

NOTA DE FUNDAMENTARE
la proiectul de Lege pentru modificarea unor acte normative
(cadrul de lichidare a instituțiilor de credit)

1. Denumirea sau numele autorului și, după caz, a/al participanților la elaborarea proiectului actului normativ
Proiectul de Lege pentru modificarea unor acte normative (pe aspecte ce țin de lichidarea instituțiilor de credit) a fost elaborat de Banca Națională a Moldovei (în continuare BNM), iar conform prevederilor pct. 45 din Regulamentul Guvernului aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.610/2018, proiectul este promovat de către Ministerul Finanțelor.
2. Condițiile ce au impus elaborarea proiectului actului normativ
2.1. Temeiul legal sau, după caz, sursa proiectului actului normativ
Necesitatea elaborării proiectului de lege derivă din Programul Național de Aderare al Republicii Moldova la Uniunea Europeană 2025 – 2029, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 306/2025, venind să realizeze acțiunea normativă nr.48 din Anexa A a Capitolului 9 „Servicii financiare”, Cluster 2 „Piața internă” (termen de realizare – decembrie 2026), care prevede revizuirea cuprinzătoare a cadrului de lichidare a instituțiilor de credit și transpunerea integrală în cadrul național a prevederilor Directivei 2001/24/CE privind reorganizarea și lichidarea instituțiilor de credit. Drept sursă primară pentru elaborarea acestui proiect au servit recomandările referitoare la <i>adoptarea unei legi revizuite cu privire la lichidarea instituțiilor de credit, cu o procedură de lichidare care să-și atingă obiectivele de politică publică fără a împiedica îndeplinirea altor funcții ale BNM</i>, incluse în raportul final al Fondului Monetar Internațional (FMI), urmare desfășurării în perioada iunie 2021 a unei misiuni privind Evaluarea Stabilității Sectorului Financiar (FSSR). Ulterior, recomandările menționate supra s-a regăsit în angajamentul asumat de Republica Moldova față de FMI în memorandumul semnat în noiembrie 2021, care prevede revizuirea cuprinzătoare a cadrului privind lichidarea instituțiilor de credit în vederea consolidării procedurilor de lichidare. În scopul îndeplinirii angajamentului, BNM a solicitat asistența tehnică a FMI și pe parcursul 2022-2023, o echipă de experți străini a evaluat măsura în care cadrul legal actual aferent lichidării silită este suficient și adecvat, precum și a identificat un model optim de reglementare și gestiune a procesului de lichidare silită a instituțiilor de credit. În rezultatul asistenței tehnice, experții FMI au prezentat raportul privind evaluarea cadrului legal privind lichidarea silită a instituțiilor de credit cu descrierea recomandărilor și opțiunilor de reformare a acestuia. Recomandările au vizat în mod primordial: alinierea declanșatorilor lichidării cu cei pentru rezoluție; transferul competenței de supraveghere a procesului de lichidare; păstrarea competenței exclusive a BNM de constatare a îndeplinirii declanșatorilor pentru lichidare și depunerea cererii în instanța de insolvență;; menținerea competenței BNM în selectarea și propunerea lichidatorului; conceperea unor stimulente, planuri de lichidare, măsuri de sporire a transparenței care să accelereze procesul de lichidare; excluderea conflictelor de interese și a riscului reputațional pentru BNM. Concomitent cu elaborarea proiectului de modificare a cadrului de lichidare, și ținând cont de obiectivele Republicii Moldova privind alinierea cadrului legislativ național la standardele europene, în contextul procesului de aderare a Republicii Moldova la Uniunea Europeană, s-a conturat necesitatea transpunerii în legislația națională a actelor normative europene care reglementează, între altele, procedurile de lichidare a instituțiilor de credit. În acest scop, în cadrul proiectului a fost inclus un compartiment distinct prin care sunt transpuse în legislația națională prevederile Directivei 2001/24/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 4 aprilie 2001 privind reorganizarea și lichidarea instituțiilor de credit, asigurând astfel armonizarea normelor interne cu cerințele și principiile aplicabile la nivelul Uniunii Europene. În conformitate cu Directiva 2001/24/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 4 aprilie 2001, proiectul de lege propus transpune în legislația națională normele generale aplicabile măsurilor de reorganizare și procedurilor de lichidare a instituțiilor de credit în situațiile care implică raporturi juridice transfrontaliere între statele membre.

Directiva stabilește principiile și regulile de cooperare între autoritățile competente ale statelor membre în cazul în care o instituție de credit își desfășoară activitatea pe teritoriul mai multor jurisdicții, prin sucursale sau alte structuri organizatorice. În acest sens, actul normativ european reglementează:

- normele aplicabile lichidării sucursalelor situate în alte state membre, atunci când procedura principală de reorganizare sau lichidare este deschisă într-un alt stat decât cel de origine al instituției de credit;

- condițiile obligatorii privind publicitatea și informarea creditorilor cunoscuți, în vederea asigurării transparenței, protecției drepturilor acestora și participării efective la procedură;

- efectele procedurilor de reorganizare și lichidare asupra raporturilor juridice relevante, inclusiv asupra contractelor, garanțiilor, drepturilor de proprietate, procedurilor judiciare pendinte și altor aspecte cu incidență transfrontalieră;

- coordonarea acțiunilor autorităților naționale și schimbul de informații între acestea, pentru a asigura o aplicare unitară a deciziilor de reorganizare sau lichidare la nivelul Uniunii Europene.

Prin preluarea acestor dispoziții, proiectul urmărește atât armonizarea cadrului legislativ intern cu standardele europene, cât și predictibilitatea și recunoașterea reciprocă a măsurilor de lichidare între statele membre, precum și protecția echitabilă a creditorilor, indiferent de statul în care aceștia își au sediul sau domiciliul.

Ținând cont de faptul că aplicabilitatea acestor norme este condiționată de dobândirea calității de stat membru al Uniunii Europene de către Republica Moldova, se prevede ca dispozițiile proiectului de lege aferente transpunerii Directivei 2001/24/CE să intre în vigoare la data aderării Republicii Moldova la Uniunea Europeană.

2.2. Descrierea situației actuale și a problemelor care impun intervenția, inclusiv a cadrului normativ aplicabil și a deficiențelor/lacunelor normative

Cadrul legal actual privitor la lichidarea bancară se regăsește în mare parte în Legea 550/1995 cu privire la lichidarea băncilor. Regimul de lichidare a băncilor, în vigoare în prezent, este unul pur administrativ, în care BNM are un rol cheie. Cadrul normativ prevede, în prezent, că BNM este singura autoritate competentă să decidă asupra retragerii licenței și inițierii procesului de lichidare silită a băncilor, să numească și să înlocuiască lichidatorul, precum și să supravegheze procesul de lichidare a băncii până la finalizarea acestuia și radierea băncii din Registrul de stat al persoanelor juridice.

Problemele ce rezidă din reglementarea actuală privesc de principiu următoarele aspecte:

- Având în vedere obiectivul fundamental al BNM privind asigurarea stabilității și viabilității sistemului bancar, funcția de supraveghere a procesului de lichidare nu este una prioritară pentru BNM, fiind mai eficientă și rațională orientarea resurselor către alte atribuții importante, care au un rol în asigurarea stabilității financiare, cum ar fi domeniul rezoluție bancare.

- Procesul de lichidare presupune distribuirea pierderilor între diferite părți interesate și acest fapt este predispus la contestații juridice. În contextul supravegherii procesului de lichidare a băncilor, BNM a fost supusă acțiunilor în justiție în instanțe civile și penale. Pierderile pentru acționari și creditori se conturează atunci când sunt transferate active, iar activele rămase sunt lăsate în banca supusă lichidării pentru a fi valorificate în cadrul procesului de lichidare. În funcție de dimensiunea transferului, un număr variabil de părți interesate va suferi pierderi. Acestea ar putea contesta în instanța de judecată decizia de a transfera doar unele datorii în detrimentul altora.

- Cadrul legal actual nu prevede o procedură colectivă în care drepturile creditorilor ar fi protejate sau ar fi garantat un rol activ în proces, în vederea realizării și apărării drepturilor și intereselor acestora. Întrucât nu este înființat un organ colectiv de decizie, lichidatorul fiind singurul cu drept de decizie, crește riscul ca deciziile sale să fie contestate de orice creditor sau participant la procesul de lichidare. Existența unui conflict de interese ce rezultă din îndeplinirea de către BNM a unor atribuții conferite: pe de o parte de supraveghere a activităților băncilor până la data retragerii licenței și, pe de altă parte, de supraveghere a procesului de lichidare a băncilor după retragerea licenței băncilor.

3. Obiectivele urmărite și soluțiile propuse

3.1. Principalele prevederi ale proiectului și evidențierea elementelor noi

Proiectul de Lege pentru modificarea unor acte normative (cadru de lichidare a instituțiilor de credit) conține amendamente ce vizează următoarele acte normative:

- Legea nr. 548/1995 cu privire la Banca Națională a Moldovei;
- Legea nr. 550/1995 cu privire la lichidarea băncilor – care se abrogă în întregime;
- Legea nr. 1134/1997 privind societățile pe acțiuni;
- Codul de procedură civilă al Republicii Moldova nr. 225/2003;
- Legea nr. 160/2023 cu privire la garantarea depozitelor în bănci;
- Legea nr. 220/2007 privind înregistrarea de stat a persoanelor juridice și a întreprinzătorilor individuali;
- Legea insolvenței nr. 149/2012;
- Legea nr. 161/2014 cu privire la administratorii autorizați;
- Legea nr. 202/2017 privind activitatea băncilor;
- Legea nr. 183/2016 cu privire la caracterul definitiv al decontării în sistemele de plăți și de decontare a instrumentelor financiare privind activitatea băncilor.
- Codul Civil al Republicii Moldova
- Codul administrativ al Republicii Moldova

Astfel, proiectul prevede modificarea în total a 12 legi și, în esență, presupune trecerea de la un cadru de lichidare pur administrativ (extrajudiciar, supravegheat doar de BNM), la un model hibrid, care combină elemente ale regimului administrativ și ale celui judiciar, respectiv în care procesul de lichidare al instituțiilor de credit este desfășurat sub supravegherea instanței de judecată, conform cadrului general de insolvență aplicabil, cu unele particularități pentru instituțiile de credit, iar BNM își păstrează anumite competențe exclusive, în vederea asigurării unui proces eficient, transparent și echitabil de închidere a activității instituțiilor de credit aflate în stare de insolvență.

Modelul hibrid de lichidare a instituțiilor de credit, promovat prin normele propuse în proiect, prevede un regim în care instanța de insolvență va fi implicată, într-o anumită măsură, în aprecierea dacă condițiile de lichidare au fost îndeplinite și verificarea oricăror erori evidente sau încălcări procedurale materiale din partea autorităților, dar menține expertiza și discreția autorității administrative - BNM, cu privire la viabilitatea instituției de credit și luare deciziei de lichidare.

Proiectul prevede transferul competenței de intentare și supraveghere a procesului de lichidare către instanța de insolvență, consolidând astfel rolul acesteia în garantarea legalității procedurii și a protecției intereselor creditorilor.

Totodată, proiectul promovează conceptul de procedură colectivă de lichidare, bazată pe participarea creditorilor prin intermediul Comitetului Creditorilor, care va deține un rol proeminent în aprobarea planului de lichidare al instituției de credit și în stabilirea quantumului remunerației lichidatorului. Acest mecanism urmărește creșterea transparenței și a responsabilității în procesul de valorificare a activelor și de distribuire a fondurilor obținute

Modificările incluse în proiect se referă în principal la următoarele aspecte:

- Legea insolvenței nr. 149/2012 se va aplica instituțiilor de credit, cu particularitățile prevăzute în Capitolul X ¹ (capitol nou);
- Alinierea declanșatorilor de lichidare și rezoluție;

Cadru actual legal prevede la art. 38 (1) din Legea nr. 550/1995 cu privire la lichidarea băncilor, că BNM, din oficiu, ia hotărârea de inițiere a procesului de lichidare silită a băncii urmare a constatării a cel puțin uneia din situațiile de insolvență prevăzute la art. 22 alin. (2) din Legea nr. 202/2017 privind activitatea băncilor. Totodată, licența poate fi retrasă și pentru alte temeiuri decât insolvența băncii. Conform art. 22 alin. (2) din Legea nr. 202/2017 privind activitatea băncilor, BNM retrage licența și inițiază procesul de lichidare silită a băncii în cazul în care se constată că banca se află în una dintre situațiile de insolvență prevăzute la lit. a)–d) din alineatul respectiv și nu sunt îndeplinite condițiile de declanșare a procedurii de rezoluție, prevăzute în art. 58 din Legea nr. 232/2016 privind redresarea și rezoluția băncilor.

În altă ordine de idei, pentru a declanșa rezoluția față de o bancă, BNM, în calitate de autoritate competentă urmează să constate că aceasta întrunește concomitent următoarele trei condiții:

1) banca intră sau este susceptibilă de a intra într-o stare de dificultate majoră, astfel cum este definită la art. 59 din Legea 232/2016;

2) lipsa unor alternative eficiente de a împiedica starea de dificultate majoră, într-o perioadă rezonabilă, prin măsuri alternative ale sectorului privat, măsuri de supraveghere sau de intervenție timpurie, de reducere a valorii sau de conversie a instrumentelor de capital relevante, luate în legătură cu banca în cauză;

3) întrunirea criteriului de interes public, care se referă la constatarea incapacității procedurii de lichidare a băncii de a atinge obiectivele rezoluției prevăzute la art. 58 din Legea nr.232/2016 în aceeași măsură ca aplicarea acțiunilor de rezoluție.

În esență, condițiile stipulate la art. 22 din Legea nr.202/2017 coincid doar parțial cu cele prevăzute la art. 59 din Legea nr. 232/2016. Astfel, diferența dintre declanșatoarele acestor două proceduri ar putea determina riscul ca să constatăm eventual situații când instituțiile de credit ar îndeplini doar primele două condiții de rezoluție din Legea nr.232/2016 (cu excepția îndeplinirii condiției privitoare la interesul public) și, în același timp, nici condițiile de lichidare nu ar fi îndeplinite. În astfel de circumstanțe s-ar putea ajunge la situația în care o instituție de credit nu ar putea fi nici soluționată prin aplicarea acțiunilor de rezoluției și nici lichidată în conformitate cu cadrul legal în vigoare privind insolvabilitatea instituțiilor de credit.

Proiectul prevede că BNM rămâne a fi singura autoritate care poate constata intervenirea situațiilor de insolvabilitate prevăzute la art. 22 din Legea 202/2017 privind activitatea băncilor, iar instanța de insolvabilitate va utiliza evaluările și concluziile realizate de către Banca Națională a Moldovei.

- Instituțiilor de credit nu li se aplică procedură de restructurare prevăzută de Legea insolvabilității nr. 149/2012;

Instituțiile de credit urmează procedura simplificată a falimentului, având condiții distincte de intentare a procesului de insolvabilitate, fiind exceptate de la aplicarea prevederilor privitoare la perioada de observație prevăzută în Capitolul II și raportarea în fața adunării creditorilor prevăzută în capitolul III secțiunea 5 prevăzute de Legea insolvabilității nr. 149/2012. De principiu, în cazul deteriorării rapide a situației financiare la o instituție de credit, sau la apariția unor circumstanțe care ar putea determina o astfel de situație, BNM în calitate de autoritate competentă vă întreprinde măsuri de intervenție timpurie menite să remedieze situația, conform Legii 232/2016 cu privire la redresarea și rezoluția băncilor. Doar în cazul în care prin măsuri alternative, respectiv măsuri de supraveghere sau de intervenție timpurie, de reducere a valorii sau de conversie a instrumentelor de capital relevante, nu se poate remedia situația financiară a instituției de credit în dificultate, în situația în care nu este întrunită condiția interesului public, va fi inițiată procedura de lichidare. Astfel orice măsuri de remediere a situației financiare și economice a unei instituții de credit în dificultate sunt aplicate până la inițierea procedurii de lichidare, încât după această etapă nu mai este necesară aplicarea unei proceduri de restructurare.

- Numirea lichidatorului urmează a fi de competența instanței la propunerea BNM, pe baza unor criterii clare, inclusiv posibilitatea numirii în calitate de lichidator a persoanelor juridice. La fel, BNM va examina conflictele de interese declarate de lichidator;

- În proiect s-a urmărit instituirea unei politici de remunerare a lichidatorului care să stimuleze un rezultat rapid și de succes al lichidării. Supravegherea activității lichidatorului se va exercita de către instanța de judecată și comitetul creditorilor;

- Validarea creanțelor de către lichidator și instanța de judecată;

- Instituirea organului reprezentativ al creditorilor - comitetul creditorilor cu atribuții de valorificare a drepturilor și intereselor creditorilor și de aprobare a planului de lichidare elaborat de lichidator, similar insolvențelor corporative.

În competența BNM a fost prevăzută propunerea instanței de insolvabilitate a membrilor comitetului creditorilor și participarea la ședințele acestuia cu rol consultativ. BNM, Ministerul

Finanțelor și Fondul de Garantare a Depozitelor în Sistemul Bancar sunt membri cu drept de vot în cadrul comitetului creditorilor în cazul în care dețin și calitatea de creditori ai instituției de credit insolubile; • Eliminarea termenului pentru desfășurarea procedurii de lichidare. Actualul cadru legal prevede un termen de 5 ani pentru procesul de lichidare a băncii de la data retragerii licenței acesteia, care poate fi prelungit la demersul argumentat al lichidatorului cu una sau mai multe perioade, durata fiecărei perioade fiind de cel mult doi ani. Respectarea unor termene prestabilite ar putea fi dificil de asigurat și ar putea atrage răspunderea autorităților responsabile. Ca urmare, în proiect s-a optat pentru excluderea termenelor pentru definitivarea procesului de lichidare și totodată pentru instituirea unor stimulente pentru lichidator prin remunerarea succesului la evaluarea rezultatelor trimestriale de îndeplinire a planului de lichidare, fapt ce ar putea determina accelerarea procesului de lichidare; • Reglementarea procedurii de lichidare benevolă a instituțiilor de credit nu suferă modificări conceptuale, fiind prevăzută în Proiect la art. X, pct. 2 în propunerile de completare cu art. 22¹ a Legii 202/2017 privind activitatea băncilor, ținând cont de propunerea de abrogare a Legii nr. 550/1995 cu privire la lichidarea băncilor.
3.2. Opțiunile alternative analizate și motivele pentru care acestea nu au fost luate în considerare Problematica ce rezidă din cadrul actual cu privire la lichidarea silită a băncilor nu poate fi soluționată decât printr-o intervenție considerabilă și modificări de esență a întregului cadru normativ ce reglementează procesul de lichidare bancară, iar trecerea de la modelul de lichidare pur administrativ la unul hibrid, oferă soluții optime pentru a contracara dificultățile semnalate în acest domeniu și răspunde exigențelor BNM și recomandărilor incluse în Raportul tehnic - <i>Considerații de proiectare pentru un nou cadru de lichidare a băncilor</i> al Fondului Monetar Internațional prezentat în septembrie 2023.
4. Analiza impactului de reglementare
4.1. Impactul asupra sectorului public Proiectul de Lege nu aduce impact structural sau instituțional asupra sistemului administrației publice și nici acțiuni de reformă structurală sau instituțională. De asemenea, prevederile acestuia nu implică atribuirea de noi funcții sau responsabilități autorităților sau instituțiilor existente.
4.2. Impactul financiar și argumentarea costurilor estimative Implementarea proiectului nu implică cheltuieli financiare și alocarea de mijloace financiare din contul bugetului de stat
4.3. Impactul asupra sectorului privat Nu este aplicabil.
4.4. Impactul social
4.4.1. Impactul asupra datelor cu caracter personal Toate datele obținute în cadrul procesului de lichidare sunt supuse dispozițiilor secretului bancar (activitatea lichidatorului/ comitetului creditorilor/ tabelul definitiv al creanțelor/ procedura de vânzare a băncii;).
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 nebankar 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 care scop armonizarea legislației naționale cu legislația Uniunii Europene prin transpunerea integrală în cadrul legislativ național a prevederilor Directivei 24/2001, în Secțiunea a 3-a din capitolul X ¹ din Legea insolvenței nr. 149/2012 .
5.2. Măsuri normative care urmăresc crearea cadrului juridic intern necesar pentru implementarea legislației UE
Implementarea proiectului de lege nu va necesita careva măsuri suplimentare care să asigure aplicarea integrală și coerentă a noilor reglementări.
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: 1. https://www.mf.gov.md/ro/content/proiectul-de-lege-pentru-modificarea-unor-acte-normative-cadrul-de-lichidare-institu%C8%9Biilor ; 2. https://particip.gov.md/ro/document/stages/proiectul-de-lege-pentru-modificarea-unor-acte-normative-cadrul-de-lichidare-a-institutiilor-de-cre/16743 .
În conformitate cu art. 32 alin. (1) - (3) din Legea nr. 100/2017 cu privire la actele normative (în continuare – Legea nr. 100/2017), proiectul de lege 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 urmează a fi plasat pe pagina oficială a Ministerului Finanțelor și pe portalul particip.gov.md.
7. Concluziile expertizelor
Potrivit prevederilor 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. Potrivit art. 34 alin. (1), art. 36 și art. 37 din Legea nr. 100/2017 cu privire la actele normative, proiectul de lege va fi remis Ministerului Justiției și Centrului Național Anticorupție pentru a fi supus expertizei juridice și anticorupție.
8. Modul de încorporare a actului în cadrul normativ existent
Proiectul de Lege propus nu afectează concepția generală ori caracterul unitar al actelor normative în vigoare. Totodată, se remarcă faptul că, prevederile proiectului de Lege propus nu interferează cu prevederile proiectului de Lege pentru modificarea Legii insolvenței nr. 149/2012 (nr.unic 424/MDED/2026), elaborat de Ministerul Dezvoltării Economice și Digitalizării.
9. Măsurile necesare pentru implementarea prevederilor proiectului actului normativ
Implementarea proiectului dat de Lege va fi asigurată de Banca Națională a Moldovei prin elaborarea și ajustarea cadrului normativ necesar de punere în aplicare.

Ministră

Victoria BELOUS