



Parlamentul  
Republicii Moldova

RM nr. 09/02-50

29 mai 2023

**Deputat în Parlamentul  
Republicii Moldova**

**Biroul Permanent al Parlamentului Republicii Moldova**

În conformitate cu articolul 73 din Constituția Republicii Moldova și articolul 47 din Regulamentul Parlamentului, se înaintează cu titlu de inițiativă legislativă proiectul de lege cu privire la interpretarea articolelor 45-49, 51 din Legea nr. 202/2017 privind activitatea băncilor.

*Anexă: Proiectul de lege  
Nota informativă*

Digitally signed by Marian Radu  
Date: 2023.05.29 11:32:48 EEST  
Reason: MoldSign Signature  
Location: Moldova



**Deputați în Parlament  
Radu MARIAN  
Olesea STAMATE**

Digitally signed by Stamate Olesea  
Date: 2023.05.29 11:40:09 EEST  
Reason: MoldSign Signature  
Location: Moldova



SECRETARIATUL PARLAMENTULUI REPUBLICII MOLDOVA	
D.D.P. Nr. <u>159</u>	
" <u>29</u> " <u>05</u> <u>2023</u>	
Ora _____	

## LEGE

### **cu privire la interpretarea articolelor 45-49, 51 din Legea nr. 202/2017 privind activitatea băncilor**

În temeiul art. 66 lit. c) din Constituția Republicii Moldova și al art. 72 alin. (2) din Legea nr. 100/2017 cu privire la actele normative,

Parlamentul adoptă prezenta lege organică.

**Art. I.** - În aplicarea prevederilor articolelor 45-49, 51 din Legea nr.202/2017 privind activitatea băncilor (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2017, nr.434-439, art.727), cu modificările ulterioare, sintagmele de „achiziție”, „achiziționare”, „dobândire” a deținerilor în capitalul unei bănci cuprind inclusiv situațiile în care acționarii unei bănci decid să-și exercite în mod concertat drepturile legate de deținerile deja deținute, constituind astfel o deținere calificată în bancă sau o deținere care atinge ori depășește nivelul de 5%, 10%, 20%, 33% sau 50% sau astfel încât proporția drepturilor de vot exercitate concertat ating sau depășesc nivelurile de 1%, 5%, 10%, 20%, 33% sau 50% din capitalul băncii sau astfel încât banca devine o filială a lor.

**Art. II.** – Prezenta lege se răsfrânge inclusiv asupra situațiilor de achiziționare/dobândire, majorare a deținerilor, inclusiv prin acțiune concertată în legătură cu deținerile deja deținute în capitalul băncilor, prin orice act sau fapt juridic, realizate sau în curs de realizare la data intrării în vigoare a prezentei legi.

**PREȘEDINTELE PARLAMENTULUI**

**Notă informativă la proiectul de lege cu privire la interpretarea  
articolelor 45-49, 51  
din Legea nr.202/2017 privind activitatea băncilor**

Proiectul de lege este elaborat de deputați în Parlamentul Republicii Moldova, în consultare cu Banca Națională a Moldovei, în baza articolului 66 lit. c) din Constituția Republicii Moldova și al art.72 alin. (2) din Legea nr.100/2017 cu privire la actele normative, având ca scop aplicarea unitară a prevederilor art. 45-52 din Legea nr.202/2017 privind activitatea băncilor, în concordanță cu interesele publice urmărite prin aceste norme.

Primordial, urmează a fi reținut că regimul juridic aplicabil accesului, aflării și ieșirii din rândurile acționariatului bancar este supus unor norme speciale, care urmăresc să asigure administrarea transparentă și prudentă a băncilor de către persoane care corespund criteriilor legale de „potrivire și adecvare” și funcționarea robustă a sectorului bancar, în interesul clienților băncilor și al economiei țării.

În vederea ocrotirii acestor interese publice, conform cadrului legal, atât potențialii, cât și actualii acționari ai băncilor, care intenționează să dețină individual sau concertat dețineri/cote de capital peste pragurile stabilite de lege, trebuie să solicite și să obțină aprobarea prealabilă a supraveghetorului bancar și să fie supuși preliminar unei evaluări calitative din partea supraveghetorului din perspectiva criteriilor de calitate și soliditate financiară, cunoscute generic pe plan internațional ca „potrivit și adecvat” (fit and proper). Or, administrarea stabilă și prudentă a băncilor este indisolubil legată și nu poate fi privită separat de influența acționarilor băncii.

Acest cadru legal nu este singular, regimuri similare pentru achiziția și deținerea acțiunilor/participațiilor fiind stabilite în Legea nr.114/2012 cu privire la serviciile de plată și moneda electronică, Legea nr.92/2022 privind activitatea de asigurare sau de reasigurare.

De-a lungul timpului, regimul juridic aplicabil acționariatului bancar a fost detaliat și clarificat prin prisma standardelor internaționale, astfel încât să fie asigurată previzibilitatea acestuia, înlăturarea lacunelor legislative de natură să faciliteze eludarea rigorilor aplicabile acționariatului bancar și aplicarea coerentă și uniformă a legii, în acord cu imperatiile publice urmărite prin acest cadru legal special. Mai mult, în momentele în care politica statului de reglementare a accesului în acționariatul bancar a fost înăspriată prin modificările legislative, iar echilibrarea intereselor vizate în speță reclama acordarea unor termene sau condiții de conformare la cerințele legale revizuite, legiuitorul a asigurat dispoziții tranzitorii pentru situațiile juridice vizate de ajustările aduse legii.

Elementul central al acestui cadru legal este obligația de a solicita și obține aprobarea prealabilă a Băncii Naționale a Moldovei, astfel încât să fie asigurată evaluarea adecvării și solidității financiare a acționarilor bancari prin prisma criteriilor stabilite de lege (art.48 alin.(1) din Legea nr.202/2017) și a posibilei influențe a persoanelor respective asupra băncii, raportat la imperativul de asigurare a administrării prudente și sănătoase a băncii vizate.

De reținut este faptul că “achiziționarea/dobândirea acțiunilor unei bănci” este o noțiune autonomă, cu sens diferit de sensul uzual al acestor termene. Astfel, legea nu se preocupă doar de actele juridice/tranzacțiile de cumpărare a acțiunilor și de atestarea formală a dreptului de proprietate asupra acțiunilor băncii sau de momentul obținerii formale a acestui drept. Ceea ce se urmărește, de fapt, prin întreg acest cadru este influența sau controlul asupra administrării băncii, exercitată ca persoană sau grup de persoane care acționează împreună, la momentul inițial al achiziției sau ulterior pe parcursul deținerii acțiunilor băncii. Astfel, conceptul de “achiziție/dobândire” a deținerilor calificate în capitalul băncilor nu urmează a fi înțeles în sensul îngust al operațiunilor civile care se soldează cu înregistrarea formală a dreptului de proprietate. O asemenea interpretare ar lipsi de efect util prevederile legale, ar compromite obiectivul pe care acestea îl urmăresc și ar permite eludarea caracterului obligatoriu al procedurii de evaluare a supraveghetorului bancar, prin utilizarea diverselor modalități, în speță acțiunea concertată.

Corespunzător, conform scopului urmărit de legiuitor, chiar dacă mai multe persoane au dobândit anterior prin tranzacții individuale dreptul de proprietate asupra acțiunilor unei bănci, dar decid să acționeze concertat cu privire la acțiunile deținute și se formează astfel o deținere care depășește pragurile prevăzute de lege (art.45 alin.(1) lit.a) din legea nr.202/2017), legea tratează aceste persoane ca o “persoană” unică și cere obținerea aprobării prealabile a Băncii Naționale a Moldovei, cu efectuarea evaluării acestei dețineri concertate (a se vedea noțiunea de persoană, achizitor potențial, persoane care acționează concertat de la art.3 din Legea nr.202/2017, precum și art.45 și art.47 alin.(1) al acestei legi). Astfel, “acțiunea concertată” este un element important al cadrului legal privind acționariatul bancar.

Rigorile aplicabile acționariatului bancar dintotdeauna au cuprins sub incidența lor actele sau faptele persoanelor care acționează în comun în capitalul băncilor.

Încă începând cu redacția originală, Legea instituțiilor financiare nr.550/1995 (în vigoare din 01.01.1996, redenumită în prezent Legea privind lichidarea băncilor), noțiunea de “persoană” desemna o “persoană fizică sau juridică, asociație sau grup de persoane acționând în comun, înregistrate ca atare sau nu”. Art.15 al legii prevedea că înainte de un transfer de cote din

capitalul băncii, care va rezulta în faptul că orice persoană sau orice persoane care acționează în comun vor deține direct sau indirect o cotă substanțială în capitalul acestei bănci, trebuie să se obțină permisiunea Banca Națională a Moldovei.

Prin Legea nr.31/2013 pentru modificarea și completarea unor acte legislative, suplimentar la noțiunea de “persoană”, în art.3 al Legii nr.550/1995 au fost introduse noțiunile de:

“achizitor potențial – orice persoană care urmează să dobândească, prin orice modalitate, direct sau indirect, o cotă substanțială într-o bancă sau să își majoreze cota substanțială astfel încât proporția drepturilor sale de vot sau a cotei în capitalul social să atingă ori să depășească nivelul de 20%, 33% sau 50% ori astfel încât banca să devină o sucursală a sa”

“achiziție propusă – orice act sau fapt juridic care conduce la dobândirea calității de achizitor potențial”.

Nota informativă la proiectul Legii nr.31/2013 explică că „proiectul definește noțiuni-cheie – „achizitor potențial”, „beneficiar efectiv”, „relația de control”, „dobândire/deținere indirectă”, „întreprindere-mamă” – care aduc clarificări în materie [...] noile prevederi acoperă orice modalitate de dobândire a unei cote substanțiale în capitalul băncii sau de majorare a acesteia până la atingerea sau depășirea limitelor de...” și prevăd „...suspendarea exercitării drepturilor ce decurg din deținerea cotelor de participare în capitalul băncii fără permisiunea BNM...”.

Dispozițiile tranzitorii ale acestei legi de modificare stipulau la art.VIII că:

“Acționarii și deținătorii indirecti de cote substanțiale în capitalul social al băncilor, dobândite până la intrarea în vigoare a prezentei legi, vor remite Băncii Naționale informația privind beneficiarii efectivi ai acestora, precum și orice altă informație solicitată de Banca Națională pentru confirmarea identității beneficiarilor efectivi, în termen de 6 luni de la data intrării în vigoare a prezentei legi; în caz contrar, sunt aplicabile prevederile art.156 din Legea instituțiilor financiare nr.550-XIII din 21 iulie 1995.”

Astfel, Parlamentul a intervenit cu prevederi clare pentru persoanele cu dețineri de acțiuni în capitalul băncilor de până la intrarea în vigoare a Legii de modificare nr.31/2013, care nu se conformează dispozițiilor tranzitorii.

Prin Legea nr.233/2016 pentru modificarea și completarea unor acte legislative, aspectul privind grupările de persoane din acționariatul bancar a fost precizat în continuare prin noțiunea de “persoane care acționează concertat - situația în care fiecare dintre ele decide să exercite drepturile sale legate de cota de participare dobândită sau pe care urmează să o dobândească în conformitate cu un acord implicit sau explicit încheiat între persoanele respective”. Conform notei informative, “proiectul propune fortificarea cadrului normativ aferent activității băncilor prin reglementarea la nivelul legii a mai multor noțiuni și concept esențiale pentru activitatea bancară, cum ar fi [...] persoane care acționează concertat.” Legea citată a stabilit prezumțiile legale care servesc la determinarea acestor situații, prin

examinarea conduitei anterioare a acționarilor, a legăturilor și activităților acestora. În acest mod, s-a urmărit captarea situațiilor în care acțiunea concertată cu privire la acțiunile deja deținute în capitalul băncilor se conturează în timp.

Legea nr.58/2017 pentru modificarea și completarea unor acte legislative, a precizat în continuare noțiunea de “achizitor potențial”, astfel: “achizitor potențial – orice persoană care urmează să dobândească individual sau concertat, prin orice modalitate, direct sau indirect, o cotă substanțială într-o bancă sau să își majoreze cota substanțială [...]”. În Nota informativă la proiectul legii se precizează că “Amendamentele propuse la Legea instituțiilor financiare vin cu anumite concretizări în textul noțiunilor de “achizitor potențial” [...] care au drept scop aducerea clarității în aplicarea noțiunilor respective”.

Cadrul legal privind acționariatul bancar, conturat prin eforturi legislative continue de clarificare, a fost preluat în legea bancară nouă – Legea nr.202/2017 privind activitatea băncilor. În Nota informativă la proiectul noii Legi nr.202/2017 privind activitatea băncilor se arată că „din punct de vedere al cerințelor administrative și organizaționale, proiectul Legii repetă prevederile existente în legislația actuală și le consolidează. Astfel, cerințele aferente calității acționariatului rămân a fi aceleași după cum prevede Legea instituțiilor financiare din 21.07.1995 conform ultimelor amendamente din 2016”.

În afară de clarificările legislative efectuate în timp, prin Legea nr.110/2018 pentru modificarea și completarea unor acte legislative, în vigoare din 06.07.2018, s-a instituit o procedură specială pentru acționarii băncilor care acționează concertat și au dețineri calificate ca grup de persoane, fiindu-le acordată posibilitatea de a declara benevol acțiunea concertată nedeclarată și neaprobată în prealabil și de a solicita aprobarea Băncii Naționale pentru deținerea calificată prin acțiune concertată:

“Art.V. – (6) Acționarii care, în urma acțiunii concertate, dețin dețineri calificate fără aprobarea prealabilă a Băncii Naționale a Moldovei, a căror acțiune concertată nu a fost constatată de către Banca Națională a Moldovei și care nu au comis alte fapte sancționabile prevăzute la art.52 alin.(1) și art.140 alin.(2) din Legea nr.202/2017 privind activitatea băncilor, cu excepția cazurilor de neprezentare a informațiilor, sunt în drept, în termen de 3 luni de la data intrării în vigoare a prezentei legi, să solicite aprobarea prealabilă a Băncii Naționale a Moldovei pentru dobândirea deținerii calificate. Asupra acestor acționari devin incidente, de la data depunerii solicitării aprobării prealabile, prevederile art.45 alin.(2) și acționarilor li se aplică sancțiunea prevăzută la art.141 alin.(1) lit.c) din Legea nr.202/2017 privind activitatea băncilor. Data depunerii solicitării aprobării prealabile se consideră data achiziției/dobândirii realizate cu încălcarea prevederilor art.45 alin.(1) din Legea nr.202/2017 privind activitatea băncilor. Acționarii sancționați potrivit prezentului alineat vor plăti 50% din mărimea amenzii stabilite de Banca Națională a Moldovei.[...]”

Astfel, tuturor acționarilor băncilor care se aflau în situația de deținere concertată fără aprobarea prealabilă a supraveghetorului bancar, indiferent de modalitatea și data anterioară a achiziției formale și indiferent de momentul intervenirii acțiunii concertate, li s-a acordat posibilitatea de a se conforma cerințelor legale privind obținerea aprobării prealabile a Băncii Naționale a Moldovei, ca parte a politicii statului de încurajare a conformării cu rigorile de acces și aflare în sectorul bancar și de transparentizare a structurii de proprietate din sectorul bancar.

Conform art. V al Legii nr. 110/2018, supraveghetorului bancar îi revenea rolul de a a) primi de la acționarii care acționează concertat cererile și documentele necesare pentru obținerea aprobării pentru deținerea calificată în capitalul băncii; b) evalua calitatea acestor acționari conform art. 47 - 49 din Legea nr. 202/2017; c) aplica sancțiunea cu amendă. Pentru realizarea acestor etape, acționarii urmau să își exercite dreptul subiectiv conferit de legiuitor de a solicita aprobarea respectivă a Băncii Naționale a Moldovei. În absența cererilor din partea acționarilor care se regăseau în situația descrisă de Legea nr.110/2018, constatarea ulterioară a deținerii concertate fără aprobarea prealabilă a Băncii Naționale a Moldovei declanșa regimul ordinar prevăzut de art.45 din Legea nr.202/2017 (suspendarea drepturilor de acționar și intervenirea procedurii legale de înstrăinare a acțiunilor).

În acest fel, voința legiuitorului exprimată în legea originală și seria de modificări legislative subsecvente, a fost aceea de a conferi un tratament identic acționariatului nou admis și acționariatul curent și de a acoperi orice act sau fapt juridic prin care în rândurile acționariatului unei bănci apare sau se reconfigurează, fie prin achiziția/dobândirea inițială, fie prin decizia ulterioară explicită sau implicită a unor acționari existenți de a acționa concertat, o “persoană”/“grupare de persoane” și “deținere calificată” noi. În consecință, fiecare astfel nouă persoană/grupare de persoane, inclusiv formată din rândurile acționarilor existenți, urmează să solicite aprobarea Băncii Naționale a Moldovei pentru astfel de deținere calificată de acțiuni, să fie evaluată conform criteriilor și condițiilor stabilite de lege și să obțină aprobarea Băncii Naționale a Moldovei pentru deținerea respectivă. Aceste obligații sunt cuprinse în art.45 și 47 din Legea nr.202/2017 privind activitatea băncilor, precum și noțiunile de la art.3 al legii.

Astfel, legea cuprinde orice acțiune concertată care are ca efect o deținere calificată în capitalul unei bănci, fie că se produce prin achiziția inițială în mod concertat, ca grup de persoane care urmăresc să intre în rândurile acționariatului unei bănci, fie că se realizează ulterior, prin acțiune concertată cu privire la acțiunile deja deținute de către acționarii actuali ai băncii.

Corelativ, în cazul achiziției/deținerii de acțiuni în mod concertat, contrare obligației de a solicita și de a obține aprobarea prealabilă a

supraveghetorului bancar (art.45 alin.(1) al Legii nr.202/2017), legea prevede expres consecințele aplicabile – suspendarea de drept a exercițiului drepturilor atașate acțiunilor bancare deținute și înstrăinarea acțiunilor respective în termenul acordat de lege (art.45 alin.(2) și (4)). Doar prezența circumstanțelor obiective, prevăzute la art.46 al Legii nr.202/2017, permit depunerea unei cereri de obținere a aprobării Băncii Naționale a Moldovei și efectuarea evaluării persoanelor ex-post unei dețineri neconforme art.45 din lege.

Suplimentar la măsurile prevăzute de art.45 alin.(2) și (4) din Legea nr.202/2017 pentru achiziția/deținerea individuală sau concertată de acțiuni bancare fără aprobarea prealabilă a Băncii Naționale a Moldovei, vine art.52 din aceeași lege, care conferă Băncii Naționale competența adițională de a aplica măsuri și sancțiuni pentru situațiile de nerespectare a cerințelor privind calitatea acționariatului, inclusiv pentru constatarea acțiunii concertate a acționarilor cu dețineri calificate fără aprobarea prealabilă a Băncii Naționale a Moldovei. În acest mod, prevederile art.45 reglementează obligația obținerii aprobării supraveghetorului bancar pentru deținerile calificate în capitalul băncilor rezultate din achiziție/dobândire, majorare a deținerii, inclusiv prin acțiune concertată privind deținerile deja deținute, iar art.52 ale legii, care reglementează consecințele aplicabile pentru nerespectarea cerințelor privind calitatea acționariatului, are o aplicare auxiliară, acesta nu substituie și nu exclude obligația primară stabilită la art.45 al legii și măsurile stabilite de acest articol. Or, pentru încălcarea art.45 al legii nr.202/2017 intervin cu efect imediat suspendarea drepturilor de acționar și obligația de înstrăinare a acțiunilor, expres prevăzute de lege (a se vedea art. 45 alin. (2) și (4) din Legea nr. 202/2017).

De asemenea, întru asigurarea supraveghetorului bancar cu informații pentru realizarea curentă a supravegherii, art.51 din Legea nr.202/2017 prevede informările subsecvente, ulterioare realizării unei achiziții/dobândiri individuale sau concertate cu aprobarea prealabilă a Băncii Naționale a Moldovei, în calitate de obligație - parte din conduita impusă acționarilor deja admiși în sectorul bancar conform procedurii prevăzute de art.45-48 din Legea nr.202/2017.

Se constată astfel că cerințele legale aplicabile acționariatului bancar sunt deja bine delimitate, datorită eforturilor legislative de precizare depuse de-a lungul timpului și urmează doar a fi aplicate uniform, conform voinței autentice a legiuitorului.

În vederea aplicării corecte și unitare a prevederilor acesteia Legii nr.202/2017, prin proiectul de lege, se reafirmă că în sensul articolelor 45-52 din Legea nr.202/2017 privind activitatea băncilor, conceptele de „achiziție”, „achiziționare”, „dobândire” a acțiunilor unei bănci cuprind inclusiv situațiile în care acționarii unei bănci decid să-și exercite în mod concertat drepturile

legate de acțiunile deja deținute, constituind astfel o deținere calificată în bancă sau o deținere care atinge ori depășește nivelul de 5%, 10%, 20%, 33% sau 50% sau astfel încât proporția drepturilor de vot exercitate concertat ating sau depășesc nivelurile de 1%, 5%, 10%, 20%, 33% sau 50% din capitalul băncii sau astfel încât banca devine o filială a lor.

Această înțelegere a sensului normelor legale este în concordanță cu activitatea legislativă întreprinsă până în prezent în acest domeniu și documentele preparatorii ale procesului de legiferare și reconfirmăm acest sens al normelor inclusiv în privința situațiilor de achiziție/dobândire, majorare a deținerilor, inclusiv prin acțiune concertată în legătură cu deținerile deja deținute în capitalul băncilor, prin orice act sau fapt juridic, realizate sau în curs de realizare la data intrării în vigoare a prezentei legi. Interpretarea dată prin prezentul proiect de lege se aplică indiferent de momentul realizării achizițiilor/dobândirilor, majorărilor, inclusiv prin acțiune concertată privind deținerile deja deținute în capitalul băncii, rezultând în dețineri calificate sau dețineri cu atingerea/depășirea pragurilor prevăzute la art.45 alin.(1) lit.a) din Legea nr.202/2017, inclusiv dacă acestea s-au realizat sau au început să se realizeze până la intrarea în vigoare a Legii nr.202/2017.

**Deputați în Parlament**  
**Radu MARIAN**  
**Olesea STAMATE**