

# Observator de politici publice

## Politici responsabile pentru dezvoltare durabilă

Observatorul de politici publice cuprinde analiza unor proiecte de acte legislative și normative de sensibilitate publică din agendele Executivului și Legislativului din Republica Moldova, precum și a unor informații publice, în scopul identificării potențialelor riscuri pentru interesul public.

Documentul a fost realizat în cadrul proiectului „Consolidarea statului democratic și de drept: contribuția societății civile” susținut financiar de Ambasada Regatului Olandei la București prin Programul Fondului de responsabilitate. Opiniile exprimate aparțin autorilor și nu reflectă neapărat poziția finanțatorilor.

### Cesionarea contractelor de credit bancar/ipotecar: riscuri de migrare dirijată a creditelor și imitare a recuperării mijloacelor

În ședința plenară din 21 decembrie 2017, Parlamentul Republicii Moldova a adoptat Legea nr. 304 privind modificarea și completarea unor acte legislative care vizează sectorul bancar și activitatea creditară a acestuia.

Legea cuprinde următoarele prevederi:

- Codul civil nr. 1107/2002 a fost completat cu un articol nou, 1245<sup>1</sup> Cesiunea contractului de credit, care stabilește:
  - creditorul poate cesiona contractul de credit bancar unei bănci cu sediul sau sucursală în Republica Moldova fără acordul celeilalte părți contractante. Concomitent cu cesiunea contractului de credit bancar, creditorul poate cesiona, total sau parțial, și garanțiile și alte drepturi accesorii constituite în legătură cu obligațiile asumate prin contractul de credit bancar, fără acordul celeilalte părți contractante și/sau al terților care le-au constituit;
  - cesionarul se subrogă în drepturile și obligațiile cedentului ce decurg din contractul de credit bancar, din garanțiile și din alte drepturi accesorii cedate împreună cu acestea, în forma în care se aflau la data substituirii părții contractante. Creditorul inițial este liberat de obligațiile sale față de contractantul cedat din momentul notificării substituirii;
  - partea contractantă cedată (beneficiarul de credit bancar) are dreptul să invoce împotriva cesionarului orice mijloc de apărare la care putea recurge împotriva creditorului inițial.
- Legea 142/2008 cu privire la ipotecă a fost completată la art. 27 cu un alineat nou (1<sup>1</sup>):
  - Banca, în calitate de creditor ipotecar, este în drept să cesioneze și/sau să gajeze terților drepturile ipotecare prezente și viitoare fără acordul debitorului ipotecar.

Contractele de ipotecă investite cu formulă executorie care se cesionează unei bănci se transmit împreună cu dreptul la executare silită extrajudiciară.

- Legea nr.304/2017 stipulează, de asemenea, că din momentul intrării în vigoare (din momentul publicării), prevederile ei sunt aplicabile și actelor juridice (contractelor) care au fost încheiate până la data intrării în vigoare și care sunt în curs de realizare.

În esență, prevederile sus-menționate semnifică că, orice acord de credit între o bancă (creditor) și beneficiarul creditului, poate fi modificat fără acordul prealabil al beneficiarului și cedat unei alte bănci. Astfel, populația sau agenții economici care a luat un credit de la unele instituții financiar-bancare ar putea să se pomenească cu obligațiuni/datorii pentru credit față de alte bănci, fără a li se cere opinia/acordul. Aceasta se referă și la creditele ipotecare.

Din informațiile publice ce țin de procesul de adoptare și promulgare a acestei legi, am putea constata următoarele:

- ✓ Proiectul enunțat a fost inițiativa legislativă a unui grup de deputați: S. Sîrbu, A. Zagorodnii, E. Bodarev, C. Padnevici, A. Agache, I. Vreamea<sup>2</sup>.
- ✓ Proiectul a fost înregistrat în Parlament la 04.12.2017.
- ✓ Nota informativă la proiectul legii nu conținea referințe relevante despre necesitatea și practicile internaționale, precum și efectele așteptate în urma aplicării noilor prevederi. Autorii au invocat că proiectul a fost elaborat ”în vederea alinierii la reglementările utilizate pe plan internațional, propunând reglementarea expresă a modului de cesionare a contractelor de credit bancar, a garanțiilor și altor drepturi accesorii constituite în legătură cu obligațiile asumate prin contractul respectiv”. Totodată, autorii au remarcat că ”în contextul evoluției sistemului bancar, tranzacțiile de cesiune reprezintă o soluție pentru asigurarea continuității activităților băncilor. Însă, acestor tranzacții urmează să le fie acordat un caracter reglementat și asigurată o disciplină corectă a tuturor participanților la raporturile juridice ce reiese din contractul de credit”.
- ✓ Examinarea proiectului: legea a fost adoptată în prima lectură la 15.12.2017, în lectura a doua – la 21.12.2017.
- ✓ Raportul de expertiză anticorupție al CNA nr. ELO17/4657 este datat cu 27.12.2017<sup>3</sup>, adică a fost emis după adoptarea în lectură finală a Legii. Avizul nu conține o analiză profundă a riscurilor iminente de natură

<sup>2</sup>

<http://www.parlament.md/ProcesulLegislativ/Proiectedeactelegislative/tabid/61/LegislativId/3989/language/ro-RO/Default.aspx>

<sup>3</sup> [https://www.cna.md/exp\\_files.php?a=aWVQ9NDg3NCZ0eXBIPXJlcG9ydlHM=](https://www.cna.md/exp_files.php?a=aWVQ9NDg3NCZ0eXBIPXJlcG9ydlHM=)

<sup>1</sup> <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=373752>

economico-financiară sau a violării drepturilor consumatorilor.

- ✓ Lipsește avizul Băncii Naționale a Moldovei și nu există avizul Guvernului. Nu au fost găsite opiniile Comisiei Naționale a Pieței Financiare, Fondului de garantare a depozitelor în băncile comerciale, Asociației băncilor din Moldova sau a Ligii bancherilor din Moldova. Autorii acestei inițiative nu au un profil profesional apropiat domeniului în care s-a intervenit cu modificări.
- ✓ Legea 304/2017 a fost promulgată în regim de urgență. O simplă analiză a decretelor Președintelui Republicii Moldova privind promulgarea legilor adoptate și datele cu 21.12.17, arată că alte legi adoptate de Parlament în această zi au fost promulgate mai târziu decât Legea 304. Spre exemplu, Legea nr. 294 din 21.12.2017<sup>4</sup>, a fost promulgată de Președinte abia la 12.01.2018, chiar dacă numărul de ordine al acestei legii îl precede pe cel al Legii 304.
- ✓ Publicarea Legii: Legea 304/2017, precum și Decretul de promulgare a acesteia, au fost publicate în Monitorul Oficial din 19 ianuarie 2018<sup>5</sup>.
- ✓ Nu există nici o explicație a necesității adoptării grabnice a legii 304/2017, Guvernul n-a cerut examinarea acesteia în regim de urgență. Prevederile legii nu sunt parte a angajamentelor asumate față de partenerii de dezvoltare, în special FMI, și nu fac parte din foile de parcurs asumate de către Guvern.
- ✓ Respectiv, *proiectul a fost adoptat fără a respecta rigorile procesului de transparență decizională*. În particular, au fost evitate procedurile de examinare a proiectului cu atragerea instituțiilor regulatorii și de monitorizare în domeniul bancar și de credit. *Urgența promovării (12 zile lucrătoare din momentul înregistrării inițiativei până la adoptarea în lectură finală), fără o necesitate evidentă a acesteia, vorbește mai degrabă despre interese de grup în promovarea acestui proiect.*

Riscuri identificate și posibile consecințe ale aplicării prevederilor legii:

- Întrucât relațiile contractuale dintre creditor și debitor sunt stabilite în acordul de credit, *cesionarea unilaterală a contractului, fără acordul debitorului, ar putea viola drepturile consumatorului de servicii bancare*. Mai mult, debitorul ar putea să nu accepte din diferite motive să fie dator altei instituții bancare decât celei cu care a încheiat acordul inițial (de exemplu, conflict de interese, incompatibilitate, istorii de creditare suspecte anterioare, etc.).
- *Potrivit legii*, cesionarea contractului de credit bancar se va face în favoarea unei bănci cu sediul sau sucursală în Republica Moldova. *Legea însă nu specifică cert cine poate fi partea cesionară*: doar băncile comerciale cu sediul sau sucursala în Republica Moldova sau și alte entități, precum sunt: instituțiile bancare din afara Republicii Moldova, creditorii din afara sectorului bancar (companiile de leasing, asociațiile de economii și împrumut, etc.), administratorii procedurilor de lichidare numiți de BNM la instituțiile bancare în procedură de lichidare, precum și administratori similari din alte sectoare. Cu atât mai mult că Legea privind activitatea

băncilor 202/2017<sup>6</sup> nu oferă o definiție a "creditului bancar" și a "acordului de credit bancar". Respectiv, lipsește o corelare între prevederile Legii 304 și Legea privind activitatea băncilor 202.

- *Modificările la Legea cu privire la ipotecă 142/2008 implică aceleași riscuri de încălcare a drepturilor beneficiarului de credit ipotecar, întrucât acestuia nu i se va cere acordul la cesionarea contractului de credit ipotecar în favoarea unei terțe persoane*. Mai mult, banca, în calitate de creditor ipotecar, va fi în drept să cesioneze și/sau să gajeze terților atât drepturile ipotecare prezente, cât și cele viitoare ale beneficiarului ipotecii. Aceste clauze sunt similare unor prevederi care au generat criza bancară din 2008 și s-a soldat cu problema datorilor și falimentul mai multor instituții financiar-bancare.

Parcursul legislativ alert al inițiativei materializate în Legea 304/2017, ocolirea din procesul decizional a instituțiilor cu funcții de reglementare și supraveghere, precum și riscurile pe care le implică această lege atestă existența unor eventuale interese de grup care au ca scop migrarea anumitor credite bancare și/sau ipotecare de la unele bănci comerciale către alte instituții bancare, precum și facilitarea "rezolvării" în mod netransparent a procesului de recuperare a activelor unor instituții bancare aflate în dificultate sau în proceduri de administrare specială.



Caricatură: A. Dimitrov



**TRANSPARENCY  
INTERNATIONAL  
MOLDOVA**

Str. „31-August 1989”, nr.98,  
of. 205, Chișinău, MD-2004,  
Republica Moldova

Tel. 20-34-84, 20-34-85  
E-mail:  
office@transparency.md  
[www.transparency.md](http://www.transparency.md)

<sup>4</sup> <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=373824>

<sup>5</sup> <https://www.monitorul.md/monitor/v-2017-v/>

<sup>6</sup> <http://lex.justice.md/md/373267/>