

## IMPACTUL JURIDICO-FINANCIAR AL CRIZEI INSTITUȚIONALE BANCARE

*Dr., conf. univ., Alexandru ARMEANIC*

*Academia de Studii Economice a Moldovei,  
str. Mitropolit G. Bănulescu-Bodoni 61, Republica Moldova, Chișinău,  
Tel.: +373 22 22 41 28; web site: [www.ase.md](http://www.ase.md)*

### **Abstract**

*The scientific update of the article is to highlight the positive aspects of the European practice and the ways to implement reforms for the current systems of the Republic of Moldova. Starting from the specifics of financial institutions as well as their activities, it is proposed to implement simplified and more effective processes, following international practice, which would increase the chances for a bank to return to the usual activity or in the aggravated cases to reduce the negative consequences not only on the legal company and the minimization of budget expenditures. **The aim of the article** is to assess the current state and development of the banking market and to adjust existing legislation to updated and more effective standards and procedures. **Methods of research:** classical and creative<sup>[1]</sup>. **The outcomes:** shaping the ways of efficient use of resources in order to solve as quickly as possible the disputes arising in a process of winding up a bank and creating a legal framework that would protect the financial institution, the clients how and state taxpayers. The research also resulted in a complex analysis of the procedures applied both on the territory of the Republic of Moldova and the international practice on banks in insolvency, the risk factors for a bank's activities, the proposed methods and techniques for optimizing the state intervention process for improving the state of a bank in the context of internal policies and the process of globalization.*

**Key words:** *insolvency, bankruptcy, restructuring, special administration, systemic crisis, insolvency regime, guarantee fund, liquidation, moratorium, creditor.*

**JEL CLASSIFICATION:** K3, K35

Cadrul legal instituțional și o politică efectivă de tratare a insolvenței bancare în perioada unei instabilități financiare este necesară pentru a evita perioadele dificile ale unei țări. După cum crizele sistemice nu este posibil de prognozat din timp, acestea persistă, iar politicile de gestiune a insolvabilității bancare trebuie să fie extrem de flexibile pentru a se ajusta la condițiile create de o eventuala criză sistemică. Aceasta trebuie să includă elemente de protecție a sistemelor de plăți, să limiteze și să micșoreze pierderile deponenților, iscând posibilități de a grăbi încasarea creanțelor de la persoanele creditate, revenirea la lichiditatea normală, și menținerea stabilității financiare. În timp ce situația financiară este tumultuoasă, și este încă în desfășurare, rămân multe măsuri neîntreprinse și multe experiențe de învățat de pe urma crizelor financiare trecute.

O criză sistemică bancară este caracterizată ca o instabilitate financiară a sectorului bancar, care are efecte directe asupra sectorului real al economiei per ansamblu. Crizele sistemice de obicei includ următoarele ingrediente: probleme severe la nivel de sector bancar, pierdere a calității activelor bancare; pierderea controlului asupra disciplinei creditare; creșterea riscului de faliment a sistemului de tranzacționare. În astfel de cazuri, autoritățile băncilor naționale vor avea responsabilitatea de a găsi cauzele care ar declanșa riscul de criză sistemică. Acest lucru se întâmplă de obicei în condițiile lipsei de transparență de la instituțiile financiare.

Un cadru legislativ, instituțional și de reglementare bine determinat, care reglementează soluționarea cazurilor de insolvență bancară individuală în condiții normale poate ajuta la rezolvarea insolvențelor bancare într-o criză sistemică.

O realizare importantă care a avut loc în ultima perioadă este: discuția publică inclusiv cu societatea civilă de către Banca Națională a Moldovei (publicată la data de 30 decembrie 2016) a proiectului Legii privind activitatea băncilor și a societăților de investiții (aprobată de Guvernul Republicii Moldova în data de 23.06.2017). Proiectul a fost elaborat în cadrul proiectului Twinning, finanțat de Uniunea Europeană în parteneriat cu Banca Națională a României și Banca Națională a Olandei.

Proiectul de lege va substitui Legea instituțiilor financiare nr. 550-XIII din 21 iulie 1995, punând bazele unui nou cadru legislativ, care va transpune prevederile Basel III, și va stabili reguli fundamentale noi pentru activitatea și supravegherea sistemului bancar. De asemenea, proiectul de lege va aduce în legislația autohtonă cele mai bune standarde și practici internaționale aferente procesului de licențiere, reglementare și supraveghere efectuat de Banca Națională a Moldovei.

Chiar dacă noile prevederi afectează fundamental profitabilitatea băncilor, mai multe state au inițiat implementarea acestora începând cu anul 2011, fiind conștienți de necesitatea menținerii echilibrului macro-prudențial. Constrânsă de mediul politic și cel judecătoresc, autoritatea națională desemnată pentru a supraveghea sectorul bancar (Banca Națională a Moldovei) nu a avut capacitatea să-și ajusteze la timp reglementările în domeniu. Deși criza bancară din 2014 - 2015 a scos la iveală modul riscant și fraudulos în care activau unele bănci, mecanismul de sancționare de la acel moment s-a dovedit incapabil pentru a descuraja implicarea unor persoane în activități extrem de riscante și în final pentru a evita fraudele comise. Pe lângă nivelul redus al sancțiunilor, pârgھیile de intervenție și capacitatea de aplicare a amenzilor a fost limitată semnificativ de cadrul legal, având un caracter impropriu, ce permitea anularea deciziilor Băncii Naționale a Moldovei (BNM) de către alte instituții ale statului. Drept rezultat, criza care a avut drept punct de pornire abateri semnificative în activitatea prudențială a băncilor, a evidențiat ineficacitatea mecanismului de intervenție, anvergura consecințelor unui comportament inadecvat, erodarea standardelor de activitate și chiar declinul eticii bancare.

Abia în anul 2016, impuși practic de nevoia redresării situației în sector și reluării finanțării externe, factorii politici au inițiat o serie de modificări la legislația bancară cu scopul alinării acesteia la practica internațională. În acest sens, pe parcursul anului trecut, o serie de amendamente ce vizează sporirea capacității de intervenție și a instrumentelor de supraveghere, inclusiv a celor în materie de sancțiuni, au fost operate la Legea instituțiilor financiare nr.550 din 21.07.1995. Astfel, de rând cu acestea și odată cu aprobarea Legii privind redresarea și rezoluția băncilor nr. 232 din 03.10.2016, nivelul sancțiunilor a crescut semnificativ, de circa 10 ori, și tinde să coreleze cu prevederile Basel III. Totuși, un aspect important este faptul că noile sancțiuni nu pot fi aplicate retroactiv asupra faptelor săvârșite înainte de momentul intrării în vigoare, respectiv pentru faptele ce țin de perioada fraudelor bancare.

În ce măsură mediul bancar poate fi supus unor sancțiuni financiare, practica Uniunii Europene vs. Republica Moldova de rând cu autoritățile de reglementare și supraveghere din Statele Unite al Americii, reprezintă un punct de referință în materie de sancțiuni financiare aplicate mediului bancar. De asemenea, comunitatea europeană reprezintă unul din pionerii implementării Acordului Basel III<sup>[2]</sup>, prevederile căruia se extind în mod armonizat asupra tuturor statelor membre.

În termeni valorici, sancțiunile aplicabile de Banca Centrală Europeană sunt prevăzute de Regulamentul CE nr. 2532/98 din 23.11.1998<sup>[3]</sup> cu privire la atribuțiile Băncii Centrale Europene în materie de sancțiuni, (amendă aplicabilă persoanelor juridice de până la 500 mii EUR sau amendă aplicabilă persoanelor juridice de până la 10 mii EUR pentru fiecare zi de infrațiune pentru o perioadă de maxim 6 luni), și de Regulamentul UE nr. 1024/2013 din 15.10.2013 de conferire a unor atribuții specifice Băncii Centrale Europene (BCE)<sup>[4]</sup>. Criza financiară din 2008-2009 a evidențiat rapiditatea cu care problemele din sistemul financiar se pot propaga, în special în cadrul unei uniuni monetare, precum și modul în care astfel de probleme afectează direct populația, fiind nevoie de injectarea de bani publici pentru a nu permite falimentul unor bănci de importanță sistemică și extinderea crizei către alte zone. În vederea eliminării acestor deficiențe, în anul 2014 a fost creată o nouă structură la nivel european, și anume Mecanismul Unic de Supraveghere (Single Supervisory Mechanism-SSM) format din BCE și autoritățile naționale de supraveghere care are obiectiv de bază supravegherea celor mai mari bănci din zona euro (restul băncilor rămânând sub supravegherea directă a autorităților naționale), asigurarea siguranței și solidității sistemului bancar european și sporirea gradului de integrare și de stabilitate financiară. În cadrul acestui mecanism

sunt supravegheate în mod direct peste 120 de bănci de importanță sistemică din țările participante, care dețin aproximativ 80% din activele bancare din zona euro.

În ceea ce privește autoritățile naționale de supraveghere a sectorului bancar, cadrul legal de armonizare a sancțiunilor aplicate este reprezentat de Directiva 2013/36/UE din 26.07.2013 cu privire la accesul la activitatea instituțiilor de credit și supravegherea prudențială a instituțiilor de credit și a firmelor de investiții, directivă ce vine să uniformizeze cadrul prudențial și de supraveghere la nivelul întregii Uniuni. Conform acesteia, pentru persoanele fizice nivelul sancțiunilor sunt prevăzute a ajunge până la 5 milioane de EURO, iar pentru persoanele juridice până la 10% din cifra de afaceri anuală netă totală sau de două ori valoarea beneficiului derivat.

În ultimii ani presa internațională a relevat opiniei publice nivelul exorbitant de mare al unor sancțiuni aplicate mai multor bănci cu renume mondial. Amenda de 16,7 mlrd. USD aplicată către Bank of America pentru că a indus în eroare investitorii să cumpere titluri de valoare ipotecare toxice, cea de 13 mlrd. USD aplicată băncii JP Morgan pentru a soluționa o serie de probleme legate de criza creditelor ipotecare sau amenda de 8,9 mlrd. USD aplicată băncii franceze BNP Paribas pentru încălcarea regimului de sancțiuni impus unor state, sunt doar câteva dintr-o listă lungă ce continuă să crească de la an la an. Deși aceste amenzi au fost aplicate nu neapărat pentru încălcarea normelor prudențiale și a legislației bancare în domeniu, efectul acestora a fost pe deplin atins, iar prejudiciul într-un oarecare mod recuperat. Mai mult ca atât, mediul bancar pare să fi înțeles nevoia schimbării comportamentului de activitate, o serie de bănci cu renume mondial trecând printr-un amplu proces de regândire a modelului de afaceri.

De altfel de la demararea crizei la nivel european băncile au fost în pierdere în toți anii de activitate, acestea nereușind să-și reducă suficient cheltuielile. Nu același lucru îl putem afirma și de sectorul bancar național, care în pofida unei crize majore și a unor fraude de proporții și-a continuat trendul crescător de obținere a profitului. Mai mult ca atât, deși criza a scos la iveală modul dezordonat, riscant și chiar fraudulos în care au activat mai multe bănci, iar lipsa la acel moment a unui cadru adecvat de sancționare nu poate genera nici pe departe amenzi financiare după modelul european sau american. Practic în perioada premergătoare crizei și pe parcursul desfășurării acesteia din anumite motive nu am asistat la aplicarea de sancțiuni, (cel puțin aceste nu au fost făcute publice), cum a fost de exemplu: sancționarea de Banca Națională a Moldovei cu amendă de 1 milion MDL a unui deținător direct și indirect al cotei substanțiale în capitalul unei bănci pentru nerespectarea cerințelor privind prezentarea informațiilor și documentelor solicitate în scopul supravegherii și evaluării calității acționarilor băncii. Practic, procesul de transparentizare a deținătorilor de acțiuni bancare continuă în mod susținut, Banca Națională a Moldovei aplicând pe deplin instrumentele legale de care dispune în vederea atingerii obiectivului scontat<sup>[5]</sup>.

În ultimii 22 de ani, deși au fost lichidate 18 bănci, cazurile penale începute pe baza infracțiunilor bancare încă mai derulează. Așadar, vom efectua o analiză cronologică a delictelor săvârșite de bănci în perioada de independență a Republicii Moldova. Vom începe cu anul 1996 când s-a inițiat procedura de insolvență ale "Basarabia" SA. Lichidatorul a încercat să recupereze creditele oferite în perioada 1992-1993, dar din cauza datoriei mari și abaterilor de la reglementările stabilite de Banca Națională a Moldovei nu a fost posibilă salvarea acestei bănci. În 1998, "Bucuriabank" SA a fost acuzată de trupa națională – de management inadecvat și insuficiență de capital. Aceeași decizie a fost și în cazul Vias în 1999. Următorul eșec a fost "Oguzbank" SA, pierderile lor au fost în valoare de 25 mil. lei, posibilitatea de a menține banca a fost oferită de Trimol Group, care a propus dobândirea băncii, dar au neglijat propunerea, banca fiind lichidată, licența fiind retrasă la 23 noiembrie 2000.

Banca municipală "Chișinău" a fost un fenomen în 2002, după patru ani de evenimente fără precedent în sistemul bancar. Unul dintre cele mai renumite eșecuri bancare din Republica Moldova în ultimii ani a fost lichidarea "Investprivatbank" SA în 2009. Datoria băncii a fost de aproximativ un miliard de lei, instituția a prezentat rapoarte financiare false băncii centrale, iar problema a fost descoperit prea târziu. Ancheta penală împotriva lui Ivan Chirpalov, începută în

vara anului 2009, s-a terminat cu o decizie, mai degrabă, formală. Inițial, era acuzat de „confectionarea, deținerea, vânzarea sau folosirea documentelor oficiale, a imprimantelor, ștampilelor sau sigiliilor false, soldate cu daune în proporții mari aduse intereselor publice sau drepturilor și intereselor persoanelor fizice sau juridice“. Conform acestui articol, fostul șef de bancă risca amendă de la 4.000 până la 12.000 de lei sau închisoare de până la cinci ani. Însă la 22 noiembrie 2010, Judecătoria Centru a emis o hotărâre prin care Ivan Chirpalov a fost eliberat de răspundere penală, fiind tras doar la răspundere administrativă, care prevedea 30 de zile de arest și o amendă de până la 3.000 de lei.

Un alt faliment bancar în 2012 a fost "UniversalBank" SA. În ultimii doi ani de activitate banca a înregistrat o pierdere de aproximativ 50 de milioane de lei, de asemenea rata crescută a creditelor neperformante și conflictele dintre acționari au condus la insolvența acestei bănci. La 15 februarie 2012, Banca Națională a Moldovei (BNM) a decis inițierea procesului de lichidare silită a băncii Universalbank, „ca urmare a constatării insolvabilității și altor abateri de la prevederile legislației“. BNM susținea că Universalbank se află în faliment inclusiv din cauza că „nu este capabilă să execute cererile creditorilor privind plata obligațiilor și a datoriilor scadente“. În prezent, ex-acționarul majoritar al Universalbank, Gherman Gorbunțov a fost anunțat în urmărire generală de către autorități. După ce banca a falimentat, unii clienți au descoperit că răposatul Gherman Gorbunțov le-a curățat, pur și simplu, conturile.

*Analizând cauzele retragerii licenței de către Banca Națională a Moldovei, putem afirma, că toate băncile nu au avut nivelul normativ a capitalului și nivelul de lichiditate prestabilit, băncile lăsând o mare parte a datoriilor neplătite trezind un nivel de neîncredere a populației în bănci. Felul cum se derulează anchetele arată că managerii băncilor falimentate ar putea scăpa doar cu sancțiuni formale.*

În decursul istoriei, retragerea licenței nu a fost făcută numai la decizia Băncii Centrale, dar și la cererea băncii în mod volitiv. Astfel, în anul 1996 Banca "Dacia-Felix" SA din România, Cluj-Napoca, a cerut retragerea licenței, activele fiind preluate de "VictoriaBank" SA. Banca Națională a Moldovei a declarat insolvabilitatea și a intrat în lichidare în martie 2001. Prejudiciul a fost de peste 160 de milioane de dolari. În anul 1997, "Întreprinzbancă" SA, una dintre cele mai mari bănci din perioada respectivă a intrat în faliment din cauza datoriilor mari, al căror sumă medie era de 17,3 mil. lei. În același an, licența "Bancosind" SA a fost retrasă de BNM din cauza pierderilor în sumă de 10 milioane de lei. Aceeași situație a avut-o "Bankcoop" SA în anul 2001, care a fost restructurată la cererea "Mobiasbanca-GSG" SA. Un alt caz a fost: Banca Internațională Comercială (Moldova) - o bancă din Grecia care solicită închiderea filialei în 2002.

"Businessbank" SA a fost singura bancă care activează exclusiv în Republica Moldova și a solicitat retragerea licenței. Decizia a fost luată la Adunarea Generală Extraordinară a Acționarilor. Impulsul a venit după ce Banca Națională a anunțat modificarea capitalului propriu necesar, care a crescut de la 40 la 50 de milioane de lei.

În cazul bancilor falimentate recent, BC "Banca de Economii", "Unibank", "Banca Socială", au fost pornite procedurile și etapele inițiale ale anchetei, fiind axate pe identificarea mecanismelor care au generat fraudă și dezvoltarea parteneriatelor de lucru cu autoritățile internaționale de reglementare. La această etapă, echipa de investigație a avut acces la un volum considerabil de acte, consemnând un progres în stabilirea acestor mecanisme. Ulterior, investigația s-a axat pe urmărirea creditelor frauduloase acordate prin mecanisme complexe de spălare a banilor, pentru a stabili destinația finală a acestora și a beneficiarilor fraudei. Obiectivul final al investigației este de a identifica activele cumpărate cu mijloace frauduloase și de a le recupera prin procese legale. Investigația a înregistrat progrese și deține informații suficiente pentru a putea începe etapa de recuperare a fondurilor.

Documentele obținute demonstrează, în mod clar, implicarea în fraudă bancară a unui grup mare de companii din Republica Moldova care au acționat concertat. În perioada 2012-2014, volume semnificative de credite au fost acordate acestui grup de companii de către cele trei bănci. Aceste

fonduri au fost transferate în mod predominant pe conturile bancare deschise în două bănci din Letonia, înainte de a fi spălate printr-o rețea de aproximativ 100 de conturi bancare corporative din Letonia. Marea majoritate a acestor conturi au fost deschise pe numele unor companii înregistrate în Marea Britanie sau în locații off-shore precum Belize și Panama. În urma acestui proces complex de spălare a banilor, majoritatea fondurilor au fost redirecționate în Republica Moldova pentru a plăti expunerile de credit existente, a crea impresia că acestea au constituit împrumuturi corporative veritabile și pentru a permite creșterea portofoliului de credit, în timp ce suma de aproximativ 600 milioane de dolari SUA a fost dispersată în conturi bancare din numeroase jurisdicții.

Frauda respectivă a avut la bază un mecanism complex de spălare a banilor pentru a asigura continuitatea procesului de creditare. Lichiditatea a fost gestionată și coordonată între cele trei bănci din Republica Moldova prin multiple depozite interbancare, fiind înregistrate garanții false în bilanțurile zilnice prezentate Băncii Naționale ale Moldovei și stabilit un descoperit de cont (*overdraft*) fals în registrele contabile pentru a permite continuarea procesului de creditare.

Din 25 noiembrie 2016, când a fost publicată nota informativă a BNM a semnat un acord de dezvăluire cu Banca Centrală a Ciprului și a continuat cooperarea cu alte autorități internaționale de reglementare financiară pentru a sprijini urmărirea fondurilor de împrumut frauduloase și pentru a corobora în continuare mecanismele de fraudă. Echipa independentă a informat regulat Banca Națională a Moldovei asupra desfășurării investigației și a avut, de asemenea, întrevederi la nivel înalt cu procurorul anticorupție din Republica Moldova și cu agenții internaționale de reglementare și finanțare. De asemenea, compania a furnizat Fondului Monetar Internațional o actualizare cu privire la progresul și statutul investigației în curs de desfășurare, inclusiv intențiile de continuare a investigației și a etapei de recuperare.

Companiile independente au prezentat BNM o strategie pentru a iniția acțiuni în justiție în multiple jurisdicții, în vederea obținerii în continuare a informațiilor și recuperării activelor care au fost delapidate. În prezent, strategia este în curs de revizuire și se preconizează implementarea acesteia în scurt timp. Este foarte important să fie păstrată confidențialitatea rezultatelor investigației și a acțiunilor în justiție propuse, în vederea maximizării oportunităților de recuperare a fondurilor delapidate. Datorită naturii multi-jurisdicționale a acțiunilor judiciare propuse și complexitatea proceselor implicate, se preconizează că etapa de recuperare va dura minimum de la 18 luni până la doi ani. Pe lângă inițierea etapei de recuperare a activelor, investigația și analiza suplimentară a fraudei va continua pentru a sprijini procedurile juridice în curs de desfășurare și pentru a obține mai multă claritate despre beneficiarii fraudei. Compania Kroll va continua să prezinte, în mod regulat, rapoarte Băncii Naționale a Moldovei, se arată într-un comunicat emis de Banca Națională a Moldovei.

Încălcările se referă, în principal, la angajarea băncii în operațiuni excesiv de riscante, nerespectarea limitelor și cerințelor privind concentrarea riscurilor la activele (expunerile) băncii, angajarea în activități de manipulare prin nereflectarea în evidența contabilă a unor operațiuni cu denaturarea situației reale a băncii și prezentarea cu date eronate la Banca Națională a Moldovei a rapoartelor prudențiale.

## BIBLIOGRAFIE

1. Crăciun Cerasella, Metode și tehnici de cercetare. Editura Universitară. - București: 2015. ISBN 978-606-28-0356-8. 51pagini.
2. Jurnalul Oficial al Uniunii Europene 2012/C68/07. Avizul Comitetului Economic și Social European privind propunerea de regulament al Parlamentului European și al Consiliului privind cerințele prudențiale pentru instituțiile de credit și societățile de investiții. COM(2011) 452 final – 2011/0202 (COD).
3. Regulamentul (CE) nr. 2532/98 al Consiliului din 23 noiembrie 1998 privind competența Băncii Centrale Europene de a impune sancțiuni.
4. Regulamentul (UE) nr. 1024/2013 al Consiliului din 15 octombrie 2013 de conferire a unor atribuții specifice Băncii Centrale Europene.
5. Regulamentul cu privire la deținerea de către bănci a cotelor în capitalul persoanelor juridice, aprobat prin nr.330 din 01.12.2016, *Publicat în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.441-451 din 16.12.2016, art. 2131.*