**NOTĂ INFORMATIVĂ**

**la proiectul legii pentru modificarea şi completarea Legii insolvabilității nr. 149 din 29.06.2012**

Prezenta Notă informativă conţine fundamentarea proiectului legii privind modificarea şi completarea Legii insolvabilității şi este elaborată în conformitate cu prevederile art. 30 al Legii nr. 100 din 22.12.2017 privind actele normative.

**I.** **Condiţiile ce au impus elaborarea proiectului și finalităţile urmărite prin implementarea noilor reglementări.**

Cu toate că Legea insolvabilității răspunde, în general, scopului stabilit de aceasta (stabilirea unei proceduri colective pentru satisfacerea creanțelor creditorilor din contul patrimoniului debitorului), totuși în cei 5 ani de aplicare a legii s-au reliefat următoarele probleme și necesități:

- interesele, uneori divergente, ale diferitor participanți (debitor, creditori, statul, etc.) nu întotdeauna sunt într-o balanță optimă; de exemplu, creditorii garantați invocă imposibilitatea recuperării eficace a creanțelor garantate, în timp ce debitorii pretind că creditorii nu sunt suficient motivați să opteze pentru restructurare, preferând lichidarea;

- nu există suficiente stimulente legale pentru a încuraja atragerea de către debitorul intrat în perioada de observație sau chiar în procedura de insolvabilitate a unor împrumuturi care ar permite redresarea financiară a întreprinderii; ca efect rata de redresare a debitorilor, dar și de stingere a creanțelor, rămâne redusă;

- restructurarea rămâne o excepție, iar restructurarea accelerată nu cunoaște o aplicare practică; creditorii nu resimt beneficiile potențiale ale restructurării și cel mai des optează pentru lichidarea debitorului în procedură de faliment;

- sistemul de prevenție a debitorului de a încheia acte frauduloase în iminența insolvabilității este puțin funcțional; ca efect rămân tranzacții dubioase încheiate în ”perioada suspiciunii” (art.104-105) care nu pot fi anulate, reducând astfel masa debitoare și capacitatea de stingere a creanțelor;

- creația legislativă post-punere în aplicare a legii, inclusiv aprobarea Legii cu privire la administratorii autorizați nr.161 din 18.07.2014, a determinat colizii legale dintre normele legii și actelor legislative subsecvente;

- însăși în textul Legii insolvabilității au fost identificate o serie de neconcordanțe (de ex. privind actele care trebuie anexate de creditor la cererea introductivă) sau reglementări străine cadrului juridic național (de ex. ultimele alineate din art.132 sunt străine tradiției legale naționale);

- dreptul la un recurs efectiv a fost în parte lezat, prin nereglementarea în lege a posibilității de a face recurs asupra unor hotărâri și încheieri importante, iar soluția adoptată ulterior (Curtea Supremă a Justiției a extins prin hotărâre explicativă cercul de acte judecătorești pasibile de recurs) riscă să instituie o creație legislativă judiciară, străină sistemului de drept național.

Aceste și alte disfuncționalități au fost identificate în cadrul mai multor inițiative de analiză *ex-post* a impactului de reglementare, cele mai productive fiind (i) Grupul de lucru lărgit, constituit în 2014 sub egida Ministerului Economiei, în care au participat autorități publice (Banca Naţională a Moldovei, Ministerul Justiţiei, Ministerul Finanţelor, Ministerul Muncii, Protecţiei Sociale şi Familiei, Agenţia Relaţii Funciare şi Cadastru), instanțe de judecată (Curtea Supremă de Justiţie, Curtea de Apel Chişinău), cât și mediul privat (Confederaţia Naţională a Sindicatelor, Asociaţia Băncilor din Moldova, Asociaţia Lichidatorilor şi Administratorilor din Moldova, avocați); și (ii) Raportul de respectare a standardelor și codurilor (ROSC), emis în decembrie 2014 de către Banca Mondială.

Probleme ale procesului de insolvabilitate sunt evidențiate și în documente de politici (de ex. Strategia națională de dezvoltare Moldova 2020, aprobată prin Legea nr.166/2012, punctează asupra carențelor exercitării dreptului de gaj în cazul insolvabilității debitorului), iar îmbunătățirea procedurii de insolvabilitate este o direcție strategică în cadrul Pilonului V al Strategiei de reformă a sectorului justiției, aprobată prin Legea nr.231/2011. Totodată, clasamentul Doing Business 2018 a depunctat Republica Moldova pentru lipsa posibilității creditorilor individuali de a solicita informații de la administratorul insolvabilității.

Cu asistența specialiștilor Băncii Mondiale, au fost organizate întâlniri bilaterale și multilaterale cu participanții la raporturile juridice de insolvabilitate (inclusiv judecători, asociații profesionale ale creditorilor și administratorilor), în care au fost dezbătute în prealabil aspectele-cheie ale reformei și soluțiile juridice posibile.

Prin Ordinul Ministrului Economiei şi Infrastructurii nr.58 din 7 februarie 2018 în scopul îmbunătăţirii cadrului legal privind insolvabilitatea pentru asigurarea unui proces accesibil, echitabil şi eficient, bazat pe respectarea echilibrată a intereselor economice a debitorilor şi creditorilor, precum şi în scopul asigurării continuităţii acţiunilor de monitorizare a implementării Legii insolvabilităţii nr.149 din 28.06.2012 a fost instituit un Grup de lucru. În cadrul Grupului de lucru au fost incluşi reprezentanţi ai Ministerului Finanţelor, Ministerului Sănătăţii, Muncii şi Protecţiei Sociale, Băncii Naţionale din Moldova, Asociaţiei Băncilor din Moldova, Curţii Supreme de Justiţie, Curţii de Apel Chişinău, Confederaţiei Naţionale a Sindicatelor, Uniunii Administratorilor Autorizaţi şi alţii. Astfel, constatăm că proiectul de lege este rezultatul activităţii Grupului de lucru.

**II**. **Principalele prevederi, locul actului în sistemul legislaţiei, elemente noi, efectul realizării.**

Cele mai importante prevederi reformate se referă la următoarele:

1. Accesul creditorilor la procedura colectivă: pentru înlăturarea barierelor nejustificate, s-a precizat (art.20) că existența temeiurilor de intentare a procesului de insolvabilitate a debitorului este suficientă, fără ca creditorii să fie obligați a obține în prealabil hotărâri judecătorești irevocabile de încasare a datoriei. De altfel, practica judiciară generalizată deja a luat această cale, doar că neuniform.

2. Protecția debitorului: pentru a preveni cereri abuzive din partea creditorilor și insolvabilități intenționate:

- prezumția incapacității de plată va opera doar dacă debitorul este în întârziere de plată mai mult de 30 de zile (practica internațională variază la acest capitol între 8 zile și 24 de săptămâni);

- în referința la cererea introductivă (art.28), debitorul va putea răsturna prezumția incapacității de plată, prin prezentarea probelor care să confirme că a executat obligațiile pecuniare sau că există o acțiune civilă în legătură cu această obligație, intentată până la depunerea cererii introductive, ori că obligația poate fi stinsă prin compensare;

- debitorul a fost echipat cu mijloace de apărare eficace, prin dreptul de a cere despăgubiri (art.33).

3. Protecția creditorilor garantați: creditorii care dețin un gaj sau ipotecă asupra bunurilor debitorului nu vor putea cere separarea bunului (art.48), dar vor beneficia de un regim mai adecvat de valorificare a bunurilor grevate, exprimat prin:

- posibilitatea exceptării de la moratoriu (art.81 și art.184) și continuarea valorificării garanțiilor, atunci când bunul grevat nu este esențial pentru restructurarea cu succes a debitorului ori pentru vânzarea afacerii debitorului (aplicabil și creditorilor care dețin doar drepturi reale, nu și creanțe, asupra debitorului);

- continuarea sporirii dobânzii aferente părții garantate din creanță (art.75);

- reguli clare de stabilire a rangului de prioritate cronologică în raport cu alți creditori asimilați prin lege celor garantați (art.50 alin.(3)).

În context, pentru transparență și echitate, valoarea garanțiilor reale în limita cărora creanțele se vor considera garantate va fi stabilită prin evaluare independentă (art.108 alin.(5)).

4. Protecția valorii masei debitoare: procedura de lichidare a masei debitoare în cadrul falimentului a fost îmbunătățită prin:

- asigurarea echității și transparenței, lichidatorul fiind obligat să obțină o evaluare independentă a bunurilor și să o aplice la expunerea bunilor spre vânzare, în licitația cu strigare sau, în caz de eșec, în licitațiile cu reducere;

- vânzarea bunurilor din masa debitoare la prețuri de piață, cu posibilitatea reducerii justificate și temperate a prețului;

- interzicerea vânzării către soții, rudele și afinii lichidatorului, organizatorului licitației sau judecătorilor instanței de insolvabilitate.

5. Asigurarea unei cooperări productive între administratorul insolvabilității sau lichidator, pe de o parte, și creditorii individuali sau organele creditorilor, pe de altă parte, prin:

- motivarea adecvată a administratorilor, în condițiile prevenirii abuzurilor din partea acestora (art.70), scop realizabil prin stabilirea prin negocieri a cuantumului onorariului (fix și de succes) și ajustarea acestuia în funcție de performanțe;

- posibilitatea contestării în instanță a refuzului administratorului de a convoca adunarea creditorilor (art.55);

- dezvăluirea adecvată de către administrator a numărului de întreprinderi debitoare în gestiune, înainte de a acceptarea mandatului (art.63);

- obligația administratorului de a prezenta informații nu doar organelor creditorilor, dar și creditorilor individuali (deficiență semnalată de ultimul raport Doing Business);

- dreptul de destituire al administratorului care nu acționează cu diligența profesională, fără alt temei (art.71).

6. Încurajarea finanțării post-intentare: obligațiile rezultate din contractele de credit și împrumut, încheiate după intentarea procesului de insolvabilitate, sunt obligații ale masei (art.52), deci se satisfac cu prioritate față de alte creanțe, iar garanțiile acestor obligații au grad de prioritate inferior celor existente, decât dacă creditorii garantați acceptă schimbarea rangului de prioritate. Practica mondială recentă arată că fluidizarea împrumuturilor post-intentare este un factor determinant pentru continuarea activității debitorului, prevenirea falimentului și o recuperare mai bună a creanțelor.

7. Anularea unor acte juridice (art.104 și art.105): posibilitatea recuperării activelor debitorului prin anularea tranzacțiilor suspecte a fost îmbunătățită prin:

- clarificarea cercului de tranzacții care pot fi anulate, inclusiv tranzacții încheiate cu intenția de a împiedica, întârzia sau complica posibilitatea de stingere a creanțelor creditorilor;

- uniformizarea și reducerea perioadei ”de suspiciune” pentru anularea tranzacțiilor frauduloase, preferențiale și subevaluate;

- extinderea cercului de persoane afiliate, tranzacțiile cu care pot fi anulate, pentru a preveni disimularea;

- oferirea dreptului de a înainta acțiune în anulare și creditorilor individuali.

8. Procedura accelerată de restructurare: debitorul care este în dificultate financiară poate preveni intrarea în insolvabilitate, prin negocierea extra-judiciară, cu notificarea instanței de judecată, cu clasele de creditori afectați a unui potențial plan de restructurare (art.219). În cazul de reușită a negocierilor, planul va fi supus aprobării instanței de insolvabilitate și implementat, iar în caz de eșec, debitorul va depune cerere introductivă în mod general.

9. Creșterea transparenței procedurilor de insolvabilitate: după punerea în funcțiune a Registrului cauzelor de insolvabilitate (proces care este pe rol), publicarea actelor în Monitorul Oficial va fi substituită cu publicarea în acest registru. Costurile procesului se vor reduce, iar accesul la datele publice va fi îmbunătățit.

10. Dreptul la un recurs efectiv: a fost fortificat, prin extinderea cercului de hotărâri și încheieri pasibile de recurs (ex. hotărârea privind admiterea sau respingerea cererii de declarare a nulității actelor juridice, încheierea privind separarea bunului sau refuz în separare) sau a cercului de persoane care pot face recurs (ex. hotărârea de intentare poate fi atacată și de creditorii care s-au opus intentării). În ipoteza că instanțele de insolvabilitate vor aplica corect cerința legală privind transmiterea către instanța de recurs doar a actelor care sunt relevante pentru examinarea recursului și nu a întregului dosar, protecția extinsă a dreptului la un recurs efectiv nu va tergiversa mersul procesului.

În sinteză, efectele scontate ale reglementărilor lor se rezumă la asigurarea redresării financiare a întreprinderilor viabile și eliminarea din piață a celor neviabile, maximizarea ratei de recuperare a creanțelor creditorilor garantați și chirografari, eficientizarea procedurilor de restructurare (inclusiv accelerată) și faliment (inclusiv simplificat) și, în ultimă instanță, fluidizarea circuitului financiar și accesului de finanțare.

**III. Referinţe la reglementările corespondente ale legislaţiei comunitare şi nivelul compatibilităţii proiectului legii cu reglementările în cauză.**

Aquis-ul comunitar nu conţine reglementări dedicate în domeniul insolvabilității, acestea fiind de prerogativa legislațiilor naționale. *Regulamentul (UE) 2015/848 al Parlamentului European și Consiliul privind procedurile de insolvență* abordează aspecte precum jurisdicția, dreptul aplicabil, recunoașterea și executarea hotărârilor în materie de insolvență, coordonarea procedurilor de insolvență transfrontaliere, însă nu cere statelor membre să introducă anumite proceduri sau să se asigure că procedurile lor sunt eficace pentru promovarea restructurărilor prevenite. Respectiv, *Propunerea de Directivă a Parlamentului European și Consiliului 2016/0359 (COD) privind cadrele de restructurare preventivă, a doua șansă și măsurile de sporire a eficienței procedurilor de restructurare, de insolvență și de remitere de datorie* are drept scop introducerea de către toate statele membre a unei serii de principii esențiale prin care să asigure eficacitatea cadrului de restructurare preventivă și a cadrului pentru a doua șansă și măsuri prin care toate tipurile de proceduri de insolvență să devină mai eficiente, prin reducerea duratei și a costurilor conexe ale respectivelor proceduri și prin îmbunătățirea calității acestora.

La nivel mondial, documentul de referință pentru reforma reglementărilor în materie de insolvabilitate este *Ghidul legislativ privind legea insolvabilității*, elaborat de Comisia Națiunilor Unite pentru Drept Comercial Internațional (UNCITRAL). Scopul declarat al acestui Ghid este de a asista statele în constituirea unui cadru juridic eficace și eficient pentru abordarea problemei dificultății financiare a debitorilor, iar intenția autorilor Ghidului este de a fi uzat în calitate de referință de către autoritățile naționale care elaborează reglementări legale noi sau le revizuiesc pe cele în vigoare. De rând cu Ghidul numit, alte repere importante pentru prezentul proiect de lege, sub aspect de analiză comparată, au servit legile statelor care recent au reformat procedurile colective, inclusiv legile României (2014, modificată) și Germaniei (1999, modificată).

Modificările și completările propuse la Legea insolvabilității prin prezentul proiect de lege nu implică cheltuieli financiare din bugetul public național.

În virtutea prevederilor art. 32 din Legea nr.100/2017 proiectul legii pentru modificarea şi completarea Legii insolvabilității, însoțit de prezenta Notă informativă, se transmite spre avizare autorităților publice interesate şi se supune consultării publice.

**Secretar de Stat Vitalie IURCU**