

**ANALIZA IMPACTULUI**  
**la proiectul de lege pentru modificarea Legii insolabilității nr. 149/2012**  
**(număr unic 318/MDED/2024)**

<b>Analiza impactului de reglementare</b>	
<b>Titlul analizei impactului</b> (poate conține titlul propunerii de act normativ):	Proiectul de lege pentru modificarea Legii insolabilității nr.149/2012
<b>Data:</b>	Martie 2024
<b>Autoritatea administrației publice (autor):</b>	Ministerul Dezvoltării Economice și Digitalizării
<b>Subdiviziunea:</b>	Direcția politici de dezvoltare a antreprenoriatului Direcția politici de reglementare a mediului de afaceri
<b>Persoana responsabilă și datele de contact:</b>	Viorica Cojuhari, tel. 022 250 606, email: viorica.cojuhari@mded.gov.md Valentina Chiper, tel. 022 250 616, email: valentina.chiper@mded.gov.md
<b>Compartimentele analizei impactului</b>	
<b>1. Definirea problemei</b>	
a) Determinați clar și concis problema și/sau problemele care urmează să fie soluționate	
<p>În ultimii ani au fost identificate o serie de probleme care țin de caracterul defectuos al unor reglementări în materie de insolabilitate (e.g cu privire la recuperarea cheltuielilor și onorariului administratorului de insolabilitate), pe de o parte, curențe ale practicii de aplicare a Legii insolabilității nr. 149/2012 (în continuare Legea insolabilității) (e.g. aplicarea instituției strămutării în cauzele de insolabilitate), pe de altă parte, de exemplu:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- administratorii autorizați nu își pot recupera în anumite cazuri cheltuielile și onorariul pentru perioada provizorie;</li> <li>- adunările creditorilor nu pot fi desfășurate prin mijloace electronice;</li> <li>- lipsește uniformitatea cu privire la conținutul rapoartelor administratorilor de insolabilitate/lichidatorilor;</li> <li>- creditorii care nu au o creanță față de debitorul insolabil însă dețin un drept de garanție asupra unui bun din masa debitoare nu își pot valorifica dreptul de garanție;</li> <li>- administrarea precară a proceselor de insolabilitate în care sunt implicate companii de stat;</li> <li>- procedurile de insolabilitate a întreprinderilor de stat și a societăților comerciale cu capital de stat nu pot fi în mod corespunzător monitorizate de către reprezentanții statului.</li> <li>- lipsa referinței în lege la fondatorul și organelor de conducere ale întreprinderii de stat ca și formă juridică distinctă de organizare, precum și lipsa notificării fondatorului privind depunerea cererii introductive, derularea și finalizarea procedurilor de insolabilitate;</li> <li>- planurile de restructurare sunt aprobate de către creditorii validați provizoriu, iar ulterior creanțele acestor creditorii sunt respinse, însă planul de restructurare rămâne valabil;</li> <li>- incertitudini în aplicarea unor prevederi ale legii care nu au fost ajustate conform unor noțiuni actualizate din lege, în speță între noțiunea de masă debitoare și articolul 40 care reglementează care bunuri nu pot fi incluse în masa debitoare;</li> <li>- quantumul onorariului fix al administratorilor autorizați nu poate fi calculat, din motiv de schimbare a bazei de calcul, prin modificarea Hotărârii Guvernului nr. 743/2002 cu privire la salarizarea angajaților din unitățile cu autonomie financiară;</li> </ul>	

- rata de recuperare a creanțelor aferente contribuțiilor de asigurări sociale de stat este scăzută, fapt ce are impact asupra dreptului angajaților la prestații sociale asigurate.
- imposibilitatea contestării hotărârilor comitetului creditorilor direct în instanța de insolvență;
- încheierile de respingere a cererii de repunere în termen a cererii de admitere a creanțelor nu pot fi contestate cu recurs;
- prevederile legale aferente asociațiilor de economii și împrumut (privind emiterea licenței de către Comisia Națională a Pieței Financiare) sunt inoperante.

La fel, prin hotărâri ale Curții Constituționale au fost atestate viduri legislative care țin de reglementarea procedurii de insolvență. Nu în ultimul rând, carențele legii și practicii au generat un anumit dezechilibru al drepturilor și intereselor legale ale diferitor participanți ai procedurilor colective, care îi descurajează pe participanți să opteze pentru proceduri de restructurare, inclusiv accelerată, în favoarea procedurii falimentului.

În aceste circumstanțe, pentru depășirea deficiențelor identificate, prin proiectul de lege pentru modificarea Legii insolvenței (în continuare proiect de lege) se va interveni asupra problemelor menționate mai sus.

b) Descrieți problema, persoanele/entitățile afectate și cele care contribuie la apariția problemei, cu justificarea necesității schimbării situației curente și viitoare, în baza dovezilor și datelor colectate și examinate

Problemele identificate se rezumă la următoarele:

- legea nu este explicită în ceea ce privește sursa, cuantumul și modalitatea de recuperare a cheltuielilor și onorariului administratorului insolvenței în anumite cazuri (de exemplu, prin hotărârea Curții Constituționale nr. 8 din 04.05.2022 s-a constatat omisiunea de a reglementa un mecanism pentru recuperarea cheltuielilor efectuate în avans și pentru încasarea remunerației administratorului provizoriu în situația în care în patrimoniul debitorului nu există bunuri, iar membrilor organelor de conducere nu le este imputabilă apariția stării de insolvență a debitorului);
- legea nu reglementează posibilitatea desfășurării adunărilor creditorilor prin mijloace electronice, iar în consecință creditorii sunt nevoiți să convoace adunările cu prezența (fapt care determină costuri și timp suplimentar) sau prin corespondență (care însă nu permit dezbateră eficientă a subiectelor de pe ordinea de zi);
- legea nu stabilește ce informație trebuie să conțină raportul administratorului reglementat la art. 72 din Legea insolvenței, iar în consecință nu este clar dacă există careva informații care în mod obligatoriu trebuie să fie raportate și, respectiv, în prezent rapoartele administratorilor au un conținut neuniform;
- legea nu include prevederi care să facă referință la întreprinderi de stat ca și formă juridică distinctă de organizare a persoanei juridice și corespunzător la organele de conducere ale întreprinderii de stat și fondatorul acesteia, Actualmente 63 de întreprinderi de stat și societăți comerciale cu capital majoritar sau integral public se află în procedură de insolvență (43) sau lichidare (14);
- există incertitudini cu privire la statutul bunurilor grevate cu garanții în cadrul procedurii de restructurare și modalitatea de valorificare a acestora (de exemplu, posibilitatea de anulare a grevării și de vânzare a bunului grevat, fără o claritate cu privire la modalitatea de compensare a creditorului garantat);
- coeficienții utilizați pentru calcularea cuantumului onorariului fix al administratorilor autorizați nu mai sunt în vigoare și au fost înlocuiți cu alți indici, prin modificarea Hotărârii Guvernului nr. 743/2002 cu privire la salarizarea angajaților din unitățile cu autonomie financiară;

- neclaritate în aplicarea prevederilor privind bunurile care nu pot fi incluse în masa debitoare a întreprinderii insolubile și noțiunea definită la art. 2 din lege.

- intrarea întreprinderilor în procedură de insolabilitate și formarea datoriilor la bugetul asigurărilor sociale de stat afectează stabilirea prestațiilor sociale ale salariaților.

În acest sens conform Raportului Curții de Conturi de audit financiar al Raportului Guvernului privind executarea bugetului asigurărilor sociale de stat în anul 2023, soldul creanțelor luate în evidență specială de către CNAS la situația din 31.12.2023, aferente agenților economici aflați în insolvență, constituia 483,7 mil. lei, fiind înregistrată o creștere cu 11,2 mil. lei, comparativ cu aceeași perioadă a anului 2022. Totodată, auditul menționează că în anul 2023 au fost anulate creanțe în valoare de 42,1 mil. lei aferente a 290 de agenți economici insolvenți, în baza hotărârilor judecătorești, fiind stinse în acest sens inclusiv creanțele față de BASS.

- legea nu reglementează statutul planului de restructurare a debitorului aprobat prin votul creditorilor ale căror creanțe au fost validate provizoriu (până la soluționarea contestațiilor) și ulterior respinse, dar și a creanțelor sub condiție suspensivă. În baza redacției actuale a Legii insolabilității, un atare plan rămâne în vigoare chiar dacă nu mai reflectă voința reală a creditorilor, însă nu poate fi revocat sau cumva modificat de către aceștia;

- prevederile legale aferente asociațiilor de economii și împrumut (privind emiterea licenței de către Comisia Națională a Pieței Financiare) sunt inoperante;

- încheierile de respingere a cererii de repunere în termen a cererii de admitere a creanțelor nu pot fi contestate cu recurs;

- existența lacunelor legale în vederea monitorizării procedurii de insolabilitate a întreprinderilor de stat și a societăților comerciale cu capital de stat, ținând cont de prevederile Strategiei cu privire la administrarea proprietății de stat în domeniul întreprinderilor de stat și societăților comerciale cu capital integral sau majoritar de stat pentru anii 2023-2030, aprobată prin Hotărârea Guvernului nr. 911/2022

Conform datelor publicate de Serviciul Fiscal de Stat pe portalul date.gov.md la situația din 31.12.2023, 2746 de întreprinderi erau în procedură de insolabilitate, din care 49 întreprinderi de stat.

Problemele enunțate mai sus afectează în mod direct participanții la procesul de insolabilitate, aceștia fiind lezați în drepturile sale sau aflându-se în imposibilitatea exercitării acestora în mod eficient, și anume:

- drepturile creditorilor sunt lezate prin:

(i) lipsa protecției efective în cazul folosirii bunurilor grevate în procedura de restructurare, manifestată prin modificarea sau stingerea gajului fără acordarea altei garanții;

(ii) imposibilitatea recuperării în întregime a creanțelor aferente contribuțiilor de asigurări sociale de stat, fapt ce impactează stabilirea prestațiilor sociale obligatorii ;

(iii) imposibilitatea modificării sau revocării planului de restructurare a debitorului aprobat prin votul creditorilor ale căror creanțe sunt sub condiție suspensivă sau validate provizoriu și ulterior respinse. În consecință, aceștia sunt ținuți de un plan care nu reflectă voința creditorilor;

(iv) limitarea dreptului de recuperare a creanțelor garantate, din moment ce o parte din mijloacele bănești obținute din vânzarea bunurilor grevate ar putea fi îndreptate spre achitarea onorariului fix, în afară de onorariul de succes;

(v) imposibilitatea desfășurării adunării creditorilor prin mijloace electronice;

(vi) îngrădirea accesului la justiție, manifestată prin imposibilitatea contestării cu recurs a încheierii de respingere a cererii de repunere în termen a cererii de admitere a creanțelor;

(vii) limitarea dreptului creditorilor la informație, pe motiv că nu au un temei legal în baza cărora să ceară comunicarea anumitor informații în cadrul rapoartelor administratorilor;

- drepturile debitorilor sunt lezate prin:
  - (i) faptul că sunt supuși unui plan de restructurare (aprobat de creditorii cu creanțe validate provizoriu și respinse / sub condiție suspensivă) care nu reflectă voința creditorilor;
  - (ii) reticența creditorilor garantați de a accepta restructurarea debitorului, pentru a nu fi lezați în drepturile de valorificare a bunurilor grevate;
- administratorii autorizați sunt lezați prin:
  - (i) imposibilitatea recuperării cheltuielilor suportate în perioada provizorie, dar și a onorariului sporit;
  - (ii) imposibilitatea stabilirii cuantumului fix al administratorului autorizat;
  - (iii) incertitudinea în ceea ce privește dreptul de încasare a onorariului fix din contul mijloacelor bănești obținute în urma valorificării bunurilor grevate;
  - (iv) incertitudinea în ceea ce privește informația pe care trebuie să o includă în rapoartele sale.

În consecință, apariția numeroaselor litigii în acest sens determină antrenarea, în mod subsecvent, a instanțelor de judecată competente să soluționeze aceste litigii, prin creșterea volumului de lucru și, astfel, a resurselor necesare pentru soluționarea acestora.

La apariția problemelor enunțate au contribuit:

- debitorii cu rea-credință care aplică în mod incorect instituția restructurării, propunând proiecte de planuri care nu asigură o protecție efectivă a creditorilor garantați ale căror bunuri grevate sunt utilizate în procesul de restructurare; și
- creditorii de rea-credință (de obicei, afiliați cu debitorul) care nu dețin o creanță față de debitorul insolubil, însă solicită validarea pentru a putea vota (în baza validării provizorii) un plan de restructurare favorabil debitorului, chiar dacă în final creanța acestora este respinsă.
- administratorii de rea-credință care gestionează ineficient debitorul insolubil.

Astfel, intervenția care se intenționează a fi efectuată prin intermediul proiectului de lege de modificare se justifică prin necesitatea soluționării problemelor identificate și, respectiv, asigurarea respectării și posibilității exercitării în mod eficient a drepturilor participanților la procesul de insolabilitate.

c) Expuneți clar cauzele care au dus la apariția problemei

Cauzele de bază care au dus la apariția problemelor identificate se rezumă la următoarele:

- prevederi ale Legii insolabilității care sunt depășite de timp sau sub-optimale din punct de vedere al raportului riscuri-beneficii (ex. recuperarea costurilor suportate în perioada de observație, atunci când nu sunt bunuri în patrimoniul debitorului; desfășurarea adunării creditorilor prin mijloace electronice, stabilirea cuantumului onorariului fix în baza unor coeficienți abrogați);
- vidurile legislative existente în Legea insolabilității, identificate atât prin hotărârile Curții Constituționale, cât și în procesul de aplicare a legii (ex. cu privire la modul în care se realizează protecția creditorilor garantați în restructurare; cu privire la conținutul raportului administratorului);
- aplicarea eronată a prevederilor Legii insolabilității de către participanții la procesul de insolabilitate (ex. propunerea de către debitor a unui plan de restructurare prin care nu se asigură protecția efectivă a creditorilor garantați); și
- exercitarea cu rea-credință de către participanții la procesul de insolabilitate a drepturilor, în scopul satisfacerii intereselor personale (ex. prin depunerea cererilor neîntemeiate de validare depuse în scopul obținerii validării provizorii, fapt ce ar permite votarea unui plan de restructurare

favorabil debitorului), fără a ține cont de consecințele care ar putea surveni în acest caz, inclusiv votarea unui plan defavorabil creditorilor validați.

d) Descrieți cum a evoluat problema și cum va evolua fără o intervenție

Evoluția problemelor identificate a determinat:

- imposibilitatea recuperării de către administratorii autorizați, în anumite cazuri, a cheltuielilor suportate în perioada provizorie și a onorariului fix pentru această perioadă dar și a stabilirii cuantumului onorariului fix;
- apariția unei practici incorecte cu privire la tipurile de încheieri emise pe marginea cererii de repunere în termen a cererii de admitere a creanțelor care pot fi contestate cu recurs;
- aprobarea unor planuri de restructurare care nu asigură protecția efectivă a creditorilor garantați și, în consecință, îngrădirea drepturilor acestor creditori de a-și satisface creanțele sale din contul acestor bunuri;
- aprobarea unor planuri de restructurare care nu reflectă voința tuturor creditorilor validați și, respectiv, nu asigură satisfacerea creanțelor acestor creditori, dar și salvagardarea debitorului;
- imposibilitatea restructurării debitorilor întreprinderilor de stat / municipale în lipsa unor pârghii care ar permite repornirea activității și, respectiv, recuperarea creanțelor.
- riscul neachitării contribuțiilor de asigurări sociale, care au impact negativ asupra stabilirii prestațiilor. Astfel, se micșorează nu doar venitul asigurat, dar nu se recunoaște nici perioada de activitate completă, diminuând stagiul de cotizare.
- riscul includerii în masa debitoare a unor bunuri, pentru care legile speciale stabilesc regim distinct.
- lipsa de intervenție din partea reprezentantului statului în cadrul insolvenței întreprinderilor de stat

Fără intervenția care se intenționează a fi făcută prin proiectul de lege, aceste probleme se pot agrava și ar putea genera litigii cu privire la:

- recuperarea cheltuielilor suportate în perioada provizorie;
- valorificarea bunurilor grevate în procedura de restructurare; și
- valabilitatea planurilor de restructurare votate de creditorii cu creanțe validate provizoriu (și respinse), și sub condiție suspensivă.

În consecință, aceste litigii ar determina reducerea eficienței procedurilor de insolvență, în special al procedurii de restructurare, și ar crește costurile procesului de insolvență sub formă de cheltuieli de judecată legale de soluționarea litigiilor și onorariu fix al administratorului insolvenței/lichidatorului până la lichidarea întârziată a debitorului.

Mai mult, carențele semnalate ale reglementării procesului de insolvență va descuraja în continuare creditorii să opteze pentru procedura de restructurare, în special restructurarea accelerată, dar și ar descuraja finanțările post-intentare a procesului.

În esență, evoluția acestor probleme nu va permite realizarea corectă și efectivă a instituției restructurării, iar scopul acesteia de salvagardare a debitorilor în dificultate financiară nu va putea fi atins.

e) Descrieți cadrul juridic actual aplicabil raporturilor analizate și identificați carențele prevederilor normative în vigoare, identificați documentele de politici și reglementările existente care condiționează intervenția statului

În prezent, raporturile analizate sunt guvernate de Legea insolvenței nr. 149/2012. Principalele deficiențe ale reglementărilor aferente problemelor identificate se rezumă la următoarele:

- lipsa reglementării cu privire la soluționarea unor cereri (ex. de strămutare) (art.5);
- lipsa reglementării obligațiilor de notificare a fondatorului întreprinderilor de stat și municipale (art.19, 20 și 24);
- reglementări depășite cu privire la modul de calculare a cuantumului onorariului fix (art.25 și 70);
- lipsa reglementării cu privire la cazurile când nu pot fi recuperate cheltuielile aferente perioadei de observare a debitorului (art.32);
- neconcordanțe între noțiunea de masă debitoare și articolul 40 care stabilește care bunuri nu sunt pasibile includerii în masa debitoare.
- creanțele aferente contribuțiilor de asigurări sociale de stat sunt incluse la rangul III (art.43), comparativ cu plățile salariale, în acest sens există riscul excluderii stagiului de muncă lucrat în perioada respectivă;
- lipsa posibilității de desfășurarea a adunării creditorilor prin mijloace electronice (art.56);
- limitarea posibilităților de contestare a hotărârilor adunării creditorilor (art.59);
- lipsa reglementării cu privire la conținutul raportului administratorului insolvenței (art.72);
- lipsa certitudinii cu privire la cheltuielile și tipurile de onorarii care pot fi acoperite din produsul obținut din valorificarea bunurilor grevate cu garanții (art.132);
- lipsa posibilității de contestare a încheierii de respingere a cererii de repunere în termen a cererii de admitere a creanțelor (art.145);
- lipsa unor criterii clare de protecție efectivă a creditorilor garanțați, dar și a reglementărilor cu privire la vânzarea bunurilor grevate (art.190);
- lipsa reglementării cu privire la aprobarea planului de restructurare doar după soluționarea tuturor contestațiilor asupra creanțelor (art.200);
- lipsa limitărilor cu privire la creditorii cu drept de a vota planul de restructurare (art.201).
- inaplicabilitatea prevederilor referitoare la licența emisă de Comisia Națională a Pieței Financiare (art.246).

Mai multe documente de politici au condiționat această intervenție (ex. Planul de acțiuni al Guvernului pentru anul 2024, aprobat prin hotărârea Guvernului nr. 887/2023, dar și deciziile Curții Constituționale nr. 8 din 05.04.2022 și nr. 17 din 20.09.2022). Sub aspect legal, această intervenție este elaborată în conformitate cu prevederile Legii nr. 100/2017 cu privire la actele normative, care reglementează procedura de modificare a unui act normativ.

## **2. Stabilirea obiectivelor**

a) Expuneți obiectivele (care trebuie să fie legate direct de problemă și cauzele acesteia, formulate cuantificat, măsurabil, fixat în timp și realist)

Principalele obiective ale intervenției statului ce urmează a fi realizată prin intermediul proiectului de lege țin de eliminarea disfuncționalităților identificate în Legea insolvenței și, drept urmare, asigurarea respectării drepturilor participanților la procesul de insolvență, și anume:

- asigurarea posibilității de stabilire a cuantumului onorariului fix al administratorilor autorizați;
- informarea corespunzătoare a autorităților publice, care au calitatea de fondator al întreprinderilor de stat și municipale, cu privire la procesele de insolvență ale acestor întreprinderi;
- asigurarea unei rate mai înalte de recuperare a creanțelor aferente contribuțiilor de asigurări sociale de stat;

- recuperarea cu succes de către administratorii autorizați a cheltuielilor suportate și onorariului pentru perioada provizorie în cazurile când debitorul insolubil nu dispune de bunuri;
- certitudinea cu privire la soarta bunurilor debitorului insolubil grevate în favoarea creditorilor care nu au creanță față de acest debitor;
- eliminarea îngrădirilor accesului la justiție în legătură cu contestarea încheierilor emise pe marginea cererii de repunere în termen a cererii de admitere a creanțelor;
- echilibrarea drepturilor tuturor participanților la proces în ceea ce privește contestarea hotărârilor adunării creditorilor;
- restructurări în cadrul cărora se ține cont de drepturile creditorilor garantați asupra bunurilor din masa debitoare și li se acordă o protecție corespunzătoare;
- creșterea ratei debitorilor restructurați cu succes;
- scăderea termenului de derulare a procesului de insolabilitate și a costurilor aferente acestui proces.

Obiectivele propuse urmează a fi atinse prin implementarea următoarelor soluții:

- clarificarea modalității de recuperare a cheltuielilor și onorariului fix de către administratorii de insolabilitate în cazurile când nu există bunuri în masa debitoare sau bunurile existente nu sunt suficiente pentru satisfacerea creanțelor creditorilor, dar și clarificarea modalității de calcul al onorariului fix;
- instituirea obligațiilor de notificare a autorităților publice cu privire la procesele de insolabilitate ale întreprinderilor de stat și municipale;
- concretizarea modului în care creditorul garantat care nu are creanțe față de debitorul insolubil, însă deține un drept de gaj asupra bunurilor din masa debitoare, poate exercita dreptul de gaj;
- protecția efectivă a drepturilor creditorilor garanți în cadrul procedurilor de restructurare prin (i) modificarea sau stingerea garanției reale doar cu acordul creditorilor garantați sau cu condiția primirii de către aceștia a unei protecții echivalente sub forma unei garanții reale asupra bunurilor de valoare similară, (ii) posibilitatea înstrăinării bunurilor grevate libere de gaj, cu constituirea gajului în favoarea creditorului garantat asupra veniturilor obținute din vânzare;
- clarificarea categoriilor de creditori cu drept de a vota planul de restructurare.

### **3. Identificarea opțiunilor**

a) Expuneți succint opțiunea „a nu face nimic”, care presupune lipsa de intervenție

Opțiunea ”a nu face nimic” echivalează cu lipsa unei intervenții din partea statului în raport cu problemele identificate. Acest fapt ar determina agravarea problemelor respective (a se vedea pct. 1. d) din prezenta analiză), iar lipsa intervenției din partea statului ar echivala cu tolerarea acestor probleme.

b) Expuneți principalele prevederi ale proiectului, cu impact, explicând cum acestea țintesc cauzele problemei, cu indicarea noutăților și întregului spectru de soluții/drepturi/obligații ce se doresc să fie aprobate

Principalele prevederi ale proiectului de lege se rezumă la următoarele:

- Instituirea dreptului administratorului de insolabilitate de a recupera cheltuielile suportate și onorariul acumulat pentru perioada de observare a debitorului de la membrii organelor de conducere care nu și-au executat obligație prevăzută la art.14 din Legea insolabilității(art.32 din lege).
- Instituirea obligațiilor de notificare a autorităților publice care au calitatea de fondator al întreprinderilor de stat și municipale, cu privire la procesele de insolabilitate ale acestor întreprinderi. Această modificare va asigura informarea corespunzătoare a autorităților publice cu

privire la principalele evenimente de impact ale proceselor de insolvabilitate ale întreprinderilor de stat și municipale.

- Actualizarea formulei de calcul al cuantumului onorariului fix al administratorilor autorizați.
- Această modificare va permite calcularea cuantumului onorariului fix în baza unor indici în vigoare.

- Includerea creanțelor aferente contribuțiilor de asigurări sociale de stat la rangul II (art.43).

- Această modificare va asigura o rată mai înaltă de recuperare a creanțelor date, din motiv că va crește prioritatea acestora în raport cu alte creanțe.

- Concretizarea cazurilor când creditorii garantați care nu au creanțe față de debitorul insolubil, însă deține un drept de gaj asupra bunurilor din masa debitoare, poate exercita dreptul de gaj asupra acestor bunuri, și anume doar dacă obligația garantată este exigibilă la data intentării procedurii de insolvabilitate (art. 50 din lege).

Această modificare va elucida că dreptul creditorilor garantați terți la o anumită protecție conform procedurii apare doar în caz că survine neexecutarea obligației garantate și, deci, nu poate fi accesată dacă debitorul obligației garantate o execută în mod corespunzător.

- Reglementarea posibilității de a desfășura adunările creditorilor cu utilizarea mijloacelor electronice (art.56). Această modificare va permite valorificarea unei alternative viabile desfășurării adunărilor cu prezența.

- Reglementarea dreptului tuturor participanților la procedura de insolvabilitate (debitor, creditor și administrator al insolabilității) de a contesta hotărârile adunării creditorilor atât pentru încălcări de procedură, cât și pentru motive de ilegalitate (art. 59 din lege).

Această modificare înlătură îngrădirile unor participanți în dreptul de a contesta hotărârile adunării creditorilor, înlăturând deficiențele constatate prin hotărârea Curții Constituționale nr. 17/2022.

- Clarificarea informației pe care trebuie să o conțină rapoartele administratorilor insolabilității (art.72). Această modificare va asigura certitudine în ceea ce privește conținutul rapoartelor și, respectiv, diligența pe care trebuie să o depună administratorii la pregătirea acestora.

- Concretizarea protecției pe care urmează să o primească creditorii garantați (i) în caz de modificare sau stingere a garanțiilor acestora, materializată în constituirea unei garanții reale asupra bunurilor de o valoare similară, determinată printr-o evaluare independentă, și (ii) în caz de vânzare a bunurilor grevate, materializată prin constituirea gajului asupra mijloacelor bănești obținute din vânzare (art. 190 din lege).

Această modificare va împiedica afectarea drepturilor creditorilor garantați în cazul restructurării debitorilor, clarificând protecția pe care aceștia urmează să o primească, fiind respectate drepturile și interesele deopotrivă a debitorului și acestor creditori.

- Statuarea faptului că votarea planului de restructurare poate avea loc doar după soluționarea tuturor contestațiilor împotriva creanțelor (art. 200 din lege)

- Reglementarea categoriilor de creditori care nu sunt în drept să voteze planul de restructurare a debitorului, și anume: creditorii cu creanțe sub condiție suspensivă (art. 201 din lege).

Aceste modificări vor asigura votarea planului de restructurare doar de către creditorii validați și, respectiv, evitarea adoptării unui plan care să nu corespundă intereselor acestor creditori.

Modificările propuse se regăsesc în prevederile proiectului de lege de modificare a Legii insolabilității.

c) Expuneți opțiunile alternative analizate sau explicați motivul de ce acestea nu au fost luate în considerare

La elaborarea proiectului legii de modificare au fost analizate mai multe opțiuni alternative pentru fiecare problemă, fiind selectate cele care rezultă din aplicarea coroborată a prevederilor legislației naționale, practica aplicării legii naționale și a legilor altor state din același sistem de drept, dar și

cele mai bune practici internaționale (best practices) redată în Ghidul legislativ privind legea insolvenței - documentul de referință pentru reforma reglementărilor în materie de insolvență, 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 ca acesta să fie utilizat în calitate de referință de către autoritățile naționale care elaborează reglementări legale noi sau le revizuiesc pe cele în vigoare.

Totodată, s-a ținut cont și de contextul social-economic al Republicii Moldova, or implementarea unor soluții alternative nu ar fi oportună la etapa actuală, de exemplu în ceea ce privește recuperarea cheltuielilor suportate în perioada provizorie, alternativ, dintr-un fond constituit din contul bugetului public sau fond mutual constituit din alocații din procedurile de insolvență anterioare (similar celui existent în legislația Română) pentru recuperarea unor atare cheltuieli. Respectiv, s-a renunțat, cel puțin la această etapă, la soluții în care impactul net de reglementare, adică beneficiile scontate, ar depăși costurile/riscurile aferente.

#### **4. Analiza impacturilor opțiunilor**

a) Expuneți efectele negative și pozitive ale stării actuale și evoluția acestora în viitor, care vor sta la baza calculării impacturilor opțiunii recomandate

Chiar dacă cadrul legal al procesului de insolvență este relativ favorabil și fluid, totuși problemele descrise în prezenta analiză împiedică valorificarea plină a beneficiilor procedurii colective de recuperare a creanțelor și, în particular, a procedurii de restructurare, inclusiv accelerată. Efectele negative ale stării actuale de lucruri se manifestă prin:

- imposibilitatea recuperării de către administratorii autorizați, în anumite cazuri, a cheltuielilor suportate în perioada provizorie și a onorariului fix pentru această perioadă;
- lipsa informației (în posesia autorităților publice) cu privire la procesele de insolvență a întreprinderilor de stat și municipale, iar în consecință lipsa unei reacții prompte și, respectiv, efective;
- aprobarea unor planuri de restructurare care nu asigură protecția efectivă a creditorilor garanți și, în consecință, îngrădirea drepturilor acestor creditori de a-și satisface creanțele sale din contul acestor bunuri;
- aprobarea unor planuri de restructurare care nu reflectă voința creditorilor validați și, respectiv, nu asigură satisfacerea creanțelor acestor creditori, dar și salvagardarea debitorului;
- imposibilitatea restructurării debitorilor întreprinderilor de stat / municipale în lipsa unor părghii care ar permite repornirea activității și, respectiv, recuperarea creanțelor,
- tergiversarea procedurilor de insolvență, urmare a acțiunilor întreprinse (posibile în cadrul juridic existent) de unii debitori sau creditori de rea-credință.

Evoluția acestor efecte în viitor a fost descrisă la pct. 1.d) de mai sus.

b<sup>1</sup>) Pentru opțiunea recomandată, identificați impacturile completând tabelul din anexa la prezentul formular. Descrieți pe larg impacturile sub formă de costuri sau beneficii, inclusiv părțile interesate care ar putea fi afectate pozitiv și negativ de acestea

Autorii proiectului de lege au identificat următoarele impacturi, evidențiind beneficiile și părțile implicate care ar putea fi afectate:

- costurile desfășurării afacerilor (+1): Modificările propuse prin proiectul de lege vor crea condiții de scădere a numărului de litigii aferente procedurii de insolvență și, respectiv, reducerea termenului de desfășurare a acestei proceduri. În rezultat, s-ar reduce volumul cheltuielilor suportate în legătură cu procedura de insolvență în general și acestor litigii în special;

- povara administrativă (+1): diminuarea numărului de litigii aferente procedurii de insolvență și, respectiv, reducerea termenului de desfășurare a acestei proceduri ar reduce inclusiv din povara instanțelor de judecată încărcate cu un volum mare de lucru;
- activitatea diferitor categorii de întreprinderi mici și mijlocii (+2): modificările propuse ar determina creșterea interesului creditorilor garantați față de procedura de restructurare și, respectiv, ar contribui la salvagardarea activității mai multor debitori, în special întreprinderi mici și mijlocii;
- veniturile și cheltuielile publice (+1): scăderea numărului de litigii aferente procedurii de insolvență și, respectiv, reducerea termenului de desfășurare a acestei proceduri ar scădea și din cheltuielile publice suportate de către instanțele de judecată în legătură cu examinarea acestor procese;
- bunăstarea gospodăriilor casnice și a cetățenilor (+1): salvagardarea activității debitorilor (în urma restructurărilor reușite) ar determina păstrarea locurilor de muncă și, deci, ar contribui la bunăstarea cetățenilor;
- situația social-economică în anumite regiuni (+1): salvagardarea activității debitorilor (în urma restructurărilor reușite) ar determina continuarea achitării impozitelor în bugetele locale aferente activităților desfășurate;
- situația macroeconomică (+1): salvagardarea activității debitorilor (în urma restructurărilor reușite) ar determina continuarea achitării impozitelor aferente activităților desfășurate în bugetul național;
- gradul de ocupare a forței de muncă (+1): salvagardarea activității debitorilor (în urma restructurărilor reușite) ar determina păstrarea locurilor de muncă;
- nivelul veniturilor populației (+1): salvagardarea activității debitorilor (în urma restructurărilor reușite) ar determina păstrarea locurilor de muncă și, deci, ar contribui la asigurarea veniturilor pentru populație.

Implementarea proiectului nu necesită alocarea de mijloace financiare suplimentare de la bugetul de stat. Prin urmare, din perspectiva costurilor opțiunea analizată prin proiectul de lege nu implică un efect negativ în sensul suportării unor cheltuieli din bugetul de stat.

Potențialele beneficii rezultate din proiectul de lege se rezumă la următoarele:

- posibilitatea de recuperare a cheltuielilor și onorariului administratorilor autorizați pentru perioada provizorie în anumite cazuri;
- certitudinea cu privire la statutul bunurilor grevate în favoarea creditorilor terți și, respectiv, cazurile când aceste bunuri pot fi valorificate de către acești creditori;
- posibilitatea tuturor participanților la proces în egală măsură de a contesta hotărârile adunării creditorilor;
- cristalizarea protecției pe care o primesc creditorii garantați în cazul restructurării debitorilor insolventi.

Prin proiectul de lege vor fi afectați pozitiv participanții la procesul de insolvență, și anume:

- creditorii, debitorul și administratorul de insolvență, prin egalarea în drepturile de contestare a hotărârilor adunării creditorilor;
- creditorii și administratorul de insolvență prin instituirea posibilității de desfășurare a adunării creditorilor prin mijloace electronice;
- creditorii garantați, prin obținerea unei protecții efective în cazul valorificării bunurilor grevate în favoarea acestora;

<p>- administratorii autorizați, prin instituirea posibilității recuperării cheltuielilor suportate și a onorariului pentru perioada provizorie în anumite cazuri.</p> <p>Prin proiectul de lege ar putea fi afectați negativ membrii organelor de conducere ai debitorilor insolvăbili, prin instituirea obligației acestora de a recupera cheltuielile suportate și onorariul administratorului autorizat.</p>
<p>b<sup>2</sup>) Pentru opțiunile alternative analizate, identificați impacturile completând tabelul din anexa la prezentul formular. Descrieți pe larg impacturile sub formă de costuri sau beneficii, inclusiv părțile interesate care ar putea fi afectate pozitiv și negativ de acestea.</p>
<p>Nu au fost analizate opțiuni alternative, explicația fiind prezentată la pct. 3.c) de mai sus.</p>
<p>c) Pentru opțiunile analizate, expuneți cele mai relevante/iminente riscuri care pot duce la eșecul intervenției și/sau schimba substanțial valoarea beneficiilor și costurilor estimate și prezentați presupuneri privind gradul de conformare cu prevederile proiectului a celor vizate în acesta</p>
<p>Nu au fost identificate riscuri care ar putea duce la eșecul intervenției propuse prin proiectul de lege.</p> <p>În ceea ce privește gradul de conformare cu prevederile care se propun a fi introduse prin proiect, notăm că acestea reprezintă norme juridice imperative și, respectiv, sunt obligatorii pentru destinatarii indicați.</p>
<p>d) Dacă este cazul, pentru opțiunea recomandată expuneți costurile de conformare pentru întreprinderi, dacă există impact disproporționat care poate distorsiona concurența și ce impact are opțiunea asupra întreprinderilor mici și mijlocii. Se explică dacă sunt propuse măsuri de diminuare a acestor impacturi</p>
<p>Soluțiile propuse prin proiectul de lege sunt de natură să aibă un impact net pozitiv pentru mediul de afaceri, în general, și IMM, în particular. Dincolo de fluidizarea procedurilor de restructurare, inclusiv accelerată, soluțiile propuse ar trebui să crească motivația creditorilor, inclusiv garanți, să accepte restructurarea datoriilor și finanțările noi pentru întreprinderile în dificultate financiară, care pot fi revigorate.</p>
<p><b>CONCLUZIE:</b></p>
<p>e) Argumentați selectarea unei opțiuni, în baza atingerii obiectivelor, beneficiilor și costurilor, precum și a asigurării celui mai mic impact negativ asupra celor afectați</p>
<p>În lumina celor indicate în prezentul document, se va opta pentru aprobarea proiectului de lege, fapt ce ar trebui să permită soluționarea problemelor și a vidurilor legislative identificate în procesul de aplicare a Legii insolvențității.</p>
<p><b>5. Implementarea și monitorizarea</b></p>
<p>a) Descrieți cum va fi organizată implementarea opțiunii recomandate, ce cadru juridic necesită a fi modificat și/sau elaborat și aprobat, ce schimbări instituționale sunt necesare</p>
<p>Implementarea opțiunii recomandate va necesita modificarea doar a Legii insolvențității, fără a fi necesară modificarea legislației secundare. Nu vor fi necesare careva schimbări instituționale. Totodată, cu ocazia elaborării proiectului de lege de modificare a fost semnalată și reținută de autori necesitatea unui studiu ex-ante dedicat identificării și promovării soluțiilor legale pentru reforma cadrului de reglementare a procedurilor preventive, în particular armonizarea cu Directiva (UE) 2019/1023 a Parlamentului European și a Consiliului din 20 iunie 2019 privind cadrele de restructurare preventivă, remiterea de datorie și decăderile, precum și măsurile de sporire a eficienței procedurilor de restructurare, de insolvență și de remitere de datorie și de modificare a Directivei (UE) 2017/1132 (Directiva privind restructurarea și insolvența). O măsură prioritară ar</p>

<p>trebui să fie adoptarea unui program cu privire la "a doua șansă" pentru întreprinderile mici și mijlocii.</p>
<p>b) Indicați clar indicatorii de performanță în baza cărora se va efectua monitorizarea</p> <p>Monitorizarea implementării se va efectua în baza următorilor indicatori de performanță:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- creșterea ratei de conformare a subiecților prevederilor legale modificate;</li> <li>- creșterea numărului cazurilor de insolvabilitate soluționate, inclusiv în baza prevederilor legale modificate;</li> <li>- nivelul de satisfacție în rândul participanților la procesul de insolvabilitate;</li> <li>- nivelul de accesibilitate a procedurilor prevăzute de Legea insolvenței în redacția modificată prin legea de modificare a Legii insolvenței;</li> <li>- nivelul de acces la informație aferent implementării legii de modificare.</li> </ul>
<p>c) Identificați peste cât timp vor fi resimțite impacturile estimate și este necesară evaluarea performanței actului normativ propus. Explicați cum va fi monitorizată și evaluată opțiunea</p> <p>Pentru unele dintre modificările propuse prin proiectul de lege impacturile estimate vor fi resimțite imediat, de exemplu participării la procesul de insolvabilitate vor fi în drept să conteste hotărârile adunării creditorilor atât pentru încălcări de procedură cât și pe motive de ilegalitate. Pentru alte modificări, acestea vor fi resimțite peste 1-3 ani, de exemplu la finalizarea cu succes a unor restructurări realizate inclusiv în baza prevederilor legale modificate.</p>
<p><b>6. Consultarea</b></p>
<p>a) Identificați principalele părți (grupuri) interesate în intervenția propusă</p> <p>Principalele părți interesate în intervenția propusă prin intermediul proiectului de modificare a Legii insolvenței sunt participanții la procesul de insolvabilitate (creditorii, debitorii și administratorii autorizați) și autoritățile/instituțiile statului cu atribuții aferente domeniului insolvenței (de ex. instanțele de insolvență). Într-un context mai larg, beneficiile modificărilor operate vor fi resimțite la nivelul comunității de afaceri, în general, și va impulsiona circuitul creditului.</p> <p>Suplimentar, părțile interesate față de intervenția propusă sunt acele autorități publice și organizații care într-o anumită măsură au tangență cu domeniul insolvenței (ex. care ar putea avea calitatea de participant la procesul de insolvență).</p> <p>Lista autorităților publice și organizațiilor care își vor expune poziția vizavi de proiectul de lege, la etapa avizării, se va regăsi în Sinteza obiecțiilor și propunerilor (recomandărilor) la proiectul de hotărâre cu privire la aprobarea proiectului de lege pentru modificarea Legii insolvenței nr.149/2012.</p>
<p>b) Explicați succint cum (prin ce metode) s-a asigurat consultarea adecvată a părților</p> <p>În scopul respectării prevederilor Legii nr. 239/2008 privind transparența în procesul decizional, anunțul de consultare publică a fost publicat la 15.03.2024 pe portalul <a href="https://particip.gov.md/ro/document/stages/*/12194">https://particip.gov.md/ro/document/stages/*/12194</a>.</p> <p>În scopul implementării principiilor transparenței procesului decizional și respectării intereselor societății și drepturilor întreprinzătorilor, în conformitate cu Legea nr. 235/2006 cu privire la principiile de reglementare a activității de întreprinzător, Legea nr. 100/2017 cu privire la actele normative și Hotărârea Guvernului nr. 23/2019 cu privire la aprobarea Metodologiei de analiză a impactului în procesul de fundamentare a proiectelor de acte normative, analiza impactului de reglementare asupra proiectului va fi prezentată spre examinare Grupului de lucru al Comisiei de stat pentru reglementarea activității de întreprinzător.</p> <p>Proiectul de lege a fost înregistrat la Cancelaria de Stat cu număr unic 318/MDED/2024 fiind plasat pe portalul <a href="https://particip.gov.md/ro/document/stages/*/12384">https://particip.gov.md/ro/document/stages/*/12384</a> și a fost supus primei etape</p>

a avizării oficiale, fiind definitivat în contextul obiecțiilor și propunerilor prezentate de participanții la avizare.

Proiectul definitivat ca urmare a primei avizări a fost transmis spre avizare repetată autorităților publice centrale și instituțiilor responsabile, precum și spre examinare Grupului de lucru al Comisiei de stat pentru reglementarea activității de întreprinzător la data de 16.07.2024.

La 05.08.2024 a fost organizată o ședință interinstituțională în vederea identificării soluțiilor de consens pe marginea propunerilor din partea autorităților.

c) Expuneți succint poziția fiecărei entități consultate față de documentul de analiză a impactului și/sau intervenția propusă (se expune poziția a cel puțin unui exponent din fiecare grup de interese identificat)

Comentariile, obiecțiile și propunerile părților consultate, inclusiv a societății civile și sectorului privat au fost analizate și luate în considerație la îmbunătățirea proiectului și Analizei Impactului. În rezultatul examinării propunerilor la proiect a fost întocmit tabelul de sinteză a recomandărilor și au fost expuse argumentele pentru neacceptarea sau acceptarea parțială a propunerilor.

**Anexă**

**Tabel pentru identificarea impacturilor**

Categoriile de impact	Punctaj atribuit		
	Opțiunea propusă	Opțiunea alternativă 1	Opțiunea alternativă 2
<b>Economic</b>			
costurile desfășurării afacerilor	+1		
povara administrativă	+1		
fluxurile comerciale și investiționale	0		
competitivitatea afacerilor	0		
activitatea diferitor categorii de întreprinderi mici și mijlocii	+2		
concurența pe piață	0		
activitatea de inovare și cercetare	0		
veniturile și cheltuielile publice	+1		
cadrul instituțional al autorităților publice	0		
alegera, calitatea și prețurile pentru consumatori	0		
bunăstarea gospodăriilor casnice și a cetățenilor	+1		
situația social-economică în anumite regiuni	+1		
situația macroeconomică	+1		
alte aspecte economice	0		
<b>Social</b>			
gradul de ocupare a forței de muncă	+1		
nivelul de salarizare	0		
condițiile și organizarea muncii	0		
sănătatea și securitatea muncii	0		
formarea profesională	0		
inegalitatea și distribuția veniturilor	0		
nivelul veniturilor populației	+1		
nivelul sărăciei	0		
accesul la bunuri și servicii de bază, în special pentru persoanele social-vulnerabile	0		
diversitatea culturală și lingvistică	0		
partidele politice și organizațiile civice	0		
sănătatea publică, inclusiv mortalitatea și morbiditatea	0		
modul sănătos de viață al populației	0		
nivelul criminalității și securității publice	0		
accesul și calitatea serviciilor de protecție socială	0		
accesul și calitatea serviciilor educaționale	0		
accesul și calitatea serviciilor medicale	0		

accesul și calitatea serviciilor publice administrative	0		
nivelul și calitatea educației populației	0		
conservarea patrimoniului cultural	0		
accesul populației la resurse culturale și participarea în manifestații culturale	0		
accesul și participarea populației în activități sportive	0		
discriminarea	0		
alte aspecte sociale	0		
<b>De mediu</b>			
clima, inclusiv emisiile gazelor cu efect de seră și celor care afectează stratul de ozon	0		
calitatea aerului	0		
calitatea și cantitatea apei și resurselor acvatice, inclusiv a apei potabile și de alt gen	0		
biodiversitatea	0		
flora	0		
fauna	0		
peisajele naturale	0		
starea și resursele solului	0		
producerea și reciclarea deșeurilor	0		
utilizarea eficientă a resurselor regenerabile și neregenerabile	0		
consumul și producția durabilă	0		
intensitatea energetică	0		
eficiența și performanța energetică	0		
bunăstarea animalelor	0		
riscuri majore pentru mediu (incendii, explozii, accidente etc.)	0		
utilizarea terenurilor	0		
alte aspecte de mediu	0		
<p>Tabelul se completează cu note de la -3 la +3, în drept cu fiecare categorie de impact, pentru fiecare opțiune analizată, unde variația între -3 și -1 reprezintă impacturi negative (costuri), iar variația între 1 și 3 – impacturi pozitive (beneficii) pentru categoriile de impact analizate. Nota 0 reprezintă lipsa impacturilor. Valoarea acordată corespunde cu intensitatea impactului (1 – minor, 2 – mediu, 3 – major) față de situația din opțiunea "a nu face nimic", în comparație cu situația din alte opțiuni și alte categorii de impact. Impacturile identificate prin acest tabel se descriu pe larg, cu argumentarea punctajului acordat, inclusiv prin date cuantificate, în compartimentul 4 din Formular, lit.b<sup>1)</sup> și, după caz, b<sup>2)</sup>, privind analiza impacturilor opțiunilor.</p>			
<b>Anexe:</b>			
1. Proiectul de lege pentru modificarea Legii insolvenței nr. 149/2012;			
2. Nota informativă.			