

MODERNIZAREA LEGISLAȚIEI INSOLVENȚEI ÎN ROMÂNIA



*Conf. univ.
dr. Florin Aurel MOȚIU,
judecător,
Curtea de Apel Timișoara*

În prezent, în România debitorii supraîndatorați nu au la îndemână nicio pârghie pentru a se elibera de datoriile pe care nu le mai pot achita și singurele soluții oferite de bănci nu fac decât să ridice costul total al creditului. În acest context, o lege eficientă a insolvenței personale, alături de alte măsuri și bune practici, ar disciplina debitorii, asigurând o mai echilibrată satisfacere a creditorilor, dar, în același timp, ar preveni supraîndatorarea.

Cuvinte-cheie: *insolvență, creditor, debitor, prevenirea insolvenței, Comisia Europeană, Asociația Română a Băncilor.*

În perioada de criză economică din ultimii ani au devenit tot mai vizibile slăbiciunile mecanismelor de insolvență în România: instrumente de prevenire a insolvenței nefuncționale, lipsă de echilibru între protecția intereselor în concurs - creditorii versus debitor -, existența posibilității manipulării mecanismelor de vot pentru aprobarea unor planuri de reorganizare neviabile, cu consecința prelungirii artificiale a procedurii, creșterii costurilor procedurale și a riscului nerecuperării creanțelor de către creditorii, durata mare a proceselor de insolvență asociată cu nivelul redus al recuperării creanțelor în procedură ș.a.

În iulie 2010, în documentul intitulat „Restarting economic growth”, Consiliul Investitorilor Străini propunea, ca obiectiv al viitoarelor politici publice de sprijinire a unei economii funcționale și sustenabile, „modificarea legii insolvenței pentru a asigura o abordare echitabilă între creditorii și debitorii”.

De asemenea, într-un comunicat al Asociației Române a Băncilor din mai 2013, se arată că „băncile ar fi mai deschise spre creditare, dacă impactul legislației privind insolvența și modul de aplicare nu ar produce distorsiuni prin excesele intrării în insolvență. Este necesară urgentarea modificării și

Modernization of the insolvency legislation in Romania

At present, in Romania the indebted borrowers have no leverage at hand to release itself from the debts which can not pay and the solutions offered by the banks just increase the credit's total cost. In this context, an efficient law of the personal insolvency, alongside other measures and good practices would discipline borrowers, ensuring a more balanced satisfaction of the creditor, and at the same time would prevent big debts.

Key-words: *insolvency, creditor, borrower, preventing insolvency, European Commission, Romanian Banks Association*

completării legislației privind insolvența persoanelor juridice, limitând și sancționând excesele”.

Propunerile de *lege ferenda* formulate de reprezentanți ai comunității de afaceri (camere de comerț bilaterale, organizații reprezentative ale patronatelor sau ale operatorilor economici din anumite domenii de activitate), propunerile corpurilor profesionale juridice, ale judecătorilor sindici, numeroasele inițiative legislative parlamentare de modificare a cadrului legislativ al insolvenței au fost și ele expresia nevoii de îmbunătățire a legislației insolvenței, de adaptare a sa la așteptările reale ale economiei.

În cursul anului 2012, Banca Mondială reținea, în raportul său de evaluare a sistemelor de insolvență și a mecanismelor de protecție a drepturilor creditorilor din România (ROSC)¹, o serie de deficiențe ale cadrului normativ și instituțional actual care influențează eficiența procedurii insolvenței și formula recomandări ce vizau:

- echilibrarea intereselor debitor/creditor în procedura insolvenței;
- limitarea cauzelor ce generează reducerea șanselor de recuperare a creanțelor;
- operaționalizarea instrumentelor pre-insolvență;
- încurajarea înțelegerilor extra-judiciare creditor-debitor pentru depășirea dificultăților financiare.

¹ World Bank, Report on the Observance of Standards and Codes, www.worldbank.org.



Statisticile legate de durata procedurilor judiciare de insolvență continuă să fie îngrijorătoare. Astfel, chiar dacă un număr important de proceduri, în special - proceduri simplificate de insolvență, se închid într-o perioadă rezonabilă (până la 1 an – 64% din totalul de proceduri derulate în perioada 2006-2013), totuși există un număr semnificativ de cauze pentru care procedura continuă să fie excesiv de lungă (cca 12,17% din totalul procedurilor pe rol au o durată mai mare de 2 ani).

Pe lângă aceste indicii clare, era necesară îmbunătățirea cadrului normativ în această materie, nu trebuia omis faptul că procedura insolvenței se impunea a fi racordată la reforma legislației civile și procesual-civile, penale și procesual-penale, realizată prin noile Coduri, intrate toate în vigoare.

De asemenea, această inițiativă de codificare a legislației insolvenței se înscrie într-o tendință generală europeană de simplificare și modernizare a legislației, cu scopul de a ajuta întreprinderile și cetățenii în înțelegerea și aplicarea legii și de a stimula creșterea economică. La nivelul Uniunii Europene sunt în derulare programe de îmbunătățire și codificare a legislației aplicabile pieței interne. Astfel, Comisia Europeană a lansat, în decembrie 2012, un Program privind o reglementare adecvată și funcțională (REFIT). În cadrul acestui program, Comisia își propune măsuri ambițioase pentru a simplifica/codifica legislația, cu scopul de a ajuta întreprinderile și cetățenii în înțelegerea și aplicarea acestor norme și de a stimula creșterea economică. Președintele Comisiei Europene arăta, într-un comunicat din 2 octombrie 2013, că prin intermediul REFIT, Comisia a inițiat cel mai amplu exercițiu întreprins până în prezent, menit să simplifice legislația UE și, printr-un tablou de bord elaborat de Comisia Europeană, se vor urmări progresele înregistrate în această direcție, atât la nivel european, cât și național.²

Mai mult, în domeniul insolvenței, chiar în această perioadă este într-o etapă avansată de adoptare în cadrul Consiliului Uniunii Europene o inițiativă de modernizare a regulamentului european în materia insolvenței transfrontaliere³, care își propune să îmbunătățească coordonarea între procedurile de insolvență împotriva unui debitor deschise în mai multe state membre ale Uniunii Europene.

² http://ec.europa.eu/romania/news/20022012_dreptul_european_societati_comerciale_ro.htm.

³ Regulamentul CE nr. 1346/2000 privind procedurile de insolvență.

Semnalele mediului de afaceri legate de aceste inconsistențe ale cadrului normativ, practica judiciară neunitară, evaluările Comisiei Europene și ale organismelor financiare internaționale au fundamentat decizia Ministerului Justiției de a iniția un proiect ambițios de îmbunătățire și codificare a reglementării în acest domeniu încă din 2012.

Parte integrantă a Programului privind reforma sistemului judiciar (finanțat prin împrumut de la Banca Mondială), acest proiect a beneficiat de asistența tehnică a unui consorțiu care reunește expertiza juridică, practică și universitară (Pricewaterhouse Coopers Business Recovery Services SPRL România, Stănescu, Milos și Asociații, D&B David și Baias SCA, Universitatea de Vest din Timișoara).

Nu în ultimul rând, proiectul a beneficiat și de colaborarea unui grup de experți format din judecători, avocați, doctrinari, reprezentanți ai mediului bancar, reprezentanți ai instituțiilor publice relevante pentru acest domeniu (instanțe, Consiliul Superior al Magistraturii, Banca Națională a României, Autoritatea de Supraveghere Financiară, Ministerul Finanțelor Publice).

Proiectul – ca demers instituțional – are următoarele componente:

- componenta legislativă, care presupune codificarea cadrului legal existent, sistematizarea și corelarea cadrului legislativ din domeniul insolvenței și prevenirea insolvenței (acte normative primare și secundare, generale și speciale, interne sau edictate la nivel comunitar, dacă nu sunt regulamente, deci aplicabile direct, fără a necesita transpunere), precum și amendarea legislației pentru îmbunătățirea aspectelor lacunare sau deficitare.
- componenta doctrinară și jurisprudențială, ce implică adnotarea textelor legale codificate, cu trimiteri la jurisprudență (internă și a Curții de Justiție a Uniunii Europene), bune practici, doctrină națională și internațională.
- componenta de dezvoltare a capacității instituționale, având drept obiectiv îmbunătățirea competențelor profesionale ale practicienilor acestui domeniu (judecători sindici, grefieri, administratori judiciari și lichidatori) prin sesiuni de seminarii de pregătire în domeniul insolvenței și prevenirii insolvenței.

Revenind la componenta legislativă a acestui proiect, Ministerul Justiției a promovat realizarea unei soluții ambițioase, propunând ca noua re-

glementare să reunească reglementarea generală a insolvenței, dar și procedura falimentului instituțiilor de credit și a falimentului societăților de asigurare/reasigurare.

Legea nr. 85/2014 privind procedurile de prevenire a insolvenței și de insolvență⁴ propune, în fapt, un Cod al insolvenței, punând alături, în mod corelat și adaptat, toate reglementările ce guvernează mecanismele de prevenire a insolvenței și de insolvență adresate operatorilor economici (persoane fizice autorizate, asociații familiale, întreprinderi individuale, societăți, regii autonome, companii și societăți naționale).

În acest context, noua reglementare în domeniu promovează o viziune integratoare asupra legislației insolvenței și prevenirea insolvenței. Astfel, sunt incluse în acest act normativ:

- reglementarea în domeniul procedurilor de prevenire a insolvenței (mandatul ad-hoc și concordatul preventiv);
- reglementarea procedurii generale de insolvență și a procedurii simplificate de faliment;
- reglementarea insolvenței regiilor autonome și a grupurilor de societăți (noutăți absolute);
- reglementarea falimentului instituțiilor de credit și a societăților de asigurare/reasigurare (corelarea dispozițiilor speciale cu regulile generale ale procedurii insolvenței);
- reglementarea insolvenței transfrontaliere.

Alături de viziunea integratoare, un alt obiectiv al noii legi a fost cel de îmbunătățire a cadrului normativ prin valorificarea practicii judiciare, a legislației de drept comparat și a propunerilor primite din partea practicienilor domeniului și a mediului de afaceri. Completarea cadrului normativ cu reglementări în domenii ce nu au fost până acum abordate (de exemplu, insolvența grupurilor de societăți) s-a circumscris aceluiași obiectiv de îmbunătățire a prevederilor legale aplicabile.

De asemenea, s-a urmărit asigurarea unui mai bun echilibru al intereselor creditorilor și debitorului în procedură (în special, în sensul îmbunătățirii poziției creditorilor, procedura fiind până acum înclinată în favoarea debitorului) și eficientizarea procedurii (care să conducă, implicit, la reducerea

duratei procedurii și la creșterea gradului de recuperare a creanțelor). Mai multe soluții punctuale adoptate de către legiuitor converg spre realizarea acestor două obiective.

Astfel, în primul sens, cel al asigurării echilibrului intereselor în concurs:

- se egalizează regimul deschiderii procedurii în cazul concursului dintre cererea debitorului și a creditorilor la 10 zile de la depunerea cererii debitorului. Dacă până acum cererea debitorului se judeca în 5 zile, iar cea a creditorului în luni de zile, rezultatul era deschiderea procedurii în baza cererii debitorului, care astfel „controlă” perioada de început a procedurii;
- dacă în vechea reglementare era impusă o valoare-prag pentru formularea unei cereri de deschidere a procedurii doar pentru creditor, prin legea nouă a fost instituită o valoare-prag și pentru debitor, aceasta fiind de 40.000 lei;
- se introduce ideea acordării unui termen pentru plata creanței creditorului declanșator;
- în cazul eșuării unui plan de reorganizare, „haircut”-ul (reducerea) aplicat creanțelor se reversează (creanțele vor avea valoarea lor pre-plan de reorganizare). Până acum, reducerile propuse prin plan rămăneau valabile în cazul eșuării planului și trecerii la faliment, ceea ce nu era echitabil pentru creditori;
- pentru a îmbunătăți șansele de reorganizare, în avantajul atât al debitorului, cât și al creditorului, a fost introdusă o super-prioritate pentru finanțările acordate în timpul procedurii, inclusiv în perioada de observație;
- pentru evitarea aprobării unor planuri de reorganizare susținute de un număr mic de creditori, s-a introdus un criteriu suplimentar pentru aprobarea planului, respectiv 30% din total masa credală;
- pentru o mai bună protecție a angajaților, s-a prevăzut că o eventuală concediere colectivă de către angajatorul în insolvență va fi supusă regulilor din Codul Muncii, cu reducerea la jumătate a termenelor etapelor procedurale (până acum, concedierea se făcea doar cu respectarea termenului legal de preaviz, nu și cu respectarea etapelor procedurii de concediere colectivă).

⁴ Legea nr. 85/2014 privind procedurile de prevenire a insolvenței și de insolvență a fost publicată în Monitorul Oficial al României nr. 466 din 25 iunie 2014 și a intrat în vigoare la data de 28 iunie 2014.

În cel de-al doilea sens, eficientizarea procedurii, semnalăm doar câteva dintre soluțiile legislative:

- înlocuirea termenului de continuare a procedurii cu un termen administrativ de control, soluție ce va conduce, în opinia noastră, la o mai bună gestionare a dosarului de insolvență, nefiind necesară organizarea unor ședințe publice de judecată, dacă nu există cereri în procedură contencioasă sau necontencioasă, dar care va face, în continuare, posibilă dispunerea de măsuri de către judecătorul sindic în sarcina administratorului judiciar/lichidatorului judiciar;
- acțiunile incidentale (fond și apel) se judecă în conformitate cu Noul Cod de procedură civilă, dar cu câteva modificări, pentru asigurarea celerității procesului: astfel, termenul pentru depunerea întâmpinării este de maxim 15 zile de la comunicare (10 zile în cazul apelului), răspunsul la întâmpinare nu este obligatoriu, iar judecătorul sindic fixează, prin rezoluție, în termen de maxim 5 zile de la data depunerii întâmpinării (3 zile în cazul apelului), primul termen de judecată, care va fi de cel mult 30 de zile de la data rezoluției;
- în cazul cererii de deschidere a procedurii insolvenței, nu sunt aplicabile dispozițiile art.200 din Codul de procedură civilă, privind regularizarea cererii;
- se introduce posibilitatea judecătorului-sindic de a debloca anumite situații, atunci când creditorii nu sunt activi în procedură: dacă nu se poate lua o hotărâre în adunarea sau comitetul creditorilor, administratorul judiciar/lichidatorul poate sesiza instanța în vederea pronunțării unei hotărâri;
- se propune eficientizarea activității comitetului creditorilor, întrunirile acestuia urmând a avea loc ori de câte ori este cazul (nu neapărat lunar, ca până acum), iar votul se poate exprima prin orice mijloace care asigură transmiterea textului și confirmarea primirii acestuia, nefiind astfel obligatorie prezența fizică;
- se introduc prevederi clare privind evaluarea bunurilor și mecanismul de contestare a raportului de evaluare. În practica judiciară anterioară, această procedură era tergiversată și neuniformă, din cauza lacunelor de reglementare a acestui aspect extrem de important al procedurii insolvenței;
- se reglementează cu caracter de noutate absolută tratamentul contractelor de leasing și a

creanțelor provenite din contracte de leasing în procedura insolvenței, o altă sursă majoră de interpretare neunitară în practică;

- vânzarea activelor nu va mai fi supusă unor formalități greoaie, consumatoare de timp. În esență, vânzarea se va putea face în orice modalitate aprobată, în condițiile legii, de creditori, iar în cazul unor blocaje - valorificarea să se efectueze potrivit prevederilor noului Cod de procedură civilă;
- se reglementează într-un mod mai clar situația creanțelor curente, neachitarea lor în termen de 60 de zile de la scadență putând duce la intrarea debitorului în faliment, și sunt introduse prevederi noi în legătură cu furnizorii de utilități, în sensul protecției creanțelor acestora.

Noua reglementare în domeniul procedurilor de prevenire a insolvenței și de insolvență a fost necesară având în vedere evoluțiile legislative și economice din ultimii ani, criza economică globală, adoptarea noilor coduri în România, precum și tendințele de la nivelul Uniunii Europene.

Apreciem că reglementarea din noul act normativ privind procedurile de prevenire a insolvenței și de insolvență este un important pas înainte. Ea vine în sprijinul mediului de afaceri, punându-i la îndemână instrumente mai eficiente de recuperare a creanțelor și prevede soluții de prevenire a abuzurilor în procedură (din partea debitorului sau a creditorilor), precum și măsuri pentru un proces derulat într-un termen rezonabil.

În ceea ce privește insolvența persoanei fizice, în România în prezent debitorii supraîndatorați nu au la îndemână nicio pârghie pentru a se elibera de datoriile pe care nu le mai pot achita și singurele soluții oferite de bănci nu fac decât să ridice costul total al creditului.

În acest context, o lege eficientă a insolvenței personale, alături de alte măsuri și bune practici, ar disciplina debitorii, asigurând o mai echilibrată satisfacere a creditorilor, dar, în același timp, ar preveni supraîndatorarea.

Având în vedere dezbaterile actuale din Parlamentul României, apreciem că este imperios necesară adoptarea cât mai rapidă în România a unei reglementări a insolvenței persoanei fizice, luând ca exemplu experiența pozitivă a altor state, recomandările din Regulamentul nr. 1346/2000, precum și faptul că România este printre puținele țări din Uniunea Europeană care nu are o reglementare în acest domeniu.