

MUGUR ISĂRESCU
Guvernator

L 351/2026

Nr. G/124/26.06.2026

Domnului MARIO-OVIDIU OPREA
Secretarul General al Senatului României

Domnule Secretar General,

În legătură cu scrisoarea dumneavoastră nr.XXXV/1940/27.04.2026, înregistrată la Banca Națională a României (BNR) cu nr.I/1183/11.05.2026, referitoare la solicitarea avizului băncii centrale în legătură cu *Propunerea legislativă pentru modificarea și completarea unor acte normative în domeniul protecției consumatorilor* (b233/21.04.2026), vă comunicăm următoarele:

Astfel cum reiese din conținutul expunerii de motive, inițiativa de reglementare urmărește instituirea unor măsuri pentru asigurarea protecției consumatorilor, în special prin diminuarea plafonului dobânzilor și al costurilor totale ale creditelor și instituirea unor excepții de la caracterul executoriu al contractelor de credit, precum și al anumitor instrumente, precum cambia, biletul la ordin, cecul și al înscrisurilor autentice notariale sau ale celor sub semnătură privată, înscrise în registrele publice. Totodată, documentul de fundamentare menționează faptul că BNR va adapta funcțiile de supraveghere și control pentru a monitoriza conformitatea instituțiilor de credit cu limitele instituite, fără ca acest aspect să rezulte și din cuprinsul actului normativ.

În acest context, menționăm faptul că, potrivit *Legii nr.312/2004 privind Statutul Băncii Naționale a României*¹ și *Ordonanței de urgență a Guvernului nr.99/2006 privind instituțiile de credit și*

¹ Art.2 alin.(2), coroborat cu art.25 alin.(1) și (2) din Legea nr.312/2004.

Banca Națională a României, în calitate de operator de date cu caracter personal, prelucrează datele cu caracter personal în conformitate cu prevederile legislației naționale în vigoare aplicabile și ale Regulamentului (UE) 679/2016. Mai multe informații cu privire la prelucrarea datelor cu caracter personal de către Banca Națională a României puteți afla accesând pagina web www.bnr.ro.

*adecvarea capitalului*² (OUG nr.99/2006), banca centrală este autoritatea competentă cu reglementarea, autorizarea și supravegherea prudențială a instituțiilor de credit. În același timp, potrivit formei în vigoare a Legii nr.243/2024³, competența de constatare și sancționare a depășirii plafoanelor aplicabile instituțiilor financiare nebancare (cele înscrise în Registrul Special fiind supravegheate prudențial de banca centrală) revine Autorității Naționale pentru Protecția Consumatorilor.

Astfel, în exercitarea competențelor de reglementare și supraveghere, BNR urmărește respectarea de către instituțiile de credit a cerințelor de natură prudențială, care au ca scop asigurarea funcționării și viabilității sistemului bancar, fără a se circumscrie domeniului protecției consumatorilor ori supravegherii directe a raporturilor juridice dintre instituțiile de credit și consumatori. BNR, prin reglementările emise în materie de creditare, aplicabile instituțiilor aflate în sfera sa de competență, și în linie cu legislația europeană relevantă, stabilește pentru scopul stabilității financiare, anumite limite, urmărind desfășurarea creditării pe baze sănătoase și evitarea supraîndatorării, în special în cazul debitorilor vulnerabili, dar și un comportament responsabil al debitorilor cu privire la accesarea produselor de finanțare.

Referitor la propunerea de reducere a pragurilor de limitare a dobânzilor și costurilor totale ale creditelor și extinderea aplicării acestora și în cazul instituțiilor de credit, considerăm că impunerea unor astfel de plafoane stricte pentru costul creditului este de natură a afecta negativ gradul de intermediere financiară, în condițiile în care acesta se află deja la cel mai redus nivel din Uniunea Europeană. România continuă să se situeze pe ultima poziție în Uniunea Europeană din perspectiva ponderii creditului neguvernamental în produsul intern brut, care este semnificativ inferioară mediei Uniunii Europene (22 la sută în primul trimestru al anului 2026, comparativ cu o medie de 66 la sută). Acest decalaj evidențiază nu doar o subdezvoltare a sectorului financiar, ci și o capacitate limitată de dezvoltare a economiei reale prin credit, diferențele fiind accentuate în raport cu economiile din regiune, precum Polonia (43 la sută), Bulgaria sau Cehia (49 la sută fiecare) și Ungaria (32 la sută). O asemenea măsură poate descuraja mai mult activitatea de creditare și poate restrânge suplimentar accesul la finanțare pentru anumite categorii de debitori, cu efecte adverse asupra dezvoltării economice.

În ceea ce privește caracterul executoriu al contractelor de credit, acesta reprezintă un mecanism instituit inclusiv în considerarea interesului public asociat funcționării activității de creditare și recuperării eficiente a creanțelor bancare în condițiile garantării creditului. Astfel, reglementarea cuprinsă în art.120 din OUG nr.99/2006 reflectă opțiunea legiuitorului de a stabili, în cazul creanțelor izvorâte din contractele de credit, un mecanism unitar și simplificat, menit să permită recuperarea cu celeritate a creanțelor bancare, soluție justificată de interesul public

² Art.4 alin.(1) din OUG nr.99/2006.

³ Art.8-12 din Legea nr.243/2024 privind protecția consumatorilor cu privire la costul total al creditării și la cesiunea de creanțe.

privind garantarea creditului și buna funcționare a activității bancare⁴.

Curtea Constituțională⁵ a reținut că rațiunea calificării contractelor încheiate de o instituție de credit, care constată o creanță certă, lichidă și exigibilă, ca fiind titluri executorii, constă în necesitatea valorificării cu celeritate a respectivei creanțe, fără a afecta în acest mod vreun drept fundamental al părților.

Astfel, finalitatea reglementării este determinată exclusiv de calitatea creanței, iar nu de calitatea debitorului, întrucât exigența asigurării celerității și eficienței executării operează în mod obiectiv și uniform pentru toate raporturile obligaționale în care sunt întrunite condițiile certitudinii, lichidității și exigibilității creanței, indiferent dacă debitorul este sau nu consumator.

De altfel, prevederile art.120 din OUG nr.99/2006 se circumscriu și se armonizează cu regulile generale de drept comun în materia contractelor de împrumut de consumație și a garanțiilor reale mobiliare și imobiliare, astfel cum acestea sunt configurate de Codul civil. În acest sens, legiuitorul a consacrat, cu titlu de regulă generală, caracterul de titlu executoriu al contractului de împrumut încheiat în formă autentică sau sub semnătură privată cu dată certă, precum și al contractelor de ipotecă, în condițiile prevăzute de art.2431⁶, respectiv art.2165⁷, coroborat cu art.2157 alin.(1)⁸ din Codul civil. Această opțiune normativă reflectă o viziune unitară asupra efectelor juridice ale acestor raporturi obligaționale, în sensul în care forța executorie este atașată nu unei calități subiective a debitorului, ci naturii creanței și modului său de naștere și individualizare.

Prin urmare, reglementarea specială din materia împrumuturilor acordate de creditorii financiari reprezintă o particularizare a unui principiu deja consacrat la nivelul legislației civile, potrivit căruia contractele de împrumut și cele de garanție reală sunt apte să constituie titluri executorii.

Din această perspectivă, completarea propusă la art.120 din OUG nr.99/2006, potrivit căreia dispozițiile privind caracterul executoriu al contractelor de credit nu s-ar aplica în situația în care debitorul sau garantul este consumator, reprezintă o derogare substanțială de la regimul juridic actual și ar conduce la o inegalitate de tratament pentru creditorii care au calitatea de instituții de credit și instituții financiare nebancare față de creditorii, chiar și profesioniști care nu au această calitate, fără să fie prezentat niciun argument care să impună adoptarea unui astfel de

⁴ Înalta Curte de Casație și Justiție, Secțiunile Unite, decizia nr.XIII din 20 martie 2006, publicată în Monitorul Oficial al României nr.677 din 7 august 2006.

⁵ Decizia Curții Constituționale a României nr.1528/2010 referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art.374¹ din Codul de procedură civilă și ale art.120 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.99/2006 privind instituțiile de credit și adecvarea capitalului.

⁶ Art.2431 Cod civil: „Contractele de ipotecă valabil încheiate sunt, în condițiile legii, titluri executorii.”

⁷ Art.2165 Cod civil: „Dispozițiile art. 2.157 alin.(1) se aplică în mod corespunzător și împrumutului de consumație.”

⁸ Art.2157 alin.(1) Cod civil: „În ceea ce privește obligația de restituire, contractul de comodat încheiat în formă autentică sau printr-un înscris sub semnătură privată cu dată certă constituie titlu executoriu, în condițiile legii, în cazul încetării prin decesul comodatului sau prin expirarea termenului.”

regim diferențiat. Expunerea de motive nu justifică o astfel de exceptare, care implică o analiză aprofundată și fundamentată prin raportare la necesitatea, proporționalitatea și efectele sale concrete, inclusiv asupra mecanismului de recuperare a creanțelor, asupra costului și accesibilității creditului, precum și asupra volumului cauzelor deduse judecății.

Pentru identitate de rațiune, aceleași considerente sunt valabile și în ceea ce privește exceptarea de la caracterul executoriu al contractelor de credit încheiate de instituțiile financiare nebancare, în temeiul *Legii nr.93/2009 privind instituțiile financiare nebancare*.

Totodată, deși, potrivit expunerii de motive, propunerea legislativă urmărește asigurarea unui nivel de protecție adecvat consumatorilor, aceasta nu are în vedere efectele negative pe care eliminarea caracterului de titlu executoriu al contractelor de credit încheiate cu aceștia le-ar putea genera. Avem în vedere faptul că, în cazul în care instituțiile de credit sau cele financiare nebancare deduc instanțelor de judecată pretențiile izvorâte din contractele încheiate și obțin câștig de cauză, consumatorii sunt obligați la plata cheltuielilor de judecată, formate inclusiv din taxele de timbru calculate la valoarea pretențiilor și onorariile avocațiale.

În același timp, modificările propuse pot avea un impact negativ asupra sectorului financiar-bancar, prin schimbarea semnificativă a mecanismului de recuperare a creanțelor.

Un prim risc asociat îl reprezintă creșterea costurilor de recuperare a creanțelor, cu potențiale efecte asupra lichidității instituțiilor de credit și, implicit, asupra costului finanțării suportat de consumatori.

De asemenea, durata mai mare a procesului de recuperare ar afecta lichiditatea creditorilor și ar amplifica riscul de nerecuperare a creanțelor, în special în situațiile în care debitorul își diminuează patrimoniul pe parcursul litigiului. În acest context, eliminarea caracterului executoriu ar conduce la creșterea costului creditării pentru consumatori. Întrucât riscul juridic și financiar al creditorilor ar deveni mai ridicat, este probabil ca instituțiile financiare să includă aceste riscuri în prețul produselor de creditare, prin majorarea dobânzilor, a comisioanelor sau prin înăsprirea criteriilor de eligibilitate. În consecință, accesul la finanțare ar putea deveni mai dificil pentru anumite categorii de debitori, în special pentru persoanele cu venituri reduse sau cu un profil de risc mai ridicat.

Mai mult, eliminarea caracterului executoriu este de natură a încuraja manifestarea hazardului moral, prin reducerea efectului coercitiv asociat neexecutării obligațiilor contractuale și prin crearea unor stimulente pentru întârzierea strategică a plăților de către debitorii rău-platnici. Posibilitatea executării silite funcționează nu doar ca mecanism de recuperare, ci și ca stimulent de disciplină a plății. Înlăturarea acestui mecanism pentru consumatori poate încuraja comportamentul de neplată chiar și în rândul debitorilor solvabili.

În ceea ce privește cambia, cecul și biletul la ordin valabil emise și refuzate la plată, legiuitorul le-a conferit acestora caracter executoriu pentru a asigura celeritatea și siguranța circuitului

comercial, pentru a consolida încrederea în instrumentele de plată și de credit și pentru a proteja creditorul împotriva întârzierilor inerente unui litigiu de drept comun. Modificarea prevederilor *Legii nr.58/1934 asupra cambiei și biletului la ordin* și a *Legii nr.59/1934 asupra cecului* este de natură să afecteze atingerea scopului pentru care au fost adoptate aceste acte normative, fără ca expunerea de motive să explice în mod clar și suficient modul în care se realizează asigurarea unui echilibru adecvat între valorile protejate.

În special, nu se arată cum sunt conciliate, pe de o parte, necesitatea asigurării protecției intereselor consumatorilor în cazul neexecutării obligațiilor asumate și, pe de altă parte, necesitatea conservării caracterului executoriu, a autonomiei și a funcției de circulație a titlurilor de credit, elemente esențiale pentru securitatea juridică și eficiența circuitului comercial. De asemenea, nu rezultă dacă legiuitorul a analizat impactul măsurilor propuse asupra funcției economice a acestor instrumente și nici dacă soluțiile avute în vedere respectă principiul proporționalității, prin menținerea unui just echilibru între protecția consumatorilor și exigențele specifice raporturilor cambiale.

Suplimentar, modificările și completările propuse privind anumite definiții nu sunt armonizate cu demersurile de transpunere a legislației europene relevante și sunt redundante în raport cu cele deja consacrate în legislația națională. Acest aspect afectează coerența cadrului normativ, conducând la paralelism legislativ și la instabilitate legislativă, contrare principiului constituțional al securității juridice și art.6 alin.(1) din *Legea nr.24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative*⁹. Avem în vedere faptul că se derulează consultarea publică referitoare la *proiectul de Ordonanță de urgență privind contractele de credit de consum, precum și pentru modificarea și completarea unor acte normative în domeniul financiar*. Proiectul urmărește transpunerea *Directivei (UE) 2023/2225 privind contractele de credit de consum și de abrogare a Directivei 2008/48/CE* și, în acest sens, cuprinde definiții exprese pentru noțiuni precum DAE sau costul total al creditului pentru consumatori, precum și trimiteri la *Legea nr.243/2024*, în ceea ce privește măsurile de protejare a consumatorilor cu privire la perceperea unor costuri excesive ridicate ale creditului. Totodată, *Regulamentul BNR nr.17/2012 privind unele condiții de creditare* definește creditele de consum, iar prin introducerea unei noi definiții ale aceleiași noțiuni se creează confuzie, precum și paralelism legislativ.

Raportat la cerințele de tehnică legislativă, care impun fundamentarea temeinică a tuturor soluțiilor propuse prin proiectul de act normativ, menționăm că propunerea legislativă nu conține argumente care să justifice noile limite aferente plafoanelor instituite sau exceptarea de la caracterul executoriu al anumitor contracte de credit, instrumente precum cambia, biletul la ordin și cecul sau al înscrisurilor autentice notariale sau sub semnătură privată și înregistrate în

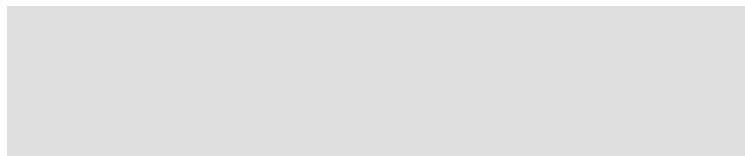
⁹ Art.6 alin.(1) din *Legea nr.24/2000*: „Proiectul de act normativ trebuie să instituie reguli necesare, suficiente și posibile care să conducă la o cât mai mare stabilitate și eficiență legislativă. Soluțiile pe care le cuprinde trebuie să fie temeinic fundamentate, luându-se în considerare interesul social, politica legislativă a statului român și cerințele corelării cu ansamblul reglementărilor interne și ale armonizării legislației naționale cu legislația comunitară [...]”

registrele publice, potrivit Codului de procedură civilă¹⁰. În acest sens, propunerea nu conține nici o evaluare a impactului dispozițiilor propuse asupra circuitului civil, siguranței creditului, asupra costului și accesibilității creditului, precum și activității economice în ansamblu. Raportat la art.30 și următoarele din Legea nr.24/2000, precum și la jurisprudența Curții Constituționale¹¹, din instrumentul de motivare trebuie să reiasă cu claritate necesitatea intervenției legislative, precum și explicarea clară a soluțiilor legislative propuse și a efectelor preconizate, aspecte care lipsesc din propunerea legislativă transmisă.

În considerarea celor menționate, vă comunicăm faptul că BNR nu susține *Propunerea legislativă pentru modificarea și completarea unor acte normative în domeniul protecției consumatorilor* (b233/21.04.2026).

Dorim să vă asigurăm, domnule Secretar General, de întreaga disponibilitate de colaborare a Băncii Naționale a României pentru soluționarea aspectelor de interes comun, în cadrul domeniilor specifice de competență.

Cu deosebită considerație,



¹⁰ Propunerea legislativă propune introducerea unor dispoziții de excepție de la art.639 și art.641 din Codul de procedură civilă.

¹¹ Cu titlu de exemplu, Decizia Curții Constituționale a României nr.139/2019 referitoare la admiterea obiecției de neconstituționalitate a Legii pentru completarea Ordonanței Guvernului nr.13/2011 privind dobânda legală remuneratorie și penalizatoare pentru obligații bănești, precum și pentru reglementarea unor măsuri financiar-fiscale în domeniul bancar (pct.78, 79 și 80).