



CONSILIUL ECONOMIC ȘI SOCIAL

Str. Dimitrie D. Gerota nr. 7-9, sector 2, București, cod poștal: 020027

Telefoane: 021.310.23.56, 021.316.31.34 Fax: 021.316.31.31

021.310.23.57, 021.316.31.33

Cod fiscal: 10464660

E-mail: ces@ces.ro

www.ces.ro

Membru fondator al Asociației Internaționale a Consiliilor Economice și Sociale și Instituțiilor Similare (AICESIS)
Membru al Uniunii Consiliilor Economice și Sociale și Instituțiilor Similare Francofone (UCESIF)

„Consiliul Economic și Social este organ consultativ al Parlamentului și al Guvernului în domeniile de specialitate stabilite prin legea sa organică de înființare, organizare și funcționare.” (Art. 141 din Constituția României revizuită)

Nr. 4361/24.06.2026

AVIZ

referitor la propunerea legislativă pentru stabilirea unor măsuri de sprijin cu caracter temporar, destinate producătorilor agricoli, în scopul gestionării efectelor crizei economice (b373/10.06.2026)

În temeiul art. 2 alin. (1) din Legea nr. 248/2013 privind organizarea și funcționarea Consiliului Economic și Social, republicată, cu modificările și completările ulterioare, și art. 11 lit. a) din Regulamentul de organizare și funcționare, Consiliul Economic și Social a fost sesizat cu privire la avizarea *propunerii legislative pentru stabilirea unor măsuri de sprijin cu caracter temporar, destinate producătorilor agricoli, în scopul gestionării efectelor crizei economice (b373/10.06.2026)*.

CONSILIUL ECONOMIC ȘI SOCIAL

În temeiul art. 5 lit. a) din Legea nr. 248/2013 privind organizarea și funcționarea Consiliului Economic și Social, republicată, cu modificările și completările ulterioare, în ședința din data de 24.06.2026, desfășurată online, conform prevederilor Hotărârii Plenului nr.86/17.05.2022, avizează **NEFAVORABIL** prezentul proiect de act normativ, cu următoarea **motivare**:

- în forma actuală, propunerea legislativă ridică probleme de legalitate, constituționalitate, predictibilitate și oportunitate economică:
 - măsurile propuse se aplică în mod expres contractelor de credit și de leasing încheiate atât cu instituții de credit, cât și cu instituții financiare nebankare. Experiența în urma măsurilor de sprijin de acest gen adoptate

în anii anteriori a demonstrat faptul că efectul acestora a fost în mod evident unul negativ, nu numai pentru creditorii, dar în special pentru producătorii agricoli, așa cum este menționat deseori și în declarațiile asociațiilor fermierilor;

- pe de-o parte, aceste măsuri dezechilibrează piața și limitează accesul fermierilor la finanțare, atât din partea instituțiilor financiare, cât și a furnizorilor, iar, pe de altă parte, majorează sarcina de plată a producătorilor agricoli în perioada de după suspendarea plăților. Mai mult, anul 2026 se anunță un an cu producții foarte bune ce ar putea aduce o stabilizare a acestei piețe, în timp ce amânarea indiscriminată a plăților până în luna august 2027 ar aduce o acumulare a datoriilor fermierilor cu scadențe de plată într-un an viitor, pentru care nu există nicio certitudine în privința nivelurilor producției și a posibilelor manifestări ale fenomenului de secetă, care în anul 2026 nu a avut efecte semnificative la nivel național;

➤ sintetizând:

- propunerea legislativă reia soluții legislative problematice, deja contestate în trecut. Măsuri similare au fost propuse începând cu anul 2020, unele fiind declarate neconstituționale de Curtea Constituțională, iar altele fiind aplicate temporar și ulterior prelungite. Aceste experiențe arată că intervențiile legislative de tip moratoriu trebuie fundamentate riguros, limitate strict și corelate cu cadrul juridic și economic aplicabil;
- efectele unor asemenea măsuri pot afecta chiar beneficiarii vizați, prin reclassificarea profilului de risc cu efecte asupra raportărilor către Biroul de Credit și Centrala Riscului de Credit și prin diminuarea caracterului bancabil al clienților care accesează facilitatea. În același timp, instituțiile de credit ar putea fi obligate să constituie provizioane suplimentare, ceea ce ar reduce capacitatea acestora de a finanța economia, inclusiv sectorul agricol;
- propunerea legislativă creează un tratament inechitabil între producătorii agricoli. Măsura vizează doar producătorii agricoli care au accesat credite bancare pentru plata furnizorilor, nu și pe cei care utilizează credit furnizor. Aceștia din urmă ar fi obligați să negocieze individual cu furnizorii, posibil în condiții mai costisitoare, ceea ce conduce la o protecție selectivă și insuficient fundamentată;

➤ proiectul prezintă vicii de legalitate și constituționalitate:

- măsura afectează dreptul de proprietate privată al creditorilor, întrucât creanța este un bun în sens constituțional și convențional, iar imposibilitatea temporară de valorificare a acesteia, coroborată cu interdicția perceperii dobânzilor, penalităților și majorărilor de întârziere, reprezintă o ingerință semnificativă în exercițiul acestui drept. O asemenea ingerință poate fi admisă numai dacă este clară, necesară, proporțională, limitată și însoțită de garanții adecvate, condiții care nu rezultă suficient din forma propusă;
- propunerea legislativă intervine asupra contractelor în derulare fără a demonstra suficient existența unui interes legitim și fără a justifica proporționalitatea ingerinței, prin raportare la art. 1 alin. (5), art. 44 și art. 53 din Constituție;
- Constituția permite intervenția statului în drepturile și libertățile fundamentale doar în condiții strict determinate, iar jurisprudența Curții Constituționale impune existența unui interes legitim și respectarea unui just echilibru între drepturile și obligațiile afectate. În forma actuală, proiectul nu demonstrează acest echilibru;
- expunerea de motive invocă necesitatea protejării producătorilor agricoli afectați de crize multiple. Totuși, dificultățile economice nu sunt circumscrise prin criterii obiective și verificabile, iar soluția propusă nu răspunde structural cauzelor problemei, ci doar amână obligațiile de plată și transferă costul către creditori;
- mai mult, propunerea legislativă nu condiționează aplicarea facilității de dovedirea unei dificultăți economice reale, ci instituie un drept larg de suspendare a efectelor contractului de credit. Această abordare este disproporționată, afectează drepturile creditorilor și poate conduce la pierderi suplimentare pentru instituțiile de credit, în lipsa unui cadru prudențial derogatoriu;
- durata suspendării, de până la 13 luni, este excesivă și insuficient corelată cu circumstanțele concrete invocate sau cu un ciclu agricol determinat. Prin urmare, măsura riscă să depășească natura unui sprijin temporar și să devină o afectare disproporționată a drepturilor contractuale ale creditorilor;
- în cazul leasingului financiar, finanțatorul (locatorul) păstrează dreptul de proprietate asupra bunului finanțat (utilaje, echipamente și mijloace de transport agricole) pe toată durata contractului. Suspendarea

obligățiilor de plată, cumulată cu suspendarea executării silite și a oricăror măsuri de recuperare a creanțelor, lipsește locatorul de posibilitatea de a-și recupera propriul bun pe o perioadă de până la 13 luni, interval în care bunul rămâne în folosința locatarului. Astfel, în cazul leasingului, ingerința vizează însuși dreptul de proprietate al finanțatorului și suspendă remediul esențial al rezilierii pentru neplată, prevăzut de art. 15 din Ordonanța Guvernului nr. 51/1997 privind operațiunile de leasing și societățile de leasing, fără a fi însoțită de garanții privind conservarea, asigurarea și integritatea bunului pe perioada suspendării;

- încălcarea obligației statului de a crea un cadru favorabil dezvoltării economice și valorificării factorilor de producție:
 - prin raportare la art. 135 din Constituție, statul trebuie să adopte politici publice de prevenție, investiții și dezvoltare durabilă, nu să transfere unilateral către creditorii costurile unor dificultăți sectoriale;
 - suspendarea obligațiilor de plată pune exclusiv în sarcina creditorilor efectele unei eventuale imposibilități temporare de plată a debitorilor. O soluție echilibrată ar trebui să urmărească investiții în infrastructură agricolă, sisteme moderne de irigații și mecanisme publice de sprijin, în timp ce finanțarea bancară trebuie să rămână un instrument de dezvoltare, nu un substitut al politicilor publice ale statului;
- lipsa unui studiu de impact real și verificabil:
 - proiectul nu analizează impactul financiar și economic al reglementării: volumul creditelor vizate, efectele asupra disponibilităților financiare ale instituțiilor de credit, riscul utilizării discreționare a moratoriului sau consecințele unei suspendări de până la 12 luni asupra portofoliilor afectate;
 - de asemenea, nu este evaluat impactul asupra creditelor acordate prin programe guvernamentale sau europene de garantare și finanțare, precum IMM Invest România, IMM Invest Plus, programele Fondului European de Investiții, prefinanțările de subvenții APIA sau creditele de cofinanțare. Fără această analiză, statul nu poate demonstra că a realizat un echilibru între interesele debitorilor și cele ale creditorilor;
- numeroase neclarități procedurale și de aplicare practică afectează predictibilitatea și aplicabilitatea proiectului, inclusiv:

- definirea clară a beneficiarilor și a facilităților care intră sub sfera proiectului (ex. aplicabilitatea doar la fermieri/producători agricoli sau și la creditele acordate consumatorilor);
 - efectele asupra garanțiilor;
 - corelarea acestui moratoriu cu cadrul juridic aplicabil unor categorii de credite (ex. credite acordate în cadrul programelor guvernamentale IMM Invest România, IMM Invest Plus, cu privire la care în cazul moratoriilor anterioare a fost întâmpinată imposibilitatea practică de implementare, inclusiv refuzul administratorilor acestor programe de a le recunoaște aplicabilitatea și de a le implementa, garanții acordate prin programele Fondului European de Investiții, creditele tip revolving pentru care nu ar trebui să se aplice amânarea la plată cât timp acestea se afla în perioada de utilizare, etc.);
 - situația dobânzilor suspendate, respectiv capitalizarea acestora la soldul creditului la finalul perioadei de suspendare;
- absența unui cadru prudential derogatoriu:
- moratoriile de plată aplicate în perioada pandemiei au putut funcționa fără reclassificarea automată a expunerilor doar pentru că au fost dublate de un cadru prudential derogatoriu (Ghidul Autorității Bancare Europene EBA/GL/2020/02 privind moratoriile legislative și nelegislative);
 - în cazul de față, propunerea nu este însoțită de niciun mecanism echivalent. În lipsa acestuia, expunerile suspendate sunt susceptibile de reclassificare drept expuneri neperformante și de provizionare suplimentară, atât pentru instituțiile de credit, cât și pentru IFN-uri, cu efecte și asupra raportărilor către Biroul de Credit și Centrala Riscului de Credit. Întrucât IFN-urile dispun de fonduri proprii și de capital semnificativ mai reduce, efectul provizionării este disproporționat mai mare în cazul acestora;
- capitalizarea dobânzilor și efectele asupra duratei contractelor de leasing:
- dincolo de problema generală a capitalizării dobânzilor suspendate, în cazul leasingului trebuie clarificate efectele suspendării asupra duratei contractului și asupra valorii reziduale: la reluarea plăților, bunul finanțat poate fi deja amortizat ori uzat dincolo de parametrii avuți în vedere la încheierea contractului, ceea ce denaturează economia operațiunii. Propunerea legislativă nu reglementează nici prelungirea corelativă a duratei contractuale, nici modul de recalculare a valorii reziduale;

- necorelarea cu obligațiile fiscale aferente leasingului:
 - în cazul leasingului financiar, obligațiile fiscale, în special taxa pe valoarea adăugată aferentă livrării bunului, devin în general exigibile anticipat, în timp ce ratele se încasează eșalonat. Suspendarea ratelor lasă finanțatorul cu obligația fiscală deja executată, fără încasarea corelativă, generând un cost suplimentar de trezorerie pe care un studiu de impact, inexistent în prezent, ar fi trebuit să îl cuantifice;
- nu este clarificat regimul aplicabil creditelor acordate în cadrul programelor guvernamentale sau cu garanții acordate de stat (ex. IMM Invest) și modul de corelare a sumelor datorate/maturităților cu cadrul aprobat pentru desfășurarea acestor programe;
- propunerea legislativă nu instituie un mecanism de sprijin financiar direct, o schemă de garantare, o procedură de restructurare individualizată sau un instrument de mediere între debitori și creditori, ci dispune o suspendare amplă a obligațiilor de plată și a mecanismelor de executare a creanțelor, cu efecte semnificative asupra drepturilor creditorilor și asupra circuitului civil;
- este afectată libertatea economică și libertatea contractuală, întrucât intervine direct asupra contractelor de credit, leasing, vânzare-cumpărare și furnizare de resurse materiale agricole, modificând temporar echilibrul contractual stabilit de părți. Intervenția legiuitorului în raporturi contractuale aflate în derulare trebuie să fie excepțională, justificată prin criterii obiective și să păstreze un echilibru just între interesul public urmărit și drepturile părților contractante;
- o problemă centrală este caracterul prea larg al sferei de aplicare, fiind vizați producători agricoli persoane fizice și juridice, forme asociative, organisme de testare a soiurilor, institute și stațiuni de cercetare-dezvoltare, indiferent de situația concretă a fiecăruia. Nu se stabilește o condiție clară privind existența unei pierderi efective, a unei scăderi a veniturilor, a unui grad de afectare de secetă, a unei imposibilități temporare de plată sau a unei legături directe între criza invocată și obligația contractuală suspendată;
- de măsură ar putea beneficia nu doar producătorii agricoli aflați într-o dificultate reală și temporară, ci și debitori care dispun de capacitate de plată, dar care ar putea utiliza reglementarea pentru amânarea generală a obligațiilor. O asemenea soluție creează riscul unui tratament inechitabil față de creditorii de bună-credință și față de debitorii care își execută obligațiile contractuale în termen;
- propunerea legislativă ridică probleme și din perspectiva accesului la justiție. Suspendarea executărilor silite, a altor măsuri de recuperare a creanțelor și a

cererilor de deschidere a procedurii insolvenței, limitează posibilitatea creditorilor de a apela la mecanismele judiciare și legale de recuperare a creanțelor. O asemenea limitare nu este, prin ea însăși, imposibilă, dar trebuie însoțită de o procedură de verificare, de posibilitatea contestării situației debitorului și de garanții împotriva abuzului;

- suspendarea cererilor de deschidere a procedurii insolvenței poate afecta funcția de protecție colectivă a acestei proceduri. Insolvența nu este doar un instrument al creditorului, ci și un mecanism de disciplină economică, restructurare, protejare a masei credale și prevenire a agravării pasivului. Blocarea temporară a accesului la această procedură poate conduce la acumularea unor datorii suplimentare, la afectarea altor creditori și la creșterea riscului sistemic în lanțul economic;
- măsura este problematică și prin extinderea sa asupra întregului lanț valoric, respectiv fermieri, distribuitori, producători și furnizori. Deși această abordare urmărește evitarea presiunii economice în lanț, ea poate produce efectul invers, prin transferarea dificultăților de lichiditate de la debitori către creditori și prin blocarea fluxurilor comerciale. Furnizorii de resurse agricole, distribuitorii, instituțiile de credit și instituțiile financiare nebancare pot fi, la rândul lor, afectați de imposibilitatea recuperării creanțelor, ceea ce poate genera dificultăți economice în cascadă;
- trebuie avută în vedere egalitatea de tratament între operatorii economici. Crizele economice, creșterea costurilor, lipsa lichidităților și presiunile generate de conflicte regionale sau fenomene climatice nu afectează exclusiv agricultura. Instituirea unui regim de suspendare contractuală atât de amplu pentru o categorie economică, fără criterii foarte clare de vulnerabilitate, poate crea diferențe de tratament dificil de justificat față de alte sectoare economice sau față de alți debitori aflați în dificultate;
- din perspectiva disciplinei contractuale, măsura poate crea și un risc de hazard moral. Dacă obligațiile contractuale pot fi suspendate printr-o intervenție legislativă generală, fără verificare individuală și fără suportarea unor consecințe proporționale, se poate slăbi încrederea în executarea contractelor și în stabilitatea raporturilor comerciale. Această încredere este importantă pentru funcționarea pieței, pentru finanțarea agriculturii și pentru disponibilitatea viitoare a creditului;
- este de observat că protejarea producătorilor agricoli poate fi realizată prin mijloace mai adecvate și mai puțin intruzive asupra drepturilor creditorilor.

Legiuitorul ar putea reglementa scheme de ajutor de stat sau de minimis, garanții publice, subvenții pentru dobânzi, mecanisme de restructurare negociată, amânări individualizate condiționate, proceduri de mediere, facilități fiscale sau instrumente de sprijin pentru zonele afectate de secetă, fără a suspenda în mod general drepturile creditorilor;

- orice măsură de sprijin trebuie să fie corelată cu legislația privind insolvența, executarea silită, contractele de credit, leasingul, protecția consumatorilor, ajutorul de stat, disciplina financiar-bancară și stabilitatea sistemului de creditare. Propunerea legislativă intervine simultan asupra unor domenii sensibile, fără să ofere suficiente garanții privind efectele asupra circuitului civil și financiar;
- în concluzie, măsura afectează dreptul de proprietate al creditorilor, libertatea economică, libertatea contractuală, accesul la justiție, securitatea juridică și disciplina circuitului civil, fără a institui criterii clare de eligibilitate, control individualizat, mecanisme de compensare sau garanții împotriva abuzului.

Președinte,

Sterică FUDULEA