



Biroul permanent al Senatului  
nr. 452, 19.9.2019

Parlamentul României  
Senat

CONSELIUL ECONOMIC SI SOCIAL  
Înregistrat nr. 4969  
Data 27.09.2019

### Către : BIROUL PERMANENT AL SENATULUI

În temeiul art. 92 din Regulamentul Senatului și al art. 74 alin. (4) din Constituția României, republicată, vă înaintăm spre dezbatere și aprobare **Lege privind protecția consumatorilor împotriva dobânzilor excesive**, însoțită de expunerea de motive. Solicit dezbaterea în procedură de urgență.

Inițiator

Senator Daniel Cătălin ZAMFIR

CONSILIUL ECONOMIC SI SOCIAL
Inregistrat nr. <u>4969</u>
Date <u>27.09.2019</u>

## EXPUNERE DE MOTIVE

1. Dobânda excesivă practică de creditorii financiari în raporturile juridice cu consumatorii cauzează *pierderi* de bani, resurse și energie, precum și *pierderea* șansei de alocare a acestora în scopuri mai legitime și mai raționale decât profitul excesiv și nejustificat al unui număr foarte mic de entități economice.

2. În ansamblul său, economia *pierde* din practicarea liberă, nelimitată, a dobânzii excesive, arbitrariul comerțului cu bani devenind opusul libertății economice și frâna dezvoltării.

Dobânda excesivă determină un volum scăzut de creditare, afectând indirect economia, prin blocarea creșterii economice. Costurile mari ale creditului răpesc debitorilor șansa de a consuma, iar economiei sume mari de bani alocate plății dobânzilor excesive<sup>1</sup>, ceea ce înseamnă reducerea colectării de tva la bugetul central, reducerea locurilor de muncă, scăderea intenției de investiție și, în genere, scăderea încrederii în viitor. Or, o astfel de involuție neutralizează conceptul însuși de economie de piață, care se bazează pe creșterea consumului și a investițiilor productive. Economia *pierde* din faptul în sine al tolerării dobânzilor excesive, care cauzează încetinirea sau stoparea creșterii economice.

Supra-îndatorarea debitorilor prin dobânzi excesive determină costuri și *pierderi* sociale ridicate: somaj, boală asociată stării psihice negative determinate de starea de supra-îndatorare, faliment personal, pierderea locuinței și a surselor de finanțare ale familiei debitorului, riscul de revoltă socială. Sentimentul irelevanței și inutilității sociale a celor supra-îndatorați și captivi creditorilor financiari este agravat de lipsa unei plase de siguranță socială, de care toți cetățenii Uniunii Europene, inclusiv cetățenii români, ar trebui să beneficieze. Acesta este și un potențial cost politic, incomparabil mai mare și mai grav decât costurile sociale ale supra-îndatorării. Societatea *pierde* din supra-îndatorarea consumatorilor și din sentimental inutilității sociale antrenat de supra-îndatoare.

Dobânda excesivă impusă populației înseamnă, indirect, și o dobândă ridicată la împrumuturile și obligațiunile de stat, întrucât are capacitatea de a deveni un reper al pieței. Agențiile de rating pot lua în calcul acest reper în calcularea riscului de țară. De asemenea, băncile creditorare ale statului

---

<sup>1</sup>Cu ocazia dezbaterii publice și legislative a indicelui de dobânda la creditele interbancare în lei (Robor) a rezultat ca numai din reducerea cu un procent a costului de referință al creditelor de retail (reducere rezultată din înlocuirea Robor cu IIRC) se economisește 1 (un) miliard de lei anual, bani care rămân în consum și produc tva. Acești bani au fost capturați, an de an, de dobânzile excesive practicate de creditorii financiari.

și achizitorii de titluri sau obligațiuni de stat pot utiliza acest reper în negocierea ratelor de dobândă și a randamentelor. De aceea, este evident ca dobânda excesivă poate determina majorarea dobânzilor la împrumuturile publice, prin efect de levier. Din creșterea dobânzii la împrumuturile publice, statul, populația actuală și generațiile viitoare *pierd*, întrucât prestațiile sociale care nu vor putea fi acoperite din veniturile bugetare curente, ci din împrumuturi, vor deveni mai scumpe, iar taxele și impozitele se vor înmulți și se vor majora. Împrumutul exersat chiar de stat este destinat, după caz, finanțării deficitelor bugetare sau investițiilor publice. Contribuabilii, care oricum sunt nevoiți să împarta cu statul și cu autoritățile publice locale orice venit, cedându-le acestora cu titlu de impozite, taxe și contribuții cca 2/3 din veniturile brute, sunt nevoiți să suporte și toate costurile împrumuturilor publice. În acest fel, creditorii financiari încasează dobânzi indirect de la toți contribuabilii, chiar și de la cei care nu se împrumută la bănci. O dobândă excesivă la creditele acordate consumatorilor agravează această sarcină suplimentară a contribuabililor. *Pierdere* implicată în mod “natural” de împrumuturile publice este agravată de dobânzile excesive.

3. Dobânda excesivă este auto-destructivă pentru creditorul financiar care o practică. Principalul *perdan* al practicii dobânzii excesive este chiar creditorul financiar. Indirect, și concurenții acestuia (și chiar întreaga categorie profesională a comercianților) intră în aceasta matrice a *perdanților*.

În primul rând, supra-îndatorarea debitorilor înseamnă provizioane de risc (costuri financiare suplimentare determinate de potențialul de insolvabilitate a debitorilor) și lipsa de lichidități determinată de depășirea sistematică a scadenței sau chiar de insolvabilitatea instalată a debitorilor, ceea ce antrenează, *in extremis*, riscul de faliment al creditorului financiar. Contractarea în masă, expresie a comerțului în volume mari, semnifică utilizarea unor contracte – tip, clonate în milioane de exemplare. Un contract care utilizează dobânzi excesive, întrucât este un contract – tip, înseamnă un risc incremental de dificultăți financiare pentru creditor, întrucât rezultanta acestuia nu este un singur debitor ruinat sau un număr gestionabil de debitori supra-îndatorați, ci o masă uriașă de astfel de debitori. Dificultățile financiare cauzate de reverberația în masă a problemelor cauzate de dobânzile excesive pot degenera în insolvența sau chiar în falimentul creditorului financiar, ceea ce înseamnă că, o inițială aparență de situație juridică favorabilă impusă prin contractele de adeziune ale creditorului financiar se transformă într-o situație de dificultate financiară a sa și, consecvențial, în sincope economice și juridice în relațiile cu proprii creditori și, mai departe, în lanț, într-un risc sistemic, din care toată lumea *pierde*.

În al doilea rând, comerțul înseamnă transparență, echilibru și concurență onestă, și nu capcane juridice întinse co-contractanților<sup>2</sup>. O practică extinsă, nelimitată și nesancționată la timp a dobânzilor excesive impusă clienților săi de un anumit creditor financiar poate determina, din partea concurenților acestuia, o reacție în oglindă, de repetare a acestei practici și, la nivel generic, un interminabilă buclă a minciunii și decepției, în care toata lumea se comporta la fel și din care nu se poate ieși fără un colaps generalizat al încrederii în întreaga categorie profesională a comercianților.

Protecția consumatorilor contra dobânzilor excesive înseamnă protecția creditorului financiar contra lui însuși și protecția concurenților acestuia contra practicilor comerciale incorecte și abuzive.

Scopul prezentei legi a reprimării dobânzilor excesive, la fel ca scopul întregii legislații a protecției consumatorilor, este dublu: un scop de persuasiune (încurajare) și un scop de disuasiune (descurajare).

De aceea, aceasta legislație este o încurajare a creditorului de a se abține de la practicarea dobânzilor excesive (sau a altor forme de abuz economic). Tentația repetării comportamentului abuziv sau neonest al unui creditor financiar de către concurenții sau egalii săi poate fi anihilată prin efectul de descurajare pe care îl poate avea sancțiunea aplicabilă pentru practicarea dobânzilor excesive (și a altor forme de abuz economic).

4. Dobânda în sine adaugă bani suplimentari la masa monetară. Nu numai consumatorii care se împrumută pentru a consuma trebuie să achite creditorilor financiari dobânzi și alte costuri bancare, ci și consumatorii care plătesc din resurse financiare proprii ceea ce consumă. Fiecare actor economic cu care consumatorul interacționează are dobânzi și alte costuri ale creditului de plătit, pe care le integrează în prețul la care își vinde bunurile sau serviciile. Costul tuturor produselor și serviciilor care se comercializează conține costul cu dobânzile și celelalte costuri bancare achitate de cei care se împrumută pentru a produce acele bunuri și servicii.

Din studii recente rezultă ca cca. 46% din prețul tuturor produselor și serviciilor care circula pe piață înseamnă costuri generate de dobânzile bancare<sup>3</sup>. Coeficientul de intermediere financiară în România este de 49%, de unde concluzia că aceste studii sunt foarte aproape de realitate. România are, însă, o economie subterană în care circulă cca 41 de miliarde de euro. Aplicat la aceasta sumă, înseamnă că acest coeficient ne conduce la o valoare estimate a creditării ilegale, clandestine, de

---

<sup>2</sup>Vezi G. Akerloff și Fr. Schiller, *Phishing for phools* (La pescuit de fraieri. Economia manipularii și a inselaciunii, Editura Publica, 2016).

<sup>3</sup>Tim O'Reilly, *It's time to rewrite the rules of our economy*, publicat aici: <http://economics.com/rewrite-the-rules-of-the-economy-tim-oreilly/>.

cca 20 de miliarde de euro, ceea ce înseamnă 15% din PIB. Întrucât autoritățile tolerează dobânzile excesive, care au devenit un adevărat model de business în România (așa cum rezultă din Raportul BNR privind stabilitatea financiară din decembrie 2018), iar Banca Națională a României a descurajat creditarea bancară (dovada fiind ridicarea la 40% a gradului maxim de îndatorare cu credite în lei a persoanelor fizice, impusă de BNR în decembrie 2018), precum și împrumuturile acordate de instituțiile financiare ne-bancare<sup>4</sup>, înseamnă că creditarea ilegală, clandestină, care alimentează economia subterană, are un mare potențial de creștere, cu excepția cazului în care dobânzile excesive vor fi fost reprimite prin lege și jurisprudența instanțelor, emisă în baza prezentei legi.

Mare parte din veniturile și economiile consumatorului este destinată plății datoriilor din dobândă, datoriile care sunt generate fie direct de contractul cu creditorul financiar (la care persoana fizică se împrumută pentru a consuma), fie de prețul pe care trebuie să îl achite comerciantului pentru mărfurile și serviciile achiziționate, preț care reflectă și dobânzile la creditele contractate de comerciant.

Datoriile artificial majorate de dobânzile excesive adâncesc și mai mult tributul pe care societatea, în ansamblul său, și fiecare consumator, în mod individual, trebuie să îl plătească creditorilor financiari. Din dobânzile excesive *pierd* nu numai consumatorii care se împrumută cu dobânzi excesive, cu sau fără conștiința caracterului excesiv al dobânzilor, ci și consumatorii care nu se împrumută la bănci și chiar consumatorii care nici măcar nu interacționează cu băncile.

Statistici recente ne infatisează o realitate greu de conceput într-o economie de piață și o societate de consum. Doar 15% din creditele acordate finanțează economia (accentul fiind pus, chiar și în aceste condiții minimale, pe construcția de case și pe cumpărarea de mașini), restul de 85% fiind "rulat", într-un interminabil *loop* al schimburilor de riscuri în interiorul unui minuscul grup de creditori financiari și brokeri care dețin 99% din averile (și datoriile) lumii<sup>5</sup>. Acest uriaș fluviu de bani-datorie este accesibil doar unei foarte mici părți a populației, care direcționează capitalul în afara nevoii reale de finanțare a economiei palpabile, propriu-zise, ceea ce înseamnă că banii și-

---

<sup>4</sup>Pentru aceste cifre, precum și pentru concluzii referitoare la inadecvarea politicii bancii centrale în acest domeniu, a se vedea: Radu Rizoiu, Mihaela Gherghe, [https://www.juridice.ro/essentials/3235/cate-nuante-de-gri-are-creditul-despre-tehnici-de-creditare-la-limita-legii-si-dincolo-de-ee#\\_ftn176](https://www.juridice.ro/essentials/3235/cate-nuante-de-gri-are-creditul-despre-tehnici-de-creditare-la-limita-legii-si-dincolo-de-ee#_ftn176).

<sup>5</sup>Tim O'Reilly, *It's time to rewrite the rules of our economy*, publicat aici: <http://economics.com/rewrite-the-rules-of-the-economy-tim-oreilly/>.

au pierdut în mare măsură principala funcție, aceea de instrument al schimbului și al circulației mărfurilor și serviciilor.

Fenomenul de financiarizare (bancarizare) generală a economiei și a societății, de îndatorare a statului prin credite și obligațiuni (bonduri) și de supra-îndatorare a consumatorilor prin credite de consum și ipotecare, înseamnă desprinderea economiei de faptul economic real, în favoarea operațiunilor financiare care se învart în cercul vicios al banilor-datorie, ceea ce a determinat subordonarea întregii societăți unicului scop al menținerii în viața a instituțiilor financiare, cu prețul *pierderilor* și sacrificiilor tuturor celorlalți membri ai societății, naționale sau globale. Acest fenomen contemporan, așa cum rezultă din recente date statistice<sup>6</sup>, a făcut bogății mai bogăți decât oricând, fără să extindă această creștere a averii și a bunăstării economice la masa mare a consumatorilor, din ce în ce mai pauperizați, care s-au supra-îndatorat în timp ce veniturile lor au stagnat sau chiar au scăzut și au fost nevoiți să suporte dobânda, ca parte a prețului tuturor bunurilor și serviciilor de consum, fiind obligați de stat, în plus, să suporte costul împrumuturilor publice și pierderile provocate de iresponsabilitatea cu care băncile au creat bani-datorie în cantități nelimitate (prin proceduri de *bail-out* sau de *bail-in*). Chiar și sancțiunile pecuniare impuse băncilor pentru manipularea "pieței" banilor se regăsesc în costurile tuturor serviciilor bancare, fiind puse în sarcina tuturor clienților bancari, pentru a li se pierde urma. Iar acest enorm cost social și individual este agravat când dobânda are caracter excesiv. Un stat democratic și social, așa cum este România, conform Constituției, nu poate tolera la nesfârșit un astfel de model economic pagubos.

5. Dobânda excesivă adaugă bani parazitari la masa monetară, generând instabilitate monetară, reducerea artificială a puterii de cumpărare a monedei naționale și, mai ales, o redistribuire injustă a averii și a eforturilor depuse pentru obținerea unor venituri necesare traiului curent. Dobânda excesivă este un mod de pervertire a neutralității banilor, având și rolul nefast de canal de redistribuire *injustă* a averii.

A interzice sau limita dobânzile excesive înseamnă a prezerva neutralitatea banilor și stabilitatea prețurilor. A permite sau chiar a proteja dobânzile excesive înseamnă a accepta și favoriza toate *pierderile* cauzate economiei, comercianților, consumatorilor și societății, în genere, mai sus enunțate.

Dobânda rezonabilă este, în schimb, benefică și asiguratorie pentru continuitatea afacerii creditorilor financiar. Creșterea părții din salariu sau din venitul periodic care ramane la dispoziția debitorului prin reducerea poverii dobânzii excesive duce la creșterea economică generată de

---

<sup>6</sup>A se vedea: <http://economics.com/three-cheers-for-financial-repression/>.

consumul sănătos, urmată de reducerea șomajului prin noile locuri de muncă rezultate, precum și la creșterea gradului de economisire (din care, în primul rand, băncile profită, întrucât economiile populației se păstrează, de regula în depozite bancare), la scăderea costurilor cu asistența socială și, mai ales, la reducerea gradului de supra-îndatorare a populației, ceea ce relaxează bilanțurile creditorilor financiari, reducând numărul eșecurilor de creditare și al rebuturilor contractuale cauzate de excesul de dobândă și de alte potențiale abuzuri de putere economică.

Optimizarea contractului prin menținerea dobânzii în limite rezonabile, suportabile de către debitor, înseamnă, în plus, (re)consolidarea încrederii partenerilor de afaceri și gestiunea eficientă a riscului afacerii.

6. Dobânda excesivă este o formă vinovată de speculație a stării de nevoie și a vulnerabilității debitorului, care poate determina imoralitatea, ilegalitatea sau falsitatea cauzei contractului care generează datoriile bănești, cu consecința punerii în circuitul juridic a unor rebutori contractuale, oricând atacabile în justiție de persoanele interesate. Un contract care are o cauză ilicită sau imorală este nul absolut (art.1238 alin.2 Cciv). Cauza este ilicită și atunci când contractul este doar mijlocul pentru a eluda aplicarea unei norme legale imperative (art. 1237 Cciv).

7. Dreptul nostru intern, până în anul 2000, a fost întotdeauna protectiv pentru debitorul – persoana fizică, în privința dobânzilor la care ar fi putut obligat, inclusiv în raporturile acestuia cu creditorii financiari. Legiuitorul a stabilit, succesiv, limite maxime ale dobânzii, interdicția anatocismului (dobânda la dobânda), precum și caracterul fix al dobânzii aplicabile debitorului – persoană fizică. Clauza penală în contractele de împrumut, precum și anatocismul (dobânda la dobândă) au fost interzise prin art. 3 din Legea nr. 313/1879 pentru anularea clauzei penale din oricare contracte. Începând cu un decret-lege din 5 mai 1938, în legislația noastră a fost introdus conceptul de *limitare a dobânzilor*, din rațiuni de protecție a simplilor particulari contra camătei. În principiu, nivelul ratei dobânzii nu putea fi stabilit la mai mult de 4% peste dobânda practică de BNR. Printr-un decret din perioada comunistă (Decretul nr.311/9 august 1954), aplicat inclusiv după Revoluția din decembrie 1989, dobânda a fost fixată la maxim 6% pe an<sup>7</sup>.

Începând cu anul 2000, când s-a emis OG nr.9/2000 privind nivelul dobânzii legale, s-a renunțat în mod nejustificat la principiul plafonării dobânzilor în beneficiul debitorilor - persoane fizice.

---

<sup>7</sup>Potrivit art. 1 din Decretul nr.311/1954 (act normativ abrogat de-abia în 1998), "în cazul când potrivit dispozițiilor legale sau prevederilor contractuale, o obligație este producătoare de dobânzi, fără să se arate cuantumul acestora, se va plăti dobânda legală, care se stabilește la 6% (șase la suta) pe an". Foarte ferm și foarte precis, art. 2 din același decret dispunea: "dobânda stabilită în convenții *nu poate depăși* dobânda legală prevăzută de art. 1; obligația de a plăti o dobânda mai mare este *nulă de drept* și creditorul care a pretins o asemenea dobânda pierde și dreptul la dobânda legală, deosebit de aplicarea sancțiunilor prevăzute de legea penală; dobânzile încasate în asemenea cazuri de creditori, revin statului".

Aceasta decizie greșită de politică economică și monetară a determinat reluarea practicilor de exploatare a debitorilor și a subminat eforturile de relansare a economiei naționale<sup>8</sup>.

8. Un raport din 2010 al unei comisii de experți, înșușit oficial de Comisia Europeană, reține că, în genere, în Europa (nu și în România), dobanzile anuale efective sunt plafonate<sup>9</sup>. Din acest raport rezultă că creditul ipotecar acordat populației este *similar* cu utilitățile, care sunt servicii esențiale pentru o viață decentă în contemporaneitate. Or, în domeniul utilităților (energie electrică sau termică, gaze, apă), prețurile sunt reglementate, profiturile fiind plafonate. Nu numai legea noastră, ci chiar Dreptul Uniunii Europene practică asemenea plafonări, acesta fiind, de altfel, modelul implementat în România în acest domeniu, încă din anul 2000. A plafona prețurile acestor servicii înseamnă a proteja populația și, mai ales, persoanele vulnerabile, contra exceselor și abuzurilor potențiale ale furnizorilor care dețin monopoluri pe piață.

Întrucât creditul, mai ales cel ipotecar, este similar cu utilitățile, rezulta ca definiția *persoanelor vulnerabile* din Legea energiei electrice<sup>10</sup> se potrivește și consumatorilor de credite acordate de bănci sau de IFN-uri.

Persoanele vulnerabile sunt persoane care au nevoie de protecție socială, inclusiv de natura financiară. Creditele acordate de IFN-uri, care nu sunt supuse niciunui control și niciunei supravegheri a BNR, sunt “căutate” de consumatori întrucât promotorii insistă pe facilitatea accesării acestora și pe valoarea mică, “justificată” de nevoia urgentă și de restriștea sau chiar nefericirea împrumutatului, de unde rezultă o mare plajă de practici comerciale incorecte, cea mai gravă fiind camuflarea sub cuvinte, expresii și slogane deceptivă a unor costuri ale creditării uriașe<sup>11</sup>.

---

<sup>8</sup> Aceasta este o constatare a unei comisii de experți numiți de CE pentru a analiza efectele nocive asupra economiei și societății ale dobanzilor camatariști. A se vedea:

[http://ec.europa.eu/internal\\_market/finservices-retail/docs/credit/irr\\_report\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/finservices-retail/docs/credit/irr_report_en.pdf)

<sup>9</sup> [http://ec.europa.eu/internal\\_market/finservices-retail/docs/credit/irr\\_report\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/finservices-retail/docs/credit/irr_report_en.pdf).

<sup>10</sup> Persoanele vulnerabile sunt, în sensul art. 3 pct. 15-16 din Legea energiei electrice și a gazelor naturale nr.123/2012, clienții casnici vulnerabili, adică cei aparținând unei categorii care, din motive de vârstă, sănătate sau venituri reduse, se află în risc de marginalizare socială și care, pentru prevenirea acestui risc, beneficiază de măsuri de protecție socială, inclusiv de natură financiară. De altfel, o definiție indirectă rezultă și din art. 247 Cpen, care pedepsește cu închisoarea creditorul care profită de starea de nevoie a debitorului. Astfel, dacă un împrumutator profită de starea de vădită vulnerabilitate a debitorului, datorată vârstei, stării de sănătate, infirmității ori relației de dependență în care debitorul se află față de el și îl face să constituie sau să transmită, pentru sine sau pentru altul, un drept real ori de creanță de valoare vădit disproporționată față de această prestație, atunci acel împrumutator este pasibil de pedeapsă penală.

<sup>11</sup> Spre exemplu, consumatorului i se prezintă “produsul” ca fiind un împrumut fără dobândă (ascunzându-se informația esențială ca o întârziere chiar și de o zi a ratelor determină penalități uriașe) sau ca fiind un împrumut convenabil cu dobândă de câteva zeci de lei pe zi (disimulând intenționat informația esențială ca termenul de rambursare nu este pe zile, ci pe luni sau pe ani, de unde rezultă dobânzi în valori nominale



9. Curtea de Justiție a Uniunii Europene (CJUE) a confirmat recent că dobânzile din contractele de credit trebuie *plafonate* la nivelul celor obișnuite, iar dobânzile moratorii (penalitățile de întârziere) excesive trebuie *eliminate* din contract.

În cauzele reunite C-96/16 și C-94/17 (Banco Santander SA și Rafael Ramón Escobedo Cortés), CJUE a decis: "(i) o clauză nenegociată a unui contract de împrumut încheiat cu un consumator care stabilește rata dobânzilor moratorii aplicabile este abuzivă, pentru motivul că impune consumatorului care întârzie la plată să achite o sumă disproporționat de mare drept compensație, din moment ce această rată depășește cu mai mult de două puncte procentuale rata dobânzilor obișnuite prevăzută în acest contract; (ii) consecința caracterului abuziv al unei clauze nenegociate a unui contract de împrumut încheiat cu un consumator care stabilește rata dobânzilor moratorii constă în eliminarea totală a acestor dobânzi, dobânzile obișnuite prevăzute în acest contract continuând să curgă".

10. Dreptul intern poate prevedea ca lipsa de transparență duce la nulitatea clauzelor contractuale (dol prin reticență, cauza ilicită), fără a fi necesară aplicarea testului caracterului abuziv. Directiva clauzelor abuzive nu reglementează, proprius-zis, valabilitatea contractelor. Totuși, este posibil ca, în conformitate cu dreptul național, caracterul abuziv al unora dintre clauzele contractului să ducă la nulitatea acestuia, în ansamblu (de exemplu, când contractul nu poate fi executat fără prevederile privind obligațiile esențiale ale părților). Dreptul intern poate prevedea nulitatea contractului în ansamblul său dacă, de exemplu, acesta încalcă vreo interdicție legală, prevede rate excesive ale dobânzilor (practici de cămătărie) sau contravine în alt mod bunelor moravuri. Consumatorii *pot să evite contractele* a caror încheiere se bazează pe un comportament fraudulos sau agresiv al comerciantului, care poate corespunde unor practici comerciale înșelătoare, agresive sau inechitabile, în sensul Directivei 2005/29/CE<sup>12</sup>.

O dobândă excesivă (cămătărească) este nu numai rezultatul inserării unor clauze abuzive în contractul de împrumut, ci și expresia unei cauze ilicite a contractului sau a unui dol (inducere

---

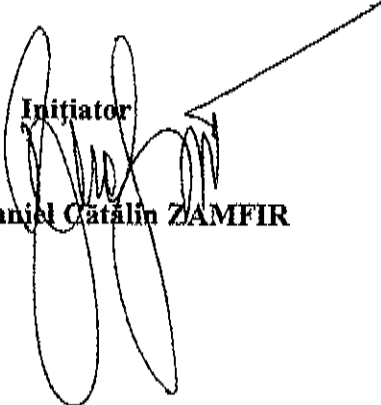
enorme). Piața creditelor mici și a micro-creditelor, neinteresante pentru bănci (cu excepția celor care au utilizat oportunitatea, constituindu-se, imprudent și ne-concurențial, IFN-uri proprii, care canibalizează afacerea bancară), a proliferat, determinând apariția a peste 260 de IFN-uri. Cu dobânzi și comisioane calculate în sute sau chiar mii de puncte procentuale, fără ca vreo instituție să le "deranjeze", nici nu mai este util ca cei implicați să își asume riscul răspunderii penale pentru camatarie. Este mult mai profitabil și mai sigur să își constituie IFN-uri, prin intermediul carora să exploateze la maxim nevoile și nefericirea populației aflate în situație vulnerabilă.

<sup>12</sup>Ghidul, p. 22.

intenționată în eroare) în dauna debitorului, adică motive de nulitate absolută<sup>13</sup>. Alături de alte clauze care reglementează obligații financiare ale debitorului (cum ar fi clauza de trecere a întregului risc valutar pe seama debitorului sau penalitățile), dobânda cămătărească (excesivă) poate duce la ruina debitorului și, indirect, la lipsirea creditorului de sursa de lichiditate asigurată, până la instalarea stării de supra-îndatorare sau de ruină a debitorului, de contractul aflat în derulare. Pe lanțul de obligații comerciale ale creditorilor, mai ales în cazul în care există o pluralitate de debitori ai săi aflați în stare de ruină, pot apărea sincope și chiar încetări ale plăților, cu consecința transmiterii acestui virus în întregul sistem. Este limpede de ce nulitatea clauzei sau a întregului contract are caracter absolut – normele încălcate sunt imperative, întrucât interesează pe toată lumea.

Dacă motivele de nulitate coincid cu prezenta în contract a unor clauze abuzive, în mod normal DCA are o aplicare subsidiară, cu condiția ca normele dreptului intern să nu submineze eficacitatea DCA. Așadar, normele relative la nulitatea contractelor trebuie să determine rezultate mai favorabile pentru consumatori decât protecția *minimă* oferită de DCA<sup>14</sup>, în caz contrar fiind înlăturate de la aplicare<sup>15</sup>.

11. O economie de piață și o societate ghidată de valori supreme, cum sunt dreptatea, egalitatea de șanse și libertatea individuală, nu pot prolifera și nu se pot consolida în lipsa unui necesar echilibru al raporturilor juridice dintre creditori și consumatori.

**Inițiator**  
  
**Senator Daniel Cătălin ZAMFIR**

<sup>13</sup>Trebuie remarca ca Ghidul (Comunicarea) CE de interpretare și aplicare a Directivei clauzelor abuzive, publicat în luna iulie 2019, utilizează fără retenere conceptul de "camatarie", fără retenere. Așadar, Aceasta noțiune juridică, în mod oficial, este desprinsă de înțelesul său restrâns, peiorativ și penal, având sensul larg (și normal) de dobânda excesivă.

<sup>14</sup>Cauza C-453/10, *Perenicova*, pct.47.

<sup>15</sup>Pentru această soluție de principiu, a se vedea cauzele conexe C-482/13, C-484/13, C-485/13 și C-487/13, *Unicaja Banco*, pct.38, precum și *Ghidul*, p.22.

PARLAMENTUL ROMÂNIEI

CONSILIUL ECONOMIC ȘI SOCIAL
Înregistrat nr. <u>4969</u>
Data <u>27.09.2019</u>

CAMERA DEPUTAȚILOR

SENATUL

LEGE

privind protecția consumatorilor împotriva dobânzilor excesive

**Parlamentul României adoptă prezenta lege:**

**Art. 1.** Prezenta lege se aplică raporturilor juridice dintre consumatori și creditorii financiari, stabilind regulile de protecție a consumatorilor contra dobânzilor excesive, în scopul prezervării echilibrului contractual și al asigurării integrității pieței financiar-bancare interne.

**Art. 2. - (1)** În sensul prezentei legi, prin *consumator* se înțelege orice persoană fizică sau grup de persoane fizice care, în temeiul unui contract care intră sub incidența prezentei legi, acționează în scopuri în afara activității sale comerciale.

**(2)** Calitatea de consumator care acționează în scopuri personale sau familiale se prezumă și se analizează în raport de contractul care intră sub incidența prezentei legi, și nu de întreaga activitate a debitorului.

**Art. 3.** În sensul prezentei legi, prin *creditor financiar* se înțelege o instituție de credit, o instituție financiară ne-bancară autorizată de BNR sau un colector de creanțe autorizat conform legii.

**Art. 4. - (1)** Dobânda anuală efectivă, în sensul definit în Ordonanța de Urgență nr. 52/2016, în cazul creditelor imobiliare nu poate depăși cu mai mult de 2 puncte procentuale dobânda de refinanțare practică de BNR pe piața financiar-bancară internă.

**(2)** În cazul în care creditorul financiar este o instituție financiară ne-bancară autorizată de BNR, dobânda anuală efectivă în cazul creditelor imobiliare nu poate depăși dublul dobânzii de refinanțare practică de BNR în raporturile sale juridice cu instituțiile de credit.

**Art. 5.** Dobânda anuală efectivă în cazul creditelor de consum nu poate depăși cu mai mult de 15 puncte procentuale dobânda de refinanțare practică de BNR.

**Art. 6.** În cazul creditelor de consum în valoare maximă de 3000 de euro, în echivalent lei, suma totală de rambursat de către consumator nu poate depăși dublul sumei împrumutate, Prin suma totală de rambursat se înțelege suma împrumutată plus dobânzi, comisioane și orice alte costuri ale împrumutului, stabilite conform contractului.

**Art. 7.** Inserarea în contracte și utilizarea de dobânzi excesive în dauna consumatorilor este interzisă.

**Art. 8. (1)** Dacă nivelul DAE, practicat în contractele de adeziune utilizate de creditorii financiari în relația cu consumatorii este mai ridicat decât plafoanele stabilite la art. 6-8, acest nivel va fi redus, în mod corespunzător, la cererea consumatorului, fie pe cale amiabilă, fie printr-o hotărâre judecătorească. Dispozițiile art. 16 alin.3 din prezenta lege sunt aplicabile în mod corespunzător.

**(2)** Dobânzile penalizatoare care depășesc plafonul prevăzut la art. 9 se reduc în mod corespunzător, la cererea consumatorului, fie pe cale amiabilă, fie printr-o hotărâre judecătorească. Dispozițiile art. 16 alin.3 din prezenta lege sunt, de asemenea, aplicabile, în mod corespunzător.

**Art. 9. (1)** În cazul imposibilității consumatorilor de a executa un contract de credit din cauza onerozității excesive a dobânzilor, denunțarea unilaterală a contractului de către creditorul financiar este interzisă înainte de trecerea unei perioade de 90 de zile de la constatarea acestei imposibilități și dacă nu a fost precedată de o procedură de revizuire convențională sau, după caz, judiciară a contractului, în condițiile art. 14.

**(2)** La cererea debitorului sau din proprie inițiativă, creditorul financiar va face o propunere, în scris, de ușurare a poverii, de reeșalonare sau de refinanțare a creditului, în raport cu veniturile actuale ale consumatorului și cu gradul sau maxim de îndatorare.

**(3)** Dispozițiile alin. (1)-(2) se aplică și în cazul în care contractele de credit de consum, ipotecare sau de imobiliare au fost externalizate de către instituția de credit sau de către instituția financiară non-bancară către un terț.

**Art. 10. - (1)** În vederea echilibrării și a menținerii utilității sociale a contractului, creditorul financiar este obligat să efectueze, în termen de maxim 45 de zile de la primirea cererii corespunzătoare a consumatorului, modificările rezonabile solicitate, ținând cont de situația financiară, inclusiv din perspectiva gradului maxim de îndatorare, și de situația familială a consumatorului.

**(2)** În caz de refuz explicit al cererii de modificare a contractului sau în caz de întârziere cu mai mult de 45 de zile a răspunsului la o astfel de cerere, consumatorul va putea solicita instanței competente revizuirea judiciară a contractului.

**(3)** Pe perioada soluționării cererii de revizuire judiciară a contractului, efectele acestuia în ceea ce îl privește pe consumator se suspendă, pe toată perioada procedurii judiciare. Asupra cererii de

suspendare a efectelor contractului se pronunță, prin procedura ordonanței președințiale, instanța sesizată cu cererea de revizuire judiciară a contractului. Cererea de suspendare a efectelor contractului se judecă de urgență și cu precădere, în termen de maxim 3 zile libere de la sesizare, cu citarea părților. Prevederile art. 200 din Codul de procedura civilă nu sunt aplicabile.

(4) Dispozițiile alin. (1)-(3) nu împiedică aplicarea Legii nr.193/2000 privind clauzele abuzive în contractele încheiate între profesioniști și consumatorii și nici aplicarea Legii nr.363/2007 privind combaterea practicilor incorecte ale comercianților în relația cu consumatorii și armonizarea reglementărilor cu legislația europeană privind protecția consumatorilor.

(5) Dispozițiile din dreptul comun referitoare la nulitate sau la alte cauze de înlăturare, totală sau parțială, a efectelor contractului, se aplică numai dacă sunt mai favorabile consumatorilor.

**Art. 11. - (1)** Inserarea în contracte și utilizarea de dobânzi excesive pot fi sancționate, conform legii, ca forme de abuz de putere economică, ca practici incorecte (agresive sau înșelătoare) ale creditorilor financiari ori ca fraude la lege, după caz.

(2) Constituie practică incorectă a creditorilor financiari și se sancționează conform Legii nr.363/2007 privind practicile comerciale incorecte:

(i) stipularea de dobânzi excesive sau de clauze privind costul total al creditului care determină depășirea plafoanelor maxime de costuri prevăzute la art. 6-8 din prezenta lege;

(ii) stipularea de dobânzi penalizatoare care depășesc totalul sumei acordate cu titlu de împrumut sau de credit;

(iii) stipularea de dobânzi asupra sumelor care conțin dobânzi sau ascunderea cu rea-credință de dobânzi și anatocisme sub alte denumiri de costuri sau sub stipulații destinate, aparent, reglementării altor aspecte ale raporturilor juridice cu consumatorii.

(3) În condițiile Legii nr.193/2000 privind clauzele abuzive încheiate între profesioniști și consumatorii, clauzele contractuale referitoare la dobânzi și alte costuri ale contractelor de credit, care au caracter abuziv, sunt lipsite de efect în ce-i privește pe consumatori.

(4) În caz de nulitate totală a contractului, repunerea în situația anterioară privește doar capitalul, nu și dobânzile și celelalte costuri.

**Art. 12. - (1)** Constituie contravenție de depășire a plafoanelor maxime de adaos comercial și se sancționează în condițiile Legii nr.12/1990 privind protejarea populației împotriva unor activități comerciale ilicite, fapta creditorului financiar de a insera în contracte și de a utiliza dobânzi excesive sau costuri totale ale creditului care depășesc plafoanele maxime prevăzute de art.6-8 din prezenta lege.

(2) Constatarea și sancționarea contravenției de la alin. (1) sunt în competența Autorității Naționale pentru Protecția Consumatorilor (ANPC).

(3) În funcție de gravitatea faptei și de numărul mare de consumatori afectați, alături de sancțiunea contravențională cu amenda maximală, ANPC poate aplica creditorului financiar și sancțiunea complementară a suspendării activității pe o perioadă maximă de 6 luni, sancțiunea complementară a închiderii unității sau sancțiunea complementară a dizolvării.

**Art. 13.** Prezenta lege este aplicabilă și contractelor în derulare, în scopul echilibrării prestațiilor și al reducerii riscurilor generate de astfel de contracte, dacă sunt îndeplinite condițiile impreviziunii.

**Art. 14. (1)** În sensul prezentei legi, are calitatea de consumator și codebitorul, precum și fideiutorul care nu se află într-o relație funcțională cu debitorul principal - persoana juridică, respectiv, fideiutorul care nu are calitatea de asociat, acționar semnificativ, administrator, director sau membru al organelor de conducere la debitorul principal – persoana juridică.

(2) Este asimilat fideiutorului girantul și avalistul unei cambii sau al unui bilet la ordin care garantează o creanță rezultată dintr-un contract care intră sub incidența prezentei legi.

**Art. 15.** Contractele de împrumut încheiate între persoane fizice se supun dispozițiilor Ordonanței Guvernului nr.13/2011 privind dobânda legală remuneratorie și penalizatoare pentru obligații bănești, precum și pentru reglementarea unor măsuri financiare-fiscale în domeniul bancar.

**Art. 16.** Prezenta lege intră în vigoare în termen de 3 zile de la publicarea sa în Monitorul Oficial al României.

*Această lege a fost adoptată de Parlamentul României cu respectarea prevederilor art. 75 și art. 76 din Constituția României, republicată.*

**PREȘEDINTELE  
CAMEREI DEPUTAȚILOR**

**Ion-Marcel CIOLACU**

**PREȘEDINTELE  
SENATULUI**

**Teodor MELEȘCANU**