



BANCA NAȚIONALĂ A ROMÂNIEI

FLORIN GEORGESCU
Prim-viceguvernator

Domnului EUGEN NICOLICEA
Ministru delegat pentru Relația cu Parlamentul
Guvernul României
Departamentul pentru Relația cu Parlamentul

Nr. 748/FG/24.07.2015

Domnule Ministru,

Referitor la scrisoarea dumneavoastră nr.4998B/DRP din 05.06.2015, prin care solicitați Băncii Naționale a României opinia motivată cu privire la *propunerea legislativă privind darea în plată a unor bunuri imobile în vederea stingerii obligațiilor asumate prin credite*, vă comunicăm că nu susținem această propunere legislativă, având în vedere considerentele menționate în anexă.

Totodată, dorim să vă asigurăm, domnule Ministru, de întreaga disponibilitate de colaborare a Băncii Naționale a României în cadrul domeniilor specifice de competență.

Cu deosebită considerație,

The image shows a handwritten signature "Florin" written over a circular official stamp. The stamp is inscribed with "BANCA NAȚIONALĂ A ROMÂNIEI" around the perimeter and "Cabinet Prim-viceguvernator" in the center.

**Punctul de vedere al Băncii Naționale a României
cu privire la *propunerea legislativă privind darea în plată a unor bunuri imobile
în vederea stingerii obligațiilor asumate prin credite***

Observații generale

Propunerea legislativă în discuție vizează reglementarea unor aspecte ce fac obiectul proiectului de *Lege privind contractele de credit pentru consumatori garantate cu bunuri imobile*, elaborat de Autoritatea Națională pentru Protecția Consumatorilor, în scopul transpunerii *Directivei 2014/17/UE privind contractele de credit oferite consumatorilor pentru bunuri imobile rezidențiale*, proiect legislativ aflat în proces de consultare instituțională.

Textul Expunerii de motive aferente propunerii legislative include intenția exprimată de a transpune inclusiv prevederile *Directivei 2014/17/UE privind contractele de credit oferite consumatorilor pentru bunuri imobile rezidențiale și de modificare a Directivelor 2008/48/CE și 2013/36/UE și a Regulamentului (UE) nr.1093/2010*, fără ca textul normativ propus să respecte dispozițiile art.28 alin.(4) din *Directiva 2014/17/UE* care prevăd că statele membre *nu ar trebui să împiedice părțile contractante să convină în mod explicit* că returnarea sau transferul către creditor al garanției sau a veniturilor obținute din vânzarea garanției, după caz, este suficient pentru a rambursa creditul. Intenția legiuitorului european de a permite realizarea unei înțelegeri, materializată prin clauze exprese, între debitor și creditor, prin care să se realizeze stingerea creanței prin preluarea garanției, neimpusă sau îngrădită printr-un act normativ este transformată în propunerea legislativă supusă consultării într-o *obligație* a creditorilor de a accepta această modalitate de stingere a creanței în temeiul unei proceduri impuse prin lege.

În opinia noastră, dispozițiile legislative naționale de transpunere a Directivei 2014/17/UE ar trebui să asigure preluarea cât mai fidelă a textului directivei europene, având în vedere faptul că stabilirea de noi drepturi și obligații în cadrul *aquis-ului* este fundamentată pe concluziile analizelor și studiilor efectuate la nivelul Comisiei Europene.

Subliniem, în acest sens, faptul că propunerea legislativă în discuție nu este însoțită de un studiu de impact care să estimeze costurile și beneficiile aduse în plan economic și social prin adoptarea

actului normativ, precum și să evidențieze dificultățile care ar putea să apară în procesul de punere în practică a reglementărilor propuse.

În același timp, menționăm faptul că proiectul poate genera unele probleme de constituționalitate.

În acest sens, precizăm că, în opinia noastră, demersul legislativ privind obligarea creditorilor să accepte stingerea creanței și, implicit, pierderea diferenței de valoare dintre creanță și garanția aferentă acesteia, constituie o ingerință în drepturile creditorului ce nu poate fi fundamentată de necesitatea de a asigura transpunerea la nivel național a Directivei 2014/17/UE.

Astfel, în lipsa unei fundamentări corespunzătoare a propunerii legislative, care să justifice atât necesitatea stabilirii pe cale legislativă a acestei proceduri, precum și faptul că măsura (procedura) este proporțională cu situația care a determinat-o și că se aplică nediscriminatoriu și fără a aduce atingere existenței dreptului (art.53 din Constituție), propunerea legislativă în discuție ar putea ridica probleme de constituționalitate, având în vedere următoarele considerente:

- (i) obligarea prin lege a creditorului să renunțe la creanța sa poate fi considerată o încălcare a dreptului de proprietate al creditorului; și
- (ii) obligarea creditorului să accepte altă prestație decât cea stabilită prin contract este o restrângere a drepturilor creditorului, și, prin urmare, trebuie să îndeplinească cerințele stabilite prin art.53 din Constituție.

De asemenea, este necesar să se soluționeze contradicția dintre dispozițiile art.11 din propunerea legislativă în cauză, referitoare la aplicabilitatea acesteia inclusiv asupra contractelor de credit în derulare la data intrării în vigoare și principiul neretroactivității legii civile, consacrat de art.15 alin.(2) din Constituția României ce stipulează că „legea dispune numai pentru viitor, cu excepția legii penale sau contravenționale mai favorabile”, cu precizarea că acest principiu a fost prevăzut, de asemenea, în Codul Civil la art.6 alin.(1) teza a II-a, conform căruia legea civilă „nu are putere retroactivă”.

Totodată, având în vedere dispozițiile art.11 din propunerea legislativă, „*prezenta lege se aplică atât contractelor de credit aflate în derulare la momentul intrării sale în vigoare, cât și contractelor încheiate după această dată*”, și precizarea din Expunerea de motive conform căreia propunerea legislativă „transpune și prevederile Directivei 2014/17/UE a Parlamentului European și a Consiliului”, considerăm că prevederile acestui articol sunt în contradicție, de asemenea, cu dispozițiile art.43 alin.(1) din directiva anterior menționată, potrivit cărora „*prezenta directivă nu se aplică contractelor de credit existente înainte de 21 martie 2016*”.

Astfel, în măsura în care propunerea legislativă ar fi adoptată, este necesară precizarea expresă, în cadrul textului, a faptului că prevederile nu se aplică contractelor de credit încheiate înainte de 21 martie 2016, atât pentru a asigura predictibilitatea actului normativ, clarificarea incidenței acestora, cât și pentru transpunerea corespunzătoare a art.43 alin.(1) din Directiva 2014/17/UE.

În consecință, având în vedere că aspectele referitoare la modalitatea de îndestulare a creditorului din executarea garanției au fost vizate de legiuitorul european prin Directiva 2014/17/UE, considerăm necesară reglementarea problematicii în discuție în modalitatea propusă de directiva europeană anterior menționată.

Având în vedere aspectele menționate și faptul că propunerea legislativă stabilește obligații suplimentare pentru instituțiile de credit care nu sunt prevăzute în Directiva 2014/17/UE, vă supunem atenției faptul că proiectul trebuie să facă obiectul consultării Băncii Centrale Europene, în conformitate cu art.127 alin.(4) și art.282 alin.(5) din Tratatul privind Funcționarea Uniunii Europene și în condițiile stabilite prin *Decizia Consiliului nr.98/415/CE din 29 iunie 1998 privind consultarea Băncii Centrale Europene de către autoritățile naționale cu privire la proiectele de reglementare*.

Deși scopul declarat al inițiativei legislative este de a încuraja accesarea creditelor de către persoanele fizice în scopuri de achiziții imobiliare, nu putem susține aprobarea proiectului în forma actuală, întrucât apreciem că acesta ar putea afecta atât accesul la finanțare al populației, cât și soliditatea sistemului bancar.

Din punctul de vedere al accesului la finanțare a posibililor debitori, considerăm că acesta ar putea să se diminueze, ca o consecință imediată a aplicării dispozițiilor legale, prin două modalități. Astfel, pe de o parte, potențialii debitori ar putea fi nevoiți să aducă o sumă mai mare drept avans, ca urmare a eventualelor modificări în politicile de creditare ale instituțiilor de credit ce vor fi întreprinse pentru a se asigura contra riscurilor asociate opțiunii de „dare în plată”. Pe de altă parte, costul finanțării imobiliare ar putea crește, ca urmare a transferării primei de risc generate de implementarea „dării în plată” în marja de dobândă.

Totodată, neconcordanța între expunerea de motive, definițorie pentru o reglementare specială, și caracterul general de aplicabilitate a prevederilor proiectului de lege, conferit de condițiile ce trebuie îndeplinite pentru stingerea creației prin dare în plată, și stipulat prin art.4, precum și extinderea cadrului de aplicare a proiectului la contractele aflate în derulare la momentul intrării în vigoare a legii, pot determina pierderi semnificative la nivelul instituțiilor de credit, concomitent cu

determinarea unui puternic efect de diminuare a activității de creditare a persoanelor fizice din partea instituțiilor de credit.

De asemenea, arătăm că propunerea legislativă nu include criteriile transpușe în Expunerea de motive aferentă, respectiv scăderea valorii bunului mult sub valoarea inițială și nedeterminarea de către debitor a unui alt imobil. Lipsa unor criterii de selecție clare privind aplicabilitatea acestei legi permite oricărui debitor, indiferent de situația sa materială, de situația specifică și momentul derulării contractului de credit, să „dea în plată” un bun imobil unei instituții de credit, aceasta din urmă devenind astfel, în mod forțat, dobânditor de bunuri imobile la valori asupra cărora nu a avut posibilitatea să își exprime consimțământul.

În absența definirii unor criterii speciale privind incidența legii, care trebuiau specificate în cuprinsul art.3, posibilitățile creditorului de a contesta procedura de dare în plată inițiată de debitor sunt limitate doar la contestarea îndeplinirii condițiilor generale de admisibilitate a procedurii, prevăzute la art.4.

Menționăm faptul că dispozițiile cadrului legal național în domeniul protecției debitorului de bună-credință au fost recent completate cu dispozițiile *Legii nr.151/2015 privind procedura insolvenței persoanelor fizice*, care oferă debitorului soluții adaptate și certe pentru a-și achita obligațiile de plată fără a se ajunge la executarea garanției imobiliare, inclusiv eliberarea debitorului de datorii reziduale.

Potrivit cadrului de reglementare actual, respectiv *Regulamentul UE nr.575/2013 privind cerințele prudentiale pentru instituțiile de credit și societățile de investiții și de modificare a Regulamentului (UE) nr.648/2012*, pentru creditele acordate persoanelor fizice, garantate cu proprietăți imobiliare locative și care au un raport între valoarea expunerii și valoarea de piață sau valoarea ipotecară a proprietății mai mic de 80%, se aplică o pondere de risc de 35%, în vederea calculării cerințelor de capital.

În situația aplicării prevederilor cuprinse în proiectul de lege în discuție, creditul va fi înlocuit în activul bilanțier al băncii cu imobilul ce constituia până în momentul respectiv o garanție, fiind tratat, potrivit regulamentului menționat, ca o expunere pentru care se va aplica o pondere de risc de 100%, în vederea calculării cerințelor de capital ale instituției de credit respective.

În cazul în care valoarea de piață a imobilului este mai mică decât cea a creditului datorat de debitor, banca trebuie să includă pe cheltuieli diferența rezultată, conform standardelor internaționale de contabilitate, fiind astfel înregistrată o pierdere din creațe neacoperite cu ajustări

pentru depreciere. Această cheltuială afectează, prin contul de profit și pierdere, fondurile proprii ale băncii, care, astfel, se diminuează corespunzător.

Din cele prezentate anterior, rezultă că aplicarea prevederilor cuprinse în proiectul *Legii privind darea în plată a unor bunuri imobile în vederea stingerii obligațiilor asumate prin credite* va avea un impact negativ major asupra indicatorului prudențial “rata de solvabilitate”.

Observații punctuale

Sub rezerva observațiilor cu caracter general, formulate anterior cu privire la propunerea legislativă, considerăm că textul actului normativ ar trebui să fie revizuit în special în ceea ce privește următoarele aspecte:

1. În cuprinsul propunerii legislative sunt folosite alternativ sintagmele „contract de credit” (art.1 alin.(2) și alin.(3), art.4 alin.(1) și alin.(2), art.5 alin.(4), art.11) și „contract de credit ipotecar” (art.6 alin.(1) și alin.(2)).

Astfel, considerăm că trebuie folosită o terminologie unitară referitoare la definirea contractului din care izvorăște debitul ce va fi stins prin operațiunea juridică de dare în plată, având în vedere și prevederile art.2 referitoare la dispozițiile *Legii nr.190/1999 privind creditul ipotecar pentru investiții imobiliare*, cu modificările și completările ulterioare.

2. La art.4 alin.(1) lit.a) se face vorbire despre „categoriile menționate în cuprinsul art.1 lit.a), astfel cum acestea sunt definite de legislația specială”. În legătură cu aceste prevederi, menționăm că în cadrul art.1 nu există litera a), iar, pe de altă parte, spre deosebire de categoriile „instituții de credit” și „instituții financiare nebancare”, categoria „*cesionarii creanțelor deținute împotriva persoanelor fizice*” nu este definită într-o lege specială.

3. La art.5 alin.(3) se stipulează că demersurile privind inițierea procedurii de dare în plată pot fi formulate și de codebitori, precum și de garanții personali sau ipotecari ai debitorului principal, dar nu se prevede în ce condiții pot fi efectuate demersurile anterior menționate, respectiv dacă acestea pot fi inițiate fără acordul expres al debitorului principal.