

Reglementarea sectorului de micro-finanțare în Republica Moldova

Alexander Lehmann

Echipa Economică Germană în Moldova

Berlin / Chișinău, Februarie 2019

Reglementarea sectorului de micro-finanțare în Republica Moldova

- 1. Semnificația economică a sectorului de micro-finanțare**
- 2. Bunele practici în materie de reglementare**
- 3. Priorități și opțiuni adiționale pentru a limita supra-îndatorarea gospodăriilor casnice față de organizațiile de micro-finanțare (OMF) în Republica Moldova**
 - a. Consolidarea protecției consumatorilor
 - b. Cerințele de capital ca instrument de reducere a riscului de fragmentare
 - c. Restricții privind ratele dobânzilor efective
 - d. Restricții privind raportul serviciul datoriei / venituri
- 4. Alte reforme care sprijină buna reglementare a organizațiilor de micro-finanțare**
 - a. Funcționarea birourilor istoriilor de credit
 - b. Codul cu privire la insolvența gospodăriilor casnice și principiile privind restructurarea datoriilor
 - c. Conduita agențiilor de colectare și deservire a datoriilor
- 5. Recomandări de politici**

1. Semnificația economică a sectorului de micro-finanțare

Argumentarea activității de micro-finanțare

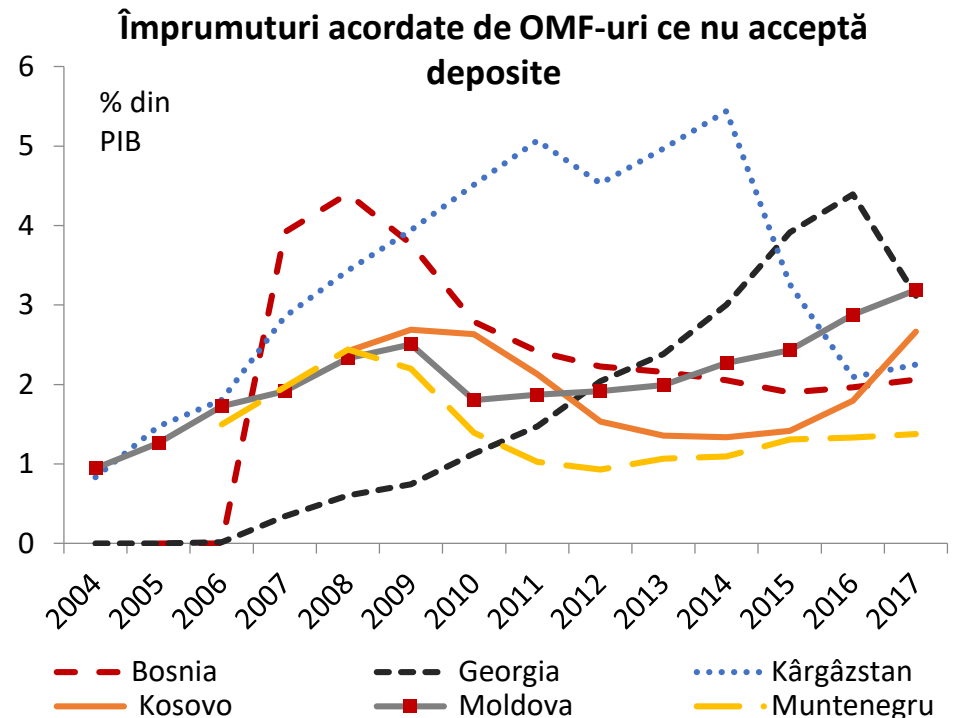
- “Organizațiile de micro-finanțare (OMF) furnizează servicii financiare debitorilor cu venituri mici, economic activi, care solicită sume relativ modeste pentru a finanța activități economice, a depăși situații de urgență, a procura bunuri sau a fluidiza consumul” (CGAP).
- Creditarea prin intermediul băncilor comerciale tradiționale este problematică din cauza asimetriei informaționale și a lipsei gajului, ceea ce rezultă în riscuri excesive.
- De asemenea, debitorii nu au posibilitatea de a acumula sume în numerar pe perioade mai lungi de timp. Rambursările frecvente sunt utilizate ca instrument de onorare a angajamentelor asumate.
- Aceste modele de business rezultă în dobânzi efective mult mai înalte.
- Organizațiile de micro-finanțare, în mod tradițional, păreau a fi izolate de piețele internaționale de capital, având în vedere dependența lor mare de finanțarea din partea donatorilor.
- Criza financiară din anul 2008-09 a scos la iveală o vulnerabilitate mult mai mare față de inversările fluxurilor de capital, decât de credea inițial, atestându-se o scădere bruscă a volumelor de creditare.

Importanța micro-creditării prin intermediul OMF în Republica Moldova

- Creșterea puternică a micro-creditării prin intermediul OMF, atestată în ultima perioadă, a compensat, într-o anumită măsură, contractarea activității de creditare bancară a persoanelor fizice, aceasta fiind determinată de adoptarea unor standarde de subscriere mai stringente și introducerea cerințelor privind probarea documentară a veniturilor.
- Tehnicile de creditare aplicate de OMF-uri fac ca accesul la finanțe pentru debitorii cu venituri mici să devină viabil din punct de vedere comercial.
- Studiile empirice demonstrează că creditarea micro-antreprenorilor produce beneficii semnificative asupra creșterii economice (aici ar fi dificil să diferențiem între creditarea micro-antreprenorilor și creditarea gospodăriilor casnice).
- 'Aprofundarea serviciilor financiare' este benefică pentru economie, deoarece aceasta îmbunătățește procesele de alocare a capitalului și conduce la depășirea constrângerilor în materie de creditare, permițând pătrunderea pe piața muncii.

Sectoarele de micro-finanțare au cunoscut o dinamică deosebit de pozitivă în statele emergente ale Europei, deși acestea pot fi volatile

- Platformele pentru schimbul de informații și birourile istoriilor de credit adesea funcționează inadecvat.
- Filialele băncilor cu capital străin oferă doar produse de creditare formalizată.
- Până în anul 2008, OMF-urile administrate de organizații non-statale și susținute de Instituții Financiare Internaționale (IFI), beneficiază de intrări puternice de fonduri din partea donatorilor.



Sursa: FRED, Statisticile Financiare Internaționale.

2. Bunele practici în materie de reglementare

OMF-urile, fiind instituții ce nu acceptă depozite, în mod tradițional, nu fac obiectul reglementării prudențiale ce vizează lichiditatea și solvabilitatea instituțiilor. Reglementarea nivelului de capital are drept scop principal limitarea intrării pe piață.

Reglementarea normelor de conduită urmărește următoarele obiective:

- Asigurarea unei supravegheri adecvate asupra conducerii, inclusiv prin includerea proprietarilor locali de înaltă calitate sau a investitorilor financiari internaționali
- Minimizarea riscurilor operaționale. Operațiunile descentralizate sunt predispuse, într-o măsură mai mare, la fraude și de aceea, se impune implementarea unui sistem robust de audit intern.

Obiective ce vizează protecția consumatorilor:

- publicarea ratelor dobânzilor și a comisioanelor într-un format clar, simplu, ușor de înțeles și comparabil.
- interzicerea practicilor comerciale neloiale, abuzive sau înșelătoare;
- Introducerea mecanismelor de recurs eficiente și accesibile;

Constatări empirice privind impactul reglementării mai stricte a OMF-ilor

- O supraveghere mai riguroasă și regulată nu pare să aibă vreun impact asupra rentabilității (aceasta fiind asociată cu capacitatea de a atrage depozite sau accesarea surselor de capital mai ieftine și mai stabile). Însă:
 - Determină creșterea numărului de angajați și a capitalului în oficiul central, în defavoarea rețelei de filiale.
 - Are impact negativ asupra accesibilității. Conduce la creșterea valorii medii a unui credit și limitarea creditării pentru grupurile marginalizate.
 - Costurile ridicate de supraveghere determină o reorientare dinspre segmentele populației care se asociază cu costuri mari.

Banca Mondială (2015)

Reglementarea inadecvată a sectorului de micro-finanțare poate crea riscuri pentru sistemul financiar

- Acceptarea depozitelor de către OMF-uri ('arbitrajul de reglementare')
- Expunerea excesivă a băncilor față de acest sector
- Supra-îndatorarea clienților prin credite multiple. Insolvența gospodăriilor și ne-onorarea încrucișată a obligațiilor de plată față de bănci, autoritățile fiscale sau furnizorii de utilități.
- Utilizarea sporită a gajului și practicile abuzive de colectare a datoriilor.
- Selecția negativă: investitorii nu pot observa modelele de business /de calitate ale OMF. Instituțiile riscante ('conducere riscantă /rate ridicate de neplată/ rate înalte a dobânzilor) pot elimina de pe piață creditorii mai prudenți. Oricare dintre riscurile de mai sus se vor agrava și mai mult.

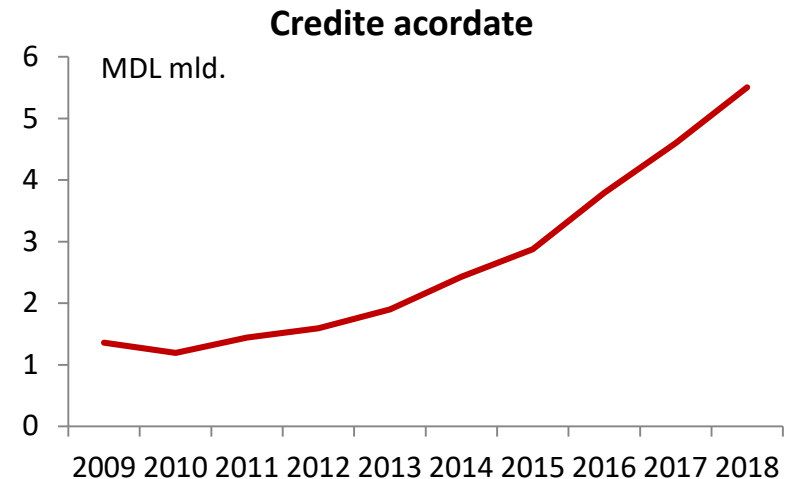
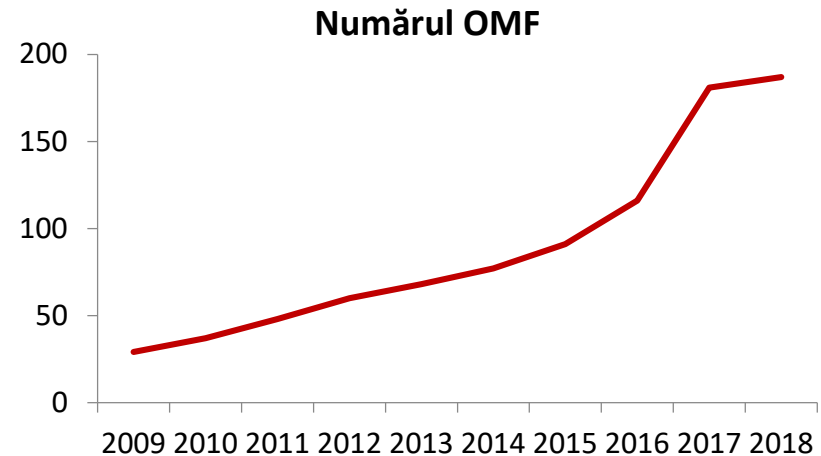
Un exemplu de sector de micro-finanțare cu regim slab de reglementare: Bosnia și Herțegovina 2008

- La sfârșitul anilor '90, sectorul de micro-finanțare a cunoscut o creștere spectaculoasă, fiind finanțat de băncile comerciale autohtone (preponderent cu capital străin) și fondurile de investiții transfrontaliere.
- Către anul 2008, 28 la sută dintre gospodării aveau datoriile excesive, iar 60% dintre acestea aveau obligații lunare de rambursare ce le depășeau veniturile.
- Incapacitatea gospodăriilor de a-și onora obligațiile de plată a început să afecteze rudele și prietenii acestora care au servit drept garanți pentru creditele luate.
- A crescut rapid ritmul de deschidere și închidere a micro-întreprinderilor.
- Problemele au fost cauzate de următorii factori:
 - Concentrarea creditării și împrumuturile multiple (58% dintre debitori aveau acumulate credite de la câteva organizații de micro-creditare).
 - Suprasolicitarea capacităților OMF (din cauza angajărilor masive, se simțea un deficit de cadre cu experiență).
 - Extinderea ofertei de produse și majorarea limitelor de creditare;
 - Pierderea disciplinei în domeniul creditării (tehnici de vânzare agresivă, lipsa de interacțiune cu clienții și monitorizarea inadecvată).
- Birourile istoriilor de credit nu erau operaționale până la criză.

3. Priorități și opțiuni adiționale pentru a limita supra-îndatorarea gospodăriilor casnice față de organizațiile de micro-finanțare în Republica Moldova

Riscurile care decurg din activitatea de micro-creditare în Republica Moldova

- S-a atestat o creștere rapidă a intrărilor în acest sector, iar către finele anului 2018 numărul OMF era de aproximativ 200.
- Ponderea OMF-urilor în totalul creditelor de consum a crescut rapid, ajungând la cota de aproape 40% către începutul anului 2018.
- FMI (iunie 2018): “Cadrul prudential subdezvoltat și sistemul de supraveghere mai puțin dezvoltat și posibilități pentru arbitrajul de reglementare”. În conformitate cu legea cu privire la organizațiile de creditare nebanară din octombrie 2018, toate OMF-ile trebuie să se re-înregistreze până la finele lunii martie 2019.
- Valoarea totală a datoriei gospodăriilor casnice din Republica Moldova pare a fi modestă. Totuși există dovezi care confirmă existența situațiilor de neonorare repetată a obligațiilor de plată de către persoanele fizice, iar executarea silită de o manieră ne-cooperantă beneficiază cei mai agresivi creditori.



Sursa: Comisia Națională a Pieței Financiare

Contextul juridic și de reglementare

- Legea cu privire la organizațiile de creditare nebancaară (valabilă începând cu anul 2018).
 - Prevede reglementări minime de ordine interioară cu privire la servicii, reclamațiile clienților, etc.
 - Reglementează activitățile permise și cele interzise (cu derogări limitate în ceea ce privește depozitele)
 - Conține cerințe cu privire la înregistrare și valoarea capitalului, inclusiv obligativitatea de dezvăluire a informațiilor cu privire la beneficiarii efectivi;
 - Clarifică rolul Comisiei Naționale în calitate de autoritate de supraveghere; prevederile cu privire la reorganizarea și lichidarea organizațiilor sau scoaterea acestora din registre, par a fi formulate vag.
- Legea cu privire la contractele de credit (2013)
 - Este bazată pe directiva UE 2008/48/EC, însă nu conține prevederi specifice care să depășească nivelul stabilit de Directivă
 - Creditorii trebuie să furnizeze informații pre-contractuale precum și explicații adecvate cu privire la toate costurile și să evalueze bonitatea clienților
- Legea privind birourile istoriilor de credit (2008)
 - La elaborarea legii, nu s-a luat în calcul dezvoltarea rapidă a sectorului de micro-finanțare

Prioritatea I: Consolidarea protecției consumatorilor

- Legea este adecvată, însă în contextul unei culturi financiare limitate, introducerea unor dispoziții mai specifice ar putea spori vizibilitatea informațiilor cu privire la dobânzile anuale efective (DAF), datele fiind dezvăluite într-un format mai ușor de înțeles iar calitatea informațiilor pre-contractuale să crească.
- Este necesar ca **Agencia pentru Protecția Consumatorilor** să aplice în mod mai strict dispozițiile referitoare la dezvăluirea clară a comisioanelor, dobânzilor efective și a plăților ulterioare, inclusiv dobânzile și penalitățile pentru întârzierea plăților (potrivit prevederilor legale). Este necesar să fie interzise creditele acordate în Lei Moldovenești care sunt indexate în valute străine.
- Este necesar să fie aplicate sanțiuni mai eficiente pentru încălcările legislației. Printre activitățile de asigurare a respectării legislației ar putea fi incluse următoarele:
 - Obligarea OMF de a restitui orice comisioane sau dobânzi achitate în exces
 - scoaterea din circulație a publicității înșelătoare;
 - și, în ultimă instanță, retragerea licenței de activitate.
- De asemenea, legislația secundară trebuie să conțină standarde cu privire la soluționarea reclamațiilor și aplicarea procedurilor de mediere (ex. mediatorul financiar)

Un instrument pentru consolidarea sectorului: majorarea cerințelor față de capital

- Existența unui număr de aproximativ 200 de OMF-uri creează concurență excesivă și fragmentarea acestui sector, conducând la multiplicarea produselor, dublarea unor servicii și suprasolicitarea capacității de supraveghere.
- Legea din octombrie 2018 cu privire la organizațiile de creditare ne-bancară, prevede un proces de re-înregistrare, având la bază cerințe de capital (300,000 lei și o rată de acoperire a capitalului de 5 la sută), conținând totodată dispoziții referitoare la dezvăluirea beneficiarilor efectivi.
- În caz că nu se va produce o consolidare a sectorului de micro-finanțare, trebuie luată în considerare posibilitatea unei înăspriri suplimentare a cerințelor față de capital.
- Acest lucru ar putea conduce la majorarea costurilor de creditare, reducerea accesului (împrumuturi cu valoare mai mare) și reducerea ratei de acoperire cu credite a grupurilor de populație cu venituri mici, deși e puțin probabil ca impactul negativ să fie unul semnificativ.

O opțiune mai intruzivă III. Plafonarea ratelor dobânzilor

- Această opțiune este adesea folosită în scopul protejării consumatorilor de 'practicile de cămătărie' și limitarea accesului la credite care ar putea avea un 'efect social nociv'.
- Ea ar putea fi combinată cu o altă măsură ce prevede limitarea comisioanelor și a plăților adiționale impuse debitorilor aflați în incapacitate de plată, spre exemplu, sub forma unui multiplu al sumei principale.
- Efecte adverse: reducerea transparenței și diversității de produse. Organizațiile de micro-creditare care funcționează oficial sau semi-oficial nu vor fi în stare să-și acopere costurile și vor fi eliminate de pe piață.
 - Clienții săraci rămân fie fără acces la servicii financiare fie trebuie să recurgă la împrumuturile de pe piața creditară ne-formală (cum ar fi cămătarii locali), care sunt și mai scumpe.
- Probleme de implementare: plafonarea ratelor dobânzilor și interzicerea totală a practicilor de cămătărie s-au "dovedit a fi ne-sustenabile și dificil de implementat". CGAP/Banca Mondială, Raport privind accesul la finanțe 2010, p. 23.
- **Plafonarea ratelor dobânzilor creează multe distorsiuni.**
- **Cu toate acestea, această practică de plafonare este destul de răspândită în Europa de Est și chiar în unele state ale UE, cum ar fi, spre exemplu, Germania, Italia sau Polonia.**
- **Pentru ca aceste plafoane să funcționeze eficient, este necesar să existe un sistem solid de supraveghere.**
- **Plafonul ar trebui raportat la o valoare de referință și nu să reprezinte o rată absolută.**

Nu este necesar să fie impuse limitări privind raportul dintre serviciul datoriei și venituri (DSTI)

- Indicatorul DSTI al debitorului, are o valoare predictibilă importantă la estimarea probabilității de ne-onorare a obligațiilor de plată
- Astfel de limitări, de regulă, fac parte din grupul de măsuri 'macro-prudențiale', menite să asigure protecție împotriva instabilității sistemului financiar, cauzată, spre exemplu, de boom-ul pe piața imobiliară.
- De obicei, limitele DSTI sunt bazate pe verificări complexe în privința veniturilor:
 - Informațiile cu privire la salarii, obținute din extrasele bancare sau registrele fiscale;
 - Veniturile antreprenorilor individuali, verificate în cadrul analizelor financiare efectuate de către creditor, cu posibilitatea unor vizite în teren.
- Impactul probabil:
 - Eficiență operațională redusă a creditorilor; comisioane mai mari la împrumuturi;
 - Acces redus, în special în cazul în care trebuie probate documentar veniturile informale;
 - Eludarea (ocolirea) acestor restricții prin supra-declararea veniturilor.

Experiența unor țări în limitarea micro-creditării: Georgia

- Creditarea gospodăriilor casnice a crescut cu peste 20 la sută; o mare parte fiind credite ipotecare
- Către finele anului 2018, aproximativ 650,000 de gospodării se aflau în incapacitate de plată pe termen lung, iar valoarea datoriei gospodăriilor casnice a crescut până la aproximativ 34% din PIB, ceea ce este peste media regională.
- Printre măsurile adoptate până în anul 2018, putem enumera următoarele:
 - Restricționarea dobânzilor anuale efective la 100%, și la 50% începând cu luna septembrie 2018;
 - Cerințe de capital mai mari la creditele bancare acordate debitorilor fără venituri verificabile;
 - Standarde mai stricte de evaluare a bunurilor imobiliare;
 - Comisioane și penalități ce nu pot depăși un anumit multiplu al sumei principale;
 - OMF-urile au intrat sub supravegherea Băncii Centrale.
- Începând cu luna ianuarie 2019, au fost introduse 'standarde responsabile de creditare';
 - Limitele indicatorilor LTV (raportul împrumuturi /garanții) și DSTI (raportul serviciul datoriei/venituri) au fost diferențiate în funcție de veniturile debitorului și valuta creditului, în baza unei verificări minuțioase a veniturilor și capacității de rambursare a debitorului
- Reducerea valorii contabile a creanțelor neachitate de către gospodării, în regim ad-hoc, urmată de procurarea acestor credite de către o fundație privată apropiată guvernului

Experiența unor țări în limitarea micro-creditării: România

- Creditarea gospodăriilor cu venituri mici a crescut rapid (creditarea retail a crescut cu până la 27 la sută în 2017).
- Regulamentul BNR din luna octombrie 2017 vizează îmbunătățirea managementului riscurilor și reducerea arbitrajului de reglementare.
- Instituțiile de creditare ne-bancară înregistrate în registrul special al BNR, fac obiectul unor inspecții la fața locului și sunt supuse cerințelor prudențiale suplimentare, referitoare la:
 - Calitatea acționarilor ce dețin cote semnificative;
 - Soliditatea sistemelor de control intern, audit și gestionare a riscurilor semnificative;
 - Cerințele de Capital;
 - Expunerea față de contrapartide;
 - Raportarea către registrul central al creditelor.
- În decembrie 2018 a fost adoptată legea care plafonează ratele dobânzilor
 - Creditele de consum de peste 3.000 de Euro: 18%
 - Creditele de consum sub 3000 de Euro: 50%
 - Credite ipotecare: Rata de politică monetară a Băncii Centrale +3 puncte procentuale

4. Alte reforme care sprijină buna reglementare a organizațiilor de micro-finanțare

Consolidarea birourilor istoriilor de credit în Moldova

- Birourile istoriilor de credit furnizează informații vitale cu privire la expunerea debitorilor și istoricul lor de rambursare. Aceste date sunt esențiale pentru a limita expunerile multiple și creditarea excesivă. Totuși, valoarea informațiilor va depinde de gradul de participare al instituțiilor financiare.
- Spre deosebire de bănci, OMF-rile din Moldova nu sunt obligate să raporteze iar costurile fixe sau plățile înalte descurajează obținerea informațiilor.
- **Raportarea informațiilor și consultarea birourilor istoriilor de credit trebuie să devină obligatorie pentru OMF, în cazul creditelor ce depășesc o anumită valoare;**
- **Ar trebui să fie acordate stimulente pentru a încuraja coordonarea și schimbul de informații între cele două birouri existente.**
- **Licențierea încă a unui birou a istoriilor de credit trebuie condiționată de un astfel de schimb de informații.**

Restructurarea datoriilor și insolvența gospodăriilor casnice și a antreprenorilor

- Descărcarea de datoriile excesive acumulate de persoanele fizice, trebuie să fie previzibilă și realizată într-o manieră ordonată, punând în echilibru interesele creditorilor (disciplina creditară) și a debitorilor (să permită acestora 'să o ia de la capăt').
- Existența unui cadru credibil va proteja sectorul de intervențiile politice ad-hoc sau de necesitatea unei restructurări a datoriilor private din mijloacele statului.
- În urma crizei financiare, mai multe țări din Europa Emergentă și-au revizuit legislația cu privire la insolvența persoanelor fizice: Estonia, Letonia, Lituania, Polonia. În cazul Republicii Moldova, multe încă rămân de făcut.
- Câteva elemente pozitive ce pot fi menționate aici:
 - După o anumită perioadă de descărcare de obligații, persoanele trebuie să aibă dreptul 'să o ia de la capăt';
 - Condițiile de rambursare trebuie să reflecte capacitatea de plată a debitorilor;
 - Criteriile de eligibilitate pentru depunerea actelor trebuie să fie transparente, astfel încât procedura de insolvență să fie accesibilă și să fie minimizeze abuzurile;
 - Legislația specială cu privire la, spre exemplu, ipotecă trebuie să contribuie la minimizarea 'hazardului moral' (falimente strategice).
- Existența unor proceduri judiciare bine definite, va încuraja funcționarea unor mecanisme private previzibile de restructurare (extra-judiciară) a datoriilor debitorilor aflați în dificultate. Astfel de mecanisme vor fi convenite cu participanții din acest sector.

Colectarea și executarea datoriilor

- Activitatea executorilor judecătorești pare să fie bine reglementată.
 - Totuși, în urma metodelor de vânzare agresivă pot apărea și practici abuzive de colectare a datoriilor, și gospodării cu datorii excesive.
 - Prin urmare, verificarea unor asemenea practici reprezintă o parte integrantă a activității de protecție a consumatorilor.
-
- **Măsurile de executare silită trebuie specificate clar la etapa pre-contractuală și în documentația de împrumut.**
 - **Agenții care se ocupă de deservirea și colectarea datoriilor trebuie să fie licențiați de către Comisie.**
 - **Ei ar trebui să prezinte rapoarte birourilor istoriilor de credit, pentru a minimiza lacunele de informații.**

6. Recomandări de politici

- Micro-finanțarea joacă un rol crucial în promovarea accesului la finanțe pentru gospodăriile cu venituri joase și micro-antreprenori. Totuși, dezvoltarea rapidă a organizațiilor de micro-finanțare în Moldova în ultima perioadă, ar putea deveni motiv de îngrijorare pentru stabilitatea sistemului financiar, în special datorită neîndeplinirii încrucișate a obligațiilor de plată cauzate de datoriile excesive ale gospodăriilor.
- Aceste riscuri trebuie monitorizate, inclusiv în cadrul Comitetului pentru Stabilitate Financiară, creat recent. Este necesar să fie alocate mai multe resurse pentru executarea și consolidarea prevederilor actuale, iar legislația existentă ar putea fi înăsprită. Totodată, ar putea fi luată în vedere și posibilitatea introducerii unor reglementări suplimentare:
 1. O prioritate fundamentală o constituie **consolidarea mecanismelor de protecție a consumatorului** prin dezvoltarea capacităților agențiilor relevante și introducerea unor dispoziții suplimentare cu privire la sancțiuni și utilizarea medierii.
 2. În cazul în care procesul de re-înregistrare al OMF, desfășurat în baza legii din octombrie 2018, nu va conduce la consolidarea sectorului, va fi necesar să fie impuse **cerințe mai ridicate față de capital**.
 3. Introducerea unor opțiuni mai drastice cum ar fi plafonarea ratelor dobânzilor și impunerea unor restricții privind raportul dintre deservirea datoriei și nivelul veniturilor nu este necesară la acest moment.

Recomandări de politici

4. Consolidarea **birourilor istoriilor de credit** este esențială, având în vedere multiplicarea relațiilor de împrumut și complexitatea istoriilor debitorilor.
5. În vederea creșterii transparenței, va fi, de asemenea, necesar de perfecționat **codul insolvenței** ce vizează gospodăriile casnice și micro-antreprenorii. Astfel, vor apărea soluții private de restructurare a datoriilor care vor purta un caracter mai predictibil și cooperant.
6. Comitetul pentru Stabilitate Financiară, creat de curând, trebuie să monitorizeze riscurile în dinamică și să vină cu informații pentru public.

Referințe

- CGAP/World Bank: [Interest Rate Ceilings and Microfinance: The Story So Far](#) (Nov. 2004).
- CGAP (2010): *Financial Access 2010*.
- Christen, Robert Peck, Timothy R. Lyman, and Richard Rosenberg. 2003. *Microfinance Consensus Guidelines. Washington, DC: Consultative Group to Assist the Poorest*.
- EU (2010): [Study on interest rate restrictions in the EU](#), final report.
- GET Moldova (2018): [Increasing consumer loan transparency: the role of the annual percentage rate of charge](#).
- World Bank (2015): Microfinance: a critical literature survey.
- World Bank (2014): Interest rate caps around the world, [Policy Research Paper no. 7070](#).

Date de contact

Dr Alexander Lehmann

lehmann@berlin-economics.com

Woldemar Walter

walter@berlin-economics.com

Echipa Economică Germană în Moldova

c/o BE Berlin Economics GmbH

Schillerstraße 59, 10627 Berlin

Tel: +49 30 / 20 61 34 64 0

www.get-moldova.de

Twitter: @BerlinEconomics

Facebook: @BE.Berlin.Economics

