



Către: Alexandru SLUSARI
Vicepreședinte
Parlamentul Republicii Moldova

Către: Petru BURDUJA
Președinte
Comisia Parlamentară Economie Buget și Finanțe

Copie: Valeriu CHIȚAN
Președinte
Comisia Națională a Pieței Financiare

Copie: Iuri PAȘINSCHI
Secretar General
Ministerul Finanțelor

Nr. 43 din 6 aprilie 2021

Ref.: Proiectul de lege nr. 65 din 11.03.2021 privind modificarea Legii nr. 1 din 16 martie privind organizațiile de creditare nebancară

Stimate domnule Slusari,

Analizând nota informativă aferentă proiectului de lege privind modificarea Legii nr. 1 din 16 martie 2018 cu privire la organizațiile de creditare nebancară, autorul enunță următoarele condiții ce au impus la elaborarea actului normativ:

1. Accesarea creditelor de consum pentru soluționarea unor necesități de consum de moment;
2. Sărăcia profundă și necesitățile de consum de moment;
3. Creșterea continuă a sectorului de creditare nebancar.

Pentru a combate respectivul fenomen, autorul proiectului propune diminuarea plafonului maxim al costului de creditare format din dobânzi, comisioane, taxe, penalități, dobânzi de întârziere și orice alt tip de plăți (în continuare „plafon”), care să nu depășească 1/2 din valoarea sumei împrumutate, pentru perioada de 2 ani.

1. Imperativul dezvoltării analizei impactului de reglementare

Considerăm inherentă dezvoltarea unei analize a impactului de reglementare post-ante, în ce privește impactul dispozițiilor adoptate prin Legea nr. 23 din 27 februarie 2020. Inter alia, prin legea prenotată a fost completat articolul 9, Legea nr. 1/2018 în ce privește instituirea prohibiției de aplicare „a oricăror plăți (inclusiv dobânzi, comisioane, taxe, penalități, dobânzi de întârziere și orice alt tip de plăți) aferente unui contract de acordare a creditului nebancar sau de leasing financiar pentru clientul persoană fizică pe un termen mai mic de 2 ani și/sau în care suma inițială debursată este de până la 50 de mii de lei (pentru linia de credit, valoarea de referință se va considera suma maximă stabilită în contractul de credit), a căror valoare

totală să depășească valoarea debursată conform contractului respectiv sau valoarea de intrare a bunului în contractul de leasing financiar”¹.

Legiuitorul, la propunerea autorității de supraveghere, a adoptat una din cele mai inteligente soluții la nivel regional în ce privește mecanismul de plafonare a prețurilor la credite. Acesta a asigurat stimularea concurenței și a asigurat consumatorii / potențialii consumatori cu o flexibilitate rezonabilă în negocierea contractelor de credit de consum în dependență de perioada pentru care se contractează respectivul credit². Legiuitorul a ținut cont că în cazul creditelor pe o durată ultra-scurtă (1 - 6 luni), costurile asociate negocierii și redactării contractului de credit, contabilizare și debursare, reprezintă costuri fixe, indiferent dacă contractul este acordat pentru 3 luni sau 5 ani.

Pe de altă parte, reieșind din informațiile ce circulă în spațiul mediatic, dar și ca urmare a comentariilor parvenite din partea organizațiilor de creditare nebanară (în continuare „OCN”), membre AmCham Moldova, multe OCN-uri nu și-au ajustat activitatea în dispozițiile Legii nr. 23/2020. Acest fapt contribuie în mare parte la înrăutățirea imaginii întregului sector, dar și la o concurență neloială între organizațiile de creditare nebanară. Astfel, există niște așteptări rezonabile din partea jucătorilor onești că Agenția Protecția Consumatorului și Supravegherea Pieței, și Comisia Națională a Pieței Financiare vor demara o serie de verificări pentru a combate respectivele practici. Remarcăm că dispozițiile legale deja sunt destul de disuasive: „*În cazul încălcării prevederilor art. 9 alin. (1) lit. e) și f), organizația de creditare nebanară are dreptul să solicite doar restituirea sumei inițiale, debursate conform contractului de credit/leasing financiar acordat, fără revendicarea altor plăți prevăzute în contract (inclusiv dobânda, comisioanele, taxele, penalitățile, dobânzile de întârziere și orice alt tip de plăți). Prezentele prevederi se aplică inclusiv în cazul în care organizația de creditare nebanară a transmis unei persoane terțe dreptul de încasare a creanțelor aferente contractului de credit/leasing financiar acordat.*”³.

Astfel în iminența unei eventuale ingerințe regulatorii la structura costului creditului, urmează a fi analizată prin prismă:

- socială;
- financiar – economică;
- fiscală;
- particularitățile sectorului de creditare nebanară.

Pe parcursul ultimilor ani, numărul beneficiarilor de credit și de leasing financiar din cadrul sectorului de creditare nebanară a rămas relativ constant:

Indicatorul	31 decembrie 2018	31 septembrie 2020
Împrumuturi acordate (inclusiv leasing financiar) MDL	6,682,290,659	9,443,999,737
Numărul de beneficiari	454,088	468,226

Totodată, conform Raportului Agenției Protecției Consumatorului și Supravegherea Pieței pentru anul 2020, instituția a recepționat 68 de petiții în domeniul organizațiilor de creditare nebanară.

¹ Dispoziții similare au fost introduse și în Legea nr. 202/2013 privind contractele de credit cu consumatorii, în vederea aplicabilității acestora și față de băncile comerciale.

² Interest Rate Caps around the World: Still Popular, but a Blunt Instrument <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/20494>

³ Art. 24 alin. (3) Legea nr. 1/2018

Astfel, în contextul unui număr infim de mic de plângeri raportat la numărul de beneficiari ai produselor financiare oferite de OCN-uri, nu putem decât să constatăm creșterea popularității acestora în rândurile debitorilor. Totodată, abstractizându-ne de la structura portofoliului de credit a OCN-urilor, respectivele date mai relevă un aspect important: a crescut valoarea medie a unui credit.

Dacă să analizăm ponderea situațiilor litigioase, conform datelor prezentate de Comisia Națională a Pieței Financiare la 30.09.2019: au fost raportate 173 litigii inițiate de debitor față de OCN-uri, și 18,081 OCN față de debitori.

În lipsa unor date statistice exhaustive privind caracteristicile pieței de creditare nebancară, doar la nivelul companiilor membre AmCham Moldova ce reprezintă ~3/4 din piață⁴, în 2020 au fost acordate finanțări în cuantum de ~6 miliarde MDL.

Totodată, conform datelor prezentate de Comisia Națională a Pieței Financiare, la data de 31.12.2018, structura portofoliului OCN-urilor este una diversă. Resursele financiare fiind contractate pentru diverse scopuri precum: consum, procurarea și construcția imobilelor, comerț, agricultură, prestarea serviciilor.

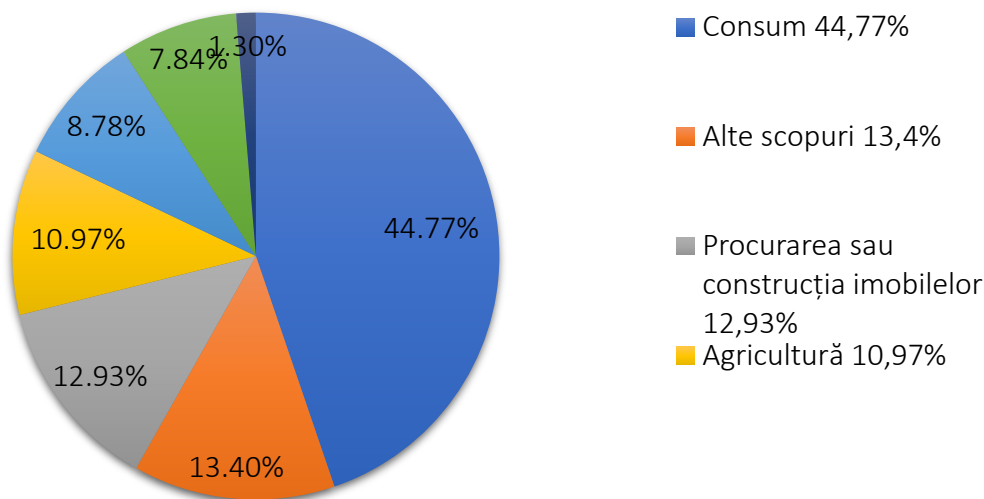


Fig. 1: Clasificarea împrumuturilor acordate pe direcții de utilizare la situația din 31.12.2018

Dacă este să ne referim la piața creditelor de consum din Republica Moldova (sectorul bancar și nebancar), Fig. 2 denotă faptul că ponderea creditelor de consum în Produsul Intern Brut al Republicii Moldova rămâne a fi una destul de modestă în comparație cu cel al țărilor supuse analizei, potențialul respectivului sector nefiind pe deplin valorificat în vederea asigurării dezvoltării economiei naționale.

⁴ Raportat la total active

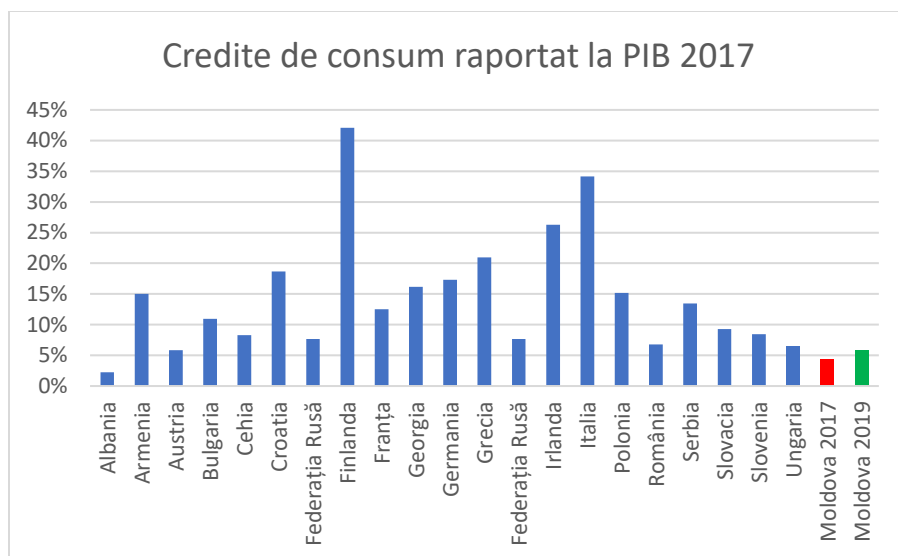


Fig. 2: Portofoliul creditelor de consum raportat la PIB⁵

Datele prenotate, denotă impactul social pozitiv al sectorului de creditare nebanclar al societății prin deservirea debitorilor nebanabili, atât în ce privește acoperirea necesităților de consum de moment, dar și oferirea capitalului pentru lansarea și dezvoltarea afacerilor, clienți percepuți prea riscați de către bănci.

Respectivele injecții de capital au generat taxe la bugetul de stat sub formă de TVA de ~1 miliard MDL, fără a lua în calcul alte achitări de impozite generate în lanț, taxe de import, accize, contribuții sociale și medicale. Doar cuantumul impozitelor, taxelor și contribuțiilor achitate la bugetul de stat a organizațiilor de creditare nebanclară membre AmCham au ajuns în 2020 la ~360 milioane MDL, în 2019 atingând ~480 milioane MDL. Noile reglementări din Legea nr. 23/2020 precum și Hotărârea Comisiei Naționale a Pieței Financiare nr. 60/4 din 16.12.2019, referitor la aprobarea Regulamentului cu privire la clasificarea activelor de către organizațiile de creditare nebanclară, precum și casarea unui volum important de creanțe în contextul crizei pandemice COVID-19, au determinat o diminuare a impozitelor achitate.

Ca și în alte sectoare, atunci când se intenționează reglementarea prețurilor, și în cazul creditelor este vital de a înțelege principiile și mecanismul de formare a costului acestuia. În linii mari, există patru componente ale ratei dobânzii și comisioanelor asociate.

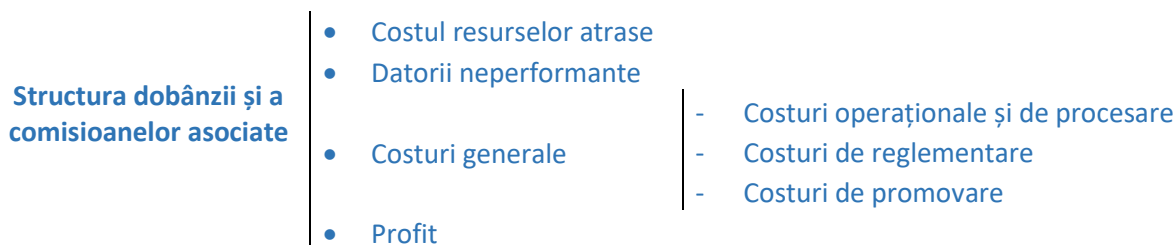


Fig. 3 Structura dobânzii și a comisioanelor asociate

Costul resurselor atrase reprezintă dobânda, comisioanele aferente și costurile asociate mitigării riscului valutar. În contextul prohibițiilor impuse prin Legea nr. 23/2020, prin limitarea oportunităților de atragere a

⁵ Analiza a fost dezvoltată în baza datelor statistice cu acces liber oferite de BNM, CNPF, BNS, Helgi Analytics, Republica Cehă. Se admite o marjă de eroare de 0,5% ținând cont de particularitățile definirii „credit de consum”

fondurilor, precum și reticența sectorului bancar de a finanța organizațiile de creditare nebancaară, costurile respective s-au majorat pe parcursul ultimului an, mai ales dacă vorbim de OCN-urile specializate în creditarea consumului. Cu titlu de exemplu, convertirea unui credit accesat în valută în monedă națională are loc după următorul mecanism: creditul se gajează (hedging) la o bancă locală care oferă 87 % din acest gaj-depozit credit în MDL OCN-ului (17 - 25%). Costurile regulatorii sunt cele asociate asigurării conformării la dispozitivele legale privind constituirea provizioanelor⁶, menținerea capitalului minim. În cazul creditelor de consum aceste costuri variază între 20% - 35% în structura de formare a prețului unui credit.

Datoriile neperformante reprezintă o altă componentă de costuri, ce a avut impact major asupra performanței sectorului, dat fiind contextul pandemic și solidaritatea acestora în neaplicarea dobânzilor și penalităților în contextul stării de urgență, în anul 2020.

Costurile operaționale și de procesare reprezintă cheltuielile generale asociate cu administrarea afacerii și a sucursalelor, precum și costul procesării creditului și al evaluării debitorului, inclusiv cele asociate solicitării raportului de credit. Cheltuielile operaționale, în special costurile de procesare, pot determina diferența de preț între creditele mai mari și cele mici. Este ilustrativ că doar costul asociat acceptării unei plăți prin intermediul cardului de plată reprezintă 2,5% – 3,5% din valoarea tranzacției.

În cele din urmă, există costuri de promovare; extinderea unei rețele sau dezvoltarea de noi produse și servicii.

Pentru a purcede la o analiză a impactului de reglementare ex-ante a soluției regulatorii propuse prin proiectul de lege, urmează să înțelegem impactul pozitiv și negativ al respectivului mecanism asupra pieței de creditare de consum:

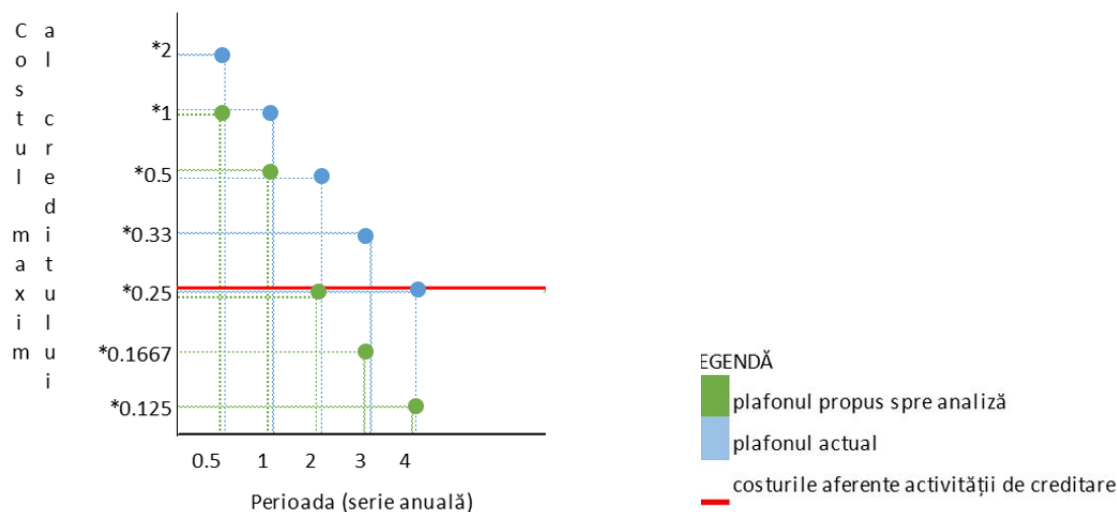


Fig. 4: Reprezentare grafică a efectului reglementării plafonării asupra produselor de creditare (dezvoltat de autor)

Așadar, reieșind din intenția proiectului de lege, de diminuare a plafonului maxim format din dobânzi, comisioane, taxe, penalități și dobânzi de întârziere, urmează a anticipa cum se va modifica piața caracteristicile creditelor cu valoarea de până la 50,000 MDL.

⁶ Rezerve financiare constituite pentru acoperirea riscului de neplată a finanțării conform Regulamentului CNPF privind clasificarea activelor și/sau IFRS

În acest sens, oferta de creditare poate suferi următoarele modificări:

- Se va diminua considerabil perioada de creditare a creditelor de valoare mică;
- Se va majora cuantumul tranșelor achitate de debitorii consumatori;
- Se va diminua valoarea creditului acordat;
- Va dispărea oferta de creditare pe termen mediu și lung.

Totodată respectiva propunere de reglementare va afecta și exigența creditorilor, aceștia fiind mult mai puțin flexibili în acceptarea unor întârzieri la plata ratelor de credit.

Analizând practica țării vecine, România, care propus implementarea unui mecanism similar de plafonare: „în cazul creditelor de consum în valoare maximă de 15.000 lei(RON), suma totală de rambursat de către consumator nu poate depăși dublul sumei împrumutate.”, nivelul plafonării a fost unul mult mai relaxant chiar și în raport dispozițiile în vigoare din Republica Moldova. Totuși, Curtea Constituțională a României prin Decizia din 28 ianuarie 2021 a declarat neconstituțională în totalitate prevederile Legii privind protecția consumatorilor împotriva dobânzilor excesive⁷.

Într-o altă ordine de idei, în cadrul exercițiului de consultare publică a proiectului de modificare a Ordonanței Guvernului nr. 13/2011 privind dobânda legală remuneratorie penalizatoare pentru obligații bănești precum și pentru reglementarea unor măsuri financiar-fiscale în domeniul bancar, Banca Națională a României în avizul aferent respectivului proiect de lege nu a recomandat plafonarea DAE pentru instituțiile financiare nebankare: „În privința reglementării activității desfășurate de instituțiile financiare nebankare, precizăm că întrucât acestea deservesc o nișă specifică a pieței, alinierea la condițiile aplicabile celorlalte categorii de instituții financiare nu se justifică și ar putea fi contraproductivă.”⁸.

Tot aici, propunem lecturii poziția mediului academic român vizavi de inițiative de modificare a ordonanței de urgență prenotată:

„Per ansamblu, toate aceste restricții vor agrava situația creditării sectorului privat din România, care este oricum insuficient dezvoltată în comparație cu țările vecine sau cu cele occidentale. Așa cum atestă studiile Băncii Mondiale, ale Consultative Group to Assist the Poor, ale Comisiei Europene și ale altor instituții internaționale, reprimarea dobânzilor aduce prejudicii în toate țările în dezvoltare (și nu numai) unde a fost aplicată.

Astfel, un cunoscut raport al Comisiei Europene arată că restricționarea ratei dobânzii tinde:

- să reducă accesul la credite pentru persoanele sărace;
- să submineze costul transparent al creditului prin creșterea comisioanelor;
- să nu contribuie la reducerea gradului de îndatorare și nici la volumul creditului de consum;
- să limiteze gama produselor de creditare disponibile și, implicit, opțiunile de alegere a utilizatorului de servicii financiare.”⁹.

⁷ <https://www.zf.ro/banci-si-asigurari/curtea-constitutionala-a-admis-obiectia-pnl-legea-privind-protectia-19887281>

⁸ http://media.hotnews.ro/media_server1/document-2018-04-18-22399744-0-scrisoarea-guvernatorului.pdf

⁹ https://www.bancherul.ro/stire.php?id_stire=18116&titlu=legea-impotriva-camatariei-va-deveni-o-lege-in-favoarea-camatariei,-avertizeaza-profesorii-de-economie,-intr-o-scrisoare-deschisa-adresata-parlamentului

O eventuală intervenție regulatorie trebuie analizată și în contextul financiar regional. Pe fundalul dependenței sectorului OCN de finanțarea externă, precum și în contextul crizei economice generate de COVID-19 se anticipează presiuni inflaționiste asupra EUR și USD. Pe același fond de pandemie, criza economică locală motivează devalorizarea MDL versus EUR și USD; la rândul său cuplată cu reticența în creștere de a plasa investiții în Republica Moldova. Urmează a se ține cont că o parte considerabilă a capitalului din sistemul bancar va fi redirecționat spre achiziția valorilor mobiliare de stat. Astfel sectorul OCN rămâne a fi o sursă de finanțare fiabilă pentru mulți mici antreprenori; orice dezechilibrare în activitatea OCN-urilor atrage reacții în lanț inclusiv asupra debitorilor.

Se impune concluzia că în contextul crizei economice generate de pandemia COVID-19 o intervenție regulatorie în sensul diminuării plafonului, ar putea genera careva beneficii segmentate pe termen scurt. Pe termen lung, debitorii consumatori vor fi dezavantajați dat fiind că vor trebui să accepte condiții de rambursare a creditului pe un termen mai scurt, majorând de fapt presiunea financiară asupra acestora.

2. Oportunitatea desfășurării unei analize a impactului de reglementare post-ante

În procesul de conformare a creditorilor la limitările impuse prin Legea nr. 23/2020, deși în mare parte acestea și-au produs efectul scontat, spre regret în situația de criză economică acestea au produs o serie de efecte adverse.

i. Art. 9 alin. (1) lit. e) stipulează:

„(1) Se interzic organizației de creditare nebancaară:

[...]

e) valoarea tuturor plăților aplicate (inclusiv dobânzi, comisioane, taxe, penalități, dobânzi de întârziere și orice alt tip de plăți) aferente unui contract de acordare a creditului nebancaar sau de leasing financiar pentru clientul persoană fizică pe un termen mai mic de 2 ani și/sau în care suma inițială debursată este de până la 50 de mii de lei (pentru linia de credit, valoarea de referință se va considera suma maximă stabilită în contractul de credit), a căror valoare totală să depășească valoarea debursată conform contractului respectiv sau valoarea de intrare a bunului în contractul de leasing financiar;”.

În practică, la solicitarea creditelor, persoanele fizice sunt întrebate în ce privește scopul creditului solicitat, pentru a identifica dacă solicitantul întrunește calitățile unui consumator¹⁰. Deseori, persoanele fizice accesează finanțare de la organizațiile de creditare nebancaară pentru ași procura un echipament industrial sau agricol, procurarea materiei prime, în procesul desfășurării activității de întreprinzător în calitate de persoană fizică. Impunerea prohibiției la toate persoanele fizice, dezavantajează debitorii-persoane fizice ce accesează finanțare în scopuri de business, prin negocierea unei perioade de rambursare a creditului mai scurtă, pentru a se încadra în limitele impuse de dispozițiile legale prenotate.

O altă problemă este aplicarea condiționalităților enumerate în art. 9 alin. (1) lit. e), independent una față de alta. Or, acordarea unui credit de până la 50 000 MDL pe o perioadă mai mare de 36 luni devine neprofitabilă și riscantă pentru creditorii instituționali. Restricția îngreuează accesul populației nebancaabile la finanțare. Astfel în situația în care s-ar va utiliza conjuncția „sau”, ne referim la sau pînă

¹⁰ Articolul 3, Legea nr. 202/2013 privind contractele de credit pentru consumatori: „consumator – persoană fizică care intenționează să comande ori să procure sau care comandă, procură ori folosește produse și servicii pentru necesități nelegate de activitatea de antreprenor sau cea profesională.”

la 50 mii lei, termenul unui astfel de contract poate fi și de 3 ani, și de 5 ani și de 7 ani. La un simplu calcul se identifică că cu cât este mai lung termenul utilizării banilor cu atât mai scump este prețul lor, care deseori depășește suma creditului acordat.

ii. Art. 9 alin. (1) lit. f) stipulează:

„(1) Se interzic organizației de creditare nebancaară:

[...]

f) în cazul acordării creditelor nebancaare clientului persoană fizică, în care suma inițială debursată este de până la 50 de mii de lei (pentru linia de credit, valoarea de referință se va considera suma maximă stabilită în contractul de credit):

– să efectueze schimbări ale clauzelor contractuale respective, care, ca efect, măresc obligația pecuniară inițială a clientului persoană fizică;”.

Deși impactul anticipat al respectivei prohibiții era protejarea persoanelor fizice de riscul de supraîndatorare, exprimat prin limitarea dreptului creditorului de a „renegocia” în dezavantajul clientului condițiile contractuale, în condițiile crizei pandemice, această prohibiție au lipsit creditorii și debitorii de posibilitatea de rescadențare a creditului, debitorul intrând în regim automat în incapacitate de plată.

În lumina aspectelor expuse mai sus, considerăm necesar efectuarea unor amendamente la art. 9 Legea nr. 1/2018 privind organizațiile de creditare nebancaare, paralel la art. 15 Legea nr. 202/2013 privind contractele de credit cu consumatorii în vederea înlăturării lacunelor expuse în punctul 2 din scrisoare.

Într-un final, deși există, fără îndoială, abuzuri pe piața de creditare, iar instituțiile publice au mandatul de gestionare ale acestor „eșecuri ale pieței”, plafonarea reprezintă un instrument ineficient de atingere a obiectivului de dobânzi mai mici și evitarea supra-îndatorării populației, pe termen lung. Acest lucru se datorează faptului că se abordează simptomul, nu cauza.

Pentru a reduce supra-îndatorarea populației este nevoie de o abordare sistemică prin înțelegerea problematicilor cu care se confruntă sectorul de creditare, dar și desfășurarea consecventă a campaniilor de educare financiară.

În lumina celor expuse mai sus, solicităm organizarea unor consultări publice pe marginea proiectului de lege prenotat pentru dezbaterea inclusiv a aspectelor adresate în această scrisoare.

Cu respect,

Mila Malairău

Director Executiv

Camera de Comerț Americană din Moldova