

EVOLUȚII ÎN PROTECȚIA CONSUMATORULUI FINANCIAR

Lect.Univ.Dr.Ing.Ec. Călin M. Rangu^{1*}

Autoritatea de Supraveghere Financiară

Rezumat

Protecția consumatorului în domeniul financiar prin intermediul autorităților de supraveghere a devenit o stringență în condițiile implementării unei arii largi de reglementări cu privire la produsele financiare non-bancare la care consumatorul financiar are acces. Modelul aplicat presupune protecția consumatorului prin intervenția în circuitele pieței, fără a le afecta funcțional ci doar pentru a constata fenomene și a îndrepta cantitativ și calitativ nivelul de *fair value* al pieței. Urmărirea obținerii unei satisfacții din partea consumatorului încă de la nivel de reglementator va duce la o abordare integrată a tuturor instrumentelor, metodelor și responsabililor din acest proces atât de important pentru orice entitate care oferă servicii intangibile. Prezenta lucrare își propune să evidențieze valoarea adăugată adusă protecției consumatorului prin adoptarea unor sisteme de reglementare financiare bazate pe riscuri, proactive și nu doar pe raportări.

Cuvinte cheie: protecție, consumator, MiFID, IDD, supraveghere

Clasificare JEL: I22

Introducere

Protecția consumatorilor este în prezent elementul necesar care asigură analiza de oportunitate a elementelor de reglementare și a mecanismelor de supraveghere. Practic, funcția de protecție a consumatorilor a reinstaurat conceptul inițial de formare a pieței în organizarea autorităților. Dacă până acum raportările financiare erau obiectul supravegherii acestora, prin introducerea consumatorului în supraveghere s-a revenit la recunoașterea acestuia ca parte a pieței, generatorul de cerere. Scopul principal este urmărirea relației consumator – piață, astfel încât modelul de tip *value chain* să conducă la un consumator mulțumit (care primește ce are nevoie, care înțelege drepturile și obligațiile, care poate plăti pentru serviciile primite, care se simte protejat și deci acordă încredere).

La nivel internațional s-a constatat că, gradul adecvat de protecție a consumatorilor este variabil în funcție de circumstanțele pieței incluzând, fără a se limita la, consumatorii sofisticati, educați. Astfel, în funcție de astfel de factori, autoritățile pot

* Autor de contact: Călin RANGU, Calin.RANGU@asfromania.ro

implementa mecanisme mai complexe de supraveghere, consumatorii cu deficit de *financial literacy* fiind cei care necesită un nivel mai mare de protecție pentru a evita libera manifestare a unei piețe care să conducă la instabilitate.

La nivel european, structurile organizatorice specifice protecției consumatorilor din cadrul autorităților de supraveghere financiară sunt considerate ca făcând parte din *core business* și le este alocată o poziție organizațională importantă. Autoritatea Bancară Europeană (EBA)² stabilește directoratului responsabil cu supravegherea atribuții în domeniul protecției consumatorilor, Autoritatea Europeană pentru Instrumente și Servicii Financiare aferentă Pieței de Capital (ESMA)³ are astfel de funcții în cadrul directoratului de monitorizare a supravegherii managementului entităților și guvernancei corporative, Autoritatea Europeană pentru Asigurări și Pensii Ocupaționale (EIOPA)⁴ are o divizie specială, separată, dedicată supravegherii și protecției consumatorilor din sectoarele asigurări și pensii private.

Autoritățile europene naționale de supraveghere financiară acordă un rol important protecției consumatorilor, prin aceasta înțelegând actele și acțiunile de supraveghere orientate spre riscul la care sunt supuși consumatorii individuali și adoptarea de măsuri de diminuare a acestor riscuri sau de îndreptare a efectelor lor.

OECD nota în 2009 că una dintre specificitățile crizei financiare a fost impactul inadecvării alternativelor reglementate la produsele tradiționale, care au expus consumatorii vulnerabili la oferte nepotrivite, practici de vânzare incorecte și cumpărarea de produse inadecvate acestora. Drept urmare, statele G20 au dat mandat grupului Taskforce G20/OECD pentru protecția consumatorilor de a dezvolta un set de abordări efective pentru cele 10 principii de protecție a consumatorilor adoptate de G20 în octombrie 2011. Aceste principii sunt prezentate în continuare.

SUA a recunoscut importanța protecției consumatorilor prin *Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act*. Banca Mondială recomandă acordarea unei importanțe sporite acțiunilor ce vizează protecția consumatorilor și întărirea actului de supraveghere și reglementare plecând de la funcția de protecție a consumatorilor⁵. Protecția consumatorilor este cea care contracarează posibilele conflicte de interese ce pot apărea la nivelul supravegherii prudențiale în legătură cu entitățile reglementate⁶. Constatări similare cu privire la poziționarea cel puțin ca egală a protecției consumatorilor față de supravegherea prudențială o are și Trezoreria SUA⁷, care recunoaște protecției consumatorilor rolul critic/semnificativ/major în construcția sistemului financiar, asigură încrederea fără de care autoritățile nu pot asigura stabilitatea financiară.

² <https://eba.europa.eu/consumer-corner>

³ <https://www.esma.europa.eu/regulation/mifid-ii-and-investor-protection>

⁴ <https://eiopa.europa.eu/consumer-protection>

⁵ <http://www.cgap.org/sites/default/files/Technical-Guide-Implementing-Consumer-Protection-August-2013.pdf> ,

<http://responsiblefinance.worldbank.org/~/-/media/GIAWB/FL/Documents/Publications/TechNote-Belarus-FCP-Dept-FINAL.pdf>

⁶ Comportamente ușor deviate care au ca scop îmbunătățirea indicatorilor financiari afectează consumatorii și pot afecta masiv piața în viitor, raportările financiare înregistrează o imagine întârziată a realității sănătății unei firme și nu permit constatarea unor comportamente frauduloase etc.

⁷ http://www.treasury.gov/initiatives/Documents/FinalReport_web.pdf

Value Chain în protecția consumatorului financiar

Modelul *value chain* specific intervenției în supraveghere și reglementare din punct de vedere al consumatorului (*protecția consumatorului implică intervenția în circuitele pieței, fără a le afecta funcțional ci doar pentru a constata fenomene și a îndrepta cantitativ și calitativ nivelul de fair value al pieței*) înlocuiește sau completează semnificativ modelarea diferitelor ipoteze statice bazate pe scenarii (*stress-tests*) care nu dau întotdeauna o imagine fidelă realității.

Recunoașterea protecției consumatorilor ca parte a *core business*, completând supravegherea prudențială, are ca origine principiile internaționale adoptate în ultimii ani prin care statele dezvoltate recunosc rolul acestor funcții/atribuții în contextual unor piețe financiare ordonate, corecte și transparente. Scopul primar al protecției consumatorilor surclasează astfel în importanță supravegherea clasică (prin raportări), făcând ca punctul principal în abordarea riscurilor să plece de la impactul asupra consumatorilor și practicile de piață la care aceștia sunt supuși (*risk based*), în fapt o modificare de tipologie a supravegherii de la *top-bottom* la *bottom-up*, care modifică standardele de supraveghere în mod consistent.

Ulterior ultimei crize financiare mondiale, autoritățile financiare din țările dezvoltate și organizațiile internaționale au conștientizat că este prioritară reformarea pieței financiare și implicit, a abordării de supraveghere. În acest context, țările G20 au inclus în propria agendă dezvoltarea incluziunii financiare pentru a cuprinde un spectru mai larg al populației și urmărind identificarea și implementarea de abordări inovative pentru a îmbunătăți accesul la serviciile financiare, *financial literacy* și protecția consumatorilor. Este evident că în acest context, țările G20 au considerat că protecția consumatorilor este cel puțin la fel de importantă ca și stricta tehnicitate a supravegherii prudențial financiare, deoarece asigură investigarea efectivă, practică, reală a entităților (ceea ce afectează consumatorii direct) și nu urmărește modele teoretice sau raportări financiare care sunt, din punct de vedere al riscului, indicatori statici. Îmbunătățirile structurale aduse de această reformă a abordării autorităților de supraveghere și reglementare financiară au fost adoptate de un număr mare de țări, identificându-se și recunoscându-se aportul calitativ de tip *value chain* al protecției consumatorilor, ale cărei măsuri concrete avansate generează schimbări substanțiale cu efecte strategice asupra consumatorilor și, deci, dezvoltării pieței.

Pentru a avea însă o înțelegere comprehensivă a factorilor implicați în procesul aferent protecției consumatorilor, este important să fie cunoscute drepturile acestora, recunoscute la nivel internațional. Astfel A.S.F.⁸ reține următoarele drepturi, fiecare având corespondent în obiectivele, atribuțiile și obligațiile legale ale unei autorități de supraveghere, enumerarea nefiind limitativă:

- dreptul de a fi informat – obligația legiuitorului și a autorității de a asigura cadrul legal necesar transparenței decizionale, de a avea acces la informații de interes pentru adoptarea unei decizii raționale etc.
- dreptul a-și cunoaște drepturile și obligațiile – obligația autorității de a asigura o informare dedicată consumatorilor și de a desfășura campanii de informare clare și formulate într-un limbaj apropiat acestora (simplu și concis), în medii accesibile ușor, respectiv campanii de educare a consumatorilor.

⁸ <https://www.slideshare.net/Asfromania/laboratorul-academic>

- dreptul de a plăti un preț corect și de a putea compara prețurile între ele – obligația legiuitorului și a autorității de a asigura în permanență o monitorizare a raportului preț-calitate, eliminării conflictelor de interese generate de remunerare și a evoluției raportului preț-calitate, astfel încât să nu fie permise situații de monopol sau cazuri de abuz, fraudă, lipsă de transparență, conflicte de interese, practici incorecte sau neautorizate, publicitate înșelătoare ș.a.

- dreptul de a primi asistență – obligația autorității de a asigura asistență consumatorilor printr-un sistem accesibil acestora și cu costuri cât mai reduse.

- dreptul de a avea acces la un sistem de soluționare a disputelor /litigiilor– obligația autorității de a interveni și de a restabili situații de legalitate sau normalitate.

Principiile generale pe care se bazează activitatea desfășurată în scopul protecției consumatorilor pentru îndeplinirea obiectivelor fundamentale ale unei autorități de supraveghere financiară sunt:

- protecția consumatorilor față de hazardul moral;
- promovarea și protecția intereselor legitime ale consumatorilor;
- asigurarea accesului consumatorilor la informații adecvate cu impact asupra alegerilor lor (diminuarea asimetriei de informație);
- asigurarea unei educații financiare care să contribuie la ridicarea nivelului de satisfacere a nevoilor consumatorilor;
- asigurarea unor căi alternative de rezolvare a disputelor dintre consumatori și entitățile pieței;
- promovarea unor comportamente sustenabile din partea consumatorilor;
- sesizarea activităților neautorizate care afectează consumatorii.

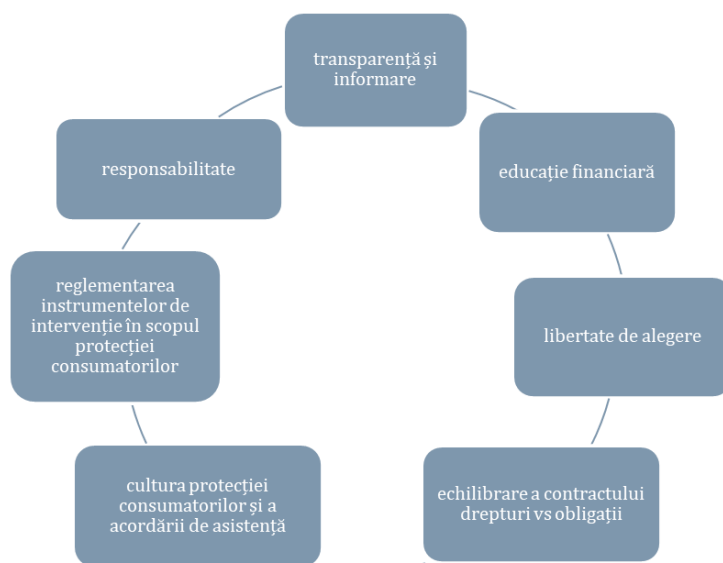


Figura 1. Value Chain pentru consumatorul financiar

Sursa: A.S.F.

Transparența și informarea se referă la nevoia consumatorului de a fi informat într-o modalitate adecvată și inteligibilă cu privire la aspectele cheie și la condițiile instrumentelor/produselor/serviciilor financiare, astfel încât acesta să își înțeleagă drepturile și obligațiile atunci când stabilește o relație contractuală cu un furnizor de servicii financiare. Transparența este un principiu fundamental în orice structură de protecție a consumatorului de servicii financiare, care începe de la momentul formării ofertei de vânzare (în acel moment, consumatorul fiind doar un client potențial).

Înțelegerea (claritate, acuratețe) elimină efectele adverse (confuzia, neîncrederea) și permite adoptarea de decizii raționale de investire/cumpărare, cu alte cuvinte creează premisele întâlnirii cererii cu oferta, generând încredere între părți.

Educația financiară se referă la întreg sistemul financiar și la întregul ciclu de viață al unui produs/instrument/serviciu financiar: entitățile componente, riscurile și beneficiile, reglementarea protecției consumatorilor și termenii contractuali ai relației financiare. Nivelul de educație financiară nu numai că permite dezvoltarea pieței prin creșterea cererii și diversificarea acesteia, dar permite și eliminarea unor dispute între părți, contribuind astfel la creșterea nivelului de încredere și stabilitate a pieței.

Libertatea de alegere de către consumatori a produselor, instrumentelor sau serviciilor financiare care corespund sau răspund cel mai bine nevoilor lor este un factor generator de concurență la nivelul ofertei, al entităților pieței. Analiza de nevoi, corespunderea produselor cu nevoile reale ale consumatorului sunt esențiale. Un sistem financiar caracterizat de un nivel de protecție a consumatorilor ridicat conferă acestora posibilitatea de a accesa informații și instrumente destinate comparării produselor, instrumentelor și serviciilor financiare în ceea ce privește nivelul prețului, costurile, caracteristicile, condițiile de utilizare, performanțele.

Echilibrarea contractului: drepturi vs. obligații – este o condiție destinată eliminării cauzelor abuzive și/sau incorecte. Legislația autohtonă conține prevederi clare privind această echilibrare a relației contractuale.

Cultura protecției consumatorilor și a acordării de asistență reprezintă necesitatea de a include în cultura organizațională atât a entităților financiare, cât și a autorităților de supraveghere un comportament dedicat și orientat spre consumator. Cât timp consumatorii reprezintă destinația instrumentelor, produselor și serviciilor financiare, aceștia trebuie tratați cu respect, grijă și protecție, pentru a menține un nivel ridicat de încredere necesar dezvoltării durabile, pe termen lung. În caz contrar, există riscul creării unui sistem speculativ, greu de administrat din punct de vedere al stabilității financiare.

Reglementarea instrumentelor de intervenție în scopul protecției consumatorilor de produse, instrumente și servicii financiare este necesară deoarece acest domeniu este unul mult mai complex în termeni contractuali decât altele din sfera economică.

Impactul reglementărilor europene asupra protecției consumatorului

În piața financiară europeană, MiFID II și IDD prevede necesitatea de a crește protecția consumatorilor prin diferite instrumente. Cerințele MiFID și IDD au fost preluate de legislația statelor membre UE, iar supravegherea realizată de autoritățile financiare și-au incorporate în atribuții mecanisme specifice pentru monitorizare

Diversitatea cerințelor MiFID II/IDD însă cuprinde și recomandări de supraveghere destinate protecției consumatorilor care depășesc măsurile uzuale de

supraveghere folosite anterior, iar autoritățile trebuie să se alinieze la aceste noi așteptări. Astfel, practicile de vânzare și în special cea încrucișată (obligație introdusă de parag. 81 al MiFID II), utilizate în furnizarea de servicii financiare de retail pot aduce beneficii clienților de retail, însă pot deveni de asemenea practici prin care interesele clienților nu sunt luate în considerare în mod corespunzător.

MiFID II și IDD reține, de exemplu, că anumite forme de vânzare încrucișată, cum este practica vânzării legate prin care două sau mai multe servicii financiare sunt vândute împreună ca pachet, cel puțin unul dintre aceste servicii nefiind disponibil separat, pot denatura concurența și pot avea un impact negativ asupra mobilității clienților și asupra abilității acestora de a alege în cunoștință de cauză.

Un exemplu de vânzare legată poate fi necesitatea de a deschide un cont curent atunci când unui client de retail i se furnizează un serviciu de investiții. Deși practicile de vânzare grupată, prin care două sau mai multe servicii financiare sunt vândute împreună ca pachet, fiecare dintre aceste servicii putând fi achiziționat și separat, pot de asemenea să denatureze concurența și pot avea un impact negativ asupra mobilității clienților și asupra abilității acestora de a alege în cunoștință de cauză, acestea lasă totuși clienților posibilitatea de a alege, astfel periclitând mai puțin capacitatea firmelor de investiții de a se conforma directivei. Utilizarea acestor practici trebuie analizată cu atenție pentru a promova concurența și libertatea consumatorului de a alege.

Un alt exemplu (obligație introdusă de parag. 82 al MiFID II) îl constituie testul de adecvare a produsului la nevoile consumatorului. MiFID introduce un chestionar minimal (*suitability test*) care este obligatoriu de completat pentru a oferi spre vânzare produsele potrivite profilului consumatorului de cunoștințe, posibilități și risc. IDD introduce formularul de nevoi (*demand and need test*). În practică însă, dezvoltarea acestui set minimal se impune pentru o protecție adecvată a consumatorului provenind din țări cu un nivel redus de educație financiară, dar la nivelul furnizorilor de servicii financiare astfel de dezvoltare poate crea costuri suplimentare semnificative și deci dispare interesul pentru atare activitate (conflict de interese). EIOPA dezvoltă protecția consumatorilor plecând de la prevederile Directivei IDD și a Regulamentelor delegate⁹ atașate prin detalierea riscurilor¹⁰ și a măsurilor necesare la nivel asiguratorilor pe întreaga durată de viață a produsului de asigurări, prin trecerea de la analiza la nivel de societate la analiza pe bază de riscuri pe fiecare produs în parte, de la proiectare până la serviciile post-vânzare și de reînnoire.

Protecția consumatorilor și *financial literacy* promovează eficiența și transparența piețelor de retail. Consumatorii care cunosc informațiile ce la sunt necesare și sunt conștienți de drepturile și responsabilitățile lor asigură o sursă importantă de disciplină în piața financiară, încurajând instituțiile financiare să concureze în a le oferi produse și servicii mai bune și descurajându-le încercările de a profita de pe urma unor consumatori neinformați sau captivi.

În plus, protecția consumatorilor ajută firmele să facă față riscurilor specifice ce reies din relația cu consumatorii de retail. În raportul¹¹ din aprilie 2008, Joint Forumul al Comitetului Basel, IOSCO și IAIS au identificat trei riscuri cheie în legătură cu posibile vânzări înșelătoare de produse financiare către consumatori de retail. Aceste riscuri sunt:

⁹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/?uri=CELEX%3A32017R2358>

¹⁰ https://eiopa.europa.eu/Publications/Reports/2018.6644_EN_03_MOD-GP.pdf

¹¹ https://www.iosco.org/publications/?subsection=public_reports&keywords=&pdcid=26

- a) riscul legal, care apare dacă în urma câștigării unor procese de instanță împotriva firmelor, consumatorii trebuie despăgubiți financiar;
- b) riscul de lichiditate pe termen scurt și de solvabilitate pe termen lung, care apare ca urmare a tratamentului incorect aplicat consumatorilor de retail, provocându-i să se retragă din relația contractuală cu firmele financiare;
- c) riscul de contagiune, care apare ca urmare a transferului riscurilor de la o firmă (sau instrument financiar) cu probleme la alta sau la mai multe altele; o protecție eficientă a consumatorului asigură măsurile necesare ca acesta să nu fie afectat de critică, sentimente negative extreme (lipsa încrederii cauzează panică).

Directiva de distribuție în asigurări (IDD) aduce din perspectiva consumatorului:

- Transparență și informare: înainte de a se oferi un produs, consumatorului trebuie să i se dea obligatoriu un prospect de două pagini cu principalele detalii, mai ales excluderile și riscurile la care este expus viitorul client. În trecut vânzătorii prezentau doar aspectele pozitive, clienții nu aflau de excluderi sau riscuri, iar apoi nu erau despăgubiți când anumite situații se materializau. Acum vânzătorii sunt obligați să acționeze oneste, corect, în avantajul consumatorului.
- Evitarea conflictelor de interese generate de remunerare. Nu mai este permis a se distribui doar produsele la care vânzătorul încasează comisionul cel mai mare, ci va fi obligat să îi prezinte clientului produsul cel mai bun pentru client, chiar dacă va câștiga mai puțin bani din această vânzare. Asiguratorii de produse de investiții vor trebui să aleagă fondurile de investiții care aduc randamentul cel mai bun pentru client și nu pentru asigurator. În trecut, mai ales la produsele unit-link, mulți consumatori pierdeau bani deși asiguratorul sau administratorul fondului își acoperea cheltuielile și făceau chiar profit.
- Dezvoltarea produselor de asigurare. Asiguratorii când creează un produs trebuie să pună beneficiile pentru consumator înaintea profitului lor. Trebuie să fie evitat orice ar fi în detrimentul consumatorului. Asiguratorul trebuie să testeze produsele, să le monitorizeze continuu, să le revadă periodic, să instruiască distribuitorii și să primească feedback de la aceștia.
- Intermediarii trebuie să fie bine pregătiți profesional, să aibă competențe dovedite. Vânzătorii trebuie să aibă atât cunoștințe cât și aptitudini pentru a acționa în beneficiul clienților. Aceștia trebuie să aibă o formare sau dezvoltare profesională de minim 15 ore pe an.
- Intermediarii trebuie să declare dacă oferă consultanță. Dacă oferă aceasta trebuie să fie în beneficiul clienților, și li se prezinte mai multe opțiuni din care aceștia să poată alege.
- Intermediarii trebuie să își declare interesele financiare, modul în care câștigă bani, modul de comisionare, cine plătește comisionul.
- Pentru vânzarea produselor de asigurare cu componentă investițională trebuie prezentate cinci scenarii de performanță, inclusiv ce este minim garanta. Înainte erau prezentate doar scenariile optimiste care puteau induce în eroare consumatorii.
- Sistemul de autorizare a intermediarilor se modifică, pe două paliere, intermediari principali și secundari. Apar definiți mai clar intermediarii auxiliari care nu necesită autorizare și pot vinde doar produse conexe la obiectul principal de activitate, de exemplu asigurările de telefoane mobile, de călătorie etc. Aceștia vor fi sub responsabilitatea asiguratorului sau brokerului care a creat produsul.

- Se instituie un sistem de monitorizare a produselor vândute de asiguratori din afara țării și a modului în care brokerii pot lucra cu aceștia. Pentru prima dată apare opțiunea de a interzice un produs prin intermediul autorității europene de asigurări.
- Se explicitează modul de distribuție dintr-o țară a EU în altă țară EU, cine și cum supraveghează acei distribuitori cu activitate internațională.

Concluzii

Responsabilitatea instituțiilor financiare față de consumatori este continuă, indiferent dacă se referă la informare, siguranța tranzacțiilor, sau modalitatea eficientă și eficace de administrare a plângerilor/reclamațiilor. Este important de analizat consecințele reputaționale generate de cazurile de eșec ale entităților față de consumatori. Protecția consumatorului financiar trebuie să fie parte integrantă a cadrului legal, de reglementare și de supraveghere și trebuie să reflecte diversitatea circumstanțelor naționale și dezvoltările pieței internaționale în sectorul financiar.

Scopul primar al protecției consumatorilor surclasează astfel în importanță supravegherea clasică (prin raportări), făcând ca punctul principal în abordarea riscurilor să plece de la impactul asupra consumatorilor și practicile de piață la care aceștia sunt supuși (*risk based*), în fapt o modificare de tipologie a supravegherii de la *top-bottom* la *bottom-up*, care modifică standardele de supraveghere în mod consistent.

În final, un consumator mulțumit se va reflecta în creșterea volumului de vânzări din sectoarele financiare dar și în creșterea gradului de loializare. Mai mult o educație financiară impusă va avea un efect de multiplicare în întreaga economie, nu doar în zona financiară, aducând beneficii macroeconomice.

Bibliografie

- [1] <https://eba.europa.eu/consumer-corner>
- [2] <https://www.esma.europa.eu/regulation/mifid-ii-and-investor-protection>
- [3] <https://eiopa.europa.eu/consumer-protection>
- [4] <http://www.cgap.org/sites/default/files/Technical-Guide-Implementing-Consumer-Protection-August-2013.pdf>,
- [5] <http://responsiblefinance.worldbank.org/~media/GIAWB/FL/Documents/Publications/TechNote-Belarus-FCP-Dept-FINAL.pdf>
- [6] http://www.treasury.gov/initiatives/Documents/FinalReport_web.pdf
- [7] <https://www.slideshare.net/Asfromania/laboratorul-academic>
- [8] <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/?uri=CELEX%3A32017R2358>
- [9] https://eiopa.europa.eu/Publications/Reports/2018.6644_EN_03_MOD-GP.pdf
- [10] https://www.iosco.org/publications/?subsection=public_reports&keywords=&pdci_d=26