

Observator de politici publice

Politici responsabile pentru dezvoltare durabilă

Observatorul de politici publice cuprinde analiza unor proiecte de acte legislative și normative de sensibilitate publică din agendele Executivului și Legislativului din Republica Moldova, precum și a unor informații publice, în scopul identificării potențialelor riscuri pentru interesul public și opțiunilor de politici.

Documentul a fost realizat în cadrul proiectului „Consolidarea statului de drept și democrației: contribuția societății civile” susținut financiar de Ambasada Regatului Țărilor de Jos (Olanda). Opiniile exprimate aparțin autorilor și nu reflectă neapărat poziția finanțatorilor.

O nouă inițiativă de diminuare a poverii „Legii miliardului”

Context

La 10 februarie curent Președintele Republicii Moldova a lansat o nouă inițiativă de rezolvare a poverii ”Legii miliardului” asupra bugetului de stat. În fond, propunerile țin de:

- **Modificarea Legii 548/1995 privind Banca Națională a Moldovei**¹ în sensul includerii unei prevederi care să permită direcționarea profitului BNM (sau a unei părți ai acestuia) în bugetul de stat;
- **Modificarea Legii 235/2016 privind emisiunea obligațiunilor de stat în vederea executării de către Ministerul Finanțelor a obligațiilor de plată derivate din garanțiile de stat nr. 807 din 17.11.2014 și nr. 101 din 01.04.2015 (“**Legea miliardului**”).**² Cel mai probabil, va fi introdusă prevederea care ar obliga Ministerul Finanțelor să utilizeze venitul încasat de la BNM pentru stingerea/deservirea unei părți din obligațiunile statului convertite în datorie de stat internă în 2016 (suma inițială de 13,3 miliarde lei).

Astfel, la prezentarea inițiativei, Președintele a declarat că ”guvernul va aproba săptămâna aceasta un amendament legislativ pentru a obliga Banca Națională să verse în buget o parte mai

mare din profitul său”³. Potrivit președintelui, ar fi vorba ”**de 6 miliarde de lei** din cele 25 de miliarde pe care guvernul s-a obligat să le restituie din bugetul de stat Băncii Naționale până în 2041, inclusiv dobânda”. S-a remarcat că sunt căutate și alte soluții.

Totodată, guvernatorul BNM, în perioada aflării misiunii FMI la Chișinău (22.01 – 04.02.2020), declara că „*Legea miliardului ... este un instrument prin care BNM a fost recapitalizată după ce a fost acordat acel credit de urgență. Este important ca BNM să fie capitalizată bine, pentru că noi, prin activele pe care le deținem, acoperim acea emisie de monedă națională care este în circulație*”⁴. Guvernatorul a mai adăugat că ”*suntem în discuții cu FMI pentru o eventuală modificare a distribuției profiturilor BNM, care va compensa acea povară pe care o duce Ministerul Finanțelor*”.

În acest context ținem să remarcăm că există și o inițiativă legislativă⁵ înregistrată în Parlamentul Republicii Moldova, care prevede un moratoriu asupra plăților din bugetul de stat în favoarea BNM urmare a prevederilor ”Legii miliardului” până la epuizarea tuturor posibilităților legale de investigare a fraudelor și recuperare a mijloacelor extrase din sistemul bancar, inclusiv din BNM.

De asemenea, Transparency International - Moldova a propus câteva opțiuni pentru rezolvarea problemelor generate de ”Legea miliardului”⁶. O măsură ușor aplicabilă cu efecte imediate ar fi eliminarea achitării dobânzii de 5% către BNM din bugetul de stat.

În condițiile când nu sunt lansate pentru consultări publice proiectele de legi pentru modificările enunțate de Președinte, așa cum prevede cadrul legal ce ține de transparența decizională, aprobarea acestora de către Guvern fiind indicată pentru

¹ <https://www.bnm.md/ro/content/lege-cu-privire-la-banca-nationala-moldovei-nr-548-xiii-din-21071995>

² Legea nr. 235/2016

<http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&cid=366948>

³ <https://moldova.europalibera.org/a/igor-dodon-a-anun%C8%9Bbat-o-solu%C8%9Bie-pentru-a-reduce-povara-bugetar%C4%83-a-legii-miliardului/30426267.html>

⁴ <http://tv8.md/2020/02/05/guvernatorul-bnm-legea-miliardului-nu-trebuie-si-nu-poate-fi-anulata/>

⁵ <https://agora.md/stiri/64464/ppda-vrea-un-moratoriu-asupra-legii-care-a-pus-plata-miliardului-pe-umerii-cetatenilor>

⁶ <http://www.transparency.md/2019/12/03/observatorul-de-politici-publice-nr-19/>

săptămâna curentă (10-16 februarie), TI-Moldova vine cu următoarele comentarii:

Eventuale avantaje și riscuri ale inițiativei legislative

Inițiativa recentă ar putea, în general, restabili o sursă importantă de venituri în bugetul de stat. De fapt, *ideea transferării profitului BNM, este o revenire la practica anterioară* (de până la 2015). Ulterior, modificările operate la Legea 548/1995 au introdus o altă abordare în gestionarea profitului BNM, bugetul de stat fiind lipsit de surse financiare de la BNM.

Diferența între practicile de până în 2015, și propunerile Președintelui este că anterior mijloacele transferate de BNM erau folosite pentru cheltuieli bugetare generale, iar inițiativa recentă prevede ca aceste mijloace să revină imediat la BNM – pentru stingerea unei părți din obligațiunile bugetului de stat față de BNM, urmare a aplicării "Legii miliardului".

În perioada 2016-2019, BNM a parcurs o perioadă de stabilizare și recapitalizare de după fraudă și criza bancară din 2014-2015 în mare parte datorită schimbărilor operate în legislație și netransferării profitului BNM în bugetul de stat. Astfel, *recapitalizarea BNM s-a realizat în ultimii ani cu contribuția determinantă a statului, prin modificări și asumări de legi, în detrimentul bugetului de stat.*

Conform prevederilor Legii 235/2016, pe durata termenului obligațiunilor de stat emise (până 2041), profitul transferat de BNM în bugetul de stat va fi îndreptat de către Ministerul Finanțelor în același an pentru răscumpărarea, înainte de termen, a obligațiunilor de stat emise. Aceasta, la rândul său, poate fi efectuată doar suplimentar la volumul de răscumpărare deja prevăzut în bugetul de stat pentru anul în curs.

De reținut că pentru răscumpărarea obligațiunilor de stat înainte de termen vor fi selectate obligațiunile cu cea mai mare scadență rămasă, adică cele din 2041.

Președintele a invocat o sumă de cca 5-6 miliarde lei care poate fi economisită în bugetul de stat pentru stingerea parțială a datoriei interne de stat. Totuși, *probabilitatea unor profituri viitoare de miliarde pe parcursul a mai multor ani consecutivi este mică.* Veniturile BNM depind de activitățile BNM în piața valutară, profitabilitatea plasării rezervelor internaționale pe piețele financiare externe, precum și de costurile aplicării instrumentelor de politică monetară pe piața internă. Aceste activități ale BNM au generat în unii ani chiar pierderi (vezi tabelul), iar profituri mai mari au fost obținute în anii de crize, cu fluctuații majore ale

cursului de schimb valutar, inflație excesivă, afectând populația și mediul de afaceri.

Conform rezultatelor din ultimii doi ani, BNM ar putea obține profit în jur de 300 milioane lei anual, dintre care 150 milioane lei (50%) transferați în bugetul de stat pentru reducerea datoriei. În aceste condiții, suma invocată de 6 miliarde lei este exagerat de optimistă.

În aceste condiții, răscumpărarea înainte de termen doar a obligațiunilor cu termen de scadență în 2041, în volum de 810 milioane lei, necesită mai bine de 5 ani, cu condiția că BNM generează profit.

În acest context, Transparency International-Moldova consideră oportună revenirea la practica transferării unei părți a profitului BNM în bugetul de stat. Totodată reținem că efectele de la direcționarea acestor mijloace pentru răscumpărarea obligațiunilor de stat vor fi resimțite, cu precădere, peste 20 de ani, dacă nu vor fi aplicate și alte măsuri.

Inițiativa propusă *ar putea oferi și mai multă legitimitate unor decizii abuzive și ilegale, inclusiv politice, care au creat premisele fraudelor bancare și consecințelor acestora și ar demotiva procesele de investigare a fraudei din sistemul bancar, de recuperare a banilor fraudate și de tragere la răspundere a beneficiarilor finali ai acestei crime.*

În acest context, considerăm mai eficiente și plauzibile următoarele măsuri:

- *Eliminarea plății dobânzii de către Ministerul Finanțelor la BNM legate de Legea Miliardului – această măsură ar economisi imediat 9,3 miliarde lei (peste 600 milioane lei anual în anii următori) din dobânzile calculate și neachitate deocamdată din bugetul de stat;*
- *Constatarea caracterului ilegal al deciziilor secrete emise de guvernele Leancă și Gaburici și anularea deciziilor de acordare a creditelor de urgență de către BNM cu garanția guvernului;*
- *Suspendarea temporară a "Legii miliardului", până la epuizarea tuturor eforturilor de investigare și recuperare a mijloacelor fraudate – ultimele două măsuri ar impulsiona activitatea organelor de resort în investigarea fraudei din sistemul bancar și recuperarea banilor fraudate.*



Str. „31 August 1989”,
nr.98, of. 205, Chișinău,
MD-2004, Republica
Moldova

Tel. 20-34-84, 20-34-85

E-mail:
office@transparency.md

www.transparency.md

Tabel: Profitul BNM, transferul în bugetul de stat, costul deservirii datoriei ("Legea miliardului")

Anii	Profitul (+) / pierderi (-) BNM, milioane lei	Total venit BNM transferat în bugetul de stat, milioane lei	Costul deservirii datoriei de stat interne din "Legea miliardului", milioane lei	dintre care: volumul de obligațiuni spre răscumpărare, milioane lei
2008	-1431	0		
2009	673	0		
2010	58	336		
2011	71	30		
2012	227	35		
2013	250	114		
2014	1779	125		
2015	1961	889		
2016	-262	0		
2017	-95	0	668	50
2018	249	0	827	210
2019	281	0	845	230
2020		Estimativ, 140	851	240
2021			868	260
2022			894	290
2023			910	310
2024			926	330
2025			951	360
2026			976	390
2027			986	420
2028			993	450
2029			1,009	490
2030			1,023	530
2031			1,035	570
2032			1,055	620
2033			1,062	660
2034			1,087	720
2035			1,109	780
2036			1,128	840
2037			1,143	900
2038			1,176	980
2039			1,094	950
2040			1,043	950
2041			855	810
total			24514	13340

Nota: suma transferată la bugetul de stat în anul curent ține de rezultatul financiar al BNM pentru anul precedent.

Sursă: executarea bugetului de stat, FMI (www.imf.md), TI-Moldova, www.mold-street.com