

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 opțiuni de politici.

Documentul a fost realizat în cadrul proiectului „Consolidarea statului de drept și democrației: contribuția societății civile - 2” susținut financiar de Ambasada Regatului Țărilor de Jos (Olanda). Opiniile exprimate aparțin autorilor și nu reflectă neapărat poziția finanțatorilor.

Opțiuni pentru rezolvarea problemelor generate de „Legea miliardului”

Context

În septembrie 2016, Guvernul Filip și-a asumat răspunderea asupra Legii 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”**).¹

Convertirea garanțiilor emise în mod secret de guvernele Leancă (în 2014)² și Gaburici (în 2015)³ în datorie de stat internă – 13,3 miliarde lei suma de bază și 11,2 miliarde lei sub formă de dobânzi calculate până în 2041 a condus la:

- **inechitate socială** – transpunerea poverii pe plătitorii de impozite care nu poartă vre-o vină pentru fraudă miliardului;
- **impunitate a persoanelor implicate în furtul miliardului și a autorităților abilitate care nu l-au împiedicat;**
- **distragere anuală a mijloacelor financiare considerabile din bugetul de stat.**

Conform Legii 235/2016, obligațiunile de stat au fost emise la valoarea nominală, la rata fixă a dobânzii (1,4% și 5,3%), pe termene de până la **25 de ani**, în volum total de **13,3 miliarde lei**, cu rata efectivă a dobânzii de **5 la sută**. Dobânzile vor fi achitate semianual, cu excepția primului an, când acestea

au fost achitate printr-o singură plată, la expirarea unui an de la data emisiunii.

La data emisiunii obligațiunilor de stat și înregistrării acestora în contul Băncii Naționale a Moldovei (BNM), **au fost abrogate garanția de stat nr.807 din 17.11.2014 și garanția de stat nr.101 din 01.04.2015** emise de către Ministerul Finanțelor pentru garantarea creditelor de urgență acordate de BNM „Băncii de Economii” S.A., BC „Banca Socială” S.A. și BC „Unibank” S.A. Astfel, Ministerul Finanțelor a înlocuit BNM în raporturile legate de creanța față de băncile susmenționate.

Creanțele Ministerului Finanțelor față de „Banca de Economii” S.A., BC „Banca Socială” S.A. și BC „Unibank” S.A., obținute în urma substituirii BNM, se onorează conform art.38¹¹ alin.(3) lit. a¹) din Legea instituțiilor financiare nr. 550-XIII din 21.07.1995, ca primele în lista ordinii priorităților claselor de creanțe stabilite.

Până la moment, din cele 13,3 miliarde lei convertite în datorie de stat internă au fost răscumpărate doar 490 milioane lei din bugetul de stat. La fel, din bugetul de stat au fost achitate și dobânzi în sumă totală de 1,9 miliarde lei.

Anul achitării	Volumul emisiunii răscumpărate de Ministerul Finanțelor, milioane lei	Suma dobânzii achitate, milioane lei	Total achitat din bugetul de stat, milioane lei
2017	50	618,1	668,1
2018	210	617,4	827,4
2019	230	614,5	844,5
Total	490	1850,0	2340,0

Respectiv, pentru perioada rămasă, până în 2041, urmează să mai fie achitate mijloace bugetare în sumă totală de 22,1 miliarde lei, dintre care 12,8 miliarde lei – din volumul obligațiunilor emise și alte 9,3 miliarde lei – din suma dobânzilor calculate. Suma respectivă este calculată pornind de la supoziția că nu vor fi adoptate careva decizii extraordinare sau efectuate careva răscumpărări de obligațiuni înainte de scadență.⁴

¹ Legea nr. 235/2016

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

² <http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=358103&lang=1>

³ <http://lex.justice.md/md/359529/>

⁴ Graficul plăților conform Legii 235/2016 este prezentat în Anexă.

Opțiuni de rezolvare a problemelor generate de "Legea miliardului"

Problemele majore generate de Legea 235/2016 sunt determinate de inechitatea repartizării miliardelor dispărute din sectorul bancar, inclusiv din BNM, pe umerii întregii societăți. Astfel, *din buget urmează să fie extrase anual sume între 850 milioane lei și chiar peste un miliard lei, reducând spațiul fiscal pentru politici sociale pro-active în domeniul finanțelor publice.*

Există câteva opțiuni care ar permite remediarea situației, restabilirea echității și responsabilizarea persoanelor beneficiare din "furtul miliardului", inclusiv din grupurile de interese evidențiate în rapoartele companiei de investigații Kroll⁵ și în Raportul Comisiei parlamentare de anchetă pentru elucidarea tuturor circumstanțelor devalizării sistemului bancar din Republica Moldova și investigării fraudei bancare⁶.

- **Stoparea plății dobânzilor de către Ministerul Finanțelor la BNM**

Această opțiune ar permite de a economisi în primii zece ani mijloace bugetare în valoare de 500-600 milioane lei anual. Astfel, suma totală economisită a resurselor bugetare pentru întreaga perioadă de până la 2041 ar constitui 9,3 miliarde lei, după deducerea sumei de 1,9 miliarde lei deja achitată de Ministerul Finanțelor în perioada 2017-2019.

Opțiunea dată nu necesită intervenții majore în "Legea miliardului", fiind suficientă o simplă modificare a art. 2(4) și, respectiv, alte mențiuni referitoare la rata dobânzii. Esența modificării constă în substituirea sintagmei "rata efectivă a dobânzii 5 la sută" cu "rata efectivă a dobânzii 0%".

Totodată, această modificare este ușor de argumentat prin faptul că BNM a eliberat creditele de urgență celor 3 bănci în dificultate cu o dobândă simbolică de doar 0,1%, cunoscând despre nerambursabilitatea acestora, în timp ce convertirea garanțiilor emise de către Guvern în datorie internă de stat costă contribuabilii 5% anual.

Grija BNM de propria capitalizare este una manipulatoră, iar subiectul dat nu se rezolvă cu ajutorul dobânzilor achitate de Ministerul Finanțelor. BNM trebuie să asigure propria capitalizare prin activitatea desfășurată și nu pe seama garanțiilor emise de Guvern pentru credite de urgență oferite de BNM, ca practică de creditare neperformantă.

⁵ <https://www.bnm.md/ro/content/bnm-publicat-o-sinteza-detaliata-celui-de-al-doilea-raport-de-investigatie-al-companiilor>

⁶ <http://www.jurnal.md/ro/news/758ccfa879e348a8/doc-raportul-comisiei-de-ancheta-privind-frauda-bancara-votat-de-parlament-plahotniuc-sor-filat-beneficiari-finali.html>

În cazul luării unei decizii privind modificarea ratei efective a dobânzilor efective de la 5% la 0% - riscurile de blocare a dialogului cu FMI vor fi minore. Dacă Guvernul de comun cu BNM vor explica și argumenta necesitatea unei investigații veritabile, partenerii de dezvoltare ar putea percepe acest efort ca o intenție sinceră de propulsare a investigațiilor și eventualelor reușite în recuperarea mijloacelor extrase din sectorul bancar.

Această opțiune nu implică riscuri majore pentru BNM. În schimb, oferă spațiu fiscal suplimentar Guvernului pentru realizarea obiectivelor sociale prin programe mai consistente cu cca 500-600 milioane lei anual.

- **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**

Această opțiune ar permite revenirea în cadrul legal în vigoare, iar efectele financiare ale deciziilor respective urmează a fi preluate integral de către BNM, ca creditor în ultimă instanță.

Această decizie e una mai complexă din punct de vedere juridic și poate fi aplicată doar în cazul finalității unor anchete privind legalitatea deciziilor emise de guvernele Leancă și Gaburici. Din punct de vedere financiar – aceste hotărâri secrete au avut deja efect și mijloacele creditare de la BNM au fost alocate în acea perioadă. Iar recuperarea lor ar deveni interesul direct al BNM și al organelor abilitate cu atribuții de recuperare a bunurilor infracționale. Având în vedere că investigațiile vor dura în timp, această opțiune poate fi aplicată ulterior, după emiterea deciziilor finale ale instanțelor. Efectele financiare din aplicarea acestei opțiuni nu pot fi considerate imediate.

- **Suspendarea "Legii miliardului", până la epuizarea tuturor eforturilor de investigare și recuperare a mijloacelor fraudate**

Suspendarea legii ar permite evaluarea exactă a proporțiilor fraudei și consecințele acesteia asupra economiei naționale și, în mod special, asupra sectorului bancar.

Totodată, ar fi posibilă și o mobilizare a tuturor instituțiilor, inclusiv BNM, pentru demascarea fraudelor și identificarea beneficiarilor și, eventual, recuperarea mijloacelor fraudate. Doar după epuizarea tuturor eforturilor de investigare și recuperare "Legea miliardului" ar putea fi reactivată și doar suma reziduală nerecuperată – recunoscută

drept datorie de stat internă, cu stabilirea de noi prevederi pentru relațiile dintre BNM și Ministerul Finanțelor, conform legii 235/2016 suspendate.

De remarcat că BNM nu poate invoca problema capitalizării sale din cauza unei eventuale suspendări a Legii miliardului. Capitalizarea unei bănci centrale nu este o problemă care să limiteze restabilirea echității sociale și responsabilizarea persoanelor implicate și beneficiare din fraudă bancară.

Efectul așteptat de la suspendarea "Legii miliardului":

- Eliberarea imediată a unor sume anuale între 850 milioane lei – un miliard de lei în bugetul de stat, un spațiu fiscal important pentru programe și proiecte sociale;
- Efort conjugat pentru investigarea fraudei și de recuperare a mijloacelor extrase;
- Responsabilizarea persoanelor implicate și a beneficiarilor din fraudă bancară.

Printre riscurile posibile ale acestei opțiuni menționăm blocarea inițiativei de suspendare a Legii 235/2016 în Parlament de către grupuri de interese (inclusiv vizate în rapoartele Kroll și Raportul Comisiei parlamentare de anchetă); un eventual dialog defectuos cu FMI.

Recomandări:

Pornind de la declarațiile publice și angajamentele actorilor politici, precum și de la necesitatea protejării interesului public și restabilirea echității sociale, considerăm necesară aplicarea unor măsuri pentru rezolvarea problemelor generate de "Legea miliardului". Acestea se referă la:

- Stoparea imediată a achitării din bugetul de stat a dobânzilor legate de convertirea garanțiilor în datorie de stat internă – opțiune recomandată a fi aplicată necondiționat.
- Suspendarea aplicării "Legii miliardului" până la epuizarea tuturor eforturilor de investigare și recuperare a mijloacelor.
- Constatarea caracterului ilegal al mai multor decizii care au facilitat fraudă bancară.

Anexă

Ratele dobânzii nominale, termenele de circulație, volumele emisiunilor obligațiunilor și plățile relevante

(Plățile anuale efectuate de Ministerul Finanțelor către BNM)

Anul achitării	Volumul de obligațiuni spre răscumpărare, milioane lei	Rata nominală a dobânzii anuale	Termen de circulație a emisiunii respective de obligațiuni, ani	Dobânda anuală, milioane lei	Total achitări din bugetul de stat, milioane lei
1	2	3	4	5	6=2+5
2017	50	1.4%	1	618.1	668.1
2018	210	1.4%	2	617.4	827.4
2019	230	1.4%	3	614.5	844.5
2020	240	1.4%	4	611.2	851.2
2021	260	1.4%	5	607.9	867.9
2022	290	1.4%	6	604.2	894.2
2023	310	1.4%	7	600.2	910.2
2024	330	1.4%	8	595.8	925.8
2025	360	1.4%	9	591.2	951.2
2026	390	5.3%	10	586.2	976.2
2027	420	5.3%	11	565.5	985.5
2028	450	5.3%	12	543.3	993.3
2029	490	5.3%	13	519.4	1,009.4
2030	530	5.3%	14	493.4	1,023.4
2031	570	5.3%	15	465.3	1,035.3
2032	620	5.3%	16	435.1	1,055.1
2033	660	5.3%	17	402.3	1,062.3
2034	720	5.3%	18	367.3	1,087.3
2035	780	5.3%	19	329.1	1,109.1
2036	840	5.3%	20	287.8	1,127.8
2037	900	5.3%	21	243.3	1,143.3
2038	980	5.3%	22	195.6	1,175.6
2039	950	5.3%	23	143.6	1,093.6
2040	950	5.3%	24	93.3	1,043.3
2041	810	5.3%	25	42.9	852.9
total	13340			11174	24514

Surse: Legea 235/2016, executarea bugetului de stat, calcule TI-Moldova



**TRANSPARENCY
INTERNATIONAL
MOLDOVA**

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

E-mail:
office@transparency.md

www.transparency.md

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