

Criza COVID-19: cum își finanțează Republica Moldova deficitul bugetar

Opinie pe marginea surselor de finanțare a soldului (deficitului) bugetului de stat în contextul crizei provocate de pandemia COVID-19.

Dumitru Pîntea
24 Aprilie 2020

Contextul

Pe lângă amenințările la adresa sănătății populației, criza generată de pandemia COVID-19 prezintă primele provocări la nivel economic. Măsurile de carantină și cele de distanțare socială au redus semnificativ din activitatea firmelor, prognozele de creștere economică la nivel mondial fiind semnificativ revizuite în direcția unei recesiuni globale de circa 3%¹. Economia Republicii Moldova nu este o excepție, mai multe sectoare înregistrând deja o scădere drastică a vânzărilor și a veniturilor din cauza imposibilității de a desfășura activitatea obișnuită. Pe lângă aceasta, finanțele publice sunt puse la grea încercare - pe de o parte sunt afectate de reducerea încasărilor din taxe și impozite, pe de altă parte cresc cheltuielile pentru susținerea sectorului medical. De asemenea, Guvernul nu poate lăsa economia reală fără suport, cheltuielile pentru susținerea agenților economici și a populației urmând să crească considerabil.

În condiții de stare de urgență instituită în rezultatul răspândirii COVID-19, Guvernul și Parlamentul au aprobat o rectificare semnificativă a bugetului². Rectificarea are la bază un scenariu macro-economic oarecum optimist, cu o descreștere a PIB-lui în termeni reali de (doar) 3,0% față de anul 2019, o inflație medie anuală de 2,8% și un curs mediu MDL/USD de circa 19 lei. Chiar și așa, veniturile bugetului public național se vor diminua semnificativ, cu mai bine de 7,5 mlrd. MDL în timp ce cheltuielile vor crește cu circa 1,3 mlrd. MDL. În acest context, deficitul bugetar ar urma să atingă valoarea de 16,2 mlrd. MDL ceea ce este mai mult decât dublu estimat inițial (7,4 mlrd. MDL la momentul aprobării Legii bugetului de stat pentru anul 2020³).

Deși nivelul actual al datoriei din sectorul public nu este unul care să creeze probleme, în condițiile actuale orice cheltuială trebuie minuțios justificată. Concomitent cu revizuirea programelor existente de cheltuieli, Guvernul a inclus un șir de programe noi în vederea susținerii sectorului ocrotirii sănătății cu impact imediat, dar și pe termen mai lung. De asemenea, sunt prevăzute programe de cheltuieli care sunt menite să atenueze impactul negativ al pandemiei asupra agenților economici și asupra populației. Drept surse de finanțare a măsurilor prevăzute vor servi creditele atrase din partea organizațiilor financiare internaționale și credite bilaterale de la guvernele altor țări. Astfel sunt menționați creditorii precum Fondul Monetar Internațional (FMI), Banca Mondială, Banca de Dezvoltare a Consiliului Europei, Uniunea Europeană (UE) și Guvernul Federației Ruse.

¹ World Economic Outlook, April 2020, <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2020/04/14/weo-april-2020>

² Hotărârea Guvernului cu privire la aprobarea proiectului de lege privind modificarea Legii bugetului de stat pentru anul 2020 nr.172/2019, https://gov.md/sites/default/files/document/attachments/intr03_2_1.pdf

³ Legea bugetului de stat pentru anul 2020 nr. 172 din 19.12.2019, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=119651&lang=ro

Miezul problemei

În contextul unei situații excepționale Republica Moldova are la dispoziție mai multe opțiuni de finanțare a deficitului bugetar. Instituirea stării de urgență este un motiv larg acceptat de extindere a cheltuielilor bugetare peste limitele impuse de legislația bugetar – fiscală. Dacă pe plan intern opțiunile de finanțare sunt limitate (împrumuturi de la bănci, privatizări sau indirect bani de la BNM) atunci pe plan extern paleta de creditori în condițiile date devine mult mai diversificată. În contextul pandemiei COVID-19, instituțiile financiare internaționale cum ar fi FMI și Banca Mondială au pus la dispoziția membrilor miliarde de dolari prin instrumente de creditare rapide, ieftine și fără careva condiționalități de reformă. Pentru Moldova, suportul anunțat de cele două instituții se ridică la circa 300 mil. USD. De asemenea, ca răspuns la criză, UE a anunțat sprijin nerambursabil atât pentru țările membre cât și pentru cele asociate. Pentru țara noastră deja a fost anunțat un suport financiar nerambursabil de circa 87 mil. EUR⁴ și posibilitatea acordării unei asistențe de circa 100 mil. EUR.

Pe lângă suportul financiar de la FMI și UE, autoritățile recurg și la creditori mai puțin tradiționali care pot afecta relațiile externe ale țării noastre atât din punct de vedere financiar, cât și politic și chiar geopolitic. Recent, Moldova a semnat un Acord de finanțare de 200 mil. EUR cu Guvernul Federației Ruse care deși este prezentat ca răspuns și suport în contextul pandemiei COVID-19⁵, acesta mai degrabă are menirea de a susține proiectele electorale anunțate încă la început de an. O bună parte din resursele financiare (1,3 mlrd. MDL) au fost deja incluse în proiectul de rectificare a bugetului pentru implementarea Proiectului „*Program de dezvoltare a infrastructurii drumurilor cu suportul Federației Ruse*”, ceea ce nu este altceva decât un nou program de „*Drumuri bune*”. Evident nu punem la îndoială că orice lucrări publice de infrastructură vor ajuta oarecum agenții economici în perioadă de criză, totuși cea mai delicată întrebare rămâne oportunitatea acestor lucrări și modul de realizare în contextul existenței mai multor condiționalități.

Acordul de credit semnat cu Guvernul Federației Ruse ridică mai multe semne de întrebare atât asupra unor prevederi financiare cât și asupra unor condiționalități nefinanciare. Chiar dacă este menționat că este un credit pentru suport bugetar, Guvernul nu poate utiliza acești bani așa cum crede de cuviință, ci doar pentru susținerea unor proiecte de dezvoltare comune și cu implicarea companiilor din această țară. Astfel, Guvernul pare să nu aibă posibilitatea evaluării individuale a oportunității proiectelor, decizia urmând a fi luată împreună cu partea rusă. O altă prevedere care merită o atenție deosebită și explicații suplimentare ține de consolidarea tuturor datoriilor părții moldovenești, și aceasta fără o claritate în privința situației la zi cu toate obligațiile active ale Republicii Moldova față de Federația Rusă. Astfel de obligații nu pot fi acceptate fără alăturarea expresă a listei obligațiilor existente. În cele din urmă, condițiile de rambursare, inclusiv dobânda acestui credit, par a fi printre cele mai dure din lista tuturor acordurilor de finanțare pe care țara noastră le are în vigoare la moment, sau care sunt la o etapă avansată de aprobare.

Acordul semnat cu partea rusă în esență nu poate fi comparat cu nici un instrument de finanțare acordat de alți creditori, fie în contextul crizei COVID-19 sau a altor împrumuturi cu destinație bugetară. Totuși, pentru o imagine mai clară asupra acestui aspect, tabelul nr.1 prezintă principalele condițiile de atragere a finanțării din partea diferitor parteneri externi, cu accent pe fondurile atrase recent de la instituțiile financiare internaționale (creditori multilaterali) și a celor contractate de la alți parteneri pe cale bilaterală.

⁴ UE sprijină bilateral Republica Moldova în combaterea crizei prin realocarea a 87 milioane de euro, <https://mfa.gov.md/ro/content/ue-sprajina-bilateral-republica-moldova-combaterea-crisii-prin-realocarea-87-milioane-de>

⁵ Declarațiile Președintelui Igor Dodon privind creditul oferit de Federația Rusă, <https://sputnik.md/economics/20200418/29932562/Federaia-Rus-a-aprobat-creditul-de-200-de-milioane-de-euro-pentru-Moldova-.html>

Tabel. Principalele caracteristici ale Acordurilor de finanțare încheiate de Republica Moldova în perioada 2015 – 2020 cu scopul finanțării unor cheltuieli bugetare

Creditor	Suma alocată	Scopul declarat	Condițiile de acordare
Fondul Monetar Internațional	235 mil. USD	Asistență financiară urgentă pentru atenuarea impactului economic și social cauzat de pandemia COVID-19 orientată spre acoperirea necesităților urgente legate de balanța de plăți, catalizarea sprijinului din partea partenerilor de dezvoltare și susținerea nevoilor iminente din sistemul de ocrotire a sănătății.	Asistența financiară este acordată prin intermediul a două instrumente de finanțare destinate unor situații de urgență, fără a fi nevoie de un program deplin cu FMI și anume: i. 78,4 mil. USD prin intermediul Mecanismului de creditare rapidă (RCF). Rata dobânzii pentru creditele RCF este egală cu 0%, perioada de grație pentru astfel de credite este de 5½ ani, iar termenul de scadență este de 10 ani; ii. 156,7 mil. USD în cadrul Instrumentului rapid de finanțare (RFI). Asistența financiară prin intermediul RFI se acordă în aceleași condiții ca și în cazul acordurilor stand-by (la moment, rata dobânzii constituie circa 1,5 %), iar termenul de scadență este între 3¼ și 5 ani.
Banca Mondială	53 mil. EUR	Împrumut pentru realizarea Proiectului "Răspuns de urgență la COVID-19" cu accent pe consolidarea capacităților tehnice ale instituțiilor medicale de protecție a personalului și de gestionare a cazurilor grave, și reducere a impactului financiar negativ la nivel de gospodării casnice.	Acordul de finanțare de 52,9 mil. EUR negociat cu Banca Mondială urmează a fi susținut din resursele creditare ale Asociației Internaționale pentru Dezvoltare (IDA). Creditul este acordat la o rată a dobânzii cumulativă (inclusiv taxa de deservire) de 0,75% anual, cu perioadă de grație de 5 ani și un termen de scadență de 25 de ani.
Banca de Dezvoltare a Consiliului Europei	70 mil. EUR	Credit pentru implementarea Proiectului "Suport de urgență pentru diminuarea consecințelor pandemiei COVID-19". Acesta este structurat pe două componente și anume: 1. 40 mil. EUR pentru dotarea cu echipamente și dispozitive medicale a spitalelor și reutilizarea spațiilor medicale; 2. 30 mil. EUR pentru acordarea de credite în condiții preferențiale IMM-urilor prin intermediul băncilor comerciale.	La moment nu există careva informații publice cu privire la acest împrumut. Totuși, de regulă împrumuturile de la BDCE au menire socială și sunt acordate în condiții destul de facile. Spre exemplu, împrumutul de 12 mil. EUR. contractat în anul 2018 pentru procurarea ambulanțelor a fost acordat în două tranșe, la o rată a dobânzii aplicate pe piețele financiare internaționale (în jur de circa 1%) și cu un termen de scadență de maxim 15 ani. Totodată, în cazul întârzierii unor plăți vor fi calculate penalități sub forma de dobânzi de +2,5% la dobânda deja existentă.

Guvernul Federației Ruse	200 mil. EUR	Credit acordat pentru consolidarea relațiilor dintre Republica Moldova și Federația Rusă și susținerea nevoilor bugetare ale Moldovei.	Creditul este acordat la o rată a dobânzii de 2% anual și urmează a fi rambursat în decurs de 10 ani, în baza a 20 de plăți semestriale egale. Plățile vor fi efectuate la 15 martie și 15 septembrie a fiecărui an, începând cu anul 2021. În cazul în care dobânzile nu sunt achitate în termen de 10 zile calendaristice de la data respectivă a plății, această datorie va fi declarată restantă și vor fi calculate dobânzi în mărime de 150% din rata dobânzii la împrumut (în esență plus 3 p.p) începând cu data respectivă a plății și până când datoria nu va fi achitată. Totodată, creditul are și o serie de condiționalități de natură ne-financiară, respectiv, în scopul extinderii relațiilor comercial-economice dintre părți, Moldova va depune efort în vederea realizării unor proiecte comune (deci e nevoie de o decizie comună) cu implicarea, inclusiv, a companiilor rusești.
Guvernul României	150 mil. EUR	Asistență financiară rambursabilă pe termen mediu sub formă de împrumut	Împrumutul este acordat în maxim trei tranșe în baza unui calendar prestabilit cu scadența fiecărei tranșe de maxim 5 ani și o rată a dobânzii de circa 1,5%. Acordul de împrumut nu are careva condiționalități cu excepția existenței facilității de finanțare încheiate de Republica Moldova cu FMI, care la rândul ei are numite condiționalități de reforme. În cazul în care rambursarea împrumutului nu va fi posibilă, reeșalonarea datoriilor va avea loc în aceleași condiții și privilegii ca și în cazul acordurilor de finanțare de la instituții financiare internaționale. Totodată, în cazul întârzierii unor plăți vor fi calculate penalități sub forma de dobânzi de +2% la dobânda deja existentă sau dobânda EURIBOR+3%.
Comisia Europeană	100 mil. EUR	Asistență macrofinanciară pentru diminuarea constrângerilor de finanțare externă, susținere a necesităților bugetare, consolidare a rezervelor valutare și depășirea vulnerabilităților externe și financiare. Aceasta cuprinde o facilitate de împrumut de 60 mil. EUR și o facilitate de grant de 40 mil. EUR.	Facilitatea de împrumut este acordată în trei tranșe cu un termen de scadență de până la 15 ani la rata dobânzii la care Comisia Europeană se împrumută pe piața financiară internațională (în medie 0,5% în 2019 la obligațiunile emise cu maturitatea de 15 ani). În același timp, acordarea celor trei tranșe din asistență este condiționată atât de un bilanț satisfăcător în ceea ce privește punerea în aplicare a acordului de credit convenit între Moldova și FMI cât și de o evaluare pozitivă a Comisia, în numele Uniunii Europene, cu privire la progresele realizate cu privire la o serie de măsuri de ajustare macroeconomică și structurală.

Sursa: în baza datelor din Acordurile de finanțare