

Între justiție iluzorie, tactică politică și atentate în adresa independenței băncii centrale

Opinie pe marginea inițiativei de a redistribui o parte din profiturile BNM pentru acoperirea parțială a „furtului miliardului”

Adrian Lupușor
Director executiv, Expert-Grup

11 februarie 2020

Contextul

La începutul acestei săptămâni, Președintele țării, Igor Dodon, a venit cu inițiativa să se realoce o parte din profitul Băncii Naționale a Moldovei (BNM) în bugetul de stat în vederea acoperirii parțiale a datoriei de stat formată în urma intrării în vigoare a “legii miliardului”. BNM a susținut această propunere, afirmând că „distribuirea parțială a profiturilor BNM, în condițiile agreate, corespunde standardelor internaționale în domeniul capitalizării băncilor centrale. Soluția este una echilibrată și va permite acumularea graduală a capitalului Băncii Naționale, necesar pentru exercitarea mandatului său, precum și diminuarea poverii asupra bugetului de stat prin distribuirea de profit către acesta”. Această inițiativă necesită o descifrare și interpretare analitică mai profundă, deoarece vine în contradicție cu principiile de independență a băncilor centrale și are implicații importante asupra cadrului de stabilitate macro-financiară din țară. În plus, inițiativa nu poate soluționa problema fundamentală: lipsă de progres real în procesul investigațiilor pe marginea „furtului miliardului”, iar resursele necesare pentru stingerea anticipată a datoriei nu au fost identificate.

Miezul problemei

Pentru a înțelege esența acestei inițiative, trebuie să luăm în considerație două aspecte esențiale și care nu pot fi contestate în legătură cu starea de lucruri în jurul „furtului miliardului”:

1. **Lipsă de progres real.** Autoritățile, indiferent de competențe și culoarea politică, nu au reușit până în prezent să recupereze niciun leu din activele fraudate din sistemul bancar în contextul “furtului miliardului” (executarea gajului și activelor deținute de băncile falimentate nu se consideră drept recuperare a banilor fraudate) și nici nu au fost trași la răspundere cei vinovați de fraudele respective. Mai mult decât atât, subiectul respectiv a devenit extrem de politizat, fiind utilizat ca instrument de speculații politice, în timp de procesele reale legate de investigații și recuperarea banilor rămân lente și netransparente.
2. **Cetățenii continuă să plătească nota de plată.** În paralel cu rezultatele cu adevărat rușinoase în ceea ce ține de investigarea fraudelor și recuperarea banilor fraudate, povara acestor fărâdelegi a fost transpusă pe umerii cetățenilor prin garantarea de către stat a

creditelor acordate de către BNM băncilor falimentare, urmată de convertirea garanțiilor în datorie de stat. Până în prezent, nu au fost identificate sursele necesare pentru stingerea anticipată a datoriei față de BNM și, respectiv, eliminarea sau atenuarea acestei poveri asupra bugetului de stat.

În acest context, guvernările mereu au încercat să camufleze lipsa de progres real pe marginea cazului respectiv prin diferite tactici, strategii de comunicare și diverse „găselnițe” fără impact real (ex: panou public cu afișarea activelor recuperate, Strategia de recuperare a miliardului sau crearea Agenției pentru recuperarea bunurilor infracționale). Aceeași camuflare a lipsei reale de progres în acest sens, care este de fapt miezul problemei, poate fi considerată și inițiativa de a transpune parțial pe umerii BNM a poverii legate de “furtul miliardului” prin partajarea profitului acesteia cu bugetul de stat. Aceasta, la fel ca și inițiativa lansată recent privind realocarea unei părți din rezervele valutare pentru scopuri de dezvoltare economică, afectează în mod direct nivelul de capitalizare a autorității monetare și, respectiv, riscă să submineze independența instituției. Procesele respective confirmă unul din principalele riscuri identificate de către Expert-Grup pentru anul 2020 privind atentatele la independența autorității monetare.

Esența inițiativei și riscurile acesteia

Din start trebuie să afirmăm că o bancă centrală independentă și bine-capitalizată este de fapt baza stabilității macro-financiare a oricărei țări - este o axiomă îmbrățișată de majoritatea țărilor occidentale. Astfel, independența autorității monetare permite acesteia să-și exercite mandatul (de regulă, asigurarea stabilității prețurilor) indiferent de contextul politic (de regulă, în ajun de alegeri, politicienii aflați la guvernare încearcă să pună presiuni asupra băncilor centrale să relaxeze politica monetară pentru a simplifica finanțarea deficitului bugetar și impulsiona creditarea și creșterea economică din contul creșterii presiunilor inflaționiste), fapt ce asigură previzibilitatea politicii monetare, stabilitatea mediului inflaționist și, respectiv, stabilitatea macro-financiară. În același timp, băncile centrale au nevoie de un nivel adecvat de rezerve valutare și capitalizare pentru a putea promova o politică monetară echilibrată și eficientă. În caz contrar, dacă nivelul rezervelor este insuficient (sub 4 luni de importuri consecutive sau nu acoperă datoria externă pe termen scurt), iar banca centrală este slab capitalizată (capitalul statutar este sub 10% din total obligațiuni), spațiul de manevră al autorității monetare se îngustează. Drept rezultat, banca nu va avea resursele necesare pentru a face față eventualelor șocuri externe (ex: acoperirea creșterii excesive a cererilor de valută străină) cu impact asupra stabilității cursului de schimb, și nici nu va putea promova o politică monetară echilibrată prin sterilizarea eficientă a excedentului de lichidități, cu impact negativ asupra stabilității prețurilor și strategiei de țintire a inflației. În cele din urmă, are de suferit întreaga societate, în special păturile mai sărace, care sunt cele mai vulnerabile la creșterea prețurilor.

În cazul Moldovei, banca centrală se bucură de un nivel adecvat al independenței și al rezervelor valutare, fapt ce constituie principalul pilon actual de stabilitate macro-financiară. Totuși, nivelul de capitalizare rămâne insuficient. Adevărul este că principiul de partajare a profitului BNM cu Guvernul este deja stabilit prin legislația actuală, fapt ce deja constituie în sine o derogare de la bunele practici de independență a băncilor centrale. Astfel, articolul 20, al. (6) din Legea cu privire la BNM stipulează că soldul profitului disponibil pentru distribuție se transferă la venitul bugetului de stat în termen de 15 zile după primirea raportului auditorului extern asupra situațiilor financiare ale Băncii Naționale. Totuși, de facto, banca centrală nu alocă profitul către bugetul de stat din motiv că aceeași lege prevede că profitul va putea fi alocat doar după

atingerea nivelului necesar de capitalizare a instituției (capitalul statutar trebuie să depășească plafonul de 10% ca și pondere din obligațiunile BNM). Având în vedere ca BNM este departe de a atinge nivelul respectiv, nivelul capitalului statutar fiind în ultimii ani de circa 2,5 ori mai mic față de minimul stabilit de legislație (nivelul oscila puțin sub 4%), instituția urma să parcurgă un proces destul de îndelungat de capitalizare graduală până când se activa prevederea menționată mai sus care obligă BNM să transfere profitul în bugetul de stat.

Însă, inițiativa recentă de a partaja profitul BNM cu bugetul de stat înainte de a atinge nivelul de capitalizare stabilit de legislație, subminează eforturile de capitalizare a autorității monetare, în urma unei imixtiuni politice care tinde să lezeze independența instituției. Din start trebuie să menționăm că practica de partajare a profitului băncilor centrale cu bugetul de stat este considerată una detrimentală pentru independența autorităților monetare, fapt ce afectează credibilitatea acestora și, respectiv, capacitatea de a promova o politică monetară echilibrată și de a asigura stabilitatea macro-financiară a țării. În cazul Moldovei, problema independenței devine și mai relevantă în contextul în care BNM rămâne insuficient capitalizată. Aceasta poate fi o constrângere pentru banca centrală în contextul abundenței de lichidități din sistemul bancar care trebuie sterilizată prin operațiuni de politică monetară cu impact negativ asupra profitabilității instituției. Totodată, aceasta expune instituția la influențe de ordin politic (ex: o eventuală decapitalizare a BNM va necesita suport bugetar, fapt ce va permite factorilor politici să dețină o pârgă adițională de influență asupra instituției).

Nu în ultimul rând, inițiativa de fapt nu permite atingerea obiectivelului declarat de a identifica bani suplimentari pentru a atenua poverii „furtului miliardului” asupra bugetului de stat. Suma de 6 miliarde MDL anunțată de către Președinte depășește cu mult profiturile BNM. Spre exemplu, în 2018, aceasta a generat profit de doar 249,13 mil. MDL, iar în 2019 acesta ar putea fi și mai mic din cauza specificului politicii monetare. Cu alte cuvinte, BNM nu este atât de profitabilă (obținerea de profit nici nu este obiectivul acesteia) ca să servească drept sursă sigură de acoperire a datoriei de stat asociată cu „furtului miliardului”.

Concluzii și recomandări

Inițiativa respectivă vine să atenteze la independența BNM, compromite eforturile de capitalizare a instituției și nu prezintă o soluție viabilă pentru problema datoriei de stat cauzată de „furtul miliardului”. Nu trebuie să tratăm BNM ca o instituție separată de sistemul instituțiilor de stat. Din contra, aceasta este una din principalele instituții publice, de activitatea căreia depinde buna funcționare a economiei naționale. Astfel, o bancă centrală slab capitalizată prezintă riscuri pentru stabilitatea macro-financiară din țară, precum și poate avea implicații bugetare negative (o eventuală reducere a capitalului BNM obligă prin lege Guvernul să intervină prin capitalizarea instituției cu implicații asupra bugetului de stat). Cu alte cuvinte, a plăti o parte din datoria de stat prin transferarea unei părți a profiturilor BNM în bugetul de stat în contextul nivelului redus de capitalizare a instituției este similar cu a pune banii dintr-un buzunar în altul, fără a soluționa miezul problemei.

Miezul problemei rămâne nesoluționat – lipsa de progres real și vizibil privind investigațiile pe marginea „furtului miliardului” și recuperării banilor fraudăți, iar povara fraudelor rămâne pe umerii cetățenilor. Chiar dacă depășim riscurile menționate mai sus în adresa independenței instituției, nivelul de profitabilitate al BNM pur și simplu nu este suficient pentru a asigura sumele anunțate public (de circa 6 miliarde MDL) pentru rambursarea datoriei de stat generată de „furtul

miliardului”. Această inițiativă poate fi catalogată mai curând drept o încercare de a camufla lipsa de progres real pe marginea atenuării problemei fundamentale – banii fraudauți nu au fost recuperați, nu este clar cine sunt vinovații, iar cetățenii continuă să achite nota de plată pentru eșecul instituțiilor publice de a preveni fraudele respective.

Este important ca politicienii să se focalizeze pe miezul problemei și să renunțe la atentatele în adresa independenței autorității monetare. Este adevărat că, cel mai probabil, BNM poartă o bună parte din vină pentru fraudele comise în contextul „furtului miliardului”. Însă este rolul sistemului de justiție să identifice și să traga la răspundere cei vinovați, și nu al politicienilor, Guvernului sau Președinției. Mai mult decât atât, subminarea capitalizării BNM nu poate fi soluția în acest sens, aceasta implicând riscuri pe termen lung pentru stabilitatea cadrului macro-financiar din țară. În schimb, avem nevoie de o dinamizare reală a eforturilor în vederea investigațiilor și recuperării banilor fraudauți. În același timp, reiterăm mecanismul propus de către Expert-Grup în 2016 de stingere anticipată a datoriei față de BNM în rezultatul activării „legii miliardului”, conform căruia toate veniturile provenite din vânzarea activelor și executarea gajului deținut de băncile falimentare, iar ulterior și încasările din recuperarea banilor fraudauți, să fie canalizați exclusiv pentru stingerea anticipată a datoriei respective. În paralel, procesul respectiv trebuie să fie maxim transparent, iar reprezentanții guvernării să raporteze periodic publicului privind mersul investigațiilor și progresul privind recuperarea banilor fraudauți. Orice deviere de la aceste priorități este praf în ochi, jocuri politice și, de fapt, compromiterea eforturilor reale de a pune punct acestui epizod rușinos în istoria modernă a țării – „furtul miliardului”.