

Prima Casă Plus: un program social, bancar, imobiliar sau electoral? Analiza oportunităților și riscurilor programului

Stas Madan

Director de program, Expert-Grup

Iulie, 2024

Posibilitatea de achiziționare a unei locuințe în condiții fiabile și accesibile, în special pentru familiile tinere, reprezintă o preocupare de politici publice pentru multe state. Republica Moldova s-a lansat în atingerea acestui deziderat în anul 2018 odată cu lansarea programului de stat „Prima Casă”, având scopul de a facilita accesul familiilor tinere la locuințe prin garantarea creditelor ipotecare solicitate de la bănci. După o perioadă în care a reușit să influențeze semnificativ, atât piața creditelor ipotecare, cât și piața imobiliară în ansamblu, în ultimii doi ani programul „Prima Casă” a intrat într-o fază de stagnare. Situația dată s-a produs din cauza inflației înalte din perioada 2022-2023 care s-a soldat cu creșterea ratelor nominale a dobânzilor, dar și a evoluției în creștere a prețurilor la imobile. Odată cu revenirea inflației în limite rezonabile și ieftinirea costurilor de finanțare, autoritățile au venit cu un proiect de lege, denumit convențional „Prima Casă Plus”, ce își propune reanimarea programului. Prezenta Notă analitică își propune să analizeze ce a însemnat până acum programul „Prima Casă”, care sunt prevederile proiectului și să evidențieze principalele beneficii și riscuri care apar pentru părțile interesate.

Scurt istoric și ce condiții a presupus programul „Prima Casă”

Lansat în martie 2018, programul „Prima Casă” a reușit să remodeleze piața creditelor ipotecare per ansamblu. La acea vreme, produsele de credit ale băncilor erau într-o măsură mai mică adaptate la cerințele pieței, beneficiarii putând contracta credite cu un termen de maxim 20 de ani, cu necesitatea asigurării a unei contribuții proprii de minim 30% din valoarea locuinței, dar și cu dobânzi anuale efective (DAE) de 10-14%. Principalele repere aduse de programul de stat sub aspectul condițiilor de finanțare au fost¹:

- Plafonul maxim pentru prețul locuinței de 1 mil. MDL;
- Avansul inițial al beneficiarului de cel puțin 5% din valoarea totală a locuinței;
- Oferirea de către stat de garanții în valoare de 50% din soldul creditului;
- Durata maximă a creditului de 25 de ani.

Totodată, una dintre noutățile cele mai importante aduse de programul „Prima Casă” se referă la modul clar de formare a ratei dobânzii. Astfel, dobânda în cadrul acestui program este formată din:

¹ https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=132694&lang=ro

- **Rata de referință pentru program** - calculată ca rată medie ponderată a dobânzilor la depozitele noi atrase în moneda națională cu termenul de la 6 la 12 luni și publicată de Banca Națională a Moldovei. La începutul anului 2024 rata de referință constituia 4,38%.
- **Marja băncii** care nu poate depăși 3 puncte procentuale și care la începutul anului 2024 constituia anume 3 puncte procentuale.
- **Comisionul de garantare** – care nu poate depăși 0,5% soldul garanției și respectiv 0,25% din soldul creditului.

Rata dobânzii în cadrul programului se modifică la fiecare jumătate de an. Astfel, pentru perioada 1 iulie – 31 decembrie rata dobânzii care se aplică se bazează pe rata de referință publicată de Banca Națională a Moldovei pentru luna **mai**, iar pentru perioada 1 ianuarie – 30 iunie se bazează pe rata de referință publicată de Banca Națională a Moldovei pentru luna **noiembrie** a anului precedent.

Totodată, beneficiar al programului de stat „Prima Casă” poate fi orice cetățean al Republicii Moldova cu vârsta cuprinsă între 18 și 50 de ani la momentul solicitării creditului ipotecar. Solicitantul de credit trebuie să fie angajat oficial în câmpul muncii, în sectorul public sau privat din Republica Moldova, și, respectiv, să dispună de venituri din surse oficiale. Alte condiții ale programului promovat în anul 2018 de către Ministerul Finanțelor pot fi vizualizate aici².

Rezultatele și impactul produs până în prezent de către programul „Prima Casă”

În perioada martie 2018 - decembrie 2023 programul a facilitat acordarea unui volum de credite în sumă de 4,45 miliarde Lei pentru 8153 de beneficiari³, pentru care statul a emis garanții de stat în sumă totală de 2,23 miliarde Lei.

Programul a influențat piața creditelor ipotecare, atât prin produsul în sine, cât și prin motivarea băncilor comerciale de a-și ajusta produsele ipotecare proprii în condiții mai bune pentru beneficiari. Astfel, dacă în anul 2017 băncile comerciale moldovenești au acordat 810 credite pentru procurarea/construcția imobilului, în anul 2018 numărul a ajuns la 1 854, iar în anul 2019 până la 3 110. După o scădere a numărului de credite acordate în anul 2020 pe fundalul pandemiei, în anul 2021 a fost atins un record de credite noi acordate pentru imobil – 5 054. În mod inevitabil, inflația persistentă și creșterea dobânzilor a dus la un număr mai mic de credite acordate în intervalul 2022-2023.

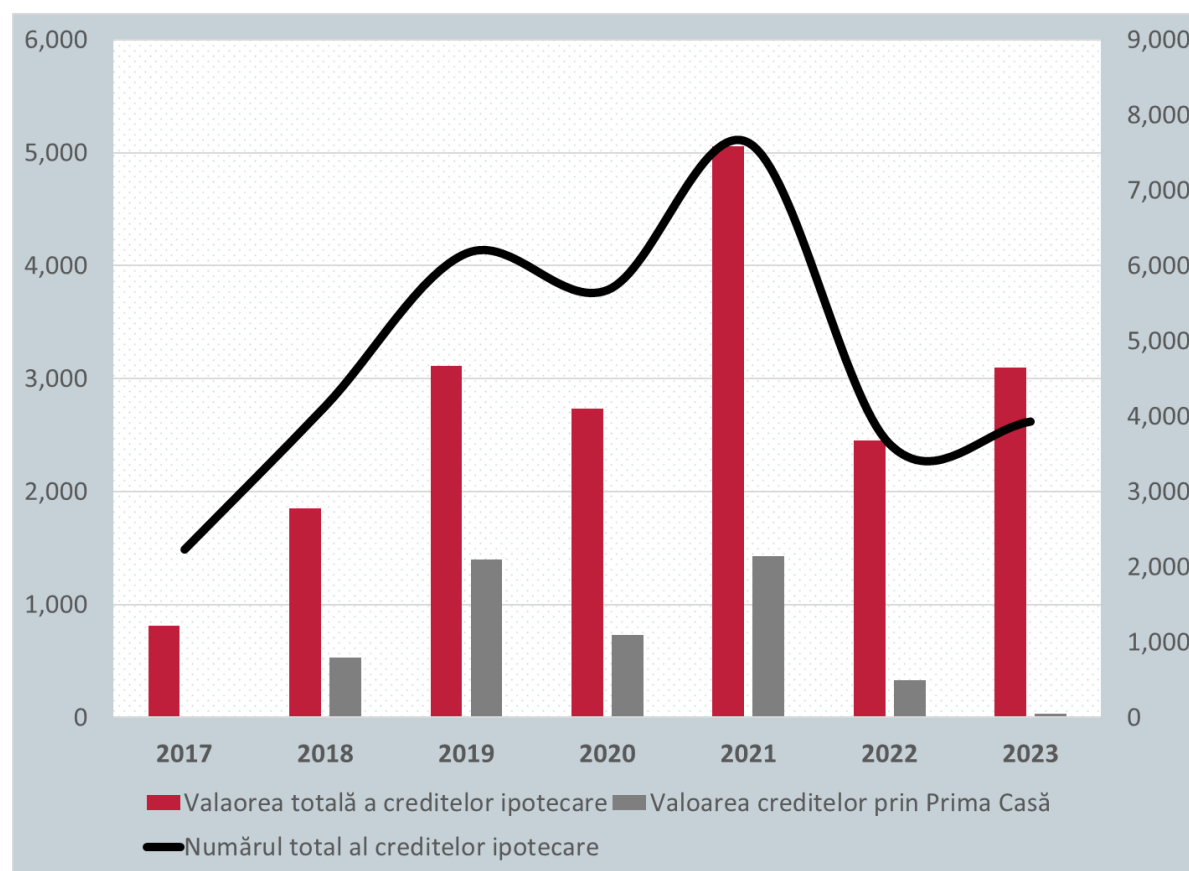
Chiar din primul an, programul „Prima Casă” a atins o cotă de piață de 28,8% din valoarea creditelor pentru imobil acordate de bănci, iar în anul 2019 a fost atins apogeul când aproape fiecare al doilea leu din creditele pentru imobil acordate de bănci a fost prin intermediul acestui program. În anul 2020

² <https://primacasa.gov.md/node/2>

³ <https://www.oda.md/files/rapoarte/2023/Raport%20Progres%20IP%20ODA%202023.pdf>

amplarea programului s-a redus până la 26,9% după ce băncile au îngustat condițiile de creditare prin acest program, urmare a deciziei Guvernului de reducere a marjei maxime aplicate de bănci de la 3 la 2 puncte procentuale⁴. În anul 2021, programul a revenit la turații mari fiind acordate credite în sumă de 1,43 miliarde Lei, după ce Guvernul a permis din nou băncilor aplicarea unei marje maxime de 3 puncte procentuale. În 2022, prin intermediul Prima Casă au fost acordate credite de doar 329 milioane Lei (13,4% din total), în timp ce în 2023 doar 34 de milioane (1,1% din total). Prăbușirea creditării prin „Prima Casă” are la bază două motive principale: i) înăsprirea politicii monetare care a dus la scumpirea creditelor din perioada 2022-2023, și ii) scumpirea prețurilor la apartamente astfel încât plafonul maxim de preț de un milion lei al unei locuințe achiziționate prin acest program în mare parte nu mai este actual ofertei disponibile pe piață.

Figura 1 Dinamica creditelor acordate pentru procurarea/construcția imobilului, milioane MDL



Sursa: datele BNM și ODA

Apariția programului „Prima Casă”, costurile de finanțare favorabile din primii ani ai programului, creșterea susținută pe parcursul mai multor ani a salariului mediu pe economie, apariția companiilor specializate pe piața imobiliară, dar și îndreptarea atenției tot mai mari asupra apartamentelor ca și

⁴ https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=119704&lang=ro

un activ investițional, au dus la creșterea semnificativă a numărului de tranzacții. Datele ASP relevă că dacă în anul 2017 în municipiul Chișinău au fost vândute 13,4 mii apartamente, în anul 2019 numărul acestora a ajuns la 22,2 mii, iar în anul 2021 a fost atins maximul istoric de 24,4 mii apartamente vândute. Războiul din Ucraina și inflația ridicată a dus la contractarea numărului de tranzacții până la 14,4 mii, pentru ca anul 2023 să ducă la o ușoară creștere de 5,1% până la 15,2 mii apartamente vândute.

Din anul 2018 există o tendință de creștere continuă a prețurilor pe piața imobiliară din Chișinău, iar în ultima perioadă această tendință a prins accelerație și mai mare. În general, referințele de prețuri de pe piața imobiliară diferă de la o companie la alta. Unicul barometru obiectiv pentru care există o metodologie de calculare este Indicele prețului bunurilor imobile rezidențiale (RPPI) elaborat de BNM⁵ și care ia drept referință pentru comparație anul 2019. Dacă e să luăm drept referință datele unor companii imobiliare, în anul 2018 a avut loc o creștere a prețului mediu per m.p. de circa 6-7%, care poate fi atribuit în mare parte programului „Prima Casă”. Totodată, în anul 2019 dinamica de creștere a prețurilor este estimată la 2-3%. Urmând reperele indicelui RPPI în Tr.4 2020 prețurile au crescut cu 14,1%, iar în Tr.4 2021 cu încă 11,2% f-a-p. În pofida reducerii numărului de tranzacții, prețurile și-au continuat trendul ascendent și în anii 2022 și 2023 cu creșteri de 7,4%, respectiv 4,4%. Mai mult, doar în primele 3 luni ale anului curent prețurile au luat un avânt de încă 9,8% comparativ cu Tr.4 al anului trecut. Dincolo de factori specifici fiecărui an (nivelul dobânzilor, disponibilitatea veniturilor, Prima Casă, schimbarea percepției față de ce înseamnă casa după pandemia Covid), ritmul de creștere al prețurilor, chiar și în perioade de scădere a numărului de tranzacții, arată existența și altor factori. Acești factori pot fi rezumați la: i) oferta redusă pe fondul numărului redus de construcții noi⁶ și a lipsei de predictibilitate în materie de dezvoltare urbană (de exemplu, lipsa Planului Urbanistic General), ii) concentrarea excesivă a activităților economice și implicit a populației în Chișinău, dar și iii) influența mai mare asupra pieței exercitată de componenta investițională (persoanele ce cumpără locuințele ca active de investiții). De altfel, datele BNM arată că în Tr.1 2024 comparativ cu 2019 prețurile de pe piața primară (construcții noi) au crescut într-un ritm mai mare (66,2%), comparativ cu piața secundară (50,3%), inclusiv și sub amprenta mai mare a celor ce acționează în calitate de investitori asupra pieței primare.

Ce prevede Prima Casă Plus

Reieșind din situația creată pe piața imobiliară și condițiile macro-financiare actuale, Guvernul a venit cu un proiect de modificare a Legii privind unele măsuri în vederea implementării Programului de stat „Prima Casă” aprobat în ședința din 17 iulie⁷ și votat deja și în Parlament în prima lectură în cadrul

⁵ <https://www.bnm.md/ro/content/indicele-pretului-bunurilor-imobile-rezidentiale-rppi-trimestrul-i-2024>

⁶ Dacă în anii 2017 și 2018 în municipiul Chișinău au fost acordate 108, respectiv 97 autorizații de construire pentru clădiri rezidențiale, în anii 2022 și 2023 numărul acestora a constituit 70, respectiv 55 autorizații de construire.

⁷ https://gov.md/sites/default/files/document/attachments/04-nu-603-mded-2024_0.pdf

ședinței plenare din 18 iulie⁸. Principalele modificări conținute în proiectul denumit generic „Prima Casă Plus” sunt:

- **Valoarea maximă a locuinței** – majorarea valorii maxime a locuințelor procurate prin Program de la 1 mil. Lei până la 2,5 mil. lei,
- **Raportul datorii-venituri** - creșterea raportului dintre rata lunară la credit (toate plățile aferente creditului) și veniturile nete de la 50 la 70%
- **Criteriile de eligibilitate** - excluderea prevederii ca solicitantul să fie angajat (respectiv, vor putea aplica și persoanele care nu au statut de angajat, precum liber profesioniști, avocați, executori judecătorești, mediatori, taximetriști, artiști, etc);
- **Perioada maximă a creditului** - se majorează de la 25 de ani la 30 de ani pentru ca persoanele cu venituri mai mici să poată lua credite cu rate mai mici;
- **Cota de garantare a creditelor din partea statului**, care la moment constituie 50% pentru toate creditele contractate în program, se propune a fi modificată după cum urmează: i) 70% pentru procurarea locuințelor aflate în afara mun. Chișinău, ii) 70% pentru procurarea locuințelor cu statut de monument pe întreg teritoriul țării (rural și urban). Confirmarea statutului de monument se realizează printr-un certificat eliberat de către Ministerul Culturii, iii) 65% pentru procurarea locuințelor aflate în mun. Chișinău, cu condiția că acestea au fost date în exploatare finală cu cel mult 10 ani înainte de data solicitării creditului ipotecar în cadrul Programului, iv) 50% din soldul creditului pentru procurarea locuințelor aflate în mun. Chișinău, care au fost date în exploatare finală mai mult de 10 ani înainte de data solicitării creditului ipotecar în cadrul Programului”.
- **Posibilitatea de refinanțare** - beneficiarii activi a Programului vor avea dreptul să-și schimbe banca creditoare prin refinanțarea creditului, în cazul unor condiții mai avantajoase;
- **Posibilitatea de aplicare repetată la program** - persoanele care dețin locuințe cu o suprafață locuibilă de până la 50 m² și au necesitatea de a procura o locuință mai mare, vor putea aplica repetat la Program;
- **Modificări de procedură** - simplificarea procesului de aplicare prin eliminarea certificatelor eliberate de ASP cu privire la locuințele deținute în proprietate, precum și excluderea necesității ca locuințele să fie ipotecate în favoarea statului, ceea ce va elimina necesitatea de a fi încheiate contracte trilaterale de ipotecă;
- **Comisionul maxim** - diminuarea comisionului maxim de garantare care acoperă cheltuielile de administrare a I.P. ODA de la 0,5% la 0,4% din soldul garanției.

Beneficiile și riscurile „Prima Casă Plus”

Analiza beneficiilor și riscurilor este realizată prin prisma deținătorilor de interese afectați de aceste modificări și anume: i) statul – care preia o parte din riscuri cu scopul de a facilita accesul propriilor cetățeni la locuințe, ii) cetățenii - care doresc să aibă propria locuință, neavând venituri suficiente pentru aceasta, iii) instituțiile financiare – care se prezumă că au misiunea de intermediere financiară în condițiile asumării unor riscuri aferente și iv) companiile de pe piața imobiliară – a căror număr de tranzacții este influențat de un asemenea program. De altfel, după cum putem desprinde din Analiza de impact a proiectului, obiectivele programului „Prima Casă Plus” sunt: i) Facilitarea accesului la locuințe pentru cel puțin 2000 familii anual; ii) Cel puțin 30% din locuințele procurate prin intermediul Programului vor fi accesate de către cetățenii care vor reveni în țară; iii) Crearea condițiilor optime pentru creșterea termenului de scadență a creditelor ipotecare până la 30 ani; iv) Creșterea cotei locuințelor procurate în afara mun. Chișinău cu cel puțin 50% comparativ cu perioada anterioară.

Majorarea plafonului valorii maxime a locuinței procurate prin program este necesară, însă creșterea de 2,5 ori poate servi drept catalizator al creșterii și mai mari a prețurilor la apartamente. După cum a fost punctat mai sus, plafonul de 1 milion de lei a locuințelor ce pot fi cumpărate prin „Prima Casă” a fost unul din motivele principale ale prăbușirii programului în ultimii 2 ani de zile, respectiv actualizarea acestei referințe este una necesară. În același timp, Guvernul nu a argumentat nicicum cum a ajuns la plafonul de 2,5 milioane, limitându-se a spune „așa încât tinerii care își doresc un loc de trai să aibă posibilități mai mari, care corespund nevoilor lor”. Cum deja a fost menționat în baza datelor BNM, prețul mediu al apartamentelor în Chișinău în primul trimestru din 2024 era cu 56,3% mai mare față de anul 2019. Chiar dacă mai adăugăm 10 puncte procentuale din contul creșterilor din anii 2018 și 2019 și alte 10 puncte procentuale care să acopere creșterea din al doilea trimestru al anului curent, creșterea totală a prețurilor de la lansarea programului în 2018 este de maxim 80-85%. Or, creșterea cu 150% a valorii maxime a locuinței într-un context în care prețurile sunt deja inflamate, poate turna și mai mult gaz pe foc și provoacă o creștere și mai mare a prețurilor pe piața imobiliară.

Creșterea raportului dintre rata lunară la credit (toate plățile aferente creditului) și veniturile nete de la 50 la 70% crește semnificativ riscul de supraîndatorare a populației și implicit de pierdere a locuințelor achiziționate în cadrul programului. Propunerea de creștere a raportului dintre serviciul datoriei și venituri (RSDV) de la 50 la 70% este una din cele mai neclare și cu potențial negativ imens asupra celor care contractează creditele, în condițiile în care această modificare nu este argumentată în niciun fel. Modificarea dată nu este abordată în Analiza de impact a proiectului, respectiv nu sunt cuantificate potențialele riscuri asociate. Este de menționat că Regulamentul privind creditarea responsabilă a consumatorilor de către bănci⁹ prevede că la toate creditele imobiliare, cu excepția la „Prima Casă”, RSDV nu poate depăși 40% pentru toți debitorii a căror venituri nete este mai mic decât mărimea a două salarii medii lunare pe economie¹⁰ și poate ajunge până la 55% pentru debitorii a căror

⁹ https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=135055&lang=ro#

¹⁰ Salariul mediu lunar brut pe economie prognozat pentru anul 2024 este de 13 700 Lei, respectiv valoarea a două salarii medii nete (cu aplicarea scutirii personale) constituie 22 480 Lei

venituri depășește această referință. Așa cum reieșind din structura veniturilor populației, cele mai multe solicitări la „Prima Casă Plus” este de așteptat să vină de la familii a căror venituri nete cumulative nu depășesc la moment 22 480 Lei, se creează o discrepanță enormă în materie de cerințe de creditare responsabilă dintre cerințele generale impuse de BNM (40%) și cerințele din cadrul „Prima Casă Plus” (70%). Mai mult decât atât, chiar dacă această măsură generează riscuri de supraîndatorare și deraiază substanțial de la cerințele generale de creditare responsabilă, Guvernul în procesul de consultări nu a inclus Banca Națională a Moldovei în lista instituțiilor de la care să solicite avizul.

Riscul de supraîndatorare este mare inclusiv din cauza faptului că beneficiarii vor intra în program într-un context în care dobânzile sunt aproape de minime istorice, iar rata dobânzii în cadrul programului rămâne flotantă. Rata maximă a dobânzii anuale în cadrul programului pentru perioada 01 iulie 2024 – 31 decembrie 2024 pentru un credit garantat de stat în proporție de 50% va constitui 6,66% (rata de referință de 3,46% + marja maximă aplicată de bancă de 3 puncte procentuale + comisionul de garantare de 0,2% p.p), aceasta fiind la moment extrem de atractivă. După cum poate fi vizualizat în exemplul de mai jos, o familie care va dori în perioada iulie-decembrie 2024 să contracteze un credit de 1,5 milioane Lei pe o perioadă de 25 de ani pentru cumpărarea unei locuințe va trebui să dispună de un venit minim de 14 684 Lei, în timp ce rata lunară de achitat la bancă ar constitui 10 279 Lei. Respectiv, după achitarea ratei la bancă, familiei i-ar rămâne resurse pentru a-și asigura existența de doar 4 405 Lei, ceea ce este greu de imaginat în condițiile actuale de cost a vieții. Mai mult decât atât, orice majorare a dobânzii poate avea un impact major asupra veniturilor familiei. De exemplu, repetarea unei situații precum cea din anul 2015 sau 2022 ar impune familia respectivă să aibă într-un singur semestru o creștere a ratei dobânzii cu 4 puncte procentuale¹¹, ceea ce ar implica o creștere a ratei lunare de achitat la bancă de la 10 279 la 14 335 Lei. În condițiile unei educații financiare încă precară și a unor capacități limitate de planificare a finanțelor personale a populației, oferirea unui raport dintre serviciul datoriei și venituri de 70% seamănă mai degrabă cu vinderea unei iluzii frumoase populației, dar care ar putea avea impact devastator asupra multor din cei care contractează creditele.

Tabelul 1. Exemplu de calcul al condițiilor de credit în cadrul „Prima Casă Plus” și impactul modificării dobânzii asupra ratei lunare de achitat la bancă, cota de garantare de 50%

¹¹ Creșterea ratei dobânzii într-un singur semestru nu poate depăși 4 puncte procentuale

Suma creditului, Lei	1,500,000				
Perioada	25 ani				
	Perioada iulie - decembrie 2024	Majorarea cu 1 punct procentual	Majorarea cu 2 p.p.	Majorarea cu 3 p.p.	Majorarea cu 4 p.p.
Rata dobânzii	6.66%	7.66%	8.66%	9.66%	10.66%
Rata lunară totală de achitat la bancă, Lei	10,279	11,242	12,241	13,273	14,335
Venitul net lunar minim pentru a fi eligibil la program, Lei	14,684				

Sursa: calculele autorului în baza condițiilor de stabilire a ratei dobânzii în cadrul programului „Prima Casă Plus”

Extinderea perioadei maxime a creditului de la 25 la 30 de ani este benefică, întrucât poate să contribuie la plăți lunare mai mici pentru cei cu venituri mai mici. De exemplu, un credit ipotecar de 1,5 milioane Lei la o rată a dobânzii de 7% și pe o perioadă de 25 de ani presupune achitarea unei rate lunare totale la bancă de 10 602 Lei. Același credit extins pe o perioadă de 30 de ani ar duce la micșorarea ratei lunare de achitat către bancă până la 9 980 Lei.

Creșterea cotei de garantare a creditelor până la 70% pentru locuințe în afara Chișinăului este argumentată și binevenită, în timp ce creșterea cotei de garantare până la 65% pentru locuințele cu vechime de până la 10 ani din Chișinău nu-și găsește justificare și coerență. Așa cum concentrarea economică excesivă în capitală este o problemă enunțată și mai sus în cadrul acestei analize, decizia de a crește cota de garantare până la 70% pentru locuințele din afara Chișinăului este logică și coerentă. După cum este punctat și în Analiza de impact¹², această schimbare poate facilita accesul la locuințe decente pentru familiile din afara capitalei, contribuind la dezvoltarea economică și socială a acestor regiuni, precum și impulsionarea sectorului construcțiilor, sporind cererea pentru locuințe din partea populației. În plus, locuințele din afara Chișinăului sunt mai puțin lichide și respectiv sunt evaluate la valori mai reduse de către bănci în scopul ipotecării / stabilirii valorii de referință pentru constituirea gajului. Pe de altă parte, decizia de a crește cota de garantare până la 65% pentru procurarea locuințelor aflate în mun. Chișinău, cu condiția că acestea au fost date în exploatare finală cu cel mult 10 ani înainte de data solicitării creditului ipotecar în cadrul programului se rezumă în mare parte doar la un transfer de risc și mai mare de la instituțiile financiare la stat. Mai mult, această propunere riscă să dilueze semnificativ și facilitatea oferită pentru locuințele din afara Chișinăului în condițiile în care avantajul competitiv este practic nivelat. De altfel, această măsură nu este reflectată nici în analiza de impact, fiind propusă în procesul de consultări de către Asociația Băncilor din Moldova. În condițiile în care pe piața imobiliară din Chișinău în ultimii 6-7 ani se atestă o creștere continuă a prețurilor, respectiv piața este suficient de lichidă, creșterea cotei de garantare înseamnă

¹² https://cancelaria.gov.md/sites/default/files/document/attachments/603_mdcd.pdf

doar riscuri mai mari asumate de stat și riscuri care se reduc aproape de zero pentru instituțiile financiare. Totodată, aceasta poate crește hazardul moral în acordarea unor credite pentru beneficiari cu capacitate de plată nesigură. La fel, este legitimă și întrebarea – pentru ce băncile comerciale vor percepe marja de 3 puncte procentuale în contextul în care partea de riscuri aproape lipsește.

Creșterea raportului dintre serviciul datoriei și venituri în tandem cu extinderea listei de beneficiari eligibili stimulează și economia informală. Ocuparea informală și salariile în plic rămân o realitate a mediului economic din Republica Moldova. Aceasta se manifestă prin faptul că aproape fiecare a 4-a persoană din populația ocupată activează informal, percepțiile în societate privind salariile în plic indică asupra a circa 30 la sută din fondul de remunerare a muncii, iar în rezultat veniturile ratate la bugetul public depășesc 7 la sută din PIB¹³. Reieșind din aceste realități cu multă economie informală și salarii în plic, creșterea RSDV de la 50 la 70% înseamnă că statul promovează o măsură prin care subminează trecerea economiei pe alb. Or, în aceste condiții va dispărea o presiune în plus pe angajatori din partea angajaților ce doresc achiziționarea unei locuințe de a dispune de salarii integral oficial. Mai mult decât atât, scoaterea obligativității beneficiarilor de a fi angajați fără a demarca clar care sunt categoriile eligibile de asemenea poate duce la garantarea de către stat din bani formali pentru locuințe acoperite din surse informale.

Simplificarea anumitor proceduri de accesare a programului reieșind din experiența anterioară, precum și posibilitatea de a schimba banca creditoare și de a negocia condiții mai avantajoase sunt măsuri binevenite. Proiectul de modificare a legii conține printre altele și simplificarea procesului de aplicare prin eliminarea certificatelor eliberate de ASP cu privire la locuințele deținute în proprietate, dar și excluderea necesității ca locuințele să fie ipotecate în favoarea statului, ceea ce va elimina necesitatea de a fi încheiate contracte trilaterale de ipotecă și va facilita administrarea programului pe parcursul implementării. Totodată, faptul că beneficiarii activi a programului vor avea dreptul să-și schimbe banca creditoare prin refinanțarea creditului, în cazul unor condiții mai avantajoase, va duce la o mai mare competiție între bănci și respectiv la condiții potențial mai bune pentru beneficiari.

Riscurile asupra finanțelor publice aferente implementării „Prima Casă Plus” sunt în mod vădit subestimate. Potrivit Analizei de impact¹⁴, „reieșind din atractivitatea noilor condiții, cota creditelor ipotecare garantate în cadrul programului, ar putea depăși 60% din total credite imobiliare acordate per sistemul bancar, iar în cazul unor eventuale executări, luând în calcul o valoarea medie a creditului de 1,5 mil. lei, și o cotă de garantare medie 60%, precum și o rată de credite neperformante de 0.2%, raportat la creditele garantate, costul executărilor ar constitui aproximativ 23,7 mil. lei, pentru următorii 5 ani, dar care sunt ulterior recuperate din contul vânzării locuințelor ipotecate”. Însă premisele de la care se pornește în analiza de impact este experiența anterioară a programului „Prima

¹³ <https://expert-grup.org/ro/biblioteca/item/2247-fenomenul-economiei-si-ocuparii-informale-in-contextul-pandemiei-covid-19>

¹⁴ https://cancelaria.gov.md/sites/default/files/document/attachments/603_mdcd.pdf

Casă”, când condițiile de intrare au fost mult mai exigente. În plus, analiza de impact nu ține cont de două prevederi cheie incluse în „Prima Casă Plus”: creșterea raportului dintre rata lunară la credit și venituri nete de la 50 la 70% și creșterea cotei de garantare pentru locuințele din Chișinău cu un termen de exploatare de până la 10 ani de al 50 la 65%. Or, „Prima Casă Plus” devine un program generalist cu condiții mai permissive inclusiv decât la creditele acordate în condiții generale la momentul actual. În acest sens, potrivit datelor BNM din luna mai 2024, rata creditelor neperformante la creditele pentru procurarea/construcția imobilului constituie 1,8%, adică de 9 ori mai mult raportat la estimările din analiza de impact (0,2%). De facto însă, menținerea condițiilor în varianta actuală aprobată de Parlament în prima lectură creează riscuri ca ponderea creditelor neperformante să fie mai mare.

Reieșind din experiențele anterioare, există și riscul ca în perioadele inflaționiste Guvernul să acopere parțial creșterile dobânzilor la beneficiarii „Prima Casă Plus”. Experiența de implementare a programului „Prima Casă” a arătat că finanțele publice nu sunt expuse doar prin executarea garanțiilor la creditele eșuate, ci și prin forțarea Guvernului sub presiunea străzii de a compensa creșterile excesive de dobânzi din perioadele de înăsprire a politicii monetare. Această situație rezultă din faptul că foarte mulți din beneficiarii de credite nu înțeleg toate riscurile care și le asumă la semnarea creditului, iar în situațiile de dificultăți instituția blamată este de regulă Guvernul. De exemplu, în anul 2022 Guvernul a alocat 42 de milioane de Lei¹⁵ din Fondul de rezervă pentru a oferi compensații beneficiarilor programului „Prima Casă”, iar la începutul anului 2023 alte 75 de milioane Lei au fost alocați pentru același scop¹⁶. În condițiile în care „Prima Casă Plus” va îngloba cel puțin peste 60% din toate creditele ipotecare acordate de bănci, următoarea perioadă de înăsprire a politici monetare și scumpire a banilor riscă să pună o presiune mult mai considerabilă pe Guvern, reieșind din creșterea amplitudinii programului. Această situație duce și la o altă formă de hazard moral, când riscurile individuale ale unor persoane sunt acoperite din banii tuturor contribuabililor.

Modul de promovare a proiectului sugerează că în acest caz autoritățile percep procesul de consultări publice mai mult drept o formalitate. Prima dată condițiile despre „Prima Casă Plus” au fost enunțate de către premierul Dorin Recean într-o conferință de presă de pe 28 mai¹⁷. La câteva zile distanță aceste condiții au fost plasate pe pagina oficială a programului „Prima Casă”¹⁸. Această situație poate fi tratată drept o sfidare a procesului de consultări publice. Or, publicarea condițiilor pe pagina oficială a programului fără careva acțiuni concrete din partea instituțiilor statului de promovare a acestor modificări sugerează că Guvernul nu concepe că aceste condiții pot suporta careva modificări urmare a procesului de consultări publice. Anunțul de inițiere privind elaborarea proiectului de lege privind modificarea Legii nr 293/2017, referitor la unele măsuri în vederea implementării Programului de stat

¹⁵ <https://gov.md/sites/default/files/document/attachments/subiect-nu-523-mf-2022.pdf>

¹⁶ https://gov.md/sites/default/files/document/attachments/subiect-02-nu-29-mf-2023_0.pdf

¹⁷ <https://gov.md/ro/content/discursul-prim-ministrului-dorin-recean-cu-ocazia-lansarii-programului-prima-casa-plus>

¹⁸ <https://www.primacasa.gov.md/node/37>

„Prima casă” a fost publicat pe data de 26 iunie. Proiectul cu nota de fundamentare și Analiza de impact a devenit disponibil publicului abia înaintea ședinței secretarilor din 8 iulie¹⁹ de la Cancelaria de stat. Pentru consultarea publică a proiectului hotărârii Guvernului²⁰ au fost acordate 4 zile, de pe 9 până pe 12 iulie. Proiectul a fost aprobat la Guvern²¹ în ziua de 17 iulie și votat în prima lectură în Parlament chiar în ziua următoare – pe 18 iulie²². Totodată, este extrem de curios și modul de promovare a unor prevederi din acest proiect. De exemplu, prevederea de a majora raportului dintre serviciul datoriei și venituri de la 50 la 70%, deși se regăsește în versiunea inițială propusă spre consultări publice, Analiza de impact nu conține nicio mențiune despre aceasta. La fel, în toate prezentările publice ale decidenților²³, această modificare, cu multiple riscuri, este trecută cu vederea. Este interesantă și modalitatea de includere a prevederii care permite creșterea cotei de garantare de la 50 la 65% și pentru locuințele din Chișinău cu un termen de exploatare de până la 10 ani. Deși această prevedere a fost enunțată inițial de către premierul Dorin Recean în conferința de presă din 28 mai, prevederea nu s-a regăsit în proiectul Guvernului propus spre consultări publice, respectiv nici în Analiza de impact. Modificarea dată a fost incorporată în cele din urmă în Hotărârea de Guvern urmare a demersului Asociației Băncilor din Moldova, care a fost acceptat.

Lansarea „Prima Casă Plus” vine într-un moment în care piața creditelor ipotecare este pe un trend ascendent, iar prețurile locuințelor sunt în creștere accelerată de la începutul anului. Astfel, chiar și fără aportul programului „Prima Casă”, în termeni valorici în primele 5 luni ale anului volumul creditelor noi acordate pentru procurarea/construcția imobilului a stabilit noi recorduri. Scăderea ratei medii a dobânzii de la 12,4% în ian-mai 2023 la 7,9% în ian-mai 2024, dar și creșterea prețurilor la apartamente, a dus la un volum de credite noi acordate în sumă de 2,35 miliarde Lei, ceea ce este de 3,7 ori mai mult f-a-p și cu 44,6% mai mult comparativ cu recordul anterior setat în primele 5 luni din 2021. Totodată, creșterea prețului la locuințe își găsește reflectare și în valoarea medie a creditelor acordate, care devin tot mai mari. De exemplu, numărul de credite acordate în ian-mai 2024 a constituit 2 486, ceea ce este puțin sub nivelul din perioada analogică a anului 2021 (2 619 credite). În schimb, valoarea medie a unui credit în anul 2024 în sumă de 946 mii Lei este cu 52,3% mai mare raportat la cifrele din anul 2021 (ian-mai).

¹⁹ https://cancelaria.gov.md/sites/default/files/document/attachments/603_mdcd.pdf

²⁰ <https://particip.gov.md/ro/document/stages/aviz-privind-consultarea-publica-a-proiectului-hotararii-guvernului-cu-privire-la-aprobarea-proiectului-de-lege-pentru-modificarea-legii-nr-2932017-privind-unele-masuri-in-vederea-implementarii-programului-de-stat-prima-casa/12797>

²¹ https://gov.md/sites/default/files/document/attachments/04-nu-603-mcd-2024_0.pdf

²²

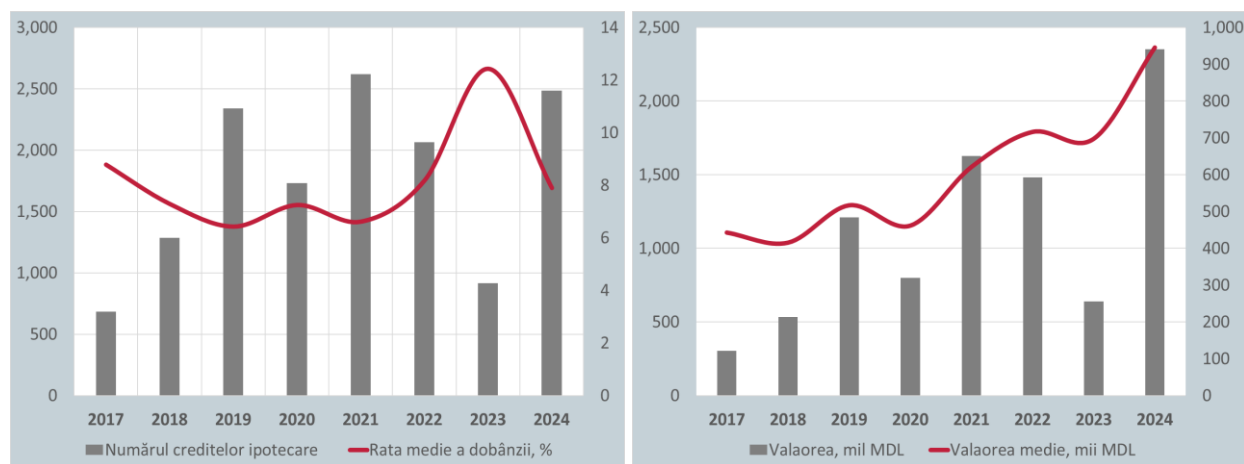
<https://www.parlament.md/ProcesulLegislativ/Proiectedeactenormative/tabid/61/LegislativId/7078/language/en-US/Default.aspx>

²³ De exemplu, prezentarea condițiilor proiectului în Parlament:

<https://www.facebook.com/dumitru.alaiba/videos/500649539129703> sau prezentarea modificărilor de către președintele Comisei Economie, Buget, Finanțe:

<https://www.facebook.com/photo/?fbid=882845690321270&set=a.283794150226430>

Figura 2. Credite acordate pentru procurarea/construcția imobilului în perioada ianuarie – mai



Sursa: datele BNM, calculele autorului

Recomandări

Având în vedere că programul „Prima Casă Plus” a fost deja aprobat în prima lectură și există o promisiune publică de a implementa chiar din perioada imediat următoare acest program, este evident că acesta va fi votat în lectura a doua. Din acest considerent, prima serie de recomandări are în vedere efectuarea unor modificări înainte de lectura a doua pentru a scoate anumite riscuri iminente de supraîndatorare de pe umerii oamenilor și a servi mai bine interesului public. Astfel, îndemnăm deputații să vină cu amendamente asupra prevederilor programului „Prima Casă Plus” prin care:

1. Să fie eliminată prevederea de creștere a raportului dintre rata lunară la credit (toate plățile aferente creditului) și veniturile nete de la 50 la 70%, iar acest raport să rămână la nivelul actual de 50%.
2. Să fie eliminată prevederea de creștere a cotei de garantare până la 65% pentru locuințele cu vechime de până la 10 ani din Chișinău, iar cota de garantare de 50% să rămână aplicabilă pentru toate locuințele din capitală.
3. Majorarea valorii maxime a locuințelor procurate prin Program să fie crescută de la 1 milion la 2 milioane de Lei, și nu 2,5.

Totodată, pe termen mediu și lung sunt necesare mai multe măsuri pentru a face locuințele mai accesibile pentru cetățeni și anume:

- Oferirea unui nivel ridicat de predictibilitate de dezvoltare urbană a municipiului Chișinău și extinderea ordonată și coordonată a orașului – la momentul actual municipiul Chișinău nu are în continuare un Plan Urbanistic General, respectiv nu există o viziune de extinderea orașului. În aceste condiții, în oraș continuă să se construiască mai mult haotic în funcție de

disponibilitățile de terenuri. Oferirea unei viziuni predictibile privind extinderea orașului, inclusiv prin asigurarea infrastructurii sociale aferente și mobilității ar putea crește atractivitatea suburbiilor, ar duce la creșterea numărului de construcții și implicit de creștere a ofertei disponibile de pe piață.

- **Dezvoltarea altor orașe poli de creștere pentru a evita concentrarea excesivă a activităților socio-economice în Chișinău** – chiar dacă există Programul național de dezvoltare a orașelor-poli de creștere în Republica Moldova pentru anii 2021-2027²⁴, concentrarea economică în Chișinău rămâne semnificativă și este nevoie de eforturi susținute pentru a schimba lucrurile. De exemplu, intenția inițială de a favoriza printr-o cotă de garantare mai mare locuințele din localitățile din afara Chișinăului era o măsură bine direcționată, însă după acceptarea includerii și a o parte din locuințele din Chișinău, acest avantaj comparativ dispare. Cert este că dezvoltarea altor centre urbane în țară poate atenua presiunea de pe piața imobiliară din Chișinău.
- Pe lângă acestea, sunt necesare și alte măsuri, precum: i) de îmbunătățire a nivelului de educație financiară și planificare a finanțelor personale a populației pentru a înțelege pe deplin riscurile asumate la contractarea creditelor, ii) reglementarea mai strictă a agenților imobiliari, în special în cazurile când aceștia operează atât în calitate de intermediari, cât și vânzători, iii) analiza nivelului de concurență a pieței imobiliare etc

²⁴ https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=135185&lang=ro