

Amânarea plății utilităților pentru trei luni, pe durata stării de urgență – o idee bună, care riscă să dea greș

5 aprilie 2020

SUMAR

Deși sancționat în presă ca o măsură populistă și anti-economică, proiectul de lege privind amânarea plății la utilități pentru trei luni, se bazează pe o idee corectă de protecție socială, prin care populației afectate de scăderea veniturilor în această gravă criză economică îi este lăsat la îndemână un surplus de lichiditate, care poate fi injectat în economie. Companiile de furnizare vor putea accesa, în mod excepțional, credite de la stat cu dobândă nulă, putând astfel anula riscurile lipsei capitalului circulant.

Totuși, aplicarea ideii riscă să dea greș, dacă condițiile de aplicare nu sunt bine și coerent delimitate. Ce mai important, categoria beneficiarilor trebuie delimitată cu claritate, pentru a acoperi strict consumatorii casnici cu venituri diminuate – dar și pe cei care aveau deja venituri sub salariul minim pe economie, respectiv pe cei fără venituri fiscalizate – și întreprinderile mici și mijlocii afectate de criză.

În loc de aceasta, proiectul de lege în forma trimisă la promulgare a ajuns să se aplice practic tuturor consumatorilor casnici – inclusiv celor care nu au nevoie de o astfel de protecție socială – și aproape tuturor operatorilor economici, inclusiv marilor consumatori de energie, pentru care există mijloace separate de protecție și stimulare economică.

Prezenta analiză detaliază aceste aspecte și susține că proiectul de lege trebuie retrimis în Parlament pentru efectuarea unor necesare corecții.

Vineri, 3 aprilie, plenul Parlamentul a adoptat *Proiectul de lege pentru acordarea unor facilități pentru contribuabilii operatori economici pe teritoriul României*¹. În fapt, proiectul de lege, care a fost trimis spre promulgare Președintelui României, se referă nu doar la operatori economici,

¹ http://www.cdep.ro/pls/proiecte/docs/2020/pr130_20.pdf

ci și la persoane fizice. Art. 4 le oferă acestora posibilitatea de a solicita amânarea plății facturilor lunare la utilități – „apă-canal, energie, gaze, salubritate, servicii telefonice și de internet, cablu TV, cu excepția serviciilor de voce și de date mobile” – pentru o perioadă de trei luni de la intrarea în vigoare a legii.

Mai exact, beneficiarii includ persoanele fizice, afectate „direct sau indirect de măsurile impuse de autoritățile competente, pe perioada stării de urgență”, dar și operatori economici a căror activitate „a fost oprită sau [ale] căror venituri sau încasări s-au diminuat cu minimum 15% în luna în curs, raportat la media celor două luni anterioare”. După expirarea perioadei de trei luni, sumele scadente urmează să fie plătite eşalonat, în 12 luni după aceea, fără dobânzi și penalități.

Mai departe, alin. (3) precizează că „pentru acoperirea echivalentului sumelor afectate..., Ministerul Finanțelor Publice pune la dispoziția furnizorilor de utilități, prin Trezoreria Statului, credite de trezorerie cu dobânda zero pentru o perioadă de până la 18 luni.”

Recepționarea în mass-media a proiectului de lege a fost tranșantă: „coaliția populismului” ori „monstruoasa coaliție” este decisă să pună pe butuci sistemul energetic. Referința este la toate partidele parlamentare, mai puțin PNL, care au votat, în final, pentru adoptarea acestei propuneri legislative. Este, de altfel, incert dacă și când proiectul de lege va fi promulgat, fiind probabil să fie atacat la Curtea Constituțională.

Dar este această inițiativă într-adevăr una anti-economică, „o măsură deșănțată de populism”? Analiza de față argumentează că, de fapt, ideea este bună, având incontestabile merite de protecție socială și de eficiență macroeconomică, ea fiind aplicată în prezent, cu unele diferențe, în state industrializate ce au fost puternic lovite de criza covid-19, precum Italia și Spania.

Pe de altă parte, implementarea ei cu succes depinde esențial de buna delimitare a categoriei beneficiarilor actului normativ. Or, mai ales din acest punct de vedere, potențiala lege riscă, într-adevăr, să aibă efecte neintenționate majore.

Conform Expunerii de motive publicate pe site-ul Camerei Deputaților, proiectul de lege „are în vedere situația financiară dificilă în care se află multe gospodării din România” din cauza crizei covid-19 și, pe de altă parte „deficitul de lichiditate cu care se confruntă companiile din România și ponderea ridicată a cheltuielilor cu utilitățile în total cheltuieli.”

În ceea ce-i privește pe consumatorii casnici, numărul celor aflați în șomaj tehnic și al celor cu activități independente grav afectate de înghețarea cvasi-generală a activității economice este, cu siguranță, în creștere. În realitate, sunt bune motive să credem că numărul lor cumulat nu va atinge un vârf înainte de mijlocul lunii mai sau mai târziu – ceea ce ridică problema distinctă a intervalului optim de aplicabilitate a acestei inițiative de susținere economică; este mai potrivit, de fapt, ca o astfel de lege să intre în vigoare la 1 iunie sau 1 iulie.

Potrivit proiectului de lege, toate persoanele fizice afectate „direct sau indirect” de restricțiile impuse pe timpul crizei pot solicita amânarea plății facturilor la utilități pentru trei luni. Formularea este atât de vagă încât oricine se poate încadra, ceea ce ridică atât o problemă de „hazard moral”, cât și una de alocare inefficientă a fondurilor publice pe timp de criză.

Ținând cont că ne apropiem de începutul sezonului cald, cu consum energetic considerabil diminuat în segmentul rezidențial, dar și de faptul că prețurile energiei au scăzut semnificativ pe fondul prăbușirii consumului, factura medie cumulată pe un trimestru în această perioadă pentru o gospodărie medie la energie electrică și gaze naturale va fi în jur de 450 de lei. Amânarea de la achitarea unei astfel de sume trebuie să fie o opțiune doar pentru consumatorii casnici care au probleme financiare cu adevărat grave.

Din acest punct de vedere, era mai potrivită formularea din varianta inițială, adoptată de Senat, a articolului 4 din proiectul de lege², care delimitează beneficiarii casnici astfel: „persoane fizice aflate în șomaj tehnic și care încasează o indemnizație lunară inferioară salariului minim pe economie, persoane fizice ce desfășoară activități, altele decât munca salariată, și care nu mai pot fi desfășurate ca urmare a măsurilor impuse de autoritățile competente”.

În același timp, legea trebuie să-i aibă ca beneficiari și pe toți cei care, din diferite motive, aveau deja un venit sub nivelul salariului minim pe economie, precum și pe cei care nu înregistrează deloc venituri și care, în practică, muncesc nefiscalizat („la negru”), pe baza unei adeverințe pe care ANAF o poate emite imediat.

Adăugarea, la alin. (7) al art. 4 a variantei promulgate de plenul Parlamentului a cerinței ca Guvernul să definească „până la data de 1 mai 2020 consumatorul vulnerabil”, cu o schemă de ajutor pentru această categorie socială este de bun augur, chiar dacă termenul solicitat pare nerealist de scurt. Introducerea unui mecanism eficient de protecție a consumatorilor vulnerabili de energie³, care reprezintă, la o estimare grosieră, cel puțin 20-25% din populația țării, este un obiectiv asumat al guvernului actual, dar și o condiție esențială de bună funcționare a piețelor liberalizate de energie.

Trebuie adăugat și faptul că, prin Ordonanța Militară 4/29.03.2020 se plafonează prețurile la utilități „în perioada stării de urgență” la nivelul celor de la data intrării în vigoare a actului normativ⁴. Prin urmare, este deja asigurată o protecție nediferențiată a tuturor consumatorilor de energie din țară, casnici și non-casnici, ceea ce limitează urgența de a introduce un mecanism separat de protecție a consumatorului vulnerabil pe durata stării de urgență. Acesta trebuie însă introdus imediat după încetarea stării de urgență.

Cu toate acestea, trebuie să distingem între rolul mecanismului de protecție socială a consumatorilor vulnerabili, care trebuie să fie unul permanent și alimentat din surse bugetare

² <http://www.cdep.ro/proiecte/2020/100/30/0/se181.pdf>

³ *Consumatorii vulnerabili* sunt înțeleși ca fiind acei consumatori casnici care, din diferite motive – venituri scăzute, vârstă, stare de sănătate, lipsă de acces la energie etc – nu pot să-și asigure necesarul de energie pentru încălzit și iluminat, cu grave efecte pentru sănătatea publică și capacitatea celor afectați de a participa eficient la educație, piața muncii și viața socială.

⁴ Persistă, în practică, neclarități despre cum anume este realizată această plafonare, în condițiile în care piețele angro își continuă operarea, iar cea de energie electrică este cuplată prin preț la piețele Europei Centrale și de Est. O plafonare strict la nivelul furnizării va reactualiza tensiunile la care aceste companii au fost supuse și în trecut, prinse între prețul liberalizat pe angro și un preț limitat de ANRE la vânzarea către consumatorul final.

dedicate și dimensionate la funcționarea „normală” a economiei, și măsura de criză a protecției consumatorilor casnici cu dificultăți economice majore, dar tranzitorii.

În ceea ce privește consumatorii non-casnici, din nou, cerințele de „calificare” a beneficiarilor din proiectul de lege au devenit mult mai laxe decât cele din varianta Senatului. Astfel, proiectul de lege trimis la promulgare se referă la operatorii economici a căror activitate „a fost oprită sau [ale căror] venituri sau încasări s-au diminuat cu minimum 15% în luna în curs, raportat la media celor două luni anterioare”. Dar o scădere lunară de venituri sau încasări de 15% este ușor de instrumentalizat de către majoritatea agenților economici, prin relativ ușoare amânări la nivelul fluxului de numerar. Dacă varianta Senatului era prea drastică în acest sens – „încetarea totală a activității” – s-ar fi impus un nivel minim de diminuare a încasărilor sau veniturilor de 50%, raportat la media ultimelor șase luni, nu doar două luni de activitate.

Dar mai important de atât este faptul că un astfel de mecanism tranzitoriu de protecție economică s-ar aplica în mod justificat doar IMM-urilor, nu și marilor companii – și, în mod cert, nu marilor consumatori de energie, pentru care pot fi utilizate mijloace complet separate de protecție și stimulare economică din partea statului. Să explicăm de ce.

Pentru consumatorii casnici și IMM-uri, amânarea plății facturii la energie reprezintă un mijloc prin care acestora le rămâne la dispoziție o mai mare lichiditate financiară cu care să-și acopere nevoi stringente și pe care să o injecteze în economie. Pe de altă parte, companiile de furnizare de energie (care operează în regim reglementat pentru consumatori casnici ce nu au încheiat contracte pe piața concurențială), pot primi de la stat, în mod excepțional, credite cu dobândă nulă pentru a-și finanța costurile de operare și de achiziție a energiei de pe piețele angro, corespunzător volumului necesar de energie (electricitate, respectiv gaze naturale) acoperirii consumului realizat de consumatorii casnici și non-casnici ce optează pentru amânarea plății facturilor, cu avizul ANRE.

Tot ANRE este instituția care oferă furnizorilor garanția că facturile restante vor putea fi recuperate în intervalul de timp prevăzut de lege – i.e. în 12 tranșe lunare egale, după expirarea intervalului legal de amânare al plăților. Așa cum observă Catherine Wolfram de la Universitatea Berkeley, aceasta revine la a utiliza companiile de utilități ca bănci: „Avantajul este că pentru companiile de utilități este foarte ușor să obțină împrumuturi și să le injecteze în economie, [dat fiind] că au bancabilitate bună, mai ales pentru credite ale căror condiții de returnare sunt garantate de reglementator”⁵.

Dar marile companii consumatoare de energie au posibilitatea de a accesa direct fonduri dedicate de sprijin și de stimul economic. Este lipsit de sens ca problemele lor de lichiditate să fie abordate prin amânarea plății facturilor. În plus, dezechilibrele pe care le-ar crea în balanța de plăți a furnizorului de energie ar fi enorme. Așadar, proiectul de lege ar trebui revizuit:

⁵ Catherine Wolfram (2020), Utilities can help their central banks, 'loaning' electricity during the slump, *Energy Post*, April 3, <https://energypost.eu/utilities-can-help-their-central-banks-loaning-electricity-during-the-slump/>

- trebuie să reintroducă condiții mai bine circumscrise – pe de o parte, mai restrictive, pe de altă parte, mai generoase – pentru beneficiari;
- agenții economici incluși să fie limitați la IMM-uri;
- intervalul de aplicare ar trebui să fie iunie-august sau iulie-septembrie, pentru a permite intrarea în acest mecanism de protecție și a celor care, în mod previzibil, vor îngroșa în săptămânile viitoare rândurile persoanelor fizice și juridice serios afectate de criză;
- cerințele de calificare trebuie să fie cât mai nebirocratice, prin urmare cât mai clare și mai rezonabile, pentru a putea fi procesate cu ușurință de companiile de furnizare care vor colecta cererile de amânare a plăților;

Urmărind parcursul proiectului de lege în etapele sale parlamentare succesive, este frapant cum o idee utilă și justificată ajunge să fie distorsionată pe traseu prin modificări și adăugiri ce o îndepărtează aproape total de la scopul inițial. Astfel, dintr-un instrument de protecție socială tranzitorie și mărginită la consumatorii casnici afectați de scăderea semnificativă a veniturilor personale, propunerea legislativă a ajuns, de fapt, să includă toți consumatorii casnici – inclusiv pe toți cei care nu au nici o dificultate reală de plată a facturilor la utilități – și pe marii consumatori de energie.