

MPRUMUTUL DE STAT – VENIT BUGETAR EXTRAORDINAR ȘI PRINCIPALELE FORME ALE ACESTUIA

Eduard Demciuc

doctorand, asistent univ.

The present article treats the problem of state loan (credit) as on extraordinary bugetary income and its main aspects. The advantages and the draw backs of this institution financial law are related in this article besides the definition and classification.

Noțiunea și caracterele împrumutului de stat

Împrumutul de stat reprezintă un mijloc de completare a fondurilor bănești de utilitate publică, inclusiv de completare a veniturilor bugetare.

Din punct de vedere terminologic, expresia „împrumut public” este sinonimă cu „credit public” iar în sfera acestuia se cuprind împrumuturile atât de stat cât și ale altor colectivități publice, mai frecvent, unități administrativ-teritoriale (în continuare vom folosi noțiunile „împrumut public” și „împrumut de stat” ca sinonime).

Împrumuturile de stat sunt contractate de la cetățeni autohtoni, de la alte state sau de la organizații financiare și bancare internaționale. Pentru exprimarea proporției cantitative a acestor împrumuturi este utilizată și s-a răspândit preferențial expresia „datorie publică” care a ajuns indicele sintetic de apreciere a situației financiare a statelor din acest punct de vedere.¹

Legislația Republicii Moldova definește noțiunea „datorie de stat”, prevăzând la art. 1, din Legea nr. 943-XIII din 18. 07. 1996 privind datoria de stat și garanțiile de stat,² că „datoria de stat este suma totală a datoriei de stat interne și externe contractate de Ministerul Finanțelor în numele Republicii Moldova, exprimată în monedă națională. Datoria de stat contractată în alte monede legale se calculează în monedă națională, pornind de la rata de schimb oficială, stabilită de Banca Națională a Moldovei la data respectivă”.

Datoria publică a fost definită în literatura de specialitate ca fiind *totalitatea sumelor împrumutate de către stat, de unitățile administrativ-teritoriale și de alte instituții publice de la persoane fizice și juridice, pe piața internă și externă, nerambursate la un moment dat, indiferent de scadența acestora.*³

De fapt datoria publică este rezultanta împrumuturilor de interes public.

În raportul juridic de împrumut public, statul sau colectivitățile locale au rolul de debitori, iar diferiții subscriitori la împrumuturile publice sunt creditori publici.

Împrumutul public se deosebește de impozite și taxe (care sunt venituri ordinare), el reprezentând o sursă specială la care se recurge în mod limitat, deoarece generează cheltuieli suplimentare din partea debitorului – stat sau colectivitate locală – cheltuieli formate din dobânzi și alte avantaje acordate creditorilor publici, precum și alte cheltuieli care sunt legate de gestionarea datoriei publice.⁴

Necesitatea împrumuturilor publice este expusă în cele mai multe lucrări de specialitate având în vedere atât avantajele cât și dezavantajele acestor împrumuturi.

Reprezentând un venit bugetar extraordinar, împrumutul public, în măsura în care este contractat în limite rezonabile, prezintă anumite avantaje față de mărirea fiscalității, astfel:

- a) împrumutul public nu este prelevat de la aceleași categorii de persoane ca și impozitul și nu se bazează pe constrângere;
- b) împrumutul public este un procedeu mai comod decât impozitul, deoarece nu mărește imediat fiscalitatea. Tocmai atunci când statul are nevoie de resurse, iar fiscalitatea a atins pragul maxim de suportabilitate socială, atunci se apelează la resurse extraordinare, cum sunt împrumuturile;
- c) împrumutul public este limitat atât de plafoanele legale, cât și de resursele de împrumut disponibile la un moment dat. Impozitul este universal, prevelându-se de la toate categoriile sociale.
- d) împrumutul public consolidează patrimoniul statului prin valorile viitoare reale create ca urmare a întrebuintării în folos public a sumelor de bani împrumutate;
- e) împrumuturile publice sunt mijloace de încurajare a economiilor bănești și de activare a unor capitaluri particulare ușurând plasarea de capital autohton în economia națională.

Avantajele sunt incontestabile însă numai pentru împrumuturile contractate de stat în scopul de investiții în economia națională.

Dezavantajele împrumuturilor de stat în statele contemporane sunt următoarele:

- a) angajează generațiile viitoare obligându-le să suporte cheltuielile de rambursare contractate mai ales pe termene îndelungate;
- b) reduc capitalul particular circulant din economia națională cu consecințe de împiedicare a procesului normal de dezvoltare a producției, influențează creșterea și micșorarea capacității contributive a cetățenilor.

Dintre aceste dezavantaje, reducerea capitalului particular este în contradicție cu avantajul activării mai ales a acelor capitaluri ai căror

deținători nu au curajul de a înfrunța riscurile concurenței specifice economiei de piață.

Confruntarea avantajelor și dezavantajelor principale ale împrumuturilor de stat oferă concluzii diferite. Este însă evident că, în general, împrumutul public trebuie considerat un mijloc la care este justificat să se recurgă numai atunci când se dovedește „inevitabil” și pe cât posibil, nu în „scopuri de consum” ci numai „productive”. Cu această ultimă condiționare, împrumuturile de stat sporesc avuția națională – de exemplu prin modernizarea mijloacelor de comunicație și transport, dezvoltarea resurselor energetice, amplificarea exploataării bogățiilor naturale etc. – oferind generațiilor viitoare avantaje și posibilități sporite de rambursare a respectivelor împrumuturi.⁵

Referitor la trăsăturile caracteristice ale împrumutului de stat amintim:

- - **caracterul legal** al împrumutului de stat, generat de instituirea obligativității unei autorizări prealabile din partea Parlamentului;
- - **caracterul contractual** al împrumutului de stat. Spre deosebire de impozite care sunt stabilite în mod unilateral de către stat, împrumutul public reprezintă o convenție încheiată între o persoană fizică sau juridică, în calitate de creditor (împrumutător) și stat sau o colectivitate locală în calitate de debitor (împrumutat), prin care prima se obligă să pună la dispoziția debitorului o sumă de bani, iar cea de a doua parte se obligă să o restituie creditorului în condițiile stabilite.⁶

Uneori doctrina⁷ deosebește împrumutul public de împrumutul privat, în principal prin faptul că, în cazul primului, clauzele nu sunt discutate (negociate) și stabilite de comun acord de către părți - ca în cazul împrumutului privat -, ele fiind fixate unilateral de către stat (dobânda, forma de emisiune, termenele de rambursare etc.). Subscriitorul poate numai să accepte sau să refuze subscrierea la împrumut. Anume aceasta ar da împrumutului public caracterul de *contract de drept public (contract administrativ)*, în care se manifestă puterea publică în mod unilateral.

Privit din acest unghi, împrumutul de stat creează impresia unui act juridic (de adeziune) de drept privat, întrunind caracteristicile acestuia.⁸

De fapt, ***împrumutul de stat are un regim juridic de drept public întrucât este de interes public.***

Formele împrumuturilor de stat

Formele împrumuturilor de stat pot fi determinate în funcție mai multe criterii, astfel:

I) Având în vedere perioada de timp pentru care au fost emise sau lansate, distingem împrumuturi de stat:

1. pe termen scurt (până la un an);
2. pe termen mediu (2-3 până la 5 ani);
3. pe termen lung (peste 5 ani).

Împrumuturile pe termen scurt sunt folosite ca resurse de trezorerie pentru asigurarea echilibrului în execuție a bugetului public. Astfel se constituie lichidități necesare pentru efectuarea plăților devenite exigibile pe parcursul unui exercițiu bugetar.⁹ Împrumuturile publice pe termen scurt generează *datoria publică flotantă*, cu termen de rambursare în același an sau exercițiu bugetar, ori cel mult de la un exercițiu bugetar la altul.

Împrumuturile pe termen mediu și lung se contractează pentru trebuințe bănești sau cheltuieli publice care în timp se mențin mai mulți ani. De obicei aceste împrumuturi sunt contractate pentru cheltuieli de capital sau pentru refinanțarea unei datorii de capital existente.

Rezultanta împrumuturilor de stat contractate pe termene mai mari este *datoria publică consolidată*.

II) În funcție de locul de contractare distingem:

- a) împrumuturi de stat interne – contractate de către stat de la deținători interni de disponibilități bănești în valută națională;
- b) împrumuturi de stat externe – contractate pe piața externă, în orice valută străină.

Corespunzător acestor forme de împrumut *datoria publică este și ea - în funcție de categoriile de creditori - internă și externă*.

III) În funcție de poziția statului față de creditori distingem:

- a) împrumuturi contractate de către stat;
- b) împrumuturi garantate de stat, ele fiind contractate de către agenți economici sau alte structuri economice;

IV) În funcție de formele de exprimare:

- a) împrumut public obligatar;
- b) depunerile la Banca de Economii.

Împrumutul public obligatar se acordă pe termen lung. Obligațiunile emise de stat (împrumutat) reprezintă o datorie pentru acesta și un titlu de creanță pentru creditori (împrumutători).

Depunerile la Bana de Economii reprezintă o formă a împrumutului public, în care creditorii sunt, de obicei persoanele fizice care au disponibilități bănești și doresc să le plaseze în bănci, deschizându-și cont pe termen scurt (cont curent). Remunerația se face anual sub formă de *dobândă*. Rambursarea creditului, respectiv retragerea

depunerilor se face la prima cerere a creditorului (depunătorului), chiar dacă depunerile sunt făcute pe termen.¹⁰

Împrumuturile de stat interne

Împrumuturile de stat interne sunt contractate de către stat și autoritățile publice locale de la cetățenii proprii, de la bănci, precum și de la alți deținători interni de disponibilități bănești. Asemenea împrumuturi se contractează, de obicei, atunci când este nevoie de procurarea lichidităților pe termen scurt, pentru acoperirea unor cheltuieli publice curente

Împrumuturile de stat interne pe termen scurt generează – cum am mai spus - **datoria publică flotantă**, cu termen de rambursare în același an sau exercițiu bugetar, ori cel mult de la un exercițiu bugetar la altul, pentru acoperirea unor deficite bugetare sau de refinanțare a datoriei publice.

Pe lângă această motivație, împrumuturile de acest fel se contractează și în scopul acoperirii unor cheltuieli publice neprevăzute sau extraordinare, apărute în cursul executării bugetelor anuale de stat în cazul în care, pentru acoperirea acestor necesități bănești neprevăzute, nu se poate recurge la veniturile publice extraordinare, cum sunt vânzarea unor bunuri din domeniul public, din valorificarea unor părți ale tezaurului public.¹¹

Necesitatea împrumutului pe termen scurt este cauzată și de caracterul economiei. Astfel, în Republica Moldova, în primul semestru al anului bugetar se acumulează doar 40% din resursele financiare publice la bugetul consolidat, iar în semestrul II – 60%.

Așadar, în anumite momente, de exemplu la începutul anului, fondurile disponibile în casierile statului nu sunt suficiente în raport cu cheltuielile ce trebuie plătite imediat. Trezoreria își procură fonduri pe termen scurt (împrumuturi) pe care le rambursează pe măsura încasărilor fiscale și a altor prelevări obligatorii.¹²

Legislația Republicii Moldova,¹³ stabilește următoarele destinații mijloacelor obținute din împrumuturile de stat interne, contractate de Ministerul Finanțelor, în limitele plafoanelor stabilite de legea bugetară anuală:

- a) acoperirea deficitului bugetului de stat;
- b) stingerea datoriei de stat interne, contractate anterior;
- c) acoperirea decalajului de casă a bugetului de stat;
- d) acoperirea cheltuielilor rezultate din emiterea împrumuturilor de stat interne;
- e) finanțarea proiectelor de investiții.

Practica împrumuturilor de stat interne în decursul timpului s-a diversificat, ajungându-se la următoarele *instrumente de realizare a acestora*:

- a) *hârțiile de valoare de stat;*
- b) *împrumuturile de la Banca Națională a Moldovei și instituțiile financiare din Republica Moldova;*
- c) *alte instrumente generatoare de datorie de stat internă.*¹⁴

Hârțiile de valoare de stat – ca instrument generator de datorie publică internă *reprezintă un contract de împrumut pe termen scurt, mediu sau lung cu valoarea exprimată în monedă națională sau altă monedă legală, care intervine între Republica Moldova, în calitate de debitor, și persoane fizice sau juridice în calitate de creditori.*

Ministerul Finanțelor, în numele Republicii Moldova, este autorizat să emită hârții de valoare de stat în formă de înregistrare în cont¹⁵ sau în formă fizică (titluri la purtător).

Hârțiile de valoare de stat în formă de înregistrare în cont sunt hârții de valoare a căror emisiune, evidență, precum și confirmarea dreptului de proprietate asupra lor, se efectuează printr-o înregistrare în sistemul de înregistrări în cont de către Banca Națională a Moldovei, agent fiscal al statului în organizarea serviciului acestor hârții de valoare.

Hârțiile de valoare de stat în formă fizică sunt hârțiile de valoare pe care sunt imprimate numărul, valoarea nominală și alte elemente de identificare a acestora.¹⁶

În funcție de termenele împrumuturilor de stat, hârțiile de valoare de stat sunt emise pe termen scurt, mediu sau lung.

Hârțiile de valoare de stat emise pe termen scurt sunt:

- a) **bonurile de trezorerie** - hârții de valoare cu scont (care se vând la un preț mai mic decât valoarea lor nominală) emise în formă de înregistrări în cont, cu scadența la 28, 91, 182, 273 și 364 de zile;
- b) **bonurile de acoperire a decalajului de casă** - hârții de valoare cu scont emise în formă de înregistrare în cont pe orice termen de până la 365 de zile, în scopul concordării veniturilor și cheltuielilor bugetului.¹⁷

Împrumuturile de la Banca Națională a Moldovei și instituțiile financiare din Republica Moldova, constituie un alt instrument generator de datorie de stat internă.

Guvernul, în persoana Ministerului Finanțelor, se autorizează să contracteze împrumuturi de la Banca Națională a Moldovei și de la instituțiile financiare din Republica Moldova, în limitele generale ale plafoanelor, prevăzute în legea bugetară anuală și conform criteriilor stabilite în Legea cu privire la Banca Națională a Moldovei.¹⁸ Este vorba mai întâi despre serviciul împrumuturilor acordate Guvernului de către Banca

Națională a Moldovei. Suma dobânzilor aferente acestor împrumuturi contractate de la Banca Națională a Moldovei constituie o *alocație permanentă*.¹⁹ Banca Națională a Moldovei virează beneficiul ei în bugetul de stat, în modurile stabilite de legea bugetară anuală și cu luarea în considerare a prevederilor Legii cu privire la Banca Națională a Moldovei.

În caz de imposibilitate de rambursare a împrumuturilor contractate de la Banca Națională a Moldovei, Guvernul, în persoana Ministerului Finanțelor, trece aceste împrumuturi la datoria de stat internă, ele putând fi reperfectate în hârtii de valoare de stat prin legea bugetară anuală și în conformitate cu Legea cu privire la Banca Națională a Moldovei.²⁰

Trebuie menționat că, din punct de vedere teoretic creditul contractat de Guvern de la Banca Națională Centrală pentru acoperirea deficitului bugetar, este un împrumut, în practică însă, acesta este o **emisiune monetară fără acoperire** cu consecințe grave. De observat că Guvernul Moldovei își trece datoria față de Banca Națională a Moldovei dintr-un an bugetar în următorul, consolidând-o. De aceea, probabil, Banca Națională a Moldovei a decis să nu mai crediteze deficitul bugetar. Astfel, începând cu anul bugetar 1998, Banca Națională nu mai dă un împrumut Guvernului pentru finanțarea deficitului bugetar.

Dar menționăm că Banca Națională a Moldovei acordă Guvernului credite cu scadență în anul bugetar respectiv pentru acoperirea decalajului temporar de casă a bugetului de stat creat de intrarea neregulată a veniturilor la buget. Banca Națională acordă acest credit, luându-se în considerare limitele stabilite în politica ei monetară.²¹

Concomitent cu împrumuturile de stat interne pe termen scurt, și condiționat de existența pe piața internă a capitalurilor disponibile, sau dezvoltat *împrumuturile de stat interne pe termen mediu și lung*, supuse fiind condiției generale de a fi aprobate de către Parlament, având în vedere faptul că aceste împrumuturi sunt cantitativ sau valoric mai mari și cu implicații economico-sociale cu perspective îndelungate.²²

După cum am menționat anterior, împrumuturile de stat interne pe termen mediu și lung generează **datoria publică consolidată**.

Principalul instrument de realizare a acestor împrumuturi sunt *hârțiile de valoare de stat emise pe termen mediu și lung* (obligațiunile de stat).

Împrumuturile de stat externe

Împrumuturile de stat externe sunt împrumuturi contractate atât de către stat cât și de unități economice interne însă garantate de stat, de la alte state, de la organizații financiar-bancare internaționale²³, precum și de la grupuri de

bănci și de capitaliști particulari din alte state. Aceste împrumuturi fac parte preponderent din categoria împrumuturilor de stat pe termen lung datorită faptului că, având ca obiect sume mari de bani, restituirea lor de către statele debitoare este posibilă numai într-un număr mare de ani.²⁴ De obicei, astfel de împrumuturi se contractează atunci când este nevoie de finanțarea unor obiective de investiții, legate de reforme, restructurare, dezvoltare sau de echilibrare a balanței de plăți externe.

Rezultanta împrumuturilor de stat externe este **datoria publică externă** – parte integrantă a datoriei de stat, reprezentând totalul sumelor principale ale tuturor obligațiunilor directe neonorate, contractate de Ministerul Finanțelor în numele Republicii Moldova în valută străină.²⁵

Instrumentele generatoare de datorie publică externă prevăzute de lege²⁶ sunt următoarele:

- a) hârtiile de valoare de stat, reprezentând un contract de împrumut cu valoarea exprimată în orice monedă legală, cu excepția monedei naționale;
- b) împrumuturile de la guvernele altor state, de la agențiile guvernelor altor state;
- c) împrumuturi de la instituții financiare străine, organizații financiare internaționale;
- d) alte împrumuturi bilaterale sau multilaterale.

Destinația mijloacelor obținute din împrumuturile de stat externe este stabilită în mod expres de lege²⁷ astfel, acestea vor fi utilizate pentru:

- a) acoperirea deficitului bugetului de stat;
- b) susținerea balanței de plăți;
- c) finanțarea proiectelor de investiții pentru dezvoltarea domeniilor prioritare ale economiei;
- d) importul de materie primă, resurse energetice și de alte produse;
- e) onorarea obligațiilor asumate prin acordarea garanțiilor de stat pentru împrumuturi;
- f) serviciul, refinanțarea și reachiziționarea datoriei contractate anterior;
- g) finanțarea cheltuielilor legate de lichidarea consecințelor calamităților naturale și ale altor situații extraordinare;
- h) finanțarea cheltuielilor rezonabile legate de contractarea datoriei de stat externe.

Mijloacele valutare obținute din împrumuturile de stat externe pentru acoperirea deficitului bugetar se vând pe piața valutară, iar mijloacele obținute în monedă națională se transferă în contul Trezoreriei.

Mijloacele obținute din împrumuturile de stat externe pentru finanțarea investițiilor și importurilor, se utilizează, potrivit legii,²⁸ pentru:

- a) crearea de noi locuri de muncă și susținerea întreprinderilor privatizate și de stat în ordinea priorităților economice și sociale fixate de Guvern;
- b) producerea de bunuri și servicii pentru export sau de bunuri și servicii ce le înlocuiesc pe cele de import;
- c) finanțarea cheltuielilor legate de lichidarea consecințelor calamităților naturale sau ale altor situații extraordinare;
- d) finanțarea proiectelor de investiții în infrastructură, inclusiv în infrastructura socială;
- e) alte scopuri stabilite de Guvern.

Ministerul Finanțelor este responsabil pentru gestionarea, serviciul și rambursarea împrumuturilor de stat externe, contractate în numele Republicii Moldova.

Utilizarea serviciul și rambursarea împrumuturilor de stat externe, serviciul și rambursarea datoriei de stat externe, contractate prin acorduri de împrumut extern, urmează să se facă în condițiile și în termenele stabilite în aceste acorduri.

În cazul în care condițiile privind utilizarea împrumuturilor de stat externe, vin în contradicție cu prevederile Legii privind datoria de stat și garanțiile de stat, au prioritate condițiile stipulate în aceste acorduri.²⁹

Pentru rambursarea împrumuturilor de stat externe, în practică au fost promovate și consacrate procedee diverse. Un procedeu mai simplu este cel al restituirii întregii sume de bani împrumutate la expirarea termenului stipulat în contract, după ce dobânda aferentă a fost plătită la sfârșitul fiecărui an de împrumut. Mai frecvent, după acordarea împrumutului într-o așa zisă „perioadă de grație” nu se plătesc nici dobânzi, nici rate, după aceasta urmând perioada de rambursare a sumei de bani împrumutate și a dobânzii în rate anuale. Se ajunge astfel la rambursarea datoriei de stat externe prin „anuități” valutare deosebite de ale împrumutului de stat intern. Aceste anuități trebuie plătite în monedă străină convertibilă care se obține fie prin excedente ale comerțului exterior forțat de către statul debitor, fie prin vânzarea metalelor prețioase din tezaurul (visteria) național.³⁰

Referințe bibliografice

1. Ioan Gliga, DREPT FINANCIAR PUBLIC, Ed. ALL BECK, București 1994, p. 275.
2. Publicată în Monitorul Oficial nr. 75 – 76/715 din 21. 11. 1996.
3. Tatiana Manole, FINANȚELE PUBLICE LOCALE, Ed. Cartier, Chișinău 2000, pag. p. 150.

4. A se vedea Emil Bălan, DREPT FINANCIAR, Ed. ALL BECK, București 1999, p. 86.
5. A se vedea Ioan Gliga, *Op. Cit.*, p. 276-277.
- 6 A se vedea Emil Bălan, *Op.cit.* p. 87.
7. Ibidem.
8. Lipsește subordonarea - poziția juridică egală a subiectelor în raport este de esența dreptului privat - natura contractuală fiind evidentă. Chiar de stat fiind, împrumutul este un contract unilateral, dând naștere la obligații numai pentru una dintre părți – statul. De asemenea părțile au latitudinea de a participa sau nu la raportul juridic dat, acesta ne fiind reglementat prin norme juridice imperative.
9. A se vedea Dan Drosu Șaguna, TRATAT DE DREPT FINANCIAR ȘI FISCAL. Ed. ALL BECK, București, 2001, p.313.
10. Idem, p. 152.
11. A se vedea Dan Drosu Șaguna, *Op. Cit.*, p. 313.
12. A se vedea Tatiana Manole, *Op.cit.* p. 151.
13. Art. 12, din Legea nr. 943 - XIII din 18. 07. 1996 privind datoria de stat și garanțiile de stat (Monitorul Oficial nr. 75 – 76/715 din 21. 11. 1996).
14. Idem, art. 11.
15. Hârtii de valoare nemateriale, a căror emisiune se efectuează în formă de înregistrare contabilă.
16. Art. 15, alin. 1– 4, din Legea nr. 943 - XIII din 18. 07. 1996 privind datoria de stat și garanțiile de stat.
17. Idem, art. 16, alin. 1 și 2.
18. Legea nr.548 – XII privind Banca Națională a Moldovei.
19. Alocație permanentă – mijloace aprobate destinate pentru un scop specific, prevăzut de legislație, care se alocă în termenele și condițiile obligațiilor asumate.
20. Art. 19 – 22, din Legea nr. 943 - XIII din 18. 07. 1996 privind datoria de stat și garanțiile de stat.
21. A se vedea Tatiana Manole, *Op.cit.* p. 156.
22. A se vedea Dan Drosu Șaguna, *Op. Cit.*, p. 316.
23. Cu titlu de excepție, prevederile Legii privind datoria de stat și garanțiile de stat, nu sunt aplicabile procurării în valută și efectuării altor tranzacții între Banca Națională a Moldovei și Fondul Monetar Internațional (Art. 24).
24. A se vedea Dan Drosu Șaguna, *Op. Cit.*, p. 317.
25. Art. 1, alin. 3, din Legea nr. 943 - XIII din 18. 07. 1996 privind datoria de stat și garanțiile de stat.
26. Idem, art. 23, punct 1.
27. Idem, art. 25.
28. Idem, art. 31.
29. Idem, art. 28, punct. 1-2.
30. A se vedea Dan Drosu Șaguna, *Op. Cit.*, p. 317.