



ASPECTE EVOLUTIV-CONCEPTUALE ALE DATORIEI PUBLICE

Ion RĂILEANU,
doctorand, ULIM

RESUMÉ

La dette publique est l'ensemble des obligations de l'Etat contractées par contrats d'emprunt. À travers le temps, les emprunts ont eu des différents buts d'utilisation. Le besoin d'emprunts a été déterminée par les nécessités économique de l'etat. En Moldavie, les emprunts sont réglementés par la Loi nr. 419-XVI de 22.12.2006 sur la dette publique, garantie de l'État et le refinancement.

Mots-clés: dette publique, emprunt, emprunt publique, crédit public, budget public.

REZUMAT

Datoria publică constituie totalitatea obligațiilor statului asumate prin contracte de împrumut. De-a lungul timpului, împrumuturile au avut diferite scopuri de utilizare. Nevoia împrumuturilor a fost determinată de necesitățile economice ale statului. În Republica Moldova, împrumuturile sînt reglementate prin Legea nr. 419-XVI din 22.12.2006 cu privire la datoria publică, garanția de stat și recreditarea.

Cuvinte-cheie: datorie publică, împrumut, împrumut public, credit public, buget public.

Introducere. *Datoria publică*, după cum se susține în literatura de specialitate, reprezintă „totalitatea obligațiilor pecuniare la un moment dat, rezultate din împrumuturi interne și externe, pe termen mediu sau lung, contractate de stat în nume propriu sau garantate de acesta” [1, p. 179].

Actualitatea studierii temei date se desprinde din faptul că, fiind o resursă extraordinară la care apelează statul și unitățile administrativ-teritoriale, în prezent datoria publică constituie unul din motivele care determină cheltuielile și deficitul bugetar în statele contemporane.

În literatura de specialitate, datoria publică mai este înțelinită sub termenii de „împrumut public” sau „credit public”. Cu alte cuvinte, creditul public reprezintă mijloacele bănești împrumutate de către stat pe un anumit termen, în vederea acoperirii unor nevoi sau necesități de importanță națională sau locală.

Scopul studiului constă în identificarea aspectelor evolutiv-conceptuale ale datoriei publice, împrumutului public, a primelor forme de împrumut la nivel de stat.

Rezultate obținute și discuții. De-a lungul istoriei, fenomenul de creditare la nivel de stat a fost înregistrat mai întii în țările cu o economie mai dezvoltată. De facto, creditarea ca fenomen își are originile în relațiile dintre persoanele fizice, ca urmare a unui contract de vânzare-cumpărare sau de schimb. O dată precisă privind apariția datoriei publice nu se cunoaște, însă istoria a înregistrat date despre creditare la nivel internațional în sec. XVIII.

După cum susțin autorii ruși, în Rusia istoria creditului public a început încă în anul 1769, cînd Ecaterina a II-a a făcut primul său împrumut în Olanda. Principalul creditor al Rusiei

în acel timp a fost Casa bancherilor olandezi „Gope și Co”. Împrumutul contractat atunci a fost conceput pentru acoperirea cheltuielilor militare ale flotei ruse din Marea Mediterană, precum și pentru consolidarea influenței ruse în Polonia. Împrumutul de la 1769 a marcat începutul creșterii datoriei Rusiei [9].

În ce privește SUA, anii '20 ai sec. XX a fost timpul în care s-a format societatea de consum. Producătorii de bunuri îndemneau cumpărătorii să cumpere și să cumpere tot mai mult, în asemenea condiții s-a dezvoltat o reclamă modernă. Producătorii aplicau toate metodele posibile pentru ca clientul să nu economisească banii, ci, din contra, să-i cheltuiască. Cei care nu dispuneau de bani pentru cumpărarea bunurilor, beneficiarii de dreptul de achitare în rate. Astfel a apărut noțiunea de „viață în credit”. O parte din profiturile monopolurilor s-au transformat în valori mobiliare, care au absorbit veniturile nerepartizate. Acțiunile aveau o anumită valoare pentru că se cumpărau și din vânzarea lor puteau fi obținute ciștiguri. În țară se propaga ideea precum că valorile mobiliare (acțiunile) constituie o cale ușoară spre îmbogățire. Președintele Comitetului de Finanțe „General Motors”, J. Reskob, afirma că dacă pe zi se economisesc 15 dolari pentru cumpărarea de acțiuni, atunci peste 20 de ani va fi posibil de a salva un capital în valoare de 80 000 dolari. Deținătorii de valori mobiliare în mod activ împrumutau bani, intrînd astfel în datorii uriașe [10].

În țările europene, fenomenul creditării s-a răspîndit odată cu dezvoltarea economică. În epoca Renașterii, împrumuturile au fost deja complet reglementate. Au apărut primele bănci comerciale – profesioniști ai pieței de creditare. Puterea de stat n-a mai

interzis operațiunile cu datorii, ci din contra a încercat să le reglementeze. De exemplu, în Marea Britanie, în 1545 rata maximă anuală era de 10%. Aceasta a scăzut treptat: în 1624 – pînă la 8%, iar în 1652 – pînă la 6%. În mod analogic au procedat și alte state, de exemplu Franța și Olanda.

Principalul motiv care a determinat preocuparea față de debitori a fost faptul că împrumuturile și-au schimbat destinația: de regulă, ele erau folosite pentru cumpărarea obiectelor de lux sau pentru desfășurarea de războaie civile.

În istoria modernă, originea creditării este revoluția industrială. În această perioadă au apărut primele bănci și rețele de sucursale. Acest fenomen a fost cauzat de dezvoltarea rapidă a producției și comerțului [11].

În Republica Moldova, date istorice privind operațiuni legate de împrumuturi sunt atestate încă pe timpul lui Ștefan cel Mare. „Negustorii moldoveni făceau afaceri și peste hotare, în special la Liov și Transilvania, aveau și afaceri cămătărești, împrumuturile fiind deseori garantate prin garanții reale – case, moșii sau alte bunuri – și garanții personale, prin cheazăși, negustori cunoscuți cu reputație bună. Chestiuni privitoare la datorii și cheazăși sînt cunoscute din corespondența pîrgarilor moldoveni cu cei din Bistrița. Astfel, în aprilie 1481, măcelarului sucevean Peterman, care se constituie cheazăș pentru datoria pe care pielarul bistrițean Baltasar o avea față de suceveanul Sahac, îi sînt poprite casa și averea pentru neplata datoriei” [3, p. 6].

În prezent, sediul datoriei publice în Republica Moldova se conține în mai multe acte normative.

Constituția Republicii Moldova, la art. 66 lit. i), menționează că una dintre atribuțiile Parlamentului este



cea de exercitare a controlului asupra acordării împrumuturilor de stat, asupra ajutorului economic și de altă natură acordat unor state străine, asupra încheierii acordurilor privind împrumuturile și creditele de stat din surse străine [5].

La fel, împrumutul este reglementat și de prevederile art. 129 alin. 1 și art. 131 alin. 4 din Constituția RM. Textele articolului 129 alin. 1 menționează despre aprobarea de către Parlament a direcțiilor principale ale activității economice externe, principiile utilizării împrumuturilor și creditelor străine, iar art. 131 alin. 4 indică despre obligația Guvernului de aprobare a majorării sau reducerii veniturilor bugetare sau a împrumuturilor, precum și aprobarea majorării sau reducerii cheltuielilor bugetare, pînă la înaintarea propunerii legislative sau amendamentului la lege.

Conform art. 2 din Legea 419-XVI din 22.12.2006 cu privire la datoria publică, garanțiile de stat și recreditarea de stat, datoric de stat constituie obligațiile contractuale pecuniare curente și scadente ale statului și dobînzile datorate și neonorate, aparute din calitatea statului de debitor sau fidejutor, fiind contractate, în numele Republicii Moldova, de Guvern, prin intermediul Ministerului Finanțelor, în monedă națională sau în valută străină [6].

Legea nr. 249 din 02.11.2012 cu privire la bugetul de stat pe anul 2013, la art. 20 lit. i) și k), indică următoarele:

„Ministerul Finanțelor se autorizează:

i) să contracteze, pe parcursul anului bugetar, împrumuturi interne pe piața valorilor mobiliare de stat peste limitele prevăzute de bugetul de stat, cu scadență în anul 2013, pentru acoperirea decalajului temporar de casă al bugetului de stat;

k) să recrediteze, din contul împrumuturilor externe, autoritățile administrației publice ale raioanelor, ale municipiilor Chișinău și Bălți, ale unității teritoriale autonome Găgăuzia, drept garanție de rambursare servind defalcările sumelor din veniturile generale de stat la bugetele unităților administrativ-teritoriale și transferurile din fondul de susținere financiară a unităților administrativ-teritoriale” [7].

Din cele expuse mai sus, se observă faptul că bugetul public al Republicii Moldova este determinat, în mare parte, de împrumuturi atât interne, cât și externe. De asemenea, procedura contractării împrumuturilor are loc numai după votarea de către Parlament a

proiectului de lege, Guvernului revenindu-i inițiativa în desfășurarea operațiunilor prealabile.

Autorul român V. Iancu, descriind teoria și practica împrumutului public, tratează creditul public ca fiind o metodă de acoperire a deficitelor bugetare. În opinia acestui autor, „creditul public reprezintă o convenție încheiată între persoane fizice și juridice române, instituții și organisme financiar-bancare internaționale în calitate de creditori și stat în calitate de debitor, prin care prima parte pune la dispoziția statului o sumă de bani, cu titlul de împrumut, iar statul se obligă să o restituie, în condițiile convenite, plătind și o anumită sumă de bani pentru utilizarea împrumutului” [1, p. 178].

Din această definiție se desprinde avantajul împrumutului public de consolidare a patrimoniului statului, ca urmare a utilizării în folos public a sumelor de bani împrumutate.

Pe lângă acest avantaj, împrumutul public are însă și dezavantaje, cum ar fi angajarea generațiilor viitoare în cazul împrumuturilor pe termen lung și reducerea capitalului particular circulant în economie.

La nivel local, în Republica Moldova împrumuturile de stat conțin reglementări și în Legea nr. 397 din 16.10.2003 privind finanțele publice locale. Articolul 1 din lege definește împrumutul ca fiind „mijloace financiare rambursabile, acordate pe un anumit termen (scadență), cu calcularea, de regulă, a unei dobînzii, cu respectarea prevederilor legale” [8].

La fel, art. 15 alin. 1 privind finanțele publice locale stipulează că „împrumutul reprezintă o obligație care urmează a fi onorată din veniturile bugetului unității administrativ-teritoriale respective, în conformitate cu clauzele contractului de împrumut”, iar la art. 13 și 14 sînt prevăzute împrumuturile pentru cheltuieli curente și cele pentru cheltuieli de capital [8].

Atît legislația actuală a Republicii Moldova, cît și literatura de specialitate divizează împrumuturile publice în împrumuturi *interne* și *externe*. Clasificarea acestora este în funcție de locul sau sediul unde se află creditorul (împrumutătorul). Împrumutul public intern este acel împrumut de stat contractat de la cetățenii autohtoni sau de alți deținători interni de disponibilități bănești [2, p. 131].

Datoria publică externă sau împrumuturile externe reprezintă împrumuturile pe termen mediu sau lung, contractate direct sau de către societățile comerciale, societățile naționale și

autoritățile publice locale cu garanția statului [1, p. 179].

În opinia autorului autohton Armeanic A., „împrumuturile de stat, interne și externe, s-au dezvoltat ca o componentă structurală a dreptului financiar contemporan, cu particularități diferite de ale creditului particular, fiind determinate, de cele mai multe ori, de necesitatea completării veniturilor publice ordinare, precum și de cea a constituirii unor resurse investiționale subordonate interesului public” [4, p. 10].

Spre deosebire de secolele trecute, în care domnitorii contractau împrumuturi pentru stat, în prezent autoritatea responsabilă de contractarea împrumuturilor este Guvernul Republicii Moldova.

Conform art. 3 alin. 1 lit. a) din Legea nr. 419 din 22.12.2006 cu privire la datoria publică, garanțiile de stat și recreditarea de stat, „Guvernul, în persoana Ministerului Finanțelor, este autorizat să contracteze împrumuturi de stat, interne și externe, în monedă națională sau în orice valută străină” [6]. Alin. 2 al articolului numit menționează că Parlamentul aprobă contractele de împrumut externe și hotărârile de acordare a garanțiilor de stat. Art. 4 instituie acțiunile Ministerului Finanțelor în vederea administrării datoric de stat și a garanțiilor de stat.

Astfel, datoria de stat și garanțiile de stat sînt administrate de Ministerul Finanțelor. În acest scop, Ministerul Finanțelor:

a) elaborează Programul anual al împrumuturilor de stat, în care se includ toate împrumuturile de stat interne și externe care urmează a fi contractate, precum și cele care au fost contractate în trecut și sînt în vigoare la momentul elaborării Programului, care este parte componentă a cadrului de cheltuieli pe termen mediu, și stabilește obiectivele de împrumut în funcție de capacitatea de deservire a datoric de stat;

b) evaluează condițiile financiare ale împrumuturilor și/sau ale emiterii valorilor mobiliare de stat;

c) examinează condițiile contractelor privind împrumuturile de stat și garanțiile de stat, evaluează posibilitățile de împrumut și condițiile de finanțare pe piețele internaționale;

d) analizează oportunitățile și condițiile de contractare a mijloacelor necesare pentru dezvoltarea țării și pentru refinanțarea datoric de stat și supraveghează ca impactul net al noului împrumut să nu depășească limitele datoric de stat, stabilite în legea bugetului de stat pe anul respectiv;



e) pregătește și înaintează Guvernului proiectele de acte legislative și normative necesare pentru îndeplinirea obligațiilor și atribuțiilor de administrare a datoriei de stat și a garanțiilor de stat;

f) efectuează emisiunea primară a valorilor mobiliare de stat pe piețele financiare internă și externă;

g) determină volumul total al valorilor mobiliare care vor fi emise pe parcursul anului bugetar pentru plasare pe piețele financiare internă și externă, în limitele stabilite de legea bugetului de stat pe anul respectiv, și propune modificări la aceste limite în funcție de necesitățile financiare și de situația pe piețele financiare;

h) determină planul plasării interne și externe a valorilor mobiliare de stat la începutul fiecărui an bugetar, precum și modifică acest plan în funcție de necesități;

i) coordonează cu instituțiile financiare specializate emiterea valorilor mobiliare de stat care vor fi plasate pe piețele externe;

j) acumulează informația și monitorizează situația cu privire la datoria publică;

k) evaluează situația privind datoria de stat și determină necesitatea căutării unor noi forme de reducere a datoriei, inclusiv restructurarea, refinanțarea, operațiunile de răscumpărare, swap și scutirea de plată a datoriei, precum și implementează aceste forme în limitele drepturilor prevăzute de prezenta lege;

l) evaluează riscurile legate de schimbul valutei străine și de rata dobânzii în privința datoriei de stat;

m) primește, analizează și înaintează Guvernului recomandări în privința tuturor cererilor de emitere a garanțiilor de stat, ține evidența garanțiilor de stat;

n) comunică și coordonează chestiunile referitoare la administrarea datoriei de stat cu instituțiile financiare internaționale, agențiile guvernamentale, băncile străine și orice creditori interni sau externi;

o) reprezintă Guvernul în chestiunile referitoare la administrarea datoriei publice;

p) colaborează cu agențiile de evaluare (rating) pentru calcularea riscului de țară pentru Republica Moldova.

Este de remarcat faptul că la nivel internațional, precum și în relațiile reglementate de normele dreptului civil ale Republicii Moldova, acordarea împrumuturilor are loc numai după încheierea unor contracte de împrumut.

Conform art. 5 din Legea nr. 419 din 22.12.2006 cu privire la datoria publică, garanțiile de stat și recreditarea de stat, contractarea împrumutului pentru persoanele juridice finanțate din bugetul de stat impune o procedură prealabilă în care ministerele, alte autorități ale administrației publice centrale și instituțiile publice finanțate, integral sau parțial, de la bugetul de stat sînt obligate mai întîi să depună la Ministerul Finanțelor o cerere pentru solicitarea finanțării. Cererea urmează să cuprindă:

a) scopul pentru care sînt solicitate mijloacele;

b) modalitatea de utilizare a mijloacelor solicitate și rezultatele scontate;

c) evaluarea necesităților de finanțare;

d) sursa de obținere a mijloacelor solicitate, dacă această informație este disponibilă.

Guvernul mai are și sarcina aprobării sau respingerii cererii de finanțare a persoanelor juridice enumerate de art. 5 din Legea citată.

Plafoanele datoriei de stat, inclusiv ale datoriei de stat interne, și externe, precum și plafoanele garanțiilor de stat, la o dată anumită, sînt stabilite de legea bugetului de stat [6, art. 6].

Avînd atribuții de gestiune a datoriei publice, Ministerul Finanțelor al Republicii Moldova monitorizează datoria de stat prin consemnarea în registrul de stat privind datoria de stat, în baza rapoartelor și datelor statistice despre cifra împrumuturilor.

În cazul neonorării obligațiunilor asumate prin contractul de împrumut sau al nefolosirii mijloacelor bănești împrumutate conform destinației stabilite la contractare, Ministerul Finanțelor, direct sau prin intermediul Inspectoratului Fiscal Principal de Stat, este împuternicit să suspende pe cale extrajudiciară operațiunile bancare, să sechestreze și să perceapă în mod incontestabil mijloacele datorate din conturile bancare ale acestor beneficiari de mijloace din împrumuturi de stat și/sau de garanții de stat, conform procedurii stabilite de legislația în vigoare [6, art. 10].

Concluzii. Este de menționat faptul că odată cu dezvoltarea vieții economice, de-a lungul istoriei, împrumuturile de stat au avut destinații de utilizare diferite. Dacă în trecut împrumuturile de stat erau contractate pentru necesitățile curente și acoperirea cheltuielilor de război, astăzi țările utilizează împrumuturile de stat în alte scopuri.

În Republica Moldova, acordarea împrumuturilor de stat, conform Legii 419 din 22.12.2006 cu privire la datoria publică, garanțiile de stat și recreditarea de stat, are loc pentru:

a) sprijinirea dezvoltării economiei țării și activității investiționale;

b) promovarea exporturilor;

c) crearea de noi locuri de muncă și îmbunătățirea condițiilor sociale și ecologice în țară;

d) lichidarea consecințelor calamităților naturale și ale altor situații excepționale;

e) rambursarea prealabilă, rambursarea, refinanțarea și restructurarea obligațiilor existente și a garanțiilor;

f) finanțarea deficitului bugetar și acoperirea necesităților decalajului de casă pe termen scurt al Trezoreriei de Stat.

Referințe bibliografice

1. Iancu V. *Dreptul finanțelor publice*. București: Editura Sylvi, 2002.
2. Minea M., Costaș C. *Dreptul finanțelor publice*, vol. I, *Drept financiar*, Editura Sfera juridică, 2006.
3. Aramă E. *500 de ani de la trecerea în eternitate a lui Ștefan cel Mare – ilustru șef de stat, legiuitor și judecător*. În: *Dreptul*, 2004, nr. 9, p. 6.
4. Armeanic A. *Sistemul bugetar – parte componentă a conceptului financiar*. În: *Legea și viața*, 2006, nr. 3, p. 10.
5. *Constituția Republicii Moldova adoptată la 29.07.1994*. În: MO al RM, 1994, nr. 1.
6. *Legea nr. 419-XVI din 22.12.2006 cu privire la datoria publică, garanțiile de stat și recreditarea de stat*, Publicată la 09.03.2007 în Monitorul Oficial, nr. 32-35, art. 114. Data intrării în vigoare: 09.09.2007.
7. *Legea nr. 249 din 02.11.2012 cu privire la bugetul de stat pe anul 2013*. Publicată la 21.12.2012 în Monitorul Oficial, nr. 263-269, art. 853.
8. *Legea nr. 397 din 16.10.2003 privind finanțele publice locale*. Publicată la 19.12.2003 în Monitorul Oficial nr. 248-253, art. 996.
9. http://www.istrodina.com/rodina_articul.php?id=1558&n=84.
10. http://ru.wikipedia.org/wiki/История_США.
11. http://www.banki.ru/wikibank/istoriya_kredita/.