



NECESITATEA ÎMPRUMUTURILOR PUBLICE ÎN STATELE CONTEMPORANE

Ion RĂILEANU,
doctorand

RESUMÉ

Les emprunts publics constitue un moyen de l'endettement auprès des créanciers internes et externes. Les états utilisent ce moyen soit de nécessité de trésorerie, soit de nécessité budgétaire. Grâce que les plafonds des emprunts de l'état sont approuvés par le Parlement de la République Moldova par la loi budgétaire annuelle, la nature juridique des emprunts est soit un „acte de souveraineté”, soit une „loi”, soit un „contrat de droit public”.

En Moldavie, le gouvernement, est autorisé à emprunter de l'état et de fournir des garanties de l'état pour les prêts en vertu de contrats conclus et administrés par le Ministère des Finances, l'organe central spécialisée du gouvernement de la république.

Mots-clés: emprunt, emprunt publique, l'emprunt de l'état, déficit budgétaire, créanciers internes, créanciers externes

REZUMAT

Împrumuturile publice constituie un mijloc de îndatorare a statului față de creditorii interni și externi. Statele apelează la împrumuturi fie din necesități de trezorerie, fie din necesități bugetare. Datorită faptului că plafonurile împrumuturilor de stat sînt aprobate de Parlamentul Republicii Moldova prin legea bugetară anuală, natura juridică a împrumuturilor este fie un „act de suveranitate”, fie „act legislativ”, fie „contract de drept public”.

În Republica Moldova, guvernul este autorizat să contracteze împrumuturi de stat și să acorde garanții de stat pentru împrumuturi în temeiul contractelor încheiate și administrate de Ministerul Finanțelor – organ central statal de specialitate financiară al guvernului republicii.

Cuvinte-cheie: împrumut, împrumut public, împrumutul statului, deficit bugetar, creditorii interni, creditorii externi.

Introducere. Bugetul anual al statului este opera de activitate a legislativului. În legea bugetului de stat anual, parlamentul aprobă sinteza bugetului de stat pe venituri, cheltuielile, deficitul și sursele de finanțare [7, art. 1]. La fel, în baza legii se stabilesc limitele cheltuielilor ce se alocă pentru autoritățile publice finanțate de la bugetul de stat.

Actualitatea studierii temei date rezultă din faptul că, în prezent, deficitul bugetar a căpătat un caracter cronic, numeroase țări confruntându-se cu problema deficitului financiar public. În Republica Moldova, insuficiența de resurse financiare, care afectează ritmul normal al plăților, determină, identificarea unor noi surse de finanțare în scopul menținerii activităților, precum și prevenirii unei bancrute, atît la nivel de instituție, cît și la nivel statal.

Din considerentele că cifra veniturilor bugetare indică o valoare mai mică decît cea a cheltuielilor

bugetare, iar nevoile sociale sînt în creștere, se impune necesitatea utilizării eficiente a mijloacelor financiare publice. Statele contemporane, în scopul acoperirii prompte a nevoilor sociale, apelează la surse de finanțare extraordinare (împrumuturi), fie că sînt interne, fie că sînt externe.

Scopul studiului constă în determinarea esenței împrumuturilor publice, precum și a rolului acestora în formarea bugetelor statelor contemporane, a avantajelor și dezavantajelor acestor împrumuturi.

Metode aplicate și materiale utilizate. Metodele aplicate în acest studiu sînt analiza, sinteza, investigația științifică. Materialele folosite sînt legislația în domeniu a Republicii Moldova, doctrina juridică națională și cea românească, manuale.

Rezultate obținute și discuții. Împrumuturile de stat se realizează în bază de contracte de împrumut, încheierea cărora are loc numai în condițiile prevăzute de lege, parla-

mentul avînd rolul decisiv în aprobarea sau respingerea contractării împrumuturilor pentru stat.

Esența mecanismelor acestor contracte se desprinde chiar din noțiunea contractului de împrumut, prezentată de Codul civil al RM în art. 867, menționînd că prin contractul de împrumut o parte (împrumutătorul) se obligă să dea în proprietate celeilalte părți (împrumutatul) bani sau alte bunuri fungibile, iar aceasta se obligă să restituie banii în aceeași sumă sau bunuri de același gen, calitate și cantitate la expirarea termenului pentru care i-au fost date [6, art. 867]. Totodată, legislația Republicii Moldova nu exclude posibilitatea contractării contractelor de împrumut cu titlu gratuit.

Privit sub aspect actual, împrumutul public în majoritatea țărilor este un mijloc de mărire a veniturilor bugetare. Totodată, acordarea de împrumuturi nerambursabile rezultate cu contractarea de noi împrumuturi pentru stingerea celor



vechi, poate duce la supraîndatorarea statului. În acest sens, politica bugetară anuală a statelor este orientată spre evitarea deficitelor publice excesive [5, art. 104 c].

În țările europene, necesitatea contractării împrumuturilor este reglementată și de Tratatul de instituire a Comunității Europene, care permite țărilor-membre să contracteze împrumuturi doar pînă la 60% din produsul intern brut la prețurile pieței.

În Republica Moldova, sediul juridic al împrumutului public este Legea nr. 419 din 22.12.2006 cu privire la datoria publică, garanția de stat și recreditarea de stat.

Art. 2 din legea menționată prevede expres că în categoria împrumuturilor publice sînt incluse: datoria de stat, datoria Băncii Naționale a Moldovei, datoria unităților administrativ-teritoriale, a instituțiilor publice finanțate, integral sau parțial, de la bugetul de stat sau local, datoria ce rezultă din împrumuturile interne și externe ale societăților comerciale în care statul și/sau unitatea administrativ-teritorială deține de 50% din capitalul social și datoria întreprinderilor de stat municipale [8, art. 2].

De asemenea, în Republica Moldova, Parlamentul și-a rezervat exclusiv dreptul de a decide împrumuturile de stat. În acest sens, art. 6 din Legea nr. 419 din 22.12.2006 privind datoria publică, garanțiile de stat și recreditarea de stat a rezervat legislativului nu aprobarea fiecărui împrumut public, ci numai a plafoanelor datoriiilor interne și externe, care sînt stabilite prin legea bugetară anuală. Prin legea bugetară anuală, parlamentul poate aproba plafoanele distincte pentru datoria de stat internă, datoria de stat externă și pentru garanțiile de stat, pentru împrumuturile de stat interne și externe [1, p. 216].

Concomitent, în literatura de specialitate apar opinii diferite, potrivit cărora, din punct de vedere al naturii juridice, împrumutul de stat fie este „act de suveranitate”, fie „act legislativ”, fie „contract de drept public” [1, p. 217]. În realitate, însă, împrumuturile publice, aprobate de parlament, comportă atît elemente ale actelor legislative, cît și ale celor de suveranitate în toate statele în care legile sînt cele mai importante acte de conducere și, în consecință, sînt și manifestări ale suveranității statale.

Astfel, art. 2 din Legea cu privire la datoria publică, garanțiile de stat și recreditarea de stat nr. 419 din 22.12.2006 prevede că datoria de stat este un angajament asumat, în contul și în numele statului, de către guvern, în calitate de garant, de a plăti la scadență obligațiile neonorate [8, art. 2]. Așadar, guvernul, reprezentat de Ministerul Finanțelor, este autorizat să contracteze împrumuturi de stat și să acorde garanții de stat în temeiul contractelor încheiate. În calitate de consultant juridic, la încheierea contractelor de împrumut se ia în vedere și opinia legală a Ministerului Justiției.

Studiul împrumuturilor publice este de o importanță capitală și constituie o problemă majoră. Atunci cînd se afirmă că statul este nevoit să recurgă la împrumuturi, se are în vedere faptul că statul apelează la credit public, contractînd împrumuturi sau atrăgînd la dispoziția sa o parte din veniturile bănești temporar disponibile ale populației prin casele de economii. Creditul public este o formă a capitalului de împrumut care apare pe piața capitalului bănesc de împrumut [4, p. 237].

Astfel, creditul public devine o formă de atragere a unor mijloace bănești de către stat, pentru a fi utilizate la acoperirea unor goluri temporare de casă sau a unor cheltuieli

publice, cum sînt cele de apărare, sănătate, achitarea unor dobînzi datorate, rambursarea datoriei publice scadente etc. [2, p. 211]. Rambursarea împrumuturilor și plata dobînzii aferente se efectuează, în general, din veniturile publice.

În general, creditul public poate să îmbrace două forme: împrumutul de stat și depunerile în casele de economii. În literatura de specialitate, împrumuturile de stat sînt abordate prin prisma avantajelor și dezavantajelor lor. În opinia profesorului Ioan Gliga, acestea sînt următoarele:

a) *avantajele* împrumuturilor de stat, evidențiate pentru condițiile economiilor naționale liber capitaliste, și anume:

– consolidează patrimoniul statului prin valorile viitoare reale create ca urmare a întrebunțării în folos public a sumelor de bani împrumutate;

– sînt mijloace de încurajare a economiilor bănești și de activare a unor capitaluri particulare, ușurînd plasarea de capital autohton în economia națională.

Aceste avantaje manifestă un rezultat destul de înalt, însă numai pentru împrumuturile contractate de stat de la cetățeni și capitaliștii autohtoni în scopul de investiții în economia națională.

b) *dezavantajele* împrumuturilor de stat în statele contemporane sînt următoarele:

- angajează generațiile viitoare, obligîndu-le să suporte cheltuielile de rambursare;

- reduc capitalul particular circulant din economia națională cu consecințele de împiedicare a procesului normal de dezvoltare a producției, influențază creșterea și micșorarea capacității contributive a cetățenilor [3, p. 276-277].

În viziunea altor specialiști în domeniu, împrumuturile de stat comportă și alte avantaje:

- reflectă credibilitatea credi-



torilor față de statul-debitor și economia acestuia, fiind un factor de stabilitate financiară;

- angajează creditorii în dezvoltarea și rentabilizarea economiilor statelor-debitoare pentru rambursarea împrumuturilor de stat acordate [1, p. 214].

Confruntarea avantajelor și dezavantajelor împrumuturilor de stat oferă concluzii diferite. În general, împrumutul public trebuie considerat un mijloc la care este justificat să se recugă numai atunci când se dovedește inevitabil și, pe cât posibil, nu în scopuri de consum, ci numai investiționale. În asemenea condiții, împrumuturile sporesc avuția națională prin: modernizarea mijloacelor de comunicație și transport, modernizarea infrastructurii publice, dezvoltarea resurselor energetice, amplificarea exploatarea resurselor naturale etc., toate acestea oferind generațiilor viitoare avantaje și posibilități sporite de rambursare a respectivelor împrumuturi.

În Republica Moldova, sînt stimulate împrumuturile contractate de guvern de la organismele financiare internaționale pentru diverse proiecte investiționale. De exemplu, prin Hotărîrea Guvernului nr. 246 din 08.04.2010 cu privire la modul de aplicare a cotei zero a TVA la livrările de mărfuri, servicii efectuate pe teritoriul țării și de acordare a facilităților fiscale și vamale pentru proiectele de asistență tehnică și investițională în derulare, care cad sub incidența tratatelor internaționale la care Republica Moldova este parte, în scopul sprijinirii proiectelor de asistență tehnică în derulare, importatorilor li se aplică scutiri la impozitul pe venit, accize, taxe vamale, precum și se aplică cota zero a TVA pentru mărfurile și serviciile destinate acestora [9, pct. (1)].

Concluzii. Volumul disponibilităților financiare, atît ale fiecărei

instituții, cît și cele statale, capabile de a acoperi o parte din golurile financiare, precum și necesitatea echilibrării cheltuielilor bugetare cu veniturile bugetare, determină statele contemporane – într-o măsură mai mare sau mai mică – să recurgă la alte surse de finanțare. La etapa actuală, apelul statelor la împrumuturi în scopul susținerii economiilor se dovedește a fi unul imperios necesar.

În acest sens, dat fiind faptul că legislativului Republicii Moldova îi aparține prerogativa de a determina plafonul datoriilor publice viitoare, recurgerea la această sursă bugetară extraordinară urmează a fi efectuată de o manevră extrem de fină, astfel încît să nu afecteze generațiile viitoare.

Referințe bibliografice

1. Armeanic Alexandru. *Drept financiar*: Ediția a II-a, revizuită și adăugată. Chișinău: Editura ASEM, 2008.
2. Condor Ioan. *Dreptul finanțelor publice*. București: Editura Fundației „România de mîine”, 2006.
3. Gliga Ioan. *Dreptul finanțelor publice*. București: Editura ALL, 1994.
4. Văcărel Iulian. *Finanțele publice. Teorie și practică*. București: Editura Didactică și Pedagogică, 1981.
5. *Tratatul privind Uniunea Europeană* (92/C 191/01).
6. *Codul civil al Republicii Moldova*, nr. 1107-XV din 06.06.2002. În: Monitorul Oficial al RM nr. 82-86/661 din 22.06.2002.
7. *Legea bugetului de stat pe anul 2013*, nr. 249 din 02.11.2012. Monitorul Oficial al RM nr. 263-269/853 din 21.12.2012.
8. *Legea nr. 419-XVI din 22.12.2006 cu privire la datoria publică, garanțiile de stat și recreditarea de stat*. În: Monitorul Oficial al RM nr. 32-35/114 din 09.03.2007.
9. Hotărîrea Guvernului Republicii Moldova nr. 246 din 08.04.2010 *cu pri-*

vire la modul de aplicare a cotei zero a TVA la livrările de mărfuri, servicii efectuate pe teritoriul țării și de acordare a facilităților fiscale și vamale pentru proiectele de asistență tehnică și investițională în derulare, care cad sub incidența tratatelor internaționale la care Republica Moldova este parte.