TRĂSĂTURILE CARACTERISTICE ALE ÎMPRUMUTULUI DE STAT

Doina CUCIURCA

Împrumutul de stat are o importanță deosebită în ceea ce privește activitatea financiar-economică a statului prin faptul că aceasta nemijlocit ține de dezvoltarea economică a țării, prin care se are în vedere inclusiv creșterea activității investiționale, îmbunătățirea condițiilor sociale și celor economice, iar din punct de vedere financiar, împrumutul este utilizat pentru finanțarea deficitului bugetar și acoperirea necesităților decalajului temporar de casă al bugetului de stat. Referitor la trăsăturile caracteristice ale împrumutului de stat, determinăm următoarele:

Caracterul legal al împrumutului de stat este generat de instituirea obligativității unei autorizări prealabile din partea Parlamentului. Având în vedere importanta și consecințele împrumuturilor publice, în teoria generală a acestor împrumuturi s-a consacrat conceptul că împrumutul de stat se poate contracta numai cu aprobarea puterii legislative. Totodată, subliniem că împrumuturile publice sunt **„guvernate"** aflându-se sub semnul reglementărilor imperative din domeniu, ce impun *condiții restrictive*:

- *autoritățile contractante* sau *garante* nu pot fi decât statul, prin Ministerul Finanțelor sau autoritățile administrației publice locale. Alte entități pot acționa numai potrivit condițiilor restrictive ale legii speciale;
- împrumuturile publice sunt *plafonate*, cuantumurile fiind circumstanțiate de asigurarea echilibrului bugetar și de destinațiile prevăzute de lege. Din această perspectivă, avem noțiunea de *plafon de îndatorare publică* – totalitatea împrumuturilor (venituri extraordinare ale sistemului bugetar) pe care le poate contracta sau garanta statul sau autoritățile administrației publice locale pe o perioadă de un an, acesta fiind stabilit printr-un acte de autorizare – lege sau hotărârea unui consiliu local, după caz [1, p. 126];
- pe parcursul unui an, împrumuturile guvernamentale pot fi contractate de Ministerul Finanțelor doar în scopurile prevăzute de legea specială, independent de evoluția disponibilităților;

- banca Națională a Moldovei, Ministerul Economiei şi alte autorități ale administrației publice centrale, precum şi autoritățile administrației publice locale prezintă Ministerului Finanțelor informația necesară pentru întocmirea planului şi a prognozelor anuale ale datoriei de stat, ale garanțiilor de stat şi ale garanțiilor unităților administrativ-teritoriale, precum şi ale datoriei sectorului public [2, art. 9];

- împrumutul public este gestionat în regim de drept public, de către unicul administrator – Ministerul Finanțelor [2, art. 4].

Caracterul contractual presupune că împrumutul de stat exprimă acordul de voință al parților, cu o precizare: condițiile de emisiune şi rambursare, forma şi mărimea venitului pe care îl asigură şi eventualele avantaje acordate împrumutătorilor se stabilesc de organele de decizie competente ale statului, fără consultarea prealabilă a subscriitorilor potențiali. La fel împrumuturile de stat nu presupun negocierea condițiilor de acordare şi de rambursare a împrumutului şi de asemenea obligația de a prezenta o garanție materială în favoarea împrumutătorului, ci are la baza principiul facultativității.

Practica internațională a cunoscut însă şi împrumuturi publice forțate, când subscrierea nu a fost lăsata la latitudinea subscriitorilor, ci a avut un caracter obligatoriu. Statele au recurs la împrumuturile forțate în împrejurări excepționale, respectiv atunci când independența națională şi integritatea teritorială a statului au fost amenințate grav.

Chiar dacă prospectul de emisiune şi condițiile de rambursare ale unor asemenea împrumuturi sunt mai puțin atractive, subscriitorii apreciază interesul național şi îşi fac datoria patriotică de a subscrie.

În acest mod, persoanele interesate acceptă condițiile sau după caz le refuză, dar nu pot să ceară un tratament preferențial față de ceilalți subscriitori [3, p.87]. Actul juridic de contractare a datoriei publice are caracter contractual, exprimând acordul de voință al părților în privința creditului public, deşi împrumutatul sau garantul este purtătorul autorității statale; autorizarea de către Parlament a împrumuturilor de stat a generat discuții cu privire la *natura juridică* a acestora, în doctrina financiară veche tendința fiind de calificare a lor ca *act de suveranitate, act legislativ, contract de drept public* [4, p.316].

Indiferent de calitatea împrumutatului sau a garantului, împrumutul public are un caracter convențional, legea însăşi folosind noțiunea de

contractare; actul de îndatorare publică este un act juridic de o factură specială, particularizat în raport cu cel din dreptul comun:

- posibilitatea de exprimare a voinței părților este limitată: pe de o parte, limitele sunt cele care rezultă din lege și din actul de autorizare a împrumutului: condițiile emisiunii, stabilite în actul de autorizare, trebuie să fie respectate întocmai. Chiar și atunci când statul sau autoritatea administrației publice locale se împrumută pe piața financiar-bancară, esențialmente privată, când împrumutul ia forma unui contract clasic, deși caracterul negociat este declarat, acesta trebuie să se încadreze în limitele sus-menționate, pe de altă parte, pentru unele specii de instrumente ale datoriei publice, de exemplu, valori mobiliare de stat din cadrul emisiunilor publice, statul stabilește condițiile de împrumut, fără a ține cont de potențialii subscriitori, aceștea neavând decât să accepte sau să refuze condițiile emisiunii publice, împrumutul având afinități cu contractul de adeziune [4, p. 317];
- *instrumentele datoriei publice sunt diversificate*, unele încadrabile în categoria efectelor publice, de exemplu, bonurile, obligațiunile;
- împrumutul are caracter *oneros,* fiind purtător de dobânzi sau câștiguri sau o formă combinată a acestora, la care se pot adăuga alte avantaje;
- împrumutul are caracter necondiționat și irevocabil.

Caracterul rambursabil are la baza principiul restituirii, el restituindu-se la termenul fixat persoanelor fizice sau juridice care l-au acordat, deci reprezintă un mijloc de mobilizare temporară la dispoziția statului a unor sume pe care acesta le va restitui, după o perioadă de timp creditorilor respectivi. De aceea, în momentul plasării unui împrumut public, statul fixează termenul de rambursare a acestuia, care poate fi mai îndepărtat sau mai apropiat, în funcție de evoluția previzibilă a veniturilor și cheltuielilor publice. Totuși de la această regulă fac excepție ***împrumuturile perpetue*** care se manifestă prin faptul că statul nu fixează termenele de restituire, dar plătește anumite dobânzi creditorilor. În cazul în care acestea în timp reprezintă o convenienta economică, statul le răscumpără la bursă.

Cel din urmă caracter, și anume, **asigurarea statului prin care creditorii obțin pe lângă rambursare și anumite dobânzi, avantaje sau mai bine spus o contraprestație**. Altfel spus, împrumuturile

publice nu se acordă cu titlu gratuit, ci în schimbul unor **contraprestații directe** la care autoritățile statale se obligă solemn. „Prețul" dreptului de folosință temporară a sumelor împrumutate poate îmbrăca forma dobânzii, forma câștigului sau ambele forme, după caz, la care se adăugă, des, şi alte avantaje materiale, inclusiv de natura unor facilitați fiscale. În anumite situații, avantajele oferite de stat la lansarea unui împrumut sunt restrânse.

Uneori doctrina [3, p.88] deosebeşte împrumutul public de împrumutul privat, în principal prin faptul că, în cazul primului, clauzele nu sunt discutate (negociate) şi 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. De fapt, *împrumutul de stat are un regim juridic de drept public, întrucât este de interes public*.

Referințe:

1. ŞAGUNA, D. D. *Drept financiar public*. București: C.H. Beck, 2017. 430 p.
2. Legea Republicii Moldova nr.419-XVI din 22.12.2006 cu privire la datoria sectorului public, garanțiile de stat şi recreditarea de stat. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova* din 09.03.2007, nr.32-35/114.
3. BĂLAN, E. *Drept financiar*. Bucureşti: All Beck 2007. 392 p.
4. POSTOLACHE, R. *Drept financiar*. București: C.H. Beck, 2013. 424 p.