

## ÎMPRUMUTURILE DE STAT EXTERNE ȘI GARANȚIILE ACESTORA

Lect.univ.dr. Anișoara Băbălău

*The creditor's structure for an external debt shows the preponderance of financial resources coming from international bodies. State creditors - either bilateral or multilateral - remained in majority, but their number diminishes year after year in favor of private creditors, and the loans which have as a source private financing reached to 42% of the total, especially on the basis of increasing portfolio investments, showing that the perception of private investors has not inclined towards the country risk which reflects the openness degree of the Romanian economy.*

**1. Aspecte generale.** Împrumuturile contractate de stat de pe piața externă fac parte din *datoria publică externă* și reprezintă o obligație necondiționată și irevocabilă a statului de rambursare a lor, de plată a dobânzilor și a altor costuri aferente. Astfel de împrumuturi se efectuează cu scopul de a finanța deficitul bugetar, pentru susținerea balanței de plăți, consolidarea rezervei valutare a statului, finanțarea investițiilor pentru sectoarele prioritare<sup>1</sup>. Instrumentele datoriei publice externe sunt următoarele: titlurile de stat în valută, emise pe piețele financiare externe; împrumuturile de la guverne străine, agenții guvernamentale străine, instituții financiare internaționale sau alte organizații internaționale; împrumuturile de la băncile străine sau de la companii străine, după caz. *Titlurile de stat în valută, emise pe piețele financiare externe* sunt înregistrări care atestă datoria publică sub formă de bonuri, certificate de trezorerie sau alte instrumente financiare și constituie împrumuturile statului în valută, pe termen scurt, mediu și lung; după caz, pot fi emise sub formă materializată sau dematerializată, nominative sau la purtător, negociabile ori nenegociabile. Angajarea împrumuturilor externe prin titluri de stat se poate face numai condiționat de încadrarea lor în plafonul anual de îndatorare publică externă, aprobat de Parlament, iar emisia, regimul, circulația și plata titlurilor în cauză sunt comune titlurilor de stat în monedă națională. *Împrumuturi contractate direct de stat de la*

---

<sup>1</sup>*Bibliografie:* Văcărel Iulian și colaboratorii, *Finante publice*, editia a IV a, Editura Didactică și Pedagogică, București, 2004. Șaguna Dan Drosu, *Tratat de drept financiar și fiscal*, Editura All Beck, București 2001; Petică Roman Doina, *Dreptul finanțelor publice*, Casa de Editură și Presă Tribuna, Sibiu, 2004; Gliga Ioan, *Drept financiar*, Editura Humanitas, București, 1998; Ciuvăț Vasile, *Drept financiar*, Editura Universitaria, Craiova, 2001; Condor Ioan, *Drept financiar, bugetar și fiscal*, Editura Fundației România de Mâine, București, 2006; Băbălău Anișoara, *Drept financiar*, Editura Universitaria, Craiova, 2004.

*diverși terți străini.* Guvernul, prin Ministerul Finanțelor Publice, poate contracta împrumuturi externe, în limitele plafonului anual de îndatorare publică, de la guverne străine, agenții guvernamentale străine, instituții financiare internaționale, bănci sau companii străine, investitori privați străini. Principalele instituții financiare internaționale de la care contractăm împrumuturi externe sunt, în plan universal, *Fondul Monetar Internațional și Banca Mondială*, iar în plan regional *Banca Europeană pentru Reconstrucție și Dezvoltare*.

**2. Fondul Monetar Internațional** a fost creat la Conferința monetară financiară a Națiunilor Unite de la Bretton Woods, din 1944 și a început să funcționeze la 1 martie 1947. Și-a început activitatea cu un număr de 39 de țări membre, iar în prezent numără peste 180. Scopul creării F.M.I. a fost stabilirea unui cadru permanent de cooperare pentru reglementarea monetară internațională. Organismul care trasează politica F.M.I. este Comitetul Interimar, compus din miniștrii a 24 de țări care au un loc în Consiliul Executiv, aleși în mod egal din țările industrializate și cele în curs de dezvoltare. Președenția Comitetului este asigurată prin rotație. Consiliul executiv este prezidat de directorul general, numit pe o perioadă de 5 ani. Lui este delegată competența punerii în practică a politici promovate de acest mecanism. Conducerea activității F.M.I. este asigurată de Consiliul Guvernatorilor, în componența căruia intră câte un reprezentant din țările membre, numit prin alternanță, care pot fi miniștrii de finanțe ori guvernatorii băncilor centrale ale statelor în cauză. Deciziile sunt luate prin vot proporțional, fiecare țară are un număr mic de voturi de bază, care se multiplică proporțional cu mărimea cotei de participare. Astfel, puterea de votare este semnificativ determinată de contribuția financiară în cadrul F.M.I., care, la rândul ei, este stabilită în funcție de indicatorii economici și financiari ai fiecărei țări. România este membră a F.M.I. din 1972.

*Obiectivele actuale ale Fondului Monetar Internațional* sunt: -promovarea cooperării monetare internaționale; -promovarea stabilității valutare; -scurtarea duratei și reducerea gradului de dezechilibru al balanței de plăți externe, prin acordarea de credite statelor-membre. Acordarea unor astfel de credite statelor-membre cu deficit în balanța de plăți se înscrie în facilitățile acordate acestora. Din rândul *facilităților ordinare*, se detașează *Acordul Stand-by*, care constă în asistența acordată membrilor săi pe maximum 3 ani pentru echilibrarea balanței de plăți. Astfel, țara care beneficiază de facilități ordinare dispune de o linie de creditare, din care se eliberează, într-un număr de tranșe, creditul acordat. *Facilitățile speciale* sunt de natură conjuncturală și au fost create după 1990, datorită transformărilor în plan economic și politic din spațiul european central și de est. Aceste facilități au constat în acordarea de împrumuturi, cu o perioadă de rambursare cuprinsă între 4 și 10 ani. *Facilitățile financiare compensatorii* constau în acordarea de asistență financiară țărilor aflate în criză datorită scăderii exportului.

Toate aceste credite se acordă numai după îndeplinirea unor condiții impuse de F.M.I. în vederea redresării balanței de plăți, într-o perioadă determinată. Condițiile impuse de F.M.I. fac obiectul unor negocieri cu guvernele statelor membre, încheiate prin perfectarea unor acorduri, prin care beneficiari

creditelor se angajează să pună în aplicare un program de politică economică (prin respectarea unor criterii economice performante referitoare la rata dobânzilor, creditul intern, sistemul prețurilor, cursul valutar, finanțarea sectorului public). Astfel, F.M.I. are puteri importante de control anual global cu privire la politica economică a statelor-membre și le poate sancționa recurgând de la constrângerea morală până la suspendarea ajutorului acordat.

**3. Banca Internațională pentru Reconstrucție și Dezvoltare (B.I.R.D. sau Banca Mondială)** a fost înființată în anul 1944, în paralel cu F.M.I.. Are structuri echivalente cu Fondul Monetar Internațional; de altfel, nici un stat nu este admis ca membru B.I.R.D., dacă nu a aderat inițial la F.M.I. Banca Mondială a fost creată pentru sprijinirea țărilor care au suferit pierderi materiale după cel de-al doilea Război Mondial. Grupul Băncii Mondiale s-a creat prin aderarea la Banca Internațională pentru Reconstrucție și Dezvoltare (înființată în anul 1944, la Washington) a încă două instituții –Corporația Financiară Internațională (1956) și Asociația Internațională pentru Dezvoltare (1960). Banca Mondială este o instituție specializată a O.N.U. și principalul organism cu caracter universal de finanțare a dezvoltării economice. *Obiectivele actuale* sunt: -sprijinirea investițiilor economice ale statelor membre în curs de dezvoltare, prin acordarea de împrumuturi pe termen lung; -acordarea de credite organismelor guvernamentale, instituțiilor publice ori particulare pentru proiecte de investiții din diverse domenii (agricultură, energie, educație, sănătate); -garantarea împrumuturilor obținute de statele membre pe piața financiară internațională. Organizatoric, Grupul Băncii Mondiale are o structură asemănătoare F.M.I., în sensul că autoritatea sa supremă este Consiliul Guvernatorilor, iar conducerea operativă este realizată de consiliul directorilor executivi. Acesta este alcătuit din 24 de membri, din rândul cărora SUA, Japonia, Marea Britanie, Germania și Franța sunt membri de drept, restul 19 fiind desemnați de către grupurile de state membre ale acestei instituții. Președinția Consiliului Directorilor Executivi este rezervată SUA, iar ședințele se desfășoară de două ori pe săptămână. Întreirile Comitetului Interimar au loc de două ori pe an (primăvara și toamna), pentru a superviza transferul resurselor băncii către țările în curs de dezvoltare.

*Banca Europeană pentru Reconstrucție și Dezvoltare* a fost înființată cu ocazia negocierilor desfășurate în cadrul Grupului celor Șapte (G7), încheiate la 29 mai 1990. Are sediul la Londra, iar printre *obiectivele sale* se numără sprijinirea unor țări în vederea trecerii la economia de piață, promovarea inițiativei private în țările Europei Centrale și de Răsărit, finanțarea acțiunilor care vizează protecția mediului înconjurător, susținerea proiectelor de infrastructură guvernamentală. Capitalul subscris de țările membre se varsă în dolari, euro, yeni japonezi.

B.E.R.D. este condusă de un Consiliu al Guvernatorilor. Un alt organism de conducere este Comitetul Executiv, compus din 23 de membri, din care 9 reprezintă țările membre ale Uniunii Europene, unul reprezintă UE, unul este din partea Băncii Europene pentru Investiții, iar restul sunt din afara spațiului european.

**4. Garanțiile de stat pentru împrumuturi externe.** Ministerul Finanțelor, în numele statului român, este autorizat să acorde garanții de stat pentru împrumuturile externe, contractate pentru finanțarea unor investiții de importanță majoră pentru societate, pentru creșterea rezervei valutare a statului etc. Garanțiile de stat pentru împrumuturi externe constau în angajamentele pe care statul român, prin Ministerul Finanțelor Publice, și le asumă față de creditorii externi, de a plăti acestora sumele împrumutate de anumite persoane juridice autohtone, în cazul neexecutării obligațiilor de plată. Valoarea totală a garanțiilor de stat pentru împrumuturi externe care pot fi acordate într-un an trebuie să se încadreze în plafonul de îndatorare publică externă, aprobat anual de Guvern. Procedura emiterii garanțiilor de stat pentru împrumuturi externe prevede acceptarea de Ministerul Finanțelor a clauzelor cuprinse în contractele de împrumut încheiate între persoanele juridice și instituțiile creditoare. Astfel, între Ministerul Finanțelor, în calitate de garant, și persoanele juridice care contractează un împrumut extern, în calitate de garantat se încheie *o convenție* în care sunt stipulate drepturile și obligațiile părților semnatare, inclusiv cele referitoare la plata comisionului de risc. În baza acestei convenții, Ministerul Finanțelor emite *scrisoarea de garanție* în favoarea instituției creditoare.

*Cuantumul comisionului de risc* se determină în funcție de gradul de risc și se virează în contul fondului de risc de către beneficiarul creditului garantat. *Fondul de risc* se gestionează în regim extrabugetar de către Ministerul Finanțelor Publice, prin contul general al trezoreriei statului și se constituie din sume încasate sub formă de comisioane de la beneficiarii împrumuturilor externe garantate, din dobânzile obținute din plasamentele sumelor aflate în depozite, din majorările de întârziere aplicate pentru neplata în termen a comisioanelor, din fondurile bugetare alocate în acest scop, precum și din alte surse legal constituite. *Plata* împrumuturilor externe garantate de stat se face de către beneficiarul împrumuturilor. Dacă acesta nu-și îndeplinește obligațiile de plată, instituția creditoare va comunica această situație în scris Ministerului Finanțelor, în vederea exercitării calității de garant. În aceste condiții, Ministerul Finanțelor va solicita BNR plata la extern a sumelor scadente către instituția creditoare, urmând a deconta contravaloarea în lei a sumelor plătite la bancă, a doua zi lucrătoare de la primirea confirmării de plată la extern. Aceste plăți urmează să fie recuperate de la beneficiarii creditelor. Sumele recuperate constituie venituri pentru fondul de risc. Stingerea obligațiilor ce decurg din contractul de împrumut atrage încetarea valabilității scrisorii de garanție.

**5. Operațiuni privind gestionarea și înregistrarea datoriei publice.**  
*Operațiuni privind gestionarea datoriei publice.* Prin *gestiunea datoriei publice* înțelegem operațiunile privind contractarea împrumuturilor interne și externe, organizarea și ținerea evidenței în conturi specifice, rambursarea datoriei publice, calculul și plata dobânzilor etc. Astfel, datoria publică se gestionează distinct pe cele două forme ale sale: datoria publică internă; datoria publică externă. De asemenea, datoria publică se cuantifică în funcție de termenul pentru care se contractează împrumuturile: datoria publică pe termen scurt (flotantă); datoria

publică pe termen mediu și lung (consolidată). Instituția publică autorizată legal să administreze datoria publică și garanțiile de stat este Ministerul Finanțelor Publice, prin aparatul de specialitate din cadrul acestuia. Operațiunile de gestiune cele mai frecvente sunt: *gestionarea normală a datoriei publice* constă în plata dobânzilor stipulate în contractul de împrumut; *gestionarea excepțională* cuprinde operațiunea de conversiune a datoriei publice. Conversiunea este operațiunea care constă în schimbarea titlului vechi de împrumut contra unui titlu având aceeași valoare, dar purtând o dobândă mai mică. Acest procedeu se aplică exclusiv împrumuturilor de stat interne. Operațiunea de conversiune poate fi determinată de dificultățile financiare ale statului debitor, dar și de scăderea pe piața internă a ratei dobânzilor, ca urmare a sporirii capitalului disponibil; *amortizarea datoriei publice* se referă la rambursarea împrumutului la o anumită dată stipulată în contract. Se disting două tipuri de amortizare, recunoscute oficial la care se adaugă cea de-a treia, nerecunoscută oficial, dar care este cea mai importantă în practică. *Aamortizarea obligatorie* cunoaște trei modalități: rambursarea la dată unică, când statul se angajează să ramburseze global împrumutul la o dată scadentă; rambursarea anticipată, posibilă doar prin cumpărări la bursă; rambursarea eșalonată, cea mai favorizată în împrumuturile pe termen lung. *Aamortizarea facultativă* este întâlnită în cazul împrumuturilor pe termen lung. În cadrul acestor împrumuturi, există posibilitatea rambursării împrumutului înainte de scadență, chiar și atunci când există interdicții de rambursare anticipată, prin răscumpărarea titlurilor la bursă. Astfel, se amortizează datoria înainte de scadență. *Amortizarea indirectă* este făcută de deprecierea monetară. Astfel, oricare ar fi întinderea deprecierei monetare, statul nu rambursează și nu plătește dobânzi decât pe baza valorii nominale a titlurilor de împrumut.

**6. Operațiuni privind înregistrarea datoriei publice și a garanțiilor de stat.** Pentru înregistrarea datoriei publice și a garanțiilor de stat, Ministerul Finanțelor Publice ține registre în care sunt înscrise mențiuni privind împrumuturile care implică datoria publică. Registrul datoriei publice a statului are două componente: subregistru datorii publice interne și subregistru datorii publice externe. Registrul garanțiilor de stat pentru împrumuturi are și el două componente: subregistru garanțiilor interne de stat și subregistru garanțiilor externe de stat. Registrele cuprind date privind situația datoriei publice, a scrisorilor de garanție, inclusiv valoarea acestora, nivelul dobânzilor, comisioanelor. Ministerul Finanțelor Publice are competența de a exercita controlul în domeniul împrumuturilor publice, de a constata contravențiile și de a aplica sancțiuni legale în cazul constatării unor abateri. De asemenea, împreună cu BNR și băncile comerciale, Ministerul Finanțelor Publice întocmește anual și contul general al datoriei publice a statului, care constituie *anexă* la contul general anual de execuție al bugetului de stat.