

ROMANIA'S PUBLIC DEBT. STRUCTURE AND EVOLUTION

Alina Georgiana HOLT
Universitatea “Constantin Brancusi” din Targu-Jiu

ABSTRACT

PUBLIC DEBT IS THE DIRECT EFFECT OF THE CUMULATIVE BUDGET DEFICITS OF THE PREVIOUS PERIOD TO BE BORROWED. PUBLIC DEBT, THROUGH ITS BALANCE, IS A FACTOR THAT EXPLAINS IN PART THE EXISTENCE OF BUDGET DEFICITS AND EVEN THEIR GROWTH. ANALYZING THE IMPACT OF EXTERNAL PUBLIC DEBT ON THE FINANCIAL STRUCTURE OF A STATE INVOLVES A COMPLEX EXERCISE WITH MULTIPLE IMPLICATIONS. THIS ANALYSIS SHOULD TAKE INTO ACCOUNT THE FOLLOWING: THE TREND OF THE EXTERNAL PUBLIC DEBT INDICATOR RELATIVE TO GROSS DOMESTIC PRODUCT (GDP); THE EXTERNAL DEBT-TO-GDP RATIO IS STRENGTHENING AT A HIGH LEVEL BUT WITH AN ACCEPTABLE REFINANCING RISK AND MAINTAINING THE ECONOMIC GROWTH TREND; EXTERNAL PUBLIC DEBT STRUCTURE THAT MAY INCREASE THE LIKELIHOOD OF ADVERSE CIRCUMSTANCES OCCURRING.

KEY WORDS: PUBLIC DEBT, PUBLIC DEBT BONDS, FLOATING PUBLIC DEBT, CONSOLIDATED PUBLIC DEBT, GOVERNMENT DEBT, LOCAL GOVERNMENT DEBT, GROSS PUBLIC DEBT

În țara noastră, Guvernul este autorizat să contracteze, prin Ministerul Finanțelor Publice, împrumuturi de stat interne și externe în următoarele scopuri: finanțarea deficitului bugetului de stat; refinanțarea datoriei publice; susținerea balanței de plăți și consolidarea rezervei valutare a statului; finanțarea internă și externă a proiectelor de investiții dezvoltarea sectoarelor prioritare ale economiei; finanțarea și dezvoltarea întreprinderilor mici și mijlocii cu capital majoritar românesc; finanțarea achiziționării de bunuri și servicii, inclusiv în materii prime și resurse energetice; îndeplinirea obligațiilor legate de garanțiile de stat pentru împrumuturi; amortizarea și achitarea împrumuturilor guvernamentale și răscumpărarea datoriei neachitate, incluzând capitalul, de costuri; finanțarea necesităților pe termen scurt ale bugetului de stat; finanțarea cheltuielilor legate de lichidarea dezastrelor naturale și ale altor calamități; menținerea în permanență a unui sold corespunzător Contul General al Trezoreriei statului; alte necesități aprobate prin legi speciale.[Popeangă V., V.N. Popeangă, Elemente de finanțe publice, Ed. Academica Brâncuși, Tg-Jiu, 2010, pag. 78]

Alături de impozite și taxe., împrumuturile de stat au apărut și s-au dezvoltat în cadrul finanțelor publice moderne, ca sursă de completare și suplimentare a fondurilor bănești de resurse financiare publice sau ca venituri bugetare extraordinare.

Din punct de vedere terminologic, este des utilizată expresia „împrumut public” care este sinonimă celei de „credit public”. În sfera acestuia sunt incluse atât împrumuturile de

stat, cât și cele ale colectivităților publice (unitățile administrativ-teritoriale).[Hoanță N., Economie și finanțe publice, Ed. Polirom, Iași, 2000, pag. 252]

Prin datorie publică se înțelege totalitatea obligațiilor bănești pe care statul le are la un moment dat față de creditorii interni și externi, rezultat din împrumuturi în moneda națională și în valută, pe termen scurt, mediu și lung, contractate de stat în mod direct sau garantate de către acesta, inclusiv obligațiile față de trezoreria proprie, pentru sumele avansate temporar pentru acoperirea deficitelor bugetului de stat. [Moșteanu T., Buget și trezorerie publică, Ed. Du Style, București, 2009, pag.158]

Datoria publică mai coincide, la un moment dat, cu suma tuturor deficitelor bugetare înregistrate sau cu „ansamblul datoriilor statului rezultate ca urmare a împrumuturilor contractate sau garanțiilor acordate.[Mutașcu M.I., Finanțe publice, Ed a II-a, Ed. Mirton, Timișoara, 2008, pag. 159]

Pentru guvern, datoria publică este o obligație financiară ce presupune plata dobânzii pentru sumele împrumutate și rambursarea la scadență a sumelor contractate cu titlu de împrumut. Aceasta impune un efort financiar, intern și extern pentru țară. Paradoxal, pot exista și anumite avantaje ca urmare a contractării împrumuturilor publice, respectiv acumularea datoriei publice. Aceste avantaje sunt, însă, direct dependente de capacitatea autorităților publice competente de a cheltui eficient banii împrumutați și apoi de a-i rambursa.[Văcărel I., Finanțe Publice, Ed. a VII-a, Ed. Didactică și Pedagogică, București, 2007, pag. 479]

În ceea ce privește destinația resurselor financiare mobilizate cu titlu de împrumut, ar trebui să primeze împrumuturile contractate de stat pentru finanțarea unor proiecte de investiții care vor crea un plus de valoare pe termen mediu și lung, în detrimentul împrumuturilor de stat contractate pentru finanțarea deficitelor bugetare sau a cheltuielilor curente ce reprezintă un consum definitiv de resurse financiare, fără a aduce un beneficiu financiar viitor.

Pentru rambursarea datoriei publice există trei surse de finanțare:

1. impozitele: sunt folosite pentru plata datoriei „neproductive”, care nu finanțează crearea de avuție generatoare de venit, și a dobânzilor aferente acesteia.

2. venitul obținut din finanțarea prin împrumutul de stat a unor investiții productive generatoare de venit folosit, la rândul lui, la finanțarea datoriei. în practică, sunt rare astfel de cazuri.

3. noile împrumuturi, care reprezintă ultimul resort la care recurg guvernele atunci când nu pot finanța serviciul datoriei publice din celelalte două surse arătate.[Hoanță N., op cit., pag. 254]

Dobânda aferentă datoriei publice, comisioanele, precum și cheltuielile ocazionate de emisiunea și plasarea titlurilor de credit reprezintă cheltuieli care se prevăd în bugetul de stat.

Datoria publică externă este un parametru fundamental pentru evaluarea stării finanțelor publice, ea putând fi definită și ca o consecință a următoarelor aspecte macroeconomice:

- capacități de producție reduse, în raport cu consumul, investițiile și cheltuielile publice;
- economisirea internă insuficientă, comparativ cu investițiile și deficitul bugetar;

- deficit al balanței conturilor curente prea ridicat, comparativ cu intrările nete de fonduri;

- ieșiri de capital excesive, sub forma investițiilor directe sau chiar ”scurgeri de capital” în afara granițelor. [Gaftoniuc S., Finanțe internaționale, Editura Economică, București, 2000, pag. 403]

În România, datoria publică cuprinde totalitatea obligațiilor de natura datoriei publice guvernamentale și locale.

Datoria publică totală reflectă totalitatea obligațiilor financiare ale statului, respective guvern, instituții publice, unități administrativ-teritoriale) rămase de onorat la un moment dat, rezultate din contractarea de împrumuturi de pe piața internă și externă, pe termen scurt, mediu și lung. De asemenea, tot în cadrul datoriei publice totale se încadrează și obligațiile statului către trezoreria publică, pentru sumele împrumutate temporar cu scopul acoperirii deficitului bugetar sau al finanțării unor cheltuieli stringente, atunci când există un decalaj între momentul încasării veniturilor previzionate și finanțarea cheltuielilor.

Datoria publică guvernamentală se referă la totalitatea obligațiilor statului la un moment dat, provenind din finanțările rambursabile angajate pe baze contractuale sau garantate de Guvern prin Ministerul Finanțelor Publice.

Datoria publică locală reflectă totalitatea obligațiilor financiare ale unităților administrativ-teritoriale, la un moment dat, care provin din finanțările rambursabile angajate pe baze contractuale sau garantate de către autoritățile administrației publice locale.

Datoria publică brută cuprinde valoarea totală a efectelor publice, indiferent de deținătorii acestora, iar datoria publică netă reprezintă numai valoarea efectelor publice deținute de persoane fizice și juridice, altele decât cele de drept public. Diferența între datoria brută și cea netă reprezintă valoarea efectelor publice în care au fost plasate diferite fonduri aparținând statului.

În funcție de piața pe care se contractează împrumuturile, datoria publică cunoaște două variante: datoria publică internă și datoria publică externă.

Datoria publică internă se referă la împrumuturile de stat contractate de pe piața financiară internă, de la persoane fizice și juridice, nerambursate la un moment dat, iar datoria publică externă reprezintă împrumuturile externe, pe termen mediu sau lung, contractate direct sau de către societățile comerciale, societățile naționale și autoritățile publice locale cu garanția statului.

Raportul dintre cele două componente ale datoriei publice diferă de la o țară la alta în funcție de gradul de dezvoltare economică. Astfel, țările dezvoltate ale lumii apelează într-o proporție covârșitoare la surse interne pentru asigurarea echilibrului financiar și într-o mică măsură sau chiar deloc la sursele externe. În schimb, țările în curs de dezvoltare, nedispunând de o economie competitivă pe plan internațional și de o piață financiară internă consolidată, cu o diversificată ofertă de capital, sunt obligate să apeleze cu precădere la resurse externe.

În funcție de durata pentru care se contractează împrumuturile de stat, se disting: datoria publică flotantă (pe termen scurt) și datoria publică consolidată (pe termen lung). Prima este reprezentată de împrumuturile de stat cu termen de rambursare în același an sau cel mult de la un exercițiu bugetar la altul, pentru acoperirea unor deficite bugetare și cheltuieli neprevăzute. A doua este rezultanta împrumuturilor de stat contractate pe

termene mai mari, pentru necesități de fonduri sau cheltuieli publice care se mențin mai mulți ani, chiar cu perspectivă nelimitată în timp. Prin urmare, datoria publică consolidată poate fi rambursabilă și perpetuă.

Proporția dintre datoria publică flotantă și cea consolidată asigură aprecierea efortului financiar pe care statul este nevoit să îl facă pentru rambursarea datoriei scadente și pentru plata dobânzilor și a altor costuri adiacente aferente în cursul unui an. Cu alte cuvinte, în cadrul datoriei publice totale, datoria publică flotantă ar trebui să aibă o proporție mai redusă, aceasta generând un efort financiar considerabil din partea statului în ceea ce privește rambursarea împrumuturilor și plata costurilor subsecvente acestora.

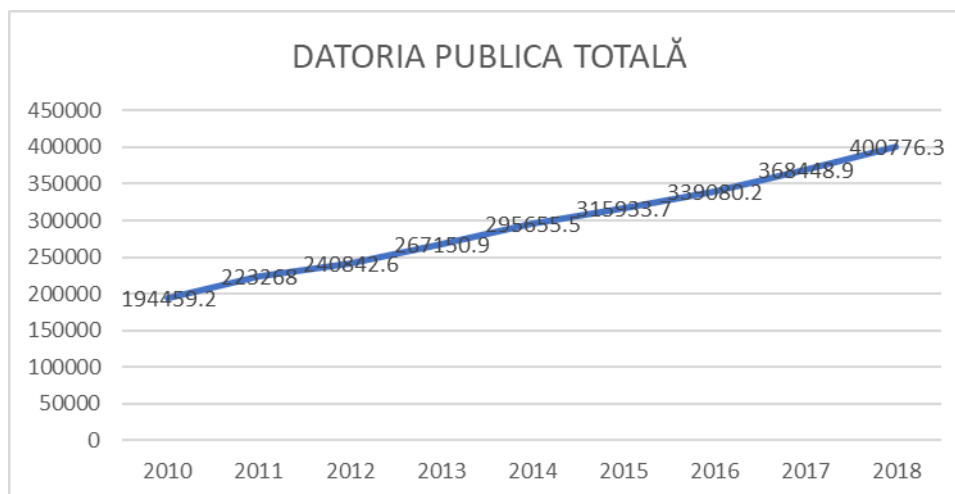
Indiferent de nivelul său și de gradul de exigibilitate, datoria publică a oricărei țări poate fi analizată printr-o serie de indicatori, ce se pot structura în trei categorii:

- a) indicatori privind gradul de îndatorare a țării la un moment dat;
- b) indicatori privind efortul financiar public anual reclamat de datoria publică;
- c) indicatori de structură ai datoriei publice.

Povara datoriei publice se determină cu ajutorul mai multor indicatori:

- raportul dintre serviciul datoriei publice și exportul de bunuri și servicii;
- raportul dintre serviciul datoriei publice și produsul intern brut și raportul dintre dobânda aferentă datoriei externe și exporturi.

Conform datelor furnizate de Ministerul Finanțelor Publice, în perioada 2010-2018, datoria publică a României a cunoscut următoarea evoluție:



Graficul nr. 1. Evoluția datoriei publice totale în perioada 2010-2018

După cum se poate observa, datoria publică totală a crescut de la an la an, în întreg intervalul de timp supus analizei, cea mai mare creștere înregistrându-se în anul 2018 față de anul precedent.

Din analiza datelor publicate de Eurostat, precum și a celor raportate de către ministerul de resort, în toți anii supuși analizei raportul dintre datoria publică și produsul intern brut s-a încadrat în valoarea de referință stabilită prin Tratatul de la Maastricht (metodologia SEC 2010), respectiv nivelul de 60% al datoriei publice în PIB.

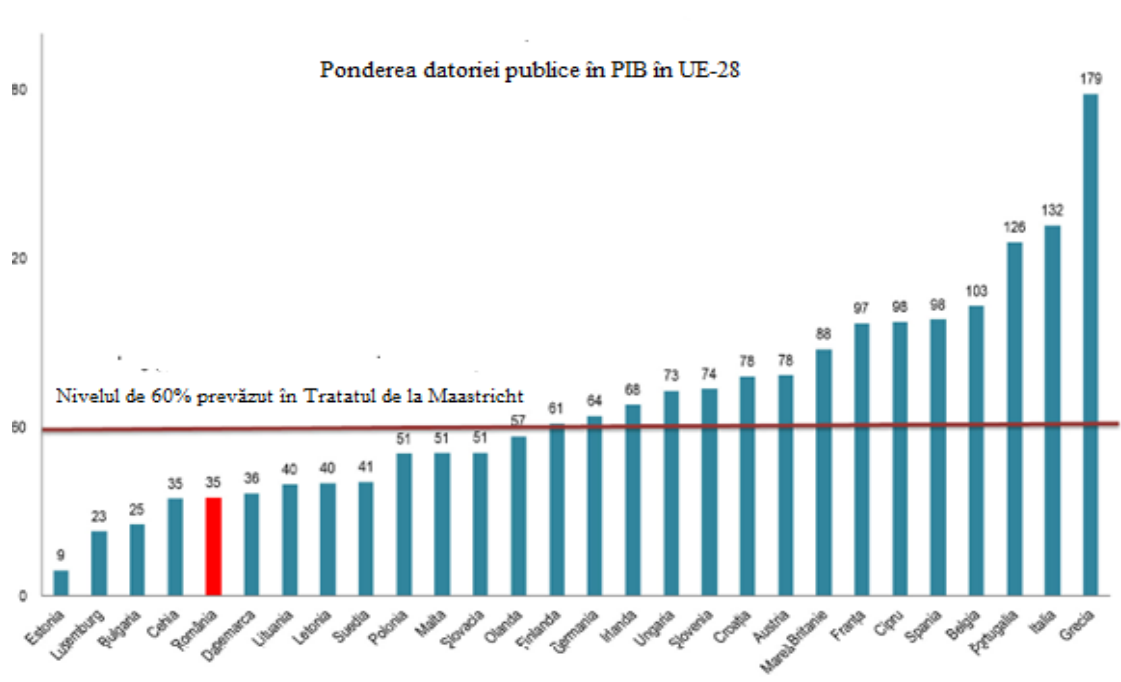
Tabelul nr. 1

Ponderea datoriei publice în PIB

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Ponderea datoriei publice în PIB	36.7%	39.7%	40.5%	41.9%	44.2%	44.3%	44.3%	43.0%	42.4%

Sursa datelor: www.mfinante.ro

Raportul dintre datoria publică și PIB-ul înregistrat de țările membre UE28, potrivit datelor publicate de către Eurostat în anul 2017, se prezintă în grafic astfel:



Sursa datelor: Eurostat

Graficul nr. 2. Ponderea datoriei publice în PIB, UE-28

Indicatorul datoriei publice raportat la produsul intern brut pentru anul 2017 a situat România între primele cinci state membre ale UE-28, cu cea mai scăzută datorie publică în PIB. Având în vedere faptul că deficitul bugetar înregistrat în anul 2017 a fost de 2,9% din PIB, România a ocupat locul 26 din cele 28 de state membre cu cele mai mari deficite bugetare, urmată de Portugalia și Spania.

În ceea ce privește structura datoriei publice, din tabelul de mai jos se poate observa că volumul datoriei publice guvernamentale are o pondere substanțială față de datoria publică locală, în cadrul datoriei publice totale.

Tabelul nr. 2

Structura datoriei publice în perioada 2010-2018

mil. lei

Indicatori	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Datoria publică totală	194,459.2	223,268.0	240,842.6	267,150.9	295,655.5	315,933.7	339,080.2	368,448.9	400,776.3
Datoria publică guvernamentală	182,510.3	210,388.6	226,841.9	252,179.8	280,763.8	299,142.6	323,039.3	353,015.9	384,942.5
Datoria publică locală	11,948.9	12,879.4	14,000.7	14,971.1	14,891.7	16,791.1	16,040.9	15,433.0	15,833.8

Sursa datelor: www.mfinante.ro

Ca și în anii precedenți, în anul 2018, serviciul datoriei publice guvernamentale a deținut cea mai mare pondere în total serviciu datorie publică, din care serviciul datoriei publice guvernamentale directe a avut o pondere de 96,04%.

În funcție de durata pentru care se contractează împrumuturile de stat, situația cu privire la structura datoriei publice guvernamentale este prezentată în tabelul de mai jos:

Tabelul nr. 3

mil. Lei

Structura datoriei publice guvernamentale după scadență

Indicatori	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Datoria publică guvernamentală	25,285.5	33,776.4	182,510.3	210,388.6	226,841.9	252,179.8	280,763.8	299,142.6	323,039.3
- termen scurt	4,658.7	6,421.2	64,095.9	67,788.9	43,428.3	29,453.9	35,713.0	44,695.3	53,619.9
- mediu	5,392.4	7,041.8	42,792.2	55,152.1	77,365.7	94,759.7	83,930.1	74,902.4	62,990.3
- lung	15,234.5	20,313.4	75,622.1	87,447.6	106,047.9	127,966.2	161,120.7	179,544.9	206,429.1

Sursa datelor: www.mfinante.ro

După cum se poate observa, statul roman a apelat cu precădere la împrumuturi de stat pe termen lung, datoria publică guvernamentală consolidată având cea mai mare pondere în totalul datoriei publice guvernamentale. De asemenea, și resursele de împrumut contractate pe termen mediu au o pondere însemnată în cadrul datoriei publice guvernamentale, din anul 2012 observându-se o creștere a volumului acestora. Datoria publică flotantă are un trend ascendent în anii 2012 și 2013, ajungând ca în anul 2018 să aibă o pondere însemnată în datoria publică guvernamentală. Acest fapt se poate pune pe seama necesității finanțării deficitului bugetar sau a finanțării unor cheltuieli publice care nu au putut fi acoperite pe seama veniturilor publice încasate până la acel moment.

Tabelul nr. 4

mil. Lei

Structura datoriei publice guvernamentale după valută

Indicatori	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Datoria publică guvernamentală	25,285.5	33,776.4	182,510.3	210,388.6	226,841.9	252,179.8	280,763.8	299,142.6	323,039.3
RON	6,422.7	7,781.8	82,628.7	101,241.2	99,439.1	111,762.1	126,434.7	148,073.5	170,139.4
USD	10,945.2	14,103.4	8,458.2	6,091.7	12,661.8	16,269.2	24,796.2	26,858.9	26,930.6
EURO	2,703.0	8,179.1	78,118.8	89,349.8	101,873.7	116,459.1	126,304.5	121,707.9	123,498.2

Sursa datelor: www.mfinante.ro

În ceea ce privește piața de pe care s-au contractat împrumuturile de stat, din tabelul nr. 4 se poate observa că în ultimii 3 ani supuși analizei, statul roman a apelat într-o proporție mare la împrumuturile de stat interne, în detrimental creditului extern, așa cum a procedat în intervalul de timp 2010-2015, ceea ce relevă faptul că finanțarea deficitului bugetar și refinanțarea datoriei publice s-au realizat preponderent prin împrumuturi din Contul curent general al Trezoreriei Statului (instrument de administrare a lichidităților) sau de pe piața financiară internă.

Creșterea datoriei publice în monedă națională, pe fondul creșterii datoriei publice guvernamentale a fost determinată în principal de datoria angajată, în baza prevederilor art. 4 din OUG nr. 64/2007, pentru acoperirea necesităților de finanțare a deficitului bugetar, refinanțarea datoriei publice guvernamentale și consolidarea/menținerea rezervei financiare în valută la dispoziția Trezoreriei Publice.

Managementul datoriei publice suscită o problemă importantă, respectiv limitarea sau diminuarea datoriei publice, apelarea cu frecvență la resurse financiare cu titlu de împrumut fiind un fenomen destul de împovărător pentru un stat.

Pentru a se asigura o bună gestiune a datoriei publice, aceasta trebuie structurată într-un mod corect și adecvat capacităților financiare ale unui stat. De asemenea, elementele esențiale care definesc împrumuturile de stat, respectiv ratele dobânzii, scadețele și moneda în care sunt contractate împrumuturile, trebuie să fie stabilite astfel încât serviciul datoriei publice să poată fi onorat fără alte pierderi financiare pentru stat. De asemenea, elementele tehnice ale împrumuturilor de stat nu trebuie să genereze un efort financiar deosebit din partea statului.

Bibliografie

1. Gaftoniuc S., Finanțe internaționale, Editura Economică, București, 2000
 2. Hoanță N., Economie și finanțe publice, Ed. Polirom, Iași, 2000
 3. Moșteanu T., Buget și trezorerie publică, Ed. Du Style, București, 2009
 4. Mutașcu M.I., Finanțe publice, Ed a II-a, Ed. Mirton, Timișoara, 2008
 5. Popeangă V., V.N. Popeangă, Elemente de finanțe publice, Ed. Academica Brâncuși, Tg-Jiu, 2010
 6. Văcărel I., Finanțe Publice, Ed. a VII-a, Ed. Didactică și Pedagogică, București, 2007
- ***www.mfinante.ro
***www.europa.eu
***www.curtedeconturi.ro
*** <https://ec.europa.eu/eurostat>