

## CAPITOLUL I

### CONȚINUTUL ECONOMIC ȘI FUNCȚIILE FINANTELOR PUBLICE

#### 1.1 Conținutul economic al finanțelor publice

Pentru satisfacerea nevoilor generale ale societății este necesară constituirea la dispoziția autorităților publice a unor importante fonduri de resurse financiare publice.

Aceste fonduri sunt constituite în cea mai mare parte pe seama produsului intern brut și sunt utilizate pentru satisfacerea nevoilor sociale, atât de interes național, cât și local. Fondurile la care ne referim se mobilizează așadar pe baza unui transfer de valoare, de putere de cumpărare de la persoanele fizice și juridice la dispoziția organelor administrative publice centrale și locale.

În sens invers au loc transferuri de putere de cumpărare de la fondurile publice de resurse financiare către diverși beneficiari, persoane fizice și juridice.

Se manifestă, deci, fluxuri de resurse financiar în dublu sens: la și de la fondurile publice de resurse financiare, fapt care generează anumite raporturi sau relații sociale între participanții la acest proces.

Prin urmare, poate astfel vorbi de două categorii de relații:

a) relațiile care apar între participanții la procesul de constituire a fondurilor de resurse financiare publice (agenții economici, persoane fizice autorizate, persoane fizice rezidente în străinătate ce desfășoară o activitate pe teritoriul național etc.), pe de o parte și colectivitatea, reprezentată de stat, pe de altă parte.

b) relațiile care apar între colectivitatea reprezentată de stat, pe de o parte și beneficiari fondurilor bănești constituie în economie (persoane fizice și juridice) pe de altă parte.

Aceste relații sociale apărute în procesul constituirii și repartizării fondurilor bănești din economie sunt prin natura lor relații economice legate indisolubil de repartiția produsului intern brut. În condițiile existenței producției de mărfuri și a acțiunii legii valorii, cea mai mare parte a repartiției produsului intern brut creat în economie se realizează prin intermediul banilor, iar relațiile economice amintite anterior îmbracă formă bănească.

Relațiile financiare sau pe scurt finanțele reprezintă așadar ansamblul relațiilor economico-sociale exprimate valoric sau care îmbracă o formă bănească apărute în procesul distribuirii și redistribuirii produsului intern brut în scopul constituirii și repartizării fondurilor publice de resurse financiare pentru satisfacerea nevoilor generale ale societății.

Se impune o delimitare între sfera de cuprindere a relațiilor financiare și cea a relațiilor bănești.

Între cele două categorii există un raport ca de la parte la întreg. Sfera relațiilor financiare, mai îngustă decât a relațiilor bănești, cuprinde numai acele relații bănești care exprimă un transfer de valoare, de putere de cumpărare nu și pe cele care reflectă o schimbare a formelor valorii.

În legătură cu apariția relațiilor financiare trebuie precizat că este necesară îndeplinirea anumitor condiții:

a) relațiile să exprime un transfer de valoare, de putere de cumpărare la și de la fondurile financiare publice;

b) acest transfer de valoare să se efectueze de regulă fără contraprestație directă și imediată;

c) acest transfer de valoare, de putere de cumpărare să se realizeze uneori în condiții de rambursabilitate parțială.

În teoria și practica financiară se apreciază că datorită condițiilor specifice în care apar, relațiile financiare se diferențiază în patru categorii:

- relații financiare clasice;

- relații de credit;

- relații de asigurare;

- finanțele întreprinderii;

Atât în literatura de specialitate, cât și în vorbirea curentă noțiunea de finanțe este utilizată în dublu sens:

- în sens larg (atunci când se apreciază că aceasta înglobează toate cele patru categorii de relații financiare amintite anterior);
- în sens restrâns (când în sfera de cuprindere a finanțelor se înscriu doar relațiile financiare clasice).

## **1.2 Funcția de repartitie a finanțelor publice**

Finanțele publice își îndeplinesc misiunea lor istorică prin funcțiile pe care le exercită, și anume funcția de repartitie și funcția de control.

Funcția de repartitie a finanțelor publice cunoaște două faze distincte însă organic legate între ele: constituirea fondurilor și distribuirea acestora.

Constituirea fondurilor este faza de mobilizare a resurselor financiare la dispoziția autorităților publice. La procesul de constituire participă:

- întreprinderile – indiferent de forma de proprietate asupra capitalului acestora și de forma lor juridică de organizare;
- instituțiile publice și unitățile din subordinea acestora;
- populația;
- persoanele juridice și fizice rezidente în străinătate, dar care realizează veniturile în țara considerată.

Participarea la constituirea fondurilor publice de resurse financiare îmbracă multiple forme dintre care amintim: impozite și taxe, contribuții pentru asigurări sociale, contribuții pentru asigurările de sănătate, redevențe, chirii, vărsăminte din veniturile instituțiilor publice, dobânzi la împrumuturile acordate, venituri din valorificarea unor bunuri ale statului etc.

Resursele care alimentează fondurile publice, în marea lor majoritate, provin din produsul intern brut și într-o mai mică măsură din avuția națională sau din transferurile primite din străinătate.

Aceste resurse provin din toate ramurile economiei naționale, însă în mod diferit în raport de nivelul de dezvoltare a acestora.

La constituirea fondurilor publice de resurse financiare participă toate sectoarele societății: public, privat, mixt și populația, însă în proporții diferite în funcție de capacitatea lor financiară.

Cele mai multe resurse financiare sunt mobilizate la fondurile publice cu titlu definitiv și fără contraprestație.

Prin urmare constituirea fondurilor publice de resurse financiare se realizează în procesul distribuirii și redistribuirii produsului intern brut între diverse persoane fizice și juridice, pe de o parte și stat, pe de altă parte.

Cea de-a doua fază a funcției de repartitie a finanțelor publice constă în distribuirea, dirijarea resurselor financiare mobilizate la fondurile publice către diverși beneficiari, persoane fizice și juridice. Pentru că între cererea și oferta de resurse financiare publice există o diferență semnificativă (volumul nevoilor fiind mult mai mare decât posibilitatea de finanțare a acestora) înainte de repartitia propriu-zisă a resurselor autoritățile publice competente trebuie să efectueze următoarele operațiuni:

- să identifice nevoile sociale existente în perioada de referință;
- să cuantifice aceste nevoi în expresie bănească;
- să ierarhizeze aceste nevoi în raport de importanța și acuitatea pe care le manifestă unele în raport cu altele.

Distribuția resurselor financiare publice reprezintă de fapt dimensionarea volumul cheltuielilor publice pe destinații și anume pentru: învățământ, sănătate, cultură, asigurări și protecție socială, dezvoltare publică și locuințe, ordine publică și apărare națională, acțiuni economice etc.

În cadrul fiecărei destinații resursele se defalcă pe beneficiari, obiect și acțiuni.

În țările dezvoltate economic cea mai mare parte a resurselor financiare publice este orientată către acțiuni cu caracter social-cultural. Urmează în ordinea volumului finanțării:

ordinea publică și apărarea țării și cheltuielile pentru acțiunile economice. În schimb, în țările în curs de dezvoltare resursele sunt dirijate cu precădere către domeniul economic în detrimentul celui social-cultural.

Așadar, fluxurile de resurse financiare sunt orientate atât către sfera producției materiale, cât și nemateriale, însă în proporții diferite de la caz la caz.

Prin urmare distribuirea fondurilor publice de resurse financiare se realizează tot în cadrul procesului de distribuire și redistribuire a produsului intern brut, însă între stat, pe de o parte și diverși beneficiari persoane fizice și juridice, pe de altă parte.

Importanța funcției de repartitie a finanțelor publice se poate aprecia prin intermediul a două criterii:

1) prin intermediul dimensiunii transferurilor de valoare, de putere de cumpărare la și de la fondurile publice de resurse financiare;

2) prin intermediul mutațiilor produse în economie, adică a efectelor sociale, economice, ecologice și de altă natură, pe care le generează respectivele transferuri de valoare.

Pe lângă distribuie și redistribuire produsul intern brut pe plan național se poate realiza și un flux de resurse financiare pe plan internațional. Acesta poate lua naștere prin:

a) primirea de împrumuturi externe;

b) acordarea de credite externe;

c) plata contribuțiilor, cotizațiilor către organisme internaționale la care țara este membră;

d) primirea sau acordarea, după caz, de ajutoare financiare externe nerambursabile.

Necesitatea constituirii fondurilor publice de resurse financiare este indiscutabilă fiind independentă de nivelul de dezvoltare economico-socială a oricărui stat. De aceea se poate aprecia că funcția de repartitie a finanțelor publice are un caracter obiectiv. În schimb procesul propriu-zis de repartitie a fondurilor de resurse financiare publice are un caracter subiectiv fiind dependent de numeroși factori.

### **1.3. Funcția de control al finanțelor publice**

Necesitatea funcției de control a finanțelor publice decurge din faptul că fondurile publice de resurse financiare aparțin întregii societăți.

Societatea este interesată:

- să asigure resursele financiare necesare satisfacerii nevoilor generale;

- să dirijeze aceste resurse cu luare în considerare a priorităților stabilite de autoritățile competente;

- să utilizeze resursele financiare publice în condiții de maximă eficiență economică, eficacitate socială și de altă natură;

- să armonizeze interesele pe termen scurt și lung în legătură cu dimensionarea volumului resurselor financiare, cu repartizarea acestora între administrația centrală și cele locale respectiv cu destinația cheltuielilor publice.

Faptul că fondurile publice de resurse financiare materializează o bună parte a produsul intern brut este un argument în plus pentru organizarea și exercitarea unui control sistematic și riguros asupra constituirii, repartizării și utilizării fondurilor financiare din economie, asupra păstrării integrității și bunei gestionări a patrimoniului public, asupra încasării integrale și la termen a creanțelor statului.

Chiar dacă nu în toate cazurile controlului statului favorizează luare de măsuri care să adauge un plus de valoare patrimoniului public, aceasta împiedică deseori irosirea avutului public, previne efectuarea de cheltuieli ilegale, ineficiente și inoportune, contribuie la recuperarea prejudiciilor aduse proprietății publice, asigură instaurarea ordinii și disciplinei în gestionarea banilor și a altor valori publice.

Necesitatea controlului este cu atât mai stringentă cu cât și în etapa actuală mai există membrii ai societății care au un comportament reprobabil, a atitudine de nepăsare față de avutul public, urmăresc înavușirea fără just temei prin încălcarea prevederilor legale.

Toate aceste aspecte evidențiază necesitatea obiectivă a organizării și exercitării controlului financiar asupra sectorului public al economiei.

Controlul statului are o sferă largă de manifestare . Acesta vizează toate domeniile vieții sociale, care țin de sectorul public: activitatea economică, socială, culturală, de apărarea națională și ordine internă, de protecția mediului, de promovare a relațiilor cu celelalte state ale lumii etc.

Prin urmare controlul îmbracă forme diferite, se exercită de organe diferite și folosește instrumente diferite.

Fiecare domeniu de activitate trebuie privit dintr-un triplu punct de vedere:

- a) al sarcinilor specifice ce-i revin
- b) al efortului financiar reclamat de activitatea specifică domeniului și care îmbracă în cele din urmă expresie bănească;
- c) al efectelor utilizate generate, cuantificabile și susceptibile de a fi exprimate în bani.

Pentru că fiecare domeniu de activitate are sarcini specifice, controlul îndeplinirii acestora se derulează de organe competente, specializate în domeniu considerat. Acestea urmăresc, în același timp și efectele și eforturile ce nu pot fi exprimate valoric.

În schimb, celorlalte două obiective fiind comune tuturor domeniilor, sunt atributul organelor de control cu profil economico-financiar, ce sunt capabile să emită judecăți de valoare indispensabile în stabilirea priorităților, cu ocazia derulării procesului de satisfacere a nevoilor publice.

Controlul asupra activității economice, în general, precum și cel asupra laturii economice (efort-efect) a acțiunilor sociale este un control mijlocit de bani.

Controlul financiar exercitat de organele abilitate ale statului este o manifestare a funcției de control a finanțelor publice.

Funcția de control a finanțelor este strâns legată de funcția de repartitie, dar are o arie de manifestare mai largă decât acesta, deoarece vizează pe lângă constituirea și utilizarea fondurilor din economie și eficiența utilizării acestora.

Practic cele două funcții ale finanțelor se află în raporturi de intercondiționare, în sensul că funcția de repartitie generează câmp de manifestare funcției de control, iar aceasta la rândul său, asigură uneori forme de manifestare a funcției de repartitie.

Spre deosebire de funcția de repartitie, funcția de control se exercită în toate fazele procesului reproducerii sociale. Astfel aceasta vizează faza repartitiei, dar se extinde și în amonte asupra producției și în aval asupra schimbului și consumului.

În țara noastră, controlul financiar se exercită de către:

- a) Curtea de Conturi;
- b) Ministerul Finanțelor Publice, prin structurile sale centrale și teritoriale;
- c) compartimentele de specialitate ale instituțiilor, întreprinderilor, agenților economici (cunoscute după denumirea generică de organe de control financiar intern).

Totodată atribuții de control mai au și Parlamentul, Guvernul, precum și alte organe.

Uneori, sfera de cuprindere a activității organelor de control financiar public este atât de largă încât poate să depășească sfera relațiilor financiare și chiar pe cea a relațiilor bănești.

## CAPITOLUL II

### SISTEMUL RESURSELOR FINANCIAR

#### 2.1. Conținutul resurselor financiare publice și alocarea acestora

Economia modernă este caracterizată de fenomenul creșterii mai rapide a necesarului de resurse decât a posibilităților de procurare a acestora.

Resursele au un caracter limitat în timp ce cererea de resurse prezintă o accentuată tendință de creștere.

Resursele sunt elemente ale bogăției unei națiuni. Acestea provin în cea mai mare parte din produsul intern brut și sunt utilizate pentru consum, formare brută de capital (investiții) și pentru export.

Resursele financiare reprezintă totalitatea mijloacelor bănești necesare îndeplinirii obiectivelor economice și sociale ale programelor guvernamentale într-o perioadă de timp determinată.

Resursele financiare generale ale societății cuprind:

- a) resursele financiare ale autorităților și instituțiilor publice;
- b) resursele întreprinderilor publice și private;
- c) resursele organismelor fără scop lucrativ;
- d) resursele populației;

Volumul resurselor financiare ale societății depinde de mărimea produsului intern brut precum și de posibilitatea apelării la resursele financiare externe (credite bancare, ajutoare nerambursabile etc.)

Având în vedere distincția dintre finanțele publice și cele private se pune problema raportului existent între resursele financiare publice și resursele financiare ale societății. Acesta este un raport ca de la parte la parte la întreg, deoarece resursele financiare ale națiunii au o sferă de cuprindere mai mare.

Resursele financiare publice includ resursele financiare ale administrației centrale și locale, resursele necesare protecției și asigurărilor sociale, precum și resursele financiare ale instituțiilor și autorităților publice autonome.

Așadar, resursele financiare publice împreună cu resursele financiare private constituie resursele financiare ale societății.

Dat fiind caracterul limitat al resurselor în general și implicit al resurselor financiare publice se pune problema alocării optime a acestora în scopul producerii tuturor categoriilor de bunuri publice, private și mixte.

Producția de bunuri publice și raportul dintre acestea și bunurile private sunt determinate de modul de alocare a resurselor între sectorul public și cel privat.

În condițiile pieței imperfecte ce caracterizează economia modernă, statul acționează direct în calitate de producător sau consumator de bunuri, dar poate juca și un rol intervenționist pentru reglarea pieței.

Guvernului îi revine rolul de a asigura și distribui prin intermediul alocării resurselor bunurile și serviciile publice.

În teoria finanțelor publice se apreciază că alocarea efectivă a resurselor între sectorul public și cel privat determină o anumită proporție între acestea putându-se accepta că alocarea resurselor este optimă dacă cerințele consumatorilor sunt satisfăcute la un nivel maxim prin intermediul sectorului privat și al celui public.

Mobilizarea de resurse financiare la dispoziția statului prin intermediul prelevărilor fiscale (impozite și taxe) determină diminuarea capacității financiare a contribuabililor și reducerea posibilităților acestora de a-și satisface nevoile prin cumpărarea de bunuri private.

Comportamentul consumatorilor față de bunurile publice și cele private, precum raportul dintre acestea sunt puse în evidență de așa-numitele „curbe de indiferență”.

Acestea reflectă la un moment dat punctele în care preferințele consumatorilor pentru bunurile publice și cele private sunt egale, respectiv indiferente.

## 2.2. Structura resurselor financiar publice

În economia modernă se manifestă, așa cum precizam mai sus, tendința de creștere a cererii de resurse financiare publice pentru satisfacerea nevoilor sociale într-un ritm mai accentuat decât evoluția produsului intern brut.

Cererea de resurse financiare publice este determinată de volumul cheltuielilor publice. La un moment dat oferta de resurse financiare publice poate fi influențată de o serie de factori precum sunt:

a) factori economici: imprimă, determină o anumită evoluție a produsului intern brut ceea ce poate genera sporirea veniturilor impozabile;

b) factori monetari (dobândă, credit, masă monetară) care-și transmit influența prin preț: creșterea prețurilor, accentuarea fenomenelor inflaționiste, conduc la sporirea încasărilor din impozite și taxe;

c) factori sociali: presupun redistribuirea resurselor în scopul satisfacerii nevoilor de educație, sănătate, asigurare socială etc., ale membrilor societății;

d) factori demografici: în anumite condiții pot influența numărul populației active contribuind implicit la sporirea numărului contribuabililor;

e) factori politici și militari: pot imprima anumite particularități politice, economice, sociale sau financiare, care să asigure o multiplicare a resurselor financiare;

f) factori financiari: sintetizează influența tuturor celorlalți factori prin dimensionarea cheltuielilor publice. În același timp volumul cheltuielilor publice influențează nivelul deficitului bugetar a cărui finanțare poate necesita resurse suplimentare.

Existența unei multitudini de factori de influență a determinat apariția unor noi tipuri de resurse având drept efect diversificarea structurii resurselor financiare publice.

Privite prin prisma conținutului lor economic, resursele financiare publice se structurează astfel:

a) prelevări cu caracter obligatoriu;

b) resurse de credit public;

c) resurse de trezorerie;

d) resurse inflaționiste (din emisiunea monetară fără acoperire).

Cea mai mare parte a resurselor financiar publice o reprezintă prelevările cu caracter obligatoriu sub forma impozitelor și taxelor ale căror nivel este însă limitat și de cele mai multe ori insuficient.

Este cunoscut faptul că încasărilor din impozite nu pot spori rapid.

Măsurile de majorare a resursele financiare de această natură presupun fie modificarea cotelor de impunere, fie introducerea de noi impozite, măsuri ce necesită girul (autorizarea, aprobarea) puterii legislative care nu se poate obține rapid.

De aceea statul apelează la alte categorii de resurse pentru a acoperii nevoia la un moment dat.

Resursele de credit public se gestionează prin sistemul trezoreriei finanțelor publice și constau în mobilizarea de către stat sub formă de împrumut de pe piața internă sau externă a disponibilităților bănești temporar libere.

Resursele de trezorerie intervin pentru acoperirea temporară a deficitului de cont înregistrat de componentele bugetului general consolidat.

Trezoreria statului este o instituție publică în subordinea Ministerului de Finanțe Publice prin intermediul căreia se realizează execuția bugetară, adică se încasează veniturile și se efectuează cheltuielile publice.

Trezoreria asigură păstrarea echilibrului între venituri și cheltuieli pe parcursul execuției bugetare.

Pentru acoperirea eventualelor deficite de cont înregistrate de anumite bugete Trezoreria alocă din bugetul propriu resurse financiare de echilibru.

Resursele inflaționiste sunt generate prin emisiunea monetară, fără o corespondență reală în producția de bunuri și servicii.

Fenomenul inflaționist poate genera sporirea încasărilor din impozite și taxe, dar pentru că are implicații negative în domeniu economic și social apelul la astfel de resurse este contraproductiv.

Structura organizatorică a statelor reprezintă un alt criteriu de grupare a resurselor financiare publice. În raport de aceasta distingem:

- resurse ale statelor de tip federal;
- resurse ale statelor de tip unitar.

În cazul statelor de tip federal structura resurselor financiare publice se delimitează în raport de palierele administrativ-teritorial astfel:

1. resurse financiare ale federației sau bugetului federal;
2. resurse financiare ale bugetelor, statelor, provinciilor sau regiunilor membre ale federației;
3. resurse financiare ale bugetelor locale.

La nivelul statelor de tip unitar, resursele financiare publice, se delimitează tot în raport de structura administrativ-teritorială astfel:

- a) resurse ale administrației centrale;
- b) resurse ale administrației locale.

Privită prin prisma bugetului general consolidat structura resurselor financiare publice include:

- a) resurse financiare ale bugetului de stat;
- b) resurse financiare ale bugetului asigurărilor sociale de stat;
- c) resursele financiare ale fondurilor speciale extrabugetare;
- d) resurse financiare ale bugetelor locale.

În funcție de ritmicitatea încasărilor la buget distingem două categorii de resurse financiare publice:

1. resurse curente sau ordinare;
2. resurse extraordinare, incidentale sau întâmplătoare.

Resursele ordinare sunt acelea la care statul apelează în mod obișnuit, frecvent, în condiții considerate normale și care se încasează la buget cu o anumită regularitate.

Resurse extraordinare sunt acelea la care statul apelează în situații excepționale, atunci când resursele curente nu acoperă cheltuielile publice (împrumuturile externe și interne, ajutoarele din străinătate etc.).

În raport de sursa de proveniență, distingem în cadrul resurselor financiare publice două categorii:

1. resurse interne, provenite din interiorul granițelor țării;
2. resurse externe, care au ca sursă piețe externe de capital.

În România resursele financiare publice sunt structurate în raport de anumite criterii, potrivit structurii sistemului bugetar național.

Resursele sunt grupate în funcție de regularitatea mobilizării lor, precum și pe baza clasificăției economice.

În România resursele financiare publice se constituie și se gestionează printr-un sistem unitar de bugete denumit generic buget general consolidat, în condițiile asigurării echilibrului financiar.

Potrivit structurii acestuia distingem următoarele categorii de resurse:

I. Resurse ale bugetului de stat, cu următoarea tipologie:

1. Venituri curente
  - a) venituri fiscale
    - impozite directe

- impozite indirecte
- b) venituri nefiscale
- 2. Venituri de capital (venituri din valorificarea unor bunuri ale statului, venituri din valorificarea unor bunuri de la rezervele naționale etc.)

- 3. Venituri din operațiuni financiare (încasări din rambursarea împrumuturilor acordate)

II. Resurse ale bugetului asigurărilor sociale de stat:

- 1. Contribuții ale angajaților și angajatorilor

- 2. Alte contribuții

III. Resurse ale bugetelor locale:

- 1. Venituri curente

- a) venituri fiscale

- impozite directe

- impozite indirecte

- b) venituri nefiscale

- 2. Venituri din capital

- 3. Venituri din operațiuni financiare

IV. Resurse ale fondurilor speciale extrabugetare

Fondurile speciale extrabugetare se constituie pe seama unor venituri cu caracter fiscal, în special impozite și taxe indirecte, pentru finanțarea unor cheltuieli publice expres precizate. Veniturile acestor fonduri au așadar o afecțatie specială. Aceste fonduri au caracter temporar, ele luând ființă în raport de nevoile economiei publice.

În ansamblul resursele financiare publice din țara noastră se includ și resursele instituțiilor publice cu caracter autonom. Acestea pot fi: resurse proprii, alocații bugetare și resurse atrase (împrumuturi, donații etc.)



## CAPITOLUL III

### NOȚIUNI GENERALE DESPRE IMPOZITE ȘI TAXE

#### 3.1. Conținutul și rolul impozitelor

Impozitul reprezintă o formă de prelevare a unei părți din veniturile și/sau averea persoanelor fizice și juridice la dispoziția statului în scopul acoperirii cheltuielilor publice.

Această prelevare se efectuează cu caracter obligatoriu, definitiv și nerambursabil și fără o contraprestație directă și imediată din partea statului.

În schimb, taxa reprezintă suma de bani plătită de un contribuabil în schimbul anumitor contraservicii prestate acestuia de către anumite instituții sau entități publice.

De regulă, quantumul taxei este mai mare decât valoarea contraserviciilor și de aceea se apreciază că taxa încorporează anumite elemente de impozit.

Caracterul obligatoriu al impozitelor trebuie înțeles în sensul că plata acestora este o sarcină impusă tuturor persoanele fizice și juridice care obțin venituri dintr-o anumită sursă sau posedă același gen de avere.

Dreptul de a introduce impozite îl are Statul și aceasta se exercită de regulă prin intermediul organelor legislative (Parlament) iar uneori și în anumite condiții prin organele de stat locale.

Parlamentul se pronunță în legătură cu introducerea impozitelor de interes național, general, iar organele de stat locale pot introduce unele impozite în favoarea unităților administrativ-teritoriale.

În țara noastră, potrivit Constituției, Consiliile Locale și Județene stabilesc impozitele și taxele locale în limitele și în condițiile legii.

Impozitele sunt plătite așa cum s-a menționat cu titlu definitiv și nerambursabil.

În schimbul acestora plătitorii nu pot solicita Statului un serviciu de valoare egală sau apropiată.

Rolul impozitelor se manifestă pe plan financiar, economic și social.

Modul concret de manifestare a acestui rol cunoaște însă diferențieri de la o țară la alta și de la o etapă de dezvoltare economico-socială la alta.

Cel mai important rol al impozitelor se manifestă pe plan financiar, deoarece acestea constituie principalul instrument de procurare a resurselor financiare necesare acoperirii cheltuielilor publice.

Astfel în țările dezvoltate ale lumii, impozitele, taxele și contribuțiile au o pondere cuprinsă între 80 și 90% din totalul veniturilor publice.

În țările în curs de dezvoltare se înregistrează diferențieri semnificative de la un stat la altul, impozitele și taxele reprezentând între 50 și 90% din totalul resurselor financiare publice.

O caracteristică fundamentală a evoluției impozitelor în perioada postbelică o reprezintă majorarea acestora, atât în mărime absolută, cât și în mărime relativă.

În plan practic această tendință s-a realizat prin sporirea numărului plătitorilor, extinderea bazei de impunere sau majorarea cotelor de impozit.

Această ultimă măsură a operat cu precădere în domeniu impunerii veniturilor persoanelor fizice și într-o mai mică măsură în cazul impozitelor persoanelor juridice.

Rolul economic al impozitelor se manifestă prin transformarea acestora și utilizarea lor ca mijloace de intervenție a statului în domeniu economic.

În funcție de intenția legiuitorului impozitele pot fi utilizate pentru încurajarea sau frânarea unei activități economice, pentru stimularea sau descurajarea producției sau consumului unui anumit bun sau serviciu, pentru extinderea sau îngrădirea comerțului exterior.

Cu alte cuvinte impozitele pot fi utilizate pentru a influența componentele economice ale firmelor și indivizilor.

Pe plan sociale rolul impozitelor se concretizează în faptul că prin intermediul lor Statul procedează la redistribuirea unei părți importante din produsul intern brut între anumite categorii sociale și indivizi, între persoanele fizice și cele juridice.

Astfel în țările dezvoltate ale lumii prin intermediul impozitelor, taxelor și contribuțiilor, statul preia la buget între 40% și 50% din PIB, iar în țările în curs de dezvoltare între 30% și 40 %.

### 3.2. Elementele impozitului

La introducerea impozitelor statul urmărește realizarea anumitor obiective financiare, economice și sociale. Pentru aceasta este necesar ca reglementările fiscale să fie cunoscute și respectate atât de organele fiscale cât și de contribuabili.

Drept urmare în legile prin care se instituie impozite și taxe se precizează clar elementele tehnice ale acestora.

Dintre acestea amintim:

1) Subiectul impozitului - este persoane fizică sau juridic obligată prin lege la plata acestuia. Astfel în cazul impozitului pe venituri din salarii subiect este muncitorul sau funcționarul, la impozitul pe profit agenții economici, la impozitul pe succesiuni moștenitorul sau moștenitorii etc.

Atât în literatura de specialitate cât și în vorbirea curentă subiectul impozitului poartă denumirea de contribuabil. Uneori impozitul datorat de un subiect este calculat/reținut și vărsat la buget de către o altă persoană.

2) Suportătorul impozitului - este persoana care suportă efectiv impozitul. În mod normal subiectul impozitului ar trebui să fie și suportătorul real al acestuia. În realitate sunt însă frecvente cazurile în care cele două elemente nu coincid. Aceasta deoarece sunt diverse căi și mijloace de a transpune impozitele plătite de unele persoane fizice și juridice în sarcina altora. În aceste cazuri se ajunge ca în final contribuabilul ce suportă efectiv impozitul să nu fie cel desemnat oficial prin lege.

3) Obiectul impunerii - reprezintă materia supusă impozitului. La impozitele directe obiectul impunerii poate fi venitul sau averea. La impozitele indirecte obiectul impunerii poate fi produsul tranzacțional, serviciul prestat, bunul importat sau exportat.

4) Sursa impozitului - arată din ce anume se plătește impozitul: din venituri sau din avere. În cazul impozitului pe venit, obiectul impunerii coincide întotdeauna cu sursa. La impozitele pe avere însă nu există mereu o astfel de coincidență pentru că acestea se plătesc de regulă din venitul produs de averea respectivă și numai rareori diminuează substanța acesteia.

5) Unitatea de impunere - reprezintă mărimea fizică utilizată pentru evaluarea, cuantificarea obiectului impozabil. Ca unitate de impunere putem menționa: unitatea monetară la impozitul pe venit, metrul pătrat la impozitul pe clădiri, litrul, kg, bucata la taxele de consumație etc.

6) Cota de impunere - reprezintă impozitul datorat la o unitatea de impunere. Cotele de impunere pot fi fixe și procentuale (proporționale, progresiv și regresive).

7) Asietă sau modul de așezare a impozitului – reprezintă totalitatea măsurilor și acțiunilor întreprinse de organele competente ale satului în legătură cu fiecare subiect impozabil pentru identificarea obiectului impunerii, dimensionarea sau evaluarea acestuia și stabilirea cuantumului impozitului.

8) Termenul de plată - reprezintă data până la care impozitul trebuie achitat statului,. Termenul de plată poate fi sub forma unei date fixe sau a unui interval de timp. Neachitarea la termen a obligațiilor fiscale conduce pentru contribuabilul la suportarea de dobânzii și penalității de întârziere. În legislație se prevăd, de asemenea și măsuri de executare silită.

### 3.3. Principiile impunerii

Impunerea reprezintă un ansamblu de măsuri și operațiuni efectuate în baza legii care au drept scop final stabilirea impozitului ce revine în sarcina unei persoane fizice sau juridice.

Impunerea are atât o latură de natură politică cât și una de ordin tehnic concretizată în metodele, tehnicile, instrumentele utilizate pentru determinarea obiectului impozabil și a cuantumului impozitului.

Din punct de vedere politic prin impunere se urmărește ca fiecare impozit nou introdus să corespundă anumitor cerințe, să fie în concordanță cu anumite principii.

Astfel de principii au fost formulate pentru prima dată de către Adam Smith care aprecia că la baza politicii fiscale a Statului ar trebui să stea următoarele principii sau maxime:

1. principiul justeții impunerii;
2. principiul certitudinii impunerii;
3. principiul comodității perceperii;
4. principiul randamentului impozitelor.

Aceste principii au avut indiscutabil un caracter progresiv fiind îndreptate împotriva arbitrarului ce domnea în materie fiscală în perioada de trecere de la evul mediu la capitalism și în primele stadii de dezvoltare ale acestuia.

În prezent la introducerea în practică a unui nou impozit se urmărește ca acesta să răspundă cerințelor următoarelor categorii de principii:

1. principii de echitate fiscală;
2. principii de politică financiară;
3. principii de politică economică;
4. principii social – politice.

### 3.3.1. Principii de echitate fiscală

Ca noțiune echitatea fiscală înseamnă dreptate socială în materie de impozite. Pentru a se asigura respectarea cerințelor echității fiscale este necesară îndeplinirea cumulativă a următoarelor condiții.

a) stabilirea unui minim neimpozabil: adică legiferarea scutirii de impozit, a unui venit prestabilit considerat suficient pentru satisfacerea nevoilor de viață strict necesare. Minimul neimpozabil poate fi stabilit ca atare numai în domeniul impozitelor directe, în special al impozitelor pe venit, acesta neavând aplicabilitate în materie de impozite indirecte.

b) sarcina fiscală să fie stabilită în funcție de puterea contributivă a fiecărui subiect plătitor. Această cerință presupune așadar ca la stabilirea impozitului să se ia în considerare mărimea venitului sau averii care face obiectul impunerii, precum și situația personală a contribuabilului (celibatar, căsătorit etc.)

c) la aceeași putere contributivă sarcina fiscală a unei categorii sociale să fie stabilită prin comparație cu sarcina fiscală a altei categorii sociale, respectiv sarcina fiscală a unei persoane să fie stabilită comparativ cu sarcina fiscală a altei persoane din aceeași categorie socială.

d) impunerea să fie generală - adică să cuprindă toate categoriile sociale care realizează venituri dintr-o anumită sursă sau posedă un anumit gen de avere, cu excepția persoanelor ale căror venituri se situează sub minimul neimpozabil.

Un rol deosebit în asigurarea echității fiscale îl are și cota de impunere, în funcție de care se determină impozitul datorat de un contribuabil.

În teoria și practica fiscală se cunosc două tipuri de cote de impunere:

- a) fixe;
- b) procentuale.

La rândul lor cotele de impunere procentuale se structurează astfel:

- a) cote procentuale proporționale;
- b) cote procentuale progresive cu două variante: simple și compuse (pe tranșe);
- c) cote procentuale regresive.

Practica fiscală a demonstrat că dintre toate variantele unui sistem de impunere cea care asigură respectarea în cea mai mare măsură a condițiilor echității fiscale este impunerea în cote procentuale progresive compuse sau pe tranșe.

### 3.3.2. Principii de politică financiară

La introducerea în practică a unui nou impozit este necesar ca aceasta să răspundă și unor cerințe de ordin financiar. Astfel impozitul trebuie să aibă un randament fiscal ridicat, să fie stabil și elastic.

Pentru ca un impozit să aibă un randament fiscal ridicat trebuie îndeplinite cumulativ următoarele condiții:

a) impozitul să aibă un caracter universal: adică să nu existe persoane fizice sau juridice care obțin venituri din aceeași sursă, posedă același gen de avere sau își aproprie prin cumpărare aceleași bunuri sau servicii și care să nu fie subiecți plători. Universalitatea impozitului presupune totodată ca întreaga materie impozabilă a unei contribuabili să fie fiscalizată.

b) să nu existe posibilități legale sau frauduloase de sustragere de la impunere a unei părți mai mici sau mai mari din materia impozabilă.

c) volumul cheltuielilor privind stabilirea materiei impozabile, calcularea și perceperea impozitelor să fie cât mai redus posibil.

Un impozit este considerat stabil atunci când randamentul său rămâne constant de-a lungul întregului său ciclu economic. Cu alte cuvinte randamentul unui impozit nu trebuie să sporească odată cu creșterea volumului producției în perioadele favorabile ale ciclului economic și nici să scadă în perioadele de recesiune și criză economică. Stabilitatea este necesară și pentru a permite agenților economici să-și elaboreze planuri de afaceri pe termen lung. Modificările frecvente ale sistemului fiscal și ale nivelului impozitelor generează un climat de neîncredere potrivit unei dezvoltări economice durabile.

Elasticitatea impozitului presupune că aceasta să se poată adapta în permanentă necesităților de venituri ale statului. Concret presupune că dacă într-un anumit moment volumul cheltuielilor bugetare se majorează, impozitul să poate fi ajustat în același sens și invers. Practica fiscală a statelor a demonstrat că elasticitatea impozitelor acționează de regulă în sensul majorării acesteia.

O altă problemă de ordin financiar care se ridică cu ocazia analizei unui sistem fiscal este aceea a numărului și tipului, felului impozitelor utilizate pentru procurarea veniturilor statului.

În ceea ce privește numărul ce urmărește a se răspunde la întrebarea: „este necesar să se utilizeze un singur impozit sau mai multe?”. Opinii ale funcționării unui sistem fiscal fundamentat pe un singur impozit au existat în teorie însă nu au putut fi niciodată puse în practică. Toate statele lumii utilizează numeroase instrumente fiscale în procesul de mobilizare a resurselor și multiple forme ale acestora (impozite directe, indirecte, generale etc.).

### 3.3.3. Principii de politică economică

Cu ocazia introducerii unui impozit statul urmărește de regulă realizarea mai multor obiective: este vorba mai întâi de procurarea veniturilor necesare acoperirii cheltuielilor publice, iar după aceea de utilizarea impozitului ca instrument, ca pârghie a politicii economice.

Concret impozitul poate fi folosit pentru încurajarea sau frânarea dezvoltării unei ramuri sau a unui domeniu de activitate, pentru stimularea sau scăderea producției și consumului unor bunuri sau servicii, pentru extinderea sau îngrădirea relațiilor comerciale cu străinătatea.

Încurajarea dezvoltării unei ramurii sau subramuri economice se poate asigura prin măsuri de ordin fiscal cum sunt:

a) scutirea de impozite a profitului reinvestit;

b) acceptarea amortizării accelerate a capitalului fix;

c) scutirea de taxe vamale a materiilor prime și materialelor importate și necesare producției din ramură;

d) acordarea de reduceri sau scutiri la plata taxelor de consumație etc.

În vederea creșterii consumului unei anumite mărfi, statul procedează la reducerea sau chiar suprimarea impozitelor indirecte aplicate la vânzarea acesteia. În sens opus statul poate să

restricționeze consumul anumitor bunuri și servicii, tot prin intermediul fiscalității indirecte care-și transmite influențele în prețuri, majorându-le și diminuând în felul acesta cererea pentru produsele respective.

Impozitele pot fi utilizate concomitent cu alte instrumente pentru redresarea situației economice a unei țări. Cu alte cuvinte politica fiscală trebuie utilizată ca o componentă a mixului politicilor guvernamentale.

### **3.3.4. Principii social – politice**

Prin politica fiscală promovată de unele state se urmărește și realizarea unor obiective social - politice. Astfel partidul de guvernământ urmărește ca politica fiscală promovată să fie în concordanță cu interesele și așteptările categoriilor și grupurilor sociale pe care le reprezintă.

În același timp în preajma perioadelor electorale partidul de guvernământ poate să-și mențină influența în rândul contribuabililor prin adoptarea anumitor măsuri de natură fiscală.

Este bine cunoscută practica acordării unor avantaje fiscale și persoanelor sau categoriilor sociale defavorizate. Tot prin intermediul impozitelor și taxelor se pot restricționa vânzarea și consumul unor bunuri dăunătoare sănătății.

## **3.4. Așezarea și perceperea impozitelor**

Reprezintă un ansamblu de operațiuni succesive referitoare la:

- 1) stabilirea obiectului impozabil;
- 2) determinarea cuantumului impozitului;
- 3) perceperea sau încasarea impozitului;

### **3.4.1. Stabilirea obiectului impozabil**

Stabilirea obiectului impozabil este operațiunea ce presupune constatarea și evaluarea materiei impozabile. Pentru ca veniturile și averea să poate fi supuse impunerii este necesar ca organele fiscale să constate mai întâi existența fizică a acestora, iar apoi să procedeze la evaluarea lor.

Evaluarea obiectului impunerii reprezintă determinarea dimensiunii acestuia.

În practica fiscală pentru îndeplinirea acestui obiectiv se utilizează două categorii de metode de evaluare:

- metoda evaluării indirecte, bazată pe prezumție;
- metoda evaluării directe, bazată pe probe.

La rândul său metoda evaluării indirecte cunoaște trei variante de realizare:

- a) evaluarea pe baza unor indicii exterioare ale obiectului impozabil;
- b) evaluarea forfetară;
- c) evaluarea administrativă.

Metoda evaluării directe se realizează pe baza a două variante:

- a) evaluarea pe baza propriei declarații a contribuabilului;
- b) evaluarea pe baza declarației unei terțe persoane.

Evaluarea pe bază indiciară a obiectului impozabil este specifică impozitelor de tip real și permite stabilirea cu aproximație a dimensiunii materiei impozabile. Metoda este simplă și puțin costisitoare însă are dezavantajul că aproximează dimensiunea obiectului impunerii și nu ține cont de situația personală a contribuabilului, aspecte ce afectează echitatea fiscală.

Evaluarea forfetară constă în aceea că organele fiscale cu acceptul subiectului plătitor atribuie o anumită valoare obiectului impozabil. Evident nici în acest caz nu sunt create premisele respectării echității fiscale.

Evaluarea administrativă se caracterizează prin faptul că organele fiscale cuantifică materia impozabilă pe baza datelor, informațiilor de care dispun. Contribuabilul, dacă are obiecții, se poate adresa organelor fiscale și pe baza unor elemente justificative, obiectul impunerii se poate reevalua.

Evaluarea pe baza propriei declarații a contribuabilului presupune stabilirea mărimii obiectului impozabil în termeni reali pornind de la informațiile cuprinse într-o declarație de impunere pe care contribuabilului are obligația să o completeze și să o depună la organele fiscale competente până la un anumit termen dat. Totodată contribuabilul este obligat să țină o anumită evidență a veniturilor și cheltuielilor sale. Metoda are avantajul că în condițiile unor declarații sincere ale subiectului impozitului obiectul impozabil este real evaluat.

Neajunsul său este determinat de existența secretului comercial și bancar, care pot proteja informațiile reale cu privire la mărimea veniturilor sau averii permițând astfel contribuabilului să ascundă adevărul.

Evaluarea pe baza declarației unei terțe persoane presupune dimensionarea materiei supusă impunerii pe baza datelor, informațiilor oferite de un terț care cunoaște adevărul despre obiectul impunerii. Este cazul angajatorului care completează declarații despre veniturile salariale ale angajaților săi, al băncilor care cunosc realitatea datelor referitoare la veniturile din dobânzii etc.

Această metodă de evaluare asigură respectarea în cea mai mare măsură a cerințelor echității fiscale pentru ca terța persoană nu are interesul să ascundă adevărul organelor fiscale. Dezavantajul îl reprezintă sfera limitată de aplicabilitate a acesteia.

### **3.4.2 Determinarea cuantumului impozitului**

În decursul timpului în funcție de modul de așezare s-au utilizat două modalități pentru determinarea cuantumului impozitului.

În funcție de aceasta distingem impozite de repartitie și impozite de cotitate.

Impozitele de repartitie s-au utilizat în Evul Mediu și în primele stadii ale epocii moderne și s-au caracterizat prin faptul că statul în funcție de necesitățile sale de venituri, proceda la stabilirea sumei globale a impozitelor și taxelor ce urmau a fi încasate de pe întreg teritoriul țării. Această sumă era ulterior repartizată (împărțită) de sus în jos pe unități administrativ - teritoriale, iar la nivelul unității de bază (de exemplu comuna) se distribuia pe subiecte și obiecte impozabile.

Datorită modului lor arbitrar de stabilire, impozitele de repartitie înregistrau diferențieri semnificative de la o unitate administrativ - teritorială la alta, fără a avea o justificare economică.

În consecință în cazul acestei modalități de determinare a cuantumului impozitului nu se poate vorbi despre respectarea condițiilor de echitate fiscală.

Impozitele de cotitate se stabilesc pornind de jos în sus prin aplicarea unor cote de impunere procentuale asupra obiectului impozabil, determinat pentru fiecare subiect în parte.

Ca urmare, prin modul de stabilire, impozitele de cotitate înlătură în cea mai mare măsură neajunsurile impozitelor de repartitie, deoarece se determină ținând cont de mărimea obiectului impunerii și luând în considerare situația personală a contribuabilului.

Astfel în legătură cu acest ultim aspect se poate preciza faptul că în multe țări ale lumii se acordă scăzăminte, deductibilități din materia impozabilă în raport de numărul persanelor aflate în întreținerea contribuabilului, de starea sa civilă etc.

### **3.4.3. Perceperea impozitelor**

Odată stabilită mărimea impozitelor, organelor fiscale sunt obligate să aducă la cunoștință contribuabilului cuantumul impozitului datorat statului, precum și termenele până la care aceasta trebuie plătit.

După aceasta se poate trece la încasarea, perceperea impozitelor.

De-a lungul timpului s-au utilizat mai multe modalități de colectare a impozitelor și taxelor:

- a) încasarea impozitelor prin intermediul unui contribuabil al localității;
- b) colectarea impozitelor de către un concesionar sau arendaș;
- c) perceperea impozitelor și taxelor prin intermediul aparatului specializat al statului.

În prezent impozitele și taxele sunt încasate prin intermediul aparatului fiscal al statului.

În această situație se utilizează trei modalități practice pentru realizarea acestei operațiuni:

- 1) încasarea impozitelor direct de către organele fiscale;
- 2) încasarea prin stopaj la sursă;
- 3) aplicarea și anularea de timbre fiscale mobile.

1) Încasarea impozitelor în mod direct de către organele fiscale cunoaște două variante de realizare:

- când subiectul impozitului are obligația de a se deplasa la sediul administrației fiscale pentru plata obligației datorate (caz în care avem de-a face cu așa - numitul impozit portabil);
- când organul fiscal are obligația să se deplaseze la domiciliul contribuabilului pentru a solicita acestuia plata impozitului datorat (în această situație se vorbește despre un impozit cherabil).

Pe parcursul derulării procedurii fiscale adică a adoptării de către organul fiscal a măsurilor privind identificarea și evaluarea materiei impozabile, stabilirea cuantumului impozitului și perceperea sa, aparatul specializat al statului trebuie să dea dovadă de transparență.

Eficiența procedurii fiscale poate fi apreciată prin intermediul a două criterii:

- prin aria de manifestare a evaziunii fiscale;
- pe baza gradului de încasare, colectare a impozitelor și taxelor.

2) Încasarea prin stopaj la sursă constă în aceea că sarcina calculării, reținerii și vărsării la buget a impozitului datorat de un subiect cade în sarcina unei terțe persoane.

O astfel de modalitate este larg răspândită în întreaga lume pentru încasarea impozitului pe veniturile salariale. În acest caz subiectul impozitului este angajatul, iar sarcina percepției acestuia revine angajatorului care derulează operațiunile de calculare, reținere și vărsare la buget a obligației fiscale.

De asemenea un astfel de sistem se utilizează în domeniu impunerii veniturilor din dobânzi, al veniturilor din valorificarea drepturilor de proprietate intelectuală etc.

3) Perceperea impozitelor prin aplicarea și anularea de timbre fiscale mobile se practică cu precădere în cazul taxelor. Astfel sunt încasate taxele datorate statului pentru acțiuni în justiție, cele pentru eliberarea actelor, certificatelor și altor documente de către notariate, precum și de către organele administrației publice.

### 3.5. Clasificarea impozitelor

În practica fiscală se întâlnește o diversitate de impozite care se deosebesc nu numai ca formă ci și în ceea ce privește conținutul lor.

Pentru a sesiza mai ușor efectele diferitelor categorii de impozite pe plan financiar, economic, social și politic este necesară gruparea acestora pe baza unor criterii științifice.

I. După principalele trăsături de formă și fond, impozitele pot fi grupate în:

- 1) directe
- 2) indirecte

1) Impozitele directe au caracteristică faptul că se stabilesc nominal în sarcina unor persoane fizice și juridice, în legătură cu veniturile sau averea acestora, pe baza cotelor de impunere prevăzute de lege.

Acestea se încasează direct de la contribuabil la termenele de plată prestabilite de lege. În cazul lor în intenția legiuitorului, subiectul și suportatorul impozitului sunt una și aceeași persoană cu toate că în practica această suprapunere nu este uneori valabilă.

Pentru că țin seama de puterea contributivă și de situația personală a subiectului impozabil, impozitele directe sunt de regulă mai preferate decât impozitele indirecte din perspectiva echității fiscale.

2) Impozitele indirecte se percep cu prilejul vânzării unor bunuri și al prestării unor servicii, al importului ori al exportului ceea ce desemnează că acestea vizează cheltuielile, respectiv cheltuirea unor venituri.

În cazul impozitelor indirecte chiar prin legea de instituire se acordă calitatea de suportator unei alte persoane fizice sau juridice decât subiectul impozitului.

La rândul lor impozitele directe în funcție de modul în care sunt așezate se structurează astfel:

- a) impozite personale;
- b) impozite reale.

a) Impozitele personale sunt cunoscute sub denumirea de impozite subiective pentru că țin cont de situația personală a contribuabilului. Aceste impozite se delimitează în: impozite pe venit și impozite pe avere.

Impozitele pe venit sunt de asemenea:

- ⇒ pe veniturile persoanelor fizice;
- ⇒ pe veniturile persoanelor juridice.

Impozitele pe avere se grupează astfel:

- pe averea propriu-zisă;
- pe circulația averii;
- pe sporul de avere.

b) Impozitele reale poartă denumirea de impozite obiective sau pe produs pentru că se așează asupra anumitor obiecte materiale sau activități fără a lua în considerare situația personală a contribuabilului. Astfel de impozite sunt:

- ▶ impozitul funciar sau pe teren;
- ▶ impozitul pe clădiri;
- ▶ impozitul pe activități comerciale, industriale și profesii libere;
- ▶ impozitul pe capitalul mobilier sau bănesc.

La rândul lor, impozitele indirecte în funcție de modul de așezare se structurează astfel:

- taxele de consumație;
- monopolurile fiscale;
- taxele vamale;
- taxele.

II. În funcție de obiectul impunerii distingem următoarele categorii de impozite:

- a) impozite pe venit;
- b) impozite pe avere;
- c) impozite pe consum sau cheltuieli.

III. După scopul urmărit de stat la introducerea lor, impozitele se grupează în :

- a) impozite financiare;
- b) impozite de ordine.

a) Impozitele financiare sunt instituite având drept unic scop procurarea resurselor financiare necesare statului pentru îndeplinirea funcțiilor sale. Cea mai mare parte a impozitelor și taxelor practicate într-un sistem fiscal se încadrează în această categorie.

b) Impozitele de ordine sunt introduse în practica fiscală în special pentru a limita anumite comportamente economice și sociale și nu numai cu unicul scop de a genera venituri bugetare. Ca exemplu de astfel de impozite și taxe putem menționa: taxa pe viciu; impozitul pe celibat ș.a.

IV. În funcție de ritmicitatea încasării lor la fondurile publice de resurse financiare impozitele sunt:

- a) ordinare sau permanente;
- b) extraordinare.

V. După tipul statului care le administrează distingem două categorii de impozite:

a) impozite ale statelor de tip federal, care la rândul lor se structurează pe cele trei niveluri de administrație, respectiv impozite ale federației, impozite ale statelor, provinciilor sau regiunilor membre ale federației și impozite ale administrației locale;



b) impozite ale statelor de tip unitar, cu delimitare în impozite ale administrației centrale de stat și impozite locale.

## CAPITOLUL IV

### EVAZIUNEA FISCALĂ ȘI REPERCUSIUNEA IMPOZITELOR

#### 4.1. Caracteristicile și formele evaziunii fiscale

Evaziunea fiscală reprezintă sustragerea de la impunere pe căi ilicite sau licite (ilegale sau legale) a unei părți mai mici sau mai mari din materia impozabilă. Ca fenomen evaziunea fiscală se întâlnește atât pe plan național, cât și internațional. Într-o definiție mai complexă stipulată în legea privind evaziunea fiscală aceasta este prezentată ca fiind, „sustragerea prin orice mijloace de la impunerea sau de la plata impozitelor, taxelor, contribuțiilor și a altor sume datorate bugetelor de stat, bugetelor locale, bugetelor asigurărilor de stat și bugetelor fondurilor speciale de către persoane fizice și persoane juridice române sau străine”.

În funcție de modul cum este realizată sustragerea de la impunere poate fi:

- a) sustragere realizată la adăpostul legii (legală);
- b) sustragere care se realizează cu încălcarea, legii fiind ilicită sau frauduloasă.

Sustragerea la adăpostul legii este posibilă deoarece legislația din diferite țări permite scoaterea de sub incidența impozitului a unor venituri, părți de venituri, componente ale averii ori anumitor acte și fapte care în condițiile respectării riguroase a cerințelor principiilor impunerii nu ar trebui să scape de la impozitare.

Prezentăm în continuare câteva exemple consacrate de evaziune fiscală considerată la adăpostul legii:

1. Impunerea veniturilor anumitor categorii de persoane fizice pe baza normelor medii se venit creează premisele pentru contribuabilii ce obțin venituri peste media respectivă, să nu plătească impozit pentru diferenția în plus.

2. În unele țări legea ce reglementează domeniul fiscal permite unui întreprinzător persoană fizică să-și declare soția și copiii drept asociați chiar dacă aceștia nu au nici o contribuție la capitalul social sau la activitatea firmei. O astfel de situație permite ca profitul să fie repartizat între asociați fictivi și supus impunerii separate. Pe această cale se ajunge ca impozitul plătit statului să fie mai mic.

3. În cadrul unor sisteme fiscale impunerea veniturilor familiei se realizează în comun prin împărțirea acestuia în mod egal între soți indiferent de aportul concret al fiecăruia la realizarea lui. În acest caz se creează de asemenea premisele diminuării obligației fiscale totale.

4. În practica fiscală a unor state există posibilitatea opțiunii formulată de către un contribuabil persoană fizică de a fi impozitat sub regimul fiscal al companiilor sau prin sistemul specific impunerii indivizilor. Optând pentru impunerea specifică persoanele juridice contribuabilul poate să-și diminuează impozitul datorat pentru că de regulă presiunea fiscală suportată de o companie asupra veniturilor sale este mai redusă decât cea exercitată asupra veniturilor indivizilor.

5. Facilitățile fiscale care se acordă agenților economici din anumite ramuri ale economiei la înființare sau pe parcursul derulării activității sub forma unor scutirii sau reducerii de impozit pe profit permit de asemenea ca la adăpostul legii o parte din venituri să scape de la impunere.

Evaziunea fiscală ilicită, frauduloasă se întâlnește pe o scară largă și se înfăptuiește cu încălcarea prevederilor legale bazându-se deci pe fraudă și pe rea credință.

Prin urmare un astfel de fenomen profund antisocial trebuie puternic combătut, deoarece sustrage de la bugetul public un volum însemnat de resurse financiare ce ar putea fi utilizate pentru finanțarea cheltuielilor publice.

Frecvent evaziunea fiscală frauduloasă se întâlnește sub diferite forme dintre care menționăm:

- ținerea unor registre contabile nereale;
- distrugerea voită a unor documente financiar – contabile;
- întocmirea de documente de plată fictiv;
- întocmirea unor declarații vamale false la importul sau exportul de mărfuri etc.

Pe măsura adâncirii cooperării economiei internaționale și a dezvoltării pe multiple planuri a relațiilor dintre state cu sisteme fiscale diferite și cu un nivel diferit al fiscalității, evaziunea fiscală nu se mai manifestă doar ca un fenomen de ordin intern, național, ci a devenit unul internațional. Astfel de exemplu o firmă având sediul de bază într-un anumit stat și diferite reprezentanțe, sucursale, filiale în alte state dintre care unele cu regim fiscal mai bun, va fi mai mult decât tentantă să transfere o parte cât mai însemnată a profiturilor din statele cu fiscalitate mai ridicată spre zone cu fiscalitate blândă.

Pe această linie o modalitate frecvent utilizată de companiile transnaționale în vederea sustragerii de la impunere a unei părți din profitul impozabil o constituie înființarea unei filiale în țări unde fiscalitatea este mai redusă și organizarea unor relații artificiale, frecvent doar scriptice între acestea și unitățile producătoare aflate pe teritoriul unei alte țări în care fiscalitatea este mai ridicată.

Ariile geografice în care fiscalitatea este redusă, blândă, poartă generic denumirea de „paradisuri fiscale” sau „oaze ale fiscalității”.

Exemple de astfel de state cu regimuri fiscale ușoare sunt: Insulele Bermude, Luxembourg, Panama, Andora, Bahamas etc.

Sintetizând, putem afirma că evaziunea fiscală frauduloasă poate fi întâlnită sub următoarele forme generale:

1. Frauda pe termen lung - apare atunci când un agent economic care și-a creat o bună reputație în timp prin comportament și rezultate își încetează brusc activitatea, sistând părțile și declarându-se în faliment după ce în prealabil a avut grijă să-și transfere profiturile în alte state.

2. Frauda pe termen scurt - se întâlnește atunci când o firmă nou înființată cu intenția ascunsă de a fraudă bugetul public formulează către organele fiscale o cerere justificativă de rambursare a taxei pe valoarea adăugată însă după rambursare întreprinderea în cauză își încetează activitatea iar pătiorul dispare.

3. Sindromul Phoenix - este întâlnit atunci când o firmă ce are obligații bugetare restante își încetează activitatea declarându-se în faliment însă în scurt timp este înființată o altă companie cu același acționariat sau administrator.

4. Sindromul companiilor multiple - se manifestă atunci când în circuitul economic sunt implicate mai multe firme controlate de același proprietar printre care și una fantomă. La un moment dat aceasta va solicita organelor fiscale anumite rambursări ale TVA, după care dispare din circuitul comercial.

## 4.2. Prevenirea și combaterea evaziunii fiscale

Evaziunea fiscală are o evoluție influențată de acțiunea concentrată (comună) a unor factori cum sunt:

- dinamica economiei reale;
- dimensiunea cantitativă și calitativă a cadrului legislativ și instituțional;
- nivelul fiscalității;
- alți factori interni și externi.

Fenomenul evazionist este unul cu implicații negative pe multiple planuri și de aceea el trebuie urmărit în permanență pentru a putea fi combătut în mod cât mai eficient.

Practica fiscală, în special din statele dezvoltate, demonstrează că un sistem fiscal modern trebuie să aibă și componente care să contribuie la educarea și informarea corectă și promptă a contribuabililor în legătură cu obligațiile lor privind:

- completarea corectă a declarațiilor de impunere;
- ținerea unor evidențe reale a veniturilor și cheltuielilor ocazionale de activitatea desfășurată;

- cunoașterea contravențiilor și pedepselor care se aplică celor care încalcă legea fiscală ș.a.

Dintre măsurile care au contribuit și pot contribui la diminuarea ariei evaziunii fiscale putem menționa:

- unificarea legislației fiscale și o mai bună corelare a acesteia cu ansamblul cadrului legislativ din economie;
  - eliminarea acelor prevederi din actele normative care pot favoriza evaziunea fiscală și o mai bună corelare a facilităților fiscale;
  - includerea în legislația fiscală pe lângă prevederile de constrângere și a unor măsuri care să conducă la un comportament economic normal, la un anumit civism fiscal;
  - eliminarea paralelismelor și suprapunerilor care mai există în activitatea organelor de control financiar - fiscal și asigurarea unei coordonări unitare în profil teritorial și la nivel central a tuturor activităților de control;
  - adoptarea Codului fiscal și a Codului de procedură fiscală;
  - utilizarea în mai mare măsură a controlului prin sondaj și trecerea pe un plan secundar a controlului permanent și excesiv;
  - stabilirea unui raport care să tindă spre optim între salariu și stimulente pentru cointeresarea aparatului fiscal;
  - organizarea cazierului fiscal;
  - publicarea listei debitorilor care înregistrează restanțe la plata obligațiilor fiscale față de componentele bugetului general consolidat;
  - valorificarea la un nivel superior a informațiilor furnizate de sistemul informatic în ceea ce privește identificarea, analiza și combaterea fenomenului evazionist;
  - perfecționarea permanentă a personalului angajat în aparatul fiscal și în special a salariaților cu atribuții în prevenirea, identificarea și combaterea actelor și faptelor evazioniste.
- Însă, fără o analiză sistematică și profundă a mecanismelor interne și internaționale ale fenomenului evazionist este greu să se elaboreze și să se operaționalizeze norme juridice și măsuri care să conducă la prevenirea și combaterea fenomenului.

### 4.3. Repercusiunea impozitelor

Echitatea fiscală cere ca persoana care plătește impozitul statului să-l și suporte efectiv. În realitate, nu de puține ori, situația stă invers. Atunci când persoane care plătește impozitul îl și suportă efectiv avem de a face cu ceea ce se numește incidența directă (de exemplu muncitorul).

În situația în care subiectul impozitului nu este și suportatorul efectiv al impozitului putem vorbi despre incidența indirectă sau repercusiune.

Aceasta este posibilă pentru că în economie subiectul impozitului, în unele situații, poate să-l recupereze parțial sau integral de la alte persoane cu care intră în raporturi economice.

Impozitele care se repercutează cel mai ușor sunt impozitele indirecte pentru că prin chiar legea de instruire a acestora subiectul și suportatorul nu coincid, iar contribuabilul le poate transfera în prețurile bunurilor și serviciilor.

În anumite limite pot fi repercutate și impozitele directe, ca de exemplu impozitele pe venit

Cele mai utilizate modalități de transferare a sarcinii fiscale de la o persoană la alta sunt:

- adăugarea la prețul de vânzare al bunurilor și serviciilor produse, a impozitelor și taxelor suportate de producător și recuperarea acestora de la cumpărători;
- aprovizionarea în condiții conjuncturale favorabile a materiilor prime, materialelor necesare producției la un preț evident mai redus decât cel normal pe piață.

Așa cum se constată repercusiunea impozitelor poate fi parțială sau totală.

Nivelul de repercutare este determinat de o serie de factori independenți cum sunt:

- tipul impozitului (direct, particular, general ș.a.);
- natura baremului de impunere;
- gradul de concertare a producției;
- structura pieței;
- gradul de automatizare și mecanizare a producției;
- raportul existent pe piață între cerere și ofertă;

- tipul mărfii sau serviciului care face obiectul vânzării-cumpărării;
- natura costurilor de producție ale mărfurilor sau serviciilor;

## CAPITOLUL V

### ÎMPRUMUTURILE DE STAT. DATORIA PUBLICĂ

#### 5.1. Trăsăturile caracteristice ale împrumuturilor de stat

În economia de piață veniturile procurate de stat din impozite, taxe, contribuții, precum și veniturile nefiscale de multe ori nu acoperă cheltuieli bugetare ordinare. În asemenea situații autoritățile publice se adresează persoanelor fizice și juridice care dispun de capitaluri bănești temporar libere cerându-le să le încredințeze o parte pentru acoperirea diferenței dintre venituri și cheltuieli.

Cu alte cuvinte, în caz de dezechilibru bugetar completarea veniturilor publice se realizează prin resurse de împrumut, respectiv pe baza creditului public. Bazat pe încredere în solvabilitatea statului creditul public se realizează fie pe calea contractării directe de către stat de împrumuturi de la persoane fizice și juridice deținătoare de mijloace bănești libere, fie prin intermediul unor instituții specializate, care mobilizează resursele disponibile de pe piață și le încredințează apoi statului pe o perioadă determinată.

În afară de autoritățile publice centrale și locale apel la resurse de împrumut mai fac și alți operatori privați din economie, precum și populația pentru a-și asigura desfășurarea normală a activității, a finanța anumite investiții sau a satisface unele nevoi de consum.

Prin urmare, cererea de capital de împrumut provine din toate sectoarele economiei, iar oferta de resurse de credit este reprezentată de disponibilitățile bănești temporar libere ale operatorilor din toate sectoarele economiei. Având aceleași surse de formare, creditul public intră în competiție cu cel privat. În acest context, oferta de resurse de împrumutat fiind limitată satisfacerea nevoilor de credit ale agenților economici restricționează accesul la creditul public și invers.

Creditul public este în esență o relație de repartizare a venitului național. În antiteză, dobânda plătită de un agent economic unei bănci pentru creditul primit de la aceasta exprimă pe de o parte relații de distribuire a valorii adăugate brute, create între operatorii din economie, finanțați prin credit, iar pe de altă parte relații de repartizare a profitului obținut de agenții economici debitori.

Sub raport juridic împrumutul de stat apare ca o înțelegere intervenită între o persoană fizică sau juridică, pe de o parte și stat, pe de altă parte, prin care prima este de acord să pună la dispoziția statului o sumă de bani pe o perioadă determinată, iar acesta din urmă se angajează să o ramburseze la termenele stabilite și să achite dobânda și alte costuri aferente.

Împrumutul de stat prezintă următoarele trăsături caracteristice:

1. are caracter contractual – spre deosebire de impozit care constituie o prelevare obligatorie stabilită unilateral de către stat în sarcina unei persoane fizice sau juridice, împrumutul exprimă acordul de voință al părților. Trebuie însă menționat faptul că toate condițiile de emisiune și de rambursare a împrumuturilor, forma și mărimea venitului pe care-l asigură precum și alte eventuale avantaje oferite creditorilor, se stabilesc de organele competente ale statului, fără consultarea prealabilă a potențailor creditori.

Persoanele interesate pot să accepte sau să refuze în bloc condițiile stabilite de stat, dar nu pot pretinde un tratament preferențial față de alți subscriitori.

Față de creditul bancar creditul public se deosebește și prin murătoarele două trăsături:

a) în cazul împrumutului bancar toate condițiile acestuia sunt rezultatul unor negocieri derulate între bancă și potențialii debitori;

b) pentru derularea unui credit bancar se solicită de regulă instituirea unor garanții de către debitori.

În cazul împrumutului public statul nu oferă garanții materiale creditorilor săi.

2. împrumutul de stat are caracter facultativ. Sunt cunoscute de-a lungul timpului și cazuri de derulare a unor împrumuturi publice forțate sau obligatorii. La astfel de măsuri se apelează însă numai în situații excepționale (conflicte militare, calamități naturale etc.).

Au fost cunoscute și cazuri în care potențialii creditori au avut o dublă opțiune: să suporte un impozit extraordinar, definitiv și nerambursabil sau să accepte un împrumut public rambursabil, dar cu o dobândă sub nivelul pieței.

3. împrumutul de stat are un caracter rambursabil - ca mijloc de procurarea a resurselor bănești de care statul are nevoie, împrumutul se caracterizează prin faptul că se restituie la termenul fixat persoanelor fizice și juridice care l-au acordat. La plasarea unui împrumut statul stabilește termenul de rambursare a acestuia, care poate fi mai apropiat sau mai îndepărtat în funcție de previziunile privind evoluția veniturilor și cheltuielilor publice. De la această regulă fac excepție împrumuturile perpetue, la emiterea cărora statul se angajează doar să plătească o anumită dobândă creditorilor săi pe o perioadă nedeterminată, fără să se stabilească însă o dată fixă de restituire a creditului.

4. împrumutul de stat oferă deținătorilor de înscrisuri publice, pe lângă rambursarea sumei împrumutate și o anumită contraprestație. Pentru a putea intra în posesia resurselor bănești aflate temporar liber în economie, statul se angajează să plătească posesorilor acestora, prețul folosirii lor. Acest „preț” îmbracă forma dobânzii, câștigurilor sau forma combinată a dobânzii și câștigurilor. Pe lângă acestea, creditorul statului mai pot beneficia și de alte avantaje materiale.

## 5.2. Elementele tehnice ale împrumuturilor de stat

La lansarea unui împrumut de stat este necesară stabilirea câtorva elemente tehnice care îl definesc din punct de vedere juridic. Pe baza acestora subscriitorii potențiali fac judecăți de valoare în privința rentabilității plasării disponibilităților bănești în înscrisuri ale aceluia împrumut.

Elementele tehnice ale împrumuturilor de stat sunt:

1. Denumirea împrumutului - aceasta poate să fie legată de destinația împrumutului. Atunci când statul dorește să atragă atenția opiniei publice asupra caracterului excepțional al împrumutului ori asupra obiectivului urmărit prin acel împrumut considerat de interese național, precizează acest lucru în însăși denumirea lui. Exemplu: „Împrumutul înzestrării armatei”, „Împrumutul pentru reconstrucția zonelor calamitate” etc. În denumirea împrumutului se mai pot menționa: anul contractării, nivelul dobânzii, forma contraprestației ș.a (exemplu: „Împrumut de stat 2004 cu dobândă 5%”).

2. Valoarea nominală, valoarea reală și cursul - pentru fiecare împrumut contractat pe piață statul emite de regulă anumite înscrisuri denumite generic efecte publice, titluri, hârtii de valoare, obligațiuni etc.

Suma înscrisă pe titlul unui împrumut de stat poartă denumirea de valoare nominală și prezintă mărimea creanței pe care deținătorul acestuia o are de încasat de la stat sau invers datoria pe care statul o are față de deținătorul înscrisului public.

Când împrumutul se rambursează la termenul stabilit cu ocazia lansării, statul achită deținătorului înscrisului valoarea nominală a acestuia. Dacă posesorul unor efecte publice dorește să recupereze banii împrumutați statului înainte de termen, el poate să le vândă la bursă.

Suma cu care se vând sau se cumpără înscrisurile unui împrumut de stat poartă denumirea de valoare reală și aceasta poate să fie mai mică, mai mare sau egală cu valoarea nominală.

Nivelul valorii reale depinde de cursul la care sunt cotate înscrisurile respective la Bursă în ziua tranzacției.

Cursul reprezintă prețul la care se vând sau se cumpără 100 de unități monetare valoare nominală. Acesta poate să fie:

- al pari (sau egal cu 100);
- sub pari (sau mai mic decât 100);
- supra pari (sau mai mari decât 100).

La lansarea unui împrumut, pentru că are nevoie de disponibilități bănești, statul stabilește, de regulă, un curs sub pari.

Cursul depinde de raportul existent pe piață între cererea și oferta de capital de împrumut, de nivelul ratei dobânzii oferit de stat la împrumutul respectiv, precum și de eventualele alte avantaje de care beneficiază deținătorii înscrisurilor publice.

3. Termenul de rambursare - din punct de vedere al duratei pentru care se contractează, împrumuturile de stat pot fi cu termene precise de rambursare și fără asemenea termene.

Din punct de vedere al perioadei pentru care sunt contractate, împrumuturile se grupează astfel:

- a) împrumuturi pe termen scurt (pe termen de până la un an);
- b) împrumuturi pe termen mediu (între 1 și 5 ani);
- c) împrumuturi pe termen lung (peste 5 ani).

Tipul împrumutului pe care îl contractează statul se stabilește în funcție de obiectivele pentru care acesta este utilizat.

Pentru împrumuturile pe care le contractează, statul emite de regulă anumite înscrisuri tipizate pe care le înmânează creditorilor săi.

Această soluție a emiterii unor titluri de stat materializate se utilizează atunci când există un număr mare de creditori.

În caz contrar statul emite un împrumut public, în cont curent, fără să înmâneze creditorilor un înscris tipizat.

Înscrisurile tipizate emise de stat poartă denumiri diferite în funcție de termenul pentru care s-a contractat împrumutul și de caracteristicile înscrisurilor respective (exemplu: bonuri de tezaur, certificate de trezorerie, titluri de rentă, polițe de tezaur, certificate de impozite etc.).

Înscrisurile emise de stat se mai deosebesc și prin faptul că nu pot fi nici negociate și nici lombardate.

4. Dobânda – prețul pe care statul îl plătește creditorilor săi pentru folosirea sumei împrumutate îmbracă așa cum s-a mai menționat forma:

- a) dobânzii;
- b) câștigurilor;
- c) forma combinată a dobânzii și a câștigurilor.

Dobânda este un venit fix de care beneficiază toți deținătorii de înscrisuri proporțional cu valoarea nominală a sumelor împrumutate.

Câștigurile se plătesc anual numai deținătorilor acelor înscrisuri acre au ieșit câștigătoare la tragerea la sorți.

Suma totală a câștigurilor se stabilește ținând cont de rata dobânzii. Cu alte cuvinte suma pe care statul ar trebui să o plătească tuturor creditorilor săi (dacă împrumutul ar fi cu dobândă) se repartizează sub formă de câștiguri numai anumitor creditori.

În mod teoretic rata dobânzii la împrumuturile de stat ar trebui să se situeze la un nivel apropiat de cea a ratei dobânzii de la împrumutul bancar.

În realitate însă între cei doi indicatori pot să existe diferențieri (pentru a face împrumutul mai atractiv statul poate să stabilească o rată a dobânzii mai ridicată decât cea practică pe piața bancară).

Un aspect important ce trebuie luat în considerare cu ocazia analizării rentabilității unui împrumut public este cel referitor la rata reală a dobânzii, indicator ce se stabilește pornind de la rata nominală prin eliminarea influenței fenomenului inflaționist.

5. Alte avantaje conferite deținătorilor de înscrisuri publice - în afară de dobânzi, câștiguri sau eventualele prime de rambursare, deținătorilor de efecte publice li se acordă de către stat și alte avantaje potențiale:

- a) scutirea de impozite și taxe a veniturilor generate de respectivele titluri de valoare;
- b) acceptarea de către stat a respectivelor înscrisuri publice ca instrumente de plată, la valoarea nominală, a obligațiilor fiscale datorate de creditor;
- c) scutirea înscrisurilor publice de la eventualele operațiuni de executare silită;
- d) garantarea împotriva variațiilor monetare.



### 5.3. Operațiuni prilejuite de împrumuturile de stat

Împrumuturile de stat prilejuiesc o seamă de operațiuni legate de plasarea acestora pe piața, de rambursarea lor, precum și de eventuala modificare a ratei dobânzii și a termenelor de restituire inițial stabilite.

#### A. Plasarea împrumuturilor publice

În practica financiară se întâlnesc următoarele modalități de plasare a împrumuturilor de stat:

1. prin subscripție publică;
2. prin intermediul unor consorții sau syndicate bancare;
3. prin vânzarea la bursă.

1. Plasarea împrumuturilor prin subscripție publică se realizează prin grija Ministerului Finanțelor Publice sau altei instituții specializate, împuternicite de organul de decizie în acest sens. În vederea asigurării plasării integrale a împrumuturilor se organizează o largă publicitate privind condițiile și scopul lansării și rambursării acestuia.

În practica plasării împrumuturilor prin subscripție publică să întâlnească două situații:

- a) când nu se limitează cuantumul împrumutului ce poate fi contactat;
- b) când cuantumul împrumutului este limitat.

În primul caz orice subscriitor poate plasa în înscrisuri ale împrumutului public o sumă bănească fără limită, în timp ce în a doua există două variante de lucru: fie se limitează inițial suma pe care un subscriitor o poate plasa sau limitele maxime ce pot fi subscribe la fiecare ghișeu, fie se lasă liberă subscrierea urmând ca la expirarea termenului, în cazul în care s-a depășit cuantumul stabilit, acesta să se reducă pentru fiecare creditor proporțional cu suma subscrisă.

Concret, plasarea unui împrumut public se realizează la ghișeele special deschise la structurile componente ale aparatului fiscal.

2. Plasarea împrumuturilor prin consorții sau syndicate bancare se realizează prin grija unui grup de bănci care se angajează să efectueze această operațiune la cererea organelor competente.

Consortiul bancar fie preia în comision efectele publice, fie le cumpără efectiv. În prima ipoteză statul intră în posesia sumelor împrumutate pe măsura plasării înscrisurilor de către consorțiu, căruia îi plătește un anumit comision.

Potrivit acestui procedeu consortiul nu răspunde pentru titlurile de valoare neplasate.

În cea de-a doua ipoteză consortiul bancar cumpără efectiv înscrisurile împrumutului de la stat și se angajează să le plaseze pe piață.

Pentru această operațiune consortiul încasează diferența dintre cursul la care vinde înscrisurile populației și cursul la care le-a cumpărat de la stat.

De data aceasta titlurile de valoare care nu au putut fi plasate pe piață sunt deținute de băncile care alcătuiesc consorțiu și intră în portofoliu acestora.

Sub aspect financiar plasarea împrumuturilor prin consorții bancare este mai costisitoare pentru stat decât cea prin subscripție publică, deoarece antrenează cheltuieli importante sub formă de comisioane sau de diferență de curs în favoarea băncilor.

În schimb sub aspect tehnic această modalitate de plasare a împrumuturilor publice este mai comodă pentru stat decât cea prin subscripție publică pentru că efectuându-se prin instituții specializate se realizează într-un timp scurt.

3. Prin vânzarea la bursă sunt de regulă plasate înscrisurile unui împrumut nou atunci când statul dorește ca acesta să treacă neobservat.

Pentru că vânzarea se realizează prin intermediul unui agent de bursă, cumpărătorii nu știu dacă înscrisurile sunt ale unui împrumut vechi vândute de deținătorii lor sau ale unui împrumut nou emis recent de stat.

Această modalitate prezintă avantajul că este discretă, comodă și puțin costisitoare. Nu poate fi însă utilizat pe scară largă deoarece oferta mare de titluri de valoare ar conduce la scăderea cursului acestora ceea ce ar diminua randamentul financiar al împrumutului.

În general, înscrisurile împrumuturilor de stat se emit la purtător adică fără înscrierea numelui subscriitorilor pe ele. Când însă statul are de-a face cu puțini creditori el poate să emită înscrisuri „nominative”. În asemenea cazuri sumele împrumutate și dobânzile datorate creditorilor se înscriu în registrul sau cartea datoriei publice.

### **B. Modificarea nivelului dobânzii**

Nivelul dobânzii pe piață nu rămâne vreme îndelungată constant, ci suferă modificări în funcție de raportul dintre cererea și oferta de capital de împrumutat. În perioadele în care rata dobânzii înregistrează o scădere apreciabilă statul urmărește să profite de această situație pentru a-și ușura efortul financiar generat de împrumuturile contractate în perioade mai puțin favorabile. În aceste condiții statul procedează la preschimbarea înscrisurilor unui împrumut vechi, emis cu o dobândă mai mare cu înscrisuri ale unui împrumut nou, emis cu o dobândă mai mică. Această operațiune poartă denumirea de conversiune.

În practică se cunosc trei tipuri de conversiune:

1. Conversiune forțată - când statul oferă deținătorului de înscrisuri o singură alternativă, respectiv aceea de a preschimba vechile titluri cu altele noi într-un anumit interval de timp. La expirarea termenului titlurile neschimbate ale vechiului împrumut își pierd valabilitatea.

2. Conversiune facultativă - subscriitorii sau creditorii au posibilitatea de a alege între preschimbarea înscrisurilor vechiului împrumut cu altele noi și păstrarea acestora (urmând ca până la scadența stabilită cu ocazia lansării împrumutului acestea să fie valabile).

3. Conversiune anticipată - creditorii au posibilitatea de a nu accepta preschimbarea în condițiile stabilite de stat și să o refuze solicitând rambursarea anticipată a împrumutului.

Dintre toate formele conversiunii acesta din urmă este cea mai frecvent utilizată. Prin conversiune statul obține un avantaj material, concretizat în reducerea cheltuielilor cu plata dobânzii, dar suferă un prejudiciu moral, concretizat în pierderea credibilității pe piață.

În anumite perioade, pe piața capitalului de împrumut pot să apară și situații în care rate dobânzii crește semnificativ. În aceste condiții statul, pentru a contracara scăderea interesului față de efectele publice și implicit cursul acestora, procedează la preschimbarea înscrisurilor unui împrumut public cu altele emise cu o rată a dobânzii mai mare. Această operațiune poartă denumirea de arozare și este inversul conversiunii.

### **C. Modificarea termenului de rambursare**

Statele care recurg în mod frecvent la împrumuturile pe termen scurt pentru acoperirea deficitelor financiare temporare ajung să acumuleze datorii importante care trebuie rambursate la intervale scurte de timp.

În asemenea împrejurări cheltuielile anuale cu rambursarea împrumuturilor ajunse la scadență pot depăși sensibil resursele financiare ale statului alocate acestui scop în anul respectiv.

Pentru a depăși un astfel de impas, statul procedează la consolidarea datoriei sale ajunse la scadență, adică la preschimbarea înscrisurilor împrumuturilor exigibile imediate sau pe termen scurt cu înscrisuri ale unor împrumuturi pe termen mediu sau lung ori fără termen. De regulă o astfel de operațiune este însoțită și de majorarea ratei dobânzii.

### **D. Rambursarea împrumuturilor de stat**

Prin aceasta se înțelege răscumpărarea titlurilor de credit de la deținătorii lor, adică restituirea sumelor împrumutate. Rambursarea împrumuturilor poate avea caracter obligatoriu sau facultativ. În mod expres statul își asumă obligația de a restitui doar împrumuturile cu termen. El poate însă să ramburseze și împrumuturile perpetue fără a fi însă obligat la acesta.

Din punct de vedere al momentului rambursării putem distinge împrumuturile care se restituie integral la o scadență unică și împrumuturi care se rambursează pe un anumit interval de timp.

În practică se întâlnesc mai multe modalități de rambursare a împrumuturilor publice:

1. pe calea anuităților;
2. prin tragere la sorț;

3. prin răscumpărare la bursă.

1. Rambursarea împrumuturilor prin anuități constă în aceea că începând cu al doilea sau al treilea an de la contractare statul începe să achite pe lângă dobânzi și o parte din suma datorată. Această modalitate se utilizează atunci când statul are un număr mic de creditori. Anuitățile pot fi constante adică egale pe toată perioada creditului sau inegale, respectiv progresive sau regresive.

2. Când împrumutul de stat a fost contractat de la un număr mare de creditori statul folosește pentru rambursarea acestuia varianta tragerilor la sorți. În momentul lansării împrumuturilor statul stabilește valoarea titlurilor amortizabile în fiecare an prin tragere la sorți. Rambursarea împrumuturilor prin anuități și tragere la sorți se utilizează în cazul creditului public cu termen.

3. Împrumuturile pe termen lung precum și împrumuturile perpetue sunt rambursate de regulă de către stat prin răscumpărarea titlurilor de valoare ale acestora la bursă. Prin acest procedeu împrumutul se poate restitui atât la scadență, cât și cu anticipație (atunci când statul dispune de resurse financiare și evoluția cursului pe piață este în favoarea sa).

Rambursarea împrumuturilor publice se realizează de către stat prin intermediul resurselor financiare provenite din:

- a) fondul special de rambursare;
- b) veniturile curente ale exercițiului bugetar;
- c) excedentele bugetare.

Pe lângă aceste modalități de rambursare a împrumuturilor publice considerate ordinare, normale, practica financiară a consacrat și alte procedee de amortizare a datoriei publice cu caracter excepțional. Dintre acestea menționăm:

- intrarea statului debitor în incapacitatea de plată;
- deprecierea monetară;
- repudierea datoriei publice.

#### **5.4. Noțiuni generale privind datoria publică**

Datoria publică reprezintă ansamblul resurselor financiare mobilizate cu titlu de împrumut de către autoritățile publice centrale și locale și alți subiecți de drept public de la diverși creditori, persoane fizice sau juridice, de pe piața internă și/sau externă și rămase de rambursat la un moment dat.

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

1. datoria publică internă;
2. datoria publică externă.

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 surse externe.

În funcție de gradul său de exigibilitate, datoria publică se structurează astfel:

1. datorie publică flotantă (exigibilă pe termen scurt, de până la un an);
2. datorie publică consolidată (exigibilă pe termen de peste un an).

Evident cu cât datoria publică a unei țări este scadență pe termen scurt cu atât efortul financiar reclamat pentru rambursarea acesteia și plata dobânzilor aferentă este mai mare, iar posibilitățile de procurare a resurselor financiare necesare mai reduse.

De aceea ponderea pe care datoria publică flotantă, trebuie să o dețină în totalul datoriei publice se impune a fi cât mai redusă posibil.

Indiferent însă 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.

a) Indicatorii privind gradul de îndatorare a țării la un moment dat sunt:

- absoluți - nivelul nominal al datoriei publice (DP);
- relativi - se determină ca raport între nivelul datoriei publice și volumul produsului intern

brut ( $\% \frac{DP}{PIB}$ );

- medii - exprimă datoria publică pe locuitor  $\left( \overline{DP}/loc. = \frac{DP}{\text{numar locuitori}} \right)$ .

b) Indicatorii privind efortul financiar public anual reclamat de datoria publică

Efortul financiar public anual se concretizează în serviciul datoriei publice. Acesta cuprinde ansamblul cheltuielilor vizând rambursarea datoriei propriu-zise, precum și plata dobânzilor și comisioanelor aferente.

Indicatorii specifici efortului financiar public anual sunt:

- mărimea absolută a serviciului datoriei publice:

$$SDP = DP_{\text{flotantă}} + D$$

unde:

SDP – serviciul datoriei publice;

$DP_{\text{flotantă}}$  - datoria publică flotantă;

D – quantumul dobânzilor.

- mărimea medie pe locuitor a serviciului datoriei publice:

$$\overline{SDP}/loc = \frac{SDP}{\text{numar locuitori}}$$

- ponderea serviciului datoriei publice în produsul intern brut:

$$\% \frac{SDP}{PIB} \times 100$$

- ponderea serviciului datoriei publice în totalul cheltuielilor publice:

$$\% \frac{SDP}{C_p} \times 100$$

- ponderea serviciului datoriei publice în totalul cheltuielilor bugetare:

$$\% \frac{SDP}{C_b} \times 100$$

- nivelul nominal anual al dobânzilor (D)

- ponderea dobânzilor în produsul intern brut:

$$\% \frac{D}{\text{PIB}} \times 100$$

- ponderea dobânzilor în totalul cheltuielilor publice:

$$\% \frac{D}{C_p} \times 100$$

c) Indicatorii de structură ai datoriei publice sunt:

- ponderea datoriei interne în totalul datoriei publice:

$$\% \frac{DI}{DP} \times 100$$

- ponderea datoriei externe în totalul datoriei publice:

$$\% \frac{DE}{DP} \times 100$$

- ponderea datoriei flotante în totalul datoriei publice:

$$\% \frac{DP_{\text{flotantă}}}{DP} \times 100$$

- ponderea datoriei consolidate în totalul datoriei publice:

$$\% \frac{DP_{\text{consolidată}}}{DP} \times 100$$

- ponderea serviciului datoriei publice externe în serviciul datoriei publice:

$$\% \frac{SDPE}{SDP} \times 100$$

- ponderea serviciului datoriei publice interne în serviciul datoriei publice:

$$\% \frac{SDPI}{SDP} \times 100$$

## CAPITOLUL VI

### BUGETUL DE STAT

#### 6.1. Conținutul și caracteristicile bugetului de stat

Bugetul de stat este o categorie fundamentală a științei finanțelor la definirea căreia concură o abordare juridică și alta economică

Sub aspect juridic bugetul reprezintă un act prin care sunt prevăzute și autorizate veniturile și cheltuielile anuale ale statului.

Bugetul de stat prevede și autorizează, așadar, în formă legislativă cheltuielile și resursele publice.

Această abordare evidențiază necesitatea aprobării legislative, parlamentare a indicatorilor bugetari. Fiind un document ce necesită autorizarea prealabilă a puterii legislative, bugetul de stat are caracter obligatoriu.

În același tip trebuie subliniat faptul că bugetul este un act de previziune a resurselor financiare publice și a modului de utilizare a acestora. Bugetul de stat se elaborează pe o perioadă de un an.

Între prevederile înscrise în legea bugetară anuală și execuția veniturilor și cheltuielilor publice pot interveni neconcordanțe ce impun anumite corecții și implicit aprobarea de către puterea legislativă a unor rectificări ale bugetului în cadrul aceluiași exercițiu bugetar.

În statele democratice moderne, elaborarea, execuția și controlul bugetar se derulează în conformitatea cu procedurile dreptului bugetar și în cadrul principiilor contabilității publice, asigurându-se un echilibru între puterea legislativă și cea executivă, potrivit dispozițiilor constituționale.

Legea bugetului de stat este influențată de concepțiile politice, economice și sociale ale fiecărei perioade, precum și de interesele grupurilor care exercită puterea politică. Ca document oficial bugetul de stat evidențiază mărimea cheltuielilor aprobate a se efectua în viitor și volumul veniturilor ce pot fi mobilizate la dispoziția statului, dar și perioada de timp pentru care este aprobat.

Abordarea economică a conceptului de buget scoate în evidență un ansamblu de relații și corelații macroeconomice și în special legătura cu nivelul și evoluția produsului intern brut.

În teoria economică modernă bugetul de stat este considerat o variabilă esențială în determinarea produsului intern brut și a gradului de folosire a resurselor. În acest context, politica bugetară naște multiple divergențe, iar efectele sale sunt cel mai adesea contradictorii.

Un anumit nivel al produsului intern brut și măsura în care acestea este repartizat între formarea brută de capital și consum determină nivelul indicatorilor bugetari și constituie baza evoluției favorabile sau nefavorabile a resurselor în viitor. În esență, din perspectiva abordării economice, bugetul de stat este definit ca un ansamblu de relații economico-sociale în formă bănească ce iau naștere în procesul repartiției produsului intern brut, în conformitate cu obiectivele politicii guvernamentale.

În economiile moderne bugetul nu mai reprezintă doar un simplu document în care se înscriu veniturile și cheltuielile aprobate ale statului pentru o perioadă de 12 luni, ci este un adevărat plan financiar la nivel macroeconomic. Bugetul de stat constituie un instrument de previziune atât pe termen scurt, ca urmare a dimensionării veniturilor și cheltuielilor pe o perioadă de un an, cât și pe termen mediu, prin elaborarea bugetelor program, în special pentru cheltuielile de investiții.

În ultima perioadă în țările cu economie de piață dezvoltată sfera noțiunii de buget a fost extinsă. Astfel pe lângă bugetul de stat, în forma sa clasică, se propune întocmirea unui buget mai cuprinzător denumit „buget al economiei naționale” în Franța sau „buget economic” în SUA și Marea Britanie.

Acesta reprezintă un document estimativ în care se înscriu toate resursele societății și destinația lor, cuprinzând în același timp informații referitoare la previziuni privind producția,

repartiția și consumul produsului intern brut, precum și privind formarea și utilizarea resurselor bugetului de stat.

Forma concretă în care se elaborează acest instrument cuprinzător diferă de la o țară la alta.

În SUA, de exemplu, acesta este un document în care se înscriu veniturile disponibile, cheltuielile și soldul dintre venituri și cheltuieli pe principalele sectoare:

- întreprinderi private;
- instituții publice;
- populația;
- relațiile cu străinătatea.

În Marea Britanie apare sub forma așa numitelor cărți albe, iar în Franța sun forma unor conturi previzionale.

„Bugetul economic” este doar un instrument cu ajutorul căruia Guvernul se informează asupra situației economico-financiare a țării. Acest instrument nu are caracter de lege și nu se substituie bugetului de stat.

Volumul și structura veniturilor și cheltuielilor bugetare diferă de la un stat la altul în funcție de nivelul de dezvoltare economică a țării respective, de condițiile sociale și politice interne, precum și de conjunctura internațională.

Veniturile și cheltuielile publice nu reprezintă doar simpli indicatori ai bugetului de stat, ci îndeplinesc rolul unor pârghii financiare prin intermediul cărora puterea publică stimulează sau frânează activități și comportamente economice, precum și categorii social-profesionale, în funcție de interesele sale directe.

La nivelul fiecărui stat se elaborează mai multe categorii de bugete corelate între ele care alcătuiesc un sistem.

Sistemul bugetar este diferențiat în funcție de structura organizatorică a fiecărei țări.

Repartizarea veniturilor și cheltuielilor între verigile sistemului bugetar în fiecare stat se realizează în funcție de modul în care au fost delimitate atribuțiile, competențele între puterea publică centrală și cea locală, pe baza principiilor autonomiei și descentralizării.

De regulă veniturile cele mai importante și principalele categorii de cheltuieli fac obiectul bugetelor centrale sau federale, în timp ce în bugetul statelor membre ale federației și în bugetele locale se înscriu veniturile și cheltuielile de importanță mai mică.

În România nevoile de resurse la nivelul societății și posibilitățile de acoperire a acestor nevoi sunt reflectate în bugetul general consolidat.

Legea privind finanțele publice precizează faptul că resursele financiare publice se gestionează printr-un sistem unitar de bugete care cuprinde:

1. Bugetul de stat,
2. Bugetul asigurărilor sociale de stat;
3. Bugetele locale;
4. Bugetele fondurilor speciale extrabugetare;
5. Bugetul trezoreriei statului;
6. Bugetul instituțiilor publice autonome;
7. Bugetele instituțiilor publice finanțate integral sau parțial din bugetul de stat, bugetul asigurărilor sociale de stat sau bugetele local după caz;
8. Bugetele instituțiilor publice finanțate integral din veniturile proprii;
9. Bugetul fondurilor provenite din credite externe contractate sau garantarea de stat și a căror rambursare, dobânzii și alte costuri se acoperă din fonduri publice;
10. Bugetul fondurilor externe nerambursabile.

Acest sistem unitar și corelat de fonduri constituie bugetul general consolidat, rezultat prin eliminarea transferurilor între bugetele componente și prin care se dimensionează și se compară, la nivelul unui an, veniturile și cheltuielile statului, precum și a celorlalte instituții publice.

Bugetul general consolidat reflectă toate veniturile și cheltuielile sistemului bugetar cumulate la nivel național și evidențiază dimensiunea efortului financiar public pentru anul respectiv, dar și starea de echilibru sau dezechilibru după caz.

Rolul bugetului general consolidat este pus în evidență de modalitățile de exercitare a funcțiilor finanțelor publice.

Bugetul reprezintă așa cum am mai menționat nu doar un tablou sintetic în care se înscriu și prin care se compară veniturile și cheltuielile statului. Rolul său este mult mai complex.

În doctrina economică de specialitate existentă o concordanță de opinii potrivit căreia bugetul îndeplinește trei roluri:

1. rolul alocativ;
2. rolul redistributiv;
3. rolul de reglare a vieții economice.

1. Rolul alocativ rezultă din însăși natura statului care în mod tradițional își asumă sarcina finanțării serviciilor publice.

Bugetul general consolidat reflectă în partea sa de cheltuieli tocmai modul de alocarea a resurselor fiecărui an sau chiar a resurselor utilizate pentru finanțarea unor acțiuni multianuale.

2. Rolul redistributiv al bugetului este pus în evidență tocmai de natura lui specifică, respectiv aceea de instrument ce reflectă atât relații de mobilizare a resurselor cât și relații de repartizare a acestora.

Bugetul este instrumentul prin intermediul căruia se redistribuie o parte a produsului intern brut între sectoare ale economiei, între diferitele categorii sociale, între persoanele fizice și juridice.

Redistribuirea se realizează atât prin intermediul impozitelor și taxelor, cât și a cheltuielilor bugetare.

3. Rolul de reglare a vieții economice pe care-l joacă bugetul rezultă din caracterul său de lege prin intermediul căreia Guvernul își urmărește îndeplinirea obiectivelor de politică economică.

Reglarea activității economice cu ajutorul bugetului se poate asigura prin utilizarea celor trei componente ale acestuia, respectiv veniturile, cheltuielile și soldul bugetar.

## **6.2. Principiile bugetare**

Pentru ca procedurile dreptului bugetar național să asigure realizarea obiectivelor politicii guvernamentale în materie este necesar ca procesul complex al elaborării și executării bugetului să se deruleze în conformitate cu anumite reguli.

Acestea, în funcție de caracteristicile sistemului bugetare, pot fi mai mult sau mai puțin rigide.

Pentru asigurarea unei gestiuni bugetare eficiente au fost formulate încă din sectorul al XIX-lea o serie de principii bugetare.

În prezent acestea și-au pierdut în mare semnificația inițială fiind adaptate cerințelor perioadei contemporane.

Teoria și practica financiară au conturat următoarele principii bugetare:

1. Anualitatea bugetului;
2. Universalitatea bugetului;
3. Unitatea bugetului;
4. Neafectarea veniturilor bugetare;
5. Specializarea bugetară;
6. Echilibru bugetar;
7. Publicitatea bugetului.

Modul concret de aplicarea în practică a acestora diferă de la o țară la alta, dar și de la o perioadă la alta în cadrul aceluiași stat.

### **6.2.1. Principiul anualității bugetului**

Anualitatea este primul principiu bugetar aplicat în practică care s-a menținut de-a lungul timpului deși conținutul său tradițional a fost uneori reconsiderat atât din noțiuni tehnice, cât și din cauze economice.



Principiul menționat a fost impus inițial din considerente de natură politică, în special pentru asigurarea eficienței controlului parlamentar asupra gestiunii financiare a Guvernului.

În prezent tot mai mulți specialiști susțin necesitatea renunțării la principiul anualității și trecerea la adoptarea unor bugete multianuale sau plurianuale.

Principalul argument în susținerea acestei teorii este reprezentat de existența într-o proporție din ce în ce mai importantă a cheltuielilor de investiții, care necesită pentru înfăptuire perioade mai lungi de timp.

În mai multe țări această teorie și-a găsit aplicabilitatea parțială. Chiar și în România legea privind finanțele publice prevede ca la fundamentarea indicatorilor bugetari să stea proiecții sau previziuni ale cadrului macroeconomic pentru un orizont viitor de timp de 3 ani.

Principiul anualității bugetare are două semnificații distincte:

a) acesta se referă la perioada de timp pentru care se întocmește și se aprobă bugetul;

b) ia în considerare perioada de timp pentru care se execută bugetul, adică se încasează veniturile și se efectuează cheltuielile aprobate prin legea bugetară anuală.

De regulă bugetul este elaborat și aprobat pentru o perioadă de 12 luni. Anul bugetar poate să coincidă sau nu cu anul calendaristic.

De exemplu în țări cum sunt: Austria, Belgia, Franța, Argentina, Brazilia, Germania etc. anual bugetar coincide cu cel calendaristic. În alte țări această suprapunere nu există și exercițiul bugetar se derulează în intervalul:

- 1 aprilie – 31 martie (Marea Britani, Japonia, India etc.);

- 1 iulie – 30 iunie (Suedia, Australia etc.);

- 1 octombrie – 30 septembrie (SUA).

Factorii care influențează data începerii anului bugetar sunt:

- caracterul economiei;

- nivelul de dezvoltare al acesteia;

- programul de lucru al Parlamentului;

- tradiția, etc.

În ceea ce privește perioada de timp în care se execută bugetul aceasta la rândul său să coincidă sau nu cu perioada pentru care a fost aprobat.

În legătură cu acest aspect în practica bugetară există două alternative:

a) sistemul de gestiune – presupune ca la finele anului bugetar contul de execuție bugetară să se încheie automat, iar veniturile neîncasate și cheltuielile neefectuate să se reflecte în contul bugetar al anului în care se realizează.

Cu alte cuvinte sistemul de gestiune interzice reportarea creditelor bugetare de la un exercițiu la altul.

b) sistemul de exercițiu - presupune existența unei perioade de 3/6 luni de la expirarea anului bugetar până la încheierea contului de execuție bugetare, timp în care continuă să se încaseze venituri și să se efectueze cheltuieli.

Exercițiul bugetar se prelungește astfel la 15 sau 18 luni după caz. Toate veniturile și toate cheltuielile sunt înregistrate în contul de execuție bugetară aferent anului pentru care au fost aprobate.

În România anul bugetar coincide cu cel calendaristic, iar pentru execuția de casă a bugetului se utilizează sistemul de gestiune.

### **6.2.2. Universalitatea bugetului**

Este principiul potrivit căruia veniturile și cheltuielile trebuie înscrise în buget în sumele lor totale, fără omisiuni și fără compensări reciproce.

Această regulă conferă bugetului caracter „brut”, adică înscrierea veniturilor și cheltuielilor în sume globale sau brute.

Scopul principal este acela de a facilita controlul financiar.

Chiar și în situații în care obținerea unor venituri bugetare presupune efectuarea prealabilă a unor cheltuieli, principiul universalității interzice înscrierea în buget numai a soldului dintre acestea.

Bugetul de stat elaborat în forma cerută de acest principiu permite analiza corelațiilor existente între diferite categorii de venituri și cheltuieli aferente acestora, precum și cunoașterea volumului total al cheltuielilor de efectuat și al veniturilor de încasat.

În practică cerințele principalului universalității nu se mai respectă riguros și s-a trecut la elaborarea unor bugete „mixte”, în care veniturile și cheltuielile unor instituții figurează cu sumele lor globale, iar alte numai cu soldul dintre acestea.

În România legea privind finanțele publice precizează faptul că veniturile și cheltuielile se înscriu în buget în totalitate în sume brute.

### **6.2.3. Principiul unității bugetare**

În conformitate cu accepțiunea sa clasică, acest principiu presupune înscrierea tuturor veniturilor și cheltuielilor statului în sumele lor totale, dar într-un singur document.

Respectarea acestei cerințe conduce la elaborarea unui buget clar, ce oferă informații de ansamblu asupra veniturilor și cheltuielilor, facilitând și un control mai riguros asupra execuției acestora.

Acest principiu a fost adaptat cerințelor contemporane în materie, în special prin acceptarea unor derogări care favorizează operațiunea de „debugetizare”.

Debugetizarea este scoaterea în afara bugetului a anumitor categorii de cheltuieli, în special de investiții, și acoperirea acestora din surse alternative (generate în special de încheierea și derularea unor parteneriate public-private).

În plus, ca și abateri de la unitatea bugetară, se întâlnesc în practică o serie de bugete dintre care menționăm:

- a) bugetele anexe;
- b) bugetele autonome;
- c) bugetele extraordinare;
- d) conturile speciale de trezorerie.

De asemenea încălcări practice ale acestui principiu constituie și aprobarea unor legi bugetare rectificative anuale.

a) Bugetele anexe sunt distincte de bugetul general al statului, votate separat de Parlament și supuse controlului puterii legislative.

În bugetele anexe se înscriu de regulă veniturile și cheltuielile unor instituții publice și ale unor întreprinderi industriale proprietate de stat și care nu au în mod obligatoriu personalitatea juridică.

Bugetele anexe sunt corelate cu bugetul general al statului prin aceea că soldul lor figurează la partea de venituri sau de cheltuieli a bugetului de stat (în funcție de excedentul sau deficitul bugetului anexe).

b) Bugetele autonome sunt elaborate de întreprinderile publice cu personalitate juridică și cu largă autonomie funcțională, de instituții publice din sfera administrației de stat, precum și de anumite servicii publice (de exemplu: sociale, culturale, financiare etc.).

Cea mai importantă și reprezentativă categorie de bugete autonome o reprezintă bugetele locale, ce sunt aprobate de reprezentanții aleși ai unităților administrativ-teritoriale și sunt supuse reglementărilor în materie de control bugetar.

Bugetele locale sunt corelate cu bugetul de stat în măsura în care primesc de la acesta subvenții și alte transferuri.

c) Bugetele extraordinare sunt bugete distincte de cele ordinare în care se înscriu veniturile și cheltuielile considerate excepționale, ocazionale de situații deosebite. În practică bugetele extraordinare au fost elaborate și aprobate în special pentru a masca dificultățile financiare ale statului sau destinațiile reale spre care sunt orientate resursele financiare.

Pentru că încalcă principiile contabilității naționale, Guvernele au renunțat în prezent la întocmirea unor bugete extraordinare.

d) Conturile speciale de trezorerie evidențiază încasări ce nu reprezintă un venit propriu-zis pentru bugetul de stat și plăți care nu au caracter definitiv. Aceste instrumente financiare au caracterul unor „conturi în așteptare”.

Legile rectificative anuale se aprobă în măsura în care pe parcursul execuției bugetare intervin modificări importante între veniturile și cheltuielile previzionate și cele realizate.

În România există o multitudine de bugete elaborate și aprobate la nivel central și local în funcție de specificul economiei noastre ceea ce face ca unitatea bugetară să nu fie respectată în sensul său clasic.

#### **6.2.4. Neafectarea veniturilor bugetare**

Este principala care presupune ca veniturile odată încasate la buget să se depersonalizeze astfel încât veniturile în totalitatea lor să fie utilizate pentru acoperirea tuturor cheltuielilor.

Acest principiu interzice ca un anumit venit să fie special afectat acoperirii unei anumite cheltuieli. Aceasta deoarece nu se poate realiza o concordanță deplină între mărimea unui venit și nivelul cheltuielilor ce urmează a fi finanțate pe seama acestuia.

În practică se înregistrează frecvente abateri și de la acest principiu. Abaterile de la principiul unității constituie în același timp și încălcări ale principiului neafectării veniturilor. Totuși, cea mai reprezentativă abatere de la cerințele acestui principiu este aceea a existenței și funcționării fondurilor speciale extrabugetare (de exemplu: fondul special al drumurilor publice).

#### **6.2.5. Specializarea bugetară**

Este principiul potrivit căruia veniturile trebuie înscrise în buget și aprobate de către Parlament pe surse de proveniență, iar creditele bugetare pe categorii de cheltuieli.

Prin credit bugetar se înțelege suma limitată înscrisă în buget și aprobată de Parlament în contul căreia se pot efectua plăți pentru fiecare cheltuială publică.

Pentru ca puterea legislativă să poată avea o imagine clară asupra veniturilor și cheltuielilor bugetare este necesar ca acestea să fie înscrise în buget pe baza unei scheme unitare.

Gruparea veniturilor și cheltuielilor bugetare într-o anumită ordine și în funcție de anumite criterii precis determinate poartă denumirea de clasificare bugetară.

Aceasta trebuie să fie simplă, concisă și clară pentru a fi înțeleasă cu ușurință de toți cei chemați să examineze bugetul.

#### **6.2.6. Principiul echilibrului bugetar**

În accepțiunea sa clasică acest principiu presupunea ca veniturile ordinare totale să acopere integral volumul cheltuielilor publice ale perioadei.

Anualitatea și echilibrul bugetului erau indisolubil legate având drept rezultat echilibrul bugetar anual, considerat drept „principiul de aur al gestiunii bugetare”.

Echilibrul bugetar presupune atât elaborarea unor bugete balansate, cât și păstrarea echilibrului pe perioada de execuție a bugetului.

Acest principiu a fost treptat abandonat, atât sub impulsul teoreticienilor, cât mai ales sub impactul economiei reale care nu asigură un randament fiscal suficient pentru acoperirea cheltuielilor publice anuale. Drept consecință multe țări au renunțat la aplicarea sa în practică, guvernele elaborând și prezentând Parlamentului spre aprobare bugete deficitare.

### **6.2.7. Publicitatea bugetului**

Este principiul potrivit căruia, după ce este supus dezbaterii și aprobării Parlamentului, bugetul trebuie adus la cunoștința opiniei publice.

Legea privind aprobarea bugetului, precum și contul de execuție bugetară pe anul precedent sunt publicate în buletinul oficial al țării și în culegeri de legi.

În același timp, indicatorii bugetari sunt aduși la cunoștința opiniei publice prin presa scrisă și audiovizuală. Forma în care bugetul este prezentat publicului larg trebuie să fie simplă, clară și concisă pentru a putea fi accesibilă și nespecialiștilor.

Această cerință întâmpină însă în practică dificultăți ca urmare a volumului mare de documente bugetare, complexității clasificărilor bugetare și frecvențelor abateri de la principiile bugetare.

În contextul amplificării cooperării economice internaționale, necesitatea principiului publicității bugetului este cu atât mai stringentă.

## CAPITOLUL VII

### PROCESUL BUGETAR

#### 7.1. Conținutul, etapele și caracteristicile procesului bugetar

Procesul bugetar, sub aspectul conținutului, reprezintă ansamblul acțiunilor și măsurilor întreprinse de instituțiile abilitate ale statului în scopul concretizării politicii financiare aplicată de autoritatea guvernamentală.

Optând în cadrul politicii economico-financiare pentru un anumit volum și structură de bunuri și servicii publice (educație, cultură, ordine publice, ocrotirea sănătății etc.) distribuite prin rețeaua instituțiilor publice, autoritatea guvernamentală este împuternicită prin Constituție și prin legi specifice să pună în mișcare complexul mecanism de producere și distribuire a bunurilor și serviciilor necesare cetățenilor.

Derularea procesului bugetar presupune existența unor resurse financiare și alocarea lor în scopul furnizării către populație a bunurilor și serviciilor publice.

Instrumentul în care își găsesc reflectarea toate resursele financiare ale statului, dar și toate cheltuielile publice este reprezentat de bugetul general consolidat.

Pentru ca acest sistem complex de bugete să devină operațional este necesară, ca o premisă esențială, elaborarea politicii financiare a Guvernului pentru o anumită perioadă.

Se impune, așadar, existența cadrului juridic care să reglementeze pe de o parte categoriile și nivelul impozitelor, taxelor și contribuțiilor percepute de la persoanele fizice și juridice, iar pe de altă parte destinațiile spre care pot fi orientate alocațiile bugetare în vederea furnizării bunurilor și serviciilor publice.

Având la bază un anumit cadru juridic care trebuie să se afle în concordanță cu obiectivele programului de guvernare aprobat de Parlament, executivul poate declanșa procesul bugetar.

Etapele consecutive ale procesului bugetar se referă la:

1. Elaborarea proiectului de buget;
2. Aprobarea bugetului;
3. Execuția bugetului;
4. Încheierea execuției bugetului;
5. Controlul execuției bugetului;
6. Aprobarea execuției bugetului.

Dincolo de unele particularități care pot exista într-o țară sau alta generate de nivelul de dezvoltare a democrației și de experiența acumulată în domeniul finanțelor publice, procesul bugetar prezintă o serie de caracteristici comune care îi conferă trăsăturile specifice unui proces:

a) are caracter decizional - aceasta deoarece este rezultatul acțiunilor de alocarea a unor resurse bugetare limitate în raport cu nevoile societății pentru bunuri și servicii publice.

Stabilirea destinațiilor spre care sunt alocate resursele financiare este rezultanta procesului de identificare, cuantificare și ierarhizare a nevoilor sociale.

b) are caracter democratic - pentru că în cursul derulării sale se manifestă atât atributele statului de drept între care cel al separației puterilor în stat, cât și posibilitatea impunerii intereselor economice și sociale ale diferitelor grupuri de cetățeni care dețin majoritatea politică de decizie.

c) este preponderent politic - pentru că opțiunea pentru un anumit tip de politică economică în general și de politică financiară și monetară în special, toate reflectate în conținutul bugetului, reprezintă un act specific deciziei politice a forțelor majoritare în Parlament. La rândul lor, forțele publice majoritare reprezintă în forul legislativ interesele grupurilor sociale și profesionale care le-au acordat votul la desemnarea Parlamentului.

Optând pentru un anumit tip de politică fiscală și pentru anumite direcții de alocare a resurselor, forțele publice majoritare care decid asupra bugetului adoptă evident o decizie de ordin public.

d) este un proces cu continuitate ciclică - pentru că etapele sale sunt precizate prin legi specifice cu stabilirea termenelor concrete de derulare și finalizare a fiecărei faze, în conformitate cu principiile anualității și publicității bugetului.

e) este un proces de larg impact public cu implicații la nivel macro și microeconomic ce se manifestă atât în plan social, cât și economic - fundamentarea bugetului este o acțiune esențială a procesului de macrostabilizare economică, prin rolul său, bugetul exercitând influențe asupra tuturor componentelor mixului de politici guvernamentale, transmitând influențe asupra economiei naționale în ansamblu cât și asupra comportamentelor economice și sociale ale firmelor și indivizilor.

## **7.2. Instituții cu atribuții în realizarea procesului bugetar în țările cu economie de piață**

Transpunerea în practică a etapelor procesului bugetar, în țările democratice, se realizează prin intermediul instituțiilor publice specifice statului de drept.

Caracteristica fundamentală a sistemului instituțional public o reprezintă pe de o parte separarea pe orizontală în subsisteme componente a instituțiilor din cadrul celor trei puteri în stat (legislativă, executivă și judecătorească) și pe de altă parte subordonarea pe verticală a instituțiilor componente ale fiecărui subsistem.

Acest mod de organizare și funcționare a instituțiilor care participă la derularea procesului bugetar asigură evitarea abuzului de putere din partea uneia sau alteia dintre entitățile în cauză.

### **7.2.1. Elaborarea proiectului de buget**

Proiectul de buget este elaborat de către Guvern prin subsistemul instituțiilor publice aflate în subordinea acestuia. Deosebit de importantă, pentru armonizarea alocării și utilizarea eficientă a resurselor financiare, este elaborarea proiectului de buget în raport de rezultatele obținute în domeniile economice și sociale finanțate de la buget.

În acest scop este necesară structurarea cheltuielilor fiecărui ordonator principal de credite pe programe specifice competențelor și responsabilităților sale, precum și formularea unor criterii concrete de performanță adaptate la specificul fiecărui domeniu de activitate pentru evaluarea eficienței, eficacității și economicității fiecărui program cu finanțare bugetară și pe ansamblul bugetului.

Elaborarea unor astfel de criterii de performanță este un proces extrem de laborios pentru că fiecare domeniu are specificul său, dar odată parcurs permite factorilor publici să elimine arbitrarul și subiectivismul în alocarea resurselor financiare publice și în evaluarea modului de utilizare a acestora.

Atribuțiile de elaborare, finalizare și prezentare către Guvern a proiectului de buget le are Ministerul Finanțelor Publice (MFP). Acesta împreună cu instituțiile de prognoză, cu Banca Națională, cu ordonatorii principali de credite stabilește pe baza programului de guvernare premisele de la care se pornește în elaborarea proiectului de buget. Aceste premise se referă la indicatorii macroeconomici pe baza cărora se fundamentează proiectul de buget și la corelațiile dintre aceștia și evoluțiile din economie în scopul de a asigura în mod durabil atât echilibrul financiar, cât și cel economic general.

Dintre acești indicatori menționăm:

- evoluția produsului intern brut;
- rata inflației;
- nivelul fiscalității;
- evoluția creditului intern;

- volumul finanțărilor externe, etc.

Datorită complexității deciziei bugetare, procesul de elaborarea a proiectului de buget este unul iterativ care presupune un schimb de informații în dublu sens, respectiv spre și dinspre Ministerul Finanțelor Publice.

În țara noastră derularea procesului bugetar se realizează în concordanță cu principiile teoretice și practice specifice acestui domeniu, potrivit prevederilor Constituției și Legii privind finanțele publice.

Prin această din urmă lege se reglementează un calendar bugetar care prevede termene precise pentru finalizarea fiecărei etape a elaborării bugetului, precum și obligațiile stricte în sarcina entităților publice implicate în acest demers.

Potrivit acestui calendar bugetar fazele elaborării bugetului sunt următoarele:

Potrivit acestui calendar bugetar fazele elaborării bugetului sunt următoarele:

1. Până la data de 1 iunie a anului curent se elaborează, prognoza indicatorilor macroeconomici pentru anul bugetar căruia îi corespunde bugetul precum și pentru următorii trei ani, de către Comisia Națională de Prognoză. Aceste prognoze vor fi actualizate, după caz, pe parcursul desfășurării procesului bugetar și se vor publica pe site-ul Comisiei Naționale de Prognoză.

2. Până la data de 31 iulie a anului curent MFP este obligat să înainteze Guvernului obiectivele politicii fiscale și bugetare pentru anul corespunzător bugetului elaborat, dar și pentru următorii trei ani, împreună cu limitele de cheltuieli stabilite pentru fiecare ordonator principal de credite.

3. Până la data de 1 august a fiecărui an MFP va transmite fiecărui ordonator principal de credite o scrisoare-cadru în care se precizează contextul macroeconomic în care se elaborează proiectul de buget, metodologia de întocmire a acestuia și limitele de cheltuieli care i-au fost aprobate de către Guvern. Limitele de cheltuieli aprobate și stabilite pe ordonatori principali de credite pot fi redimensionate de MFP, pe baza prognozelor de toamnă ale Comisiei Naționale de Prognoză sau în cazul modificărilor ulterioare legislative, în funcție de specificul ordonatorului principal de credite, cu informarea Guvernului.

4. Ordonatorii principali de credite au obligația de a elabora proiectele lor de buget și de a le înainta la MFP împreună cu anexele la acestea și cu estimările pentru următorii trei ani până la data de 1 septembrie.

5. MFP examinează proiectele de buget primite și poartă discuții cu ordonatorii principali de credite. În caz de divergență decizia finală aparține Guvernului. Ca o finalitate a acestor fluxuri informaționale, ordonatorii principale de credite au obligația de a depune la MFP proiectele lor finale de buget și anexele la acestea până la data de 15 septembrie.

6. Pe baza tuturor acestor documente și a propriului său proiect de buget, MFP elaborează proiectul bugetului de stat și al legii bugetare anuale pe care le depune la Guvern pentru prima lectură, până la data de 30 septembrie a anului curent. Proiectul legii bugetului de stat este însoțit de un raport privind situația macroeconomică a țării pentru anul următor, căruia îi corespunde bugetul, precum și pentru viitorii trei ani.

7. Ministerul Finanțelor Publice, pe baza prognozelor de toamnă ale Comisiei Naționale de Prognoză, definitivează proiectul de buget și îl va depune la Guvern până la data de 1 noiembrie a fiecărui an.

8. După însușirea și aprobarea proiectului legii bugetare Guvernul înaintează documentul spre aprobare Parlamentului cel mai târziu până la data de 15 noiembrie a fiecărui an.

### **7.2.2. Aprobarea bugetului**

Instituția publică împuternicită prin Constituție să aprobe proiect de buget este Parlamentul. Caracterul preponderent politic democratic și de larg impact public al ansamblului deciziilor financiare, toate reflectate în conținutul bugetului, determină în mod obiectiv ca aprobarea

prevederilor bugetare să o realizeze forul legislativ în care sunt reprezentate, prin partidele politice parlamentare, interesele tuturor cetățenilor.

În Parlament proiectul de buget parcurge următoarele etape:

1. prezentarea de către primul-ministru sau în lipsa acestuia de către ministrul finanțelor publice a raportului pe marginea proiectului de buget în plenul forului legislativ.

2. examinarea proiectului de buget în Comisiile permanente ale Parlamentului structurate de obicei pe domenii de activitate : educație, industrie, sănătate etc.

3. analizarea proiectului de buget și aprobarea acestuia de către Comisiile reunite de buget, finanțe și bănci ale Parlamentului. Cu această ocazie se adoptă și decizia de aprobare sau de respingere a eventualelor amendamente la proiectul de buget, formulate de celelalte comisii permanente de specialitate, hotărârea finală urmând a fi luată de către plenul forului legislativ.

4. dezbateră și aprobarea proiectului de buget de către plenul Parlamentului.

5. Promulgarea de către Președintele republicii, a legii bugetare anuale, aprobă de Parlament.

Pe parcursul dezbaterilor din Parlament, membrii acestora grupați din cadrul diferitelor partide propun amendamente care vizează îndeplinirea intereselor categoriilor sociale și profesionale de cetățeni care le-au acordat votul și pe baza unor programe economice și ale căror interese le reprezintă.

Procesul de selectare a numeroaselor amendamente formulate este unul extrem de laborios pentru că în esență toate aceste demersuri de modificare a indicatorilor bugetari propuși de Guvern sunt supuse constrângerilor bugetare (insuficienței resurselor financiare în raport cu nevoile cetățenilor).

Totuși, obiectul fundamental al acestui proces trebuie să fie acela al repartizării mai echitabile a efectelor bugetului asupra tuturor categoriilor de cetățeni.

Dezideratul menționat este însă dificil de realizat pentru că unele categorii socio-profesionale dispun de o puternică capacitate de lobby, datorită căreia reușesc să-și impună interesele, în detrimentul altor categorii de cetățeni.

În ultima perioadă o analiză asupra procedurilor bugetare din țările importante ale lumii demonstrează că pentru asigurarea unei stabilități cât mai ridicate a finanțelor publice a fost întărit rolul Parlamentului în domeniul politicii financiare.

În toate țările după aprobarea de către Parlament, legea bugetară trebuie semnată de Președinte. În situația în care acesta are obiecțiuni, le poate formula și poate solicita reexaminarea proiectului de buget de către Parlament.

### **7.2.3. Execuția bugetului**

După promulgarea de către Președinte, legea privind bugetul se publică în buletinul oficial al țării, moment în care bugetul devine operațional, trecându-se la execuția sa, care se efectuează pe parcursul anului bugetar.

Execuția bugetului constă în încasarea veniturilor și efectuarea cheltuielilor aprobate de forul legislativ.

Acest proces deosebit de amplu și de complex antrenează participarea unui număr foarte mare de operatori bugetari (aparatură fiscală cu toate structurile sale centrale și teritoriale, structurile de specialitate ale unităților administrativ-teritoriale, instituțiile bugetare, organismele internaționale care primesc transferuri de la buget etc.).

Responsabilitatea execuției bugetare revine Guvernului, care prin instituțiile sale componente, trebuie să-și dovedească capacitatea de administrare atât a procesului de colectare la un nivel cât mai ridicat a veniturilor bugetare, cât și a procesului de repartizare pe destinațiile stabilite a cheltuielilor bugetare.

Veniturile înscrise în buget reprezintă limite minime ce trebuie atinse, cu excepția veniturilor din împrumuturi care constituie limite maxime. La rândul lor cheltuielile bugetare aprobate de forul legislativ sunt considerate limite maxime ce nu pot fi depășite, instituțiile publice



care execută bugetul fiind obligate să respecte întocmai destinațiile stabilite pentru fiecare alocație bugetară.

Pentru că există multiple particularități atât de conținut, cât și instituționale, execuția veniturilor bugetare este un proces distinct de execuția cheltuielilor bugetare.

Monitorizarea operativă a execuției bugetare se realizează printr-o structură de specialitate a MFP care sintetizează informațiile privind încasarea veniturilor și efectuarea cheltuielilor.

Obiectul principal al acestei structuri este acela de a asigura un echilibru între venituri și cheltuieli pe parcursul execuției bugetare, în felul acesta asigurându-se echilibrul financiar și cel monetar.

Încasarea veniturilor cuvenite statului și efectuarea cheltuielilor finanțate din fondurile publice se pot realiza fie printr-o structură de specialitate din subordinea MFP denumită Trezoreria Statului, fie prin sistemul băncilor comerciale (în țara noastră se aplică prima variantă). Așa cum am menționat procesul execuției veniturilor bugetare este distinct de cel al cheltuielilor. În același timp datorită particularităților specifice fiecare categorie de venituri bugetare cunoaște o anumită procedură de executare. Astfel, de exemplu, în cazul impozitelor directe fazele procedurale ale execuției bugetare sunt următoarele:

1. așezarea;
2. lichidarea;
3. emiterea titlului de percepere;
4. perceperea.

La rândul lor, cheltuielile bugetare parcurg în execuție următoarele faze procedurale:

1. angajarea;
2. lichidarea;
3. ordonanțarea;
4. plata.

Primele trei faze cad în responsabilitatea conducătorilor instituțiilor publice sau înlocuitorilor acestora care poartă generic denumirea de ordonatori de credite bugetare. Aceștia pot fi: principali sau de gardul I, secundari sau de gradul II, terțiari sau de gradul III.

Responsabilitatea îndeplinirii ultimei faze revine structurilor competente ale ordonatorilor de credite bugetare.

Toate persoanele implicate în procesul de execuție a cheltuielilor publice răspund solidar pentru calitatea și legalitatea utilizării banilor publici.

#### **7.2.4. Încheierea execuției bugetare**

Calitatea gestiunii bugetare este reflectată prin întocmirea, la sfârșitul anului bugetar, a contului general de execuție bugetară.

Acesta reflectă, așadar, finalitatea operațiunilor de executarea a veniturilor și cheltuielilor și permite aprecierea modului în care Guvernul, prin instituțiile publice din structura și subordinea sa, a respectat încadrarea în veniturile, cheltuielile și soldul bugetar aprobate de Parlament. Conținutul contului general de execuție bugetară este diferențiat de la o țară la alta în raport de tipul sistemului practicat de autoritățile competente în domeniul execuției de casă a bugetului.

Astfel, în cazul sistemului de gestiune, contul de execuție bugetară înregistrează și evidențiază numai veniturile încasate și cheltuielile efectuate pe parcursul respectivului exercițiu bugetar.

În schimb, în cazul sistemului de exercițiu, contul de execuție bugetară va reflecta toate operațiunile aprobate prin legea bugetară anuală chiar dacă unele au fost efectuate după expirarea anului bugetar.

Întocmirea contului general anual de execuție bugetară se realizează de către MFP pe baza dărilor de seamă contabile și a conturilor privind execuția de casă a bugetului elaborate de fiecare instituție publică. Toate aceste documente de evidență contabilă se centralizează pe verticală la nivelul fiecărui ordonator principal de credite care depune ulterior la MFP situația privind execuția

bugetară din domeniul său de activitate. Pe baza tuturor acestor documente, MFP întocmește contul general anual al execuției bugetare pe care îl înaintează Guvernului, care după aprobarea îl transmite Parlamentului pentru dezbateră și aprobare.

### **7.2.5. Controlul execuției bugetare**

După primirea contului general anual de execuție bugetară Parlamentul transmite acest documente instituției supreme de control din domeniul finanțelor publice, care în majoritatea țărilor poartă denumirea de Curte de Conturi. Aceasta este o instituție publică autonomă, în subordinea fondului legislativ. Curtea de Conturi transmite Parlamentului rezultatele controalelor efectuate la ordonatorii de credite bugetare, precum și eventuale propuneri de îmbunătățire a cadrului legislativ în vederea creșterii calității utilizării fondurilor publice.

În privința contului general de execuție bugetară, Curtea de Conturi efectuează, la fiecare ordonator de credite, controlul ulterior, privind legalitatea și realitatea datelor cuprinse în acest document.

Pe baza criteriilor de performanță stabilite în funcție de specificul fiecărui domeniu de activitate, Curtea de Conturi verifică eficiența, eficacitatea și economicitatea programelor cu finanțare bugetară, pronunțându-se în același timp asupra calității gestiunii banilor publici la nivelul fiecărei instituții și pe ansamblul bugetului.

În situația în care Curtea de Conturi, prin structurile sale componente, nu descoperă ilegalitățile sau prejudicii aduse fondurilor publice emite pentru fiecare ordonator de credite „actul de descărcare de gestiune”. În situația în care se descoperă acțiuni, operațiuni ilegale, inoportune sau ineficiente, care au generat prejudicii fondurilor publice, Curtea de Conturi urmărește recuperarea prejudiciilor astfel create.

Acestea se pot judeca fie de către organele jurisdicționale ale Curții (dacă există în structura acesteia), fie de către instanțele de profil ale puterii judecătorești.

Raportul de control privind contul de execuție bugetară este înainte de Curtea de conturi la Parlament, care îl supune dezbaterii și aprobării.

### **7.2.6. Aprobarea execuției bugetare**

După primirea raportului privind contul general anual de execuție bugetară Parlamentul demarează procedurile de dezbateră și aprobare. Mai întâi raportul este examinat și aprobat de către Comisiile reunite de buget, finanțe și bănci ale forului legislativ.

După aceea contul de execuție bugetară împreună cu un raport asupra contextului macroeconomic din anul bugetar respectiv este prezentat în plenul Parlamentului.

Din acest moment se trece la discutarea și aprobarea fiecărui articol al „Legii privind aprobarea contului de execuție bugetară”, prilej cu care se pot propune și aproba modificări ale legislației fiscal-bugetare în concordanță cu propunerile formulate de Curte de Conturi.

Votul final asupra „Legii privind aprobarea contului de execuție bugetară” în plenul Parlamentului reprezintă momentul încheierii procesului bugetar.