

# **FINANTE**

**Suport de curs, anul II  
profil Științe Economice, învățământ de zi  
anul universitar 2023-2024**

# CUPRINS

<b>CAPITOLUL 1 .....</b>	<b>1</b>
<b>CONCEPTE PRIVIND FINANȚELE ȘI CADRUL SPECIFIC MANIFESTĂRII ACESTORA .....</b>	<b>1</b>
1.1. Noțiunea de finanțe și premisele existenței finanțelor .....	1
1.2. Conținutul economic și trăsăturile finanțelor .....	7
1.3. Sfera de cuprindere și principalele componente ale finanțelor .....	11
<b>CAPITOLUL 2 .....</b>	<b>16</b>
<b>FUNCȚIILE ȘI ROLUL FINANȚELOR.....</b>	<b>16</b>
2.1. Abordări conceptuale .....	16
2.2. Funcția de repartitie.....	16
2.3. Funcția de control .....	19
2.4. Funcția de reglare (stabilizare) a economiei .....	22
2.5. Alte funcții specifice unor componente ale finanțelor .....	25
2.6. Rolul finanțelor în evoluția societății.....	27
<b>CAPITOLUL 3 .....</b>	<b>29</b>
<b>SISTEMUL FINANCIAR.....</b>	<b>29</b>
3.1. Conceptul de sistem financiar .....	29
3.2. Sistemul financiar ca ansamblu de relații financiare.....	30
3.3. Sistemul de fluxuri financiar-monetare.....	33
3.4. Sistemul de instituții financiar-bancare .....	35
3.5. Sistemul de fonduri financiare .....	36
3.6. Sistemul instrumentelor de conducere și reglare a activității economice.....	38
3.7. Sisteme de finanțare a economiei .....	43
<b>CAPITOLUL 4 .....</b>	<b>47</b>
<b>PIEȚE FINANCIARE.....</b>	<b>47</b>
4.1. Sfera piețelor financiare și componentele lor .....	47
4.2. Piețele financiare secundare și piețele interdealeri .....	49
4.3. Participanții și intermediarii de pe piețele financiare .....	50
4.4. Tipuri de operațiuni pe piețele financiare.....	51
<b>CAPITOLUL 5 .....</b>	<b>53</b>
<b>FINANȚELE PRIVATE ALE ÎNTREPRINDERII - COMPONENTĂ A SISTEMULUI FINANCIAR....</b>	<b>53</b>
5.1. Relațiile financiare private ale întreprinderii și mediul în care se manifestă acestea .....	53
5.2. Fluxuri și cicluri financiare ale întreprinderii private .....	56
5.3. Cadrul general de constituire a capitalurilor firmei și de finanțare a investițiilor și a activității de exploatare.....	57
5.4. Rezultatele financiare ale întreprinderii.....	63
<b>CAPITOLUL 6 .....</b>	<b>66</b>
<b>BUGETUL DE STAT ȘI SISTEMUL BUGETAR.....</b>	<b>66</b>
6.1. Concepte privind bugetul de stat și conținutul său economic .....	66
6.2. Principii bugetare .....	68
6.2.1. Universalitatea bugetului.....	68
6.2.2. Unitatea bugetului .....	68
6.2.3. Neafectarea veniturilor bugetare.....	70
6.2.4. Anualitatea bugetului.....	70
6.2.5. echilibrarea bugetului.....	71
6.2.6. Realitatea bugetului .....	73
6.2.7. Specializarea bugetară .....	73
6.2.8. Publicitatea bugetului .....	74
6.3. Procesul bugetar .....	74
6.3.1. Elaborarea proiectului de buget .....	75
6.3.2. Aprobarea bugetului. ....	76
6.3.3. Eexecuția bugetului.....	76
6.3.4. Încheierea și aprobarea contului de execuție bugetară.....	80
6.3.5. Controlul bugetar.....	81
6.4. Sistemul bugetar public și componentele sale .....	82
<b>CAPITOLUL 7 .....</b>	<b>84</b>
<b>SISTEMUL CHELTUIELILOR PUBLICE .....</b>	<b>84</b>
7.1. Conceptul de cheltuieli publice și conținutul acestora.....	84
7.2. Clasificarea cheltuielilor publice .....	87
7.3. Caracterizarea globală a cheltuielilor publice ca fenomen financiar .....	89

7.4. Factori de influență asupra evoluției cheltuielilor publice.....	95
7.5 Caracterizare generală a principalelor categorii de cheltuieli publice (bugetare).....	96
7.5.1 Caracterizare generală a cheltuielilor publice pentru acțiuni social-culturale .....	96
7.5.2 Caracterizare generală a ch. pentru servicii publice generale, ordine publică și siguranță naț. ....	109
7.5.3 Caracterizare generală a cheltuielilor publice pentru apărare națională .....	110
7.5.4. Caracterizare generală a cheltuielilor publice pentru acțiuni economice.....	111
<b>CAPITOLUL 8 .....</b>	<b>115</b>
<b>SISTEMUL RESURSELOR FINANCIARE PUBLICE.....</b>	<b>115</b>
8.1. Noțiunea de resurse financiare publice și structura acestora .....	115
8.2. Clasificarea și caracterizarea generală a resurselor financiare publice (bugetare).....	117
<b>CAPITOLUL 9 .....</b>	<b>122</b>
<b>IMPOZITELE – PRINCIPALĂ RESURSĂ FINANCIARĂ PUBLICĂ (BUGETARĂ).....</b>	<b>122</b>
9.1. Conținutul economic și trăsăturile impozitului .....	122
9.2. Principiile impunerii .....	124
9.2.1. Cerințe (criterii) generale ale impunerii.....	124
9.2.2. Principii de echitate fiscală .....	125
9.2.3. Principii de politică financiară (fiscală).....	126
9.2.4. Principii de politică economică și socială .....	127
9.3. Clasificarea impozitelor.....	129
9.4. Elementele tehnice ale impozitului și sisteme de impozitare.....	131
9.4.1. Elemente tehnice ale impozitului .....	131
9.4.2 Sisteme de impozitare.....	132
9.5. Trăsăturile distinctive și formele impozitelor directe .....	134
9.5.1. Impozitele pe venituri .....	135
9.5.2. Impozitele pe avere. ....	137
9.6. Trăsăturile distinctive și formele impozitelor indirecte .....	138
9.6.1. Taxele de consumație. ....	140
9.6.2. Monopolurile fiscale. ....	142
9.6.3. Taxele vamale. ....	142
<b>CAPITOLUL 10 .....</b>	<b>144</b>
<b>POLITICA FINANCIARĂ.....</b>	<b>144</b>
10.1. Conținutul politicii financiare.....	144
10.2 Politica financiar-monetară a autorităților publice .....	145
10.3. Politica financiară a întreprinderii (firmei) și coordonatele sale.....	147
<b>BIBLIOGRAFIE SELECTIVĂ .....</b>	<b>150</b>

## CAPITOLUL 1

### CONCEPTE PRIVIND FINANŢELE ŞI CADRUL SPECIFIC MANIFESTĂRII ACESTORA

#### 1.1. Noţiunea de finanţe şi premisele existenţei finanţelor

Apariţia şi cristalizarea noţiunii de “finanţe” se înscrie în amplul proces evolutiv al societăţii omeneşti. Semnificaţiile sale s-au conturat pe fundalul exprimării valorice prin bani a proceselor şi relaţiilor economice, sub impactul dezvoltării schimbului de mărfuri şi organizării sociale a comunităţilor umane.

Sub aspect etimologic, studiile întreprinse au condus la constatarea că la originea cuvântului “finanţe” s-au aflat unele expresii utilizate, din vechime, în limba latină, precum “finantio”, “financias” sau “financia pecuniaria” cu înţelesul generic de “plată în bani”. Se admite, de asemenea, că aceste expresii proveneau, la rândul lor, din cuvântul latinesc “finis”, care, în mod obişnuit, avea accepţiunea de “termen de plată”.

Totodată, este de remarcat că, încă din secolul al XV-lea, în limba franceză îşi făcuseră apariţia cuvintele “finance”, prin care era desemnată o sumă de bani sau un venit aparţinând organelor de stat, respectiv “finances” cu semnificaţia, mai largă, de patrimoniu al statului. Aproximativ în aceeaşi perioadă circulau şi expresii ca “hommes des finances” şi “financiers”, folosite pentru a-i denumi pe arendaşii de impozite sau persoanele însărcinate cu strângerea veniturilor pentru rege.

Asemănător, în limba germană, tot din secolul XV, datează folosirea cuvintele “Finanz”, cu înţelesul de “plată în bani” şi “Finanzer”, în accepţiunea generică de cămătar (persoană care acordă împrumuturi cu dobânzi ridicate).

Rădăcinile de ordin lingvistic ale cuvântului “finanţe” reliefează cu pregnanţă îngemănarea acestora cu “banii”, a căror prezenţă a marcat profund viaţa economică şi socială, jucând un rol major în dezvoltarea societăţii omeneşti şi constituindu-se ca premisă esenţială a naşterii şi existenţei finanţelor.

În mod obiectiv, apariţia “banilor” a precedat-o pe cea de “finanţe”, deşi, în planul activităţii practice, semnificaţiile atribuite acestor noţiuni s-au întrepătruns, iar procesele economice şi relaţiile bazate pe folosirea banilor sau exprimate băneşte sunt considerate, cel mai adesea, în mod global, “financiare”.

*Existenţa şi folosirea banilor, respectiv dezvoltarea relaţiilor marfă-bani reprezintă prima premisă a manifestării finanţelor, ca fenomen economic şi social.*

La rândul său, apariţia banilor pe scena istoriei a reprezentat un fenomen obiectiv, determinat de dezvoltarea schimbului de mărfuri, de la forma cea mai simplă, în care o marfă se schimba pe alta, la folosirea unei singure mărfi, acceptată la schimb ca echivalent general pentru toate celelalte, denumită generic “bani”. Aceasta s-a produs în cadrul unui proces evolutiv complex şi îndelungat, în relaţie directă cu diviziunile sociale ale muncii, dezvoltarea factorilor de producţie, ridicarea productivităţii, creşterea volumului şi diversificarea structurii producţiei, etc.

Este semnificativ faptul că, până la prima diviziune socială a muncii, economia avea un profund caracter natural închis, producţia limitându-se la asigurarea strictului necesar consumului propriu, fără a permite obţinerea unui surplus, care să poată fi destinat schimbului. Abia prin separarea triburilor de păstori, care a marcat o primă mare diviziune şi specializare a muncii, s-a dat un impuls productivităţii şi s-au creat premisele economiei de schimb, pe seama surplusului de produse realizat faţă de nevoile proprii de consum. Adâncirea diviziunii muncii şi

a specializării în producție, urmate de separarea negustorilor, au coincis cu dezvoltarea schimbului de mărfuri, inclusiv a modalităților de realizare a acestuia.

Condițiile obiective de desfășurare a schimbului, ca element esențial în dezvoltarea producției și economiei, au impus oamenilor preferința pentru procurarea și păstrarea anumitor mărfuri, ținând seama de valoarea lor de schimb și nu de întrebuințarea lor imediată.

Comparativ cu schimbul direct al unei mărfi pe altă marfă, trecerea la folosirea anumitor mărfuri și, în final, a uneia singure, respectiv a mărfii-ban ca intermediar a mai multor schimburi, a eliminat o multitudine de dificultăți în derularea lanțului de tranzacții, permițând reducerea numărului acestora și un cost cu mult inferior pentru efectuarea lor. Astfel, dacă presupunem că toți participanții la un lanț de “n” tranzacții acceptă schimbarea mărfurilor lor pe una specială (bani), oricare combinație de transformare a unei mărfi în altă marfă se reduce la numai 2(două) operațiuni, ce pot fi redate sintetic prin relațiile:

$$M_1-B \quad \text{și} \quad B-M_n.$$

În noile condiții, gradul de incertitudine și costurile implicate se reduc foarte mult, iar în contextul mutațiilor survenite pe planul folosirii lor “importanța banilor rezidă mai ales în conținutul lor informațional care reduce incertitudinea implicată în specializare (a muncii - n.n.) și comerț”<sup>1</sup>. Cu deosebire în lumea modernă, exprimarea prin bani a valorii diferitelor mărfuri și servicii, ce se produc și comercializează în condiții de timp și spațiu diferite, asigură, mai ales, în cadrul procesului decizional “o legătură esențială între prezent și viitor într-o lume incertă”<sup>2</sup>.

Prezența banilor este, deci, expresia manifestării unor legități economice, constituind un rezultat spontan al dezvoltării societății și nu un act de voință cu caracter administrativ. Banii nu sunt o ficțiune juridică sau o creație a ordinii de drept, ci au o existență obiectivă, deși formele concrete sub care au apărut și funcționează conțin și elemente de ordin subiectiv.

Desprinsă din lumea mărfurilor, ca o marfă specială având însușiri deosebite, banii s-au concretizat de-a lungul timpului, mai întâi, prin bunuri de o anumită utilitate, acceptate ca mărfuri la schimbul cu oricare altă marfă sau serviciu. În această ipostază, inclusiv sub forme ale metalelor prețioase (aur, argint), banul-marfă echivala, în fapt, cu celelalte bunuri și servicii de diverse întrebuințări (posibile de achiziționat cu ajutorul său) și exprima valoarea acestora prin raportarea la propria sa valoare. Utilitatea banului-marfă se revelă, astfel, în primul rând, ca expresie a utilităților multiple ale bunurilor și serviciilor obținabile în schimbul său.

Participanții la viața economică și socială desfășoară astfel o amplă activitate mijlocită de bani și concretizată în evaluarea, procurarea și alocarea resurselor în formă bănească, cumpărarea și vânzarea diferitelor valori (în schimbul banilor), încasarea de venituri și efectuarea de cheltuieli, economisirea și investirea unor sume de bani, crearea și stingerea unor datorii sau creanțe bănești, etc., acestea având și o conotație financiară.

Pe un plan mai larg, menirea social-economică a banului este exprimată prin mai multe funcții ce revin acestora, dintre care mai reprezentative apar a fi cele de: a) mijlocitor al schimbului de valori; b) mijloc de măsurare a valorii sau etalon al valorii; c) mijloc de preservare a valorii.

În mod obiectiv, înfăptuirea fiecăreia dintre funcțiile banilor implică anumite procese și relații economice în formă bănească ce au loc între participanții la producție, schimb și consum, prefigurând sau conturând manifestarea finanțelor.

Așa, de pildă, îndeplinirea funcției banilor de mijloc de schimb, definitorie pentru însăși existența lor pe fundalul dezvoltării schimbului de mărfuri, presupune folosirea acestora, într-o formă sau alta, în realizarea transferului de valoare între participanții la diferitele tranzacții, intermediind mișcarea valorilor de întrebuințare concretizate prin bunuri și servicii. Ea semnifică,

<sup>1</sup> Richard Coghlan, The theory of money and finance, The MacMillan Press Ltd. London -New York, 1980, p.8

<sup>2</sup> Ibidem, p.9

concomitent, anumite procese și relații de alocare – utilizare a unor sume de bani și, implicit, de vehiculare a valorii în formă bănească, în primul rând, cele de tipul operațiunilor de încasări și plăți, care sunt asimilate, de regulă, celor financiare.

Din aceeași perspectivă, în funcția de măsurare (etalon) a valorii, banii servesc la evaluarea și dimensionarea valorică a diferitelor bunuri și servicii prin exprimarea bănească a costurilor și prețurilor, veniturilor, cheltuielilor, rezultatelor unei activități, respectiv prin raportarea la valoarea recunoscută banilor a căror folosire implică, în acest caz, și latura financiară a proceselor de producere, repartizare /schimb și consum de valori.

De asemenea, prin prisma funcției de preservare a valorii, banii mijlocesc acumularea și păstrarea valorii la dispoziția deținătorilor sub forma sumelor de bani, ca și vehicularea ei în condiții avantajoase, permițând oricând transformarea lor în orice fel de utilități de valori echivalente, în locurile și proporțiile adecvate. În același timp, se realizează, mai ales prin îndeplinirea acestei funcții, procese financiare de acumulare, alocare și utilizare a resurselor sub denumirea generică de fonduri bănești, administrate de către diferite entități sau persoane, dând expresie directă manifestării finanțelor.

Formele pe care le-au îmbrăcat banii pe parcursul existenței lor sunt diverse, începând cu cele ale unor mărfuri obișnuite (blănuri, sare, vite, podoabe, etc.) și continuând cu crearea unor instrumente speciale în acest scop, dintre care cea mai larg cunoscută în lumea civilizată a devenit “moneda”, care, la rândul său a îmbrăcat mai multe forme.

În corespondență cu specificitatea banului-marfă, funcțiile acestuia au putut fi îndeplinite corespunzător numai prin folosirea ca ban a monedei, în forma cea mai autentică bătută din metal prețios, cu valoare proprie deplină, egală celei nominale, inscripționate.

Totuși, prin comparație cu semnificațiile noțiunii de “ban”, noțiunea de “monedă”, în accepțiunea sa inițială, directă și mai limitativă, a desemnat în mod expres, o piesă din metal (aur, argint, cupru, etc.) confecționată în anumite condiții, cu scopul de a servi ca mijloc de circulație, de plată și - eventual - de teaurizare<sup>3</sup>. În această accepțiune, noțiunea de “monedă” dă expresie unui anumit tip de bani, reprezentând o parte a banilor, iar baterea și punerea ei în circulație presupune o decizie cu caracter administrativ, respectiv o reglementare juridică, fiind un atribut al autorităților abilitate, care se exercită în lumea modernă prin băncile (institutele) de emisiune.

Cercetările cu privire la folosirea banului-monedă au condus la constatarea că primele monede ar fi apărut în antichitate, în China (sec. XI î.e.n.), iar mai târziu în statul elen Lidia (sec. VII î.e.n.). În Evul Mediu, s-au emis monede de către căpeteniile feudale, de către orașe și, mai ales, de către regi, pornindu-se de la reflectarea conținutului în metal prețios prin valoarea nominală marcată (inscripționată) pe acestea. Raportul dintre valoarea nominală și cea reală, dată de conținutul în metal prețios, s-a modificat în timp prin reducerea cantității încorporate efectiv de moneda folosită ca bani.

În consonanță cu semnificațiile inițiale ale noțiunii de monedă, ea a constituit forma concretă de reprezentare a banilor până în secolul al XIX-lea, când baterea și circulația monedelor din metal prețios s-a restrâns și apoi a încetat, după ce cu mult timp în urmă apăruseră, ca înlocuitori, biletele de bancă (bancnotele) convertibile în aur, iar operațiunile de plăți-încasări începuseră a se efectua și prin înregistrarea lor în conturi deschise la bănci. Atât folosirea bancnotelor, cât și efectuarea operațiunilor prin conturi bancare concretizau forme de manifestare ale banilor, aflate în continuă extindere, care însă au fost asimilate și noțiunii de monedă. În cele din urmă, odată cu încetarea obligației de convertire a bancnotelor în metal prețios și trecerea la baterea monedei (divizionare) din metal neprețios, s-au conturat ca principale tipuri de bani (mai ales, prin prisma proporțiilor deținute în volumul operațiunilor bănești): a) banii de cont (scripturali), reprezentați prin înregistrări ale operațiunilor bănești în

---

<sup>3</sup> Ibidem, p.212

conturi și b) banii de hârtie, reprezentați prin bancnote neconvertibile emise de către băncile centrale (de emisiune); c) banii (moneda) din metal neprețios.

Este de interes și pentru semnificațiile atribuite termenului de “finanțe” faptul că interpretările date noțiunilor de “bani” și “monedă” evidențiază, adesea, deosebiri care merg de la diferențierea lor netă până la acceptarea substituirii uneia prin cealaltă. “În conversația de zi cu zi, termenul de “bani” este utilizat pentru a desemna multe lucruri foarte diferite. Unul dintre acestea este chiar “moneda”<sup>4</sup>. În același sens, se înscrie și constatarea că “... termenul de monedă a fost extins în vorbirea curentă pentru denumirea oricărui semn bănesc, inclusiv pentru banii de cont care nu au o existență materială”<sup>5</sup>. Totodată, însă, se remarcă și faptul că “... în știința economică modernă, banii nu sunt niciodată definiți numai ca monedă...”<sup>6</sup>.

Față de tendința de substituie a noțiunii de bani cu cea de monedă, pot fi semnalate și alte interpretări date acestora. Adesea, noțiunea de “bani” capătă un înțeles mult prea larg, prin tratarea sa ca un sinonim al “veniturilor” sau “avuției”, în general, ignorându-se elementele definitorii ce stau la baza îndeplinirii unor funcții care le sunt specifice. Alteori, urmărind diferențierea celor două noțiuni, se dă termenului “bani”, un sens abstract, generalizator, iar celui de “monedă” unul mai concret, de instrument folosit pentru îndeplinirea anumitor funcții ale banilor.

Pe de altă parte, modificarea continuă a raportului dintre utilitatea directă a mărfii speciale “bani” (cu anumite însușiri intrinsece) și cea indirectă decurgând din folosirea sa ca “ban”, a favorizat îndepărtarea banului-marfă de forma sa concret-materială. La această evoluție a contribuit din plin și procesul de erodare a conținutului de metal prețios al banului-monedă (pus în circulație cu o anumită valoare nominală, dar încorporând, în fapt, o cantitate mai mică de metal și având implicit o valoare reală mai redusă), ca și practicile de falsificare a monedelor, încă din faza de emisiune a acestora. S-a ajuns, astfel, la banul-convențional, sub forme ale monedei confecționate din metale ordinare și la bancnote (mai întâi convertibile în metal prețios și apoi neconvertibile), respectiv din hârtie și, în final, la banul-semn, care au substituit banul-marfă.

În consecință, banul-semn nemaifiind o marfă de o utilitate în sine reprezintă acum o creanță asupra emitenților de semne bănești, respectiv asupra economiei unei țări sau chiar a mai multora - având în vedere că existența și folosirea banilor sub formele actuale sunt asumate și reglementate la nivel național, prin adoptarea monedelor naționale (dolar, franc, leu, etc.), sau internațional (ECU, DST, EURO). Aceste semne bănești tind să fie transformate în simple informații asupra creanțelor și datoriilor, conferind posesorilor dreptul de a dobândi în echivalent bunuri și servicii de utilitate dorită și, deci, asigurându-le o anumită putere de cumpărare.

Prin urmare, ca termen generic, în zilele noastre, “banul reprezintă un instrument social..., o întruchipare transmisibilă și omnivalentă a puterii de cumpărare, care conferă deținătorului dreptul asupra unei părți din produsul social al țării emitente”<sup>7</sup>.

Totodată, se constată că, indiferent de interpretările date noțiunilor de bani și monedă, îndeplinirea funcțiilor și rolului acestora au oferit cadrul propice nașterii și dezvoltării unor procese și relații distincte în formă bănească, desemnate prin conceptul de finanțe. Or, în sensul de procese economice cu relațiile sociale corespunzătoare lor, concretizate prin folosirea banilor (monedei), implicându-l și pe cel de premisă a finanțelor, se poate admite că “Banii sunt prima și cea mai fundamentală inovație financiară”<sup>8</sup>, iar “moneda, drept de creanță, imediat și universal,

4 Thomas Mayer, James S. Duesenberry, Robert Z. Aliber, Banii, activitatea bancară și economia, Ed. Didactică și Pedagogică, București, 1993, p.25

5 Costin C. Kirițescu, Op. Cit. p.213

6 Thomas Mayer, James S. Duesenberry, Robert Z. Aliber, op. cit. p.25

7 Costin C. Kirițescu, Moneda, Mică Enciclopedie, Ed. Științifică și Enciclopedică, București, 1982, p.63

8 Richard Coghlan, The theory of money and finance, The MacMillan Press Ltd. London -New York, 1980, p.13

exercitându-se asupra tuturor obiectelor reale, este principalul obiect (instrument n.n.) financiar..."<sup>9</sup>

Folosirea banilor (inclusiv sub forma monedei) și îndeplinirea funcțiilor lor generează, între altele, și crearea de datorii ori de creanțe din participarea la tranzacții, ca și la procesele de repartitie și cele de consum, antrenând fluxuri bănești (monetare) între persoanele fizice și/sau juridice, inclusiv între acestea și stat, ca exponent al unei colectivități umane, cu o anumită organizare social-economică.

Așadar, procurarea de resurse bănești în vederea satisfacerii diferitelor nevoi personale sau colective, ca și folosirea lor pentru realizarea de tranzacții cu bunuri și servicii, și efectuarea operațiunilor de încasări și plăți, respectiv crearea și stingerea obligațiilor între persoane, presupun anumite procese și relații economice prin care se formează, se distribuie și se redistribuie resursele în formă bănească, ceea ce constituie esența fenomenului financiar și definește conceptul de finanțe. Asemenea procese și relații sociale de natură economică reflectă în esența lor mișcarea sau transmiterea valorii exprimată în bani între participanții la viața economică și socială, în condiții determinate de poziția și rolul ce revin fiecărui participant. Sub acest aspect, se detașează, prin semnificații și amploare, raporturile dintre stat, pe de o parte, și persoanele fizice sau juridice, pe de altă parte.

*Existența statului*, concretizată prin crearea unor instituții specifice, se constituie, astfel, ca o a doua premisă (cu impact puternic) a dezvoltării finanțelor și a conturării conceptului de "finanțe". Funcționarea instituțiilor de stat, care prin menirea lor socială s-au înscris în sfera activităților nemateriale de interes public, era de natură să antreneze noi procese de consum de resurse și implicit de redistribuire a produsului creat pentru satisfacerea acestor nevoi considerate publice. Din această perspectivă, pentru semnificațiile conceptului de "finanțe" este semnificativ și faptul că în imperiul roman timpuriu erau utilizate noțiunile de "fisc" și de "tezaur public".

În accepțiunea inițială, cuvântul "fiscus" desemna un fel de coș (paner, cămară), menit a servi străngerii veniturilor la dispoziția principelui sau împăratului. Spre deosebire, expresia "tezaur public" semnifica un alt coș (paner, cămară) în care trebuiau colectate venituri destinate să satisfacă nevoi de consum public aflate în administrarea senatului. Raporturile dintre "fisc" și "tezaurul public" au evoluat, însă, odată cu cele dintre împărat și senat. Astfel, pe măsură ce principele și-a subordonat senatul, s-a ajuns la contopirea celor două "coșuri" sau "cămări", ceea ce a dus, mai apoi, la folosirea generalizată a noțiunii de fisc și administrarea, la un loc, a resurselor colectate pentru a acoperi toate cheltuielile publice, inclusiv ale principelui. În aceste condiții, se poate admite că noțiunile de "fisc" și "tezaur public" aveau semnificații apropiate celei de "finanțe", și, cu deosebire, folosirii acestui termen în sfera activităților publice.

Crearea și funcționarea instituțiilor de tip statal, printre care o poziție prioritară a ocupat-o armata, conțineau și premisele unor noi procese economice corespunzătoare unui nou tip de relații sociale, ce luau naștere între stat și supușii săi. Anterior, problemele conviețuirii în cadrul comunităților gentilice, inclusiv cele de apărare împotriva atacurilor din afară, se soluționau în comun conform tradițiilor și obiceiurilor sau prin reprezentanți aleși, care îndeplineau anumite funcții în mod onorific, neexistând un aparat special constituit, cu funcții publice. Dar, odată cu înființarea primelor instituții de stat menite să desfășoare activități nemateriale, (consumatoare de resurse, dar fără a-și putea asigura direct venituri acoperitoare), a devenit imperios necesară preluarea și folosirea în acest scop a unei părți din produsul obținut în sfera activităților materiale. Or, procurarea și utilizarea de către stat a resurselor respective, în virtutea forței sale publice, a dat naștere la procese și relații de redistribuire a produsului național între acesta - ca exponent al societății - și membrii colectivităților statale, în ipostaze de contribuabili cu resurse la dispoziția statului sau beneficiari de servicii publice oferite de către stat persoanelor fizice și juridice, direct sau indirect, gratuit sau la prețuri inferioare celor de piață.

---

<sup>9</sup> Gilbert Abraham-Frois, *Economie Politică*, Ed.Humanitas, București, 1998, p.14.



Căile pe care s-a ajuns la constituirea primelor formații statale și dezvoltarea lor ulterioară se diferențiază, în timp și spațiu, în funcție de condițiile concrete ale evoluției comunităților umane, iar procurarea și utilizarea de către stat a resurselor respective a îmbrăcat forme adecvate stadiului evolutiv al societății. Astfel, la început, resursele utilizate pentru funcționarea statului se asigurau sub formele naturale ale produselor preluate de la cetățeni, ale trofeelor și jafurilor de război sau ale prestațiilor de servicii către stat. Dar, pe măsura extinderii relațiilor marfă-bani, statul a trecut și la practicarea unor forme bănești de procurare și utilizare a resurselor (impozite în bani, tributuri în bani încasate de la popoarele învinse, împrumuturi în bani contractate de stat, cheltuieli cu întreținerea armatei, plata funcționarilor publici, etc.). Ele marchează prezența finanțelor, ca fenomen economic și social generat de participarea statului la procesele respective, concomitent cu cele la care participau numai persoane private.

În mod evident, pentru dezvoltarea finanțelor, prezența statului a avut și are un rol determinant, inclusiv în conturarea noțiunii de finanțe, atât prin participarea directă și impact în sensul amplificării fenomenelor financiare, cât și prin prisma preocupărilor de ordin teoretic și practic, manifestate încă din antichitate, pentru organizarea financiară și tratarea adecvată a problemelor financiare ale Cetății, pornind de la necesitatea acoperirii cheltuielilor sale din venituri corespunzătoare.

Este de remarcat, astfel că în statul Egiptean, încă în secolul IV-III î.e.n., exista funcția numită dioketes, pentru administrarea vistieriei regelui și un funcționar special care răspundea de finanțe, în ansamblu, numit econom.

Asemănător, în vechile state grecești, s-a introdus o funcție financiară administrativă numită colacretes, iar în vremea lui Clistene s-a înființat un colegiu format din 10 persoane, însărcinat cu organizarea finanțelor Atenei. Cetățile grecești (Histria, Tomis, Callatis), de pe teritoriul României de azi, își administrau finanțele prin vistieri, care gestionau tezaurul, și împărțitori însărcinați cu distribuirea fondurilor cetății.

La romani, în secolul III î.e.n., un colegiu format din 10 persoane îndeplinea funcția de “vistier”, iar mânuitorul sumelor de bani ai “visteriei” se numea econom. În Dacia Romană, de problemele finanțelor se ocupa câte un procurator pentru fiecare din cele trei provincii (Dacii), ajutați de un corp de slujbasi (strângător al succesiunilor vacante, strângător al impozitului, însărcinat cu ținerea registrelor de birouri, socotitor fiscal, secretar-ajutor în biroul finanțelor, etc.).

De altfel, tocmai prin raportarea la existența și funcționarea instituțiilor de stat, se apreciază că perioada tranziției de la comunitățile de tip gentilic la statul sclavagist reprezintă momentul istoric al apariției finanțelor<sup>10</sup>, iar primele elemente de finanțe, implicând participarea statului la un nou tip de relații bănești, pot fi considerate cele ce au îmbrăcat formele impozitelor în bani (ca resurse publice) și soldelor acordate militarilor (ca cheltuieli publice).

Ulterior, atât sub impactul dezvoltării producției, schimbului de mărfuri și relațiilor marfă-bani, cât ca și al amplificării activităților publice și proporțiilor resurselor administrate de stat, îmbrăcând, din ce în ce mai mult, forma bănească, s-a înregistrat extinderea continuă a ariei de manifestare a finanțelor, în ansamblu.

Indubitabil, este de admis că elemente ale finanțelor s-au născut și dezvoltat în toate activitățile economico-sociale caracterizate prin folosirea banilor, începând cu cele din cadrul proprietății private. În mod deosebit, promovate în sfera activităților private, înțelesurile atribuite noțiunii de finanțe alcătuiesc o gamă foarte largă, mergând de la a desemna sume de bani implicate în diferite tranzacții și operațiuni bănești între persoane, până la activități care au ca obiect banii în toate formele lor de reprezentare, inclusiv pe piețele financiare.

Astăzi, noțiunea de finanțe, având o largă circulație în toate domeniile vieții, este folosită cu înțelesuri multiple, cele mai uzuale fiind următoarele:

- sume de bani sau fonduri bănești ce se administrează la diferite niveluri și structuri de organizare a vieții economico-sociale;
- venituri, cheltuieli sau rezultate ale diverselor activități (beneficii, pierderi);

---

<sup>10</sup> Iulian Văcărel (coordonator), Finanțe Publice, Ed. Did. și Ped., București, 1999, p.33

- forme, tehnici și instrumente prin care se acumulează și se distribuie resursele bănești (impozite, aport de capital, dividende, subvenții, împrumuturi sau credite, etc.);
- operațiuni de plăți-încasări în numerar sau prin conturi bancare;
- tranzacții bursiere sau pe piețe financiare;
- relațiile dintre persoane (fizice, juridice, stat) implicate în derularea proceselor sau operațiunilor axate pe folosirea banilor;

S-a ajuns, astfel, la atribuirea unui sens foarte larg noțiunii de “finanțe”, tinzându-se spre a i se da, adesea, un înțeles similar celei de “bani” și a include în sfera sa totalitatea proceselor și relațiilor economice realizate în formă bănească.

## **1.2. Conținutul economic și trăsăturile finanțelor**

Prin semnificații și modul în care s-a conturat conceptul de “finanțe”, rezultă că esența economică a acestora rezidă în procesele și relațiile bănești pe care le exprimă, deși accepțiunea mai largă sau mai restrânsă dată acestui concept, ca și sensurile multiple ale folosirii noțiunii respective generează nuanțări în interpretarea conținutului lor. În acest sens, conținutul economic și implicit trăsăturile finanțelor apar a fi, atât comune, cât și specifice unor componente circumscrise sferei acestora.

Prin urmare, pornind de la sensul foarte larg dat finanțelor, conținutul lor economic și, deci, conceptul de finanțe se definește prin ansamblul sau cvasitotalitatea proceselor și relațiilor economice în formă bănească, ce se produc în toate sferele reproducerii (consum, producție, repartitie, schimb sau circulație). Asemenea procese și relații economice vizează, în general, procurarea, distribuirea, utilizarea și reconstituirea continuă a resurselor bănești pentru derularea diferitelor activități în care sunt implicate, în mod firesc, persoane fizice și juridice, inclusiv statul sau alte autorități publice. În această accepțiune, sfera de manifestare a finanțelor coincide cu cea a folosirii banilor, iar conținutul economic al acestora constă în procesele și relațiile economice în formă bănească ce au loc între participanții la activitățile economice și sociale, în ansamblu.

Prin comparație, în sensul mai restrâns dat conceptului de “finanțe”, prin conținutul lor economic acestea înglobează numai procesele și relațiile economice prin care se constituie, se distribuie și se utilizează fondurile bănești destinate funcționării diferitelor entități economice și sociale private și publice, inclusiv a statului. În consecință, ele se manifestă, în prim plan, ca procese de procurare și alocare a resurselor bănești ce au loc mai ales în sfera repartitiei produsului național. În această accepțiune, conținutul economic al finanțelor constă preponderent în procesele și relațiile economice de repartitie în formă bănească a produsului național concretizat în constituirea, distribuirea sau utilizarea de fonduri bănești corespunzătoare activității specifice fiecărei entități sau persoane participante la acestea.

Tipice, în abordarea cea mai restrictivă a conceptului de finanțe, sunt considerate procesele și relațiile economice la care participă statul, pe de o parte, și persoane fizice sau juridice, pe de altă parte, pentru constituirea și distribuirea sau utilizarea de fonduri bănești necesare îndeplinirii funcțiilor și sarcinilor sale publice, conturând un domeniu mare al finanțelor, cunoscut sub denumirea de “finanțe publice”, care prezintă și unele trăsături specifice.

Totodată, însă, în cadrul proprietății private, crearea și funcționarea entităților economico – sociale, respectiv a întreprinderilor, organizațiilor, asociațiilor, etc. și, în general, desfășurarea oricărei activități, în condițiile dezvoltării relațiilor marfă-bani, generează procese și relații de constituire și distribuie sau utilizare de fonduri bănești corespunzătoare activităților desfășurate. Ele se manifestă între entități ori persoane juridice sau fizice private, ca procese și relații de procurare, alocare, cheltuire sau recuperare de resurse bănești. Aceste procese și relații bănești, dând expresie aceluiași conținut economic comun finanțelor, conturează un alt domeniu mare de

manifestare a acestora, denumit generic “finanțe private”, caracterizate și prin unele trăsături distinctive de cele publice.

Structurarea pe cele două mari domenii ale sferei de manifestare a finanțelor are la bază diferențierea nevoilor de consum și ofertei de utilități în două mari categorii: publice și private. Evoluția societății umane a impus o anumită separare (delimitare) aproximativă a nevoilor de consum de bunuri și servicii și a modalităților de satisfacere a lor pe două paliere (private și publice), cărora le corespund cele două componente majore ale sferei finanțelor.

S-a constatat, astfel, că nevoile individuale de hrană, îmbrăcăminte, încălțăminte, habitat, deplasare, informare, comunicare etc., în interesul personal, al individului pot fi satisfăcute, în mod convenabil, prin consumuri individuale de bunuri sau servicii. Aceste consumuri se realizează, de regulă, de o manieră privată, pe seama utilităților procurate și administrate, individual sau la nivel de microgrup (familie), implicând opțiuni și decizii proprii, personale, sub incidența preferințelor, posibilităților și condițiilor (concurențiale) existente pe piața reală (alimente, haine, locuințe, diverse servicii etc.).

Pe de altă parte, trăind în societate, indivizii se confruntă cu necesitatea unor activități de interes mai larg, cu caracter social, care determină consumuri de bunuri și servicii, de o manieră colectivă, cum sunt cele pentru ordinea internă, apărarea națională, combaterea calamităților naturii, securitatea socială etc. Ele presupun, în mod obiectiv, existența unor instituții publice adecvate, care prin activitățile specifice oferă populației asemenea bunuri și servicii, denumite generic utilități publice. O trăsătură definitorie pentru acestea este caracterul neconcurențial și indivizibil al accesului la consumarea lor, respectiv posibilitatea folosirii bunurilor și serviciilor publice în comun de către o multitudine de persoane.

În același timp, satisfacerea unor asemenea nevoi prin oferta de utilități publice nu contravine individualizării consumului ca proces real, iar în anumite domenii (educație, ocrotire sanitară, asistență socială etc.) denumite generic cvasipublice sau semipublice, consumurile îmbină trăsături, atât ale utilităților private, cât și publice. Sunt asimilate acestora și unele nevoi de utilități cu caracter economic (combaterea eroziunii solului, constituirea de rețele rutiere și căi ferate, lucrări de irigare, desecare, împădurire, explorări geologice și exploatare miniere sau forestiere, crearea unor ramuri sau subramuri economice considerate de interes național), mai ales, atunci când sectorul privat întâmpină dificultăți în asigurarea unei oferte adecvate, adesea indispensabile.

Limitele în care nevoia totală de utilități se acoperă pe cale privată sau publică se pot modifica sub impactul cerințelor de optim sau mutațiilor de ordin politic, ideologic, etc.

În principiu, însă, satisfacerea nevoilor de utilități prin ofertă privată, respectiv publică trebuie să răspundă unor criterii de raționalitate, care în final se regăsesc în dimensiunile PIB. Maximizarea PIB devine, astfel, un criteriu deosebit de relevant în optimizarea raporturilor dintre utilitățile private și cele publice, în societatea modernă, în care alături de sectorul privat al economiei ființează și un sector economic public.

Armonizarea ofertei de bunuri și servicii private cu cea publică apare, la rândul său, ca premisă favorabilă dezvoltării economice și sociale, nivelul optim al acestora situându-se la confluența utilităților marginale ale celor două tipuri de ofertă. Ea presupune evitarea, atât a unor acțiuni publice ce asigură o utilitate inferioară celei marginale, cât și acoperirea prin ofertă privată a unor nevoi care, prin natura lor, pot fi satisfăcute mai avantajos în variantă publică, luând drept criteriu al opțiunilor, în acest sens, maximizarea utilităților totale oferite pentru satisfacerea cât mai deplină a cererii.

În concordanță cu raționamentul anterior, optimizarea proceselor de formare, alocare și cheltuire a fondurilor bănești, în cadrul finanțelor publice, respectiv al celor private, presupune maximizarea ofertei totale (private și publice) de utilități, la o mărime dată a resurselor ce pot fi consumate, admițând relațiile următoare:

$$U_t = U_p + U_s \quad (1)$$

$$C_p + C_s = U_p + U_s \quad (2)$$

în care:  $U_t$  = utilități totale;  $U_p$  = utilități private;  $U_s$  = utilități sociale (oferite de stat);  $C_p$  = consumuri (nevoi) private;  $C_s$  = consumuri (nevoi) sociale.

Sub aspectul posibilităților de asigurare a ofertei de utilități (private și publice) într-o economie mixtă, raportul de mărime dintre acestea înregistrează modificări importante, atât în timp, cât și în spațiu, sub influența unei multitudini de factori obiectivi și subiectivi. Acest raport se află și sub incidența modului de funcționare a mecanismelor economiei de piață care, în condiții specifice, face necesară sporirea sau restrângerea ofertei de utilități publice, în corespondență cu modificările ce survin în oferta privată și cererea agregată. Mutațiile ce survin și întrepătrunderea dintre ofertele și cererile de utilități private și publice se reflectă pregnant în derularea și intercondiționarea fluxurilor financiar-monetare, ce au loc în cadrul economiei naționale, respectiv între cele două mari domenii ale finanțelor.

Indiferent de accepțiunea dată noțiunii de finanțe (largă sau restrânsă) și de domeniile de manifestare ale finanțelor (publice sau private), în prim plan, se relevă conținutul lor comun, de procese și relații de natură economică, ce presupun, în principiu, formarea, distribuirea și utilizarea resurselor bănești în activitatea economică și socială.

În același context, se remarcă și existența unor diferențieri în interpretarea conținutului finanțelor, accentuându-se fie asupra laturii economice, fie asupra celei sociologice. Prima pune la baza conceptului de finanțe conținutul de procese economice în formă bănească și elementele tehnice de înfăptuire a acestora. Cea de-a doua are în vedere, ca element definitoriu, caracteristicile relațiilor sau raporturilor sociale dintre participanții la procesele respective.

În raport cu semnificațiile atribuite conceptului de “finanțe” și conținutul economic pe care îl exprimă, finanțele pot fi definite, deci, ca procese economice și relații sociale, prin care se constituie, se distribuie și se utilizează fonduri bănești, pentru îndeplinirea funcțiilor și obiectivelor diferitelor entități economico-sociale, inclusiv ale statului și persoanelor fizice.

### ***Trăsături ale finanțelor***

Prin modul de manifestare și conținutul lor economic, finanțele prezintă anumite trăsături distinctive, față de celelalte categorii de procese și relații economico-sociale.

*Trăsătura definitorie a finanțelor*, în ansamblu, rezidă în *forma bănească de exprimare* a proceselor și relațiilor economice pe care le desemnează acest concept, atât în accepțiunea largă, cât și în cea restrânsă, date acestora.

Așadar, se cuprind în sfera finanțelor procesele economice și relațiile sociale bazate pe folosirea banilor; ele având același conținut economic și această trăsătură comună. Conform acestei trăsături, se impune constatarea că numai procesele economice care se exprimă în formă bănească au un conținut financiar și se înscriu, deci, în categoria denumită generic “finanțe”. În mod implicit, este de admis că toate celelalte procese economice, inclusiv cele de repartitie a produsului național realizate în formă natural-materială nu se încadrează în sfera finanțelor.

Pe de altă parte, în condițiile exprimării valorice prin bani, procesele economice în formă bănească și cele în formă natural-materială se condiționează reciproc, iar activitatea financiară apare ca parte integrantă a activității economico-sociale. Sub acest aspect, este de observat că prin derularea continuă a proceselor respective au loc mișcări ale sumelor de bani, ce reprezintă fluxuri financiare, care interacționează direct sau indirect cu cele ale transmiterii valorii (între participanți) prin fluxurile reale, exprimate sub formele natural-materiale ale bunurilor și serviciilor.

În concordanță cu această caracteristică, procesele și relațiile economice cuprinse în sfera finanțelor se concretizează, în principiu, prin acumularea, alocarea și utilizarea de resurse

bănești de către persoane fizice sau juridice, antrenând fluxuri financiare de intrare (alimentare sau constituire), respectiv de ieșire (distribuire sau utilizare) a sumelor ce alcătuiesc fiecare fond bănesc, financiar.

O *altă trăsătură* invocată, mai ales pentru a caracteriza finanțele publice și în mai mică măsură pe cele private, constă în *transferul de valoare* care se produce între participanții la respectivele procese și relații economice. Potrivit acestei trăsături, manifestarea finanțelor, presupune, în principiu, un transfer din valoarea aflată, la un moment dat, la dispoziția unui participant, către un alt participant la relațiile respective. Pentru a avea conținut financiar, acest transfer de valoare se presupune a fi efectuat în formă bănească.

În principiu, un asemenea transfer antrenează și modificări în mărimea patrimoniului administrat de către participanții la aceste procese și relații, modificări ce vizează ambele sensuri, după cum participanții cedează sau primesc sume de bani în cadrul acestor raporturi financiare. Astfel, dacă un participant acumulează resurse bănești suplimentare, el își majorează fondurile financiare de care dispune, iar dacă cedează sume de bani altor utilizatori își diminuează aceste fonduri, înregistrând și modificări corespunzătoare ale patrimoniului administrat. Prin comparație, procesele ce presupun mișcarea valorii în ambele sensuri, între participanți, nu determină modificarea mărimii valorice a patrimoniilor, ci doar schimbarea structurii acestuia, sub aspect material și bănesc. Asemenea procese sunt tipice vânzării-cumpărării de mărfuri pe bani.

Pe un plan mai general *transferul de valoare* apare ca o cedare-primire (între participanți) a valorii exprimate printr-o sumă de bani și *reprezintă*, implicit, un *transfer de putere de cumpărare*. El are, deci, ca efect direct și imediat, reducerea disponibilităților bănești și a puterii de cumpărare la persoana care cedează o sumă de bani și creșterea acestei puteri de cumpărare la cea care primește suma respectivă. Spre deosebire, un transfer în formă naturală a bunurilor și serviciilor, nu are un conținut financiar.

În fine, *transferul de valoare* caracteristic finanțelor *are loc, fie cu titlu definitiv, fie pe principiul rambursabilității*. Este evident că, dacă transferul are caracter definitiv, suma de bani și puterea de cumpărare aferentă nu mai revin persoanei de la care s-a făcut transferul. Prin comparație, atunci când suma respectivă urmează a se restitui persoanei de la care provine, transferul se realizează cu titlu rambursabil și el apare numai ca un fenomen temporar. Ca urmare, după un interval de timp, suma de bani revine la punctul de plecare juridic, concretizând o mișcare a valorii în sens invers, specifică relațiilor de credit, care fac parte, însă, tot din categoria generală a finanțelor.

Fenomenul transferului de valoare prezintă însă anumite particularități, de concretizare în cele două domenii ale finanțelor.

Cu deosebire în domeniul finanțelor publice, se pot distinge următoarele particularități ale transferului de valoare, între persoane fizice și juridice, pe de o parte și stat sau alte autorități publice, pe de altă parte.

În primul rând și în mod obișnuit transferul are un caracter definitiv, și se face cu titlu nerestituibil, atât dinspre persoanele fizice și juridice către stat sau autorități publice cât și invers. El are principial un singur sens, în momentul respectiv, fără a implica returnarea sumelor de bani, cu excepția celor împrumutate – care sunt restituibile (rambursabile) la anumite termene.

În al doilea rând, *transferul respectiv* presupune, de regulă, fie acumularea, fie distribuirea (utilizarea) de resurse (fonduri) bănești și *se realizează*, în principiu, *fără o contraprestație directă și imediată*, din partea beneficiarului sumei de bani transferate. Caracterul de transfer fără contraprestație presupune că persoana de la care se face transferul nu obține, în schimb, foloase (bunuri, servicii) sau bani din partea persoanei în favoarea căreia se face transferul. Cazul tipic al unui asemenea transfer se produce între persoane fizice sau juridice, pe de o parte, și stat, pe de altă parte, cu prilejul încasării de impozite etc. și finanțării de

cheltuieli publice, respectiv a constituirii și distribuirii fondurilor bănești administrate de către autoritățile de stat, implicând, de regulă, trecerea fără echivalent a valorii dintr-o formă de proprietate în alta. Astfel, preluarea prin transfer a unor venituri (impozite) de la persoanele fizice sau juridice la aceste fonduri are loc fără obligația statului de a oferi în mod direct persoanelor respective o valoare compensatorie. În mod asemănător, transferul în sens invers, de la fondurile financiare publice către persoanele beneficiare de sumele de bani distribuite, nu implică o contraprestație directă din partea acestora către stat. Sub acest aspect, este de remarcat că pentru aceeași persoană, nu se stabilește vreo legătură între sumele transferate către stat și cele de care beneficiază ea din partea statului. Dar, în mod indirect și în momente diferite, este posibilă, fie și parțial, o compensație valorică privind sumele de bani cedate de către diferitele persoane și foloasele de care beneficiază ele pe seama cheltuielilor făcute de către stat.

Admițând, însă, procurarea sumelor de bani prin împrumuturi contractate de stat, contraprestația apare (tot ca excepție) sub forma dobânzilor plătite către persoanele care împrumută statul.

În al treilea rând, *transferul* de valoare și de putere de cumpărare *vizează*, în principiu, *scopuri (nevoi) cu caracter colectiv*. Așa, de pildă, transferurile bănești de la persoanele fizice și juridice la stat au ca scop satisfacerea unor nevoi comune ale societății. Se pot asimila acestora și transferurile de resurse bănești între persoanele fizice și juridice care vizează realizarea obiectivelor specifice și desfășurarea activității diferitelor organizații economice și sociale, cum sunt: întreprinderile, companiile, instituțiile, etc.

Fenomenul de transfer se realizează, de asemenea cu particularități în sfera finanțelor private, unde relațiile dintre participanți se bazează pe proprietate privată, personală. În mod deosebit, în cazul întreprinderilor private, mișcarea valorii sub forma sumelor de bani poate avea loc, fie prin raporturi cu alte persoane fizice sau juridice, fie prin operațiuni interne ce vizează constituirea (sporirea) sau distribuirea (utilizarea) de fonduri bănești pentru propria activitate. În primul caz, transferul are loc în mod asemănător celui din domeniul finanțelor publice, deși în principiu participanții sunt persoane private. În cel de-al doilea caz, nu se mai realizează un transfer veritabil de valoare dintr-o proprietate în alta, ci doar o dirijare internă a valorii către anumite fonduri bănești proprii sau de la acestea spre locuri de utilizare ce corespund nevoilor de satisfăcut. În acest caz, puterea de cumpărare este afectată doar sub aspectul posibilității de acoperire a diferitelor categorii de nevoi (de funcționare, de investiții) în interiorul entității respective. În plus, toate operațiunile de plăți și încasări, implicând mișcarea sumelor de bani, chiar cele legate de cumpărări-vânzări de bunuri și servicii sunt asimilate celor financiare, incluzându-se în domeniul de manifestare a finanțelor private.

Față de unele particularități ale transferului de valoare, evidențiate mai sus, rezultă că anumite procese și relații economice, deși realizabile în formă bănească, dar implicând schimburi de echivalente, cum este și vânzarea-cumpărarea mărfurilor pe bani, nu corespund deplin accepțiunii restrictive a noțiunii de finanțe. În același timp, însă, în accepțiunea largă, sfera finanțelor tinde a se suprapune pe cea a folosirii banilor în toate funcțiile acestora și în toate domeniile de activitate. În acest sens, toate operațiunile bănești efectuate de entități (persoane) private sau publice pot fi și sunt considerate, mai ales în practică, de domeniul larg al activităților financiare, respectiv al finanțelor.

### **1.3 Sfera de cuprindere și principalele componente ale finanțelor**

Ansamblul proceselor și relațiilor economice în formă bănească constituie sfera largă a finanțelor care înglobează, în prim plan, atât finanțele publice cât și finanțele private. În cadrul acestora se diferențiază mai multe componente sau categorii financiare, cu particularități de manifestare imprimate de formele de proprietate, specificul activităților, caracterul definitiv sau temporar al transferului de valoare etc.

Cele mai importante componente ale sferei finanțelor sunt: finanțele statului - reflectate prin bugetul de stat - și finanțele locale - reflectate prin bugetele entităților administrativ-teritoriale (locale) - fiecare dintre acestea încadrând categorii financiare specifice, concretizate prin venituri și cheltuieli bugetare (impozite, taxe, împrumuturi publice, alocații, credite bugetare, subvenții, etc.); creditul; asigurările; finanțele întreprinderilor (firmelor) etc.

*Finanțele statului, respectiv bugetul de stat* concentrează relațiile financiare ce se desfășoară între stat și persoanele fizice și juridice în cadrul proceselor de constituire și distribuire/utilizare a fondurilor bănești destinate îndeplinirii funcțiilor și sarcinilor statului. Resursele bănești vehiculate prin relațiile aferente acestei componente a finanțelor se administrează de către stat prin autorități publice centrale în cadrul fondului bugetar sau altor fonduri financiare destinate realizării unor acțiuni publice de interes general, ale colectivităților statale.

*Finanțele locale, respectiv bugetele locale* înglobează ansamblul relațiilor și proceselor financiare la care participă autoritățile publice locale, pe de o parte, și persoane fizice sau juridice, pe de altă parte, în ipostaze de contribuabili la constituirea de fonduri sau beneficiari ai distribuirii și utilizării fondurilor bănești administrate prin bugetele locale. Prin relațiile financiare publice locale se vehiculează resurse pentru satisfacerea unor nevoi publice considerate a fi în interesul specific al colectivităților umane din perimetrul teritorial al fiecărei entități administrativ-teritoriale (locale).

Între finanțele statului și finanțele locale există, totodată, o puternică interdependență, inclusiv zone de interferență implicând prezența finanțelor statului în asigurarea unor premise necesare manifestării finanțelor locale. Raporturile de interacțiune ale finanțelor statului cu finanțele locale diferă de la o țară la alta și de la o perioadă la alta (în aceeași țară), în funcție de politicile promovate de către guverne. În general, acestea sunt marcate de dependență, într-o măsură sau alta, a finanțelor locale de finanțele statului, pornind de la opțiunile privind delimitarea nevoilor publice ce pot fi satisfăcute la nivel local sau central, respectiv a resurselor financiare ce pot fi utilizate la fiecare nivel al administrației publice.

În principiu, este de admis că întrepătrunderea finanțelor locale cu cele ale statului se află în relație directă cu gradul de autonomie acordat entităților locale prin politica promovată de fiecare stat. De regulă, în statele unitare, autonomia locală este mai redusă, deși, în prezent, se constată o tendință de creștere a acestuia, considerându-se că o autonomie largă are care are un impact puternic și asupra dezvoltării fiecărei entități locale, și, în același timp, implică dezvoltarea finanțelor locale. Prin comparație, statele federale se caracterizează printr-un grad de descentralizare administrativă mult mai mare și o autonomie locală mai largă a entităților teritoriale (statele membre și structurile administrative interne ale acestora). Ca urmare, în aceste state, sfera de manifestare a finanțelor locale are dimensiuni mult mai mari și ele îndeplinesc un rol considerabil sporit în viața economică și socială din țările respective.

Totodată, este de remarcat că funcționarea entităților administrativ-teritoriale în cadrul oricărui tip de stat implică realizarea de acțiuni și consumuri de resurse care antrenează cheltuieli publice atât la nivel central (federal) cât și la nivel locale, ceea ce presupune implicarea statului și a autorităților publice locale și în procurarea și utilizarea resurselor financiare acoperitoare. Or, finanțe publice, considerate în ansamblu, trebuie să asigure atât mobilizarea cât și redistribuirea resurselor financiare, contribuind implicit și la realocarea celorlalte resurse, între toate componentele sistemului socio-economic. Astfel, la nivelul

administrațiilor centrale se constituie și se distribuie resurse financiare în raport cu activitatea economică și socială considerată de interes național și desfășurată pe întreg teritoriul național. Acțiunile de interes național finanțate pe seama acestor resurse se răsfrâng pozitiv asupra întregii țări, indiferent de mărimea aportului la constituirea resurselor. În același timp, la nivelul autorităților locale, resursele financiare necesare se pot forma, în mare parte, pe seama activităților economice și sociale desfășurate în perimetrul structurii teritoriale respective (ca resurse proprii) sau prin redistribuire de la nivel central. De altfel, în practică, o parte din cheltuielile cuprinse în bugetele locale se finanțează din resursele administrate la nivel central, fiind realocate entităților administrativ-teritoriale în diferite forme și proporții. Este cazul transferurilor sau subvențiilor din bugetul de stat (central) către bugetele locale, inclusiv a cedării unor părți din veniturile bugetului de stat.

Redistribuirea de resurse financiare publice între autoritățile situate la diferite niveluri ale administrației publice, în primul rând, între autoritățile centrale și cele locale, devine astfel un suport pentru înfăptuirea autonomiei locale, care este condiționată, în mare măsură, de asigurarea resurselor financiare acoperitoare față de cheltuielile de efectuat.

În acest context, transferarea unor acțiuni, considerate anterior de interes național, în sarcina autorităților locale trebuie însoțită și de transmiterea dreptului acestora de a dispune de resursele bănești corespunzătoare pentru realizarea procesului de descentralizare și modernizare a administrației publice, respectiv de integrarea europeană a României.

În cadrul finanțelor locale se pot dezvolta și relații financiare axate pe contractarea (în nume propriu) de împrumuturi publice, uneori garantate de către guvernul central, care se manifestă, totodată, ca relații de credit între autoritatea locală (care lansează împrumutul) în ipostaza de debitor și persoanele fizice și juridice care subscriu la acel împrumut, în ipostaza de creditori.

*Creditul* reprezintă o altă componentă a finanțelor, desemnând acele procese și relații financiare, ce se desfășoară pe principiul rambursării (restituirii) sumelor de bani (care fac obiectul lor) și al plății de dobândă de către beneficiar (debitorul) în favoarea părții care cedează temporar dreptul de folosință a sumei respective (creditorul). Ca relație financiară, creditul presupune, adesea, participarea unor instituții financiar-bancare (denumite generic intermediari financiari) specializate în redistribuirea resurselor bănești între deținătorii de disponibilități și utilizatorii acestora, ele mijlocind un transfer temporar de valoare, grefat pe mișcarea în formă bănească a valorii în ambele sensuri, între creditor și debitor.

*Asigurările de bunuri, persoane și răspundere civilă* reprezintă o componentă distinctă a finanțelor ce constă în procese și relații financiare generate de necesitatea prevenirii și combaterii efectelor distructive ale unor fenomene sau evenimente cu caracter aleatoriu și cu impact negativ asupra vieții și activității umane, cunoscute sub denumirea generică de riscuri.

Ele exprimă, deci, raporturi economice, în formă bănească, între participanții la contractul de asigurare – reprezentați prin societăți sau organizații de asigurare private sau cu capital de stat, pe de o parte, și asigurați, care pot fi persoane fizice și juridice, pe de altă parte.

Procese și relațiile financiare aferente se concretizează prin constituirea și utilizarea unui fond bănesc numit fond de asigurare (pentru bunuri, persoane și răspundere civilă), acestea îmbrăcând forme specifice dintre care cele mai cunoscute sunt primele de asigurare (plătite) și despăgubirile primite de către asigurați.

Această componentă a finanțelor se remarcă și prin faptul că îmbină caracteristici ale bugetelor publice cu cele ale creditului, în funcție de producerea evenimentelor față de care iau naștere relațiile de asigurare. Astfel, dacă evenimentele (riscurile) asigurate se produc, generând pagube și nevoia de “despăgubiri”, procesele și relațiile ce compun această categorie financiară



se aseamănă mai mult cu cele de “credit”, întrucât față de mișcarea inițială a valorii, de la asigurat la asigurător (sub forma contribuțiilor sau a primelor de asigurare), se realizează și o mișcare inversă ocazionată de plata despăgubirilor (sumelor asigurate), ceea ce semnifică și o restituire a contribuției plătite, ce poate fi asimilată rambursării unui împrumut (credit).

*Asigurările sociale sunt*, de asemenea, o componentă a finanțelor și reprezintă un grup de procese și relații financiare generate de necesitatea protecției unor categorii de persoane care, din diverse motive obiective, își pierd capacitatea de muncă și nu pot obține venituri din munca prestată. Participanții la aceste relații sunt autorități de stat specializate în domeniu, sindicate sau organizații private, care administrează fonduri bănești pentru asigurări sociale, pe de o parte, și persoane fizice, în calitate de persoane asigurate, care contribuie (parțial) cu resurse bănești la constituirea acestor fonduri și beneficiază de sumele alocate din fondurile respective.

Este semnificativ și faptul că în sistemul public de asigurări sociale constituirea fondurilor se realizează în bună măsură prin relații financiare de forma contribuțiilor ce se plătesc de către angajatorii de persoane în diverse activități (agenți economici, instituții, organizații publice sau private) dar și de angajați (salariați). La rândul lor, destinațiile ce se dau fondurilor de asigurări sociale se concretizează prin cheltuieli specifice, dintre care cele mai reprezentative (prin proporții și arie de cuprindere) sunt pensiile și ajutoarele /indemnizațiile bănești acordate persoanelor fizice beneficiare.

*Finanțele întreprinderilor (firmelor)* constituie o componentă fundamentală a finanțelor (în ansamblu) și cea mai reprezentativă a finanțelor private. Ea înglobează relațiile economice prin care sunt procurate, distribuite și utilizate resursele bănești în desfășurarea activității întreprinderilor sau organizațiilor economice și se concretizează prin procesele de constituire de fonduri bănești la nivelul acestora sau de formare și utilizare a capitalului lor. Între formele tipice pe care le îmbracă acestea se disting: aportul de capital (în bani) adus de acționari inclusiv de către stat (prin cumpărarea acțiunilor emise de firmă); plasamentele de capital în proiecte de investiții, respectiv pe piața financiară; repartizarea rezultatului financiar (profitului) pentru reinvestire sau acordare de dividende etc. Dar, în accepțiunea largă, pot fi luate în considerare și veniturile, cheltuielile și celelalte procese sau relații în formă bănească generate de crearea, funcționarea și eventual lichidarea întreprinderii.

O componentă distinctivă a finanțelor se consideră a fi *finanțele menajelor (gospodăriilor)*, cuprinzând relațiile financiare la care participă entitățile de tip familie sau alte comunități restrânse, celibatari care realizează venituri și le folosesc potrivit nevoilor lor pentru a procura bunurile și serviciile necesare consumului, inclusiv economisirea și plasamentele de resurse bănești.

Desigur, manifestarea concomitentă a diferitelor componente ale finanțelor implică și posibilitatea interacțiunii sau întrepătrunderii lor, respectiv existența unor zone de interferență în care se regăsesc tipuri de procese și relații financiare aparținând diverselor categorii financiare.

În mod obișnuit, însă, finanțele publice sunt asociate cu existența și funcționarea statului, inclusiv a unităților administrativ-teritoriale și, în general, a instituțiilor de drept public, iar problematica lor vizează procurarea resurselor bănești necesare funcționării entităților publice, efectuarea de cheltuieli pentru îndeplinirea de obiective și acțiuni de interes public, inclusiv contractarea de împrumuturi și datorii publice. În mod implicit, problematica lor include și asigurarea echilibrului financiar macroeconomic, folosirea eficientă a resurselor, susținerea dezvoltării economiei și sociale.

Prin comparație, finanțele private sunt asociate cu activitatea economico-financiară bazată pe proprietatea privată a firmelor, întreprinderilor (societăților comerciale), organizațiilor, societăților de asigurare, a celor de investiții, a băncilor și altor entități private. Ele abordează procesele și relațiile de formare a resurselor bănești necesare acestora, cheltuielile, împrumuturile contractate, creanțele de încasat și obligațiile de plată aferente activității lor, inclusiv rezultatele

financiare, distribuția profitului, echilibrul financiar microeconomic etc. Lumea finanțelor private, în accepțiunea sa modernă, este reprezentată prin ansamblul de operatori (agenți) economici și sociali care realizează gestiunea financiară a patrimoniilor individuale sau a patrimoniului întreprinderilor, având la bază exprimarea și evaluarea prin bani a tuturor resurselor angajate în fiecare activitate, iar domeniul principal de manifestare a ei este cel al piețelor financiare și al evaluării activelor ce se schimbă pe aceste piețe<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> Stancu Ion, Finanțe, Ed.Economică, București, 1997, p.46.

## CAPITOLUL 2

### FUNCȚIILE ȘI ROLUL FINANTELOR

#### 2.1. Abordări conceptuale

Caracterul obiectiv al existenței finanțelor ca și a altor categorii economice se relevă, în primul rând, prin funcțiile și rolul ce revin acestora în viața economică și socială, concretizată sintetic prin producerea, repartitia, schimbul și consumul produsului intern brut.

Într-o accepțiune sintetizatoare, conceptul de funcție semnifică menirea socială a categoriei respective. Această semnificație are în vedere capacitatea unei categorii economice de a mijloci înfăptuirea unor procese ce nu se pot realiza satisfăcător în absența sa. Asociată, de regulă cu acesta este folosită și noțiunea de rol al categoriei respective pentru a exprima rezultatele sau efectele obtenabile pe seama îndeplinirii funcțiilor sale.

Așadar, ca expresie generalizată a unui anumit grup de procese și relații economice, finanțele au de îndeplinit o anumită misiune socială, în sensul că prin intermediul lor se înfăptuiesc anumite procese economico-sociale și joacă un rol important prin aportul adus la realizarea obiectivelor private sau ale dezvoltării generale a societății, inclusiv la înfăptuirea diverselor activități economice și sociale.

Adaptat finanțelor, conceptul de funcție atribuită acestora desemnează capacitatea lor de a mijloci (în condiții considerate optime) realizarea directă a anumitor procese economice exprimate în formă bănească și derularea relațiilor corespunzătoare dintre participanți, ca și influențarea modului de înfăptuire a acestora. Cel mai adesea, îndeplinirea funcțiilor finanțelor se concretizează în formarea, repartizarea și utilizarea fondurilor de resurse bănești (financiare) în contextul activităților economico-sociale în care sunt implicate persoane fizice și juridice, inclusiv autorități publice.

Condițiile obiective de manifestare a finanțelor în ansamblu, dar și pe componente ale sferei de cuprindere a acestora, determină ca înfăptuirea funcțiilor specifice lor să fie grefată pe folosirea banilor în funcțiile ce le revin dată fiind forma bănească a proceselor și relațiilor economice pe care le exprimă.

Literatura noastră de specialitate reține, cel mai adesea, ca funcții atribuite finanțelor: funcția de repartitie și funcția de control, la care se adaugă, uneori, și o funcție de reglare/stabilizare a economiei, fiecare dintre acestea mijlocind procese economice de repartitie a PIB, realizarea controlului financiar, respectiv stimularea dezvoltării fenomenelor pozitive sau contracararea unor fenomene dereglatoare, în economie și societate.

În mod obișnuit, aceste funcții ale finanțelor menționate anterior sunt tratate ca aparținând tuturor componentelor acestora, dar cu deosebire funcția de reglare/stabilizare a economiei aparține, în prim plan, finanțelor publice, deși manifestarea sa își găsește suportul în interrelațiile obiective dintre finanțe și procesele materiale din toate segmentele economiei reale, inclusiv cele din activitatea întreprinderilor, ea revenind și finanțelor private.

În sinteză, luând în considerare abordările diferite și principalele ipostaze în care se manifestă, se poate admite că finanțele, indiferent de particularitățile diferitelor componente ale sferei acestora, îndeplinesc următoarele funcții:

- funcția de repartitie;
- funcția de control;
- funcția de reglare/stabilizare a economiei.

#### 2.2. Funcția de repartitie

Funcția de repartitie exprimă capacitatea finanțelor de a mijloci repartitia produsului național, respectiv a PIB în formă bănească, creând o premisă a realizării acestui proces și în formă materială. Mijlocind repartizarea produsului național, finanțele concură la crearea condițiilor necesare producerii, circulației și consumului acestuia în formă natural-materială, asigurând distribuirea și redistribuirea în formă bănească a unei mari părți din acest produs, inclusiv redistribuirea veniturilor primare rezultate în prima fază a repartitiei.

Forma bănească a proceselor de repartitie caracteristice funcției de repartitie îndeplinită de finanțe, constituie, în esență, o parte a aceluiași proces de repartitie a PIB, ce însoțește în mod necesar repartitia și consumul în formă natural-materială, cu care se îmbină organic și se condiționează reciproc. Manifestarea finanțelor în această funcție presupune, în mod implicit, realizarea unor fluxuri financiare vizând constituirea de fonduri bănești și distribuirea lor la diverse niveluri ale organizării și funcționării economiei și societății. Intercondiționările caracteristice îndeplinirii acestei funcții, între procesele bănești - financiare și procesele materiale ale reproducerii sociale, se concretizează prin întrepătrunderile dintre fluxurile materiale și cele bănești.

Prin prisma conținutului bănesc - financiar al proceselor de distribuire și redistribuire, îndeplinirea acestei funcții se realizează în două faze:

- constituirea fondurilor bănești la dispoziția entităților economice și sociale, inclusiv la dispoziția statului;
- distribuirea pe destinații adecvate activităților entităților respective a fondurilor bănești constituite în faza anterioară.

Cele două faze ale funcției de repartitie trebuie considerate ca două momente ale aceluiași proces, între ele existând legături strânse, de intercondiționare. Prima fază se manifestă prin mobilizarea de resurse bănești la dispoziția statului și a entităților economice și sociale și formarea fondurilor financiare ale acestora, nu ca scop în sine, ci în concordanță cu nevoile ce se cer a fi satisfăcute, concretizate prin destinațiile ce urmează a fi date ulterior resurselor mobilizate. Cea de-a doua fază presupune repartizarea pe destinații a fondurilor bănești astfel constituite, fiind condiționată în mod inevitabil de desfășurarea procesului de mobilizare a acestor fonduri, în cuantumul și momentele impuse de nevoile ce trebuiesc satisfăcute pe seama acestora. Este evident că procurarea resurselor bănești la fondurile financiare, ca moment în manifestarea acestei funcții, se justifică numai prin prisma dirijării lor spre satisfacerea anumitor nevoi, iar repartizarea și folosirea pe destinații a unor asemenea fonduri se poate realiza numai dacă, în prealabil, ele au fost constituite.

Între aceste două faze ale funcției de repartitie se manifestă raporturi de interdependență, fiecare având, atât rolul de factor determinant, cât și pe cel de factor determinat. Astfel, prima fază este determinată în mod obiectiv de existența și mărimea nevoilor de resurse bănești financiare ce se manifestă la nivelul entităților respective. Aceste nevoi concretizează, de fapt, destinațiile ce trebuie date fondurilor constituite, în funcție de acțiunile, respectiv activitățile pentru a căror realizare sunt consumate resursele respective.

În mod firesc, mărimea și chiar structura fondurilor bănești ce se constituie în prima fază depind direct de destinațiile ce se vor da prin distribuirea și cheltuirea lor în cea de-a doua fază, de aici rezultând necesitatea corelării dimensiunilor nevoilor de acoperit cu resursele posibile de procurat. Proporțiile acestor procese de constituire au o bază obiectivă dată de dimensiunile reale ale produsului social realizat, deși, uneori sunt utilizate părți din averea națională.

La rândul său, constituirea fondurilor bănești condiționează, în mod obiectiv, cea de a doua fază, în primul rând, prin dimensiunile la care se asigură realizarea proceselor corespunzătoare acesteia. Astfel, procesele de distribuție se pot desfășura numai în măsura în care s-au creat premisele obiective prin formarea fondurilor în prima fază. În același timp, destinația dată fondurilor de resurse bănești se află în dependență cu evoluția procesului de constituire, ca

dinamică și surse de formare a acestora. Anumite fonduri pot fi distribuite și utilizate numai pentru înfăptuirea anumitor acțiuni.

De asemenea, destinațiile ce rezultă în această a doua fază includ posibilitatea creării unor premise favorabile constituirii (sau neconstituirii) fondurilor financiare în prima fază. În acest sens, este tipică finanțarea unor obiective economice care puse în funcțiune realizează produs național, ca valoare nouă supusă repartiției financiare. Cu cât dimensiunile acestor procese sunt mai mari, procesele de constituire și reconstituire sunt și ele mai mari.

Îndeplinirea funcției de repartiție marchează diferențieri semnificative la nivel macroeconomic comparativ cu nivelul microeconomic. Privite la nivel macroeconomic procesele caracteristice derulării fluxurilor financiare de constituire, respectiv de distribuire și utilizare a fondurilor bănești în faza repartiției sunt dependente de cele în care se creează PIB supus repartiției, care au loc în sfera producției. Astfel, produsul creat este supus repartiției, iar resursele financiare ajung ulterior în consum și devin cerere solvabilă adresată pieței și producției.

Repartizarea valorică a produsului social îmbracă forme specifice repartiției bănești, în primul rând, prin realizarea de venituri de către participanții la procesele productive, inclusiv prin constituirea și apoi distribuirea de fonduri financiare la dispoziția entităților economice și sociale, respectiv ale statului. Este, însă, de remarcat că procesul de repartizare a produsului social în cele două faze ale sale, privit în ansamblu, se realizează și prin alte mijloace decât cele financiare.

Alături de alte forme de repartizare a produsului creat, formele financiare se concretizează prin constituirea, distribuirea și utilizarea fondurilor bănești de către diferite entități sau persoane, inclusiv de către stat. Alocând părți din aceste fonduri pentru satisfacerea diverselor nevoi de consum, entitățile respective realizează satisfacerea nevoilor proprii de consum sub formă de bunuri și servicii în formă natural-materială. Însăși cererea de consum înglobează și cererea formată pe seama resurselor financiare, adresându-se sferei producției, pentru a se crea bunuri și servicii de mărimea și structura corespunzătoare. Astfel, funcția de repartiție atribuită finanțelor se întrepătrunde cu cerințele creării, repartizării și utilizării produsului național în formă natural-materială.

Considerate la nivel microeconomic, cele două faze ale funcției de repartiție se concretizează prin fluxuri financiare realizate în corespondență cu fluxurile reale specifice activităților ce au loc. Între acestea se manifestă o interrelație obiectivă, în sensul că în procesul de constituire a fondurilor precum și în procesul de distribuție și utilizare a fondurilor respective, au loc fluxuri financiare de intrare-ieșire. Ele se află, totodată, în corelație cu fluxurile reale de intrare-ieșire concretizate în livrarea de bunuri și servicii, respectiv achiziții, salarii, etc., ce au loc la nivelul diferitelor entități sau structuri economice sau sociale, îmbrăcând forme ale încasărilor, împrumuturilor primite, ori al plăților, rambursărilor de credite etc.

Fluxurile financiare de intrare pot avea diverse surse de proveniență a sumelor de bani (inclusiv piețele financiare), după cum fluxurile (financiare) de ieșire includ o multitudine de destinații ale resurselor financiare ale întreprinderii (plăți către furnizori, salariați, bănci, stat, operațiuni pe piețe financiare, etc.).

Participanții la fluxurile financiare caracteristice acestei funcții sunt entități economice și sociale, respectiv statul și persoanele fizice sau juridice, fie în ipostaza de participanți la constituirea diverselor fonduri, fie în aceea de beneficiari direcți sau indirecti ai resurselor bănești distribuite din aceste fonduri. În faza de constituire a fondurilor financiare, persoanele fizice și juridice sau entitățile economico-sociale cedează părți din resursele ori veniturile lor, în vederea constituirii de fonduri la dispoziția altor entități, inclusiv a autorităților publice. În faza distribuției, participanții la relațiile financiare respective beneficiază direct sau indirect de sume de bani sau de utilități sociale pe seama cheltuirii resurselor acumulate și alocate din aceste fonduri.

În raport cu nivelul la care se administrează, fondurile bănești constituite și distribuite prin această funcție a finanțelor, se pot delimita două categorii:

- fonduri centralizate
- fonduri descentralizate

Prima categorie se constituie și administrează la nivelul organismelor centrale de decizie, iar dintre acestea cele mai importante sunt considerate: fondul bugetar al statului, fonduri de creditare, fonduri de asigurare etc.

A doua categorie este reprezentată, principal, de fondurile bănești constituite și administrate pe plan local, de către organismele de decizie situate la nivelul autorităților publice locale, al entităților economice și sociale operaționale, inclusiv de către populație.

După caracterul public sau privat al nevoilor ce se satisfac pe seama lor, se disting:

- fonduri financiare publice, de care dispun organisme și entități publice;
- fonduri financiare private (administrare autonom), de care dispun entitățile economice și sociale private sau persoanele fizice.

Corespunzător acestor delimitări, principalele forme ale fluxurilor de constituire a fondurilor administrate de către autorități publice, sunt: impozitele, taxele, contribuțiile cu caracter obligatoriu, penalizările, amenziile, redevențele, veniturile realizate de instituțiile publice, împrumuturile de stat, ajutoarele financiare, donațiile în favoarea statului.

Formele principale sub care se realizează fluxurile corespunzătoare distribuirii fondurilor financiare publice, sunt, în principal, cheltuielile publice, care se diferențiază pe domeniile și acțiunile specifice (educație, sănătate, protecție socială, apărare națională, ordine publică etc.). Ele îmbracă forme ale cheltuielilor materiale, legate de crearea bazei materiale a entităților publice sau de funcționarea acestora, precum și forma cheltuielilor de personal. Între acestea se disting și alocațiile din fonduri publice, reprezentând sume de bani transferate în favoarea unor persoane fizice sau juridice cunoscute și sub numele de subvenții.

În ceea ce privește formele de constituire a fondurilor financiare private, se pot distinge: contribuțiile sau aportul (în bani) de capital; prelevările din profitul propriu; împrumuturile destinate finanțării diferențelor activității private etc.

Ca forme specifice de distribuție specifice fondurilor financiare private se remarcă: cheltuieli cu investițiile; cheltuieli de exploatare; dividende plătite acționarilor.

Dacă procesul de constituire și distribuire a fondurilor financiare are un caracter obiectiv, modalitățile tehnice sub care se realizează aceste procese, inclusiv formele menționate, au un caracter subiectiv. Ele se stabilesc prin decizii adoptate de organisme de conducere și administrare ale diferitelor entități sub impactul politicilor promovate într-un moment sau altul.

### **2.3. Funcția de control**

Finanțele se manifestă, nu numai ca mijlocitor al repartiției produsului național, ci și ca mijloc de exercitare a controlului asupra activității economico-sociale. Necesitatea controlului asupra derulării proceselor economice și sociale decurge din condițiile specifice în care sunt administrate diversele patrimonii, incluzând și preocuparea pentru asigurarea veridicității stării de fapt în toate domeniile și crearea unor premise favorabile obținerii de rezultate pozitive maxime în toate activitățile.

Administrarea fondurilor de resurse financiare implică, ca și administrarea altor resurse, necesită evidențe cât mai exacte, urmărirea modului de formare și utilizare a resurselor bănești, inclusiv respectarea anumitor principii de gestiune și reglementări privind activitatea financiară.

Ca funcție atribuită finanțelor, funcția de control are un caracter obiectiv, în sensul că manifestarea fenomenelor financiare creează cadrul obiectiv pentru executarea controlului financiar. Faptul că activitatea de control financiar se exercită prin intermediul unor persoane care îndeplinesc, în cadrul juridic creat, atribuțiuni de control financiar, imprimă acestuia și o

componentă subiectivă. Semnificația aceasta rezidă în faptul că activitatea de control financiar se poate executa de către persoane numite să efectueze munca de control, în prim plan, apărând în acest caz funcția administrativă îndeplinită de persoanele respective.

Exercitarea controlului financiar în plan obiectiv presupune existența, ca suport al său, a relațiilor financiare, inclusiv a unor operațiuni bănești pe care se grefează controlul financiar. Aceasta mai presupune în mod implicit manifestarea funcției de repartitie cu cele două faze ale sale. În mod firesc controlul financiar, ca expresie a funcției de control, se grefează pe operațiunile și relațiile bănești privind constituirea și distribuirea resurselor financiare, ce configurează funcția de repartitie

Între cele două funcții se manifestă anumite raporturi de intercondiționare în sensul că activitatea financiară ce concretizează funcția de repartitie permite executarea controlului financiar, pe de o parte, iar pe de altă parte, controlul financiar favorizează îndeplinirea funcției de repartitie, generând chiar noi procese de repartitie.

Sfera de manifestare a funcției de control, deși se bazează pe manifestarea funcției de repartitie, are dimensiuni mai largi, extinzându-se și asupra altor procese economico-sociale aflate în raporturi de intercondiționare cu cele financiare. Din acest unghi de vedere, două sunt domeniile principale de exercitare a controlului financiar, și anume:

- procesele materiale consumatoare de resurse financiare;
- procesele materiale generatoare de valoare nouă și implicit de resurse financiare noi.

Exercitarea controlului financiar prin prisma acestei funcții include întregul proces al reproducției sociale, nu numai sfera repartitiei ci și cele ale producției, circulației și consumului, întrucât în fiecare dintre acestea se realizează procese consumatoare sau generatoare de resurse financiare. Astfel, controlul financiar se exercită asupra *producției*, deoarece în această sferă se creează bunurile, care fac obiectul schimbului și consumului, precum și valoarea adăugată supusă repartitiei. Raportul dintre valoarea adăugată și valoarea producției exprimate valoric: obținute indică eficiența cu care au fost folosite mijloacele de muncă și forța de muncă. Controlul financiar are în obiectiv toate elementele producției: mijloacele de muncă, obiectele muncii și forța de muncă.

În faza *schimbului*, controlul financiar se exercită pentru a verifica dacă produsele se realizează ca mărfuri, dacă valoarea de întrebuințare își dovedește utilitatea socială și prețul mărfii stabilit prin mecanismul pieței acoperă cheltuielile de producție și de circulație, inclusiv un anumit profit. În această fază, controlul financiar urmărește, de asemenea, viteza cu care mărfurile circulă de la producător la consumator. Orice stagnare a produselor finite în depozitele producătorului sau în cele ale organizațiilor comerciale întârzie momentul recuperării sumelor avansate și al realizării valorii adăugate.

În faza *consumului* controlul financiar vizează consumul productiv al unităților economice, precum și consumul final al instituțiilor publice. Consumul productiv se apreciază prin prisma gradului de valorificare a materiilor prime și a materialelor, a rentabilității diferitelor produse, a cursului de revenire la export etc. Consumul final al instituțiilor publice se referă la cheltuielile tuturor instituțiilor de stat, centrale și locale și evidențiază mărimea absolută și relativă a acestora, precum și efectele utile (rezultatele) obținute de pe urma lor.

Funcția de control exprimă capacitatea finanțelor de a mijloci exercitarea controlului prin bani, în baza relațiilor financiare. Acesta este cunoscut și sub denumirea de control bănesc, evidențiind forma bănească a proceselor economice și sociale pe care se bazează controlul și implicând manifestarea banilor în funcțiile ce le revin. Așa, de pildă, volumul investițiilor, producția marfă, costurile producției netă, beneficiul etc. se evaluează prin folosirea banilor în funcția de măsură (etalon) a valorii, dar prin funcția de control a finanțelor se efectuează verificarea nivelelor și corelațiilor ce se stabilesc între acești indicatori și alegerea variantelor

avantajoase, inclusiv sub aspectul mărimii resurselor financiare necesare a se cheltui sau posibile a se obține.

Analiza posibilităților de reducere a costurilor și creștere a veniturilor presupune evaluarea riguroasă a nevoilor de resurse materiale și de muncă în corelație cu dimensionarea optimă a fondurilor bănești unităților economice, în faza elaborării bugetelor de venituri și cheltuieli, precum și stabilirea mărimii abaterilor și cuantificarea influențelor factorilor determinanți etc. Aceste operațiuni, exprimând folosirea banilor în funcția de măsură a valorii, implică exercitarea controlului financiar și reflectă îndeplinirea funcției de control a finanțelor.

În strânsă legătură cu realizarea funcției banilor ca mijloc de schimb, finanțele mijlesc controlul asupra circulației produsului național, pornind de la urmărirea modului de utilizare a fondurilor bănești în cadrul acestui proces. Controlul financiar, în cadrul circulației PIB, are ca obiective principale: evidențierea eventualelor abateri de la circuitul normal, reflectate de regulă prin imobilizări de fonduri financiare și apariția unor dereglări în efectuarea operațiunilor de vânzare-cumpărare; stabilirea locului unde s-au creat, a proporțiilor, cauzelor lor reale și a soluțiilor posibile de aplicat pentru readucerea în circuitul economic a resurselor imobilizate; prevenirea formării lor în viitor și accelerarea vitezei de rotație a fondurilor. În acest cadru, se reliefează anumite deficiențe în activitatea rețelei comerciale, eventuale neconcordanțe între cererea și oferta de mărfuri etc.

De asemenea, în contextul manifestării funcției banilor ca mijloc de schimb, controlul financiar, ca expresie a funcției de control a finanțelor, vizează, în principiu, asigurarea condițiilor necesare stingerii la scadențe a obligațiilor de plată ale participanților la relațiile financiare. Eventualele constatări făcute la diferite unități economice cu privire la existența unor întârzieri în efectuarea plăților scadente, neefectuarea lor sau realizarea acestora la nivele inferioare celor stabilite, semnalează existența unor deficiențe în activitatea economico-financiară a întreprinderii, având consecințe negative ce repercutează și asupra altor participanți la procesul reproducerii și impun extinderea ariei controlului financiar. Așa, de exemplu, neefectuarea la termenele legale a plăților - pentru constituirea fondului bugetar - sau nerambursarea la scadență a împrumuturilor, se pot datora imobilizării resurselor financiare aflate la dispoziția unității economice respective în stocuri fără mișcare, necorespunzătoare calitativ, greu vandabile, inutile etc., sau în cheltuieli nerecuperabile, pierderi etc. Devine, astfel, necesară aprofundarea controlului pentru identificarea adevăratelor cauze ale nerespectării obligațiilor de plată și asigurarea deplinei sale finalități prin elaborarea celor mai adecvate măsuri care să permită în viitor efectuarea integrală a plăților scadente.

În fine, îndeplinirea funcției banilor ca mijloc de prezervare /rezervare a valorii se întrepătrunde cu funcția de control a finanțelor, îndeosebi, prin exercitarea controlului financiar asupra proceselor de acumulare a resurselor bănești la fondurile centralizate și descentralizate și modului de administrare a acestora.

Așadar, indiferent de funcția pe care o îndeplinesc banii, controlul prin finanțe apare, concomitent, ca formă a controlului prin bani, care are ca suport obiectiv relațiile financiare și este grefat, în mod necesar, pe procesul de formare și repartizare a fondurilor bănești corespunzător acestor relații, dar sub incidența sa intră întreaga activitate economico-socială.

Ca obiective generale ale controlului financiar, vizând ansamblul activității, se pot distinge: asigurarea eficienței ridicate a operațiunilor financiare efectuate, asigurarea oportunității operațiunilor și legalității acestora. În acest sens controlul financiar urmărește să constate modul în care sunt administrate patrimoniile diferitelor entități economice și sociale prin prisma respectării condițiilor de procurare și utilizare a resurselor bănești financiare. Controlul financiar trebuie să identifice fenomenele care determină evoluția pozitivă sau negativă, responsabilitățile celor implicați și posibilitățile de îmbunătățire a situației existente. Se verifică în acest sens respectarea normelor legale privitoare la modul de distribuire și utilizare a fiecărui



fond bănesc, rezultatele obținute pe seama consumului de resurse financiare și gradul de eficiență realizat.

La nivel microeconomic un asemenea control financiar este orientat către creșterea rezultatelor pozitive ale activității, respectiv a profitului și îndeplinirea obligațiilor financiare ale entităților respective față de stat; asigurarea capacității de plată etc.

Formele cele mai obișnuite sub care se manifestă controlul financiar, având în vedere criteriul momentului de exercitare a controlului în raport cu operațiunile și procesele supuse verificării, sunt:

- controlul financiar preventiv;
- controlul financiar concomitent;
- controlul financiar postoperativ (ulterior).

*Controlul preventiv* presupune efectuarea controlului financiar înainte ca operațiunile sau procesele supuse controlului să se înlătuiească, întrucât permite prevenirea unor evoluții nefavorabile și evitarea pierderilor aferente lor. Eficacitatea controlului scade pe măsura îndepărtării față de momentul premergător declanșării proceselor controlate și a apropierii de faza lor finală și devine minimă când exercitarea sa are loc după încheierea acestor procese deoarece: rezultatele negative nu mai pot fi prevenite ci numai corectate. Cel puțin în parte, eventualele efecte nefavorabile nu mai pot fi înlăturate și ele se propagă prin legături de cauzalitate afectând și alte procese ale reproducției și amplificând impactul negativ.

*Controlul concomitent* se desfășoară în mod curent, pe măsura realizării proceselor și operațiunilor supuse controlului, urmărind să sesizeze pe parcursul execuției unei decizii eventualele neconcordanțe între obiectivul urmărit și mersul înlătuirii sale. În eventualitatea constatării unor neconcordanțe este posibilă prevenirea unei finalizări nefavorabile obiectivului urmărit și corectarea operativă a soluțiilor aplicabile pentru înlătuirea proceselor respective.

*Controlul ulterior* este caracterizat ca având loc după producerea proceselor sau operațiunilor supuse controlului. Pe baza sa se stabilesc rezultatele efective comparativ cu cele preconizate, abaterile înregistrate și cauzele lor, precum și măsurile adecvate ce urmează a se aplica pentru îmbunătățirea activității viitoare. Finalitatea sa are în vedere și recuperarea eventualelor pagube rezultate din administrarea defectuoasă a resurselor, dar și crearea unor premise mai bune pentru derularea proceselor și operațiunilor de același tip în perioadele următoare celei verificate.

Prin prisma modului de organizare și structurilor administrative de care aparțin organele de control în raport cu activitățile economice și sociale supuse controlului, controlul financiar poate fi intern sau extern. Controlul intern se realizează prin forme organizatorice integrate în structurile funcționale ale activităților economico-sociale, inclusiv la nivelul entităților operaționale.

Controlul extern are la bază crearea și funcționarea unor instituții sau organisme de exercitare a controlului financiar la nivelul altor structuri de organizare și funcționare a societății, decât cel al entităților supuse controlului, așa cum este controlul financiar de stat.

## **2.4. Funcția de reglare (stabilizare) a economiei**

Funcția de reglare (stabilizare) conturează manifestarea finanțelor în ipostaza de mijlocitor al exercitării unor influențe asupra evoluției vieții economice și sociale și mai ales a economiei în sensul dorit de către factorii de decizie pe plan financiar, în primul rând, de către autoritățile publice. Prin această funcție, finanțele mijlocesc contracararea unor fenomene cu caracter destabilizator (recesiunea, criza, șomajul etc.) care perturbă procesele economice și sociale, respectiv stimularea evoluției pozitive a acestor procese.

Această funcție are ca suport dezvoltarea teoriei moderne a finanțelor prin recunoașterea impactului lor posibil stabilizator în economia de piață supusă acțiunii unor factori specifici, care dereglează mecanismele sale imperfecte. O asemenea funcție exprimă capacitatea finanțelor de a mijloci reglarea diverselor procese economice și sociale prin influența indirectă exercitată asupra derulării acestora sau uneori prin condiționarea lor directă.

Suportul obiectiv al îndeplinirii acestei funcții rezidă în intercon condiționarea ce caracterizează derularea proceselor materiale cu procesele bănești - financiare. Acest suport s-a creat, în mod obiectiv, prin apariția și folosirea banilor în viața economică și socială, în condițiile îndeplinirii funcțiilor specifice acestora. Pe acest fundal, desfășurarea proceselor materiale ale reproducției determină, dar și depinde de realizarea proceselor bănești financiare; adesea acestea din urmă trebuind să le preceadă pe cele anterioare. Așa, de exemplu, realizarea unei investiții este condiționată de procurarea anticipată a resurselor bănești necesare finanțării achizițiilor, lucrărilor etc. Asemănător o bună parte a proceselor de consum final depind de procesele de repartitie financiară, atât ca dimensiune, cât și ca distribuție în timp și spațiu.

Potențialul reglator al diferitelor categorii financiare (impozite, cheltuieli, buget, credit, asigurări etc.) le imprimă acestora caracterul de pârghii economice (sau economico-financiare) în măsura în care favorizează soluționarea unor probleme de ordin economic și social, în condiții mai avantajoase decât s-ar putea realiza prin folosirea altor măsuri sau instrumente.

Pârghiile financiare pot exercita o influență pozitivă în raport cu obiectivele urmărite fie prin capacitatea de a stimula anumite procese, fie prin capacitatea de a le inhiba. În primul caz se scontează pe efectul de cointeresare a factorilor implicați în atingerea obiectivului respectiv prin stimulare financiară, iar în cel de al doilea caz se are în vedere limitarea posibilităților de manifestare a factorilor cu impact negativ față de realizarea obiectivului urmărit, mergând chiar până la sancționarea materială a factorilor responsabili.

Asemenea pârghii pot fi concepute atât de pe pozițiile finanțelor publice cât și de pe cele ale finanțelor private, de către factorii de decizie din fiecare sferă de activitate.

Folosirea pârghiilor financiare poate avea efecte pozitive mai mari sau mai mici în funcție de modul în care au fost concepute și se integrează în mecanismul economic. Îndeplinirea rolului ce revine pârghiilor financiare este condiționată de respectarea următoarelor cerințe:

- pârghiile financiare să se încadreze organic în sistemul categoriilor economice existente, precum și o îmbinare organică a pârghiilor financiare cu normele și normativele economico-financiare, iar acțiunea lor să fie circumscrisă îndeplinirii obiectivelor de politică economică și socială, în concordanță cu sarcinile stabilite;

- armonizarea acțiunii tuturor pârghiilor financiare pentru a se completa și a nu se anihila reciproc. Potrivit acestei cerințe se impune ca pârghiile financiare să fie tratate ca un sistem, în care acțiunea componentelor este convergentă și vizează realizarea obiectivelor stabilite. Neluarea în considerare a acestei cerințe poate avea ca urmare anihilarea sau chiar anularea reciprocă a acțiunii unor pârghii, comportarea lor contradictorie și, pe ansamblu, diminuarea rolului acestora în procesul conducerii activității economico-sociale și al îndeplinirii acestor obiective

- acțiunea pârghiilor financiare trebuie să aibă un caracter diferențiat în raport cu specificul ramurilor și subramurilor de activitate și cu condițiile existente în fiecare etapă a dezvoltării. În acest scop este indicată, încă în faza proiectării pârghiilor financiare, studiarea reacțiilor posibile din partea subiecților vizați, considerați în situații diverse, față de folosirea uneia sau alteia dintre pârghii și, în principiu, experimentarea lor în activitatea unor unități reprezentative înainte de a fi generalizate, iar periodic devine necesară verificarea comportamentului lor în practica economico-financiară pe baza rezultatelor obținute, și adoptarea măsurilor corective ce se impun.

- în conceperea și folosirea pârghiilor financiare să fie luate în considerare conexiunile ce se realizează între acestea și diferitele componente ale sistemului economic și financiar. Luarea

în considerare a legăturilor de conexiune permite atât valorificarea deplină a valențelor pârghiilor financiare.

Manifestarea finanțelor în funcția de reglare (stabilizare) s-a fundamentat teoretic prin doctrina intervenționist-statală, găsind teren prielnic în condițiile implicării tot mai intense a statului în activitatea economică și în problemele sociale.

Reglarea activităților economice și sociale cu ajutorul finanțelor poate fi sintetizată sub trei aspecte principale:

- reglarea sau stabilizarea anticiclică;
- stimularea expansiunii (creșterii) economice;
- modernizarea, restructurarea și adaptarea economiei la cerințele pieței interne și externe.

În ce privește primul aspect, manifestarea acestei funcții constă în utilizarea tehnicilor și instrumentelor financiare ca mijloace pentru contracararea crizei economice ca fenomen real sau posibil a se produce și a șomajului, urmărind asigurarea unei anumite stabilități a producției și ocupării forței de muncă, respectiv atenuarea oscilațiilor ciclice, determinate de alternarea perioadelor de prosperitate cu cele de declin economic.

Al doilea aspect vizează folosirea tehnicilor și instrumentelor financiare ca factori propulsori ai activităților economice, prin care se realizează stimularea investițiilor și implicit impulsivitatea ritmului de creștere a producției, în condițiile încetirii acestuia, al unei relansări a economiei stagnante.

Cel de al treilea aspect menționat are în vedere implicarea finanțelor prin tehnici și instrumente specifice pentru realizarea proceselor de modernizare și restructurare a economiilor naționale, susținând eforturile agenților economici privați sau angajând direct prin sectorul public, dezvoltarea anumitor segmente, ramuri sau subramuri economice, redimensionarea altora și adaptarea la evoluția cererii pe piețele interne și externe.

În baza interdependenței proceselor materiale cu cele financiare, aspectele menționate își găsesc reflectarea în variabile economice și financiare ale căror dimensiuni condiționează atingerea anumitor obiective.

O imagine globală a acestor interdependențe decurge din raportul de mărime ale variabilelor global-valorice de tipul PIB și ale celor financiare (impozite, cheltuieli publice, deficite bugetare finanțate etc.).

Ca premise obiective ale realizării scopului de reglare a economiei, trebuie considerate interdependentele venitului global, cu mărimile venitului disponibil, impozitului, consumului (cheltuielilor) total și componentelor sale (consum personal și investiții).

Sintetic, aceste interdependente pot fi redate prin relațiile următoare:

$$V_t = V_d + T \quad (1);$$

$$C_t = C_p + I \quad (2)$$

în care:  $V_t$  - venit total;  $V_d$  - venit disponibil;  $T$  - impozite, taxe, contribuții;  $C_t$  - consum total;  $C_p$  - consum personal;  $I$  - investiții.

Egalizarea celor două relații, de forma  $V_t = C_t$ , implică și corelarea variabilelor structurale, ajungându-se la constatarea unor interacțiuni specifice, atât între elementele din cadrul fiecăreia, cât și între variabile cuprinse în ambele relații. Între acestea apare evidentă condiționarea indirectă dintre variabilele de tipul impozitului și investițiilor în sensul că modificarea mărimii celei dintâi favorizează modificarea inversă a celei din urmă.

Așadar, reglarea economiei prin impozite presupune adaptarea dimensiunii impozitului față de venitul total cu impactul său asupra venitului disponibil și prin acesta asupra volumului investițiilor private. Astfel, în cazul în care se înregistrează o tendință de stagnare sau recesiune, relansarea economiei este posibilă prin diminuarea proporției impozitelor, care va antrena creșterea venitului disponibil, din care o bună parte poate deveni sursă de finanțare pentru investiții. Această redimensionare a mărimii impozitelor devine o premisă a creșterii investițiilor

și capacităților de producție, inclusiv a creării unui număr mare de locuri de muncă și a reducerii semnificative a șomajului. O asemenea intervenție prin mijloace financiare este specifică situației când se manifestă un declin al activităților economice, însoțit de restrângerea investițiilor private și creșterea numărului șomerilor în totalul populației active.

Dimpotrivă, admitând că se constată un ritm prea accelerat al producției (cărui a îi corespund un număr redus de șomeri) care amenință cu supraîncălzirea economiei și crearea premiselor pentru intrarea acesteia în declin, devine posibilă intervenția reglatoare în sens invers prin mărirea impozitelor, diminuarea veniturilor disponibile, a investițiilor private și a producției și temperând astfel ritmul prea înalt de creștere economică.

Similar, dar adaptată conținutului proceselor specifice, are loc și intervenția reglatoare prin cheltuielile publice, considerată o variabilă financiară cu impact asupra mărimii consumului total, al cererii agregate și prin aceasta asupra ofertei. Ea se concretizează prin adaptări ale dimensiunii și structurii acestora, în funcție de cerințele asigurării unei evoluții ascendente, continue, a economiei.

Impactul reglator este posibil, în acest caz, deoarece o majorare a cheltuielilor bugetare semnificând, atât o creștere a cererii de consum (final) public, cât și a investițiilor publice, poate antrena o dezvoltare a investițiilor totale, a producției și deci a economiei, mai ales, în perioadele când se înregistrează scăderi de proporții mai mari ale acestora. Spre deosebire, opțiunea pentru reducerea cheltuielilor publice are ca rezultat încetinirea ritmului activităților economice și, implicit, atenuarea oscilațiilor ciclice de sens invers.

În strânsă legătură cu acțiunea reglatoare promovată prin aceste instrumente, acceptarea deficitului bugetar și finanțarea sa prin resurse extraordinare în faza de declin economic, devine un factor de relansare și creștere economică.

## **2.5. Alte funcții specifice unor componente ale finanțelor**

În mod obișnuit, funcțiile finanțelor sunt tratate, în literatura noastră, ca aparținând tuturor componentelor acestora, fără a se lua în considerare existența unor funcții specifice anumitor componente și reținându-se, așa cum s-a menționat anterior, de regulă: o funcție de repartiție (a PIB) și una de control (financiar).

O asemenea abordare a funcțiilor finanțelor are însă în vedere manifestarea fenomenelor financiare, mai ales, în sfera repartiției valorice (bănești) a produsului creat, respectiv exercitarea controlului bănesc asupra tuturor activităților economice și sociale în care se integrează finanțele, în general. Dar, această interpretare nu acoperă întreaga arie și misiunea complexă exprimată prin varietatea proceselor a căror înfăptuire este mijlocită de către finanțe. În acest sens, particularitățile manifestării unor componente ale finanțelor fac ca, pe de o parte, îndeplinirea funcției de repartiție, ca și a celei de control sau a celei de reglare să prezinte diferențieri pregnante de la o componentă la alta, iar pe de altă parte, să justifice recunoașterea altor funcții specifice uneia sau alteia dintre acestea.

Este semnificativă în acest context abordarea distinctivă de către economiștii *Richard Musgrave* și *Peggy Musgrave* a trei funcții atribuite finanțelor publice (bugetului de stat), și anume:

- funcția de alocare (a resurselor);
- funcția de distribuire (a resurselor);
- funcția de stabilizare a economiei.

În această abordare, *funcția de alocare* (alocativă) exprimă mijlocirea de către finanțele publice a satisfacerii unor nevoi sociale prin oferta de utilități publice, create pe seama resurselor financiare de care dispun autoritățile publice. Ea presupune, în prim plan, alocarea resurselor necesare funcționării entităților publice și realizării diferitelor obiective social-economice și, pe

această bază, prestarea de servicii sau furnizarea unor bunuri către membrii societății, fie gratuit, fie la prețuri mult inferioare valorii lor reale. Prin intermediul finanțelor sunt dirijate, astfel, resursele destinate consumului public de bunuri și servicii în raport cu nevoile societății și în corelație cu oferta privată, potrivit criteriilor de optim economic și social.

La rândul său, *funcția de distribuire* semnifică mijlocirea de către finanțe a unor procese de redistribuire a resurselor între persoanele fizice și juridice, cu implicarea autorităților publice. Această funcție se manifestă prin preluarea la fonduri publice a unor părți din veniturile sau averile diferitelor persoane fizice sau juridice sub forme ale impozitelor, taxelor etc., iar apoi distribuirea lor sub forme ale cheltuielilor publice efectuate potrivit unor criterii de echitate sau justiție socială. În mod implicit, îndeplinirea sa se concretizează în redistribuirea unei părți a PIB între membrii societății.

Cea de a treia funcție, *de stabilizare* a economiei, exprimă capacitatea finanțelor publice (a bugetului public) de a mijloci asigurarea stabilității prețurilor, un nivel ridicat de ocupare a forței de muncă, echilibrul balanței de plăți și un ritm acceptabil de creștere economică echilibrată. Implicarea finanțelor în stabilizarea economiei se poate realiza prin procesele de redistribuire a resurselor bănești între persoanele fizice și juridice, pe de o parte, și autoritățile publice, pe de altă parte, sub formele consacrate ale impozitelor și cheltuielilor publice.

Delimitarea acestor trei funcții atribuite finanțelor publice se face pornind de la rolul statului în viața economico-socială (satisfacerea unor nevoi publice, creșterea echității în distribuirea resurselor, stabilizarea economiei) și nu din perspectiva conținutului economic al proceselor pe care se pliază. Sub acest ultim aspect, este important de observat faptul că îndeplinirea acestor funcții specifice are la bază procese caracteristice funcției de repartitie (constituirea și distribuirea de resurse bănești)

La rândul lor, și finanțele private, reprezentate, în prim plan, prin finanțele întreprinderilor (firmelor) cu capital privat, creditul ori asigurările, îndeplinesc anumite funcții proprii.

În cazul întreprinderilor private (cărora li se asociază, adesea și cele publice cu largă autonomie funcțională), existența unor particularități generatoare de funcții specifice decurge din faptul că finanțele lor mijlocesc realizarea unor procese financiare tipice activităților fondate pe proprietatea privată. Aceasta marchează, de fond, înfăptuirea funcțiilor generale (de repartitie, de control) prin procese tipice de constituire și distribuire a capitalurilor sau fondurilor bănești ale firmei, respectiv prin modul de exercitare a controlului bănesc (financiar) efectuat asupra operațiunilor de procurare, alocare și utilizare a resurselor de care dispun acestea etc.

În același timp, însă, latura financiară a activității întreprinderii (firmei), implicând folosirea banilor, apare ca expresie a îndeplinirii unor funcții proprii finanțelor private. Se pot distinge, astfel, următoarele funcții specifice ale acestei componente a finanțelor: a) funcția de evaluare financiară a întreprinderii, respectiv a proiectelor de investiție; b) funcția de determinare a necesarului de capital și a surselor acoperitoare; c) funcția de transfer de capitaluri și repartizare a rezultatelor activității; d) funcția de protecție a investitorilor.

Prin conținutul primei funcții atribuită expres finanțelor întreprinderii, acestea mijlocesc (în interrelația cu banii) evaluarea afacerilor, încă în faza de proiect, având în vedere obiectivul de maximizare a valorii firmei, în baza analizelor privind nivelurile unor variabile financiare, cum sunt: mărimea dividendelor; rata de creștere a profitului; rata de actualizare etc. Se fundamentează, astfel, alegerea celor mai avantajoase proiecte și se asigură condiții optime de creștere a valorii firmei.

Cea de a doua funcție specifică finanțelor întreprinderii se exprimă prin mijlocirea de către acestea a determinării mărimii capitalului bănesc necesar, inclusiv prin implicarea lor în selectarea și dimensionarea surselor de finanțare, respectiv optimizarea structurii financiare, corelarea încasărilor cu plățile de efectuat, în concordanță cu cerințele de înfăptuire a propriilor

obiective etc. Prin conținutul acestei funcții se asigură premisele realizării proceselor de constituire – distribuire a fondurilor bănești, ce se administrează de către diferite entități private, îndeplinirea sa creând premise favorabile manifestării funcției de repartiție în concordanță cu obiectivele asumate.

A treia funcție specifică finanțelor întreprinderii se manifestă, mai ales, în contextul participării acesteia la tranzacțiile ce au loc în cadrul piețelor financiare, finanțele mijlocind procesele de procurare-alocare a resurselor bănești în cadrul unor operațiuni de „transfer al capitalurilor”<sup>12</sup> de la deținătorul de sume disponibile către întreprinzători, mijlocit de acestea. Asemenea transferuri de capital au loc, de regulă, în relație directă cu rezultatele financiare obținabile și destinațiile ce se dau acestora, respectiv cu mărimea dividendelor sau investițiilor ce pot fi finanțate din profit, ca procese de repartiție a rezultatelor pozitive ale întreprinderii, ce imprimă o semnificație mai complexă acestei funcții a finanțelor private.

În fine, este de reținut și posibilitatea manifestării finanțelor întreprinderii private într-o a patra funcție specifică, aceea de protecție a investitorilor<sup>13</sup>, concretizată, cu deosebire, prin activitatea de intermediere financiară. Ea se realizează, în principal, prin achiziționarea și vânzarea de titluri financiare într-un cadru organizat oferit de piețele instituționalizate, care sunt menite să mijlocească, nu numai transformarea economiilor în resurse de finanțare a investițiilor, ci și protejarea celor ce fac plasamente, inclusiv prin posibilitățile de revânzare a titlurilor și recuperare a sumelor investite.

Similar, o altă componentă a finanțelor, creditul (bancar) îndeplinește și o funcție specifică, aceea de a mijloci creșterea masei monetare puse în circulație (emise). În principiu, o asemenea funcție de emisiune (monetară) este recunoscută numai creditului bancar și se poate manifesta în măsura în care sumele ce se acordă cu împrumut de către băncile comerciale depășesc resursele bănești disponibile pentru redistribuire în acest scop. Aceasta face necesară reescontarea instrumentelor de plată primite de la agenții economici sau obținerea de credite de refinanțare de la banca de emisiune, fenomen ce poate avea loc în condiții normale de dezvoltare a producției și circulației mărfurilor etc., și antrenând, de regulă, creșterea masei monetare în circulație.

La rândul lor, asigurările, componentă distinctă în cadrul finanțelor, au ca funcție proprie mijlocirea unor procese specifice de diseminare a pagubelor (pierderilor) sau cheltuielilor aferente lor asupra membrilor colectivității (comunității de risc). Ea stă la baza contribuțiilor aduse de membrii comunității la constituirea fondurilor de asigurare și acordării de despăgubiri etc., oferind „securitate” asiguratului față de producerea unor fenomene cu caracter aleator ce-i periclitează activitatea sau viața, îi diminuează capacitatea de muncă etc.

## **2.6. Rolul finanțelor în evoluția societății**

Rolul ce revine finanțelor în economie și societate decurge din conținutul proceselor și relațiilor pe care acestea le exprimă și se concretizează prin efectele sau rezultatele generate de îndeplinirea fiecăreia dintre funcțiile îndeplinite, în condiții concrete de desfășurare a activității economice și sociale. În raport cu conținutul și dimensiunile rezultatelor (efectelor) pe care le produc direct sau la realizarea cărora își aduc contribuția relațiile și tehnicile financiare, poate fi caracterizat și rolul îndeplinit de către finanțe.

Se pot distinge mai multe direcții de manifestare a rolului finanțelor, având în vedere procesele economice și sociale pe care le mijlocesc sau le influențează, începând cu contribuția lor directă la realizarea procesului de repartiție a produsului intern brut (PIB). Din acest unghi de abordare, este de remarcat că, încă de la începuturi, existența finanțelor a permis distribuirea și

---

<sup>12</sup> Stancu I., Finanțe, Ed.Economică, București, 1997

<sup>13</sup> Idem

redistribuirea în formă bănească a produsului creat în sfera activităților materiale pentru satisfacerea unor nevoi de resurse, atât în cadrul acesteia, cât și, mai ales, în cea a activității nemateriale. Astfel, ca rezultat al îndeplinirii funcției finanțelor de repartitie a PIB, concretizată prin constituirea și distribuirea unei multitudini de fonduri bănești, se realizează și o realocare a resurselor între sfere de activitate și în cadrul lor, între diferite domenii, ramuri și subramuri ale economiei, corespunzător opțiunilor determinate de factori obiectivi sau subiectivi specifici stadiului de dezvoltare al societății.

În contextul menționat, constatăm că activitățile specifice sferei nemateriale care nu produc, în mod direct, valoare nouă și nu-și pot asigura resursele necesare propriului consum, nu s-ar putea îndeplini în absența redistribuirii în acest scop a PIB creat în sfera activităților materiale. Devine astfel necesară realocarea de resurse realizată, în prim plan, sub forma resurselor bănești (financiare). Se poate admite, deci, că rolul ce revine finanțelor, în acest caz, se exprimă și prin crearea unor condiții favorabile funcționării instituțiilor publice și, în general, a entităților care nu-și pot produce resursele necesare în propria activitate. În măsura în care activitățile respective sau serviciile prestate de către aceste entități se dovedesc a fi utile societății, realocarea resurselor destinate creării și funcționării lor trebuie considerată ca premisă indispensabilă asigurată sub aspect financiar, prin îndeplinirea funcției de repartitie (alocare, distribuție) și concretizând un aspect important al rolului finanțelor.

Nevoile de utilități ce se manifestă, atât în sectorul public, cât și în cel privat, impun uneori redistribuirea resurselor (prin intermediul finanțelor) chiar între ramuri sau subramuri ale economiei, considerată ca ansamblu al activităților materiale creatoare de PIB. În acest sens, de regulă, crearea și dezvoltarea unor entități noi sau subramuri economice presupune alocarea sau realocarea corespunzătoare a resurselor, mai întâi, în formă bănească, reliefând rolul ce revine finanțelor în dezvoltarea economiei are ca premisă această redistribuire a resurselor.

De asemenea, ca expresie a rolului finanțelor, se produc realocări de resurse, în primul rând, în formă bănească, între entitățile administrativ-teritoriale, atunci când, în raport cu nevoile de funcționare ale acestora resursele proprii sunt insuficiente, iar diferența poate fi acoperită pe seama redistribuirii resurselor acumulate la nivelul altor structuri administrative.

Manifestarea rolului finanțelor, implicând și procese de realocare a resurselor se exprimă și prin redistribuirea acestora între membrii societății. Sub acest aspect, este revelator faptul că resursele prelevate de la populație pentru constituirea diferitelor fonduri bănești (financiare) publice se depersonalizează, iar între contribuțiile aduse de fiecare persoană și utilitățile de care ea beneficiază nu există o legătură nemijlocită, ceea ce favorizează redistribuirea resurselor între membrii societății și realizarea unor obiective de ordin social. Prelevările mai mari de la persoanele cu capacitate contributivă mai ridicată asigură astfel satisfacerea unor nevoi ale persoanelor cu venituri insuficiente sau fără venituri. În mod deosebit, interesul sporit pentru acțiunile de domeniul protecției sociale manifestat de către autoritățile publice, bazat pe redistribuirea mai intensă a veniturilor și implicit a resurselor, evidențiază cu pregnanță un alt aspect al rolului jucat de finanțe în societatea contemporană.

De o mare importanță se dovedește a fi rolul finanțelor ca expresie a influenței reglatoare (stabilizatoare) exercitate asupra economiei, folosind în mod adecvat tehnicile și instrumentele financiare, pentru a stimula sau restricționa evoluția diferitelor procese sau fenomene economice. În acest context se înscrie, de altfel, conceperea și aplicarea unor mecanisme de influențare a economiei de piață, urmărind atingerea unor obiective specifice față de starea în care se află economia într-o perioadă sau alta. Astfel, rolul reglator în economie atribuit finanțelor se concretizează și prin integrarea variabilelor valorice financiare în asemenea mecanisme sau în modele de creștere economică echilibrată și dezvoltare durabilă a societății.

## CAPITOLUL 3

### SISTEMUL FINANCIAR

#### 3.1. Conceptul de sistem financiar

Sistemul financiar are un conținut și semnificații complexe, sintagma respectivă fiind utilizată cu sensuri relativ diferite, atât în literatura de specialitate, cât și în activitățile umane cotidiene. Pentru conturarea conceptului de *sistem financiar* considerăm importantă raportarea la noțiunea generală de *sistem*, care cunoaște, de asemenea, mai multe accepțiuni, dar desemnează, în esență „un ansamblu de elemente (principii, reguli, forțe etc.) dependente între ele și formând un tot organizat, care pune ordine într-un domeniu de gândire teoretică, reglementează clasificarea materialului într-un domeniu de științe ale naturii sau face ca o activitate practică să funcționeze potrivit scopului urmărit”<sup>14</sup>.

Sistemului financiar i se pot atribui abordări mai limitative sau mai extinse, în raport cu alte concepte, cum ar fi, de exemplu, acela de *sector financiar*, *sistem* sau *sector bancar*, *sistem monetar* și *sistem fiscal*.

De regulă, termenul de sistem financiar este abordat cu înțeles relativ diferit în raport cu conceptul de „sector financiar”. În literatura de specialitate se consideră că sintagma „sector financiar” are un sens mai restrâns, sectorul financiar fiind adeseori definit ca „o parte, o componentă a unei economii ce furnizează servicii de natură financiară către celelalte entități ale economiei”<sup>15</sup>. Componente ale sectorului financiar devin, în accepțiunea de mai sus, Banca Centrală, băncile, instituțiile financiare nebancare, piețele financiare și instituțiile cu atribuțiuni de reglementare și supraveghere din domeniul financiar. Accentul în cadrul sectorului financiar este așezat, deci, în principal, pe oferta de servicii financiare a diverselor entități de factură financiară.

Într-un sens mai restrâns decât cel de mai sus, se manifestă o componentă importantă a sistemului financiar, și anume *sectorul* sau *subsistemul bancar*. Sectorul bancar este format, într-un sens restrâns, din Banca Centrală, ca „bancă a băncilor”<sup>16</sup>, băncile, diversificate în raport de particularitățile acestora, dar și alte organisme de credit specializate. În același cadru de analiză se înscrie și conceptul de *sistem monetar*, cel mai adesea fiind definit ca „un complex de instituții și modalități care permit reglementarea circulației monetare dintr-o țară, prin intermediul unui ansamblu de norme juridice care emană de la autoritatea publică, cât și ca totalitatea instrumentelor și tehnicilor de plată”<sup>17</sup>. Sistemul monetar se referă în principal la unitatea monetară, ca mijloc de plată și trebuie să precizeze paritatea acesteia<sup>18</sup>. Exprimarea tuturor proceselor și fenomenelor la care se referă sistemul financiar se realizează astăzi prin etalonul putere de cumpărare, prin moneda emisă, deci, de către banca centrală a unui stat, sau uniune de state membre.

Sistemul bancar reprezintă o componentă importantă a sistemului financiar, însă, uneori, cele două concepte se confundă. Adesea, se utilizează și sintagma de „sistem financiar – bancar”, cu referire la sistemul financiar.

În contextul definirii și analizei conceptului de sistem financiar, prin raportare la procesele și fenomenele la care acesta se referă, este important de precizat că o parte covârșitoare a acestora se desfășoară în contextul implicării autorităților publice guvernamentale în activitatea economică și socială. În acest context, se poate distinge și conceptul de *sistem fiscal*, delimitat

---

<sup>14</sup> *Dicționarul explicativ al limbii române*, Academia Română, Institutul de Lingvistică „Iorgu Iordan”, Editura Univers Enciclopedic, 1998;

<sup>15</sup> Krahnen, J.P., Schmidt, R – *The German Financial System*, Oxford University Press, 2004, p. 21;

<sup>16</sup> Turliuc, V., Cocriș, V. – *Monedă și credit*, Editura Ankarom, Iași, 1998, p. 103.

<sup>17</sup> Manolescu, Gh. – *Moneda și ipostazele ei*, Editura Economică, București, 1997, p. 69;

<sup>18</sup> Manolescu, Gh. – *op. cit.*, Editura Economică, București, 1997, p. 70;



ca ansamblu al relațiilor financiare de constituire, distribuire și utilizare a resurselor financiare sub forma fondurilor bănești, în scopul acoperirii unor nevoi cu caracter public<sup>19</sup>. Problematika sistemului fiscal se integrează cu aceea a sistemului financiar, iar raporturile dintre acestea sunt de la parte la întreg.

Termenul de sistem financiar este interpretat, uneori, și într-un un sens mai larg, și datorită faptului că, așa cum s-a menționat anterior, cuprinde și derularea fluxurilor financiare ce se intercondiționează cu derularea unor fluxuri reale, dar are de asemenea în vedere și derularea altor tipuri de fluxuri, cum sunt cele de natură informațională.

În raport cu multiplele semnificații date conceptului de sistem financiar, într-o viziune integratoare acesta poate fi definit ca un ansamblu de componente de esență financiară între care se manifestă legături organice, de natură să imprime sistemului un caracter unitar. În mod firesc, sistemul financiar are menirea de a mijloci realizarea operațiunilor de plăți într-o economie și de a furniza mecanismele necesare finanțării economiei.

Prin prisma elementelor de structură, având ca suport diversele abordări din literatura de specialitate, se pot reține ca relevante următoarele accepțiuni date sistemului financiar:

- a. *sistem de relații financiare* – ansamblu de relații economice în formă bănească, denumite cel mai adesea relații financiare, sau financiar-monetare, prin care se vehiculează resurse bănești;
- b. ca un *sistem de fluxuri financiar-monetare* – totalitate a fluxurilor bănești ce se derulează în economie, la nivel micro și macroeconomic, care se analizează, de regulă, în raport cu derularea fluxurilor reale;
- c. *sistem de instituții financiare* – totalitate a instituțiilor care participă la organizarea relațiilor financiare, la constituirea și distribuirea fondurilor, precum și la organizarea, derularea și controlul activităților economice;
- d. ca un *sistem de fonduri financiare* – ansamblu al fondurilor de resurse bănești ce se constituie în economie la diverse niveluri (macro, mediu și microeconomic) și se utilizează în raport cu anumite destinații;
- e. *ca sistem de conducere și reglare a activității financiare*, ce reflectă utilizarea bugetelor și bilanțelor (planurilor) financiare și se axează pe activitatea de previziune financiară;
- f. ca un *sistem de finanțare a economiei* – ansamblu al modalităților de finanțare din cadrul economiei, regăsindu-se, cel mai adesea, sub forma finanțării prin piața de capital, respectiv prin îndatorare la bănci.

### **3.2. Sistemul financiar ca ansamblu de relații financiare**

Prin prisma conținutului economic, sistemul financiar se prezintă ca un ansamblu de relații financiare ce se manifestă în procesul complex de constituire, distribuire și utilizare a fondurilor bănești-financiare.

Se disting două mari subsisteme financiare:

- *subsistemul financiar public*, care reprezintă ansamblul relațiilor financiare prin care se constituie, distribuie și utilizează fondurile bănești publice, având, în prim plan, ca participanți cu rol determinant, autoritățile publice care administrează în interes public aceste fonduri

- *subsistemul financiar privat*, considerat ca ansamblu de relații financiare prin care se constituie, distribuie și utilizează fondurile financiare private, având în prim plan, ca participanți, entitățile și persoanele private ce administrează în interes privat fondurile respective

Diferențierile între cele două mari subsisteme ale sistemului financiar au în vedere atât forma de proprietate în care se administrează patrimoniile respective (publică sau privată), cât și

---

<sup>19</sup> Filip, Gh. – *op.cit.*, p. 232;

tipul de interese (obiective) ce se satisfac prin aceste relații financiare. Astfel, pentru relațiile financiare din subsistemul financiar public apar caracteristice proprietatea comună, publică și caracterul public al intereselor satisfăcute, în timp ce relațiilor financiare din subsistemul financiar privat le sunt caracteristice proprietatea privată și natura privată a intereselor ce se satisfac.

Prin prisma componentelor principale pe care le înglobează, **subsistemul financiar public** se structurează pe următoarele subsisteme principale:

- bugetul de stat
- bugetele locale
- asigurările sociale de stat
- creditul (cu participarea unor entități publice)
- asigurările de bunuri, persoane și răspundere civilă (prin societăți cu capital de stat)
- finanțele întreprinderilor și altor entități publice

Primele două subsisteme (*bugetul de stat*, *bugetele locale*) reprezintă relațiile de redistribuire a produsului intern brut privind constituirea fondurilor bugetare, precum și distribuirea și utilizarea acestor fonduri pentru satisfacerea nevoilor publice, de interes național mai larg, respectiv local. La aceste relații financiare participă, pe de o parte, autoritățile publice, iar pe de altă parte persoanele fizice și juridice, în ipostaza de contribuabili la constituirea fondurilor și/sau de beneficiari ai bunurilor și serviciilor publice finanțate pe seama acestor resurse.

*Asigurările sociale* exprimă relațiile prin care se constituie, distribuie și utilizează, în principiu, fondurile destinate protecției celor ce își pierd capacitatea de muncă. Participanții la aceste relații sunt autoritățile publice ce administrează fondurile de asigurări sociale de stat și persoanele fizice și juridice aflate în ipostaza de contribuabili la constituirea acestor fonduri, respectiv numai persoanele fizice ca beneficiari ai sumelor utilizate din aceste fonduri. Procesul de colectare a resurselor financiare destinate acțiunilor de asigurări sociale de stat și de repartizare a acestora pe destinații își găsește reflectarea în bugetul asigurărilor sociale de stat, dar și în bugetul asigurărilor de sănătate, în bugetul fondurilor pentru ajutorul de șomaj. Relații financiare specifice asigurărilor sociale pot lua naștere și în cadrul subsistemului financiar privat, prin implicarea unor autorități private care constituie, administrează și utilizează fonduri private de asigurări sociale (de exemplu, fonduri private de pensii); în ipostaza de contribuabili la formarea fondurilor și beneficiari ai resurselor de la aceste fonduri se regăsesc tot persoanele fizice și juridice, respectiv numai persoanele fizice.

Tot ca o componentă a subsistemului financiar public, poate fi considerată și cea a *bugetelor fondurilor speciale*. Deși prin conținutul economic acestea se integrează în bugetul public consolidat, ele se particularizează ca relații financiare de constituire, distribuie și utilizare a fiecărui fond special, cu reflectare într-un buget distinct. Participanții la relațiile financiare respective se diferențiază, de la un fond la altul, în raport cu scopul distinct urmărit în administrarea acelui fond ( de exemplu, se pot constitui fonduri speciale pentru risc și accident, modernizarea punctelor de control și trecere a frontierei, pentru modernizarea drumurilor publice etc.) Tot ca o particularitate a acestor relații financiare apare modul specific de reprezentare a caracterului public, la administrarea fiecărui fond participând o anumită instituție publică (de exemplu, un minister care administrează distinct un anumit fond special).

Considerată ca o componentă deosebită a subsistemului financiar public, *creditul* exprimă relațiile financiare caracteristice constituirii și utilizării unor fonduri de creditare, diferențiindu-se de subsistemele financiare prezentate anterior prin faptul că au la bază principiul rambursabilității și plății de dobânzi ca preț al folosirii resurselor împrumutate. Această componentă exprimă, așadar, relații financiare de redistribuire temporară a disponibilităților bănești pentru satisfacerea necesităților suplimentare de resurse financiare publice.

Participanți la relațiile de credit sunt, pe de o parte, persoanele fizice și juridice și, pe de altă parte, autoritățile publice, în ipostaza de creditori sau de debitori, după cum cedează disponibilitățile bănești proprii sau primesc și utilizează resurse bănești. Sunt tipice acestuia relațiile de credit public, dar se includ aici și acele relații la care participă diferitele instituții financiar-bancare cu capital de stat în raporturi cu alte persoane fizice și juridice, reprezentând o formă distinctă a creditului denumită generic credit bancar.

La rândul lor, *asigurările de bunuri, persoane și răspundere civilă*, se consideră ca subsistem financiar, particularizat prin specificul relațiilor de constituire, distribuire și utilizare a unui fond specific numit de asigurare. La aceste relații financiare participă instituțiile de asigurări cu capital de stat specializate în astfel de activități, pe de o parte, și persoanele fizice și juridice ca asigurați, pe de altă parte. Derularea acestor relații financiare este legată direct de manifestarea unor evenimente cu impact negativ în viața economică și socială (generatoare de pierderi) denumite generic *riscuri*.

Un alt subsistem financiar public este reprezentat de *finanțele întreprinderilor* și altor entități economico-sociale, publice. Un asemenea subsistem exprimă relațiile financiare prin care se constituie, distribuie și utilizează capitalurile, respectiv fondurile bănești administrate de aceste entități. Participanții la aceste relații sunt, principal, întreprinderile sau entitățile economice și sociale publice, pe de o parte, și diversele persoane fizice sau juridice care concură la constituirea, distribuirea și utilizarea resurselor bănești necesare lor, pe de altă parte.

**Subsistemul financiar privat** înglobează relațiile financiare de constituire, distribuire și utilizare a fondurilor bănești în cadrul proprietății private. Ca sistemul financiar privat, acesta se structurează pe următoarele subsisteme:

- finanțele întreprinderilor și altor entități sau firmelor private;
- creditul bancar (privat)
- asigurările sociale private și asigurările de bunuri, persoane și răspundere civilă (private)
- finanțele gospodăriilor (menajelor)

*Finanțele private ale firmelor* reflectă relațiile economice în formă bănească prin care se mobilizează, repartizează și utilizează resursele bănești necesare activității de producție, investiții precum și pentru satisfacerea altor cerințe la nivel entităților respective. Sfera de cuprindere a acestor relații este foarte largă, antrenând o multitudine de participanți în baza proprietății private asupra bunurilor și sumelor de bani ce fac obiectul relațiilor financiare respective. Între acest subsistem și cel al întreprinderilor cu capital de stat există asemănări și deosebiri ce decurg din specificul activităților pe care le desfășoară entitățile respective.

Ca o componentă distinctă a subsistemului financiar privat, *creditul bancar* înglobează toate relațiile bănești vizând mobilizarea de resurse bănești și redistribuirea acestora pe principiul rambursabilității și al plății de dobândă pentru sumele împrumutate. Participanții la aceste relații sunt diferitele persoane fizice și juridice aflate fie în ipostaza de creditor, fie în cea de debitor, și instituțiile financiar-bancare private, ca intermediari financiari.

*Asigurările sociale private* pot apare ca o componentă distinctă a subsistemului financiar privat în măsura în care diferite persoane fizice și juridice participă la constituirea, distribuirea și utilizarea unor fonduri de asigurări sociale, administrate de instituții cu capital privat.

*Asigurările de bunuri, persoane și răspundere civilă* cuprind relațiile financiare specifice constituirii, distribuirii și utilizării fondurilor de asigurare, la care participă însă societățile de asigurări cu capital privat, ca asigurați, și diferite persoane fizice și juridice, ca asigurați.

*Finanțele gospodăriilor (menajelor)* înglobează relațiile financiare la care participă entități instituționale (familii, celibatari, diferite comunități consumatoare etc.) care realizează venituri și le folosesc potrivit nevoilor lor pentru a procura bunurile și serviciile necesare consumului, inclusiv economisirea și plasamentele de resurse bănești.

Este de menționat, de asemenea, existența unor zone de interferență între diferitele subsisteme, inclusiv între sistemul financiar public și cel privat. De altfel, caracterul de sistem financiar unitar presupune și manifestarea unor interrelații între subsistemele componente, respectiv întrepătrunderea lor. În acest sens, finanțele întreprinderilor sunt importante “furnizoare” de resurse financiare publice sub formă de impozite și taxe, bugetului de stat și bugetelor locale, de contribuții pentru asigurările sociale și de sănătate, de taxe și alte vărsăminte la fondurile speciale, de prime de asigurare către societăți de asigurări și reasigurări, de disponibilități bănești către bănci comerciale, de dividende pentru acționari și gospodării, de dobânzi către creditorii etc. În sens invers, întreprinderile și gospodăriile sau persoanele fizice beneficiază de subvenții de la bugetul de stat și bugetele locale, de sume pentru diferite acțiuni din bugetul asigurărilor sociale, de despăgubiri sau sume asigurate de la societățile de asigurări și reasigurări, de credite de la bănci sau de la stat etc.

### 3.3. Sistemul de fluxuri financiar-monetare

Ansamblul fluxurilor financiar-monetare ce se desfășoară într-o economie, ce se manifestă ca urmare a unor relații (de natură financiară) între participanți, într-o anumită perioadă de timp, desemnează sistemul de fluxuri financiare (și monetare).

Un flux financiar-monetar poate fi desemnat ca o sumă (volum) de resurse bănești ce se transmite, într-o anumită perioadă de timp, de la un participant la un circuit economic către alt participant. Din punct de vedere noțional, termenul de *flux* se află în relație inversă cu cel de *stoc* și se încadrează în contextul mai larg al noțiunii de *circuit* (financiar). Semnificația fluxurilor financiare este intrinsec legată de *transferul/mișcarea de valoare*, manifestarea fluxurilor financiare conducând la creșterea, respectiv diminuarea, dimensiunii unui *fond financiar*.

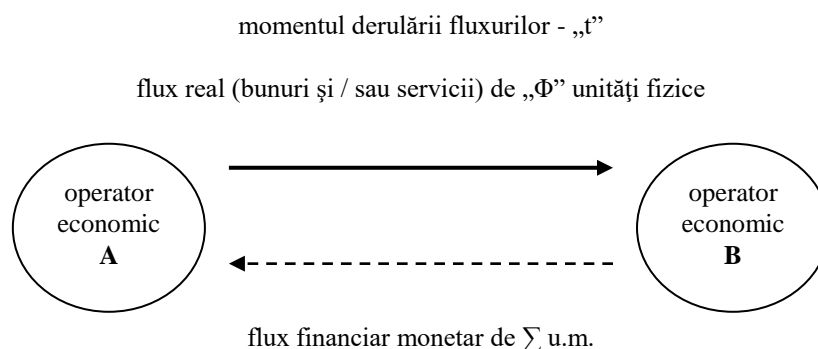
În procesul de constituire a fondurilor precum și în procesul de distribuire și utilizare a fondurilor respective, au loc, după cum s-a mai precizat, fluxuri financiare de intrare-ieșire. Ele se află, totodată, în corelație cu fluxurile reale de intrare-ieșire concretizate în livrarea de bunuri și servicii, respectiv achiziții, salarii etc., ce au loc la nivelul diferitelor entități sau structuri economice sau sociale, îmbrăcând forme ale încasărilor, împrumuturilor primite, ori al plăților, rambursărilor de credite etc.

Fluxurile financiare de intrare pot avea diverse surse de proveniență a sumelor de bani (fonduri publice, fonduri ale organizațiilor private, menajelor, inclusiv piețele financiare), după cum fluxurile (financiare) de ieșire includ o multitudine de destinații ale resurselor (plăți către furnizori, salariați, bănci, stat, operațiuni pe piețe financiare etc.).

Având în vedere particularitățile acestor fluxuri financiare, inclusiv sub aspectul intercondiționărilor cu fluxurile reale, este relevantă diferențierea celor dintâi pe următoarele tipuri: de contrapartidă; decalate; multiple; autonome

Primul tip de fluxuri financiar-monetare se intercondiționează, în mod direct și imediat („t”), cu realizarea fluxurilor reale corespondente; cele două categorii de fluxuri având loc concomitent, în sensuri opuse și la dimensiuni valorice egale ( $\Sigma$ ), ceea ce favorizează derularea lor continuă. Derularea acestor fluxuri, poate arăta schematic ca în figura de mai jos:

**Figura nr. 1 Derularea fluxurilor financiar-monetare de contrapartidă**

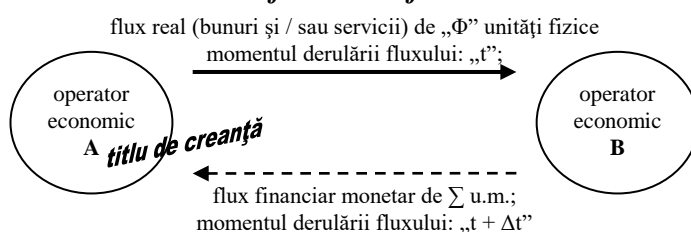


Dimensiunea valorică  $\Sigma$  u.m. (ex.: 1000 lei) reprezintă exprimarea valorică a celor  $\Phi$  unități fizice (ex.: 100 kg), la prețul  $p$  (ex.: 10 lei). Este de remarcat faptul că fundamentul unei economii constă tocmai în derularea rațională a fluxurilor reale în raport cu cele financiar-monetare.

Al doilea tip de fluxuri financiar-monetare presupun existența în derularea acestora a unui ecart temporal ( $\Delta t$ ) față de manifestarea fluxurilor reale ( produse în prealabil). În acest caz, are loc un decalaj între momentele de realizare ale celor două fluxuri și implicit crearea de datorii și de creanțe pentru participanții la relațiile de schimb. Întrucât plata nu se face pe loc, apare un **titlu de creanță** asupra unor resurse financiare ce aparțin operatorului economic ce a primit resursele în formă natural-materială pe care nu le-a achitat. Debitoare este persoana ce a primit resurse în formă natural-materială, iar cel ce trebuie să-și recupereze sumele apare, pe perioada până la stingerea datoriei, în ipostaza de creditor. Apariția unei asemenea „rupturi” în derularea fluxurilor financiar-monetare față de cele reale poate să apară prin prisma momentului diferit de obținere a mărfurilor cu acela al deținerii efective de lichidități de către debitor.

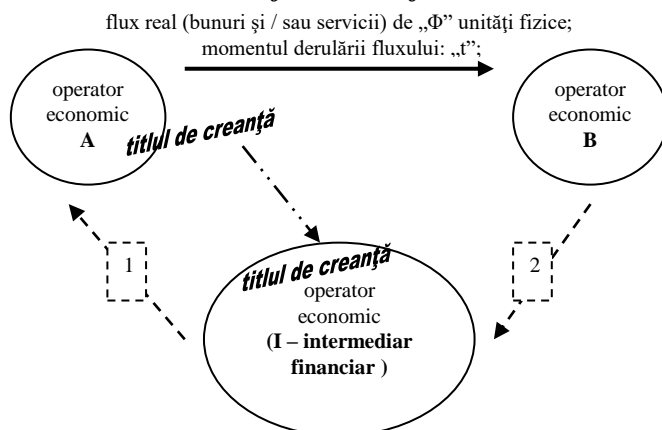
Derularea unor asemenea fluxuri poate arăta schematic ca în figura de mai jos:

**Figura nr. 2. Derularea fluxurilor financiar-monetare decalate**



La rândul lor, fluxurile financiar-monetare multiple sunt caracterizate prin participarea unor intermediari financiari, care preiau creanțele (rezultate prin apariția decalajului dintre ele și fluxurile reale), transferând sumele cuvenite vânzătorilor și urmând a le recupera de la datornici, la o dată ulterioară. În aceste condiții, are loc o multiplicare a fluxurilor financiare în raport cu cele reale și o redistribuire a resurselor bănești între mai mulți participanți, cu posibile efecte benefice asupra funcționării mecanismului economic, inclusiv a sistemului financiar-monetar. În opinia noastră, derularea acestor fluxuri, poate arăta schematic ca în figura de mai jos:

**Figura nr. 3. Derularea fluxurilor financiar-monetare multiple**

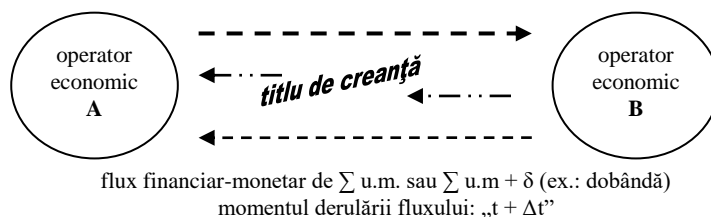


1: flux financiar-monetar de  $\sum_2 u.m. \leq \sum_1 u.m.$ ;  
momentul derulării fluxului: „t +  $\Delta t_1$ ”  
2: flux financiar-monetar  $\sum u.m.$ ;  
momentul derulării fluxului: „t +  $\Delta t_2$ ”- scadența, cu  $\Delta t_2 > \Delta t_1$

Ultima categorie desemnată de fluxurile autonome se caracterizează printr-o anumită independență de cele reale și sunt specifice operațiunilor de împrumut, presupunând momente și sensuri specifice de derulare, de la creditor la debitor (în momentul acordării sumei împrumutate) și invers (cu prilejul rambursării ei). Derularea acestor fluxuri poate fi reprezentată astfel :

**Figura nr. 4. Derularea fluxurilor financiar-monetare autonome**

flux financiar - monetar de  $\sum u.m.$ ; momentul derulării fluxului: „t „



În principiu, independența fluxurilor autonome poate fi relativă în raport cu derularea unor fluxuri reale ulterioare, întrucât obținerea de resurse financiare, în măsura în care operațiunile aferente nu sunt speculative, se vor regăsi ulterior sub forma manifestării unor fluxuri reale (ex.: cazul împrumuturilor pentru re tehnologizare).

### 3.4 Sistemul de instituții financiar-bancare

Privit prin prisma conținutului de structuri organizatoric funcționale privind derularea activităților financiare, sistemul financiar al unei economii de piață este considerat un sistem de instituții financiar - bancare, cu atribuțiuni în organizarea relațiilor financiare sau care participă la constituirea, distribuirea și utilizarea fondurilor bănești, și implicit la elaborarea și executarea deciziilor financiare<sup>20</sup>. Ansamblul instituțiilor specializate în activitatea financiar – bancară este cunoscută și sub denumirea de aparat financiar – bancar.

În cadrul sistemului financiar, abordat din punctul de vedere al cadrului organizatoric - instituțional, se poate delimita, pe de o parte, subsistemul financiar al entităților nespecializate cu atribuții în domeniul financiar, iar pe de altă parte, subsistemul financiar al entităților specializate care desfășoară activități financiare. Pe de altă parte, în raport cu criteriul apartenenței la sfera

<sup>20</sup> Filip, Gh., ș.a. – *op. cit.*, Editura Junimea, Iași, 2002, p. 77 – 86.

publică sau la cea privată, se pot, deci, delimita entități nespecializate cu atribuții financiare de tip public și privat, respectiv entități publice și private specializate financiar.

În *subsistemul financiar al entităților publice nespecializate* sunt cuprinse, la rândul lor, organisme ale democrației reprezentative - Parlamentul, respectiv organisme ale administrației de stat – Guvernul, ministerele (altele decât Ministerul Finanțelor), alte organe ale administrației de stat etc.

*Subsistemul financiar al entităților publice specializate financiar* cuprinde entități care desfășoară activități financiare specializate în control și supraveghere – în România: Ministerul Finanțelor (Publice), Agenția Națională de Administrare Fiscală, Curtea de Conturi, Autoritatea de Supraveghere Financiară, alte instituții și organisme specializate, compartimentele financiare din ministere sau alte organe ale administrației centrale de stat, aparținând regiilor autonome, societăților comerciale cu capital de stat și a altor instituții publice.

*Subsistemul financiar al entităților private specializate financiar* cuprinde: băncile, societățile de asigurări și reasigurări, societățile de servicii de investiții financiare, alți operatori economici ce desfășoară activități financiar - bancare.

### 3.5 Sistemul de fonduri financiare

Sistemul fondurilor financiare reprezintă un alt mod de manifestare a sistemului financiar, care se definește ca „totalitate a fondurilor bănești constituite, distribuite și utilizate în economie și societate, între care se manifestă anumite conexiuni specifice”<sup>21</sup>.

Structura sistemului de fonduri financiare stă la baza derulării fluxurilor bănești-financiare în orice economie, dar, la rândul său, ea decurge din concepția asupra sistemului financiar, având la bază o anumită politică financiar-monetară.

Fiecărei componente a sistemului financiar îi corespund, de regulă, mai multe fonduri de resurse bănești. Fiecare fond are o anumită rațiune de a fi înțea, propriile reguli de constituire și de distribuire, legături specifice cu celelalte fonduri.

O imagine generală a sistemului financiar în această accepțiune decurge din tipurile și modalitățile de grupare ale fondurilor financiar-monetare, iar pentru structurarea sistemului financiar ne apare relevantă delimitarea lor în funcție de: nivelul (eșalonul) la care se constituie și distribuie resursele acumulate; forma de proprietate de care aparțin; titlul cu care se fac prelevări la fonduri și plăți de la acestea.<sup>22</sup>

Sintetic, delimitarea sistemului financiar abordat prin prisma fondurilor de resurse financiare, poate fi exprimată conform tabelului:

**Tabel nr. 1 – Sistemul fondurilor de resurse financiare în raport cu diverse criterii de clasificare**

<b>Sistemul fondurilor de resurse financiare</b>	
<b>1. după nivelul organizatoric la care se constituie și administrează fondurile</b>	
<b>fonduri de nivel central (macroeconomice, centralizate)</b>	<i>se constituie și se administrează de către autoritățile sau instituțiile centrale, vizând realizarea unor obiective de interes macroeconomic sau social. cele mai reprezentative sunt: fondul bugetului de stat, fondul de creditare, fondul de asigurare</i>
<b>fonduri de nivel mediu-</b>	<i>sunt constituite și administrate de structuri funcționale existente la</i>

<sup>21</sup> Filip, Gh. - *Finanțe publice*, Editura Universității „Al. I. Cuza”, Iași, 2005, p. 37.

<sup>22</sup> Văcărel, I. ș.a. – *Finanțe publice*, E.D.P. , București, 2003, p. 81-83.

<b>economic</b>	<i>nivelul mediu de organizare (de exemplu, de către ministerele și unitățile administrativ-teritoriale coordonatoare de tipul județelor)</i>
<b>fonduri de nivel microeconomic (descentralizate)</b>	<i>se constituie și administrează de către întreprinderi, instituții și entități economice și sociale operative, având drept scop satisfacerea nevoilor de funcționare și dezvoltare a acestora.</i>

## **2. după destinația dată resurselor din fondurile financiare:**

<b>fonduri de înlocuire și dezvoltare</b>	<i>se regăsesc fondurile proprii ale întreprinderilor destinate activității de producție, de comerț, investiții, precum și fondurile împrumutate pentru activitățile curente sau de investiții, părți din fondurile bugetare destinate creării sau dezvoltării bazei materiale a întreprinderilor sau instituțiilor publice, fondurile speciale extrabugetare folosite pentru lucrări cu caracter de investiții etc.</i>
<b>fonduri de consum</b>	<i>fac parte: fondurile bugetare și extrabugetare pentru consumul curent, fondurile de asigurări sociale, anumite părți din fondurile proprii ale întreprinderilor destinate acțiunilor cu caracter social sau stimulării materiale a salariaților, precum și partea din resursele bănești ale populației destinată consumului curent.</i>
<b>fonduri de asigurare</b>	<i>sunt destinate, în principal, asigurărilor sociale, asigurărilor de bunuri, persoane și răspundere civilă, fie pentru consumul curent, fie pentru activități de investiții.</i>
<b>fonduri de rezervă</b>	<i>se constituie la dispoziția entităților fiind destinate finanțării unor nevoi imprevizibile.</i>

## **3. după forma de proprietate în care sunt administrate fondurile financiare:**

<b>fonduri financiare publice</b>	<i>corespund sistemului financiar public și includ toate fondurile bugetar, dar și fonduri ale instituțiilor publice.</i>
<b>fonduri financiare private</b>	<i>corespund sistemului financiar privat și se concretizează în capitaluri și fonduri bănești proprii entităților private, inclusiv ale populației.</i>

## **4. după caracterul definitiv sau temporar al constituirii și utilizării resurselor financiare:**

<b>fonduri constituite din prelevări cu caracter definitiv și obligatoriu</b>	<i>fonduri bugetare publice, fonduri ale asigurărilor sociale de stat</i>
<b>fonduri financiare constituite cu titlu rambursabil</b>	<i>toate fondurile de creditare, unele fonduri din asigurări</i>

În raport cu primul criteriu – forma de proprietate în care sunt administrate fondurile financiare, se disting două mari subsisteme financiare: *subsistemul fondurilor financiare publice* și respectiv, *subsistemul fondurilor financiare private*.

Primul subsistem corespunde fondurilor financiare publice reprezentând o altă variantă a sistemului financiar public considerat prin prisma relațiilor și incluzând toate fondurile bănești destinate satisfacerii nevoilor publice, și anume: fondul bugetar central de stat; fondurile bugetare locale ale unităților administrativ-teritoriale; fondul asigurărilor sociale de stat; fondurile speciale extrabugetare; fondurile proprii ale întreprinderilor cu capital de stat și cele ale instituțiilor publice; fondurile proprii ale băncilor și cele ale societăților de asigurare cu capital de stat etc.

Al doilea subsistem corespunde fondurilor constituite și administrate de entitățile private în scopul satisfacerii nevoilor private: fondurile întreprinderilor private, fonduri de asigurări sociale și de asigurări de bunuri, persoane și răspundere civilă, fonduri de creditare, fondurile menajelor.



### 3.6. Sistemul instrumentelor de conducere și reglare a activității economice

Desfășurarea normală a activităților economice și sociale, implicând derularea fluxurilor financiar-monetare în condițiile economiei de piață, bazată pe autoreglare, nu exclude, ci presupune chiar reglarea prin modalități tehnice adecvate a acestor fluxuri financiar-monetare. O asemenea preocupare se înscrie într-un context mai larg de previziune, prognoză și orientare a activităților economice și sociale la diferite niveluri de desfășurare și organizare a economiei și societății. Corespunzător acestor preocupări sunt folosite ca instrumente principale prognozele, programele și planurile, al căror scop esențial constă orientarea eforturilor materiale, de muncă și financiare în direcțiile impuse de atingerea anumitor obiective de ordin economic și social. Orizontul de timp al acestor instrumente diferă sensibil, mai ales în raport cu obiectivele ce și le propun diversele entități, distingându-se cele pe termen lung, mediu sau scurt. Impactul pozitiv al utilizării acestor instrumente se concretizează, în plan financiar, prin prevenirea blocajelor financiare, corectarea dereglărilor în derularea fluxurilor financiare și monetare și creșterea eficienței în utilizarea resurselor financiare.

Forma cea mai generală sub care se prezintă instrumentele financiare utilizate în reglarea activităților financiare este cea a *balanțelor financiare*, care concentrează, după o anumită schemă, resursele bănești-financiare ce pot fi procurate și utilizate la nivelul unei entități (domeniu, sector, stat, națiune etc.), pe de o parte, și destinațiile ce urmează a se da acestor resurse, potrivit nevoilor impuse de derularea unei activități de mai mică sau mai mare complexitate și atingerea obiectivelor propuse, pe de altă parte.

Structura unei balanțe financiare reflectă așadar sursele de finanțare a activității și destinațiile concrete date acestor resurse. O asemenea structurare are în vedere tipul de venituri, în formă bănească, respectiv formele luate de cheltuielile ce concretizează destinațiile resurselor. Scopul imediat urmărit prin elaborarea acestor balanțe este compararea celor două părți, resurse și destinații, și asigurarea concordanței acestora, respectiv a cerințelor de echilibru financiar. O premisă esențială pentru a asigura îndeplinirea rolului acestor balanțe o reprezintă fundamentarea realistă a surselor(veniturilor) și destinațiilor (cheltuielilor).

Prin conținutul lor, instrumentele de conducere și reglare a activității financiare oferă posibilitatea dimensionării, din punct de vedere financiar, a obiectivelor de realizat, identificând surse de finanțare și destinații ale acestora.

**Balanțele financiare** sunt folosite la nivel macroeconomic, fiind concepute și utilizate în scop informativ, ca suport în fundamentarea deciziilor la acest nivel. Ele reflectă în principiu estimările privind resursele financiare și destinațiile acestora (consum public, consum privat, investiții, rezerve, transferuri către străinătate). Dintre diferitele tipuri de balanțe financiare se remarcă:

- balanța financiară a economiei naționale;
- balanța de plăți externe;
- balanța veniturilor și cheltuielilor bănești ale populației;
- balanța formării capitalurilor;
- balanța financiară a statului;

*Balanța financiară a economiei naționale* concretizează resursele financiare totale, publice și private, indiferent de nivelul la care se administrează acestea, reflectând implicit potențialul financiar al țării și modul de folosire a acestuia. În conținutul ei se regăsesc și fluxurile financiare ce decurg din relațiile cu străinătatea, urmărindu-se echilibrarea de ansamblu, la nivelul economiei naționale, a resurselor financiare cu destinațiile acestora.

*Balanța financiară a statului* reprezintă o balanță de sinteză care vizează formarea și utilizarea resurselor financiare la nivelul sectorului public, respectiv a autorităților statului. În

această balanță se structurează în cifre absolute și în procente resursele financiare și destinațiile acestora în mai multe variante posibile pentru a alege acțiunile menite să echilibreze această balanță și să regleze soldul său. Ea cuprinde:

(1) venituri curente (de la întreprinderile și proprietățile statului, impozite directe și indirecte, contribuții pentru asigurări sociale, transferuri din străinătate)

(2) cheltuieli curente (consum public, dobânzi aferente datoriei publice, transferuri către persoane fizice și juridice din interior, transferuri în străinătate)

(3) economii curente  $= (1) - (2)$

(4) finanțarea formării de capital (sume reprezentând amortismente și transferuri de capital primite)

(5) formarea de capital (investiții, transferuri de capital, credite acordate, din care se scad sumele rambursate)

(6) soldul operațiunilor de capital  $= (5) - (4)$

(7) soldul final exprimă nevoia de resurse de acoperit prin împrumuturi externe sau excedentul de resurse de plasat în exterior.

Elaborarea ei vizează evidențierea mutațiilor previzibile în formarea resurselor financiare ca volum și structură, precum și cele privind destinațiile preconizate a se da acestor resurse, pentru ca în final să fie luate decizii vizând reglarea soldului balanței prin relații cu exteriorul. Folosirea balanței financiare a statului nu substituie bugetele cu caracter operațional, ci favorizează mai buna fundamentare a acestora.

În practica financiară, la nivel macroeconomic și microeconomic sunt folosite pe scară largă **bugetele**, cu structură generală de balanțe financiare, și cu rol fie imperativ, fie orientativ. În primul caz prevederile din bugete reprezintă sarcini obligatorii de respectat în execuția financiară, remarcându-se în acest sens bugetele publice, ale căror prevederi sunt obligatorii (niveluri minime de atins la resurse, adică venituri, și niveluri maxime la destinații, respectiv cheltuieli). În cel de-al doilea caz, prevederile din bugete au menirea de a orienta factorii de decizie în plan financiar asupra volumului, structurii și direcțiilor fluxurilor financiare legate de procurarea resurselor bănești sau de alocarea și cheltuirea lor.

La nivelul fiecărei entități, bugetele reflectă, sub aspect financiar, opțiunile corespunzătoare deciziilor în activitatea economică și financiară a acestora și permit cuantificarea previzională a nevoilor de resurse și a posibilităților de procurare a lor, de dimensionare a cheltuielilor de efectuat, a veniturilor de încasat și a rezultatelor financiare optenabile pentru perioada respectivă. Pe această bază se pot face alegeri raționale între alternativele de atingere a diferitelor obiective, ceea ce impune planificării financiare prin bugete un caracter activ, și nu unul de reflectare pasivă a diferitelor obiective economice și sociale.

Prin conținutul previzional al bugetului se creează premisele unei gestiuni eficiente a resurselor și a patrimoniului fiecărei entități, incluzând și posibilitățile de procurare a eventualelor resurse financiare suplimentare sau de plasare a eventualelor excedente de resurse financiare.

Rolul de instrument de conducere și reglare a activității financiare atribuit bugetelor de manifestă în următoarele direcții:

- folosirea ca instrumente pentru determinarea volumului și structurii resurselor financiare aferente diverselor activități, inclusiv în fundamentarea deciziilor din punct de vedere financiar și stabilirea condițiilor în care se apelează la diferitele surse de finanțare

- exercitarea controlului financiar asupra activităților economice și sociale prin prisma cerințelor de oportunitate și eficiență în angajarea resurselor

- fundamentarea condițiilor de realizare a echilibrului financiar la nivelul diferitelor entități, având în vedere corelarea rațională a nevoilor de resurse financiare și a posibilităților de procurare a resurselor acoperitoare. În aceste sens este de luat în considerare căutarea de soluții alternative pentru favorizarea echilibrului financiar și a capacității de plată în condițiile folosirii

eficiente a resurselor financiare. Având în vedere acest rol al bugetelor, se urmăresc corelații de tipul:

- venituri = cheltuieli (aplicabilă în toate domeniile de activitate)
- venituri = cost + profit (valabilă în cazul entităților economice)
- alocații bugetare + venituri proprii = cheltuieli (verificabilă în cazul instituțiilor bugetare)
- venituri bugetare = cheltuieli nominalizate + rezerve bugetare (în cazul bugetului de stat)

Fiecare din aceste corelații reflectă condițiile de echilibru financiar corespunzător anumitor structuri funcționale în activitatea economică și socială, iar criteriul ce se aplică, principal, în toate cazurile este minimizarea consumurilor de resurse (cheltuielilor) și maximizarea resurselor utilizabile (venituri, profit)

În raport cu caracterul public sau privat al activităților în care se folosesc, se disting:

- a) bugetele întreprinderilor
- b) bugetele publice

Alături de acestea, se mai pot folosi și alte forme specifice previziunilor cu caracter financiar, cum sunt balanțele și prognozele. De regulă, bugetele se întocmesc anual, cu defalcare pe perioade mai scurte, și au un rol operativ sau orientativ, iar balanțele și prognozele se elaborează pe perioade mai îndelungate, iar conținutul lor are o semnificație orientativă.

**Bugetele întreprinderilor** sunt instrumente de conducere și reglare a activității financiare folosite de întreprinderi sau firme ce desfășoară o activitate economică creatoare de produs național. Forma generală a acestora este a bugetului de venituri și cheltuieli, dar există și alte tipuri de bugete cu denumiri adecvate domeniului de activitate reflectat (bugetul de investiții).

Bugetele de venituri și cheltuieli cuantifică și structurează formarea veniturilor bănești, respectiv efectuarea cheltuielilor bănești, inclusiv rezultatele financiare finale. Prin conținutul lor se fundamentează, sub aspect financiar, obiectivele sau acțiunile economice de realizat în activitatea întreprinderii respective, pornind de la planul de afaceri, asigurându-se din punct de vedere financiar informații utile pentru luarea deciziilor de către întreprindere. Realizarea programului de activitate corespunzător planului de afaceri presupune definirea unei strategii adecvate, prin indicatorii reflectați în acest tip de buget, incluzând asigurarea echilibrului financiar. Ulterior, în raport cu prevederile acestor bugete se analizează execuția obiectivelor de îndeplinit, urmărind concordanța cu scopurile finale avute în vedere și impactul financiar al acestora, admitând chiar reconsiderarea activităților respective în funcție de rezultatele obținabile.

În raport cu specificul activității întreprinderii reflectată prin buget se pot distinge următoarele tipuri de bugete:

- *bugetul activității generale*, care reflectă, în sinteză, rezultatul net al unui exercițiu financiar prin prisma diferenței dintre veniturile totale și cheltuielile totale presupuse de desfășurarea activității respective. La venituri, principalele elemente de structură sunt : veniturile din exploatare (încasări din vânzarea produselor, subvenții etc.), veniturile financiare (dobânzi încasate, diferențe favorabile de curs valutar, dividende etc.) și veniturile excepționale (din vânzarea activelor, etc.). La cheltuieli se disting cheltuielile de exploatare (consumuri materiale, salarii, amortismente etc.), cheltuielile financiare (dobânzi plătite, diferențe de preț nefavorabile, etc.) și excepționale (amenzi, penalități, pierderi etc.)

- *bugetul activității de producție*, prin care se reflectă sintetic rezultatele ce se obțin din activitatea de exploatare ca diferență dintre valoarea producției la prețul de vânzare și costurile acesteia. Prin acest buget, numit și buget de exploatare, se fundamentează rezultatul obținabil ca diferență între veniturile potențiale și cheltuielile aferente acestora.

- *bugetul de trezorerie*, prin care se determină deficitul sau excedentul de resurse ce rezultă curent în activitatea financiară a firmei, prin compararea necesarului de resurse financiare pentru acoperirea cheltuielilor cu resursele utilizabile. Când resursele proprii sunt mai mari decât necesarul de resurse apare un excedent (egal cu diferența dintre ele), iar în situația inversă rezultă un deficit (de resurse). Scopul urmărit prin folosirea acestui buget este stabilirea soldului dintre resursele disponibile și cele necesare și identificarea modalităților de reglare a acestuia și de asigurare a capacității de plată. Astfel, se determină necesarul de credite de trezorerie, pentru acoperirea deficitului, sau modalitățile de plasare a eventualului excedent de resurse. Specific bugetului de trezorerie este intervalul foarte scurt de timp pentru care se întocmește și se urmărește echilibrarea plăților cu încasările.

- *bugetul activității de import – export (încasări și plăți în valută)*, care poate fi folosit pentru fundamentarea capacității de plată a întreprinderilor, ca operațiuni de efectuat în valută. În acest scop se pornește de la disponibilitățile în valută existente, la care se adaugă încasările previzibile din export și se compară apoi cu plățile în valută previzibile. Soldul final al acestui buget reflectă fie un deficit de resurse valutare, care trebuie acoperit din alte surse, fie un excedent de resurse valutare ce poate fi plasat sub diferite forme.

- *bugetul de investiții (capital)*, care reflectă corelația dintre resursele proprii de finanțare a investițiilor și cheltuielile de efectuat pentru realizarea obiectivelor cu caracter de investiții. Acest buget reliefează soldul dintre cei doi termeni ai corelației și permite identificarea și fundamentarea modalităților de reglare a acestui sold.

Fiecare buget conține indicatori determinați în faza de elaborare ca previziuni și urmăriti pe parcursul execuției pentru constatarea evoluțiilor pozitive sau negative în raport cu prevederile inițiale. Între acești indicatori se remarcă cei privind nivelul capacității de plată (indicatorii de solvabilitate) și cei privind gradul de îndatorare, nivelul rentabilității etc. determinarea, pe parcursul execuției, a acestor indicatori oferă posibilitatea constatării abaterilor și stabilirea factorilor de influență față de care se cere intervenția prin măsuri corective.

**Bugetele publice** se caracterizează prin conținutul specific domeniului de activitate publică, cu implicarea autorităților publice în elaborarea și urmărirea respectării prevederilor din aceste bugete, care au un caracter imperativ. Sub acest aspect, obligativitatea respectării prevederilor din aceste bugete, aprobate de autoritățile publice, impune promovarea unor soluții de redimensionare pe parcurs a acestor prevederi cu scopul asigurării concordanței depline dintre prevederile inițiale și realitățile constatate pe parcursul execuției (rectificări ale bugetelor publice).

Principalele tipuri de bugete publice operaționale sunt:

- *bugetul de stat (al administrației centrale de stat)*, care este cel mai reprezentativ. În cuprinsul său se reflectă veniturile ce pot fi procurate la dispoziția statului și categoriile de cheltuieli ce se pot efectua pe seama acestora. Atât veniturile, cât și cheltuielile reflectate se diferențiază de cele din alte bugete publice prin caracterul public general, național, al nevoilor ce urmează a fi satisfăcute.

- *bugetele locale (ale unităților administrativ-teritoriale)*, care conțin veniturile mobilizate și cheltuielile efectuate la nivelul unităților administrativ-teritoriale. În fundamentarea și execuția bugetelor locale, ca și a bugetului de stat se urmărește respectarea cerințelor de echilibru bugetar, admitând și apelul la unele resurse extraordinare pentru acoperirea eventualelor deficite. În statele federale, apare ca specific bugetul statelor membre ale federației, care concentrează veniturile și cheltuielile aflate la dispoziția acestor entități administrative.

- *bugetul asigurărilor sociale*, care apare ca buget public în măsura în care statul organizează activitatea de asigurări sociale, iar o autoritate publică (în România, Ministerul Muncii și Protecției Sociale) administrează resursele destinate acoperirii necesităților specifice asigurărilor sociale. Veniturile reflectate în acest buget sunt reprezentate în principal de contribuțiile la asigurări sociale, iar cheltuielile vizează domeniile specifice acestor acțiuni

(pensii, ajutoare, indemnizații), soldul acestui buget reglementându-se, de regulă, prin bugetul de stat.

- *bugetele întreprinderilor de stat* au un conținut asemănător cu bugetele firmelor private; în raport cu gradul de autonomie funcțională de care dispun aceste întreprinderi, se pot adopta soluții diferite de reglare a soldului. În principiu soldul acestor bugete ar trebui să fie pozitiv, reflectând activități rentabile, pentru a aduce, prin prelevări, venituri la bugetul statului; în cazul înregistrării unui sold negativ, deficitar, acesta se acoperă prin subvenții de la bugetul statului.

- *bugetul instituțiilor publice* reflectă cheltuielile legate de crearea și funcționarea acestor instituții și veniturile acoperitoare provenite, sub forma creditelor bugetare, de la bugetul statului, inclusiv eventualele venituri rezultate din propria activitate.

În practica internațională se utilizează și alte tipuri de bugete publice ce servesc scopurilor specifice, concepute după anumite criterii de reflectare a veniturilor și cheltuielilor publice. În acest sens se distinge *bugetul funcțional*, numit și buget de mijloace, și care reflectă resursele alocate diferitelor servicii publice, pe criterii de cost și randament al serviciilor publice de finanțat. Acest buget, elaborat de regulă pentru o perioadă de un an, are caracter informativ și reflectă cheltuielile, determinate după finalitatea lor, și soldul dintre acestea și eventualele venituri obținute din prestarea serviciilor respective. Bugetul funcțional permite evidențierea exactă a soldului dintre veniturile și cheltuielile publice, eliminând dubbele înregistrări și mișcări de fonduri între bugetul general, bugetele anexe și conturile speciale de trezorerie.

În practică bugetul funcțional prezintă diferențieri ca mod de concepere și structură. În SUA, bugetul funcțional are ca scop esențial atingerea obiectivelor autorităților publice cu costuri cât mai reduse, ce implică analize de tip costuri – avantaje și alegerea variantelor de finanțare în care acest raport este cel mai scăzut. Un astfel de buget folosește două tipuri de nomenclatură:

- administrativă – înscrierea în buget a mijloacelor necesare realizării serviciilor publice pornind de la structurile administrative

- funcțională – înscrierea în buget a alocațiilor bugetare în corespondență cu raționalitatea în funcționarea instituțiilor publice, așezând, prin urmare, la baza finanțării serviciilor publice principiile și criteriile de eficiență caracteristice sectorului privat.

În Franța bugetul funcțional are mai mult un rol informativ, servind mai ales pentru fundamentarea deciziilor financiare ale autorităților publice. El este prezentat prin intermediul a două documente:

- un document parlamentar denumit și "*costul și randamentul serviciilor publice*", care prezintă repartiția pe sectoare și operațiuni economice a creditelor bugetare aprobate de Parlament.

- un document public, elaborat de Ministerul Finanțelor, și publicat anual sub forma unei "*plachete*" în care se reflectă creditele bugetare după destinația acestora.

Un alt tip de buget este *bugetul program*, elaborat în funcție de obiectivele propuse în condițiile lărgirii orizontului de timp la un număr mai mare de ani. În acest buget se înscriu toate cheltuielile legate de realizarea unor obiective pe termen mediu și lung, eșalonate pe mai mulți ani bugetari. Preocuparea vizând realizarea echilibrului pe termen scurt este estompată de programarea plurianual, în cadrul căreia echilibrul este urmărit pe perioade de trei, cinci sau mai mulți ani bugetari. Datorită locului central pe care îl ocupă obiectivele de realizat, acest buget se mai numește și *buget de obiective*. Pentru elaborarea sa este necesară o programare bugetară pe termen mediu sau lung, realizată în baza analizei cost-avantaje. Evaluările acestui buget vizează obiectivele în ansamblu, și nu echilibrarea în fiecare an bugetar.

Un alt instrument de conducere și reglare a activităților financiare îl reprezintă *bugetul economic* ( *al economiei naționale*). Acesta reprezintă un document estimativ care reflectă toate resursele societății (națiunii) și destinația acestora, cuprinzând informații previzionale în legătură

cu producția, repartitia și consumul PIB, precum și cu privire la formarea și utilizarea resurselor bugetului de stat. Bugetul economic este conceput ca un ansamblu de conturi ale națiunii, care reflectă pentru anul în curs și pentru anii următori previziunile asupra tuturor agenților economici din țara respectivă, inclusiv asupra activității statului. Conținutul acestui buget diferă de la o țară la alta, reflectând, în sinteză, formarea și utilizarea resurselor bănești la scara economiei naționale prin prisma corelației dintre resursele totale și utilizările totale. Resursele totale sunt egale cu mărimea produsului intern brut și a importurilor, iar utilizările sunt egale cu consumul final (public și privat), consumul intermediar, formarea brută de capital, variația stocurilor și exporturile.

În SUA acest buget îmbracă forma unui document care reflectă cifric veniturile bănești disponibile, cheltuielile și soldul dintre acestea pe principalele sectoare ale economiei naționale: întreprinderi private, instituții publice, populație, relații cu străinătatea. Pentru elaborarea acestui buget se folosesc informații referitoare la produsul național brut, venitul național, veniturile și cheltuielile publice. Prin acest instrument sunt previzionate mutațiile ce vor surveni în economie și măsurile adecvate pentru prevenirea tendințelor negative sau stimularea tendințelor pozitive din evoluția economiei. El nu are caracter imperativ, ci servește la fundamentarea deciziilor de politică economico-financiară ale autorităților guvernamentale.

În Marea Britanie bugetul economic apare sub forma așa-numitelor “cărți albe”, care evidențiază veniturile și cheltuielile națiunii pe anul anterior, previziunile privind producția, consumul, comerțul exterior pe anul următor și defalcarea resurselor provenind din venitul național și din împrumuturi. Cărțile albe ale guvernului sunt publicate odată cu bugetul de stat.

În Franța bugetul economic apare sub forma “*conturilor previzionale (prospective) ale națiunii*”, care reflectă resursele provenind din PIB și din import, pe de o parte, și utilizarea acestor resurse pentru consum final (individual), consum intermediar public și privat, investiții brute ale societăților și întreprinderilor private, ale populației, ale administrației publice, ale administrației private, ale instituțiilor de credit, variația stocurilor și exportul de bunuri și servicii. Bugetul este elaborat cu ajutorul unui model economico-matematic, care permite simularea evoluției viitoare a economiei, ținând seama de diversele ipoteze. Modelul oferă informații pe termen scurt și mediu cu privire la evoluția producției, consumurilor, investițiilor, repartitia activelor financiare, raportul salarii-profituri etc.

### **3.7 Sisteme de finanțare a economiei**

Considerat la scară națională, sistemul financiar apare și ca un sistem de finanțare a economiei, evidențiindu-se în prim plan prin organizarea și reglarea de ansamblu a fluxurilor bănești în economiile naționale.

Având o largă arie de manifestare, finanțarea economiei se realizează prin mecanismele de procurare-alocare a resurselor bănești, inclusiv de constituire-distribuire (cheltuire) a fondurilor financiare la nivel de întreprinderi (firme), distingându-se ca fiind tipice: mecanismul finanțării pe piețele de capital; mecanismul finanțării prin îndatorare și mecanismul finanțării din resurse proprii (autofinanțării). Admițând, însă, că autofinanțarea este aplicabilă numai în măsura în care firma respectivă funcționează și acumulează resurse (fonduri) bănești ce se folosesc pentru dezvoltarea propriei activități, este de admis că primele două variante rămân ca principale alternative pentru finanțarea investițiilor inițiale (la înființare), ca și a extinderilor de proporții mai mari ale activităților întreprinse, inclusiv a celor de exploatare.

Deși, în principiu, cele două mecanisme principale de finanțare (pe piețele de capital, respectiv prin îndatorare) pot funcționa concomitent în economiile de piață evaluate, în diferite țări sau perioade de timp, aria de aplicare a fiecăruia diferă sensibil. Or, în raport cu rolul predominant ce revine unuia dintre cele două mecanisme aplicate în economia unei țări, în procurarea-alocarea resurselor (fondurilor) bănești de către operatorii economici, se pot distinge

„economii ale piețelor de capital”, de „economii de îndatorare”. Sub acest aspect, al preponderenței în aplicare, au existat alternanțe, în timp și spațiu, iar în unele țări membre ale Uniunii Europene, în ultimele două decenii, s-a conturat tendințe contrarii evoluției anterioare, de restrângere a finanțării prin îndatorare și de extindere a finanțării pe piețele de capital.

Funcționarea mecanismelor de finanțare a economiei evidențiază, în prim plan, fluxurile de procurare a resurselor bănești de către operatorii economici desfășurate, fie pe piețele de capital, fie pe cele monetare. Primele funcționează în condițiile emisiunii și vânzării-cumpărării de către firme a titlurilor de valoare (acțiuni, obligațiuni etc.) într-un cadru organizat, de tipul burselor de valori. Într-un asemenea cadru se derulează tranzacțiile bursiere care antrenează, inițial, fluxuri bănești între deținătorii de disponibilități și firmele emitente de titluri, primii devenind investitori prin achiziționarea acestora și dobândind anumite drepturi (de coproprietate asupra activelor firmei respective, de obținere a dividendelor etc.). Ulterior, resursele bănești procurate astfel sunt alocate și cheltuite de către firme potrivit nevoilor acestora, ceea ce generează alte fluxuri financiare specifice activităților derulate, finalizându-se finanțarea economiei.

Apariția piețelor de capital și conturarea mecanismelor de finanțare prin operațiunile de tip bursier se leagă organic cu dezvoltarea societăților pe acțiuni, iar amplificarea tranzacțiilor bursiere a fost stimulată și de participarea la astfel de operațiuni a statelor confruntate cu dificultăți financiare, care apelează la emisiunea și vânzarea de titluri de stat pentru procurarea de resurse bănești suplimentare destinate finanțării de cheltuieli (inclusiv investiții) publice. În același sens, un impuls puternic a fost dat de diversificarea instrumentelor folosite în efectuarea operațiunilor pe piețele de capital, inovația financiară contribuind din plin la creșterea funcționalității acestui mecanism de finanțare a economiei, ceea ce s-a concretizat și într-o accelerare a ritmului de capitalizare bursieră, în ultimele decenii.

Impactul pozitiv al finanțării economiei prin operațiuni efectuate pe piețele de capital se revelă sub multiple aspecte, între care și prin posibilitatea drenării directe a fluxurilor bănești către activitățile creatoare de valoare. Aceasta face ca moneda devenită pasivă, pentru diferite intervale de timp, la nivelul unor verigi ale circulației monetare, să fie reintegrată în circuitul economic, ceea ce contribuie și la sporirea funcționalității mecanismului financiar-monetar, ca și a celui economic, de ansamblu. Faptul că, în aceste condiții, funcționarea mecanismului nu poate antrena sporirea nejustificată a masei bănești în economie și, deci, nu generează efecte inflaționiste pledează în același sens.

Este de remarcat, totodată, că funcționarea mecanismului de finanțare a economiei, propriu piețelor de capital, se află în relație directă și cu tendințele relativ recente de dereglementare și dezintermediere, dar și de globalizare care caracterizează evoluția piețelor financiare. Așa, de pildă, dezintermedierea a avut loc tocmai în contextul creării de noi instrumente financiare negociabile, în primul rând, pe piețele de capital între firmele solicitante de resurse bănești și ofertanții de disponibilități interesați în efectuarea de plasamente. Ca urmare, reglarea raporturilor dintre cererea și oferta de fonduri bănești are loc într-o măsură tot mai mare pe piețele financiare prin relații directe între operatorii economici (firme) cu deficite și excedente, ceea ce, în opinia noastră, trebuie considerată forma tipică de manifestare a „economiei piețelor de capital”. În acest cadru, o firmă cu deficit de resurse bănești emite și vinde titluri mobiliare către firmele posesoare de resurse disponibile, care doresc să facă plasamente în titlurile respective, operațiunile implicând transferarea sumei de bani corespunzătoare, realizarea primei faze a finanțării (celelalte), ca premisă a efectuării de cheltuieli în activitatea economică.

Alături de finanțarea firmelor sau agenților economici, pe piețele de capital participă la tranzacții și băncile comerciale, care își pot asigura refinanțarea direct pe aceste piețe, ieșind de

sub tutela băncii de emisiune și beneficiind de o rată a dobânzii mai avantajoasă, rezultată din confruntarea directă a cererii cu oferta de capital de împrumut.

Un aspect caracteristic mutațiilor survenite în finanțarea pe piețele de capital decurge din evoluția formelor principale ale titlurilor tranzacționate, semnalându-se o tendință de estompare a diferențierii dintre acțiuni și obligațiuni. Acestea din urmă au devenit mai atractive prin emiterea lor, fie sub forma obligațiilor participative, care dau dreptul de a participa la profit și a obține dividende, fie a celor convertibile, care permit deținătorului să le convertească ulterior în acțiuni, ceea ce este de natură să favorizeze fluidizarea fluxurilor bănești în economie. În acest context, considerăm a fi semnificativ faptul că obligațiunea este un instrument al relațiilor de credit obligatar, iar folosirea sa pe piața de capital nu poate schimba natura relațiilor de credit, care iau naștere. Însuși mecanismul de finanțare reflectă, în cazul folosirii obligațiunilor, specificitatea raporturilor ce se stabilesc între creditor și debitor, față de cele bazate pe tranzacționarea acțiunilor, funcționând diferit și prin prisma reglării fluxurilor bănești aferente. Or, o delimitare a proceselor financiare prin prisma instrumentelor folosite poate fi relevantă pentru aprecierea mai riguroasă a fenomenelor implicate în funcționarea celor două mecanisme principale de finanțare a economiei.

Economia de îndatorare se întemeiază, la rândul său, pe funcționarea unui mecanism de finanțare care realizează reglarea fluxurilor bănești prin împrumuturi acordate operatorilor economici cu deficit (care devin debitori), de către deținătorii de resurse excedentare (care devin creditori), în condiții ce presupun, între altele, încrederea dintre participanții la acest tip de relații de credit.

Pe un plan mai larg, îndatorarea ca fenomen economico-financiar își are baza obiectivă în procesele de creare, prezervare și vehiculare a valorii în formă bănească, care antrenează neconcordanțe între momentele și proporțiile acumulării de sume de bani, pe de o parte, și cele ale manifestării nevoilor de cheltuire a lor, pe de altă parte, la nivelul diverselor entități sau verigi implicate. Interesul celor ce dețin resurse bănești inactive pentru valorificarea lor și obținerea unui venit se armonizează cu al celor care au activități de finanțat aducătoare de profit, iar cerințele de echilibrare impuse de valorile din economia reală fac obiectiv necesară și utilă redistribuirea excedentelor pentru acoperirea deficitelor în condiții determinate.

În literatura de specialitate, „economia de îndatorare” se consideră a avea la bază creditul bancar și implicit finanțarea indirectă a agenților economici prin participarea intermediarilor financiari (bancari și nonbancari). În acest caz, mecanismul de finanțare a economiei apare, în prim plan, ca un mecanism de creditare bancară, iar lichiditatea sistemului bancar devine condiția indispensabilă a funcționării acestuia. Caracteristicile sale de funcționare sunt imprimate de esența și principiile relațiilor de credit, în care transferul resurselor bănești are caracter temporar și privește numai dreptul de folosință, în schimbul obținerii de către creditor a unui venit fix (dobânda), pe lângă restituirea sumei împrumutate, la termenul convenit, din partea debitorului.

În bună măsură, finanțarea economiei prin îndatorare presupune redistribuirea temporară a disponibilităților bănești acumulate prin economisire sau degajate din circuitul economic, ele aparținând diverselor persoane fizice sau juridice, dar fiind preluate și plasate de intermediarii financiari către agenții economici care înregistrează deficite sau goluri de resurse bănești, fără a se majora dimensiunile masei monetare aflate în circulație. În această măsură, se poate admite că intermediarii financiari apar doar ca mijlocitori ai transferului excedentelor pentru acoperirea deficitelor între operatorii economici fără a provoca creația monetară suplimentară.

Totuși, funcționarea mecanismului finanțării economiei prin îndatorare include posibilitatea creșterii, chiar nejustificate, a masei monetare și pericolul inflației, prin natura raporturilor dintre intermediari (bănci comerciale) și banca de emisiune, având în vedere și caracterul de bani de credit al monedei folosite în prezent. Din acest unghi de analiză, în aprecierea impactului produs apare relevantă și necesară distincția între intermediarii financiari bancari și cei nonbancari. Astfel, în cazul intermediarilor din a doua categorie, reglarea fluxurilor



bănești de împrumut limitează sumele transferate la dimensiunile celor pe care aceștia reușesc să le mobilizeze, redistribuindu-se doar părți din masa monetară existentă în economie, constituite ca excedente preluate de la agenții care le dețin și plasate celor care au nevoi (deficite) de acoperit, fără a se putea implica și creația monetară. Dar, partea covârșitoare a finanțării economiei prin îndatorare se realizează prin intermediul sistemului bancar, respectiv prin mecanismul creditării bancare, ce presupune, de regulă, și participarea băncii de emisiune. În aceste condiții, pe lângă redistribuirea de excedente monetare existente, în acordarea de credite către agenții economici este implicată și creația monetară, având în vedere că băncile comerciale pot obține la rândul lor credite de refinanțare de la banca de emisiune, iar mecanismul emisiunii este interconectat cu cel al operațiunilor de creditare a economiei. Corelarea dimensiunilor ofertei de masă monetară cu cele ale cererii de monedă, justificată de evoluția economiei reale, depinde în mare măsură de funcționalitatea mecanismului finanțării prin îndatorare și implicit a celui financiar-monetar (global), justificând ca absolut necesară preocuparea băncilor, în primul rând a băncii centrale, pentru prevenirea supracreditării sau subcreditării economiei.

## CAPITOLUL 4

### PIEȚE FINANCIARE

#### 4.1. Sfera piețelor financiare și componentele lor

**Piețele financiare** se individualizează în ansamblul piețelor naționale și internaționale prin faptul că oferă cadrul organizatoric de efectuare a operațiilor de vânzare și de cumpărare a valorilor mobiliare pe termene medii și lungi, prin care se mobilizează capitalurile disponibile și se oferă mecanisme de finanțare agenților economici din diverse țări.

Pornind de la sensul larg al finanțelor, în sfera piețelor financiare se încadrează piețele monetare, piețele valutare și piețele financiare propriu-zise.

Pe piețele financiare propriu-zise se realizează confruntarea cererii de finanțare a guvernelor, administrațiilor locale, societăților comerciale cu oferta de capital provenită de la bănci, investitori, societăți de asigurare, fonduri de pensii, fonduri de investiții și de la alți posesori de capitaluri pe termen lung.

În sens restrâns, piețele financiare mijlocesc confruntarea cererii și a ofertei de acțiuni și obligațiuni, fiind denumite piețele valorilor mobiliare.

Uneori, piețele financiare în sens restrâns sunt denumite piețe de capital, deoarece facilitează mișcarea capitalului dintr-o formă în alta și accesul la resurse de finanțare.

Pe piețele monetare și valutare, ce fac parte din sfera piețelor financiare doar în sensul larg al acestora, obiectul tranzacțiilor îl reprezintă titlurile de credit pe termen scurt și valutele.

Din punct de vedere al emitenților titlurilor tranzacționate și monedelor în care sunt ele exprimate se disting piețele financiare naționale și piețele financiare internaționale. Pe piețele financiare naționale se emit și negociază titluri interne și titluri străine emise în monedă națională. Piețele financiare internaționale mijlocesc atragerea capitalurilor disponibile pe termen mediu și lung și plasarea lor în altă țară, precum și obținerea unor resurse de finanțare de agenții economici de pe piețe financiare străine. Plasarea capitalurilor disponibile prin intermediul piețelor financiare din alte țări reprezintă o formă de deplasare a capitalurilor către agenții economici din alte țări.

O formă aparte a piețelor financiare o reprezintă piețele financiare derivate, care sunt reprezentate de piețele futures și piețele opțiunilor. Pe piețele derivate se negociază contracte ce se vor derula în viitor și care au ca obiecte instrumente financiare bazate pe valori mobiliare sau pe indici ai pieței, fiind folosite îndeosebi pentru gestionarea riscurilor și obținerea de câștiguri.

În raport cu natura operațiunilor realizate, în cadrul piețelor financiare se deosebesc două componente care se află într-o strânsă conexiune: piața primară și piața secundară.

**Piața primară** reprezintă acea componentă a piețelor financiare pe care se emit și plasează valorile mobiliare în vederea mobilizării capitalurilor disponibile pe termen mediu și lung.

**Piața secundară** mijlocește vânzarea și cumpărarea valorilor mobiliare emise și plasate pe piața primară. Piața secundară asigură deținătorilor de valori mobiliare dreptul de negociere și valorificare, precum și confirmarea valorii lor. Piața secundară concentrează cea mai mare parte a operațiilor de vânzare și cumpărare a valorilor mobiliare și stabilește prețul acestora. Prin intermediul pieței secundare se asigură lichiditatea și mobilitatea capitalurilor disponibile pe termen lung.

În funcție de natura valorilor mobiliare emise și negociate pe piețele financiare se deosebesc piața acțiunilor, piața obligațiunilor, piața futures, piața opțiunilor.

*Piața acțiunilor* cuprinde segmentul emisiunii și negocierii acțiunilor exprimate în monedă națională prin care se mobilizează și redistribuie capitalurile interne. Piața internațională

a acțiunilor mijlocește plasarea titlurilor emise într-o țară în monedele altor țări pe piețe străine și mobilizarea capitalurilor necesare dezvoltării întreprinderilor.

*Piața obligațiunilor* asigură cadrul necesar emisiunii și plasării obligațiunilor fiind formată din piața obligațiunilor interne, piața obligațiunilor străine și piața euroobligațiunilor.

Piața obligațiunilor interne reprezintă un segment important al piețelor financiare interne pe care se negociază obligațiuni emise în monedă națională, deținătorii de capital și solicitanții fiind rezidenți ai statului respectiv.

Piața obligațiunilor străine se deosebește prin faptul că asigură plasarea obligațiunilor din străinătate, exprimată în moneda țării pe a cărei piață se negociază, și desfășoară conform reglementărilor din țara respectivă.

Piața euroobligațiunilor reprezintă o componentă a piețelor financiare internaționale pe care se negociază obligațiuni exprimate într-o monedă care aparține altei țări decât cea a emitenților și a investitorilor.

*Piețele „futures”* în calitate de piețe financiare derivate realizează tranzacții de vânzare cumpărare a contractelor „futures”, prin care se reflecta angajamentul de a preda sau a primi o anumită sumă într-o valută, sau un număr de titluri la o dată menționată și la un preț stabilit în momentul încheierii.

*Piețele opțiunilor* mijlocesc tranzacțiile privind contractele pe opțiuni, prin care se prevede dreptul de opțiune de cumpărare sau de vânzare a unei sume în devize, sau a unui număr de titluri la un preț determinat și la o anumită scadență. Pe baza contractului de opțiune cumpărătorul are dreptul la scadență să opteze pentru primirea sau cedarea titlurilor sau să renunțe la opțiune în schimbul plății unei prime.

Piețele financiare internaționale prin care se asigură confruntarea cererii și a ofertei de capital provenite din diverse țări în centrele financiare internaționale sunt formate din piețele internaționale de acțiuni, piețele obligațiunilor internaționale, piețele euroefectelor și piața eurocreditelor.

**Titlurile de valori** ce se negociază pe piețele financiare reprezintă înscrisuri sub formă materială care atestă existența unor relații contractuale între emitent și deținător și conferă anumite drepturi posesorilor.

Titlurile de valori mobiliare ce se negociază pe piețele financiare se deosebesc prin următoarele:

- obligația reflectării în titlu are un caracter autonom;
- titlurile de valori reflectă mișcarea factorilor de producție, dar valoarea la bursă se formează în funcție de alți factori;
- valoarea de piață a titlurilor depinde de raportul dintre cerere și ofertă.

Titlurile primare sunt considerate documentele ce se emit în vederea mobilizării și majorării capitalului propriu (acțiuni) și cele pentru atragerea unor capitaluri (obligațiuni). Prin intermediul titlurilor primare se asigură mobilizarea capitalurilor pe termen lung de către cei care au nevoie de fonduri și se oferă anumite drepturi deținătorilor.

Titlurile derivate se deosebesc prin faptul că acordă anumite drepturi părților la contract asupra activelor la o scadență viitoare. Titlurile derivate decurg din contractele încheiate de părți, prin care se asigură drepturi asupra unor active la o scadență viitoare. Crearea și valoarea lor de piață depind de activele la care se raportează (titluri financiare, mărfuri, valute) și de aici natura lor de titluri derivate.

Titlurile sintetice sunt reprezentate de instrumentele care se creează de societățile comerciale pe baza activelor financiare (contracte pe indici bursieri). Indicii bursieri sunt mărimi sintetice de tipul mediei ponderate prin care se determină nivelul general al cotațiilor bursiere la un moment dat față de un moment ales ca referință în trecut. Pentru momentul de referință, și apoi pentru fiecare zi de bursă, se calculează un nivel mediu al tuturor cotațiilor (indice

compozit) sau doar al celor mai reprezentative titluri. Indicii bursieri arată, în dinamica lor, evoluția cursurilor pe o anumită piață, adică raportul dintre cererea și oferta de capital pe piața respectivă.

#### **4.2. Piețele financiare secundare și piețele interdealeri**

Piețele financiare secundare sunt formate din bursele de valori și piețele în afara cotei (interdealeri).

**Bursele de valori** reprezintă organizații cu personalitate juridică care oferă cadrul, mecanismele și procedurile în vederea efectuării continue, ordonate, transparente și echitabile a tranzacțiilor cu valori mobiliare prin activitatea intermediarilor autorizați.

Bursa presupune o localizare, respectiv existența unei clădiri în care se amenajează o sală de negocieri, pentru derularea tranzacțiilor cu valori mobiliare. Tranzacțiile cu titluri se desfășoară pe baza unor reguli stricte prevăzute în legi și regulamente de funcționare ale bursei. Negocierea contractelor precum și executarea lor se realizează de persoane cu pregătire de specialitate. Din confruntarea ordinelor de cumpărare și vânzare de la bursă rezultă prețul titlurilor negociate.

În calitate de piață oficială organizată, localizată, menită să asigure negocierea valorilor mobiliare admise la cota oficială bursa, oferă investitorilor garanție morală și securitate financiară.

Supravegherea și controlul funcționării bursei de valori, a desfășurării operațiilor de vânzare-cumpărare a valorilor mobiliare, a comportamentului intermediarilor autorizați se exercită nemijlocit și permanent de diverse organisme create în cadrul țărilor.

În fiecare bursă se organizează o asociație a bursei la care participă societățile de valori mobiliare autorizate să negocieze titlurile la bursă. Asociația bursei se poate constitui pe baza comunității și complementarității intereselor cu privire la administrarea bursei și la executarea continuă, ordonată, eficientă, echitabilă și transparentă a tranzacțiilor cu valori mobiliare înscrise la cota bursei.

Burselor de valori le revine funcția de a oferi mecanisme de finanțare a cerințelor de dezvoltare ale societăților comerciale. Bursa reprezintă locul în care se confruntă emițătorii și investitorii cu privire la titlurile de valori mobiliare.

Bursele de valori reprezintă barometre ale evoluțiilor economiilor naționale și ale societăților comerciale. Indicii de bursă reflectă starea și evoluția economiei naționale precum și situația societăților comerciale.

Prin intermediul bursei de valori se asigură finanțarea economiei prin mobilizarea disponibilităților bănești, organizarea și negocierea acțiunilor și obligațiunilor societăților comerciale și a altor entități.

În cadrul bursei de valori sunt cotate valorile mobiliare, se confruntă cererea și oferta pe piață, se încheie tranzacțiile, se organizează plățile rezultate din diferențele de curs ale titlurilor de pe piață.

Ordinele de bursă exprimă instrucțiunile deținătorilor de capital sau ale altor persoane transmise intermediarilor în vederea realizării operațiunilor de cumpărare sau vânzare de titluri pe piețele financiare. Ordinele de bursă cuprind mențiuni cu privire la natura operațiunii de vânzare sau cumpărare, delimitarea titlurilor, numărul titlurilor, termen de valabilitate, propunere de curs pentru realizarea operațiilor.

**Piețele interdealeri** (în afara pieței-bursei) sau OTC (OVER THE COUNTER) se deosebesc prin faptul că asigură accesul la tranzacții a titlurilor care nu îndeplinesc condițiile de negociere de pe piețele bursiere.

- piața interdealeri nu este localizată, deoarece tranzacțiile cu titluri se efectuează de către societățile financiare care sunt autorizate în calitate de dealeri;

- pe aceste piețe condițiile de acces, respectiv capital, număr de acțiuni și alte condiții sunt mai elastice;
- tranzacțiile de vânzare sau cumpărare a titlurilor se negociază prin intermediul firmelor de dealer;
- prețurile titlurilor diferă de la o firmă la alta, deoarece se negociază în raporturile directe ale firmelor de dealer cu clienții.

#### 4.3 Participanții și intermediarii de pe piețele financiare

Pe piețele financiare participă deținătorii de capital care sunt reprezentați de guverne, societăți comerciale, societăți de asigurare, fonduri de pensii, bănci și alți deținători de capitaluri pe termen lung. Investitorii pot fi grupați în investitori individuali și investitori instituționali. Investitorii au dreptul de acces la informație, certă, corectă, suficientă și făcută public la momentul oportun privind valorile mobiliare, emitenții și activitatea acestora pe piață.

Cerințele de resurse de finanțare de pe piețele financiare se adresează de către societăți comerciale, bănci, municipalități, guverne și alte entități care realizează proiecte de dezvoltare.

În vederea admiterii la cotație a titlurilor de valori mobiliare la bursă, societățile comerciale trebuie să îndeplinească anumite condiții:

- să emită un număr de acțiuni și să fie constituite dintr-un număr stabilit de acționari;
- să dețină un capital de un anumit nivel;
- să obțină profit în cel puțin ultimele trei exerciții anuale;
- să asigure acces public pentru o anumită pondere din acțiuni;
- să difuzeze informații cu privire la situația economico-financiară;
- să publice bilanțul și contul de profit și pierdere;
- să justifice modul de contabilitate;
- să informeze conducerea bursei asupra unei noi emisiuni.

Intermediarii de pe piețele financiare se grupează în intermediari care cumpără sau vând titluri de valoare în nume propriu și în contul clienților și intermediari care cumpără și vând titluri de valoare în nume propriu și în contul clienților, precum și în nume propriu și cont propriu.

**Intermediarii financiare** sunt reprezentați de societăți sau alte entități autorizate de organismele de supraveghere a pieței de capital care își asumă misiunea de canalizare a disponibilităților bănești de la deținători de resurse disponibile către solicitanții de capital.

**Intermedierea de valori mobiliare** reprezintă activitatea realizată de persoane autorizate conform legii, care constă în cumpărarea și/sau vânzarea de valori mobiliare ori a drepturilor aferente ce derivă din acestea, precum și operații accesorii sau conexe.

Intermediar pentru valori mobiliare este persoana juridică legal autorizată de organisme desemnate să exercite intermedierea de valori mobiliare cu titlu profesional ca fapt de comerț, fie pe cont propriu (dealer), fie pe contul unor terți (broker).

În sfera intermedierii valorilor mobiliare se încadrează:

- vânzarea și cumpărarea de valori mobiliare pe contul clienților;
- vânzarea și cumpărarea de valori mobiliare pe cont propriu;
- garantarea plasamentului valorilor mobiliare cu ocazia ofertelor primare și secundare;
- transmiterea ordinelor clienților în scopul executării lor prin alți intermediari autorizați;
- deținerea de fonduri și/sau valori mobiliare ale clienților în scopul executării ordinelor;

- administrarea conturilor de portofolii individuale de valori mobiliare ale clienților;
- păstrarea de fonduri și/sau valori mobiliare ale clienților în scopul administrării portofoliilor acestora.

În vederea obținerii autorizației de efectuare a intermedierei de valori mobiliare, societățile de servicii de investiții financiare trebuie să aibă o activitate exclusivă în acest domeniu, să facă dovada unui capital minim subscris și integral vărsat, să se încadreze în coeficienții de risc.

În scopul stimulării mobilizării economiilor bănești și a alocării lor către investiții pe baza diversificării prudente a riscului de portofoliu și a supravegherii acestora se constituie fonduri deschise de investiții, societăți de investiții, societăți de administrare a investițiilor și societăți de depozitare.

Prin intermediul fondurilor de investiții se asigură mutualitatea, respectiv drepturi și obligații egale, profituri proporționale cu investițiile, diversificarea plasamentului pentru dispersarea riscului, optimizarea investițiilor de către specialiștii de administrare a fondurilor.

**Fondurile deschise de investiții** se pot constitui printr-un contract de societate, fără personalitate juridică, care exprimă totalitatea contribuțiilor bănești efectuate printr-o ofertă publică continuă de titluri de participare și evidențiază dreptul de proprietate la fond și asupra activelor achiziționate prin investirea resurselor sub forma unui portofoliu diversificat de valori mobiliare.

**Societățile de investiții** se constituie sub forma societăților pe acțiuni cu misiunea de a desfășura activități de mobilizare a economiilor bănești de la persoane fizice și juridice și plasarea lor în valori mobiliare.

**Societățile de administrare a investițiilor** se formează pentru a desfășura activități de administrare a fondurilor deschise de investiții și a societăților de investiții în mod exclusiv pe baza unor condiții:

- obiectivele de investiții ale fondurilor sau ale societăților de investiții să fie diferențiate clar și identificabile;
- contractele de administrare individuală, reglementările interne, contractele și statutele fondului de investiții sau ale societății de investiții să fie aprobate;
- societatea de administrare să îndeplinească cerințele de capital prevăzute pentru activitatea de administrare;
- activele, operațiunile și înregistrările privind fiecare fond de investiții sau societăți de investiții să fie individualizate clar și strict și separate de societatea de administrare;
- societatea de administrare să se abțină să efectueze orice fel de tranzacție cu și între fonduri de investiții și societățile de investiții aflate în administrare.

**Societățile de depozitare** se deosebesc prin faptul că primesc spre păstrare pe bază de contracte activele fondurilor deschise de investiții.

#### 4.4. Tipuri de operațiuni pe piețele financiare

Pe piețele financiare se efectuează operațiuni de vânzare și cumpărare a titlurilor de valori mobiliare. Cunoașterea sferei piețelor financiare, a titlurilor care se negociază, a participanților și intermediarilor, stă la baza conceperii și funcționării mecanismelor prin care se mobilizează disponibilitățile bănești formate la nivelul diversilor operatori (persoane juridice sau fizice) și se redistribuie altora, realizându-se finanțarea economiei naționale.

În funcție de *termenul* pentru care se realizează, operațiunile pe piețele financiare pot fi: la vedere; la termen. Corespunzător celor două grupe de operațiuni de pe piețele financiare, se deosebesc: piețele la vedere; piețele la termen.

*Operațiunile la vedere* se realizează la cursul zilei și presupun predarea sau primirea titlurilor imediat după încheierea lor ( de regulă, în maxim două zile lucrătoare). Operațiunile la

termen se încheie în momentul prezent, când se stabilesc toate elementele operațiunii ( preț, volum, scadență) dar se lichidează la momentul viitor prestabilit (scadența). Prin intermediul piețelor la termen se valorifică diferențele de curs dintre momentul negocierii și încheierii tranzacției de vânzare sau cumpărare a titlurilor de valori mobiliare și cel al scadențelor.

În raport cu *scopul urmărit*, operațiunile cu titluri se delimitează în : operațiuni de investiții, operațiuni de arbitraj, operațiuni speculative, operațiuni de acoperire a riscurilor și operațiuni tehnice.

*Operațiunile de investiții* sunt generate de dorința participanților de a tranzacționa capitalurile disponibile, de a schimba structura investițiilor (portofoliului) sau de a obține lichidități.

*Operațiunile de arbitraj* au ca scop obținerea de câștig fără asumarea riscului de preț. Arbitrajorul cumpără același număr dintr-o clasă de valori mobiliare pe piața pe care cotează mai slab și vinde, concomitent, aceleași valori pe piața pe care cotează mai bine, câștigând astfel diferența de preț dintre cele două piețe. Pentru ca o operațiuni de arbitraj să fie posibilă este necesar ca același titlu să coteze pe două piețe diferite.

*Operațiunile speculative* au ca scop tot obținerea de câștig dar, spre deosebire de arbitraj, prin asumarea unui risc de preț. Speculatorul poate câștiga din diferența favorabilă de preț dintre două momente diferite. Speculatorul poate miza pe creșterea cursurilor ( speculație „a la hausse” sau „bull”) cumpărând în prezent titluri la un curs mai mic și revânzându-le în viitor la un curs mai mare, sau poate miza pe scăderea cursurilor ( speculație „a la baisse” sau „bear”) vânzând în prezent titluri și cumpărându-le ulterior la un curs mai mic.

*Operațiunile de acoperire a riscurilor* se mai numesc și operațiuni de hedging și au ca scop protejarea împotriva riscului de variație nefavorabilă a prețului, urmărind conservarea valorii titlurilor din portofoliu în condițiile instabilității piețelor. Spre deosebire de operațiunile de arbitraj și de cele speculative, scopul nu este de a obține câștig, ci de a evita sau limita eventualele pierderi

*Operațiunile tehnice* sunt efectuate de agenții de bursă ( „creatorii de piață”) pentru menținerea echilibrului și lichidității pieței, aceștia dispunând de portofoliu propriu de titluri, pe care le vând în cazul unei cereri excedentare, dar și de numerar, pe care îl folosesc pentru cumpărarea pe cont propriu a ofertei suplimentare.

După *natura contului* deschis de client la intermediar se disting două tipuri de operațiuni : *operațiunile în numerar* ( cash), care se derulează pe baza disponibilului din contul în numerar deținut de client la broker, și *operațiunile în marjă*, care se derulează pe baza împrumuturilor (în numerar și/ sau în titluri) obținute de client de la broker.

## CAPITOLUL 5

### FINANȚELE PRIVATE ALE ÎNTREPRINDERII - COMPONENTĂ A SISTEMULUI FINANCIAR

#### 5.1. Relațiile financiare private ale întreprinderii și mediul în care se manifestă acestea

Întreprinderea se înființează în vederea producerii sau a schimbului bunurilor și serviciilor cu alți agenți economici și își desfășoară activitatea într-un mediu economic, financiar și social. În cadrul mediului în care produce sau comercializează bunuri și prestează servicii se încadrează statul, piețele bunurilor și serviciilor, piața monetară, piața valutară, bursa de valori, piața în afara cotei, salariații, sindicatele, acționarii și managerii.

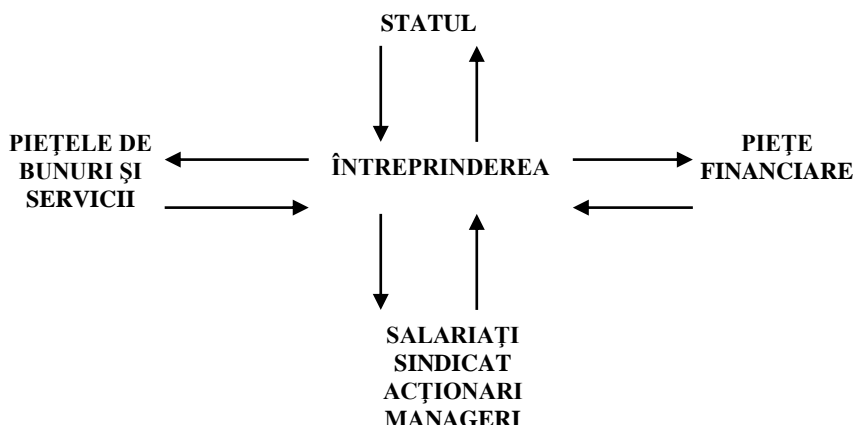


Fig.5. Mediul în care se manifestă relațiile financiare ale întreprinderii

Statul exercită influență asupra organizării și funcționării întreprinderilor prin programele de dezvoltare economico-socială pe care le promovează, prin deciziile asupra organizării și desfășurării unor acțiuni, prin politica fiscală și alte măsuri.

Strategiile și programele de dezvoltare economico-socială ce se aplică în anumite perioade presupun măsuri legislative, modificări și adaptări ale mecanismului financiar, ale acțiunii părților financiare la nivelul întreprinderii.

Prin intermediul piețelor de bunuri și servicii, întreprinderea își cumpără bunurile și serviciile necesare procesului de producție și vinde produsele realizate și serviciile altor întreprinderi. Piețele de bunuri și servicii oferă cadrul de manifestare a unei competiții a întreprinderilor angajate în producerea și cumpărarea bunurilor și serviciilor.

Piețele financiare asigură cadrul de valorificare a disponibilităților bănești și de mobilizare a unor capitaluri necesare procesului de producție sau investițiilor întreprinderii.

Organizarea muncii salariaților, precizarea obligațiilor și a condițiilor de muncă, prin contracte și norme de muncă exercită influență asupra relațiilor financiare a întreprinderii.

Obiectivele sindicatelor și mijloacele de realizare a lor, contribuie la asigurarea climatului de muncă, la creșterea randamentului în muncă și la sporirea eficienței muncii desfășurate într-o întreprindere.

Creșterea ponderii resurselor proprii în finanțarea întreprinderilor determină modificarea raporturilor dintre salariați, manageri și acționari. În acest scop sunt delimitate drepturile și obligațiile acționarilor și modul lor de informare.



Mediul în care se formează, repartizează și utilizează fondurile bănești la nivelul întreprinderii include mediul (contextul) economic, mediul (contextul) financiar și mediul (contextul) social. Contextul economic al întreprinderii delimitează activitățile de producție și de schimb a bunurilor și serviciilor. Contextul financiar reflectă cadrul de mobilizare a resurselor financiare necesare producției și investițiilor, precum și de valorificare a disponibilităților bănești.

Contextul social se referă la organizațiile profesionale și sociale, la modul lor de desfășurare a activității, ce exercită influență asupra organizării muncii în cadrul întreprinderilor.

Reglementările juridice de organizare și funcționare a întreprinderilor, de delimitare a obligațiilor întreprinderilor față de stat, ale raporturilor cu alte întreprinderi reprezintă un factor de influență asupra finanțelor întreprinderii.

Relațiile financiare ale întreprinderii private se formează în strânsă legătură cu celelalte componente ale sistemului financiar și anume bugetul de stat, bugetele locale, creditul, asigurările sociale, asigurările de bunuri, persoane și răspundere civilă.

Creșterea economică și performanțele întreprinderii sunt dependente de factori interni dar și de factori externi care rezultă din contextul economic, financiar și social. Protecția investițiilor prin norme juridice influențează comportamentul firmei, performanțele și creșterea economică.

**Finanțele private ale întreprinderii** reflectă relațiile economice în formă bănească, prin care se mobilizează, repartizează și utilizează resursele bănești necesare activității de producție, investiții precum și pentru satisfacerea altor cerințe la nivel microeconomic.

Resursele bănești ce se mobilizează la nivelul întreprinderii private provin din activitatea proprie, din credite bancare, de pe piața financiară. Proveniența resurselor bănești ce se constituie la dispoziția întreprinderii private, diferențiază finanțele întreprinderii de celelalte componente ale sistemului financiar.

Pe seama resurselor bănești mobilizate la dispoziția întreprinderii se asigură realizarea investițiilor, formarea stocurilor necesare producției, efectuarea unor cheltuieli de producție și se acoperă alte cerințe. Finanțele întreprinderii se deosebesc de alte componente ale sistemului financiar prin cerințele pe care le acoperă, și anume dezvoltarea și funcționarea întreprinderii, realizarea producției, executarea lucrărilor, prestarea serviciilor.

Relațiile economice în formă bănească prin care se constituie, repartizează și utilizează resurse bănești, în vederea realizării investițiilor, producției și satisfacerii altor cerințe din cadrul întreprinderii private se manifestă între persoanele fizice sau juridice care au participat la formarea capitalului, alte persoane juridice, bănci și întreprinderi.

Prin intermediul finanțelor întreprinderii se exercită controlul asupra formării și utilizării resurselor financiare destinate investițiilor și producției. În vederea verificării, formării și utilizării resurselor financiare, în cadrul întreprinderii private se exercită control preventiv propriu și audit intern.

Între finanțele private ale întreprinderii și celelalte componente ale sistemului financiar sunt numeroase interconexiuni. Resursele bănești ce se mobilizează la bugetul de stat, bugetele locale sub forma impozitelor și taxelor provin într-o anumită proporție de la întreprinderile private iar din fondul bugetar se acordă subvenții întreprinderilor.

Întreprinderile participă la formarea fondului asigurărilor sociale prin contribuțiile pentru asigurări sociale.

Disponibilitățile bănești ale întreprinderilor private se pot atrage de către bănci, iar întreprinderile la rândul lor beneficiază de credite de la bănci pentru investiții, producție și alte cerințe.

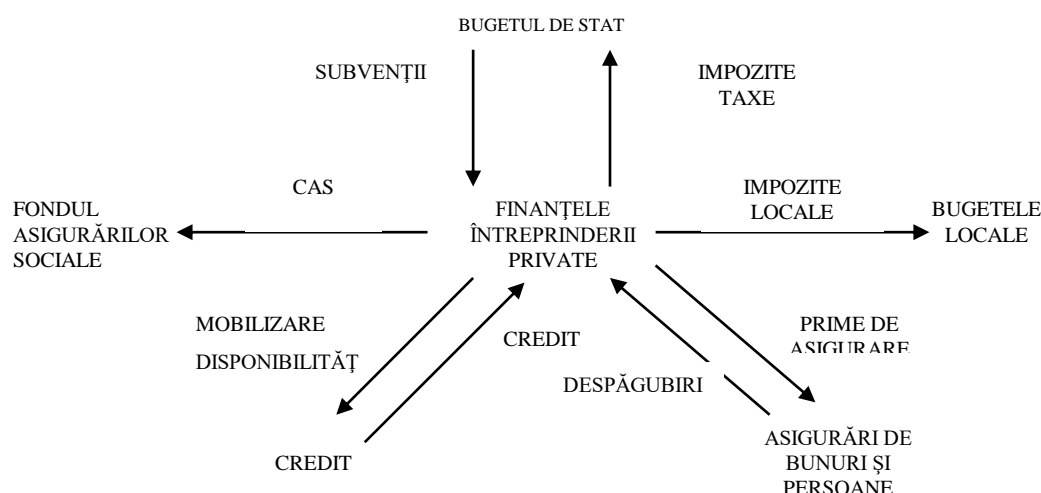


Fig.6. Corelațiile dintre finanțele private ale întreprinderii și celelalte componente ale sistemului financiar

Întreprinderile private pot încheia contracte de asigurare cu societățile de asigurare, pe baza cărora plătesc prime de asigurare pentru preluarea unor riscuri și beneficiază de despăgubiri la producerea lor.

**Gestiunea financiară** a întreprinderii private se circumscrie la activitățile de formare, repartizare și utilizare a resurselor bănești necesare realizării investițiilor și producției. Gestiunea financiară a întreprinderii private presupune urmărirea modului de formare și administrare a resurselor bănești. În sfera gestiunii financiare a întreprinderii se încadrează gestiunea activelor imobilizate, gestiunea activelor circulante, gestiunea numerarului, gestiunea trezoreriei, gestiunea rezultatelor financiare.

Gestiunea financiară este definită ca un complex de decizii, operațiuni de realizare care se referă la procurarea capitalurilor necesare, la utilizarea lor, la obținerea rezultatelor financiare, la repartizarea și utilizarea acestora.<sup>23</sup>

Gestiunea financiară a întreprinderii private este asigurată de consiliul de administrație, supravegheată de cenzori și analizată de adunarea generală a acționarilor.

**Funcția financiară** a întreprinderii private se înscrie în contextul funcțiilor de producție, cercetare, personal, deoarece se referă la activitățile de administrare a resurselor bănești necesare investițiilor și producției și la mecanismele de urmărire și control asupra activității desfășurate.

În sfera funcției financiare a întreprinderii se încadrează:

- fundamentarea strategiei financiare a întreprinderii în funcție de evoluția investițiilor și a producției și de resursele financiare;
- evaluarea și administrarea patrimoniului întreprinderii;
- elaborarea, aplicarea bugetelor de venituri și cheltuieli și urmărirea realizării prevederilor din fiecare perioadă;
- analiza și controlul costurilor de producție;
- realizarea încasărilor din vânzarea producției și efectuarea plăților pentru bunurile cumpărate;

<sup>23</sup> Vezi: Aurel Ioan Giurgiu, Mecanismul financiar al întreprinzătorului, Edit.Dacia, Cluj-Napoca, 1995, p.15.

- analiza și dimensionarea prețurilor și tarifelor, negocierea și urmărirea efectelor asupra profitului întreprinderii;
- stabilirea și plata la termen a drepturilor bănești ale salariaților pentru munca prestată;
- calcularea și virarea la termenele legale a impozitelor, taxelor, contribuțiilor către bugetul de stat, bugetele locale, bugetul asigurărilor sociale;
- asigurarea și urmărirea realizării echilibrului financiar;
- prelucrarea datelor și informațiilor necesare deciziilor și analizei activității economico-financiare a întreprinderii.

## 5.2. Fluxuri și cicluri financiare ale întreprinderii private

Fluxurile financiare reflectă mișcarea resurselor bănești între întreprindere și alte entități economice și sociale, inclusiv statul, sub forma intrărilor și ieșirilor generate de creanțele de încasat și obligațiile de plată.

Principalele fluxuri financiare ce se manifestă în cadrul întreprinderii se delimitează astfel:

- fluxurile bănești generate de achiziționarea materiilor prime, materialelor, energiei (plăți) și de vânzarea produselor și serviciilor (încasări);
- fluxurile financiare cu bugetul de stat (impozite, taxe, contribuții, subvenții);
- fluxurile financiare cu bugetele locale (impozite și taxe locale);
- fluxurile financiare cu bugetul asigurărilor sociale;
- fluxurile financiare cu fondurile speciale sub forma contribuțiilor bănești;
- fluxurile financiare cu băncile care se referă la intrări de resurse bănești din credite și la ieșiri de resurse bănești pentru rambursarea împrumuturilor și plata dobânzilor;
- fluxurile de numerar prin casieria întreprinderii reprezentate de încasările în numerar și de plățile reglementate a se realiza în numerar;
- fluxurile financiare cu piața financiară sunt formate din intrările de resurse bănești din majorarea capitalului social, vânzarea acțiunilor, valorificarea disponibilităților bănești, și ieșiri de resurse pentru răscumpărarea titlurilor, plata dividendelor;
- fluxuri financiare din activitatea de investiții care se reflectă prin plățile pentru achiziționarea unor active de natura imobilizărilor corporale, prin intrările de resurse pentru finanțarea investițiilor;
- fluxurile în valută exprimă încasările în valută din exporturi de mărfuri și servicii și plățile în valută pentru importuri de bunuri și servicii;
- fluxuri bănești rezultate din operațiunile financiare desfășurate de întreprindere;
- fluxuri financiare provenite din venituri și cheltuieli extraordinare;
- fluxurile financiare generate de plata primelor de asigurare și încasarea despăgubirilor în raporturile cu societățile de asigurare.

În desfășurarea activității unei întreprinderi se deosebesc ciclul de investiții, ciclul de exploatare și ciclul operațiilor financiare.

**Ciclul de investiții** include perioada în care se desfășoară procesele de achiziționare a unor bunuri de natura mijloacelor fixe, precum și modernizarea și dezvoltarea lor.

**Ciclul de exploatare** se referă la activitățile de producție în cadrul cărora se prelucrează materii prime și materiale, se obțin produse finite care se livrează beneficiarilor interni și externi. Ciclul de exploatare se desfășoară din momentul cumpărării materiilor prime și materialelor necesare procesului de producție și până la încasarea contravalorii produselor finite vândute.

Ciclul de exploatare cuprinde faza de aprovizionare cu bunuri și servicii, faza de producție în care se transformă bunurile și serviciile în produse finite și faza de comercializare.

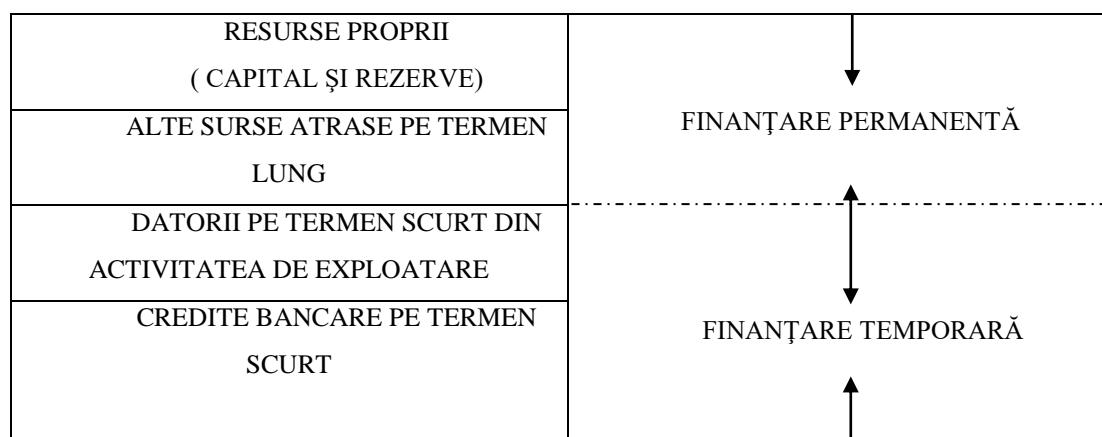
Derularea normală a ciclului de exploatare asigură satisfacerea cerințelor pieței și realizarea încasărilor din vânzarea producției. Disfuncționalitățile în tehnologia de fabricație, depășirea normelor de consum pot genera blocaje ale ciclului financiar.

**Ciclul operațiilor financiare** cuprinde operațiunile de împrumut, de achiziție a titlurilor de plasament, de cesiune a creanțelor. Durata ciclului operațiilor financiare depinde de dezvoltarea întreprinderii, de strategia de investiții, de bunurile necesare ciclului de exploatare.

### 5.3. Cadrul general de constituire a capitalurilor firmei și de finanțare a investițiilor și a activității de exploatare

**Finanțarea** reflectă modalitatea de procurare a resurselor financiare necesare înființării, funcționării și dezvoltării unei întreprinderi. În funcție de perioada de utilizare a resurselor financiare și de natura cerințelor ce se acoperă se deosebesc două forme ale finanțării și anume: finanțare permanentă și finanțare temporară.

*Figura nr. 7 Formele finanțării întreprinderilor*



**Finanțarea permanentă** se realizează pe seama resurselor financiare reprezentate de capital, rezerve și din împrumuturile pe termen lung.

**Finanțarea temporară** se asigură pe seama creditelor bancare acordate de bănci în vederea formării unor stocuri și efectuării unor cheltuieli de producție de către întreprinderi.

În funcție de proveniența resurselor financiare, finanțarea poate fi realizată din resurse proprii fiind denumită finanțare internă. În cazul în care o întreprindere primește credite de la o bancă sau își procură resurse financiare de pe piețele financiare, se realizează finanțarea externă.

Resursele financiare necesare regiilor autonome și societăților comerciale se pot forma prin autofinanțare, credite bancare și de pe piața financiară.

**Autofinanțarea** sau finanțarea internă este o metodă pe baza căreia resursele financiare necesare producției sau investițiilor din cadrul întreprinderilor provin din activitatea proprie de producție, comerț sau prestări servicii.

În sens larg, autofinanțarea reflectă acoperirea din surse proprii a costurilor de producție, a investițiilor și a cerințelor de funcționare a întreprinderilor. În sens restrâns, autofinanțarea exprimă capacitatea întreprinderilor de a-și acoperi cerințele de dezvoltare pe seama resurselor proprii.

În calitate de metodă de procurare a resurselor financiare necesare întreprinderilor, autofinanțarea se individualizează prin anumite trăsături:

- autofinanțarea contribuie la acoperirea cerințelor de funcționare și dezvoltare ale întreprinderilor;
- resursele bănești provin din activitatea de producție a întreprinderilor;

- autofinanțarea asigură o anumită autonomie și inițiativă în desfășurarea producției, lucrărilor, serviciilor

- autofinanțarea presupune creșterea răspunderii în cuantificarea necesarului de resurse financiare, în utilizarea lor și în realizarea încasărilor din vânzarea producției, din servicii și lucrări

**Autofinanțarea brută** exprimă surplusul de valoare pe care îl realizează o întreprindere din activitatea pe care o desfășoară și care este destinat satisfacerii cerințelor de dezvoltare. Autofinanțarea brută depinde de mărimea amortismentelor, de quantumul profitului, de alte resurse și rezerve formate la nivelul întreprinderilor.

**Autofinanțarea netă** se realizează pe seama resurselor proprii din care se scad amortismentele și rezervele, ceea ce înseamnă că se asigură pe seama profitului.

**Autofinanțarea parțială** se manifestă în cazul în care se acoperă din resurse proprii o parte din cerințele de dezvoltare ale întreprinderilor. **Autofinanțarea integrală** reflectă acoperirea în totalitate din resurse proprii a cerințelor de funcționare și dezvoltare ale întreprinderilor.

Autofinanțarea depinde de fundamentarea cerințelor de dezvoltare ale întreprinderilor, de nivelul costurilor de producție, de mărimea capitalului circulant, de fundamentarea proiectelor de investiții, de valoarea și calitatea producției, de nivelul prețurilor.

**Creditarea** constituie o altă metodă de formare a resurselor bănești necesare realizării investițiilor și producției pe seama împrumuturilor obținute de la bănci pe o perioadă determinată, pe baza rambursabilității și a plății unor dobânzi. Finanțarea întreprinderilor în proporție mai mare din credite bancare, în condițiile unor piețe financiare limitate este specifică „economiei de îndatorare”.

Raportul dintre autofinanțare și creditare în procurarea resurselor bănești necesare producției și investițiilor depinde de particularitățile procesului de producție, specificul activității, durata fabricației, nivelul costurilor de producție și alți factori.

Resursele financiare necesare activității întreprinderilor se pot procura de pe piețele financiare, prin **emisiunea și plasarea** titlurilor de valori mobiliare. Finanțarea întreprinderilor în principal pe seama resurselor mobilizate de pe piețele financiare, prin emisiunea de acțiuni și obligațiuni se asigură în condițiile economiei cu piața financiară dezvoltată.

**Capitalurile proprii** ale unei întreprinderi sunt constituite din: capitalul social, primele legate de capital, diferențele din reevaluare, rezerve, rezultatul raportat, rezultatul exercițiului, provizioane reglementate.

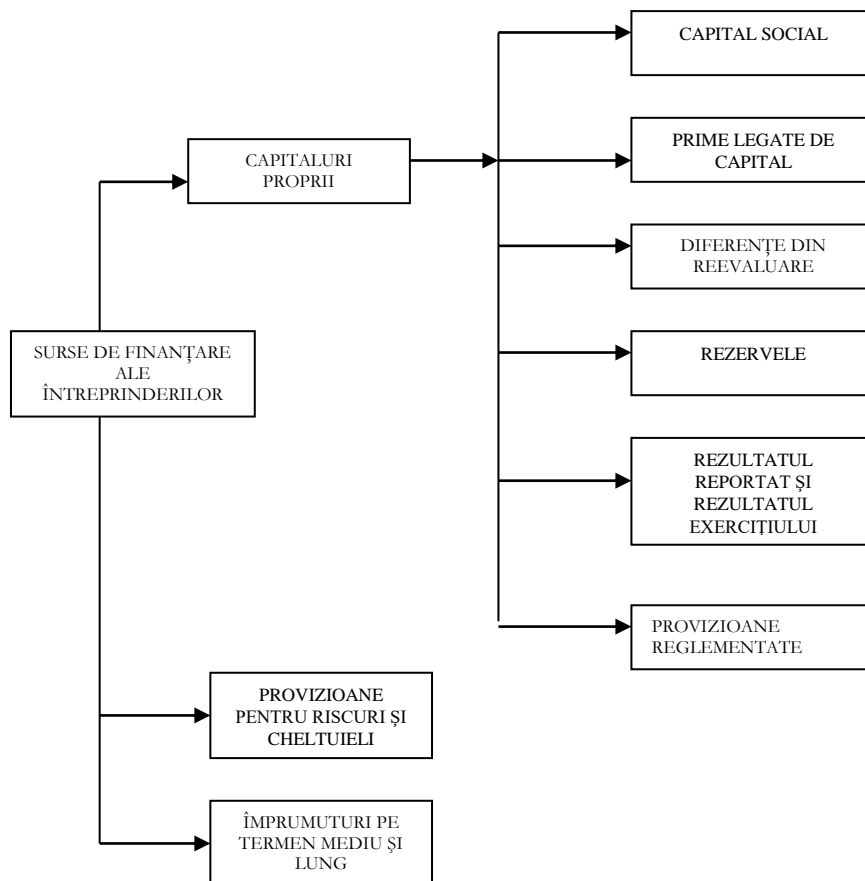


Fig.8 Structura surselor de finanțare și sfera capitalurilor proprii ale întreprinderilor private

Din punct de vedere financiar, capitalul reflectă suma bănească investită de asociați sau participanți la o întreprindere care este exprimată de diferența dintre active și datorii.

**Capitalul social** reprezintă principala componentă a capitalurilor proprii ale unei întreprinderi ce include subscripțiile efectuate de participanți la o societate comercială.

Capitalul social la o societate cu răspundere limitată este format din părți sociale, iar la societățile pe acțiuni este reprezentat prin acțiunile emise de întreprindere.

Capitalul social subscris reflectă totalitatea subscripțiilor efectuate de participanți la o societate comercială. Capitalul vărsat reprezintă partea de capital depusă efectiv la formarea unei societăți comerciale, prin care se asigură resursele financiare necesare desfășurării activității economice.

Capitalul social se diferențiază în funcție de particularitățile organizării societăților comerciale (societate pe acțiuni, societate cu răspundere limitată) precum și pe baza obiectului (societăți comerciale, societăți bancare, societăți de asigurare). Partea de aport în natură poate să fie limitată la un anumit procent din totalul capitalului.

Asociatul care întârzie să depună capitalul social este răspunzător de daunele pricinuite, iar dacă aportul a fost stipulat expres în numerar poate fi obligat să plătească dobânzile legale, din momentul în care trebuia să vireze suma în contul capitalului social. Aportul asociaților la capitalul social nu este purtător de dobândă.

În situația în care societatea comercială se constituie prin subscripție publică, fondatorii elaborează un prospect de emisiune care cuprinde denumirea și sediul societății, forma și

obiectul, capitalul social subscris și vărsat, bunurile aduse ca aport în natură, modul de evaluare, numărul acțiunilor, valoarea lor.

Capitalul social poate fi majorat prin aporturi în bani și/sau natură, încorporarea rezervelor, reevaluarea patrimoniului, capitalizarea profitului, conversia obligațiunilor în acțiuni. Decizia creșterii capitalului social al unei societăți comerciale se adoptă de către adunarea generală extraordinară a acționarilor și trebuie îndeplinită în termenul aprobat.

În cazul înregistrării unor pierderi, a scăderii producției sau activității comerciale, capitalul social se reduce corespunzător prin răscumpărarea unor acțiuni sau prin micșorarea valorii nominale a acțiunilor societății respective.

**Primele legate de capital** sunt formate din primele de emisiune, primele de aport.

**Primele de emisiune** se înregistrează în cazul în care societatea comercială decide să majoreze capitalul social prin emisiunea de noi acțiuni cu preț de emisiune mai mare decât valoarea nominală.

**Primele de aport** rezultă în situația în care, valoarea aportului în natură este mai mare decât valoarea nominală a acțiunilor corespunzătoare capitalului respectiv.

**Diferențele din reevaluare** sunt reprezentate de surplusurile valorice rezultate din reevaluarea imobilizărilor unei întreprinderi private.

În sfera capitalurilor proprii ale întreprinderilor private se mai includ rezultatul reportat, rezultatul exercițiului, rezervele și provizioanele reglementate.

**Rezervele** întreprinderilor private sunt formate, la rândul lor, din rezervele legale (constituite potrivit legii), rezerve pentru acțiuni proprii, rezerve statutare și rezerve contractuale.

**Provizioanele reglementate** se constituie pe seama cheltuielilor în vederea acoperirii pierderilor provocate de creșterea prețurilor la materiile prime, combustibil, energie, apă, creșterea nivelului dobânzilor la împrumuturi.

**Subvențiile** pentru investiții sunt sume de bani primite de către întreprinderi din bugetul statului, care se reflectă în cadrul capitalurilor proprii și rămân definitiv la dispoziția acestora.

Pe lângă capitalurile proprii, întreprinderile private mai dispun de resurse reprezentate de provizioane constituite pentru riscuri și cheltuieli, precum și de împrumuturile pe termen mediu și lung.

### **Finanțarea investițiilor și a activității de exploatare**

Investițiile întreprinderilor private se finanțează de regulă pe seama resurselor bănești proprii sau împrumutate pe termen lung. Resursele proprii de finanțare a investițiilor din cadrul întreprinderilor private se formează din amortizarea activelor imobilizate, din sume realizate prin valorificarea materialelor, pieselor de schimb și agregatelor rezultate la scoaterea din funcțiune a mijloacelor fixe și din profitul destinat investițiilor.

Sub aspectul structurii cheltuielilor specifice, investițiile ce urmează să fie finanțate în cadrul unei întreprinderi private sunt formate din cheltuielile pentru proiecte de investiții noi ( $CH_i$ ) la care se adaugă ratele scadente la creditele pentru investiții folosite din perioadele anterioare ( $R_s$ ) și dobânzile aferente ( $D$ ).

$$I_f = CH_i + R_s + D$$

Pe de altă parte, investițiile de finanțat din cursul unei perioade de un an, se compară cu resursele bănești ce se constituie din amortismente ( $A$ ) plus încasările din valorificarea unor componente ale activelor (mijloacelor) fixe scoase ( $I_v$ ) din funcțiune și suma din profit ( $P$ ) ce se repartizează pentru investiții.

$$R_p = A + I_v + P$$

Dacă resursele proprii de finanțare ale investițiilor întreprinderilor private nu acoperă cheltuielile pentru investiții din cursul unei perioade ( $R_p < I_f$ ), se pot contracta credite pe termen lung, pentru acoperirea diferențelor.

Amortizarea reprezintă o resursă importantă de realizare a investițiilor de către întreprinderile private și semnifică recuperarea treptată a capitalului imobilizat în active fixe corporale și necorporale, care este reflectat în patrimoniul agenților economici prin bunurile și valorile destinate să deservească activitatea pe o perioadă mai mare de un an și care se consumă treptat. Activele corporale aferente capitalului imobilizat sunt formate din: construcții, terenuri, inclusiv investițiile pentru amenajarea acestora, mașini, utilaje etc., care îndeplinesc cumulativ următoarele condiții:

a) au o valoare de intrare mai mare decât limita stabilită, ce se actualizează anual în funcție de rata inflației;

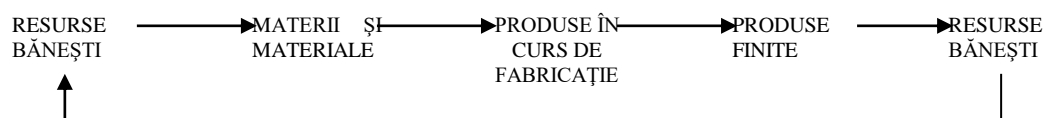
b) au o durată normală de utilizare mai mare de un an.

La rândul lor, activele necorporale aferente capitalului imobilizat cuprind: cheltuielile de constituire; cheltuielile de cercetare dezvoltare; concesiunile, imobilizările necorporale, brevetele, alte drepturi și valori asimilate; cheltuielile cu descoperirea rezervelor de substanțe minerale utile, neconcretizate în mijloace fixe, la zăcămintele puse în exploatare etc.

Așadar, din punct de vedere financiar, **amortizarea reprezintă procedeul de recuperare a capitalului imobilizat în active corporale supuse deprecierii și necorporale ca urmare a utilizării lor în vederea refacerii capitalului angajat.**

Resursele bănești necesare activității de exploatare vizează formarea și utilizarea activelor circulante, care sunt concretizate în stocurile de materii și materiale, combustibil, piese de schimb, producție în curs de fabricație, produse finite, mărfuri, ambalaje, obiecte de inventar, echipament, material de protecție și resurse bănești.

Resursele bănești destinate finanțării activelor circulante se utilizează în scopul achiziționării materiilor prime și materialelor necesare producției, care se prelucrează și devin stocuri de producție în curs de fabricație, în momentul terminării fabricației devin produse finite care apoi se livrează cumpărătorilor, iar în urma încasării contravalorii lor se revine la forma bănească a capitalului aferent acestora, conform, schemei următoare:



*Figura nr. 9 Rotația activelor circulante*

Activele circulante, trecând de la o formă la alta, parcurg un circuit, care se reia permanent, astfel încât resursele bănești obținute prin vânzarea producției se folosesc din nou pentru cumpărarea de noi materii și materiale necesare procesului de producție, obținerea de produse finite etc.

Volumul și structura activelor circulante care determină mărimea resurselor bănești necesare, depind de particularitățile proceselor de producție, de nivelul și structura producției, de condițiile de aprovizionare, de organizarea producției, de durata fabricației, normele de consum, condițiile livrării de produse finite etc.

Deși resursele bănești imobilizate în activele circulante se recuperează după fiecare ciclu, în vederea asigurării continuității producției și a ritmicității vânzărilor este necesară înnoirea permanentă a stocurilor și a creanțelor. Astfel, apare o nevoie permanentă de resurse bănești pentru finanțarea nevoilor permanente. Aceste resurse desemnează fondul de rulment.

**Fondul de rulment** reprezintă surplusul de resurse permanente degajat de finanțarea pe termen lung a nevoilor permanente, necesare pentru realizarea echilibrului financiar al ciclului de exploatare și al trezoreriei întreprinderii. Fondul de rulment nu apare în mod distinct în pasivul bilanțului. El se determină, ca mărime, pe baza datelor din bilanț și reprezintă un indicator prin care se apreciază situația financiară a întreprinderii la un moment dat.



În literatura de specialitate se întâlnesc mai multe interpretări ale fondului de rulment, unele cu relevanță practică redusă. Astfel, se disting : fondul de rulment brut și fondul de rulment net.

*Fondul de rulment brut*, sau fondul de rulment total, care desemnează toate elementele de active curente posibile a fi transferate în bani într-un termen mai mic de un an. El se compune așadar din stocuri diverse, creanțe – clienți, avansuri acordate furnizorilor, disponibilități bănești în casă și în cont, așa cum se poate observa și în figura nr. 6. Utilitatea practică a acestui concept este redusă întrucât nu furnizează informații asupra provenienței resurselor ce asigură finanțarea activelor circulante, incluzând atât pe cele permanente cât și pe cele disponibile pe termen scurt.

CAPITAL PERMANENT		CAPITALURI PROPRII		DATORII PE TERMEN MEDIU SI LUNG		DATORII PE TERMEN SCURT		RESURSE DE TREZORERIE	
ACTIVE IMOBILIZATE				FOND RULMENT BRUT		FRN		FRP	
ACTIVE CIRCULANTE								FRS	

Figura nr. 10 Fondul de rulment

*Fondul de rulment net* reprezintă partea din capitalul permanent al unei întreprinderi private din care se acoperă activele circulante. Fondul de rulment (FRN) poate fi determinat astfel :

- ca diferență dintre activele circulante și datoriile pe termen scurt :  $FRN = A_c - D_s$
- ca diferență dintre capitalurile permanente și activele imobilizate :  $FRN = C_p - A_i$

Fondul de rulment net are cea mai mare importanta din punct de vedere al analizei echilibrului financiar pe termen lung. La rândul său, fondul de rulment net poate fi delimitat în

*fond de rulment propriu* ( arătând doar partea din capitalurile proprii ce rămâne disponibilă, după finanțarea activelor imobilizate, pentru finanțarea activelor circulante) și fondul de rulment străin (ce arată partea din activele circulante finanțate prin datorii pe termen mediu și lung).

În raport cu mărimea fondului de rulment net se pot distinge trei situații, fiecare cu semnificații aparte din punct de vedere al finanțării activității de exploatare și stării de echilibru financiar al întreprinderii<sup>24</sup> :

- fond de rulment net pozitiv, semnalând o situație favorabilă privind solvabilitatea și echilibrul financiar;

- fond de rulment neutru (egal cu zero ), care semnalează o solvabilitate fragilă și risc ridicat de apariție a dezechilibrelor financiare;

- fond de rulment negativ, care reprezintă un semnal nefavorabil pentru întreprindere, confruntată cu dificultăți reale pe linia asigurării lichidității și solvabilității.

Interpretarea acestor situații trebuie însă să țină cont și de alte particularități ale ciclului de exploatare, cum ar fi viteza de rotație a activelor circulante. Există întreprinderi cu fond de rulment net negativ care manifestă o vitalitate reală și o solvabilitate permanentă, după cum există și întreprinderi cu fond de rulment net pozitiv care se dovedesc a fi fără capacitate de plată.

Analiza fondului de rulment trebuie realizată în corelație cu necesarul financiar al exploatarei, sau *necesarul de fond de rulment*, care reprezintă diferența dintre capitalul imobilizat în stocuri și creanțele clienților și asimilate acestora, pe de o parte, și datoriile către furnizori și asimilate acestora.

Dacă fondul de rulment net acoperă cerințele de desfășurare a procesului de producție, respectiv asigură formarea stocurilor și efectuarea cheltuielilor de producție ( $FRN=NFR$ ) se realizează o activitate de trezorerie normală. În situația în care fondul de rulment net este mai mare decât necesarul de fond de rulment ( $FRN>NFR$ ) se degajă un surplus de resurse pentru care trebuie găsite plasamente rentabile și cu risc scăzut. În cazul în care fondul de rulment net este mai mic decât necesarul de fond de rulment ( $FRN<NFR$ ) nu se acoperă în totalitate cerințele de formare a stocurilor și de efectuare a cheltuielilor de producție în cadrul întreprinderilor și întreprinderea se confruntă cu un deficit de resurse ce trebuie acoperit prin credite bancare.

**Trezoreria întreprinderii** reflectă operațiunile de mobilizare a resurselor bănești necesare activității de exploatare, precum și de valorificare a disponibilităților bănești ale unei întreprinderi.

Fluxurile trezoreriei unei întreprinderi se reflectă cu ajutorul indicatorului de cash-flow, care este expresia sumei fluxurilor de numerar din activitatea de exploatare, fluxurilor de numerar din activitatea de investiții și a fluxurilor de numerar din activitatea financiară.

Prin trezoreria întreprinderii se asigură derularea fluxurilor bănești de intrare în cadrul întreprinderilor, urmărirea fluxurilor bănești de ieșire, concordanța dintre fluxurile bănești de intrare și fluxurile bănești de ieșire, evaluarea fluxurilor bănești către alte întreprinderi, bugete publice, salariați, plasarea eficientă a resurselor disponibile și fundamentarea creditelor bancare.

#### **5.4. Rezultatele financiare ale întreprinderii**

Cerința primordială a organizării și realizării oricărei activități lucrative o constituie încheierea ei cu un rezultat financiar brut favorabil cunoscut sub denumirea de profit. Profitul reprezintă câștigul în formă bănească ce se obține din organizarea și desfășurarea unei activități de producție, de comercializare sau de prestări servicii.

Teoria marginalistă a considerat profitul ca o remunerare a capitalului utilizat în vederea organizării și desfășurării unei activități de producție, prestări servicii, comerț. După alte teorii

---

<sup>24</sup> Mihaela Onofrei, *Finanțele întreprinderii*. Vol II, Editura Universității "Al.I.Cuza", Iași, 2004, p. 29,

profitul exprimă contravaloarea muncii însușite gratuit de cei care dețin capitalul de la cei care asigură capacitatea de muncă.

Profitul este considerat ca parte a venitului care rămâne după plata materialelor, mâinii de lucru, energiei și a altor cerințe pentru realizarea venitului. Profitul normal reprezintă câștigul pe care îl obține întreprinzătorul din vânzarea produselor față de cheltuielile de producție efectuate. Profitul de monopol se înregistrează în situația în care agentul economic deține o poziție de monopol și stabilește prețul.

Spre deosebire de profit, rentabilitatea exprimă capacitatea unui agent economic de a obține profit din organizarea și desfășurarea unei activități economice. Rata rentabilității se poate exprima sub diferite forme în funcție de profitul și eforturile luate în calcul (rata rentabilității resurselor consumate, rata rentabilității financiare, rata rentabilității economice). Profitul la un produs depinde de valoarea producției și de costurile implicate de realizarea producției. Elementele cheltuielilor de producție se grupează în funcție de raportul lor cu producția, în cheltuielile variabile și cheltuielile convențional constante. Relația dintre producția realizată și costurile de producție din care rezultă modul de acoperire a cheltuielilor pe seama încasărilor din vânzarea producției se reflectă cu ajutorul punctului critic.

Profitul reprezintă un indicator sintetic care reflectă activitatea economică a unei întreprinderi și sursa de autofinanțare a dezvoltării.

**Rezultatul financiar brut al unei întreprinderi** ( $R_{fb}$ ) depinde de veniturile totale ( $V_t$ ) și cheltuielile totale ( $Ch_t$ ) pentru desfășurarea activității de producție, comercializare sau prestări servicii.

$$R_{fb} = V_t - Ch_t$$

Veniturile totale ale unei întreprinderi se grupează după natura lor, în venituri din exploatare ( $V_{exp}$ ), venituri financiare ( $V_f$ ) și venituri excepționale ( $V_{ex}$ ).

$$V_t = V_{exp} + V_f + V_{ex}$$

*Veniturile din exploatare* la rândul lor sunt formate din veniturile din activitatea de bază, venituri din alte activități, venituri din surse bugetare (subvenții pentru produse și activități, subvenții pentru acoperirea diferențelor de preț și de tarif, transferuri, prime).

În cadrul cheltuielilor totale se delimitează cheltuielile de exploatare ( $Ch_{exp}$ ), cheltuielile financiare ( $Ch_f$ ) și cheltuielile excepționale ( $Ch_{ex}$ ).

$$Ch_t = Ch_{exp} + Ch_f + Ch_{ex}$$

*Cheltuielile de exploatare* cuprind cheltuielile materiale, cheltuielile cu personalul (salarii brute, contribuții la asigurările sociale, ajutor de șomaj, contribuții la asigurările sociale de sănătate), cheltuielile privind amortizarea și provizioanele, cheltuieli de protocol, reclamă și publicitate, cheltuieli cu sponsorizarea, tichete de masă și alte cheltuieli.

Rezultatele financiare din activitatea de exploatare sunt influențate de nivelul producției, calitatea, costurile, prețurile de vânzare. Asupra rezultatelor financiare din exploatare, exercită influență utilizarea capacităților de producție, nivelul de dotare tehnică, productivitatea muncii, dimensionarea judicioasă a stocurilor, utilizarea activelor circulante. Rezultatele financiare din exploatare sunt influențate și de factori exogeni și anume: ritmicitatea în aprovizionare, calitatea materiilor prime, mediul de afaceri, nivelul fiscalității, evoluția dobânzilor.

*Veniturile financiare* se referă la resursele bănești rezultate din participațiile întreprinderii, din creanțe imobilizate, din titluri de plasament, venituri din diferențe de curs, dobânzi și alte surse.

*Cheltuielile de natură financiară* cuprind pierderile din creanțe legate de participații, pierderi din vânzarea titlurilor de plasament, diferențe nefavorabile de curs valutar, dobânzi, și alte cheltuieli.

*Veniturile extraordinare* provin din anumite surse și pe seama lor se acoperă cheltuielile de aceeași natură.

Rezultatul financiar brut al unei întreprinderi poate să fie reprezentat de profit, dacă veniturile totale sunt mai mari decât cheltuielile totale ( $V_t > Ch_t$ ) sau de pierdere, în cazul în care veniturile totale sunt mai mici decât cheltuielile totale ( $V_t < Ch_t$ ).

Profitul impozabil se calculează ca diferență între veniturile și câștigurile din orice sursă, luând în considerare rezultatul tuturor operațiunilor de orice fel și al cheltuielilor efectuate pentru realizarea veniturilor, dintr-un an fiscal, determinat prin ajustarea rezultatului contabil. În vederea determinării profitului impozabil, unele cheltuieli sunt deductibile dacă sunt aferente realizării veniturilor impozabile, iar altele sunt nedeductibile.

Din rezultatul brut al întreprinderii se deduce impozitul pe profit care se datorează bugetului de stat sau bugetelor locale și rezultă profitul net. Repartizarea profitului net pentru investiții, dividende și alte destinații la întreprinderile private este de competența adunării generale a acționarilor.

Relațiile economice în formă bănească prin care se constituie, repartizează și utilizează resursele bănești la nivelul întreprinderii se desfășoară pe baza principiului echilibrului financiar, potrivit căruia se este necesară asigurarea unei concordanțe între resursele financiare necesare realizării investițiilor și producției la nivelul întreprinderii și posibilitățile de procurare a acestora

## CAPITOLUL 6

### BUGETUL DE STAT ȘI SISTEMUL BUGETAR

#### 6.1. Concepte privind bugetul de stat și conținutul său economic

Semnificația noțiunii de buget s-a conturat sub aspect economic în condițiile în care statul a trecut la întocmirea unor liste de venituri și cheltuieli privind activitatea instituțiilor sale. Despre apariția bugetului în cadrul finanțelor publice din statele moderne, în literatura de specialitate s-a susținut că atât noțiunile de "buget" cât și de "proces bugetar" au apărut în Anglia de unde au fost preluate de francezi la începutul sec. al XIX-lea. Din punct de vedere etimologic cuvântul buget provine din expresiile "bouge" și "bougette" care în limba franceză însemnau o punguță sau un săculeț. În limba engleză, prin cuvântul "budget" se înțelegea punga (mapa) în care erau aduse la parlament documentele referitoare la situația veniturilor și cheltuielilor statului. Un astfel de document a fost întocmit pentru prima dată în Anglia, la începutul secolului al XIII-lea (1215).

Dintre primele reglementări juridice care au oficializat expresia de buget, este citat cu preferință un decret lege francez din 1862 referitor la contabilitatea publică, ale cărui dispoziții au precizat că "bugetul este actul prin care sunt prevăzute și autorizate cheltuielile și veniturile statului pentru o perioadă determinată".

Literatura de specialitate a reținut și alte definiții ale bugetului de stat din punct de vedere juridic, precum:

- bugetul este un tablou evaluativ și comparativ al veniturilor de împlinit și a cheltuielilor de efectuat, este un stat de prevedere al veniturilor și cheltuielilor pe o perioadă determinată". (P. L. Beaulieu, *Traité de la Science des finances*, Paris, 1888, p.2);

- bugetul este "un plan alcătuit din cifre, într-o ordine determinată, a veniturilor și cheltuielilor care se vor produce și balansa în gestiunea economică a unui corp public pe o perioadă următoare de un an" (Adolf Wagner, *Finanzwissenschaft*, Erst Thail, Leipzig, 1883, p 221);

- bugetul este "un program de cheltuieli ce urmează a se efectua și a veniturilor ce urmează a se realiza într-o perioadă determinată" (Gaston Jèze, *Cours de science des finances et des legislation financiere francaise*, IV-eme, Paris, 1992, p 6).

În țara noastră, ca forme embrionare ale bugetului de stat se cunosc "condica de venituri și cheltuieli" din timpul domniei lui Constantin Brîncoveanu și "sămile visteriei" din timpul lui Nicolae Mavrocordat.

În limba română noțiunea de buget a fost introdusă cu expresia "bugea" utilizată pentru prima dată în Regulamentele Organice ale Țării Românești și Moldovei. Bugetul a fost ulterior definit în cadrul preocupărilor pentru organizarea finanțelor țării, după unirea Principatelor, prin legea de contabilitate publică din 1864, care a prevăzut că "toate veniturile statului și cheltuielile pentru îndeplinirea oșebitelor servicii, așezate conform legilor, trebuie autorizate pentru fiecare an de o lege anuală de finanțe și formează bugetul general al statului" (I. N. Leon, *Elemente de știință financiară*, vol. 1, Cluj 1925, p. 310).

Într-o formulă evoluată, legile de contabilitate publică din 1903 și 1929 au prevăzut că "bugetul este actul prin care sunt prevăzute și prealabil aprobate veniturile și cheltuielile anuale ale statului sau ale altor servicii publice" (I. N. Leon, *Elemente de știință financiară*, vol 1, Cluj 1929, p. 310).

Asemenea definiții ale bugetului au în vedere *aspectul juridic* al acestuia, caracterul de act legal prin care se prevede încasarea veniturilor de către stat și se autorizează finanțarea cheltuielilor sale.

Așadar, sub aspect juridic, bugetul reprezintă un act prin care sunt prevăzute și autorizate veniturile și cheltuielile anuale ale statului. Acest mod de definire pune în evidență necesitatea aprobării parlamentare a indicatorilor bugetari, motiv pentru care bugetul de stat are un caracter obligatoriu, totodată având și un caracter de previziune a resurselor publice și a modului de utilizare a acestora. Desigur, conținutul legii bugetului de stat reflectă concepțiile politice, economice și sociale specifice fiecărei perioade și implicit interesele grupurilor politice care exercită puterea.

Noțiunea de buget are totuși, în primul rând, o semnificație de *natură economică*, aceasta constând în desemnarea proceselor și tehnicilor de mobilizare a resurselor bugetare, precum și de utilizare a acestora sub forma cheltuielilor bugetare. Din acest punct de vedere, bugetul se conturează ca o categorie economică prin care se exprimă procese, tehnici și relații de mobilizare a unei părți din P. I. B. la dispoziția statului și de repartizare a resurselor respective pe destinații corespunzătoare nevoilor sale.

Abordarea economică a conceptului de buget evidențiază corelațiile macroeconomice și, în special, legătura cu nivelul și evoluția produsului intern brut, exprimând relațiile economice în formă bănească ce iau naștere în procesul constituirii și distribuirii fondului bugetar, în conformitate cu obiectivele de politică economică și socială ale perioadei respective.

Relațiile bugetare corespunzătoare se manifestă într-un dublu sens: pe de o parte, ca relații prin intermediul cărora se mobilizează resursele bănești la dispoziția statului, iar pe de altă parte, ca relații prin care se repartizează aceste resurse către utilizatorii lor.

Relațiile de mobilizare a resurselor sunt, în principal, relații de repartitie a PIB în favoarea statului prin intermediul impozitelor, taxelor, al prelevărilor din venituri, la care se pot adăuga și atragerile de disponibilități temporar libere din economie prin intermediul relațiilor de credit.

La rândul lor, relațiile de repartizare a resurselor prin intermediul bugetului de stat se realizează prin alocării sau credite bugetare, concretizându-se în finanțarea serviciilor publice sub diverse forme ale cheltuielilor statului. În această accepțiune, bugetul exprimă și anumite *raporturi sociale* între cetățenii unui stat, care contribuie, în calitate de persoane fizice sau juridice, la formarea resurselor financiare necesare funcționării instituțiilor statului sau beneficiază direct ori indirect de resursele respective. Din această perspectivă, veniturile statului apar ca forme caracteristice ale proceselor și relațiilor de mobilizare a resurselor financiare, iar cheltuielile publice sunt forme ale proceselor și relațiilor de repartizare pe destinații ale acestor resurse.

Luând în considerare conținutul bugetului ca relații și procese de repartitie care se oglindesc în bugetul de stat, se pot distinge:

- procese de repartitie primară a P.I.B., exprimate sub forma prelevărilor de venituri din exploatarea întreprinderilor și proprietăților statului, care în condițiile economiei de piață sunt relativ reduse; tot în cadrul repartitiei primare încadrându-se și alte venituri obținute de stat de la întreprinderi mixte.

- procese de redistribuire (repartitie secundară) care dețin ponderea covârșitoare în ansamblul proceselor bugetare prin care se mobilizează resursele sub forme ale impozitelor și taxelor, ca și alocarea și cheltuirea lor.

- procese de redistribuire a resurselor în plan internațional.

Noțiunea de buget este adesea utilizată și pentru a desemna *fondul bugetar*, semnificând totalitatea sumelor de bani ce se acumulează la dispoziția statului și se alocă beneficiarilor spre utilizare.

## **6.2. Principii bugetare**

Principiile bugetare au fost conturate odată cu victoriile revoluțiilor burgheze, care au inclus între obiectivele majore urmărirea și instituirea ordinii în finanțele publice. Astfel, au luat naștere principiile bugetare clasice, care, deși recunoscute și în prezent, au suferit unele adaptări în aplicare, ca urmare a apariției și dezvoltării unor fenomene specifice societății moderne.

Cele mai reprezentative principii privitoare la bugetul de stat sunt:

### **6.2.1. Universalitatea bugetului**

Potrivit acestui principiu, în bugetul de stat ar trebui să se înscrie, în sume integrale, toate veniturile și toate cheltuielile statului. Prin urmare, față de acest principiu, este interzisă înscrierea în buget a unor acțiuni ale statului numai ca rezultat al compensării dintre cheltuieli și venituri, adică per sold. Această interdicție a urmărit să oblige la reflectarea deplină și exactă a implicațiilor financiare ale fiecărei acțiuni publice, concretizate, pe de o parte, în cheltuielile necesare și, pe de altă parte, în veniturile posibile de obținut. Înscrierea în buget, în mod separat, a veniturilor, respectiv a cheltuielilor a fost considerată de natură să ofere o imagine reală asupra consecințelor financiare ale acțiunilor reflectate în buget și posibilitatea de control asupra corelațiilor necesare, inclusiv în faza execuției bugetare. Eventuala înscriere ca sold, la cheltuieli sau la venituri, era considerată neadecvată cerințelor de gestiune a resurselor publice, aceasta nepermițând Parlamentelor sau altor persoane interesate să cunoască și să compare cheltuielile cu veniturile aferente fiecărei acțiuni și să identifice eventualele situații anormale, inacceptabile.

În aplicarea acestui principiu s-au produs, însă, încălcări, acceptându-se trecerea la întocmirea bugetelor mixte, în care reflectarea cheltuielilor și veniturilor a fost permisă, pentru unele acțiuni după principiul "bruto" (sume integrale), iar pentru altele după principiul "neto", (soldul dintre cheltuielile și veniturile aferente). Așa, de pildă, între acțiunile înscrise în bugetul statului după principiul "neto" se pot menționa cele privind: relațiile cu întreprinderile de stat (reflectate, fie la venituri din exploatarea acestora, fie la cheltuieli cu subvenționarea lor); relațiile cu instituții publice de cercetare, învățământ etc., care obțin și unele venituri, din propria activitate, folosite pentru autofinanțare etc.

Aplicarea acestui principiu a creat premisele concentrării și corelării resurselor și cheltuielilor statului într-un cadru unic, (acela al bugetului public), opunându-se existenței în afara acestuia a unor venituri publice destinate acoperirii anumitor cheltuieli nereflectate în buget, ceea ce facilita și aplicarea celorlalte principii bugetare.

### **6.2.2. Unitatea bugetului**

Acest principiu presupunea înglobarea într-un singur document, denumit bugetul general, a tuturor veniturilor și cheltuielilor statului, interzicând reținerea sau separarea anumitor venituri ori părți din venituri pentru a se finanța anumite acțiuni publice. Principiul unității urmărea să asigure cunoașterea și reflectarea, pe baza unei concepții clare, a veniturilor și cheltuielilor bugetare, precum și a corelației dintre mărimile acestora. Pus în corespondență cu universalitatea bugetului și cerințele de echilibrare a veniturilor cu cheltuielile bugetare, principiul unității permitea, prin aplicarea sa, constatarea eventualelor abateri de la condiția de echilibru bugetar prin compararea directă a celor două părți ale bugetului (venituri cu cheltuieli). În plus, se oferea posibilitatea unui control riguros asupra structurii veniturilor și cheltuielilor publice, prevenind pulverizarea acestora în mai multe documente de reflectare a lor.

Aplicarea principiului unității presupune, deci, existența unui buget unic, care concentrează ansamblul relațiilor bugetare ale statului, privind procurarea veniturilor și efectuarea cheltuielilor sale, favorizând stabilirea de priorități și opțiuni, respectiv luarea deciziilor bugetare mai bine fundamentate.

Aplicat corect, inițial, principiul unității bugetare a fost și este, în prezent, încălcat prin întocmirea și folosirea concomitentă a mai multor documente de reflectare a cheltuielilor și veniturilor bugetare, folosite în paralel cu bugetul general.

O primă abatere de la acest principiu, o reprezintă introducerea și practicarea așa-numitelor *bugete extraordinare*, care presupun separarea unor cheltuieli considerate a avea un caracter excepțional, prin faptul de a fi generate de fenomene numite excepționale. Sunt invocate, în acest sens, războaiele, calamitățile naturale etc., care pot provoca, în unele perioade, nevoi deosebit de mari de resurse pentru a se finanța acțiuni cu caracter extraordinar, concretizate în cheltuieli extraordinare.

Prin urmare, bugetele extraordinare ar avea menirea de a reflecta separat impactul acestor evenimente, concentrând cheltuielile extraordinare și resursele acoperitoare, de asemenea extraordinare, cum sunt împrumuturile și emisiunea inflaționistă de monedă. Existența distinctă a acestor bugete, implicând scoaterea cheltuielilor și veniturilor extraordinare în afara bugetului general (ordinar), este argumentată între altele prin necesitatea asigurării comparațiilor în timp (de la un an bugetar la altul), pe baza unor mărimi ce corespund condițiilor obișnuite. Se invocă, astfel, faptul că dacă resursele și cheltuielile extraordinare, care se înregistrează numai în anumiți ani bugetari, s-ar regăsi în bugetul general, ordinar, aceasta ar face necomparabile datele și analizele ar deveni neconcludente.

Pe de altă parte, însă, separarea unor cheltuieli și venituri într-un buget extraordinar nu mai permite respectarea altor principii, în primul rând, a condiției de echilibrare a celor două părți, ceea ce influențează luarea deciziilor parlamentare legate de aprobarea bugetului și evaluările privind impactul asupra situației financiare a statului.

O altă formă de încălcare a principiului unității bugetului o reprezintă folosirea de *bugete autonome*. Acestea se întocmesc, în mod distinct, de către colectivități locale (regiuni, municipii etc.), întreprinderi sau chiar instituții ale statului care beneficiază de o largă autonomie funcțională și de gestionare a resurselor publice, în propria activitate. În baza acestei autonomii, colectivitățile locale, întreprinderile sau instituțiile respective întocmesc bugete proprii, autonome, menite să le asigure și o largă autonomie financiară. În aceste bugete, sunt înscrise cheltuielile de efectuat și veniturile proprii, inclusiv eventualele transferuri sau subvenții de la stat necesare echilibrării lor. Adesea, chiar întreprinderile și mai ales instituțiile publice înregistrează diferențe de cheltuieli reflectate în bugetul de stat numai ca sold de subvenționat, fără a fi supuse unui control riguros în utilizare. Aceasta poate favoriza folosirea neoportună sau neeficientă a unor resurse publice, deși autonomia bugetară are ca scop să permită ridicarea eficienței prin descentralizarea activităților publice și creșterea autonomiei funcționale a acestor entități. În practică, rezultatele ce se obțin sunt, adesea, contradictorii dar tendința generală este de extindere a autonomiei și implicit a folosirii bugetelor autonome.

O altă variantă, asemănătoare celei anterioare, de nerespectare a principiului unității bugetului este practica folosirii de *bugete anexe*. Aceste bugete (anexe) sunt întocmite de anumite întreprinderi și instituții publice cu autonomie funcțională mai limitată. Ele reflectă prin conținut veniturile și cheltuielile aferente activității acestor entități publice, ca documente ce se anexează la bugetul statului, fiind însă supuse dezbaterii și aprobării Parlamentului. Este posibil ca soldul dintre veniturile și cheltuielile înscrise la bugetele anexe să reprezinte, fie pierderi, fie profit și acesta se reflectă, în mod corespunzător, în bugetul statului.

O altă practică ce contravine principiului unității bugetului, constă în a se folosi *conturile speciale de trezorerie*. Asemenea conturi se deschid în numele statului, pentru a evidenția anumite operațiuni cu caracter provizoriu, ale trezoreriei statului în relațiile cu terții ce urmează a se regla și solda în cursul anului. Operațiunile înregistrate în aceste conturi, care exprimă creanțe sau datorii ce se acumulează și compensează pe parcursul anului bugetar, ar trebui ca la finele perioadei de execuție bugetară să se soldeze prin echilibrarea înregistrărilor pe debit cu cele de pe creditul fiecărui cont. În practică, însă, este posibil să rezulte un sold, fie debitor, fie creditor, dar



de cele mai multe ori acesta reflectă datorii neachitate încă de către stat. O situație de acest fel se creează atunci când statul acordă avansuri furnizorilor săi, care inițial apar înregistrate ca niște creanțe ale statului, iar pe măsură ce aceștia livrează bunurile, se înregistrează obligațiile de plată rezultate, astfel că, în final, contul respectiv prezintă un sold, exprimând cel mai adesea, datorii de achitat de către stat.

Un tip de conturi, similare celor anterioare, a căror funcționare se află în contradicție cu principiul unității bugetului, sunt *conturile cu afectare specială*. Aceste conturi evidențiază anumite operațiuni privind venituri rezervate de către stat pentru a efectua unele cheltuieli speciale. Operațiunile înregistrate pe creditul și debitul acestor conturi, au, de regulă, caracter definitiv și, în mod normal, la finele perioadei de gestiune ele ar trebui să se închidă, dar nu este exclusă constatarea unui sold semnificând obligații neachitate.

Alte conturi folosite pentru reflectarea separată a unor operațiuni financiare publice sunt *conturile de reglementare*, care, în mod obișnuit, evidențiază anumite transferuri de sume între guvernele unor țări asociate la realizarea de obiective comune. Ele se alimentează cu resurse destinate expres realizării acelor obiective și pe seama acestora se efectuează plățile, existând și în acest caz posibilitatea unui sold final.

În fine, cu semnificații asemănătoare, sunt și *conturile de operațiuni monetare*, menite să evidențieze pierderea sau profitul rezultat din operațiunile de emisiune monetară, inclusiv din relațiile cu FMI sau cu alte organisme și instituții financiare internaționale.

#### **6.2.3. Neafectarea veniturilor bugetare**

O premisă a aplicării acestui principiu este teza despre depersonalizarea veniturilor preluate la fondul bugetar al statului, conform căreia, odată încasate la buget, resursele bănești sunt utilizate global, pierzând legătura cu sursa din care au provenit. În concordanță cu această teză, principiul neafectării veniturilor bugetare susține că nu pot fi rezervate venituri, indiferent de sursă, pentru a fi destinate, în mod expres, finanțării anumitor acțiuni. În consecință, pentru acoperirea tuturor cheltuielilor bugetare se folosește totalitatea veniturilor încasate la buget, nefiind permisă separarea sau dislocarea unei părți din acestea pentru a servi efectuării unor cheltuieli anume. Conform acestui principiu, ar urma ca din resursele bugetare ale statului să nu se formeze și administreze alte fonduri bănești, cu o afectare specială, în afara fondului bugetar (în care să se acumuleze toate veniturile). În practică, cu deosebire în condițiile societății moderne, se admite posibilitatea constituirii de fonduri cu destinație specială, (pe seama resurselor bugetare), contravenind flagrant acestui principiu, ca și celor anterioare. Astfel, între fondurile cu afectare specială cel mai frecvent întâlnit este cel pentru amortizarea datoriei publice, dar alături de acesta se administrează alte fonduri a căror existență este legată de obiective considerate speciale, la un moment dat (sănătate, construirea de drumuri etc.).

#### **6.2.4. Anualitatea bugetului**

Acest principiu cere ca întocmirea, aprobarea și execuția bugetului, inclusiv încheierea exercițiului bugetar să se facă în limitele unei perioade de 1 an. Această perioadă de 12 luni este denumită an bugetar, fără a fi obligatoriu ca ea să se suprapună pe un an calendaristic. În mai multe țări se practică variante de an bugetar ce acoperă intervale de timp (părți) din 2 ani calendaristici, dar care însumează împreună tot 12 luni. Aplicarea principiului anualității bugetului vizează anul bugetar sub două aspecte:

- a) perioada pentru care se întocmește și se aprobă bugetul;
- b) perioada în care se execută bugetul și se încheie exercițiul bugetar.

Astfel, sub primul aspect, se constată practici diferite, de la o țară la alta, în sensul că mai multe dintre ele întocmesc și aprobă bugetul public pe perioada de un an bugetar suprapusă pe

anul calendaristic (1 ianuarie - 31 decembrie), între care Brazilia, Franța, Germania etc. Alte țări, însă, încep anul bugetar pe parcursul unui an calendaristic, încheindu-l în anul calendaristic următor, ca, de exemplu: Canada, Japonia, Marea Britanie (1 aprilie - 31 martie), Australia, Suedia (1 iulie - 30 iunie) ș.a.m.d. Între cauzele care explică aceste practici, unele au caracter obiectiv, ca de exemplu economia axată pe ramuri sezoniere, cum ar fi agricultura, care asigură o mare parte a resurselor bugetare). Altele însă au caracter subiectiv, între care: tradițiile; programul de lucru al parlamentelor etc. În ambele situații, însă, Parlamentul este chemat să se pronunțe anual asupra cheltuielilor și veniturilor înscrise în bugetul pe anul următor și a rezultatelor privind realizarea prevederilor bugetare pe anul expirat.

Sub aspectul duratei perioadei de execuție bugetară, sunt de asemenea cunoscute, ca opțiuni posibile, fie suprapunerea acesteia cu cea a anului bugetar, fie prelungirea acestei perioade cu încă 3-6 luni, peste durata unui an, ceea ce implică o abatere de la principiul anualității bugetului.

Prima variantă este denumită *sistem de gestiune* și se caracterizează prin aceea că la finele anului bugetar se încheie execuția bugetară, indiferent de faptul că unele dintre cheltuieli sau venituri aferente anului expirat au rămas neconcretizate. În această situație, se acceptă ca eventualele venituri și cheltuieli, (prevăzute, dar nerealizate), să fie preluate și reflectate în bugetul pe anii următori, iar gestiunea anului respectiv se încheie în limita realizărilor înregistrate până la expirarea anului bugetar.

A doua variantă poartă numele de sistem de execuție și presupune că la finele anului bugetar nu se încheie exercițiul, ci, atât încasarea de venituri, cât și efectuarea de cheltuieli continuă în perioada de prelungire paralel cu execuția bugetară pe noul an. Aceasta înseamnă că pe perioada de prelungire a execuției bugetului pentru anul expirat vor funcționa (în anul curent) două bugete, înregistrându-se separat veniturile și cheltuielile aferente fiecăruia dintre cei doi ani bugetari și urmând ca exercițiul bugetar pe anul anterior să se încheie după 15-18 luni, în loc de 12 luni.

Încălcări ale principiului anualității se mai produc și prin practica aprobărilor date de către Parlament, prin bugetul pe un singur an, a cheltuielilor sau veniturilor aferente unor acțiuni extinse pe mai mulți ani bugetari. În acest context, a fost lansată și teza renunțării la principiul anualității și trecerii la întocmirea, aprobarea și executarea bugetului de stat pe perioade de mai mulți ani - la bugetele plurianuale, după ce, anterior, fusese promovată o variantă a bugetelor pe perioade egale ciclurilor economice - bugete ciclice. Bugetul plurianual este susținut tocmai prin invocarea nevoii de a reflecta mai exact cheltuielile de investiții ale statului în economie, care se extind, de regulă, pe perioade de mai mulți ani, necesari finalizării și punerii în funcțiune a obiectivelor respective. Prin comparație bugetul ciclic presupune ca perioada la care se raportează corelarea (echilibrarea) veniturilor cu cheltuielile bugetare să fie extinsă la cea a unui ciclu economic, incluzând un număr mai mic sau mai mare de ani bugetari (calendaristici).

#### **6.2.5. Echilibrarea bugetului**

Acest principiu a fost, la rândul său, conceput în contextul doctrinei financiare liberale clasice și presupune balansarea (egalizarea) veniturilor cu cheltuielile înscrise în bugetul de stat. Potrivit principiului echilibrării se cerea, însă, ca prin bugetul de stat să se asigure echilibrul între veniturile curente și cheltuielile totale pe fiecare an bugetar, atât în faza de proiectare-aprobare, cât și în cea de execuție, până la încheierea exercițiului bugetar. Dar, mai mult decât alte principii bugetare, echilibrarea bugetului a suferit interpretări și reconsiderări în concepția modernă, admitându-se, mai întâi, posibilitatea unor neconcordanțe determinate de dinamică diferită a încasărilor și plăților bugetare. Astfel, s-a constatat că cheltuielile de efectuat

devansează, de regulă, în prima parte a anului bugetar, veniturile curente încasate, rezultând goluri de casă, sau uneori, excedente și implicit abateri de la acest principiu.

Pe de altă parte, în mai multe țări, s-a încercat respectarea principiului de echilibrare numai la nivelul bugetului ordinar, procedându-se, concomitent, la folosirea bugetelor extraordinare pentru separarea și acoperirea părții corespunzătoare a cheltuielilor din resurse extraordinare, ceea ce înseamnă că pe ansamblu s-a admis un deficit bugetar. Folosirea conturilor speciale ale trezoreriei sau altor conturi similare pentru evidențierea de operațiuni bugetare separate, cu solduri de datorii, exprimă, de asemenea, abateri de la acest principiu.

Alte țări au optat pentru soluții mai ingenioase de mascare a dezechilibrului (deficitului) bugetar. Între acestea, se practică *debugetizarea*, care semnifică scoaterea în afara bugetului a unor acțiuni de finanțat și acoperirea lor din surse speciale sau transferarea de acțiuni pe seama unor instituții publice, de tip CEC, incluzându-le în bugetele acestora, pentru a se acoperi în resursele atrase de ele.

În contrast total cu cerințele acestui principiu, se manifestă în lumea contemporană o tendință accentuată de promovare premeditată a deficitelor bugetare finanțate din resurse extraordinare, ca soluții de relansare a economiilor stagnante sau în criză, ori de stimulare a creșterii economice. Sub acest aspect, este relevantă situația înregistrată, prin prisma ponderii deficitului bugetar în PIB, potrivit datelor prezentate în tabelul nr. 2, în care au fost incluse majoritatea țărilor din OECD.

**Tabelul nr. 2**  
**Ponderea deficitului bugetar în P.I.B., țări selectate OECD**

<b>Tara</b>	<b>1995</b>	<b>2001</b>	<b>2007</b>	<b>2013</b>	<b>2017</b>
Australia	-2.91	-0.76	0.72	-2.84	-0.84
Austria	-6.13	-0.66	-1.35	-1.95	-0.76
Belgia	-4.45	0.17	0.07	-3.13	-0.83
Canada	-5.49	0.53	1.82	-1.87	-0.34
Cehia	-12.43	-5.48	-0.65	-1.25	1.56
Coreea de Sud	3.07	2.97	4.24	1.34	2.82
Danemarca	-3.62	1.14	5.02	-1.24	1.45
Elveția	-1.87	0.28	1.61	-0.43	1.27
Estonia	1.08	0.20	2.72	-0.17	-0.38
Finlanda	-5.93	4.98	5.13	-2.61	-0.79
Franța	-5.11	-1.38	-2.64	-4.08	-2.77
Germania	-9.43	-3.11	0.19	-0.14	1.04
Grecia	-9.73	-5.47	-6.71	-13.15	0.73
Irlanda	-2.12	0.95	0.26	-6.17	-0.28
Islanda	..	-0.97	4.87	-1.78	0.53
Israel	-9.49	-3.97	-0.28	-3.97	-1.11
Italia	-7.25	-3.39	-1.46	-2.92	-2.39
Japonia	..	..	-2.76	-7.64	-2.96
Letonia	-1.43	-1.95	-0.51	-1.17	-0.58
Lituania	-1.55	-3.53	-0.82	-2.61	0.49
Marea Britanie	-5.19	0.23	-2.64	-5.34	-1.83
Mexic	..	..	-0.71	-4.55	-2.64
Norvegia	3.15	13.19	17.11	10.77	4.95

Noua Zeelanda	2.33	1.38	4.26	-0.51	1.18
Olanda	-8.73	-0.48	-0.09	-2.93	1.21
Polonia	-4.18	-4.78	-1.85	-4.11	-1.53
Portugalia	-5.18	-4.79	-3.01	-4.84	-2.96
Slovacia	-3.34	-6.40	-1.95	-2.72	-0.79
Slovenia	-8.18	-3.88	-0.08	-14.68	0.01
Spania	-7.04	-0.55	1.92	-6.99	-3.08
SUA	-4.64	-1.85	-3.99	-5.82	-4.14
Suedia	-7.02	1.42	3.35	-1.37	1.41
Ungaria	-8.60	-4.05	-5.02	-2.61	-2.20

.. lipsa date

Semnul – semnifică deficitul bugetar iar semnul + excedentul bugetar

Sursa : OECD (2019), General government deficit (indicator).

Așa cum se observă în tabel, majoritatea țărilor au promovat și promovează încă deficitul bugetar, inclusiv ca modalitate de stimulare a economiei. Analizând datele pentru anul 2013 observăm că, cu excepția Norvegiei, celelalte state au înregistrat deficite bugetare, în multe dintre ele considerabil mai mari decât în anii anteriori, situație ce reflectă atât dificultățile de echilibrare a bugetelor publice, cât și angrenarea instrumentelor fiscale în relansarea economiilor puternic afectate de criză. Ulterior, după reluarea creșterii economice, deficitele bugetare au revenit la valori comparabile cu cele de dinainte de criză.

#### **6.2.6. Realitatea bugetului**

Acest principiu cere ca atât elaborarea și aprobarea bugetului, cât și urmărirea execuției sale să se bazeze pe un sistem informațional adecvat, să se fundamenteze pe date reale și să reflecte situația financiară reală a statului. În mod concret, el impune ca evaluările la cheltuieli, respectiv la venituri, să aibă corespondent în posibilitățile reale de realizare a lor și să exprime corect elementele de efort și efect pe care se fundamentează. Sub acest aspect, se apreciază că metodele clasice de cuantificare a veniturilor și cheltuielilor au, prin conținutul lor, un caracter aproximativ și nu asigură o fundamentare deplină a prevederilor bugetare.

Asigurarea realității bugetului presupune colectarea și prelucrarea unui mare volum de informații, apelând la modele econometrice, bazate pe determinările obiective dintre variabilele implicate și conținând un număr mare de ecuații cu multe necunoscute, rezolvate cu ajutorul tehnicii electronice de calcul. Din același unghi de abordare, se constată că între factorii ce condiționează mărimea veniturilor sau cheltuielilor bugetare se înscriu și unii de ordin subiectiv, inclusiv fenomene cu acțiune aleatoare sau imprevizibile în faza de întocmire și aprobare a bugetului pe anul următor. Așa se poate explica și o practică generalizată în ultimele decenii, constând în reevaluarea redimensionării pe parcursul anului bugetar al prevederilor bugetare aprobate de Parlament cunoscute sub denumirea de rectificări ale bugetului de stat, menite să reflecte mai realist și să coreleze mai judicios cheltuielile de efectuat cu veniturile acoperitoare.

#### **6.2.7. Specializarea bugetară**

Potrivit acestui principiu, înscrierea în bugetul de stat, aprobarea de către Parlament și urmărirea execuției veniturilor și cheltuielilor bugetare trebuie făcută în concordanță cu o schemă unitară, denumită "clasificație bugetară", care structurează veniturile, pe de o parte, și cheltuielile, pe de altă parte într-o anumită ordine și pe baza anumitor criterii. Această schemă, care se elaborează, în principiu, de către Ministerul Finanțelor, este obligatoriu de respectat, în

toate fazele procesului bugetar, fiind considerată o premisă indispensabilă asigurării disciplinei financiare, ordinii bugetare și controlului asupra gestiunii banului public.

O asemenea clasificare bugetară trebuie să satisfacă anumite cerințe, între care: gruparea veniturilor și a cheltuielilor bugetare să se facă într-o ordine strictă, să reflecte proveniența veniturilor și destinația efectivă a cheltuielilor; să fie simplă și clară; să permită înțelegerea conținutului elementelor de structură la venituri și la cheltuieli; să favorizeze efectuarea controlului și analizelor privind situația financiară a statului. Cerința ca această schemă să fie simplă și clară are în vedere, la rândul său, o structurare a veniturilor și a cheltuielilor care să exprime modul cum se procură veniturile și, implicit, suportatorii sarcinilor fiscale; să poată fi interpretată în concordanță cu conținutul acțiunilor la care se referă cheltuielile și să permită înțelegerea conținutului bugetului, chiar și pentru nespecialiști.

Conținutul clasificărilor bugetare, prin care se asigură structurarea efectivă a veniturilor și cheltuielilor, diferă în funcție de criteriile ce stau la baza elaborării acestora, și anume:

a) *Criteriul administrativ (departamental)*. Conform acestuia, atât cheltuielile, cât și veniturile bugetare se înscriu în bugetul de stat în raport cu structura aparatului de stat care participă la realizarea lor, respectiv la operațiunile de plăți și încasări bugetare. Ca urmare, gruparea se face în funcție de structurarea pe departamente a instituțiilor publice, pornind de la nivelul ministerelor implicate în procurarea veniturilor și efectuarea cheltuielilor reflectate în bugetul de stat.

b) *Criterii economice* În cadrul folosirii acestor criterii, gruparea se face pornind de la sursele pe baza cărora se formează veniturile și conținutul acțiunilor care concretizează destinațiile ce se dau lor, prin cheltuielile de efectuat, structurându-le, atât pe categorii de venituri și de cheltuieli, cât și pe operațiuni curente (de funcționare), respectiv operațiuni de capital (de investiții).

Se practică, de asemenea, o clasificare funcțională, care pune în prim plan funcțiile de îndeplinit, respectiv sarcinile sau obiectivele urmărite de stat prin acțiunile pe care le implică formarea veniturilor și, mai ales, efectuarea cheltuielilor bugetare (servicii generale, apărarea națională, dezvoltare economică etc.).

#### **6.2.8. Publicitatea bugetului**

În raport cu acest principiu, conținutul bugetului de stat trebuie adus la cunoștința publicului, bugetul fiind considerat unul dintre documentele de cel mai larg interes public. În acest scop, sunt folosite mijloacele de informare și publicitate, respectiv presa, radioul, televiziunea etc., pentru ca cetățenii să dispună de informații utile, inclusiv să cunoască puncte de vedere ale specialiștilor, iar Legea bugetului adoptat de Parlament, ca și datele statistice privind execuția bugetară pe perioade expirate, sunt publicate, în mod oficial. Un aspect al publicității, în sensul acestui principiu, îl reprezintă însăși dezbaterile în Parlament a proiectului de buget și adoptarea Legii bugetului.

Totuși, adesea, se apreciază ca insuficientă informarea populației asupra conținutului real al bugetului, mai ales, pentru că forma sub care se dă publicității bugetul de stat nu permite decât unui număr relativ redus de cetățeni să-și facă o imagine completă și corectă. Astfel, după unele opinii, acest principiu nu este deplin respectat în mai nici o țară, bugetul dat publicității arătând ca un "cimitir de cifre", greu de înțeles chiar și de către specialiștii în domeniu.

### **6. 3. Procesul bugetar**

În accepțiunea sa financiară, procesul bugetar este concretizat prin ansamblul lucrărilor și operațiunilor privitoare la proiectarea (previzionarea), aprobarea, realizarea și controlul activității prin care se constituie și distribuie fondul bugetar. Conținutul procesului bugetar prezintă

anumite diferențieri, mai ales, în funcție de componenta sistemului bugetar la care se referă (buget central sau federal, buget al statului membru în federație, buget local) și de particularitățile dezvoltării istorice a fiecărei țări, dar el are și multe elemente comune ce corespund unui proces decizional sui generis.

Astfel, pornind de la considerentul că există două tipuri de sisteme bugetare, dar în ambele componenta principală fiind cea a bugetului administrației centrale sau federale, procesul bugetar aferent acestuia este cel mai reprezentativ și parcurge mai multe faze, cuprinzând: elaborarea (întocmirea) proiectului de buget; aprobarea bugetului; execuția bugetului; încheierea bugetului; controlul bugetar.

### **6.3.1. Elaborarea proiectului de buget**

Ca primă fază a procesului bugetar, aceasta constă în efectuarea lucrărilor de întocmire a proiectului bugetului de stat, inclusiv a celor de evaluare a cheltuielilor și veniturilor bugetare, concretizate, prin documente specifice în care se înscriu categoriile de cheltuieli și de venituri bugetare, în cuantumul previzionat. Lucrările de elaborare a proiectului bugetului de stat se desfășoară, de regulă, sub îndrumarea cu participarea directă a Ministerului Finanțelor sau Ministerului Bugetului (în unele țări), dar ele sunt coordonate de către Guvern, care în multe țări are între atribuțiile sale, întocmirea, avizarea și prezentarea spre dezbateri Parlamentului a proiectului de buget. În alte țări, coordonarea și răspunderea directă privind întocmirea proiectului de buget revine Președinției, care dispune de un organism specializat în acest domeniu.

Propunerile ce se înscriu la venituri și la cheltuieli, în proiectul de buget, se fundamentează pe baza analizelor efectuate asupra nevoilor de resurse și posibilităților de procurare a acestora, urmărind asigurarea premiselor necesare realizării obiectivelor programului de guvernare și integrarea în politica financiară a statului. În acest context, un criteriu esențial al opțiunilor îl constituie corelarea cuantumului cheltuielilor bugetare de efectuat cu cel al veniturilor posibile de încasat la buget, având ca scop evitarea sau cel puțin menținerea în limite admisibile a eventualului deficit bugetar. Atingerea unui asemenea obiectiv impune proceduri adecvate de comunicare și informare între Ministerul Finanțelor și celelalte ministere sau instituții implicate în fundamentarea prevederilor bugetare, inclusiv căutarea de soluții menite să reducă decalajul posibil dintre cheltuielile, mai mari, și veniturile, mai mici. Asemenea soluții vizează, firesc, reducerea cheltuielilor, pe de o parte și/sau creșterea veniturilor curente, pe de altă parte, ceea ce poate genera conflicte bugetare între departamentele publice afectate, mai ales, alocarea unor sume mai mici decât cele solicitate.

O procedură de reducere a acestor conflicte, folosită în unele țări, presupune parcurgerea următoarelor etape:

a) emiterea liniilor directe ale politicii bugetare pe anul viitor și stabilirea nivelurilor orientative de cheltuieli pentru beneficiarii centrali de alocații (credite) bugetare (ministere, agenții guvernamentale), de către Ministerul Finanțelor, după consultare cu șeful guvernului;

b) elaborarea propunerilor proprii de cheltuieli de către beneficiarii de credite bugetare, pornind de la nivelurile orientative transmise și obiectivele de realizat, conform programului de guvernare, în domeniul de responsabilitate a fiecăruia;

c) atenuarea (rezolvarea) conflictelor posibile rezultate, prin analize efectuate în comun de către specialiștii din structurile implicate;

d) atenuarea (rezolvarea) conflictelor la nivelul ministrului finanțelor și miniștrilor sau conducătorilor instituțiilor centrale respective;

e) rezolvarea divergențelor rămase, cu participarea directă a primului ministru sau în cadrul ședințelor Guvernului.

După definitivarea, la acest nivel, a propunerilor referitoare la volumul și structura veniturilor și cheltuielilor înscrise în proiectul de buget, ministrul finanțelor îl supune analizei Guvernului.

La rândul său, Guvernul analizează conținutul proiectului de buget și decide asupra prevederilor (la cheltuieli și venituri), urmând ca în forma însușită de el să îl transmită spre dezbateri Parlamentului.

### **6.3.2. Aprobarea bugetului.**

În vederea dezbaterii și aprobării de către Parlament, proiectul de buget este transmis acestuia de către Guvern, sub forma unei documentații compuse din:

- a) proiectul de lege pentru aprobarea bugetului, cuprinzând veniturile și cheltuielile bugetare;
- b) expunerea de motive care explică opțiunile concretizate în proiectul de buget, inclusiv propunerile de modificare a legislației fiscale;
- c) anexele la proiectul de lege pentru aprobarea bugetului, în care se detaliază structura veniturilor și a cheltuielilor bugetare;
- d) alte materiale documentare necesare analizei detaliate a prevederilor bugetare, de către Parlament.

Într-o primă etapă, proiectul de buget transmis Parlamentului se analizează, făcându-se observații și propuneri de amendamente (modificări), la nivel de comisie parlamentară specializată, după care urmează dezbateri în ședințe ale fiecărei camere a Parlamentului. La baza analizei și discutării conținutului bugetului, în această fază, stă proiectul de buget cu anexele sale din care trebuie să rezulte modul de fundamentare a cifrelor propuse.

Dezbateri în Parlament a proiectului de buget începe, de regulă, cu prezentarea acestuia de către șeful guvernului (sau de ministrul finanțelor) respectiv a observațiilor (amendamentelor) formulate de comisiile parlamentare de specialitate, continuând cu discutarea lui de către parlamentari.

În cazul Parlamentului bicameral, competențele de a dezbate și introduce amendamente la proiectul de buget diferă sensibil, în unele țări având prioritate Camera Inferioară, iar în altele Camera Superioară. La rândul lor, competențele ce revin fiecărei Camere respectiv Parlamentului merg de la introducerea de amendamente numai pentru unele prevederi (la cheltuieli sau venituri), până la respingerea în bloc a proiectului de buget, cerând Guvernului să prezinte un alt proiect.

De regulă, pentru soluționarea eventualelor divergențe între cele două Camere și concilierea amendamentelor propuse, se constituie comisii mixte și se convoacă ședințe comune ale Camerelor reunite ale Parlamentului, care prin votul în plen adoptă, Legea (de aprobare a) bugetului, ceea ce înseamnă că acest document dobândește putere de lege, iar prevederile sale sunt obligatorii de executat.

Totuși, pentru a se pune în aplicare, această lege se cere a fi promulgată (ratificată) și de către șeful statului, care ar putea cere rediscutarea sa în Parlament, atunci când constată eventuale prevederi inacceptabile. În mod firesc, această fază se încheie prin publicarea Legii bugetului de stat pe anul respectiv, în condițiile prevăzute prin actele normative privitoare la această procedură.

### **6.3.3. Execuția bugetului.**

#### **6.3.3.1. Cadrul general al execuției bugetului**

În esență sa, această fază constă în realizarea prevederilor Legii bugetului, atât la venituri, cât și la cheltuieli. Prevederile la venituri sunt considerate niveluri minime obligatorii,

iar cele de la cheltuieli reprezintă niveluri maxime ce nu se pot depăși. Față de acest principiu, este de observat că ultimele decenii marchează o tendință de rectificare a prevederilor inițiale din Legea bugetului, concretizate în modificări aduse cifrelor aprobate anterior, la venituri și/sau la cheltuieli, pentru a le pune în acord mai deplin cu situația reală. Rectificările inițiate de Guvern urmează aceeași filieră a aprobării în Parlament, astfel, iar acele prevederi rămase definitive, până la finele anului, devin ulterior noi limite minime la venituri sau maxime la cheltuieli obligatorii de respectat pe parcursul execuției bugetare.

Ca fază a procesului bugetar, execuția bugetului reprezintă, de asemenea, o responsabilitate a Guvernului, îndeplinită prin Ministerul Finanțelor, care trebuie să organizeze activitatea și să aplice procedurile adecvate. Dar, sub acest din urmă aspect, este de remarcant folosirea unor instrumente și proceduri diferite în executarea părții de cheltuieli, respectiv a părții de venituri, implicând o anumită structurare a activității și specializare a personalului.

Totodată, coordonarea activității privind execuția bugetară de ansamblu, urmărind și corelarea operațiunilor de alocare a sumelor din buget, pentru efectuarea de cheltuieli, cu cele de încasare a veniturilor bugetare se asigură printr-un departament specializat, care funcționează în Ministerul Finanțelor.

Execuția bugetului, la partea de cheltuieli, în limita sumelor aprobate ce se pun la dispoziția beneficiarilor de alocații (credite) bugetare, presupune, la rândul său, o procedură specifică, cu operațiuni corespunzătoare următoarelor etape distincte (în cadrul procesului de execuție a unei cheltuieli), și anume: angajarea; lichidarea; ordonanțarea; plata.

Angajarea unei cheltuieli publice bugetare se concretizează prin actul (contract, comandă, decizie, lege etc.) în baza căruia o entitate publică asumă obligația de a plăti o sumă de bani către o altă persoană juridică sau fizică, în condițiile prevăzute de lege. Ea poate avea loc ca rezultat al unei decizii proprii, luate în mod autonom și exprimată prin întocmirea unui act de voință (contract) între instituția respectivă și beneficiarul sumei, în care se prevăd drepturi și obligații reciproce. De asemenea, ea poate decurge din norme sau acte legale, emise de organe ale puterii și administrației de stat și executate de instituțiile publice implicate în realizarea acțiunilor la care se referă normele sau actele respective.

Deciziile, prin care are loc angajarea cheltuielilor bugetare, pot fi luate numai de către persoanele care au, prin lege, competența de a angaja plăți din resursele financiare publice, în limitele competențelor acordate și a sumelor aprobate prin buget. Asemenea persoane sunt, în mod obișnuit, conducătorii entităților publice (miniștri, directori etc.) sau alți salariați, de regulă, cu funcții de răspundere în instituția respectivă, ei fiind cunoscuți și sub denumirea de ordonatori de credite bugetare.

Lichidarea cheltuielii publice bugetare presupune constatarea îndeplinirii condițiilor legale sau a obligațiilor care revineau beneficiarului sumei (ce urmează a se plăti), de către o entitate publică, prin persoane autorizate să o reprezinte pe aceasta. Ea se întemeiază, atât pe constatări factice privind serviciile prestate, bunurile livrate și recepționate, lucrările executate, cât și pe acte justificative legal întocmite și prezentate instituției publice, (care urmează să decidă și să efectueze plata), cum sunt: procese verbale de recepție, deconturi, facturi etc.

Ordonanțarea cheltuielii publice bugetare se concretizează prin emiterea unei dispoziții, de către instituția publică, pentru efectuarea plății sumei datorate, echivalând cu a se da un ordin de plată în favoarea persoanei fizice sau juridice îndreptățite să o încaseze.

Plata propriu-zisă este operațiunea care finalizează o cheltuială publică bugetară și presupune transmiterea efectivă a sumei de bani datorate de o entitate publică către persoana căreia i se cuvine. Ea se poate efectua, fie prin virament în contul beneficiarului, deschis la o bancă, fie în numerar, prin casieria instituției publice respective.

Prin conținutul lor, primele trei tipuri de operațiuni privitoare la execuția cheltuielilor bugetare (angajarea, lichidarea, ordonanțarea) sunt de competența ordonatorilor de credite bugetare, reprezentați prin conducătorii entităților publice sau împuterniciții acestora. Spre



deosebire, plata propriu-zisă poate fi efectuată numai de către gestionarii (mânuiitorii) de bani publici, care îndeplinesc funcții de casieri sau contabili plătitori, asigurându-se o delimitare a competențelor, necesară pentru prevenirea unor operațiuni incorecte, frauduloase.

La rândul său, execuția părții de venituri bugetare, pornind de la principiul că pentru acestea prevederile din bugetul aprobat reprezintă limite minime ale încasărilor și având ca principală componentă încasarea impozitelor, implică, de asemenea, mai multe tipuri de lucrări (operațiuni) acțiuni eșalonate în timp, și anume: așezarea; lichidarea; emiterea titlurilor de încasare; perceperea (încasarea) propriu-zisă a venitului.

Așezarea, ca operațiune specifică impozitelor (principalul venit bugetar), presupune identificarea și evaluarea materiei impozabile, pe de o parte și stabilirea sumei impozitului de încasat pe categorii de impozite, pe de altă parte, în condițiile prevăzute de legislația fiscală.

Lichidarea se concretizează prin determinarea sumelor de încasat la diferite termene de plată, ce trebuie cunoscute și de contribuabili și deschiderea de evidențe la organul fiscal pentru fiecare plătitor, care devine astfel un debitor al statului. "Deschiderea de rol" pentru evidențierea obligației de plată și urmărirea încasării impozitelor datorate de persoanele fizice anticipează operațiunea următoare, de emitere a titlului de încasare în sarcina contribuabilului.

Emiterea titlului de încasare (percepere) vizează anumite venituri bugetare și constă în întocmirea unui act (înscriș) care autorizează încasarea unui venit la bugetul statului, îmbrăcând forme variate. În cazul impozitelor, acestea pot fi: titlu de încasare, folosit atunci când obligația de plată se achită spontan; ordin de încasare emis pentru executarea silită a debitelor restante din impozite etc.

Perceperea (încasarea) impozitului este operațiunea finală în execuția bugetului la partea de venituri și se concretizează prin transferarea efectivă a sumei datorate, de la contribuabil la dispoziția statului, fie în numerar, fie prin virament. Efectuarea operațiunilor de încasare presupune și urmărirea respectării termenelor de plată de către contribuabili, iar organele fiscale pot aplica sancțiuni sau măsuri de executare silită a debitorilor care nu-și achită obligațiile către stat.

Față de celelalte trei tipuri de operațiuni vizând administrarea impozitelor (așezarea, lichidarea, emiterea titlurilor), care sunt efectuate de organe fiscale specializate, încasarea efectivă a acestora, reprezintă o operațiune de gestionare a banilor publici, care se poate efectua, în principiu, prin contabili-încasatori sau agenți fiscali.

#### *6.3.3.2. Organizarea execuției de casă a bugetului (de stat)*

Derularea fluxurilor bugetare de încasări (venituri) și plăți (cheltuieli) într-un cadru organizatoric adecvat și efectuarea operațiunilor respective, fie prin viramente între conturi deschise la instituții financiar bancare, fie în numerar, constituie o componentă a activității bugetare denumită generic, execuția de casă a bugetului.

Organizarea judicioasă a execuției de casă trebuie să asigure, pe lângă efectuarea operațiunilor, cunoașterea permanentă a evoluției încasărilor și plăților bugetare, respectiv a măsurii în care se realizează sincronizarea acestora; să permită gestiunea soldului operațiunilor de casă, inclusiv analiza comparativă față de prevederi, în scopul stabilirii abaterilor și cauzelor lor, respectiv luării unor decizii vizând îmbunătățirea acesteia.

Opțiunile asupra organizării execuției de casă a bugetului, inclusiv a finanțării deficitului, diferă în timp și spațiu, dar teoria și practica bugetară au conturat doua sisteme reprezentative, și anume: a) prin intermediul sistemului bancar; b) prin sistemul de trezorerie (propriu).

a) Execuția de casă prin intermediul sistemului bancar presupune deschiderea de conturi la bănci pentru instituțiile publice implicate în realizarea operațiunilor bugetare, urmând ca încasările și plățile să se efectueze în numele statului de către unitățile bancare. În aceste condiții, o anumită bancă, de regulă, banca centrală (de emisiune) este împuternicită, de către stat, în

execuția de casă a bugetului, iar aceasta organizează și coordonează derularea fluxurilor de încasări și plăți, inclusiv a celor legate de finanțarea deficitului bugetar (plasarea împrumutului de stat, amortizarea datoriei publice etc.). Deși, în acest caz, operațiunile de casă se realizează prin intermediul băncilor, este posibil ca organele financiare ale statului să dispună și de casierii proprii pentru a efectua, mai ales, încasări de impozite de la persoane (fizice) care nu au conturi deschise la bănci.

Folosirea sistemului bancar are un avantaj important oferit prin logistica asigurată de rețeaua largă a instituțiilor bancare, care facilitează efectuarea multitudinii de operațiuni privitoare la execuția de casă a bugetului. În același timp, însă, acest sistem apare deficitar sub mai multe aspecte, care constau în:

- neconcordanțe între sistemul informațional bancar și cel decizional al autorităților de stat. Adesea, informațiile necesare unor decizii privind execuția bugetară nu sunt asigurate de către bănci, în mod operativ și corespunzător cerințelor;

- întârzieri în raportarea datelor privind execuția bugetară și, implicit, în analiza acestora de către autoritățile publice, cu impact negativ asupra posibilităților de sincronizarea a operațiunilor de încasări cu cele de plăți și cu efectele propagate pe care le antrenează necorelarea lor;

- posibila imobilizare a unor resurse bugetare disponibile în conturile anumitor instituții (întreprinderi) publice, concomitent cu neacoperirea nevoilor, la nivelul altora. Deoarece nu poate opera redistribuirea între acestea, nu este exclus ca statul să apeleze la împrumuturi mai mari decât s-ar justifica, în cazul folosirii eventualelor disponibilități ale unor entități publice pentru efectuarea plăților;

- nevoia organizării unor structuri separate de supraveghere, control și decizie din partea autorității publice, în vederea rezolvării unor probleme specifice execuției de casă a bugetului (deschiderea creditelor bugetare, contractarea de împrumuturi etc.).

b) *Execuția de casă prin sistemul de trezorerie* se bazează pe crearea de către stat a unei instituții financiare proprii, specializată în efectuarea operațiunilor corespunzătoare, numită "trezorerie publică". Această instituție este structurată asemănător băncilor, având o unitate centrală (trezoreria centrală), subordonată Ministerului Finanțelor și unități teritoriale (trezorerii teritoriale), amplasate în funcție de structură administrativ-teritorială a țării. Organizarea internă a activității unei trezorerii teritoriale corespunde desfășurării principalelor tipuri de lucrări: de casierie (încasări și plăți), de control, de evidență a veniturilor (încasate) și a cheltuielilor (efectuate), de furnizare a informațiilor necesare elaborării rapoartelor periodice și conturilor privind execuția bugetară.

În principiu, trezoreria publică poate îndeplini două funcții specifice: funcția de casier public și funcția de bancher al statului.

În cadrul primei funcții (de casier), trezoreria publică îndeplinește, prin rețeaua teritorială proprie, mai multe atribuțiuni cum sunt:

- organizarea și efectuarea tuturor operațiunilor de încasări și plăți, atât prin virament, cât și în numerar, care privesc bugetul de stat, urmărind să asigure sincronizarea lor, în mod curent, operativ;

- elaborarea de prognoze privind evoluția viitoare a operațiunilor de încasări și plăți și asigurarea lichidității curente necesare, inclusiv integrarea în circuitul economic a fluxurilor determinate de finanțarea deficitului bugetar (încasări din împrumuturi, plăți privind amortizarea datoriei publice);

- exercitarea controlului operativ, cu prilejul eliberării resurselor bugetare către entitățile publice, pentru prevenirea cheltuielilor nelegale sau neoportune;

- furnizarea informațiilor pentru întocmirea rapoartelor periodice și a conturilor privind execuția bugetară.

În cea de a doua funcție (de bancher), trezoreria publică realizează o activitate similară băncilor, constând în:

- deschiderea și administrarea conturilor bancare pentru efectuarea operațiunilor bănești ale entităților publice;

- efectuarea operațiunilor de garantare sau coparticipare a statului la acordarea de împrumuturi pentru realizarea anumitor obiective economice sau sociale;

- gestionarea disponibilităților bănești din conturile deschise entităților publice, în raport cu nevoile de lichidități ale bugetului, incluzând și posibilitatea unor redistribuiri temporare la nivelul trezoreriei;

- efectuarea operațiunilor privind finanțarea deficitului bugetar, constând în plasarea înscrisurilor împrumutului de stat (încasarea sumelor împrumutate de la creditorii statului), rambursarea ratelor scadente, plata dobânzilor etc. și, în ansamblu, gestionarea datoriei publice la costuri cât mai reduse.

În mod deosebit, realizarea ultimelor două atribuțiuni presupune relații directe ale trezoreriei publice cu sistemul bancar, operațiunile sale integrându-se în circulația monetară de ansamblu.

Astfel, operațiunile bănești efectuate, respectiv soldul disponibilităților constituit la nivelul trezoreriei publice se reflectă într-un cont de corespondent deschis acesteia la banca centrală (de emisiune), intrând sub incidența deciziilor de politică monetară.

De asemenea, operațiunile de plasare (contractare) a împrumuturilor pentru finanțarea deficitului bugetar, ca și cele de refinanțare sau de amortizare a datoriei publice se întrepătrund cu activitatea celorlalte bănci și implică, de regulă, participarea directă a băncii de emisiune. Așa, de pildă, dacă finanțarea deficitului și refinanțarea datoriei publice se realizează prin împrumuturi interne acordate statului de băncile comerciale sau de către populație, oferta de împrumut a acestora către întreprinzătorii privați se reduce. Fără a genera presiuni inflaționiste (în sfera circulației monetare), această soluție poate fi avantajoasă, dar în mod firesc, ea modifică raportul dintre cererea (sporită) și oferta (existentă) de fonduri de împrumut, cu posibilitatea creșterii ratei dobânzii pe piața financiară și restrângerii investițiilor private, ceea ce devine dezavantajos.

În același context, se poate opta și pentru contractarea de împrumuturi din exterior, dacă piețele financiare, respectiv creditorii externi oferă condiții acceptabile, având în vedere, în primul rând, impactul lor asupra serviciului datoriei publice și balanței de plăți externe.

În ambele situații de folosire a împrumuturilor, o importanță deosebită prezintă destinația ce se dă resurselor prin finanțarea de acțiuni publice, pornind de la influența exercitată, atât asupra mărimii și structurii cererii suplimentare create, cât și asupra ofertei de bunuri și servicii, în cadrul economiei reale. Cheltuirea nerațională a resurselor împrumutate (atât din exterior, cât și din interior) poate duce la creșterea disproporționată a datoriei publice, periclitând funcționarea trezoreriei și capacitatea de plată a statului respectiv.

În fine, finanțarea deficitului bugetar sau refinanțarea datoriei publice, de către banca centrală, prin emisiune monetară suplimentară, poate antrena declanșarea sau amplificarea fenomenelor inflaționiste, cu efecte perturbatorii în întreaga activitate economică și socială, ceea ce impune un control riguros asupra proporțiilor sale, în raport cu perspectivele reale ale evoluției economiei naționale. Această opțiune, în derularea operațiunilor de trezorerie, este dintre cele mai riscante, prin efectele pe care le induce și necesită prudență maximă din partea factorilor de decizie în sfera politicilor bugetare și monetare.

#### **6.3.4. Încheierea și aprobarea contului de execuție bugetară**

Încheierea bugetului presupune lucrări caracteristice închiderii exercițiului bugetar, urmărind să stabilească rezultatul activității de execuție bugetară, respectiv cheltuielile efectuate,

veniturile încasate și soldul înregistrat la finele fiecărui an bugetar. În acest scop, se întocmește "contul de execuție bugetară", care trebuie să reflecte, într-o formă sintetică, totalitatea veniturilor și a cheltuielilor bugetare realizate și rezultatul execuției, care poate fi "deficit" sau "excedent", pe anul bugetar respectiv.

Încheierea bugetului de stat, concretizată prin contul de execuție bugetară trebuie să țină seamă de sistemul adoptat de țara respectivă, cu privire la închiderea exercițiului bugetar.

Astfel, în țările care au adoptat *sistemul de exercițiu*, închiderea exercițiului bugetar având loc după scurgerea perioadei de prelungire a execuție (3-6 luni) în anul următor, contul de execuție bugetară va reflecta, atât operațiunile înregistrate pe parcursul anului respectiv, cât și pe cele efectuate în perioada de prelungire, aferente aceluiași an bugetar.

Dimpotrivă, în cazul adoptării *sistemului de gestiune*, închiderea exercițiului făcându-se obligatoriu la expirarea fiecărui an bugetar, contul de execuție bugetară va reflecta toate operațiunile realizate, însă, numai pe parcursul anului (bugetar) expirat. Eventualele operațiuni de încasări sau plăți rămase neefectuate dintr-un an anterior (expirat), se vor reflecta în contul de execuție al anului bugetar următor.

Contul de execuție bugetară (numit, uneori, de închidere a exercițiului bugetar) se supune, de asemenea, aprobării Parlamentului, de regulă, cu prilejul prezentării spre dezbatere a proiectului bugetului de stat conceput pentru anul ulterior celui în curs de execuție, iar aprobarea sa are și semnificația descărcării de gestiune a Guvernului pe anul la care se referă.

#### **6.3.5. Controlul bugetar**

Întregul proces bugetar și cu deosebire execuția bugetului implică exercitarea controlului, începând cu verificarea realității informațiilor folosite în fundamentarea prevederilor înscrise în proiectul de buget și încheind cu asigurarea veridicității contului de execuție bugetară.

În mod specific, controlul bugetar se efectuează de către anumite organe sau instituții abilitate prin lege și, în acest sens, el poate fi: a) control politic; b) control jurisdicțional; c) control administrativ.

a) Controlul politic se exercită de către Parlament, mai ales, în cadrul activității legate de aprobarea proiectului de buget și contului de execuție bugetară sau a rectificărilor bugetului. Acesta se poate efectua, însă, și pe parcursul execuției bugetare curente, atât prin comisii permanente, cât și prin comisii special instituite pe anumite probleme sau prin solicitarea de rapoarte și audierea în plen a persoanelor care administrează resursele financiare publice.

Controlul efectuat de Parlament vizează, în principal, respectarea legislației financiare și concordanța cu obiectivele politicii generale a statului etc., iar sub aspectul execuției bugetare pe anul în curs, urmărește, în primul rând, încadrarea în prevederile autorizației parlamentare, respectiv în dimensiunile și structura cheltuielilor (ca limite maxime) și a veniturilor (ca niveluri minime) aprobate de Parlament.

b) Controlul jurisdicțional se exercită de către o instituție cu atribuțiuni speciale, împuternicită să verifice modul cum este administrat patrimoniul public și legalitatea operațiunilor financiare cu impact asupra bugetului de stat efectuate de entitățile publice; să judece neregulile, aplicând sancțiuni și să impute celor vinovați prejudiciile constatate la control. În acest scop, organele de control aparținând acestei instituții analizează actele justificative privind operațiunile înregistrate în conturile contabile și se pronunță asupra legalității lor, luând decizia de a da descărcare de gestiune sau de a imputa pagubele produse, celor răspunzători.

O asemenea instituție specializată în control jurisdicțional poartă numele de Curte de Conturi sau Cameră de Conturi, iar asupra constatărilor rezultate prin exercitarea controlului informează periodic, prin rapoarte, Parlamentul sau Șeful statului.

c) Controlul administrativ este organizat și efectuat, fie din interiorul entităților publice (control intern), fie de la nivel ierarhic superior (de la nivelul ministerului până la instituțiile operative), fie din afară, prin organe specializate ale Ministerului Finanțelor. Acest tip de control are o mare arie de cuprindere și poate fi exercitat în mai multe moduri, dar în raport cu momentul producerii operațiunilor bugetare supuse controlului, se disting cele trei forme cunoscute ale controlului financiar : preventiv, concomitent și ulterior.

#### **6.4. Sistemul bugetar public și componentele sale**

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

Noțiunea de sistem bugetar semnifică un ansamblu de bugete publice conexe, compus din mai multe componente care se individualizează printr-o serie de trăsături specifice (competențe de programare, adoptare, execuție și încheiere, surse de constituire a veniturilor, destinația cheltuielilor, nivel teritorial de aplicare etc.), dar și altele, între care caracterul public al nevoilor și resurselor este definitorie.

Sistemele bugetare sunt concepute, în primul rând, în funcție de structura organizatorică a fiecărui stat și implicit de exercitarea puterii și administrației prin împărțirea administrativ-teritorială. Din acest punct de vedere, statele pot fi: de tip unitar, cum sunt de exemplu, Franța, Marea Britanie, Italia, Suedia, România, etc.; de tip federal, între care se pot menționa SUA, Canada, Elveția, Germania, India, Brazilia, Mexic, Australia etc.

Statele de tip unitar sunt organizate pe structuri administrativ-teritoriale la nivelul cărora funcționează organe ale puterii și administrației de stat locale cu grade diferite de autonomie, dar și cu o anumită subordonare față de autoritățile centrale. În diferite țări aceste entități administrative au denumiri diferite (departamente și comune în Franța, comitate în Marea Britanie, județe, municipii, orașe și comune în România etc.), conturate în cadrul procesului evolutiv al fiecărui stat.

În mod corespunzător organizării administrativ-teritoriale, structura sistemului bugetar, în statele de tip unitar, cuprinde un buget al autorităților publice centrale și câte un buget al autorităților locale, de la nivelul fiecărei structuri administrative reunite sub denumirea generică de bugete locale., care corespund unităților administrativ-teritoriale. Pe lângă aceste două componente majore, acest sistem bugetar cuprinde, adesea, un buget al asigurărilor sociale de stat, iar uneori și bugete ale unor fonduri speciale.

Statele de tip federal au o structură organizatorică care include: federația, statele membre ale federației și unitățile administrativ-teritoriale proprii cu organisme și instituții proprii ale puterii și administrației publice. În concordanță cu organizarea statelor federale, structura sistemului lor bugetar cuprinde: bugetul federației; bugetul statelor membre (federate) sau altor entități regionale; bugetele locale. De regulă bugetele locale se includ în fiecare din bugetele statelor federate, dar bugetul federal nu include pe acestea din urmă.

Repartizarea veniturilor și cheltuielilor între verigile sistemului bugetar în fiecare stat se face în funcție de modul în care au fost delimitate atribuțiunile și competențele între autoritățile publice centrale și cele locale. De regulă, veniturile cele mai importante și principalele categorii de cheltuieli fac obiectul bugetului central sau federal, în bugetele statelor membre ale federației și în bugetele locale fiind înscrise veniturile și cheltuielile de mai mică importanță, în corespondență directă cu interesele caracteristice fiecărei comunități locale.

În cazul României, ca stat unitar, sistemul său bugetar se încadrează în tipologia statelor cu asemenea structură administrativă, iar nevoile de resurse bugetare la nivelul statului, inclusiv a autorităților locale, și posibilitățile de acoperire a acestora sunt reflectate în **bugetul general consolidat**. Acest buget reflectă fluxurile financiare publice de formare a resurselor bugetare și

de repartizare a acestora pe destinații, în conformitate cu nevoia socială și cu obiectivele de politică financiară specifice anului la care se referă, înglobând pe cele specifice din bugetul de stat, din bugetele locale, din bugetul asigurărilor sociale de stat și din bugetele fondurilor speciale.

Prin **bugetul de stat** sunt reflectate sub aspect financiar, acțiunile de interes național, concretizând principalele resurse financiare mobilizate la dispoziția statului, care sunt folosite pentru realizarea acțiunilor social-culturale, apărarea țării, asigurarea ordinii publice, înfăptuirea protecției sociale etc.

**Bugetele locale** evidențiază, la rândul lor, cheltuielile pentru acțiuni specifice colectivităților locale, care sunt finanțate din venituri proprii, respectiv din transferuri de la bugetul de stat etc.

**Bugetul asigurărilor sociale de stat** cuprinde cheltuieli specifice acestui domeniu concretizate în plata pensiilor, ajutoarelor și indemnizațiilor, protecției sociale, respectiv veniturile corespunzătoare acestora (cum sunt contribuțiile pentru asigurări sociale etc.).

**Bugetele fondurilor speciale** cuprind venituri din taxe, contribuții și alte vărsăminte destinate anumitor acțiuni speciale, concretizând cheltuieli menite să asigure îndeplinirea obiectivelor aprobate prin legea de instituire a acestora.

## **CAPITOLUL 7**

### **SISTEMUL CHELTUIELILOR PUBLICE**

#### **7.1. Conceptul de cheltuieli publice și conținutul acestora**

Conceptul de cheltuială publică este utilizat cu mai multe sensuri, dintre care se disting cel juridic și cel economic.

În sens juridic, noțiunea de cheltuială publică semnifică o plată legată de funcționarea instituțiilor publice și, în general, de desfășurarea activităților cu caracter public, inclusiv a întreprinderilor cu capital de stat. În această primă accepțiune, apare în prim plan faptul că cheltuielile publice se realizează printr-un complex de organe și entități publice (instituții, întreprinderi etc.), cu competențe în avizarea și efectuarea operațiunilor de plăți pe seama resurselor financiare publice, respectiv în cheltuirea banului public, potrivit normelor legale.

Spre deosebire, în sens economic, noțiunea de cheltuială publică exprimă procesele economice de repartiție a PIB, concretizate prin alocarea și utilizarea resurselor bănești (financiare), pentru realizarea de acțiuni considerate de interes public, la nivel național sau al colectivităților locale etc. Această a doua accepțiune include în sine și conținutul de procese economice de consum public de resurse, ce se efectuează în legătură directă cu satisfacerea nevoilor de utilități sociale publice.

Așadar, în sens economic, conceptul de cheltuială publică exprimă o anumită categorie de procese și relații economice care se manifestă între autoritățile publice (de stat), pe de o parte și persoane fizice sau juridice, pe de altă parte, cu prilejul alocării (pe destinații) și utilizării resurselor financiare administrate de către aceste autorități. Expresie a manifestării a finanțelor, conținutul cheltuielilor constă în procesele și relațiile economice în forma bănească prin care are loc distribuția și utilizarea efectivă a fondurilor financiare publice. În acest caz, este avut în vedere conținutul cheltuielilor publice de relații de redistribuire financiară a PIB sau chiar a averii naționale, respectiv de realocare a resurselor, prin intermediul autorităților publice, în favoarea diferitelor persoane fizice și juridice aflate în ipostaza de beneficiare de utilități sociale, inclusiv de bani publici. Astfel, ele se află la baza ofertei de utilități publice, sub formele bunurilor și serviciilor destinate consumului public și, în principiu, trebuie să asigure, sub aspect financiar, funcționarea normală instituțiilor de stat, respectiv îndeplinirea funcțiilor și sarcinilor statului. În același timp, conținutul lor se află sub incidența programelor de guvernare ale grupurilor care dețin puterea în stat, iar, în mod obișnuit, se concretizează prin finanțarea de acțiuni, considerate de interes public, ce corespund obiectivelor urmărite de către autoritățile publice.

Pe de altă parte, specificul activităților ce antrenează alocarea și cheltuirea de resurse bănești, fie direct de către entități publice, fie prin intermediul bugetului public, determină și o altă interpretare a noțiunii de cheltuială publică. Sub acest aspect, conceptul de cheltuială publică are un sens mai larg, atunci când se referă la ansamblul activităților cu caracter public, incluzând și pe cele materiale din întreprinderile cu capital de stat, în care cheltuielile se acoperă, în principiu, din venituri proprii. Comparativ, el are un sens mai restrâns, atunci când sunt avute în vedere doar activități ce se desfășoară prin instituții publice (bugetare), iar cheltuielile acestora sunt în principiu, reflectate în bugetul public. În acest din urmă caz, conceptul de cheltuială publică presupune alocarea de sume din buget și se confundă, adesea, cu cel de cheltuială bugetară (a statului).

În interpretarea noțiunii de cheltuială publică prezintă un deosebit interes abordarea acestora de pe pozițiile, fie ale concepției clasice, fie ale concepției moderne, cu privire la finanțele publice.

Astfel, în concepția economiștilor clasici, cheltuiala publică reprezintă o consumațiune de valori cu caracter definitiv, nerecuperabil. Ea afectează în sens negativ mărimea produsului național și duce la o diminuare a avuției naționale, având și un impact nefavorabil asupra reproducerii capitalului și prosperității națiunii. Această interpretare corespunde viziunii clasice asupra activității neproductive a statului, care era considerat doar un consumator de resurse pentru realizarea acțiunilor cu caracter public finanțate din resursele publice. În mod firesc, cheltuielile aferente acestora se cereau reduse la strictul necesar, pentru ca astfel efectul negativ antrenat să fie cât mai redus.

Prin comparație, în concepția modernă, cheltuiala publică este interpretată în contextul reconsiderării rolului atribuit statului, văzut în altă ipostază decât aceea de simplu consumator de resurse pentru îndeplinirea sarcinilor tradiționale. Prevalează acum ideea că prin rolul ce-i revine ca stat al bunăstării, acesta realizează în bună măsură o redistribuire a produsului creat și, prin urmare, cheltuielile publice nu mai reprezintă doar consumuri definitive de resurse, ci și procese de alocare a resurselor, în scopul folosirii mai raționale a acestora, respectiv ale asigurării unei dezvoltări echilibrate a economiei și a stabilității sociale.

În noile condiții, conform teoriei reguționiste, statul este prezentat ca partener social, având ca preocupare păstrarea echilibrului întregului sistem și implicit satisfacerea mai deplină a nevoilor întregii colectivități. Astfel, cheltuielile specifice instituțiilor de stat care funcționează în sfera activităților nemateriale, pot avea, fie și numai indirect, unele efecte pozitive față de produsul creat și avuția națională. În contrast cu interpretarea clasică, se admite acum că instituțiile de stat tradiționale și, mai ales, unele nou create pot exercita o acțiune favorabilă dezvoltării societății și creșterii avuției naționale.

Caracteristic, pentru concepția modernă asupra cheltuielilor publice, apare faptul ca ele sunt privite și ca procese de realocare a resurselor, deoarece o bună parte a acestora concretizează preocupările statului pentru orientarea utilizării lor în concordanță cu anumite criterii de optim social-economic. Realocarea resurselor financiare ca procese de redistribuire prin cheltuieli publice, (fără a reprezenta un consum public), poate fi invocată ca argument în favoarea asimilării acestora la cele private, considerate, în principiu, recuperabile pe seama rezultatului global al activităților în care sunt angajate.

Așadar, în interpretarea modernă, cheltuielile publice sunt recunoscute doar parțial ca expresie a unor procese de consum final; cealaltă parte a lor are, fie un caracter recuperabil, fie unul de realocări de resurse, ele generând, pe ansamblu, în mod direct sau indirect, efecte pozitive asupra reproducției sociale. Această interpretare, determinată de specificul acțiunilor ce se finanțează, se reflectă și în dimensionarea și structurarea cheltuielilor publice, chiar dacă, într-o anumită măsură, opțiunile în acest domeniu au o semnificație politică ce prevalează asupra celei economice.

Abordarea diferențiată prin prisma efectelor antrenate de cheltuielile publice permite aprecierea mai nuanțată a eficienței lor și fundamentarea deciziilor prin utilizarea de criterii și modele de optimizare adecvate. În acest context, limitarea unor categorii de cheltuieli, ca cele de tipul transferurilor, cu acordarea de subvenții etc., se consideră a avea o influență pozitivă, favorabilă creșterii eficienței și dezvoltării economice și sociale.

Prin urmare, considerate global, cheltuielile publice vizează atât sfera activităților nemateriale, cât și pe cea a activităților materiale. Ele se concretizează prin finanțarea de acțiuni de interes public cu un conținut preponderent social-cultural și de servicii generale, inclusiv de apărare națională, dar și unul economic. Prin efectuarea lor, se creează condiții necesare funcționării organelor și instituțiilor de stat, care, principial, desfășoară activități nemateriale, sau realizării unor procese economice (materiale), de producere de bunuri și servicii, ce se reflectă în



produsul național. Aceasta implică plăți efectuate pe seama resurselor financiare publice pentru achiziționarea sau crearea de bunuri și echipamente, atât de natura investițiilor (terenuri, clădiri, instalații etc.), cât și de funcționare curentă a instituțiilor și întreprinderilor din sectorul public (materiale, energie electrică, salarii etc.).

Conținutul cheltuielilor publice s-a diversificat continuu, corespunzător mutațiilor survenite în planul activității instituțiilor și al rolului statului, ajungându-se ca sistemul acestora să înglobeze și unele cheltuieli specifice, menite să servească drept instrumente de influențare asupra evoluției societății.

În raport cu modul de finanțare al cheltuielilor de interes public la care se referă, sistemul cheltuielilor publice cuprinde următoarele componente majore: cheltuieli bugetare; cheltuieli extrabugetare; cheltuieli speciale; cheltuieli ale întreprinderilor (entităților economice) cu capital de stat.

*Cheltuielile bugetare* sunt acelea înscrise în bugetul public și care se finanțează din fondul bugetar, adică din resursele bănești administrate de autoritățile publice centrale sau locale (de stat), în cadrul bugetului public național. La rândul lor, cheltuielile bugetare, care reprezintă principalul subsistem al cheltuielilor publice, se structurează, în funcție de componentele bugetului public național și de autoritățile publice la nivelul cărora se administrează resursele pentru finanțarea acestora, pe următoarele categorii:

- cheltuieli finanțate din bugetul administrației de stat centrale sau federale;
- cheltuieli finanțate din bugetele administrațiilor locale sau ale statelor membre ale federației;
- cheltuieli finanțate din bugetul asigurărilor sociale de stat.

*Cheltuielile extrabugetare* sunt acelea care se realizează din resursele (veniturile) acumulate și utilizate direct de către instituții publice în cadrul propriei activități, fără a mai fi înscrise și vehiculate prin intermediul bugetului de stat.

*Cheltuielile speciale* vizează realizarea anumitor obiective sau acțiuni de interes public și sunt finanțate din resurse publice ce se constituie în fonduri speciale, distincte, administrate direct de către anumite ministere sau alte organe de stat. Așa, de exemplu, fondul pentru asigurări sociale, fondul pentru sănătate, fondul pentru agricultură, fondul pentru construirea și modernizarea drumurilor etc. sunt administrate de către ministerele de resort și servesc finanțării unor nevoi specifice domeniilor respective.

*Cheltuielile întreprinderilor (entităților economico-financiare) cu capital de stat* fac parte, de asemenea, din sistemul cheltuielilor publice, dar, în principiu, nu se reflectă în bugetul de stat și deci nu sunt cheltuieli bugetare. Cheltuielile acestor întreprinderi, fie că sunt de investiții sau de exploatare au un caracter public (în totalitatea lor) dată fiind proprietatea publică pe care acestea se întemeiază. În mod firesc, toate întreprinderile publice care funcționează în sfera activităților materiale, economice, pot obține venituri și constitui fonduri financiare, pe seama cărora să-și acopere integral cheltuielile și chiar să realizeze, per sold, un beneficiu (profit).

Dacă avem în vedere autoritățile publice care pot angaja diferitele cheltuieli publice, acestea se compun din:

- cheltuieli ale administrațiilor centrale (federale) de stat, finanțate din fondurile bugetare, extrabugetare și speciale, inclusiv din fondul asigurărilor sociale de stat;
- cheltuieli ale administrațiilor locale, regionale etc. finanțate din fondurile bugetare ale entităților administrativ – teritoriale;
- cheltuieli ale întreprinderilor și altor entități economico-financiare cu capital stat.

La aceste categorii se mai pot adăuga și cheltuielile cu caracter public ale organizațiilor internaționale, finanțate din resursele mobilizate de la membrii acestora, respectiv de la statele membre ale acestor organizații.

## 7.2. Clasificarea cheltuielilor publice

Clasificarea cheltuielilor publice după diferite criterii face posibilă cunoașterea conținutului economic și rolului diferitelor categorii de cheltuieli, precum și structura lor în cadrul unor clasificării bugetare adecvate.

După rolul pe care cheltuielile publice îl au în înfăptuirea reproducției sociale, acestea sunt grupate astfel: cheltuieli *reale* sau *negative* și cheltuieli *economice* sau *pozitive*.

*Cheltuielile reale* reprezintă un consum de produs național, și nu au ca efect crearea de venit național. Cheltuielile reale au un caracter neproductiv și se referă la: întreținerea aparatului de stat, plata dobânzilor și comisioanelor la împrumuturile de stat, întreținerea și dotarea cu armament și tehnică de luptă a armatei etc.

*Cheltuielile economice* au un caracter productiv și se concretizează în: investiții efectuate de stat pentru înființarea de noi întreprinderi, modernizarea întreprinderilor existente, construirea de drumuri, poduri și, în general, dezvoltarea infrastructurii.

Cheltuielile economice au drept consecință crearea de produs național, având efecte favorabile asupra procesului de ansamblu al reproducției sociale.

Un asemenea criteriu de gruparea cheltuielilor publice permite studierea și analiza cheltuielilor după aportul lor la creșterea avuției naționale și luarea unor eventuale măsuri de către stat pentru diminuarea cheltuielilor reale și creșterea celor economice.

După natura și aportul cheltuielilor la crearea condițiilor privind activitatea entităților publice, acestea se grupează în cheltuieli de *funcționare* sau *curente*, cheltuieli de *transfer* și cheltuieli de *investiții*.

În categoria *cheltuielilor de funcționare* sunt cuprinse acele cheltuieli care asigură bunul mers al activității instituțiilor publice, concretizându-se în plăți pentru salarii, consumuri materiale sau cheltuieli administrativ-gospodărești.

În categoria *cheltuielilor de transfer* sunt cuprinse sumele transmise către diferite persoane care nu participă direct la activitatea curentă a entităților publice: dobânzi, comisioane și câștiguri aferente împrumuturilor de stat, subvenții acordate firmelor, pensii acordate veteranilor de război sau altor categorii sociale, ajutoare de șomaj și alte cheltuieli cu caracter social.

În categoria *cheltuielilor de investiții* sunt cuprinse cele privind înființarea unor noi întreprinderi sau modernizarea celor existente și, în general, dotarea cu mijloace de natura activelor fixe corporale, care asigură cadrul necesar funcționării entităților publice.

După conținutul material sau de muncă vie al proceselor prin care se concretizează, cheltuielile sunt grupate în două mari categorii: *cheltuieli materiale* și *cheltuieli de personal*.

În categoria *cheltuielilor materiale* sunt cuprinse cele ocazionate de achiziționarea materiilor prime și materialelor, obiectelor de inventar, combustibilului, energiei, utilajelor, instalațiilor, mijloacelor de transport ș.a. necesare consumului curent sau înzestrării cu active fixe corporale a întreprinderilor sau instituțiilor de stat.

În categoria cheltuielilor de personal sunt incluse plățile privind salariile și asimilate lor, pensiile, ajutoarele de șomaj, indemnizațiile acordate personalului angajat în sectorul de stat etc.

În funcție de caracterul permanent sau incidental, cheltuielile statului pot fi grupate astfel: *cheltuieli ordinare*, care au caracter permanent și *cheltuieli extraordinare*, care au caracter excepțional.

Față de clasificările anterioare se remarcă și faptul că, mai ales în plan bugetar, practica financiară a statelor și a organismelor internaționale a statuat diferite tipuri de clasificări, cunoscute și sub denumirea de clasificări bugetare, și anume: a) administrativă; b) economică; c) funcțională; d) financiară; e) gruparea folosită în organisme ONU ș.a.

**Clasificația administrativ-departamentală** are la bază instituțiile prin care se efectuează cheltuielile publice; ministere, instituții publice autonome, unități administrativ-teritoriale, fiind utilă deoarece alocațiile bugetare se stabilesc pe acești beneficiari. Ea prezintă însă dezavantajul că un minister, departament, agenție guvernamentală, județ, municipiu, oraș, comună reunește cheltuieli cu destinații variate și, în plus, structura ministerelor (altor structuri centrale și departamentale) și, respectiv, subordonarea instituțiilor publice se modifică periodic, face ca gruparea cheltuielilor publice conform acestei clasificări să fie necomparabile în timp. De regulă, acest criteriu este folosit pentru repartizarea cheltuielilor publice pe ordonatorii de credite bugetare.

**Clasificația economică** se bazează pe folosirea a două criterii de grupare: primul, conform căreia cheltuielile se împart în: cheltuieli curente (de funcționare) și cheltuieli de capital (cu caracter de investiții); al doilea, împarte cheltuielile în cheltuieli ale serviciilor publice sau administrative și cheltuieli de transfer (de redistribuire).

*Cheltuielile curente* sunt cele care asigură buna funcționare și întreținere a instituțiilor publice. Ele reprezintă un consum definitiv de produs intern brut iar sumele cheltuite trebuie să se reînnoiască anual, având ponderea cea mai mare din totalul cheltuielilor publice.

*Cheltuielile de capital (de investiții)* se concretizează în achiziționarea de bunuri destinate sferei producției materiale sau dotării sferei nemateriale (instituții publice) cu active fixe, care duc la dezvoltarea și modernizarea patrimoniului public.

*Cheltuielile privind serviciile publice sau administrative* cuprind în general remunerarea serviciilor, a prestațiilor și a furniturilor necesare bunei funcționări a instituțiilor publice sau achiziționării de mobilier, aparatură și echipamente.

*Cheltuielile de transfer* reprezintă trecerea unor sume de bani de la buget la dispoziția unor persoane juridice (instituții cu activități autofinanțate, întreprinderi productive), unor persoane fizice (pensionari, șomeri, studenți, elevi etc.), sau a unor bugete ale administrațiilor locale. Din acest unghi de vedere, ele pot avea un caracter economic (subvenții, prime pentru stimularea exportului, restructurarea unor activități economice etc.) sau un caracter social (burse, pensii, ajutoare și alte indemnizații), inclusiv finanțarea unor acțiuni de importanță deosebită efectuate prin intermediul administrațiilor publice locale.

**Clasificația funcțională** folosește drept criteriu în gruparea cheltuielilor publice domeniile, ramurile, sectoarele de activitate spre care sunt dirijate resursele financiare publice sau alte destinații legate de efectuarea unor transferuri între diferitele niveluri ale administrației publice, plata dobânzilor la datoria publică sau constituirea de rezerve la dispoziția autorității executive.

Gruparea cheltuielilor publice conform acestui criteriu reflectă implicit obiectivele politicii financiare a statului, prin repartizarea resurselor financiare publice pe domenii de activitate și obiective care definesc nevoile publice.

**Clasificația financiară** are în vedere momentul în care se efectuează cheltuielile publice și modul în care acestea afectează resursele financiare publice. Conform acestei clasificări, cheltuielile se grupează în: definitive; temporare sau operațiuni de trezorerie; virtuale sau posibile.

*Cheltuielile definitive* finalizează distribuirea resurselor financiare, având în structură atât cheltuieli curente, cât și cheltuieli de capital. Cheltuielile publice de acest tip se finalizează cu plăți la scadențe certe și atestă lichidarea completă a angajării statului pentru a efectua cheltuielile prevăzute în buget. Cheltuielile definitive apar ca posturi distincte în bugetele publice.

*Cheltuielile temporare* reprezintă, în marea lor majoritate, operațiuni de trezorerie și sunt evidențiate în conturi speciale ale trezoreriei. Aceste cheltuieli nu figurează în bugetele publice,

ci se gestionează separat prin trezoreria publică, fiind urmate de finalizarea prin plăți cu scadențe certe.

*Cheltuieli virtuale sau posibile* sunt acelea pe care statul se angajează să le efectueze în anumite condiții, cum ar fi cele legate de acțiuni sau obiective neprevăzute și finanțate pe seama rezervelor la dispoziția guvernului sau de garantare de către stat a împrumuturilor contractate persoane private.

### 7.3. Caracterizarea globală a cheltuielilor publice ca fenomen financiar

Manifestarea cheltuielilor publice ca fenomen financiar este marcată de condițiile economice și sociale ce au caracterizat evoluția societății în diferitele etape istorice determinate. O caracterizare globală a cheltuielilor publice trebuie efectuată atât prin prisma nivelului cheltuielilor publice, cât și a structurii și dinamicii acestora.

*Nivelul cheltuielilor publice* totale și al diferitelor categorii de cheltuieli poate fi apreciat, în primul rând, prin volumul cheltuielilor publice în expresie nominală ( $C_p^n$ ) și volumul cheltuielilor publice în expresie reală ( $C_p^r$ ).

Diferența de mărime între cheltuielile publice în expresie nominală și cele în expresie reală decurge din nivelul de preț în care sunt exprimate acestea. În condițiile creșterii inflaționiste a prețurilor, volumul cheltuielilor publice în expresie nominală are la bază exprimarea cheltuielilor publice în prețuri curente, iar volumul cheltuielilor publice în expresie reală are la bază exprimarea cheltuielilor publice în prețuri constante. Pentru transformarea mărimii cheltuielilor publice din expresia nominală în cea reală, se folosește indicele prețurilor ( $I_p$ ) denumit și "deflatorul", formula de calcul fiind următoarea:

$$C_{p_1}^r = \frac{C_{p_1}^n}{I_{p_{1/0}}}$$

unde:

$$I_{p_{1/0}} = \frac{P_1}{P_0}$$

în care:

$P_1$  - nivelul prețurilor în perioada curentă;

$P_0$  - nivelul prețurilor în perioada de bază.

Influența exercitată de creșterea inflaționistă a prețurilor, ce se regăsește în volumul cheltuielilor exprimate prin prețuri curente, este astfel corectată, comparațiile și aprecierile devenind concludente, în aceste condiții.

Nivelul cheltuielilor publice, în expresie nominală sau reală, este util pentru a reflecta volumul acestora, în monedă națională, și servește la efectuarea de analize numai pe plan intern, național. Pentru efectuarea de comparații pe plan internațional, se folosesc, în principal, următorii indicatori:

- ponderea cheltuielilor publice în produsul intern brut ( $CP_{PIB}$ ), calculată prin raportarea mărimii nominale a cheltuielilor publice la produsul intern brut, exprimat de asemenea în prețuri curente, după relația:

$$CP_{PIB} = \frac{C_p^n}{PIB^n} \cdot 100$$

unde:

$C_p^n$  – volumul cheltuielilor publice în prețuri curente

$PIB^n$  – produsul intern brut, în prețuri curente

- cheltuielile publice medii pe un locuitor, în dolari SUA, calculat pe baza relației:

$$CP_{loc.} = \frac{CP_{USD}}{N}$$

unde:

$CP_{USD}$  – cheltuieli publice exprimate în dolari SUA

$N$  – numărul de locuitori

În țările în care volumul PIB pe locuitor este mai mare, cheltuielile publice pe locuitor sunt mai ridicate, comparativ cu situația din țările mai puțin dezvoltate. De exemplu, în țări cu un PIB pe locuitor de peste 10.000 dolari, cheltuielile publice reprezintă în deceniul anterior circa 6.000 \$/locuitor, în timp ce pentru cele slab dezvoltate, cu un volum al PIB de până la 2.000\$/locuitor, cuantumul acestor cheltuieli se ridică numai până la circa 600\$/locuitor.

Evoluția cheltuielilor publice, ca fenomen economic, se înscrie în contextul dezvoltării economice și sociale a fiecărei țări, aflându-se în relație directă cu dezvoltarea instituțiilor de tip statal și cu particularitățile sistemului social-economic existent. Apar, astfel, diferențieri sensibile în privința volumului și structurii cheltuielilor publice, atât în timp cât și în spațiu, ele înregistrând, în principiu, o tendință generală de creștere.

Evoluția cheltuielilor publice, ca fenomen economic, se înscrie în contextul dezvoltării economice și sociale a fiecărei țări, aflându-se în relație directă cu dezvoltarea instituțiilor de tip statal și cu particularitățile sistemului social-economic existent. Apar, astfel, diferențieri sensibile în privința volumului și structurii cheltuielilor publice, atât în timp cât și în spațiu, ele înregistrând, în principiu, o tendință generală de creștere.

Sub aspectul ponderii lor în produsul intern brut, mărimea cheltuielilor publice pentru țări industrializate a înregistrat creșteri considerabile (chiar dacă nu au fost egale pentru toate țările), care pot fi explicabile prin raportare la condițiile politice și social-economice ale fiecărei țări și la o anumită perioadă de timp, creșterile constituind un fenomen general în ciuda diferențelor instituționale, geografice și barierelor lingvistice existente între țările analizate. Ponderea cheltuielilor publice în PIB în țări industrializate, în perioada 1913-2009, este redată în tabelul următor:

**Tabel nr. 3 Ponderea în PIB a cheltuielilor publice în țări industrializate în perioada 1913-2009** -%-

Țări/perioadă	1913	1937	1960	1980	1996	2009
Australia	16,05	14,8	21,2	34,1	35,9	34,21
Austria	17	20,6	35,7	48,1	51,6	53,0
Canada	:	25	28,6	38,8	44,7	44,0
Franța	17	29	34,6	46,1	55	56,2
Germania	14,8	34,1	32,4	47,9	49,1	47,5
Italia	17,1	31,1	30,1	42,1	52,7	51,8
Irlanda	:	25,5	28	48,9	42	48,2
Japonia	8,3	25,4	17,5	32	35,9	36,15
Noua Zeelandă	:	25,3	26,9	43,8	49,2	32,06
Norvegia	9,3	11,8	29,9	43,8	49,2	46,2
Suedia	10,4	16,5	31	60,1	64,2	53,0
Elveția	14	24,1	17,2	32,8	39,4	34,1
Marea Britanie	12,7	30	32,2	43	43	51,4
SUA	7,5	19,7	27	31,4	32,4	42,1
Belgia	13,8	21,8	30,3	57,8	52,9	54,1
Olanda	9	19	33,7	55,8	49,3	51,4
Spania	11	13,2	18,8	32,2	43,7	45,8
<b>Media</b>	<b>12,7</b>	<b>18,7</b>	<b>22,8</b>	<b>44,8</b>	<b>45,6</b>	<b>45,95</b>

Sursa: Sava Anca \_ teză de doctorat, FEAA, 2012;

Politicile privind cheltuielilor publice au înregistrat modificări semnificative încă din anii 1900, odată cu pregătirile pentru Primul Război Mondial, și ca urmare a influenței unei multitudini de alți factori economici, sociali, demografici, globalizarea etc., dar și în funcție de obiectivele politicilor interne și externe promovate de guvernele aflate la conducere.

Nivelul scăzut al cheltuielilor publice, ca pondere în PIB, privit în retrospectiva anilor 1900, evidențiază că în perioada de înainte de Primul Război Mondial economiștii clasici militau pentru existența unui stat cu funcții economice minimale. Prin politica în domeniul cheltuielilor publice, guvernele furnizau minimul de servicii, doar pentru administrarea justiției, apărare națională și infrastructura publică. Participarea la Primul Război Mondial a constituit un factor esențial în această perioadă asupra politicii cheltuielilor publice, justificând ponderile ridicate ale acestora în PIB în Italia (17,1% din PIB), în Austria (17% din PIB), în Franța (17% din PIB), în Germania (14,8% din PIB), în Marea Britanie (12,7% din PIB), în timp ce în Japonia (8,3% din PIB), Norvegia (9,3% din PIB), SUA (7,5% din PIB), Olanda (9% din PIB), cheltuielile publice s-au menținut sub 10% din PIB.

După Primul Război Mondial, media cheltuielilor publice s-a ridicat la 18,7% din PIB (în creștere cu 6 puncte procentuale față de anul 1913), în special pe fundalul creșterii cheltuielilor militare indirecte aferente războiului (datorii publice aferente, reparații de război). În tabelul 2 au fost evidențiate unele diferențe între țări, întrucât Italia, Franța, Germania, Marea Britanie și-au majorat cheltuielile publice (au depășit 25% din PIB), fiind afectate de război, în timp ce altele, precum Australia, Austria, Canada, Irlanda, Japonia, Olanda, Norvegia și Elveția au înregistrat ponderi ale cheltuielilor publice sub 20% din PIB.

Marea criză economică din anii 1929-1933, care a zdruncinat doctrina laissez-faire, a necesitat intervenția guvernului pentru relansare economică prin apelul la instrumente de natura cheltuielilor bugetare. SUA au introdus programe majore în domeniul cheltuielilor publice, altele țări au autorizat cheltuieli publice mai mari pentru șomeri și pentru lucrări publice, pentru a crea locuri de muncă, în contextul Marii Depresiuni economice. În anul 1937 cheltuielile publice au crescut până la o medie de 18,7% din PIB pentru țările analizate (creșterea fiind generată și de scăderea PIB-ului, cauzat de marea criză economică), cele mai mari ponderi ale cheltuieli publice în PIB fiind înregistrate în Germania (34,1% din PIB), Italia (31,1% din PIB), Marea Britanie (30% din PIB), Franța (29% din PIB).

Perioada 1937-1960 a fost caracterizată de politici activiste în domeniul cheltuielilor publice corelate și cu o creștere a intervenției statului în economie. Ca procent în PIB, cheltuielile publice au crescut destul de puțin, de la 22,7% din PIB în 1937 la 27,9% din PIB în 1960, în special cele de natura cheltuielilor militare. În Japonia, Italia, Elveția, Germania, s-au înregistrat și scăderi ale ponderii cheltuielilor în PIB. Spre deosebire, în Australia s-au înregistrat creșteri cu 6,4 puncte procentuale, în Austria cu 15,1 puncte procentuale, în Olanda cu 14,7 puncte procentuale, în Norvegia cu 18,1 puncte procentuale, în Suedia cu 14,5 puncte procentuale și în SUA cu 7,3 puncte procentuale.

În perioada anilor 1960-1980, considerată de altfel perioada de aur a intervenției guvernamentale, cheltuielile publice au crescut în medie cu 20 puncte procentuale (ajungând la 44,8% din PIB), creștere generată de schimbarea percepției asupra rolului de intervenție al statului în economie. În această perioadă, sistemele de protecție socială din numeroase țări s-au dezvoltat, contribuțiile la asigurările sociale au început să fie văzute drept taxe de către cei care le plătesc, căpătând caracteristicile statului bunăstării. În Elveția, Suedia, Spania, Belgia, Irlanda, Japonia, ponderea cheltuielilor publice în PIB aproape că s-a dublat, iar pentru alte țări a crescut destul de repede. Din analiza efectuată se pot constata ponderi ce depășesc 50% din PIB în Belgia, Olanda, Suedia (60,1% din PIB), precum și altele care s-au menținut în această perioadă la un nivel de 30% din PIB, în Australia (34,1% din PIB), Japonia (32% din PIB), Elveția (32,8% din PIB), SUA (31,4% din PIB) și Spania (32,2% din PIB).

O nouă schimbare în privința rolului atribuit cheltuielilor publice a fost vizibilă în perioada 1980-1996, când tot mai multe grupuri politice și sociale au considerat cheltuiala publică excesivă și au inițiat o serie de reforme. Ponderea cheltuielilor publice în PIB a scăzut pentru Belgia, Irlanda, Noua Zeelandă, Olanda și Marea Britanie, în timp ce pentru Canada, Franța, Italia, Norvegia, Spania, Suedia și Elveția s-au înregistrat creșteri. În anul 2009 s-au înregistrat ușoare creșteri ale ponderii cheltuielilor publice în PIB, pe fundalul măsurilor adoptate de țări în contextul crizei economice și financiare.

Pe ansamblul perioadei analizate, evoluția cheltuielilor publice evidențiază nivelurile (% în PIB) cele de ridicate în anul 1913 în Australia (18,3%) și Elveția (16,5%), țări care în 2009 au înregistrat nivelurile cele mai scăzute (pentru Australia de 34,2%, iar Elveția 34,1%). De asemenea, în Norvegia și Suedia ponderile cheltuielilor publice în PIB s-au menținut la nivelurile cele mai scăzute înainte de cel de al Doilea Război Mondial, pentru ca în anul 1996 să fie printre cele mai mari.

Nivelurile și tendințele diferite în evoluția cheltuielilor publice sunt influențate și de modelul social-economic promovat prin politica guvernelor aflate la putere. Sub acest aspect, se conturează tendința ca guvernele cu orientare social-democratică (mai pronunțat de stânga) să promoveze politici și modele cu un accent mai puternic pe socializarea consumului (prin redistribuirea PIB) și finanțarea mai intensă a unor acțiuni de interes public, ceea ce duce la proporții mai ridicate ale cheltuielilor publice. Spre deosebire, guvernele cu orientare politică liberală sau conservatoare (de dreapta) optează, ca tendință, pentru limitarea proporțiilor redistribuirii PIB, punând accentul pe satisfacerea necesităților sociale în varianta privată, și înregistrând un nivel mai redus al cheltuielilor publice finanțate de stat.

Pe de altă parte, diferențele existente, privind nivelurile de dezvoltare economico-sociale dintre cele două mari grupuri de țări, au impus limite diferite de implicare a statului în efectuarea de cheltuieli publice. Din acest punct de vedere, este de admis că și posibilitățile de redistribuire a PIB sunt mai reduse pentru țările sărace, comparativ cu cele de care dispun țările bogate, având în vedere dimensiunile diferite ale părților din produsul național ce rămân pentru satisfacerea nevoilor de consum personal.

Caracterizarea *structurii cheltuielilor publice* poate fi realizată din punctul de vedere al ponderii (greutății specifice) a diferitelor categorii de cheltuieli publice fie în total cheltuieli publice, fie în totalul cheltuielilor dintr-o anumită grupă (de exemplu, ponderea cheltuielilor publice pentru învățământ în total cheltuieli publice pentru acțiuni social-culturale, ponderea cheltuielilor publice pentru învățământ în total cheltuieli publice etc.), ponderi calculate după relația:

$$GS_{CP_i} = \frac{CP_i}{CP_t} \cdot 100$$

unde:

$GS_{CP_i}$  – ponderea (greutatea specifică) a cheltuielilor publice din categoria „i”

$CP_i$  – volumul cheltuielilor publice din categoria „i”

$CP_t$  – cheltuieli publice totale (sau dintr-o anumită grupă)

Cunoașterea ponderii diferitelor categorii de cheltuieli publice este necesară pentru a urmări spre realizarea căror obiective au fost orientate resursele financiare publice, precum pentru a efectua comparații pe plan internațional.

Structura cheltuielilor publice realizate de diferite țări evidențiază situații diferite, inclusiv sub aspectul preocupărilor luate în considerare. În acest sens este de remarcat că în țările dezvoltate o pondere mai mare revine cheltuielilor publice pentru acțiuni sociale, inclusiv de protecție socială, de gospodărire comunală, în timp ce în țările în curs de dezvoltare accentul

cade pe acțiunile cu caracter economic. O explicație rezidă în preocupările impuse fiecăreia din cele două țări de realitatea economico-socială cu care se confruntă. Pentru țările dezvoltate sectorul privat asigură o puternică dezvoltare, ceea ce permite statului să-și concentreze preocupările și să orienteze resursele financiare publice cu prioritate în sfera asigurărilor sociale. Țările în curs de dezvoltare se confruntă însă cu nevoia de a pune bazele unei dezvoltări economice, implicând mai puternic sectorul economic de stat, dat fiind că cel privat nu dispune de resursele necesare unui progres mai rapid. Pentru aceste țări, cheltuielile publice vizând activitatea economică reprezintă circa 30-40% din totalul cheltuielilor publice.

În caracterizarea cheltuielilor publice, un interes major prezintă cunoașterea tendințelor și *dinamicii* lor, pe ansamblu și pe categorii, în diferite etape ale evoluției societății omenești, cu elemente specifice pe grupuri de țări și de la o țară la alta.

În același timp, este de remarcat că dinamica cheltuielilor publice a fost marcată de apariția și amplificarea proceselor inflaționiste, fenomen ce trebuie să se ia în considerare prin exprimarea volumului lor, atât în prețuri curente cât și prețuri constante, pentru a reflecta mai exact consumurile reale la care se referă.

Dinamica cheltuielilor publice poate fi apreciată cu ajutorul unor indicatori care exprimă mutațiile survenite, în mărimi absolute sau relative, nominale sau reale, ale acestora, de la o perioadă la alta, urmărind asigurarea comparabilității datelor.

Modificarea (creșterea) absolută a cheltuielilor publice se determină, în principiu, ca diferență între nivelul cheltuielilor publice dintr-o perioadă luată ca bază de comparație și cel înregistrat în perioada curentă. Ea se poate stabili în expresie nominală sau reală.

Astfel, modificarea (creșterea) absolută nominală rezultă ca diferență între mărimea cheltuielilor publice înregistrate în cele două perioade, care însă sunt exprimate prin prețurile practicate în fiecare dintre acestea, conform relației următoare:

$$\Delta C_{p_{1/0}}^n = C_{p_1}^n - C_{p_0}^n$$

în care:

$\Delta C_{p_{1/0}}^n$  - modificarea cheltuielilor publice (în expresie nominală);

$C_{p_1}^n$  - cheltuielile publice realizate, în prețuri curente (în expresie nominală), în perioada curentă;

$C_{p_0}^n$  - cheltuielile publice realizate, în prețuri curente (în expresie nominală), în perioada de bază.

Modificarea (creșterea) reală a cheltuielilor publice se calculează ca diferență între mărimile cheltuielilor publice realizate în două perioade, dar exprimate prin același nivel de preț, adică evaluate în prețuri constante. Această modificare poate fi redată sintetic prin relația:

$$\Delta C_{p_{1/0}}^r = C_{p_1}^r - C_{p_0}^r$$

în care:

$\Delta C_{p_{1/0}}^r$  - modificarea cheltuielilor publice (în expresie reală);

$C_{p_1}^r$  - cheltuielile publice realizate, în prețuri constante, în perioada curentă;

$C_{p_0}^r$  - cheltuielile publice realizate în prețuri constante, în perioada de bază.

în care

$$C_{p_1}^r = \frac{C_{p_1}^n}{I_{p_{1/0}}}$$

iar :

$$I_{p_{1/0}} = \frac{P_1}{P_0}$$

unde:

$P_1$  - nivelul prețurilor în perioada curentă;

$P_0$  - nivelul prețurilor în perioada de bază.



Pe de altă parte, în caracterizarea dinamicii cheltuielilor publice este de interes și cunoașterea mărimilor relative (în procente) ale modificărilor privind cheltuielile publice. În acest scop, se pot utiliza următorii indicatori:

- Indicele creșterii relative nominale ( $I_{cm}$ ), care exprimă raportul dintre modificarea cheltuielilor publice în expresie nominală dintr-o anumită perioadă și mărimea cheltuielilor publice nominale din perioada de bază:

$$I_{cm} = \frac{\Delta C p_{1/0}^n}{C p_0^n} \cdot 100$$

- Indicele creșterii relative reale ( $I_{crr}$ ), care se bazează pe aceleași elemente de calcul, exprimate însă în mărime reală, și anume:

$$I_{crr} = \frac{\Delta C p_{1/0}^r}{C p_0^r} \cdot 100$$

Acești indici permit aprecieri mai realiste din punct de vedere al dinamicii cheltuielilor publice, și concluzii utile pentru comparațiile în timp și spațiu.

În același cadru, se mai poate utiliza un indicator sintetic ce caracterizează dinamica cheltuielilor publice denumit elasticitatea cheltuielilor publice în raport cu P.I.B., al cărui calcul se poate efectua conform relației următoare:

$$K_e = \frac{\frac{\Delta C p}{C p}}{\frac{\Delta P.I.B.}{P.I.B._0}}$$

în care:

$K_e$  - coeficientul elasticității cheltuielilor publice, față de P.I.B.;

$\Delta C p$  - variația volumului cheltuielilor publice;

$C p_0$  - volumul total al cheltuielilor publice, în perioada de bază;

$\Delta P.I.B.$  - variația mărimii PIB;

$P.I.B._0$  - mărimea absolută a PIB, în perioada de bază.

La același rezultat se poate ajunge și prin raportarea indicelui de modificare a cheltuielilor publice la indicele de modificare a PIB, folosind următoarea relație de calcul:

$$K_e = \frac{I_{Cp}}{I_{PIB}}$$

unde:

$$I_{Cp} = \frac{\Delta C p}{C p_0} \cdot 100$$

$$I_{PIB} = \frac{\Delta P.I.B.}{P.I.B._0} \cdot 100$$

Coeficientul de elasticitate poate fi apreciat ca având o relevanță mai mare, deoarece favorizează aprecierea dinamicii cheltuielilor publice prin prisma ritmului de creștere a acestora, față de ritmul de creștere a P.I.B. Din acest punct de vedere, o constatare generală privind dinamica cheltuielilor publice este deosebit de semnificativă și anume că, pe termen mediu și lung, ritmul de creștere al cheltuielilor publice, a devansat ritmul de creștere al P.I.B., în toate țările. Aceasta confirmă tendința generală de sporire a ponderii cheltuielilor publice în PIB și, implicit, de folosire a unei părți tot mai mari din produsul creat, pentru finanțarea de acțiuni considerate de interes public.

#### 7.4. Factori de influență asupra evoluției cheltuielilor publice

În contextul mai larg al evoluției cheltuielilor publice, analiza acestora evidențiază influența exercitată de către o multitudine de factori cu semnificații diferite. Tendința generală de creștere și chiar ritmul mai rapid al cheltuielilor publice față de cel al P.I.B. pot fi explicate prin acțiunea următoarelor grupuri de factori de influență:

a) *factori demografici*. Asupra volumului și structurii cheltuielilor publice au exercitat și exercită o puternică influență creșterea populației globului, precum și modificările structurale ale acesteia pe vârste, categorii socio-profesionale etc. Atât pe plan mondial, cât și pe țări este confirmată statistic tendința generală de creștere a populației, antrenând creșterea nevoii de utilități publice. Explozia demografică caracteristică secolului XX are un corespondent și în amplificarea activității instituțiilor publice și a acțiunilor cu caracter public finanțate de stat, în toate țările lumii. Modificarea numărului și structurii populației pe categorii de vârstă și socio-profesionale apare ca factor cu influență importantă asupra evoluției cheltuielilor publice prin prisma acțiunilor cu caracter social ce se finanțează, mai ales, pentru protejarea celor din categoriile de vârstă mică sau înaintată. Așa, de exemplu, creșterea duratei medii de viață apare ca element cu impact indirect asupra creșterii proporției populației de vârstă înaintată, pentru care sunt necesare acțiuni de protecție socială finanțate de stat.

Sub aspectul modificărilor pe plan socio-profesional, un element important îl reprezintă creșterea numărului populației ocupate în sectorul public, coroborată cu preocupările pentru dezvoltarea cadrului adecvat reciclării forței de muncă, restructurări și recalificări profesionale, pe fundalul extinderii acțiunilor vizând securitatea și protecția socială.

b) *factori economici*. Din această grupă de factori, o influență majoră exercită gradul de dezvoltare economică și de modernizare a economiei fiecărei țări, ca și cel de implicare a statului în susținerea progresului economic, în general, inclusiv prin acțiuni de stabilizare a economiei și de stimulare a creșterii economice. În acest cadru, este de remarcat faptul că în majoritatea țărilor, statul s-a implicat în economie, atât prin sprijinirea cu subvenții a sectorului privat al acesteia, cât și prin dezvoltarea sectorului economic public, creând și dezvoltând unele ramuri sau subramuri economice, considerate de interes strategic național etc., ceea ce a determinat sporirea cheltuielilor publice în ansamblu.

În același sens, odată cu apariția fenomenelor destabilizatoare în economie și societate, de tipul crizelor și șomajului, a devenit necesară și s-a realizat intervenția statului prin cheltuieli publice pentru contracararea conjuncturii nefavorabile, relansarea economiei și creșterea economică durabilă.

Un factor economic cu influență semnificativă asupra creșterii cheltuielilor publice în expresie nominală îl reprezintă moneda națională. În majoritatea țărilor lumii, în secolul nostru, s-a manifestat, adesea, cu putere fenomenul deprecierii monetare, uneori provocată de către stat, tocmai pentru a finanța cheltuieli publice sporite, având ca efect direct creșterea sumei absolute a cheltuielilor efectuate, care a fost net superioară creșterii reale a consumurilor publice.

c) *factori sociali*. Într-o accepțiune mai largă, factorii sociali și-au manifestat în conexiune cu cei economici. Din acest punct de vedere, preocuparea statului pentru o mai bună repartizare a veniturilor în societate, între indivizi sau grupuri de populație, și acordarea de sprijin material unor categorii sociale defavorizate au exercitat o influență majoră în direcția creșterii cheltuielilor publice. În același timp, dezvoltarea rețelei de instituții social-culturale, în consonanță cu cerințele de progres și civilizație, a determinat sporirea sumelor alocate de stat, în acest scop, contribuind la amplificarea cheltuielilor bugetare, în ansamblu.

Cu deosebire după cel de-al doilea război mondial, s-a manifestat o creștere puternică a acțiunilor de protecție și securitate socială finanțate de stat, mai ales, în țările dezvoltate.

d) *Urbanizarea*. Fenomen care presupune crearea și dezvoltarea de centre urbane, respectiv transformarea localităților rurale și adaptarea lor la cerințele unei civilizații superioare, urbanizarea presupune un consum colectiv sporit de resurse, în general. Astfel, ea a devenit un factor important de creștere a cheltuielilor cu caracter public la nivelul colectivităților de acest tip, concretizându-se prin finanțarea de lucrări publice edilitare, construcții de străzi, canalizare, gospodărie comunală, locuri de agrement, lăcașe de cultură etc.

e) *factori militari*. Factorii cu caracter militar a căror prezență se leagă, mai ales, cu politica externă a țărilor, au exercitat o influență puternic resimțită în dinamica cheltuielilor publice, acțiunile cu caracter militar având aportul cel mai ridicat la sporirea dimensiunilor acestora, în majoritatea țărilor lumii. În acest sens, sunt de remarcat analizele întreprinse și concluziile la care au ajuns cercetătorii acestui domeniu. Astfel, studiile efectuate de către americanul Harold Groves, atrag atenția asupra faptului că una din cauzele majore ale creșterii cheltuielilor publice au fost războaiele, în general și cele două războaie mondiale în special. La rândul său, germanul Robert Nöll von der Nahmer constată că factorii principali care explică creșterea cheltuielilor publice sunt înarmările, războaiele și lichidarea urmărilor războaielor, iar americanul James Buchanan conchide că cheltuielile federale (SUA) au crescut în salturi, cele mai spectaculoase având loc în timp de război.

f) *factori politici*. Acțiunea acestor factori decurge, în principal, din opțiunile grupărilor politice aflate la putere într-o țară sau alta. Un rol decisiv, în acest sens l-a avut trecerea de la statul-jandarm la statul-providență. Politica de stat intervenționistă este orientată, doctrinar, spre implicarea mai profundă a acestuia în viața socială și economică, presupunând cheltuieli publice mult sporite. Spre deosebire, guvernele de orientare liberală promovează, de regulă, o politică ce se opune intervenției statului, mai ales, în economie, ceea ce antrenează o limitare a acțiunilor finanțate de stat, respectiv a cheltuielilor publice.

Mai mult, guvernele de orientare social-democratică, care pun accentul pe protecția oferită de stat categoriilor sociale defavorizate, privilegiază intervenția prin cheltuieli publice și realizează, astfel, o redistribuire mai accentuată între membrii societății.

Pe lângă factorii semnalati în cazul multor țări dezvoltate și, mai ales, al celor în curs de dezvoltare, o contribuție importantă la creșterea cheltuielilor statului a avut-o volumul mare al plăților în contul datoriei publice, îndeosebi al dobânzilor aferente acesteia.

Creșterea cheltuielilor publice constituie, deci, un fenomen caracteristic societății moderne, care confirmă poziția exprimată de Adolph Wagner cu privire la acțiunea unei "legi a nevoilor financiare crescânde ale statului și organelor autonome" în raport cu evoluția cererii de utilități publice.

## **7.5 Caracterizare generală a principalelor categorii de cheltuieli publice (bugetare)**

### **7.5.1 Caracterizare generală a cheltuielilor publice pentru acțiuni social-culturale**

Cheltuielile publice bugetare din această categorie joacă un rol deosebit de important prin impactul pe care îl au asupra dezvoltării fiecărei țări sub aspect social și economic, contribuind din plin la progresul umanității, în general.

Rolul pozitiv îndeplinit de cheltuielile cu acțiuni social-culturale a determinat tendința statului modern de asumare a unor sarcini sporite, vizând îmbunătățirea posibilităților de acces al cetățenilor la serviciile caracteristice acestui domeniu, cu atât mai mult, cu cât revoluțiile tehnico-științifice au amplificat nevoia de instruire și cunoaștere, ca premise indispensabile mersului ascendent al omenirii.

Prin conținutul acestor cheltuieli, sunt avute în vedere acțiuni de interes general ce se întreprind în scopul asigurării de servicii publice destinate populației, în ansamblu, sau anumitor

categorii ori indivizi, fie gratuit, fie cu plată redusă față de costurile acestora, inclusiv sub forma acordării unor sume de bani (burse, pensii, indemnizații etc.).

Condițiile concrete și formele specifice de manifestare a lor sunt determinate de natura activității instituțiilor publice profilate pe acest domeniu, între care: școli, spitale, biblioteci, teatre, filarmonici etc.

Prin prisma impactului lor asupra produsului național, aceste cheltuieli apar, în prim plan, drept consumuri definitive de resurse, determinând diminuarea PIB, respectiv a avuției naționale. Pe de altă parte, este însă recunoscut impactul lor pozitiv indirect asupra PIB, prin contribuția adusă la crearea unor premise favorabile sporirii acestuia, deoarece majoritatea acțiunilor de acest fel antrenează creșterea capacității creatoare și a potențialului productiv al națiunii.

În condițiile specifice lumii contemporane, în majoritatea statelor s-au înregistrat creșteri importante ale acestor cheltuieli, atât în sume absolute, cât și ca pondere în PIB și în total cheltuieli bugetare. În țările dezvoltate, ponderea cheltuielilor publice pentru acțiunile social-culturale în totalul cheltuielilor publice depășește 60%, în timp ce în cazul țărilor în curs de dezvoltare situația se prezintă în mod diferit, ponderea cheltuielilor publice pentru acțiuni social-culturale fiind cu mult inferioare primului grup de țări, 25-30% din cheltuielile totale..

Diferențierea importantă între cele două grupuri de țări trebuie puse în primul rând, pe seama nivelului diferit de dezvoltare, care impune limite de redistribuire a PIB și priorități diferite în alocarea resurselor respective pe categorii de cheltuieli. Așa, de pildă, s-a conturat ca o caracteristică faptul că în majoritatea țărilor slab dezvoltate statul alocă sume mai mari pentru acțiuni economice și dezvoltarea infrastructurii, ceea ce reprezintă o opțiune firească, dar implică alocații mai mici și ponderi mai reduse în PIB ale căror categorii de cheltuieli.

În ceea ce privește structura internă a cheltuielilor pentru acțiuni social-culturale, se disting următoarele subgrupe: **cheltuieli pentru învățământ; cheltuieli pentru cultură și artă; cheltuieli pentru ocrotirea sănătății; cheltuieli cu securitatea socială**. Într-o altă variantă de grupare, primele două se regăsesc împreună sub denumirea de cheltuieli pentru educație.

Din punct de vedere al compoziției reale a acestei categorii de cheltuieli, înregistrată în diferite țări, ponderea cea mai mare aparține, în țările dezvoltate, subgrupe referitoare la securitate socială, care în ultimele decenii a reprezentat peste 50% din totalul cheltuielilor social-culturale în țări ca: Germania, Franța, Danemarca, Marea Britanie etc. Spre deosebire, în țările în curs de dezvoltare, ponderea cea mai ridicată în totalul cheltuielilor social-culturale revine celor pentru învățământ. Prin comparație, ponderea cea mai mică în cheltuielile din această categorie o dețin cele pentru cultură și artă, atât în țări dezvoltate, cât și în țările în curs de dezvoltare.

Sursa principală de finanțare a cheltuielilor pentru acțiuni social-culturale o constituie fondul bugetar, respectiv bugetul public. În mod obișnuit, ele se reflectă în raport cu aria de interese vizate, în fiecare dintre verigile sistemului bugetar, regăsindu-se, fie în bugetul general sau federal, fie în bugetele locale ale unităților administrativ teritoriale sau ale statelor membre ale unei federații.

În mai multe țări, o a doua sursă de finanțare o reprezintă anumite fonduri cu destinație specială, cum sunt: fondul asigurărilor sociale, fondul de sănătate, fondul de șomaj etc.

Deoarece unele dintre instituțiile cu caracter social-cultural desfășoară și activități aducătoare de venituri, o parte din cheltuieli se poate acoperi din surse proprii, ceea ce semnifică o autofinanțare parțială.

În fine, o altă sursă de finanțare o reprezintă ajutoarele financiare externe acordate, fie de către instituții și organisme internaționale (UNICEF, UNESCO), fie de alte state, de regulă, de către cele industrializate celor în curs de dezvoltare.

#### *7.5.1.1. Caracterizarea generală a cheltuielilor publice pentru învățământ*

Cheltuielile bugetare pentru învățământ constituie o componentă definitorie a cheltuielilor cu caracter social-cultural, ocupând un loc central între acțiunile finanțate de către

stat, în cadrul acestei categorii, în actuala etapă a evoluției societății, confirmând creșterea rolului învățământului ca factor de progres și civilizație. Recunoașterea contribuției decisive a școlii, ca lăcaș de cultură, de instruire și formare profesională, la propășirea societății moderne, cu deosebire în condițiile revoluțiilor științifice contemporane, a impus dezvoltarea și modernizarea rețelelor școlare și, implicit, alocarea din bugetele publice a unor sume tot mai mari pentru finanțarea învățământului.

Constatările referitoare la corelația dintre nivelul de dezvoltare al învățământului și progresul economic și social, în diferite țări, au convins guvernele despre necesitatea îmbunătățirii învățământului, ca premisă indispensabilă pentru asigurarea prosperității economice și ridicarea gradului de civilizație, inclusiv a nivelului de trai al oamenilor.

Constituie o realitate faptul că, în toate țările, se manifestă o preocupare susținută a statelor pentru o mai bună organizare și dezvoltare a învățământului public gratuit sau cu taxe reduse ori pentru sprijinirea celui privat prin subvenții, ceea ce implică cheltuieli publice sporite pentru acțiuni de învățământ.

După ce la finele secolului trecut, statul cheltuia, în acest scop, mult sub 1% din PIB, în secolul nostru ponderea cheltuielilor cu învățământul în PIB a crescut semnificativ depășind în unele țări chiar 7%, în unii ani bugetari. Ponderea cheltuielilor publice pentru învățământ în produsul intern brut este determinată atât de proporția sectorului public în totalul activităților economico – sociale în fiecare țară, precum și de intensitatea folosirii cheltuielilor publice pentru sprijinirea sau influențarea învățământului.

În același timp, este evident că proporțiile ce revin cheltuielilor cu învățământul în ansamblul cheltuielilor publice variază, atât în timp, cât și în spațiu, mai ales dintre cele în curs de dezvoltare, confruntându-se cu dificultăți de finanțare a acțiunilor de învățământ, fie și la nivelul strictului necesar.

Evoluția fluctuantă, dar în general, în creștere, a acestor cheltuieli a fost determinată de acțiunea mai multor factori, cantitativi și calitativi. Între aceștia, creșterea numărului populației, în general, și a celei de vârstă școlară, în special, ca factor demografic, a influențat sensibil creșterea cheltuielilor pentru învățământ, determinând asumarea de către guvernele democratice a unor obligații mult mai mari în sfera organizării și dezvoltării învățământului public gratuit sau cu taxe mult inferioare costurilor reale. Creșterea numărului celor ce frecventează școala, în aceste condiții, a făcut necesară sporirea alocațiilor, în primul rând, pentru asigurarea bazei tehnico-materiale a rețelei instituțiilor de învățământ.

Concomitent, ca factor cu acțiune corelată, au sporit cheltuielile de funcționare a instituțiilor școlare, mai ales cele de personal, decurgând, în primul rând, din creșterea numărului cadrelor didactice.

În același context, ca factor cu influență majoră, a acționat reconsiderarea cadrului reglementativ privind învățământul, în sensul introducerii obligativității sale, în multe țări, cel puțin la nivelul inferior de școlarizare. Aceasta s-a corelat cu extinderea sferei de cuprindere a populației în învățământ, incluzând și alte categorii de persoane, care anterior nu erau școlarizate.

Un alt factor cu impact puternic în sensul creșterii cheltuielilor de acest fel a fost progresul tehnic și modernizarea economiei naționale, care a impus o pregătire generală și profesională a lucrătorilor la nivel mai înalt. În acest sens, nevoia de forță de muncă calificată superior, capabilă să lucreze cu o productivitate a muncii mai mare, se consideră a fi un factor de presiune asupra guvernelor, inclusiv din partea patronatului, pentru alocarea de sume sporite în vederea finanțării învățământului, devenit un obiectiv de interes general. Această nevoie s-a coroborat cu impactul revoluției tehnico-științifice contemporane, ale cărei cuceriri pot fi puse în valoare doar de un personal cu înaltă calificare. Câștigul rezultat pe această cale interesează nu

numai indivizii sau grupurile de indivizi, ci și societatea, în ansamblu, având un suport material în efectul de creștere a PIB și de dezvoltare a economiei naționale.

În aceeași direcție a acționat ca factor de influență și creșterea gradului de dotare procesului de învățământ, în general, prin asigurarea unei baze tehnice superioare cantitativ și calitativ, dar și mai costisitoare. În acest sens, tendințele de informatizare a societății generează un interes mai larg, individual, dar și social, implicând profund școala și amplificând sarcina publică de finanțat.

De asemenea, în concordanță cu evoluția generală și implicit cu cea din sfera învățământului un alt factor de sporire a cheltuielilor publice, în acest domeniu, este reprezentat de creșterea generală a costurilor procesului de învățământ, inclusiv sub impactul deprecierii monedelor naționale. În fapt, creșterea absolută a cheltuielilor cu învățământul trebuie explicată și prin acțiunea factorului inflaționist, concretizat în creșterea prețurilor pentru toate consumurile de resurse privind procesul de învățământ.

În funcție de structura funcțională a rețelei instituțiilor școlare publice, cheltuielile cu învățământul se pot grupa pe trepte ale acestuia, respectiv pentru învățământul: preșcolar; primar; secundar; universitar; postuniversitar. Fiecare tip de instituție școlară realizează, atât cheltuieli comune celorlalte, cât și unele specifice procesului de învățământ corespunzător treptei respective.

În principiu, însă, cheltuielile pentru învățământ, ca și cele social-culturale, în ansamblu, se împart în două grupe mari, și anume: cheltuieli de investiții, denumite și de capital; cheltuieli curente denumite și de funcționare.

Din prima grupă fac parte cheltuielile pentru crearea și dezvoltarea bazei tehnico-materiale a procesului de învățământ, constând în clădiri, terenuri, utilaje, echipamente de laborator, mobilier școlar etc., fiind concretizate, deci, în bunuri de natura mijloacelor (activelor) fixe cu care se dotează instituțiile de învățământ pentru a putea funcționa.

Din a doua grupă fac parte toate cheltuielile reprezentând consumuri legate de funcționarea fiecărei instituții reprezentând materiale de laborator, combustibil, energie, apă, rechizite, servicii poștale, reparații și întrețineri curente ale mijloacelor fixe etc., dar ponderea cea mai mare o au, în mod firesc, salariile și plățile asimilate lor pentru personalul didactic și auxiliar.

*Sursele de finanțare* folosite în cazul cheltuielilor pentru învățământ sunt cele comune acțiunilor social-culturale, dar în mod deosebit se remarcă faptul că, în cazul învățământului public, ele se asigură, în principiu, din fondul bugetar, cheltuielile respective fiind incluse, fie în bugetul administrației centrale, fie în bugetele locale. În mai mică măsură, instituțiile de învățământ public pot utiliza și alte resurse, (în afara celor bugetare) și anume, atunci când activitatea instituției școlare favorizează obținerea directă a unor venituri, mai ales, de tipul taxelor, fiind aplicabilă și autofinanțarea parțială a acestora.

În unele țări se practică pe scară largă, ca sursă de finanțare, contribuțiile sau taxele școlare suportate de către cei interesați, stabilite la un nivel, care, de regulă, este inferior costurilor, statul acoperind în acest caz, numai o parte a cheltuielilor efectuate cu instituțiile școlare.

Uneori, se utilizează, ca surse de finanțare, donațiile făcute de alte persoane sau ajutoare externe primite din partea unor organizații internaționale sau a altor state.

Instituțiile de învățământ privat își acoperă cheltuielile din resurse proprii, adică se autofinanțează, dar ele pot fi și subvenționate parțial, de către stat. În acest caz, sursele de bază sunt fie taxele școlare, fie eventualele venituri din activități anexe proprii, fie donațiile (sponsorizările).

În cazul instituțiilor de învățământ superior din unele țări dezvoltate sunt cunoscute și practicate modalități de finanțare de la bugetul public, ce se diferențiază în funcție de opțiunea acestora sau prin reglementări elaborate de forul coordonator. O asemenea modalitate constă în

alocarea sumelor repartizate din bugetul statului la dispoziția instituțiilor de învățământ sub formă de credite bugetare, iar acestea se administrează, în mod direct și independent de către fiecare instituție, alături de eventualele venituri proprii, efectuând cheltuielile necesare. O altă modalitate de finanțare presupune acordarea sumelor necesare ca ajutoare financiare, în mod direct studenților, fie sub formă de burse, fie sub formă de împrumuturi utilizabile pe parcursul școlarizării, urmând să fie restituite din venituri obținute după absolvirea facultății și încadrarea în muncă.

În cazul țărilor în curs de dezvoltare, o regulă mai generală de finanțare a învățământului este aceea de alocare din bugetul public a sumelor repartizate fiecărei instituții pentru efectuarea tuturor cheltuielilor aprobate prin bugetul de stat.

Impactul pozitiv profund al cheltuielilor cu învățământul asupra dezvoltării durabile a societății, pe fundalul revoluțiilor tehnico-științifice contemporane, face ca ele să fie considerate veritabile investiții în capital uman sau "în resurse umane" valorificabile pe termen lung, cu cel mai ridicat randament. Studii întreprinse în această direcție atestă aportul important adus de învățământ la creșterea economică, în plan mondial, apreciat pentru deceniul anterior la cote cuprinse între 16 și 30% din sporul de PIB. În aceeași idee, prin prisma productivității muncii s-a relevat interacțiunea puternică dintre nivelul acestui indicator și numărul de clase (de școală) absolvite de către subiecți, în sensul unei creșteri exponențiale a celui dintâi în raport cu cel de-al doilea.

Din aceste considerente, un aspect important al deciziilor, în acest domeniu, se referă la dimensiunile sau volumul acestor cheltuieli determinate pe bază de criterii obiective, urmărind obținerea de efecte sociale utile maxime cu eforturi financiare minime.

În finanțarea acestor cheltuieli este necesară asigurarea unui grad de eficiență economico-socială cât mai ridicat. Din acest punct de vedere prezintă un interes major urmărirea conexiunilor ce se stabilesc indirect între cheltuielile cu învățământul, pe de o parte și dezvoltarea economico-socială concretizată în PIB, pe de altă parte. În acest sens, la nivel macroeconomic se impune corelarea dimensiunii cheltuielilor privind învățământul cu indicatorii social-economici, în primul rând cu PIB, inclusiv prin determinarea ponderii lor în PIB. Sub cel din urmă aspect, în ultima perioadă, s-a conturat tendința de cuantificare a prevederilor bugetare pentru diferite categorii de cheltuieli, respectiv a celor cu învățământul, pornind de la o cotă

$$C_{pip} = PIB_p \cdot c$$

procentuală minimă din PIB, conform relației:

în care:  $C_{pip}$  – cheltuieli publice pentru învățământ prevăzute în buget;

$PIB_p$  – produsul intern brut previzibil;

$c$  – cota procentuală din PIB destinată acestor cheltuieli.

Prin prisma cerințelor de eficiență, se acceptă ca logică și necesară verificarea corelației dintre creșterea cheltuielilor cu învățământul, pe de o parte, și creșterea PIB, pe de altă parte, deoarece, principal, efectul scontat a se obține prin învățământ trebuie să includă și un spor de productivitate a muncii, care se regăsește într-un spor de PIB. Pe seama sporului de PIB ar urma să se recupereze cheltuielile cu învățământul, realizând și o creștere suplimentară a acestuia în viitor.

În consecință, pentru aprecierea eficienței acestor cheltuieli se apelează la calcularea unor indicatori caracteristici, între care și termenul de recuperare. Acest indicator se calculează în baza raportului dintre volumul cheltuielilor pentru învățământ și sporul de PIB realizabil într-un interval de timp, fără a se delimita cu exactitate creșterea (de PIB) rezultată ca efect al acestora. În același timp și în mod implicit, ritmul de creștere a PIB trebuie să condiționeze ritmul de creștere a cheltuielilor cu învățământul. Aceste condiții se pot exprima schematic prin relațiile:

$$I_{PIB} > I_{Cpi}$$

sau

$$\frac{PIB_1}{PIB_0} > \frac{C_{pi1}}{C_{pi0}}$$

în care: PIB – produsul intern brut;

$C_{pi}$  – cheltuieli publice pentru învățământ;

$I_{PIB}$  – indicele produsului intern brut;

$I_{Cpi}$  – indicele cheltuielilor publice pentru învățământ.

iar

$$\frac{\Delta PIB}{PIB_0} > \frac{\Delta C_{pi}}{C_{pi_0}}$$

unde:  $\Delta PIB$  – variația (modificarea) mărimii produsului intern brut;

$\Delta C_{pi}$  – variația (modificarea) mărimii cheltuielilor publice pentru învățământ

Totuși, această condiționare nu exclude acceptarea unor situații particulare în care ritmul creșterii cheltuielilor cu învățământul poate să nu concorde sau să devanseze pe cel al creșterii PIB, mai ales când se produc transformări profunde în economie și societate, inclusiv în sfera învățământului.

Corelarea cheltuielilor pentru învățământ cu rezultatele obtenabile în plan economic și social, impune structurarea adecvată a rețelei de învățământ astfel încât absolvenții să poată pune în valoare cunoștințele acumulate în școală. Sub acest aspect, un impact puternic îl are cunoașterea evoluției reale de pe piața muncii, pentru adaptarea rețelei școlare și a ofertei de absolvenți la cerințele acesteia.

În asigurarea eficienței maxime a acțiunilor finanțate în domeniul învățământului, un interes deosebit prezintă aplicarea metodei numite “analiza cost –avantaje ”sau “cost-beneficii”. Această metodă pornește de la considerentul că în orice acțiune întreprinsă se presupun anumite eforturi sau costuri și se obțin anumite rezultate. În acest sens, pentru acțiuni specifice învățământului se pune problema delimitării, pe de o parte a elementelor de efort sau de cost caracteristice și, pe de altă parte, a elementelor de efect sau de beneficii, denumite generic avantaje ce decurg din înfăptuirea acțiunilor finanțate.

În principiu, este necesară compararea mai multor variante de realizare a acțiunilor respective, fiecare dintre acestea presupunând costuri diferite și avantaje diferite, pentru a opta asupra variantei în care raportul dintre cele două variabile este mai favorabil. Se admite, deci, că același obiectiv sau scop ar putea fi atins pe mai multe căi folosind mijloace diferite și antrenând costuri si avantaje diferite.

Astfel, în cazul cheltuielilor cu învățământul, o bună parte dintre elementele de cost sunt cuantificabile și permit compararea lor pentru alegerea variantei optime. Acestea apar ca elemente de cost obișnuite, comune și altor domenii de activitate, cum sunt consumurile materiale de orice fel, inclusiv uzura echipamentelor sau cheltuielile de personal. Pentru elementele de avantaje, în mod direct, pot rezulta anumite venituri (la nivelul indivizilor sau instituțiilor), dar, mai ales, indirect apare contribuția la creșterea produsului național prin valorificarea superioară a capacității de muncă și a productivității muncii cadrelor calificate în școală.

În analiza cost-avantaje a cheltuielilor cu învățământul se acordă o semnificație deosebită relației dintre vârsta indivizilor școlarizați și câștigul realizat. Se admite principial că o creștere a treptei de instruire în școală trebuie să se regăsească într-un spor de venit realizat de către absolvent. În acest caz, abordarea eficienței acțiunilor de învățământ la nivelul persoanelor interesate să frecventeze cursurile unei școli presupune ca “avantajul” să se concretizeze într-o sumă suplimentară de venit obținut de individ pe seama instruirii suplimentare. Pentru aprecierea eficienței, sub acest aspect, se ia în calcul întreaga durată a vieții active, determinând mărimea



câștigului obținabil suplimentar pe seama punerii în valoare a cunoștințelor dobândite prin studiile absolvite, la un loc de muncă retribuit corespunzător. În același context, în evaluarea costurilor devine necesar să se țină seama, atât de cheltuielile directe finanțate din fonduri publice sau din alte surse private, cât și de așa-zisele cheltuieli indirecte, suportate din venituri ale familiilor, etc., inclusiv cele concretizate în “lipsa de câștig” pe perioada studiilor, care îi afectează pe viitorii absolvenți ai școlilor.

Aplicarea metodei cost-avantaje la domeniul învățământului se axează pe ideea că aceste cheltuieli reprezintă o investiție producătoare de venituri viitoare pentru individ și societate. Prin urmare, atât indivizii, cât și statul ar trebui să fie interesați în formarea profesională a membrilor societății de o manieră care să limiteze costurile la nivelul cel mai redus posibil și să favorizeze amplificarea avantajelor, asigurând concordanța cât mai deplină între cererea și oferta de forță de muncă, nu numai pe ansamblu ci și pe diferite specializări. Din acest punct de vedere este recomandată adaptarea continuă a rețelei de învățământ, pe tipuri de școli și forme de pregătire generală sau profesională, pentru a permite evitarea unor cheltuieli suplimentare cu recalificarea forței de muncă.

#### *7.5.1.2. Caracterizarea generală a cheltuielilor publice pentru cultură, artă, sport*

Pentru realizarea unor obiective ale politicii sociale privind serviciile culturale, artistice, sportive etc. autoritățile statului utilizează o parte din resursele financiare publice pentru organizarea unor acțiuni sau întreținerea și funcționarea unor instituții specializate în aceste domenii. Resursele financiare destinate culturii contribuie la creșterea calității factorului uman, acțiuni care își aduc aportul la formarea personalității umane. Aceste resurse intră în componența “investiției în resurse umane”, ele au un efect indirect, dar influențează pozitiv activitatea economică și socială și, în final, contribuie la creșterea economică.

Cheltuielile publice pentru cultură au în structura lor diferite componente; în unele țări ele apar împreună cu acțiunile pentru culte, activități sportive și de tineret, iar în altele apar sub forma cheltuielilor pentru “recreere, cultură, culte”. În mod obișnuit asemenea cheltuieli dețin în bugetele statelor, ponderi relativ reduse, atât în totalul cheltuielilor social-culturale, cât și în totalul cheltuielilor publice.

Instituțiile și acțiunile finanțate în cadrul acestor cheltuieli sunt cele de cultură (biblioteci, muzee, case de cultură, edituri), instituții artistice (teatre, case de film, filarmonici), acțiunile sportive și de tineret, cultele. Activitatea desfășurată de aceste instituții se poate concretiza în anumite bunuri materiale (care au și o valoare spirituală) cum sunt: cărțile, filmele, discurile, picturile, sculpturile sau se prezintă sub forma unor servicii culturale, spirituale, artistice, sportive, cum sunt: concertele, spectacolele de teatru, operă, balet, campionate sau concursuri sportive etc.

Aceste particularități influențează și sistemul de finanțare a acțiunilor respective. Așa de pildă, în cazul producerii de bunuri materiale, se desfășoară o activitate cu caracter economic, chiar dacă este generată de o muncă de creație literară sau artistică. Din vânzarea acestor bunuri se obțin venituri care sunt folosite pentru autofinanțarea activității respective. Realizarea serviciilor culturale, artistice și sportive se poate face gratuit sau cu plată (taxe, tarife sau prețuri) care însă, nu acoperă întotdeauna valoarea de piață a serviciului respectiv. De aceea, în aceste cazuri, instituțiile respective au nevoie de subvenții ce se asigură din bugetul statului sau din alte surse. Este de remarcat că instituțiile cultural-artistice pot fi publice, de importanță națională sau locală, sau pot fi proprietate particulară.

Instituțiile și activitățile cultural-artistice, cultele, acțiunile sportive și de tineret se finanțează de la bugetul statului fie integral, fie parțial, prin acordarea de subvenții în completarea veniturilor lor proprii. În totalul cheltuielilor publice pentru cultură preponderente

sunt cheltuielile curente (de personal, materiale), cheltuielile de capital având o pondere mai redusă.

În afara bugetului, finanțarea cheltuielilor publice pentru cultură se mai realizează și din veniturile proprii ale instituțiilor respective, realizate din activități specifice. În această categorie se includ instituțiile artistice de spectacole, muzicale etc. care obțin venituri din activitatea desfășurată. O importanță mare o au donațiile și sponsorizările, ca resurse ce acoperă o parte din cheltuielile acestor instituții. În toate țările, legislația fiscală prevede o serie de facilități pentru persoanele fizice sau juridice care sprijină material sau financiar activități culturale, artistice, sportive, religioase, etc.

#### 7.5.1.3. Caracterizarea generală a cheltuielilor publice pentru ocrotirea sănătății

Starea de sănătate a populației unei țări reprezintă unul din cei mai importanți factori care asigură desfășurarea normală a vieții și tuturor activităților într-o societate. Din acest motiv, ocrotirea sănătății este o preocupare permanentă a fiecărui membru al societății, dar în egală măsură și a colectivității, în ansamblul său. În acest scop, statele pun în aplicare o politică sanitară adecvată, ca parte integrantă a politicii sociale și pentru înfăptuirea ei, în numeroase țări ale lumii se cheltuiesc importante resurse financiare.

Cheltuielile pentru sănătate prezintă o tendință de creștere, datorită unor factori, cum sunt: amplificarea nevoilor de ocrotire a sănătății, ca efect al creșterii numărului populației și modificării structurii sale; accentuarea unor noi factori de risc; creșterea costului prestațiilor medicale; sporirea personalului medical antrenat în serviciile sanitare etc. Aceste cauze, dar și racordarea serviciilor medicale la revoluția tehnico-științifică contemporană în domeniu, determină ca ponderea cheltuielilor publice cu ocrotirea sănătății să fie semnificativă în totalul cheltuielilor social-culturale, în ansamblul cheltuielilor publice și în PIB.

Volumul mare de cheltuieli, specific țărilor dezvoltate, din sfera ocrotirii sănătății se datorează manifestării unui cumul de condiții: pe de o parte, existența fondurilor publice necesare acoperirii cheltuielilor, pe de altă parte creșterea cererii de servicii medicale, din cauza îmbătrânirii demografice a populației, preocupărilor sporite pentru menținerea unei stări de sănătate optime, dar și sporirea costului unui act medical.

Există și mari disparități între grupe de țări și în ceea ce privește modul de finanțare a cheltuielilor cu sănătatea. În țările dezvoltate există două categorii de cheltuieli pentru sănătate, din punct de vedere al celui care le suportă: cheltuieli publice și cheltuieli private. Ponderea cheltuielilor private pentru sănătate înregistrează valori medii între 26% și 33% pentru țările dezvoltate în timp ce în țările în curs de dezvoltare aceste valori sunt nesemnificative, sau nici nu apar în raportări internaționale.

Ca și în cazul celorlalte acțiuni social-culturale, și în domeniul ocrotirii sănătății funcționează *instituții medicale de stat și particulare*.

*Cheltuielile publice* pentru sănătate reprezintă însă numai acea parte finanțată din fondurile publice, fiind reflectate în bugetele publice.

Resursele financiare alocate ocrotirii sănătății au ca scop fie realizarea de *investiții* (construcții de unități sanitare și dotarea lor cu aparate, tehnică medicală, instrumentar, mijloace de transport specifice etc.), fie, mai ales, *întreținerea curentă* și funcționarea normală a rețelei sanitare (salarii și alte drepturi de personal, materiale sanitare, medicamente, hrană, cheltuieli de întreținere și reparații etc.).

De regulă, în țările dezvoltate în această grupă de cheltuieli se cuprind finanțările pentru instituțiile sanitare (publice), cercetări în domeniul medical, administrația în acest sector și acoperirea (totală sau parțială) a cheltuielilor persoanelor cu îngrijirea sănătății. În afara acestora, există cheltuieli cu caracter medical efectuate prin intermediul unor instituții speciale (case de asigurări de sănătate sau alte organizații mutuale) care se bazează pe cotizațiile plătite de salariați, patroni și alte surse.

În funcție de sistemul de ocrotire a sănătății folosit într-o țară, pot predomina cheltuielile bugetare care se efectuează de administrația publică, sau cheltuielile care se finanțează pe seama cotizațiilor sociale suportate de salariați și agenții economici.

În acest sens, sunt cunoscute în practica internațională, două sisteme principale de finanțare a sănătății, și anume: sistemul german (cunoscut ca sistemul Bismarck inițiatorul său încă din anul 1883); sistemul englez (denumit și sistemul Beveridge după numele celui care l-a conceput).

*Sistemul german* se bazează pe cotizații obligatorii suportate, în părți egale, de salariați și de întreprinderi. Aceste cotizații se mobilizează la instituții specializate, denumite Case de Asigurări, care încheie contracte cu “prestatorii” de servicii medicale (medici, farmaciști) și prin care se finanțează cheltuielile pentru consultații, tratamente specifice etc. În cadrul acestui mecanism, cunoscut și sub denumirea de asigurare socială (publică) de sănătate, asigurații plătesc contribuții administrate distinct de Casa de Asigurări. Nivelul contribuției este corelat atât cu nivelul venitului individual al asiguratului și cu nivelul fondului de salarii dintr-o firmă și nu este legat de riscul personal de îmbolnăvire. Administratorul fondului este terț plătitor, decontând serviciile prestate pentru asigurați. În principiu, asigurații (cetățenii) nu suportă direct costul serviciilor medicale de care beneficiază.

În acest sistem din bugetul de stat (prin ministerul de resort, cel al sănătății) se finanțează doar anumite programe de prevenire a sănătății și o parte din cheltuielile instituțiilor medicale (dotări, o parte din salarii etc.). Bugetul de stat apare însă implicat și în subvenționarea, în anumite limite, a fondului asigurărilor de sănătate, în cazul în care cheltuielile specifice nu pot fi acoperite doar pe seama resursele financiare provenite din contribuții.

Cu adaptări și elemente caracteristice, un astfel de sistem se aplică în numeroase țări, ca Germania, Franța, Belgia, Olanda, Luxemburg, România etc.

*Sistemul englez* oferă servicii medicale, în principiu, gratuite pentru toți cetățenii, statul finanțând din bugetul public ocrotirea sănătății prin Sistemul Național de Sănătate (SNS). În acest sistem, pacienții nu plătesc nimic, dar au obligația de a se înscrie la un medic, acesta primind remunerația de la S.N.S. pe bază de contract încheiat cu această instituție. Finanțarea bugetară a sănătății acoperă, de regulă, circa 85%, restul resurselor (15%) asigurându-se din alte fonduri sau prin plata parțială de către pacienți a costului medicamentelor.

În România, în ultimul deceniu al secolului XX, s-a optat pentru o variantă a sistemului german prin înființarea Casei Asigurărilor de Sănătate, prin care sunt administrate și fondurile destinate ocrotirii sănătății.

În principiu, sursele de finanțare a acțiunilor de ocrotire a sănătății sunt compuse din:

- *bugetul public*, care deține, în multe țări cea mai mare pondere în acoperirea cheltuielilor din această grupă. Astfel, din bugetul de stat, se finanțează, în principal, crearea și funcționarea instituțiilor sanitare publice, dar și unele acțiuni speciale în acest domeniu, mai ales dintre cele cu caracter profilactic, de masă (vaccinări, tratarea anumitor boli profesionale etc.);

- *contribuții (cotizații) pentru asigurări de sănătate*, care sunt suportate în mod obligatoriu de salariați, patroni sau alte persoane fizice. Mărimea acestora diferă în funcție de cuantumul veniturilor (salariilor) realizate în, mai ales de specificul activităților desfășurate;

- *resurse de la populație*, care sunt cheltuite în calitate de pacienți, în cazul când persoanele respective nu sunt cuprinse în sistemul asigurărilor de sănătate sau suportă parțial costul prestațiilor medicale, medicamentelor, tratamentelor;

- *ajutor extern*, întâlnit mai ales în cazul țărilor în curs de dezvoltare, sub forme ale ajutoarelor bănești nerambursabile oferite de organizații specializate (Organizația Mondială a Sănătății, Crucea Roșie Internațională etc.), precum și sub formă de împrumuturi cu destinație sanitară, de exemplu, cele oferite prin finanțarea unor programe ale Băncii Mondiale.

Similar altor domenii, și în domeniul ocrotirii sănătății se pune cu mare acuitate problema eficienței cu care sunt cheltuite resursele alocate. În general, activitățile specifice sănătății generează mai multe categorii de efecte: medicale, sociale și economice, care concretizează aspecte ale eficienței acestor cheltuieli.

*Efectele medicale* vizează rezultatele concrete ale acțiunilor privind ocrotirea sănătății (consultații, analize, diagnostic, tratamente) și se reflectă în refacerea și păstrarea sănătății persoanelor beneficiare de asistență medicală. Aceste efecte au în general un caracter individual.

*Efectele sociale* reflectă eficiența acțiunilor de ocrotire a sănătății la nivelul întregii societăți și se răsfrâng asupra stării de sănătate a întregii populații. Ele sunt reprezentate printr-o serie de indicatori statistici, cum sunt: speranța medie de viață la naștere, natalitatea, morbiditatea, mortalitatea infantilă și cea generală etc. care dau conținut eficienței sociale.

*Efectele economice* constau în reducerea perioadelor de incapacitate de muncă, eradicarea unor boli profesionale, creșterea perioadei active a vieții, consolidarea capacității de muncă etc. Aceste efecte duc la economisirea unor importante fonduri financiare și în ansamblu la creșterea PIB, fiind o expresie a eficienței economice a cheltuielilor cu sănătatea.

Eficiența economică poate fi determinată folosind mai multe metode, printre care cele mai cunoscute sunt:

- *analiza cost-beneficiu*, care compară costurile diferitelor servicii medicale, cu rezultatele exprimate în bani ale acestora; această metodă are aplicare relativ redusă datorită numărului restrâns de „produse” ale serviciilor medicale care pot fi evaluate în bani;

- *analiza cost-eficacitate* presupune compararea costului serviciilor medicale cu eficiența exprimată prin nivelul unor indicatori cum ar fi: număr de îmbolnăviri evitate, ani de supraviețuire, grad de recuperare etc., fiind utilă în compararea diferitelor metode de tratament pentru o anumită maladie.

#### 7.5.1.4 Caracterizarea generală a cheltuielilor publice pentru securitate socială

Securitatea socială\* cuprinde ansamblul acțiunilor întreprinse de societate pentru prevenirea, diminuarea sau înlăturarea consecințelor unor evenimente considerate ca riscuri sociale, care repercutează negativ asupra vieții și nivelului de trai al cetățenilor. Riscurile implicate sunt de natură fizică (cele care afectează parțial sau total capacitatea de muncă), riscuri economice (care împiedică o persoană să exercite o activitate producătoare de venit) sau riscuri sociale (care diminuează în mod substanțial veniturile persoanelor și implicit mijloacele de subzistență).

Securitatea socială este o componentă de mare importanță a politicilor sociale promovate de toate statele lumii, cuprinzând acțiuni care diferă, însă, de la o țară la alta. În acest sens, diferitele state finanțează cheltuieli cu o structură diversă în care se remarcă acordarea de ajutoare, alocații, indemnizații etc., unor categorii de persoane confruntate cu dificultăți materiale majore.

Cheltuielile cu securitatea socială se structurează, la rândul lor, pe mai multe *componente*, ce presupun forme și tehnici distincte, și anume:

- cheltuieli pentru asigurările sociale;
- cheltuieli pentru asistență socială;

Mărimea globală a cheltuielilor cu securitatea socială diferă de la o țară la alta, în funcție de potențialul economic, de numărul și structura populației, de orientarea politicilor sociale. O apreciere globală a proporțiilor lor, arată că, în majoritatea țărilor dezvoltate, ele reprezintă între 50% și 80% din totalul cheltuielilor social-culturale, ocupând un loc important și în ansamblul cheltuielilor publice

---

\* În unele țări această noțiune este sinonimă cu protecția socială

În prezent, mecanismele financiare pentru realizarea securității sociale în diferite țări dezvoltate se caracterizează prin:

- situarea la baza acțiunilor privind asigurarea securității sociale a principiului mutualității și solidarității sociale;
- universalizarea acordării ajutoarelor sau prestațiilor sociale;
- existența unor instituții specializate din sectorul public și privat care furnizează prestații sau servicii sociale;
- practicarea de cotizații salariale și patronale pentru constituirea fondurilor destinate finanțării cheltuielilor cu securitatea socială;
- instituirea (sau nu) a unui venit minim garantat.

Resursele financiare destinate securității sociale reprezintă (în țările dezvoltate) concretizarea unor vaste programe sociale, cele mai semnificative fiind legate de combaterea sărăciei și șomajului, ajutorarea familiilor cu mulți copii, a persoanelor cu handicap etc.

Sursele de finanțare a cheltuielilor cu securitatea socială deși prezintă diferențieri, pot fi sintetizate în raport cu categoriile de acțiuni finanțate astfel:

Cheltuielile pentru *asigurările sociale* se finanțează pe seama contribuțiilor salariaților, a liber-profesioniștilor și a patronilor, la care se mai pot adăuga subvențiile de la bugetul de stat, din fondurile asigurărilor sociale.

Cheltuielile pentru *asistență socială* se acoperă în principal pe seama resurselor din bugetul statului, dar și din fonduri speciale, precum și a resurselor provenite din donații sau contribuții voluntare, etc. La aceste resurse interne, se adaugă, în unele țări, și resursele externe provenite de la organisme internaționale specializate.

Sistemele de finanțare a cheltuielilor pentru securitatea socială, în diferite țări, se caracterizează prin folosirea a două tipuri de surse, și anume: *contributive* și *necontributive*. Primul tip se bazează pe plata de contribuții sau cotizații sociale, iar cel de al doilea pe finanțări din bugetul statului, între ele neexistând, însă, o linie de demarcație strictă. Se constată că ambele sisteme se confruntă în prezent cu serioase probleme pe linia asigurării echilibrului între resursele procurate și plățile de efectuat.

Cheltuielile pentru *asigurările sociale* reprezintă componenta principală a cheltuielilor publice pentru securitate socială atât prin aria de cuprindere, cât și prin proporțiile deținute în cadrul cheltuielilor publice cu securitatea socială. Principale componente sunt cheltuielile pentru pensii, cheltuielile pentru protecția șomerilor și cheltuielile pentru ocrotirea sănătății.

#### **Cheltuielile publice pentru pensii**

Obiectivul principal al pensiilor, numite și asigurări sociale pentru vârstă înaintată, este de a asigura un venit sigur celor care au pierdut capacitatea de muncă din cauza vârstei înaintate. Subsumat acestuia pot fi menționate încă două obiective secundare: redistribuirea economiilor sau a investițiilor

Asigurările de pensii pot fi organizate atât în sistemul public, cât și în cel privat. Între asigurările private și cele publice nu există raporturi de excludere. Chiar în lipsa complementarității sau a concurenței, cele două sisteme se pot influența și susține reciproc – extinderea și generalizarea sistemelor publice ar diminua posibilitățile de organizare a celor private iar acestea din urmă, în caz de eșec, ar găsi un suport în primele.

Sistemele publice de pensii sunt de obicei finanțate după principiul PAYG (pay as you go), în care beneficiile actuale sunt finanțate din contribuțiile actuale, la care se pot adăuga, într-o anumită măsură, și resurse financiare publice colectate prin impozite generale și redistribuite prin bugetul public. Valoarea pensiilor este predeterminată (adesea prin corelare cu valoarea salariului și durata angajării), iar mărimea contribuțiilor depinde de mecanismul ales. Principalul obiectiv

al sistemul PAYG este asigurarea bunăstării pe baza principiului redistribuirii inter și intra-generaționale

Sistemul public românesc de pensii și alte drepturi de asigurări sociale a fost construit după modelul german, fiind un sistem de tip redistributiv, având la bază o asigurare în legătură cu munca, în cea mai mare parte a sa, resursele fiind constituite din contribuțiile achitate de participanții la sistem, în dependență directă cu veniturile asigurate, iar redistribuirea, prin repartitie, făcându-se proporțional cu nivelul contribuțiilor plătite și, implicit, cu veniturile asigurate.

În comparație cu sistemul anterior, actualul sistem păstrează principiul repartitiei “pe baza căruia fondurile realizate se redistribuie pentru plata obligațiilor ce-i revin”, însă prevede schimbări fundamentale în modul de aplicare, respectiv în stabilirea și în plata contribuțiilor de asigurări dar și în ceea ce privește rolul statului. Contribuțiile se stabilesc în cote diferite în funcție de condițiile de muncă (normale, deosebite sau speciale), cotele de contribuții urmând să fie aprobate anual prin legea bugetului asigurărilor sociale de stat .

Sistemul de pensii publice din țara noastră este coordonat de către Casa Națională de Pensii Publice (fosta Casă Națională de Pensii și Alte Drepturi de Asigurări Sociale - CNPAS) care a fost înființată prin Legea 19/2000 .

#### Cheltuielile pentru protecția șomerilor

Protecția șomerilor a devenit, în majoritatea statelor lumii, o preocupare însemnată în condițiile în care șomajul afectează într-o manieră complexă, dar inegală ca intensitate, forța de muncă din diferite spații, sectoare, ramuri și subramuri ale economiei

Protecția șomerilor poate fi finanțată din bugetul public (necondiționat de contribuția persoanelor, mai puțin practicat în zilele noastre) sau printr-un sistem bazat pe asigurări de șomaj.

Asigurările de șomaj reprezintă o formă specială de asigurare ce compensează lipsa veniturilor pe o perioadă limitată de timp ca urmare a pierderii locului de muncă. Programele de asigurare pentru șomaj au fost create inițial pentru a furniza o formă de asistență financiară celor care și-au pierdut locul de muncă și care sunt în căutarea altuia. În cele mai multe țări persoanele cu dizabilități, incapabile de muncă, sau cei care și-au pierdut locul de muncă de o lungă perioadă de timp nu sunt cuprinși în acest sistem.

Finanțarea sistemelor de asigurare pentru șomaj diferă de la țară la țară. Chiar dacă atât angajatorii cât și angajații contribuie la fondul de asigurare (ca principale surse) diferențele constau atât în modalitățile de calcul ale acestora cât și în prezența sau absența sursei suplimentare care, de regulă, este cea guvernamentală.

De asemenea diferențe se observă și atunci când este vorba de tipologia mecanismelor și măsurilor de suport social destinate șomerilor. Astfel beneficiile destinate șomerilor, care diferă în funcție de legislația fiecărei țări, se încadrează în două seturi de măsuri: pasive și active.

Beneficiile financiare, sub formă de indemnizații, ajutoare de șomaj, apar ca instrumente specifice pentru **măsurile pasive de protecție socială** a șomerilor și sunt corelate cu veniturile dobândite în perioada ocupării, iar durata de furnizare a acestora este limitată. Având în vedere salariul anterior disponibilizării, vechimea în muncă și stagiul de cotizare se acordă asigurarea de șomaj diferențiat de la o țară la alta. De pildă, în Suedia ajutorul de șomaj este stabilit la un nivel ridicat și poate atinge până la 90% din venitul realizat anterior. În alte țări, precum SUA, nivelul ajutorului de șomaj este stabilit la un prag de 30-50% din câștigul obținut anterior de muncitorii calificați, respectiv 60% din câștigul muncitorilor necalificați. Aceste beneficii se mai individualizează prin aceea că pot avea un nivel regresiv sau fix, stabilit pe săptămână și egal pentru toți beneficiarii. Totodată, trebuie menționat faptul că aceste beneficii nu se pot îndrepta către persoanele voluntar neocupate. În ceea ce privește asistența socială pentru șomeri, alocațiile

se acordă din resurse bugetare (funcționând pe baze necontributive), nu sunt limitate în timp, și de ele pot beneficia și alte categorii ale populației, care sunt defavorizate.

Se apreciază faptul că beneficiile de șomaj, ca formă generică a unor sume de bani acordate șomerilor, pot genera și efecte „perverse” în rândul șomerilor, cu repercusiuni negative asupra întregii economii. Astfel, acordarea unei sume care se apropie de nivelul salariului net conduce la un comportament din partea șomerilor caracterizat prin dezinteres față de redobândirea statului de persoană ocupată, ceea ce determină o scădere la nivelul întregii economii a ocupării forței de muncă. Se atribuie deci o importanță deosebită în determinarea nivelului acestor prestații, care, în majoritatea țărilor este stabilit în mod deliberat spre descurajare. În state precum Danemarca, Canada și Olanda beneficiile pentru șomaj se situează la nivelul concediului medical de scurtă durată, iar în Germania, Ungaria sau Grecia, beneficiile pentru șomaj apar la un nivel mai redus decât cele care sunt destinate refacerii sănătății. Italia și Bulgaria stabilesc cuantumul ajutorului de șomaj la un nivel fix.

Aceste beneficii pot genera efecte negative și prin durata de acordare. Aceasta este cea care presupune o problemă de risc moral (șomerii preferă să stea mai mult în șomaj decât ar face-o în absența prestației). În principiu durata de șomaj eficientă pentru o persoană este cea pe care aceasta ar alege-o dacă ar fi ca ea să își finanțeze șomajul din propriile economii sau împrumutându-se pe o piață de capital perfectă. Ineficiența survine în cazul în care un individ preferă să stea în șomaj mai mult deoarece asigurarea a redus costul marginal pe care acest individ trebuie să-l suporte cât stă în șomaj. Perioada de timp pentru care șomerul încasează ajutorul de șomaj variază între 4 și 32 de luni. Țări precum Ungaria, Italia, Olanda, SUA, Marea Britanie au stabilit o perioadă de plată limitată la 6 luni, Franța și Germania acordă beneficii pe o perioadă cuprinsă între 4 și 32 de luni, iar Bulgaria are o durată de furnizare a beneficiilor de 13 săptămâni. În cele mai multe dintre țări ajutorul se corelează și cu vârsta șomerului, rezultând o relație de directă proporționalitate între aceasta și perioada de plată (se mărește perioada pentru cei de peste 50 de ani, în țări precum Suedia sau Franța)

**Măsurile active** pentru combaterea șomajului marchează un concept relativ nou atât în teorie cât și în practică și se referă la acele măsuri care vizează crearea de noi locuri de muncă, reconversia profesională, având scopul declarat de creștere a ocupării la nivelul unei unități administrativ teritoriale bine determinate (localitate, regiune sau ramură industrială).

În mod concret se consideră că pentru combaterea șomajului este nevoie de creșterea prestațiilor active: orice mărire a nivelului ajutorului de șomaj va conduce pe termen lung la creșterea ratei șomajului, pe când crearea de noi locuri de muncă și recalificarea șomerilor vor conduce la absorbirea lor, la scăderea ratei șomajului. Aplicarea măsurilor active reclamă transferarea de resurse bănești de la plata ajutoarelor de șomaj către direcțiile amintite și multe țări procedează la utilizarea lor (Belgia, Franța, Danemarca, Germania). Alte țări nu-și pot permite astfel de transferuri deoarece fondurile bănești nu sunt suficiente și atunci ele sunt orientate prioritar spre alocații sau ajutoare bănești.

Măsurile active de combatere a șomajului se caracterizează printr-o eficacitate sporită, reprezentând direcția spre care trebuie să se tindă, pentru a asigura funcționarea optimă a pieței forței de muncă. Chiar dacă aceste măsuri se dovedesc a fi mai costisitoare decât simpla acordare de ajutoare financiare, deoarece necesită întocmirea de programe și studii de fundamentare pentru a răspunde cât mai bine necesităților beneficiarilor, ele au efecte pe termen lung, contribuind la creșterea gradului de ocupare și astfel la progresul economic. Politicile pasive, au, totuși, rolul lor benefic în societate, acestea putând fi însă îmbunătățite pe latura mărimii și a duratei de acordare astfel încât să aibă o eficiență crescută, iar pentru prevenirea abuzurilor este necesară o administrare corespunzătoare a ajutorului de șomaj.

În România, protecția șomerilor se realizează , în cea mai mare parte, printr-un sistem de asigurări obligatorii de șomaj, bazat pe contribuții obligatorii ale asiguraților și prestații acordate persoanelor aflate în situația de șomaj.

Organizarea și reglementarea protecției șomerilor s-a realizat inițial (în perioada socialistă șomajul nu a fost recunoscut oficial) prin Legea nr. 1/1991, care a fost modificată în repetate rânduri, conducând la adoptarea în anul 2002 a Legii nr. 76 privind sistemul asigurărilor pentru șomaj și stimularea ocupării forței de muncă. Reforma sistemului de protecție a șomerilor a demarat mai consistent în anul 2002, odată cu adoptarea Legii nr. 76/2002 privind sistemul asigurărilor pentru șomaj și stimularea ocupării forței de muncă. Noua lege modifică în mod semnificativ sistemul de protecție a șomerilor, atât sub aspect instituțional, cât și financiar.

Ministerul Muncii (regăsit sub diferite denumiri : Ministerul Muncii, Familiei și Egalității de Șanse, sau Ministerul Muncii, Familiei, Protecției Sociale și Persoanelor Vârstnice, așa cum este organizat în prezent) este instituția responsabilă cu elaborarea, promovarea și implementarea politicilor și strategiilor Guvernului în domeniul social.

Ministerului Muncii îi revine sarcina de a crea un cadru legislativ și instituțional necesar fundamentării, elaborării, implementării și monitorizării politicilor, programelor și a strategiilor în domeniul social. Instituția specializată în protecția șomerilor și stimularea ocupării forței de muncă este, în prezent, Agenția Națională de Ocupare a Forței de Muncă (ANOFM).

Din bugetul asigurărilor pentru șomaj se finanțează cheltuielile pentru protecția pasivă ( plata indemnizațiilor de șomaj, plățile compensatorii acordate potrivit legii), o parte din măsurile active (finanțarea măsurilor pentru stimularea ocupării forței de muncă și a măsurilor pentru prevenirea șomajului, finanțarea serviciilor de formare profesională pentru persoanele ) și alte cheltuieli (finanțarea studiilor, rapoartelor și analizelor privind piața muncii, cheltuielile Agenției Naționale pentru Ocuparea Forței de Muncă etc.)

#### **Cheltuielile pentru asistență socială**

Cheltuielile pentru *asistență socială* vizează finanțarea acțiunilor întreprinse de societate pentru ocrotirea și susținerea materială persoanelor care nu beneficiază de asigurările sociale sau protecția socială și sunt în imposibilitatea de a obține venituri minime necesare traiului, între care: persoane în vârstă fără susținători, săraci, handicapați, invalizi, orfani și văduve de război, emigranți, foști combatanți etc.

Formele concrete de realizare a cheltuielilor din această categorie sunt variate, dar cel mai adesea reprezentate prin ajutoare sau indemnizații de asistență socială. În unele țări, ca SUA, Suedia, Marea Britanie, o pondere însemnată au alocațiile pentru familii nevoiașe și emigrante. Semnificative sunt în majoritatea țărilor cheltuielile în cadrul asistenței sociale acordate *bătrânilor sau altor persoane marginalizate social*, sub forma unor sume de bani, sau prestații de servicii prin instituții specializate finanțate de către autoritățile publice.

#### ***7.5.2 Caracterizare generală a cheltuielilor pentru servicii publice generale, ordine publică și siguranță națională***

Cheltuielile din această categorie se grupează după structura organizatorică a autorităților publice generale, care cuprinde:

- a) *organele puterii și administrației publice*, în cadrul cărora includ:
  - instituția (sau administrația) prezidențială;
  - organele puterii legislative centrale și locale (parlamente, consilii sau autorități locale);
  - organele puterii judecătorești;
  - organele executive centrale și locale (guvern, ministere, prefecturi, primării și alte instituții).



b) *organele de ordine publică* în care se cuprind: poliția, jandarmeria, securitatea națională, servicii de informații, servicii speciale de protecție și pază.

Cheltuielile pentru serviciile publice generale satisfac necesități publice, de ordin general, care interesează întreaga societate, având un caracter indivizibil și dând substanță suveranității unui stat. În acest scop, toate statele alocă importante resurse financiare din bugetul public.

Cheltuielile pentru servicii publice generale diferă (ca mărime și structură) de la o țară la alta, mai ales în funcție de nivelul de dezvoltare economică și socială. În țările dezvoltate cheltuielile cu această destinație au ponderi între 10%-15% în totalul cheltuielilor publice și de aproximativ 4% în produsul intern brut, în timp ce în țările în curs de dezvoltare de aproximativ 10%-20% și chiar mai mari, respectiv 2%-6% în produsul intern brut.

În cadrul cheltuielilor pentru servicii publice generale, cheltuielile curente sunt predominante (aproximativ 85%) și se concretizează în salarii și alte drepturi bănești, achiziții de bunuri și servicii, cheltuieli administrativ-gospodărești ș.a. Prin cheltuielile de capital (circa 15%) se finanțează investiții în construcții, dar mai ales în înzestrări cu echipamente de informatizare, mijloace de transport, tehnică specială.

Principala sursă de finanțare a acestor cheltuieli o reprezintă bugetul de stat central sau bugetele locale, în funcție de subordonarea instituțiilor respective. Mai există și alte surse de finanțare, cum ar fi: venituri proprii realizate din anumite activități specifice, donații, ajutoare financiare externe, credite externe, mai ales în cazul combaterii în comun a unor activități criminale transfrontaliere.

Eficiența cheltuielilor pentru servicii publice generale se poate exprima cu ajutorul unor indicatori specifici, cum ar fi:

- "densitatea administrației", care exprimă numărul persoanelor ocupate în aparatul de stat, la 1000 de locuitori;
- "costul administrației publice", care arată mărimea cheltuielilor publice aferente finanțării aparatului de stat, ce revin la 1000/ sau 1.000.000 u.m. PIB.

### ***7.5.3 Caracterizare generală a cheltuielilor publice pentru apărare națională***

Cheltuielile de apărare se împart, în funcție de destinația lor concretă, în două mari categorii: directe și indirecte.

*Cheltuielile militare directe* cuprind cheltuielile cu întreținerea forțelor armate în țară sau în cadrul bazelor militare din alte țări și se concretizează în procurarea de bunuri și servicii necesare bunei funcționări a organismului militar, precum și pentru dotarea cu armament, tehnică de luptă și echipamentul specific. Aceste cheltuieli figurează în bugetul Ministerului Apărării. În afara acestora, există și alte cheltuieli cu caracter și finalitate militară finanțate din fonduri speciale separate de bugetul de stat, sau există și anumite cheltuieli "civile" legate de activitățile militare cuprinse în bugetele altor ministere.

*Cheltuielile militare indirecte* sunt considerate cele legate de lichidarea urmărilor războaielor sau pentru pregătirea unor viitoare acțiuni armate. În această categorie se includ plăți în contul datoriei publice contractate pentru înzestrarea armatei sau pentru ducerea războaielor; despăgubiri de război datorate de țările învinse; cheltuieli de refacere a propriei economii distruse; plăți de pensii cuvenite orfanilor, invalizilor și văduvelor de război; cercetări științifice cu finalitate militară ș.a.

Privite din punctul de vedere al conținutului economic, cheltuielile militare prezintă o structură aparte, în sensul că ponderea cheltuielilor militare curente este mai apropiată de ponderea cheltuielilor militare de capital. Dacă volumul cheltuielilor curente destinate întreținerii forțelor armate (cheltuieli materiale, de personal, transferuri) depinde în principal de efectivele armatei, cheltuielile de capital, destinate tehnicii militare, dezvoltării și modernizării acesteia, presupune alocarea unor însemnate resurse financiare. Această orientare este mai pregnantă în

cazul marilor puteri nucleare care au acordat (și acordă) prioritate cheltuielilor de capital în raport cu cheltuielile curente.

Analiza cheltuielilor militare la nivel mondial arată că de la sfârșitul deceniului al IX-lea se constată o relativă reducere a volumului acestora, ca efect al încetării "războiului rece" și al tratatelor privind dezarmarea și încetarea experiențelor nucleare. Astfel, în 1987 cheltuielile militare mondiale erau evaluate la peste 1.000 mld. dolari SUA, în 1992 ele totalizau 815 mld., iar în 1997, aproximativ 700 mld. Reduceri semnificative au fost efectuate în special de țările dezvoltate ale căror cheltuieli militare au scăzut de la 850 mld. dolari SUA în 1987 la 669 mld. în 1993, reprezentând o scădere de 3% pe an.

Din anul 2001 cheltuielile publice militare s-au înscris pe o tendință de creștere, în perioada 1997-2007, volumul cheltuielilor militare pe plan mondial înregistrând o creștere de 37% în termeni reali, ajungându-se ca în prezent cheltuielile militare globale să ajungă la nivelul sfârșitului anilor '80.

Cheltuielile pentru apărare au crescut într-o manieră vertiginoasă în cadrul SUA și al aliaților săi occidentali, dar și în cadrul țărilor din Orientul Mijlociu și Asia Centrală și de Est. De altfel, Statele Unite sunt țara care are cele mai mari cheltuieli militare, de aproape 45% din totalul mondial, fiind urmate de state ce dețin 5-6% din acest total (Franța, Marea Britanie, Rusia, China, Japonia )

O caracteristică a cheltuielilor militare o reprezintă faptul că ele sunt finanțate în toate țările din bugetele centrale (ale statelor), la care se pot adăuga resurse financiare provenite de la anumite alianțe militare și credite externe

Volumul acestor cheltuieli și mai ales creșterea lor au efecte nefavorabile asupra dezvoltării economice și sociale ale statelor lumii luate în mod individual, dar și la nivel mondial. Aceste cheltuieli consumă importante resurse materiale, umane și financiare. În scopuri militare sunt scoase din circuitul economic semnificative cantități de materii prime, combustibili, energie, materiale etc., care se folosesc pentru a asigura întreținerea forțelor armate, instruirea și echiparea efectivelor.

Există și un important consum de resurse umane, deoarece o mare parte din forța de muncă înalt calificată este implicată direct sau indirect în servicii legate de apărarea națională, de industria care lucrează pentru armată. În cercetarea științifică din domeniul militar sunt antrenați mulți cercetători științifici, alte cadre deosebit de bine pregătite profesional, iar cheltuielile de cercetare-dezvoltare cu caracter militar reprezintă 20-25% din cheltuielile mondiale pentru toate destinațiile.

În cazul în care pentru activitățile cu caracter militar sau pentru industria militară sunt necesare importuri sau se fac împrumuturi în exterior, statele sunt obligate la un important efort valutar care influențează negativ rezervele valutare sau duce la creșterea datoriei externe.

Aceste considerente conduc la concluzia că nivelul cheltuielilor militare și creșterea lor au influențe nefavorabile asupra activităților civile și că ele deturneză resurse importante către scopuri neproductive. Caracterul neproductiv al cheltuielilor militare impune o dimensionare corectă a lor în funcție de obiectivele politicii stabilite pentru acest domeniu, în condițiile asigurării securității fiecărei țări.

#### ***7.5.4. Caracterizare generală a cheltuielilor publice pentru acțiuni economice***

În cadrul cheltuielilor publice pentru acțiuni economice, cu un loc central revine celor suportate direct din bugetul statului, care se pot grupa în:

- cheltuieli cu dezvoltarea sectorului economic de stat;
- cheltuieli cu acordarea de subvenții;
- cheltuieli cu cercetarea științifică și dezvoltarea tehnologică.

**Cheltuielile pentru dezvoltarea sectorului economic** de stat se finanțează direct din bugetul de stat și se concretizează în realizarea unor obiective economice constând în: construirea de noi întreprinderi; dezvoltarea, modernizarea sau reutilizarea, de proporții mai mari, a întreprinderilor existente; răscumpărarea întreprinderilor preluate în proprietatea statului (naționalizate) de la întreprinzătorii privați; plăți legate de datoriile contractate de stat pentru dezvoltarea acestui sector, inclusiv a dobânzilor aferente. În principiu, acestea reprezintă cheltuieli de investiție în obiective economice proprietate de stat.

**Cheltuielile cu acordarea de subvenții** vizează, în esență, acoperirea pierderilor pe care le pot înregistra întreprinderile, atât din sectorul privat, cât și din cel public, ca urmare a acțiunii unor factori cu impact negativ, inclusiv a practicării unor prețuri mai scăzute, controlate de stat, pentru anumite bunuri și servicii destinate consumului intern sau exportului. Finanțarea acestor acțiuni, prin acordarea de subvenții din bugetul public, se justifică prin prisma interesului național, de a asigura, pe de o parte, un consum satisfăcător de bunuri și servicii strict necesare pentru populație, la prețuri acceptabile, sau stimularea exporturilor, ca suport al încasărilor în valută, iar pe de altă parte, recuperarea cheltuielilor și obținerea unui profit acceptabil pentru întreprinderile furnizoare.

Mărimea cheltuielilor de acest tip depinde atât de condițiile de producție și vânzare ale întreprinderilor, cât și de nivelul la care se angajează statul să subvenționeze diferitele produse și servicii de acest fel, garantând întreprinzătorilor obținerea unui venit satisfăcător.

În principiu, se poate admite că mărimea acestui venit (profit) trebuie să fie comparabilă cu cea posibilă de realizat pe piața internă, prin vânzarea bunurilor și serviciilor respective la prețuri libere, nederijate de stat. Prin urmare, statul se angajează să garanteze producătorilor respectivi un asemenea nivel de preț (obtenabil pe piața internă în condițiile non-intervenției sale), compensând întreprinzătorilor diferența nefavorabilă, prin acordarea de subvenții. Acestea se pot stabili și acorda de către stat și cu scopul de a se acoperi pierderile realizate de întreprinderi cu capital de stat, datorate costurilor mari înregistrate de acestea din cauze obiective, care depășesc prețurile formate liber pe piață, în condiții de concurență. În acest sens, prețul garantat de stat ar urma să acopere integral costurile recunoscute și, eventual, să permită obținerea unui profit minim de către producător.

**Cheltuielile cu cercetarea științifică și dezvoltarea tehnologică** au devenit un factor important de impulsioneare a creșterii economice, confirmat de faptul că țările care înregistrează un procent mai ridicat al acestor cheltuieli în PIB au progresat mai rapid, atât în plan economic, cât și social-cultural. Decalajul existent între cele două grupuri de țări, cu tendință de accentuare, se datorează și diferențelor de potențial științific. În acest context, este semnificativă constatarea că, în deceniul anterior, numai pentru finanțarea cercetării științifice se alocau din PIB, în țările dezvoltate peste 2%, iar în țările în curs de dezvoltare sub 1%.

Conținutul specific al acțiunilor întreprinse în sfera cercetării științifice conduce la diferențierea cheltuielilor corespunzătoare lor în trei subgrupe, distingându-se: cheltuieli cu cercetarea științifică fundamentală; cheltuieli cu cercetarea științifică aplicativă; cheltuieli privind dezvoltarea (tehnologică).

Cheltuielile cu cercetarea științifică fundamentală se adresează acțiunilor de cercetare ce vizează dezvoltarea cunoașterii în diferite domenii, descoperirea de legități ce guvernează fenomenele, etc., având adesea un conținut abstract, dar asigurând, între altele, suportul conceperii și aplicării în practică, de către om, a unor soluții adecvate la problemele vieții sale materiale și spirituale..

Cheltuielile cu cercetarea științifică aplicativă sunt caracteristice realizării acțiunilor de cercetare axate pe aplicarea în practică a cunoștințelor din diverse domenii, în primul rând, pentru crearea de noi produse și procedee tehnice, etc.

Cheltuieli privind dezvoltarea tehnologică se referă la finanțarea acțiunilor de producere la scară industrială a noi produse, asimilare și introducere de noi tehnologii, etc.

Alte cheltuieli publice cu caracter economic finanțate din bugetul statului se referă la anumite acțiuni de interes național întreprinse prin instituții specializate, asimilate celor bugetare. Între acțiunile economice de acest fel se pot menționa: combaterea dăunătorilor și bolilor la culturile agricole, combaterea epizootiilor și asigurarea de servicii sanitar-veterinare în zootehnie; selecția și ameliorarea soiurilor; combaterea eroziunii solului; realizarea unor lucrări de irigații, amenajări de teritoriu sau servicii de cadastru, de meteorologie, etc. Asemănătoare prin conținut celorlalte cheltuieli economice, subvenționarea acestor acțiuni poate contribui la conservarea și producerea valorii și implicit la creșterea economică.

Efectuarea cheltuielilor publice în general și a celor pentru acțiuni economice, în special, presupune cuantificarea și alocarea volumului de resurse financiare necesare realizării diferitelor obiective sau acțiuni, urmărind obținerea unei eficiențe cât mai ridicate. În acest scop, sunt necesare calcule de fundamentare bazate pe o documentație specifică, luând în considerare factorii tehnici, economici și uneori sociali, care condiționează realizarea fiecărui obiectiv, atât prin prisma efortului financiar, cât și prin cea a rezultatelor (efectelor) utile ce urmează a se obține.

În mod deosebit, în cazul obiectivelor economice de natura investițiilor (crearea de noi întreprinderi, dezvoltări, modernizări, reutilări, etc.) se impune elaborarea mai multor variante de realizare a acestora, pentru a se putea alege, în final, cea mai avantajoasă. Este domeniul care se pretează în cel mai înalt grad aplicării analizei cost-beneficii sau cost-avantaje.

Folosirea acestei metode în fundamentarea cheltuielilor pentru acțiuni economice are un suport obiectiv, cu atât mai mult cu cât, atât elementele de cost, cât și cele de avantaj pot fi mai bine delimitate și cuantificate.

Potrivit analizei cost-beneficiu, într-o primă fază, se procedează la definirea cât mai precisă a obiectivelor, după care se trece la identificarea mijloacelor posibile de folosit pentru realizarea fiecărui obiectiv propus. Pe această bază, se elaborează soluții alternative, începând cu întocmirea de liste ce conțin mijloacele susceptibile de utilizat în aplicarea fiecărei soluții. Prin combinarea mijloacelor respective, în diferite variante de cost și de avantaj, se determină, apoi, mărimea costurilor și a beneficiilor (avantajelor) corespunzătoare. În final, are loc compararea acestora și alegerea variantei mai avantajoase, prin prisma celui mai bun raport între costuri și beneficii (avantaje).

Este evident că o variabilă fundamentală pentru determinarea mărimii efortului financiar, exprimat prin suma de alocat și alegerea variantei optime o constituie costurile totale pentru realizarea și punerea în exploatare a obiectivului respectiv. Cuantificarea lor trebuie să pornească de la evaluarea cheltuielilor cu cercetarea și proiectarea, continuând cu cele aferente lucrărilor de construcții, achiziționării și montării utilajelor, etc., respectiv cu cele legate de funcționarea obiectivelor, incluzând și eventualele pierderi de venit ce decurg din dezafectarea unor terenuri, etc.

Pe de altă parte, în determinarea avantajelor se au în vedere veniturile posibile de obținut prin punerea în exploatare a obiectivului, în primul rând, încasările previzibile din vânzarea produselor sau serviciilor, inclusiv eventualele sume ce vor rezulta din valorificarea altor utilități sau active ce vor fi scoase din funcțiune, etc.

În mod sintetic, avantajele ce rezultă prin finanțarea de acțiuni sau obiective economice, se concretizează prin beneficiul sau profitul previzibil a se obține pe perioada de exploatare a obiectivului, respectiv în anii de funcționare a acestuia și poate fi determinat, global, ca diferență între veniturile și cheltuielile de exploatare realizabile în fiecare an. La rândul lor, eforturile

totale aferente unui obiectiv economic însumează cheltuielile corespunzătoare investițiilor pentru crearea sa cu cele de exploatare, ce se vor efectua pe parcursul funcționării sale.

Concepute în variante diferite, cu eforturi și avantaje ce diferă de la unul la altul, proiectele pentru realizarea obiectivului se pot ordona în funcție de mărimea profitului sau de nivelul raportului dintre costuri și beneficii. Dacă unele proiecte vor indica un rezultat negativ, în sensul că, în loc de profit, vor arăta pierderi, acestea se vor elimina de la sine, urmând ca alegerea să se facă numai între celelalte variante de proiect, care asigură obținerea unui profit. Concomitent, se ține seamă și de restricțiile bugetare, constând în mărimea maximă a resurselor posibile de alocat pentru finanțarea obiectivului respectiv.

## CAPITOLUL 8

### SISTEMUL RESURSELOR FINANCIARE PUBLICE

#### 8.1. Noțiunea de resurse financiare publice și structura acestora

Resursele financiare publice pot fi abordate ca un sistem *sui generis* având în vedere specificitatea lor și legăturile ce se stabilesc între procesele de formare și utilizare ale acestora. În raport cu caracterul public al nevoilor cărora le sunt destinate, aceste resurse alcătuiesc un tot menit să satisfacă cererea de consum impusă de funcționarea normală a instituțiilor și organismelor publice, inclusiv a entităților administrativ-teritoriale. Ele se integrează firesc în ansamblul resurselor economice destinate consumului intern, formării de capital sau valorificării în exterior, aducând o contribuție majoră la derularea activității lor economico-sociale.

Sub aspect conceptual, prin resurse financiare publice se înțelege, în principiu, totalitatea mijloacelor bănești care se administrează de către autoritățile publice în scopul îndeplinirii funcțiilor și sarcinilor ce revin acestora, asigurând funcționarea structurilor organizatorice corespunzătoare (instituții publice centrale și locale, întreprinderi de stat etc.). Ele se caracterizează și prin aceea că aparțin de drept statului, respectiv autorităților publice și sunt utilizate pentru satisfacerea nevoilor de consum public.

Spre deosebire, mijloacele bănești care aparțin diferitelor persoane fizice și juridice și se administrează în baza proprietății private formează, în sens larg, resursele financiare private și satisfac nevoi de consum privat.

La scara întregii societăți se poate vorbi despre resursele financiare ale națiunii, în care se înglobează, atât mijloacele bănești ce se administrează în cadrul sectorului de stat, cât și cele administrate în sectorul privat. Delimitarea conceptuală bazată pe tipul de proprietate nu exclude, în fapt, întrepătrunderea proceselor de utilizare a celor două categorii de resurse financiare, care devine nu numai posibilă ci și necesară. Armonizarea folosirii lor poate fi benefică, atât pentru societate, cât și pentru indivizi, favorizând o mai bună valorificare a resurselor naționale în acord cu cerințele de progres și civilizație a fiecărei țări.

Pe de altă parte, formarea tuturor resurselor financiare presupune, în mod obiectiv, crearea de produs național brut și avuție națională, deși, în anumite limite de mărime și timp, ele pot fi procurate și din afara țării, în cadrul unor raporturi specifice concretizate prin împrumuturi, donații, ajutoare externe etc.

Având în vedere modul diferit în care se implică autoritățile publice în administrarea lor, resursele financiare publice se structurează pe două subsisteme, și anume: a) subsistemul resurselor publice bugetare; b) subsistemul resurselor întreprinderilor cu capital de stat și mixte.

Subsistemul resurselor publice bugetare include resursele financiare administrate direct de către autoritățile publice centrale și locale, respectiv de către instituțiile publice specializate, care prin natura activității lor, nemateriale, nu pot realiza venituri satisfăcătoare pentru acoperirea cheltuielilor proprii. Ansamblul acestor resurse numite și bugetare se reflectă, în principiu, în bugetul de stat sau bugetele diferitelor structuri administrativ-teritoriale, ce alcătuiesc sistemul bugetar al unei țări.

Cel de al doilea subsistem înglobează resursele financiare administrate direct de către întreprinderile din sectorul economic de stat, în baza autonomiei lor de funcționare ca societăți comerciale, regii autonome etc., inclusiv participațiile de capital ale statului la întreprinderi mixte. Formarea și utilizarea acestor resurse prezintă particularități determinate de conținutul material al activităților respective și domeniul sau ramura economică în care funcționează întreprinderile de stat (industrie extractivă, metalurgică, construcții de mașini etc., transporturi și telecomunicații, construcții, agricultură și silvicultură etc.). Ele se pot constitui la dispoziția întreprinderilor prin alocății din resursele administrației publice (de regulă, la înființare), prin

împrumuturi, pe seama veniturilor obținute în propria activitate, având capacitatea de a se reconstitui prin vânzarea și încasarea produselor, lucrărilor, serviciilor și a sporilor prin repartizarea unor părți din profitul realizat, ca și prin emisiunea de obligațiuni și contractarea de noi împrumuturi bancare etc.

Considerate, la rândul lor, ca sistem, resursele financiare publice bugetare se structurează pe următoarele subsisteme mari: a) resursele financiare ale administrației de stat centrale; b) resursele financiare ale administrațiilor locale; c) resursele financiare ale asigurărilor sociale de stat.\*

Primul subsistem al resurselor financiare publice bugetare, se distinge, în principal, prin faptul că acestea sunt înstitute și administrate de către autoritățile publice centrale, fiind destinate realizării de obiective și acțiuni considerate de interes național. Ele se constituie, de regulă, sub forme ale impozitelor, taxelor și contribuțiilor denumite generic centrale sau generale, împrumuturilor contractate de guvernul central etc. și sunt prevăzute prin bugetul de stat, în vederea acoperirii cheltuielilor publice înscrise în acest buget.

A doua componentă, resursele financiare ale administrațiilor locale se concentrează la dispoziția autorităților publice ale unităților administrativ-teritoriale (de ex., județe, municipii, orașe, comune) pentru satisfacerea unor nevoi asumate la nivelul fiecărei localități, servind finanțării de acțiuni considerate, în principiu, de interes local. Formele de constituire a acestor resurse sunt impozitele și taxele locale, pe lângă care se pot folosi și împrumuturile contractate de autoritățile locale etc. Dar, în bună măsură, pentru acoperirea nevoilor la acest nivel, se folosesc și subvențiile sau transferurile din bugetul de stat (al administrației centrale). Resursele financiare de care dispun autoritățile de stat locale se reflectă, ca și cheltuielile corespunzătoare, în bugetul local al fiecărei unități administrativ-teritoriale.

Cea de a treia componentă, resursele financiare ale asigurărilor sociale de stat se constituie și administrează separat de către instituții sau organe de stat specializate în domeniu. Ele sunt menite să asigure mijloacele necesare unui trai decent pentru persoanele care nu pot dobândi venituri satisfăcătoare prin prestarea curentă a unei munci. Constituirea acestor resurse îmbracă, de regulă, forma contribuțiilor pentru asigurări sociale, suportate de patroni și salariați sau a alocației (subvenției) din bugetul (administrației centrale) de stat. În corelație cu cheltuielile specifice ce concretizează destinațiile lor, resursele financiare care compun acest subsistem sunt prevăzute separat în bugetul asigurărilor sociale.

Administrarea separată a resurselor financiare publice aferente subsistemelor menționate nu contravine abordării ansamblului acestora ca sistem. Mai mult, există posibilitatea unor redistribuiri de resurse de la un subsistem la altul. Sub acest din urmă aspect, sunt tipice transferurile de resurse financiare (subvențiile) din bugetul (administrației centrale) de stat către bugetele locale sau chiar împrumuturile practicate între diferitele subsisteme financiare publice.

Prin prisma raportării la volumul cheltuielilor publice (bugetare) de efectuat, ansamblul resurselor financiare utilizabile prezintă structuri diferite, după cum, în anul bugetar respectiv, veniturile ce se formează în mod obișnuit la dispoziția autorităților publice acoperă integral sau numai parțial cheltuielile de efectuat. În situația când cheltuielile pot fi acoperite în întregime din resurse obișnuite, structura resurselor financiare publice (bugetare) cuprinde: prelevările din veniturile persoanelor fizice și juridice la dispoziția autorităților publice, sub formele practicate în mod obișnuit (impozite, taxe, contribuții); respectiv, venituri din exploatarea întreprinderilor și proprietăților publice. Spre deosebire, în situațiile în care resursele obișnuite sunt inferioare cheltuielilor de efectuat, considerate indispensabile, pentru acoperirea diferenței (de cheltuieli),

---

\* În cazul statelor federale se distinge și un subsistem al resurselor financiare administrate de către autoritățile publice ale fiecărui stat membru al federației, reflectate prin bugetele proprii.

Se remarcă, de asemenea, tendința de abordare și prezentare a resurselor financiare ce se constituie la dispoziția instituțiilor publice ca **subsistem distinct**, pornind de la competențele de care dispun acestea în administrarea mijloacelor bănești alocate lor din bugetul de stat sau obținute din propria activitate.

sistemul resurselor financiare publice (bugetare) include și resurse denumite generic extraordinare, procurate mai ales sub formele împrumutului public, dar, uneori, și prin emisiunea de monedă, vânzări de active publice, etc.

## **8.2. Clasificarea și caracterizarea generală a resurselor financiare publice (bugetare)**

Ansamblul resurselor financiare publice (bugetare) este alcătuit din componente care se caracterizează prin trăsături comune, dar prezintă și particularități privind formarea și utilizarea lor, generând și efecte economico-sociale ce diferă sensibil de la o componentă a acestora la alta. Pe această bază, ele se pot clasifica în funcție de mai multe criterii, fiecare categorie distingându-se prin anumite caracteristici.

După un prim criteriu de clasificare, și anume **regularitatea folosirii lor** resursele financiare publice se împart în: a) resurse ordinare; b) resurse extraordinare.

*Resursele financiare publice (bugetare) ordinare* sunt folosite în mod curent și în condiții social-economice considerate normale, motiv pentru care mai poartă și denumirea de resurse curente sau obișnuite. Formele sub care se constituie aceste resurse se regăsesc permanent în structura resurselor financiare publice, respectiv în bugetul fiecărui an bugetar, iar prin importanța mare ce le revine constituie componenta fundamentală. În cadrul acestora, cele mai larg utilizate sunt: 1. impozitele, taxele și contribuțiile obligatorii (suportate de persoanele fizice și juridice); 2. veniturile din exploatarea întreprinderilor și proprietăților din sectorul public.

Impozitele, ca și diferitele taxe și contribuții obligatorii similare lor însoțesc existența statului de-a lungul întregii sale istorii, dovedindu-se a fi, în permanență, resurse indispensabile funcționării instituțiilor publice. Realizarea lor ca resurse financiare publice presupune redistribuirea veniturilor primare obținute de către persoanele fizice și juridice. Într-o situație asemănătoare, sub aspectul permanenței folosirii lor, se află și veniturile obținute din exploatarea domeniilor și întreprinderilor ce formează sectorul economic public, în care se creează produs național la a cărui repartitie primară participă statul sau entitățile publice, în mod direct, în ipostaza de proprietar.

*Resursele financiare publice extraordinare*, așa cum s-au conturat în timp, se disting de cele ordinare, în primul rând, prin caracterul vremelnic, nepermanent, al folosirii lor de către stat, ceea ce presupune prezența acestora numai în unii ani bugetari și absența lor în alți ani. Caracterul extraordinar al folosirii acestei categorii de resurse se consideră a fi consecința manifestării unor fenomene sau situații economico-sociale neobișnuite, excepționale, generatoare ale unor nevoi publice, respectiv cheltuieli impuse de împrejurări extraordinare într-o perioadă sau alta, în care resursele curente (ordinare), posibile de procurat în mod obișnuit, sunt insuficiente.

Contextul specific în care pot fi utilizate resursele extraordinare, le imprimă acestora un caracter excepțional (extraordinar). Aflate în opoziție cu doctrina financiară clasică, implicarea lor în formarea resurselor financiare publice a devenit tot mai intensă în societatea contemporană. Pe fundalul dificultăților economice și sociale cu care se confruntă și al doctrinei economice și financiare moderne, majoritatea statelor lumii apelează tot mai des și în proporții mai ridicate la resursele extraordinare, pentru a acoperi părți din cheltuielile publice a căror creștere devansează, adesea, pe cea a resurselor ordinare (curente) și generează deficite bugetare. Acceptarea finanțării deficitelor bugetului de stat (devenite cronice în multe țări), în spiritul doctrinei intervenționist-statale, cu scopul relansării economiei, a dat un impuls puternic folosirii acestor resurse, iar după cel de al doilea război mondial s-a conturat chiar o tendință de permanentizare a lor.

Formele principale sub care s-a practicat procurarea de resurse extraordinare sunt: a) împrumuturile de stat; b) emisiunea (inflaționistă) de monedă. Alături de acestea, mai poate fi întâlnită folosirea (mult mai rar și în proporții relativ reduse) a altor forme ale resurselor



extraordinare, ca: părți din fondul de amortizare (constituit la întreprinderile cu capital de stat) preluate la bugetul statului pentru a finanța cheltuieli publice; sume rezultate din vânzarea unor bunuri (active) publice sau din lichidarea unor participații cu capital de stat la societăți comerciale mixte; rezerve valutare sau de aur ale țării (utilizate în efectuarea unor plăți externe) etc.

*Împrumutul de stat (public)*, ca resursă bugetară extraordinară, este folosită cel mai adesea și prezintă anumite particularități generate de specificitatea relațiilor financiare pe care le exprimă, comparativ cu alte resurse. Astfel, folosirea împrumuturilor de stat pentru procurarea de resurse financiare publice (bugetare) se înscrie în sfera relațiilor de credit, în general, respectiv a creditului public, la care statul participă în ipostaza de debitor, iar persoanele care-i cedează disponibilitățile lor cu împrumut, în calitate de creditori ai statului.

Caracteristicile esențiale ce definesc această formă principală a resurselor extraordinare rezidă în conținutul specific al proceselor financiare, presupunând restituirea (rambursarea) ulterioară a sumelor (împrumutate) și plata dobânzilor ca preț al folosirii lor de către stat. Cei ce dau cu împrumut statului, cedează acestuia numai dreptul de folosință temporară a resurselor disponibile și implicit a puterii de cumpărare aferente, păstrându-și proprietatea și posibilitatea recuperării lor după un timp pentru a-și satisface propriile nevoi.

Cedarea disponibilităților bănești aseamănă parțial împrumuturile de stat cu impozitele, întrucât presupun reducerea, fie și temporară, a veniturilor nominale ce pot fi utilizate de persoanele care împrumută statul. Ca și în cazul impozitelor, procesele de redistribuire a veniturilor la dispoziția autorităților publice diminuează puterea de cumpărare a creditorilor acestora, în funcție de mărimea sumei cedate.

Mai mult, faptul că sumele împrumutate și cheltuite trebuie rambursate (restituie) pe seama altor resurse, venituri curente (ordinare), în principal, a impozitelor ce se vor încasa ulterior de către stat face ca împrumuturile publice, în general, să fie considerate și denumite chiar "impozite amânate".

Pe de altă parte, însă, împrumuturile se deosebesc pregnant de impozite, în primul rând, pentru că, în cazul lor, preluarea resurselor la dispoziția statului are caracter temporar, nu definitiv. În al doilea rând, procesul de mișcare a valorii este reversibil; sumele respective se restituie deținătorilor de drept după un anumit timp. În al treilea rând, pe perioada utilizării în scop public, a sumelor împrumutate, creditorii obțin în contraprestație un venit sub forma dobânzii plătite de către stat. În același timp, folosirea acestui tip de resursă financiară publică antrenează un cost specific pentru stat reprezentat de dobânzile și comisioanele aferente plătite de stat, care majorează cheltuielile bugetare (peste nivelul celor efectuate direct prin finanțarea acțiunilor sau obiectivelor de interes public). În al patrulea rând, pentru resursele procurate, astfel, la dispoziția statului este specific, în principiu, acordul de voință al creditorului, aspect aflat în contrast cu caracterul silit al prelevărilor sub forma impozitului.

În condițiile dificultăților financiare majore cu care se confruntă statul, împrumuturile devin o soluție atractivă pentru stat, deoarece acestea facilitează procurarea unui volum relativ mare de resurse într-un interval de timp relativ redus și acoperirea în termen mai scurt a nevoilor de finanțat. Ele angrenează, însă, numai acele persoane fizice și juridice dispuse să ofere statului disponibilitățile lor bănești în condiții determinate și nu riscă o împotrivire a populației, cum este posibil în cazul introducerii de noi impozite sau majorării celor existente.

Este de remarcat ca între practicarea împrumuturilor de stat și procurarea resurselor publice ordinare, în primul rând sub forme ale impozitelor, se manifestă anumite raporturi de condiționare. Însuși apelul statului la împrumuturi are loc, în principiu, atunci când și în măsura în care resursele ordinare curente sunt insuficiente.

În principiu, folosirea împrumuturilor compensează doar temporar lipsa resurselor ordinare. Ulterior, rambursarea lor face necesară preocuparea statului pentru creșterea încasărilor

din impozite, la un nivel chiar superior sumelor împrumutate, respectiv, pentru a acoperi și plățile suplimentare specifice (dobânzi, comisioane).

*Emisiunea (inflaționistă) de monedă*, la rândul său, poate constitui o resursă financiară publică (bugetară) în măsura în care statul, în virtutea dreptului său exclusiv de a emite moneda națională fără valoare intrinsecă, pune în circulație o cantitate de bani mai mare decât cea obiectiv necesară circulației monetare.

În mod obiectiv, emisiunea monetară ar trebui să asigure utilizatorilor o cantitate de monedă limitată la nevoile circulației normale a bunurilor și serviciilor și îndeplinirii celorlalte funcții ale banilor, ca premisă a menținerii puterii de cumpărare a acestora. Emiterea unei cantități mai mari de monedă permite statului să-și creeze resurse (venituri), în mod artificial, de o mărime egală cu diferența între masa bănească totală existentă pe piață (după emisiunea suplimentară inflaționistă pentru acoperirea unor cheltuieli publice) și cantitatea de bani satisfăcătoare pentru derularea normală a fluxurilor reale în economie. Ea semnifică redistribuirea unei părți a puterii de cumpărare a veniturilor bănești nominale (dobândite de persoanele fizice și juridice), în favoarea statului, care cu suma emisă suplimentar (inflaționist) achiziționează bunuri și servicii sau efectuează plăți pentru consumul public. Astfel, la o mărime dată a cererii de consum agregate, în baza emisiunii inflaționiste de monedă, se modifică proporțiile consumului, în egală măsură, în favoarea celui public și în defavoarea celui privat.

Prin urmare, ca resursă bugetară extraordinară, emisiunea (inflaționistă) de monedă ca și impozitele și împrumuturile determină diminuarea puterii de cumpărare a persoanelor fizice și juridice de la care se transferă aceasta. Dar se și deosebește de impozitele directe sau de împrumuturile de stat prin faptul că nu afectează, ca acestea, veniturile nominale ale persoanelor fizice și juridice, asemănându-se mai mult cu impozitele indirecte, pentru că antrenează diminuarea veniturilor reale ale acestora. Impactul său este mult mai greu de sesizat și cuantificat de către persoanele fizice și juridice ca utilizatori ai monedei, ea având un caracter voalat (ascuns).

Aceasta devine o prelevare similară impozitelor, cu caracter silit, definitiv și fără contraprestație, de la realizatorii veniturilor în formă bănească (persoanele fizice și juridice) către statul emitent al surplusului de masă monetară. Resursele obținute de stat pe această cale, aflate și ele sub incidența inflației, sunt de mărime egală cu puterea de cumpărare redistribuită, astfel, de la ceilalți utilizatori ai veniturilor bănești reale, mai mici decât cele nominale datorită deprecierei monedei, provocată de stat.

Deși emisiunea inflaționistă de monedă a fost folosită mai intens anterior, în ultimele decenii ale secolului XX, majoritatea statelor lumii, confruntate cu efectele perverse profunde ale inflației, au trecut la interzicerea prin lege a folosirii acestei resurse. În practică, însă, se mai ajunge uneori, pe căi ocolite, la acoperirea unor nevoi publice pe seama emisiunii inflaționiste de monedă

În mod firesc, în ansamblul resurselor financiare publice, resursele ordinare dețin ponderea cea mai ridicată. În majoritatea țărilor, resursele ordinare reprezintă peste 90% din resursele financiare publice totale. Tendința observată în evoluția resurselor financiare publice este de reducere a ponderii resurselor extraordinare, explicabilă îndeosebi prin preocupările guvernelor din majoritatea țărilor, în primul rând a celor dezvoltate, de a echilibra bugetul public, finanțând cheltuielile publice, în cea mai mare măsură, pe seama veniturilor bugetare ordinare.

Este de remarcat că, față de nivelele actuale, în deceniile 8 și 9 ale secolului XX, multe dintre statele în curs de dezvoltare (Argentina, Mexic etc.), precum și unele dintre cele puternic dezvoltate (SUA) au înregistrat proporții foarte mari ale resurselor extraordinare în contextul finanțării unor programe speciale, în plan economic, social, militar etc.

În țările în curs de dezvoltare, însă, resursele financiare extraordinare dețin o pondere ceva mai ridicată, fără a depăși, cu unele excepții, în unii ani bugetari, cota de 5-7 % din resursele financiare totale. Explicația acestui fenomen rezidă, în principal, în promovarea

deficitului bugetar ca mijloc de intervenție a guvernelor acestor țări pentru dezvoltarea activităților economice și sociale, inclusiv în susținerea sectorului privat, în condițiile confruntării lor cu insuficiența resurselor financiare ordinare.

După un alt criteriu de clasificare, și anume, **conținutul economic** al proceselor pe care le exprimă formarea resurselor financiare publice, acestea pot fi grupate în următoarele categorii:

- resurse (venituri) fiscale;
- resurse (venituri) nefiscale;
- resurse de trezorerie;
- resurse împrumutate pe termen mediu și lung;
- resurse din emisiunea (inflaționistă) de monedă.

*Resursele fiscale* se caracterizează prin conținutul lor de procese economice de redistribuire a produsului intern brut sau avuției naționale, de la persoanele fizice și juridice, la dispoziția autorităților publice. Aceste procese se concretizează ca prelevări cu caracter obligatoriu sub formele tipice ale impozitelor, taxelor sau contribuțiilor la constituirea diferitelor fonduri financiare publice. Resursele fiscale asigură cea mai mare parte a resurselor obișnuite ale statului.

*Resursele nefiscale* sunt reprezentate de veniturile obținute de către autoritățile publice din exploatarea întreprinderilor și proprietăților lor, în ipostaza de proprietar, care le dă dreptul să participe la repartiția primară a produsului creat sau să valorifice diferite bunuri (active). Prelevarea acestor resurse la bugetul public nu are un caracter fiscal, semnificând doar mișcarea valorii în limitele aceleiași proprietăți, sub forme ale veniturilor preluate la bugetul public de la întreprinderi cu capital de stat, dividendelor, sumelor încasate din vânzări de active (publice), chiriilor (redevențelor) etc.

*Resursele de trezorerie* se formează și utilizează în contextul efectuării de către trezoreria publică a operațiunilor de încasări și plăți în conturile deschise entităților publice. Ele presupun, atât redistribuirea de disponibilități acumulate în aceste conturi, cât și angajarea temporară a unor împrumuturi pe termen scurt la Banca de Emisiune, respectiv prin vânzarea de înscrisuri sau titluri de stat (certificate de depozit, bonuri de tezaur etc.) în scopul echilibrării curente a operațiunilor de trezorerie publică.

Alături de aceste resurse pot fi mobilizate și folosite *resursele împrumutate pe termene medii sau lungi* pentru finanțarea deficitelor bugetare anuale, procurate prin vânzarea altor forme ale titlurilor de stat, care presupun, de asemenea, procese de redistribuire ale disponibilităților bănești (implicit ale veniturilor), de la deținătorii acestora către stat, pe principiile relațiilor de credit (așa cum rezultă din caracterizarea grupării anterioare).

În fine, *resursele din emisiunea (inflaționistă) de monedă* exprimă, de asemenea, procese de redistribuire a veniturilor în favoarea statului, ca și resursele fiscale, dar într-o formă implicită greu de identificat pentru persoanele fizice și juridice, de la care se redistribuire (în prim plan) puterea de cumpărare (așa cum s-a văzut în referirile la gruparea anterioară).

O altă clasificare a resurselor financiare publice poate fi făcută în funcție de **nivelul administrativ** la care se mobilizează resursele, distingându-se:

- a) în cazul statelor unitare:
  - resurse ale administrației centrale, care se reflectă în bugetul central sau general (de stat);
  - resurse ale administrațiilor locale, care se reflectă în bugetele locale ale unităților administrative din teritoriu;
  - resurse ale asigurărilor sociale, care, de regulă, se reflectă într-un buget separat și se administrează de organisme specializate, regăsindu-se, în final împreună cu celelalte resurse bugetare, în bugetul public consolidat.
- b) în cazul statelor federale:

- resurse ale statului federal, cuprinse în bugetul federal;
- resurse ale statelor membre (federate), reflectate în bugetul fiecărui stat membru al federației;
- resurse ale entităților administrative locale, din cadrul fiecărui stat federat, ce se înscriu în bugetele locale

În strânsă legătură cu gruparea de mai sus, se poate face și o clasificare după modul cum se structurează resursele financiare pe **componentele bugetului consolidat**, și anume:

- resurse ale bugetului de stat (impozite, taxe și contribuții generale, venituri din exploatarea întreprinderilor și proprietăților statului, etc.).
- resurse ale bugetelor locale (impozite, taxe și contribuții locale, venituri defalcate și transferuri de la bugetul de stat etc.).
- resurse ale asigurărilor sociale de stat (contribuții pentru asigurări sociale etc.).
- resurse cu destinație specială (taxe și contribuții pentru constituirea de fonduri speciale).

După un alt criteriu de clasificare a resurselor financiare publice, și anume în funcție de **locul de proveniență**, acestea se grupează în: resurse interne; resurse externe.

În principiu, resursele interne provin prin distribuirea și redistribuirea produsului intern brut și, uneori, a avuției naționale rezultate din activitățile creatoare de valoare ce se desfășoară în fiecare țară. Sursa lor fundamentală fiind PIB-ul fiecărei țări, dimensiunile și dinamica acestuia condiționează, în mod hotărâtor, proporțiile și evoluția resurselor financiare publice, în timp și spațiu. Formele concrete ale acestor resurse se regăsesc în fiecare dintre grupările anterioare, ca venituri curente fiscale și nefiscale sau venituri de capital, dar și împrumuturi publice interne sau emisiune (inflaționistă) de monedă etc.

La rândul lor, resursele externe se formează, în principiu, prin redistribuirea produsului creat în afara țării respective și presupun transferul de valoare din exterior, de la persoane fizice și juridice nerezidente ale statului primitor (inclusiv de la alte state), în anumite condiții. Forma principală a acestora o reprezintă împrumuturile (de stat) externe contractate, fie cu organisme și instituții financiar-bancare internaționale, fie cu guvernele altor state, fie cu persoane private nerezidente, pe piețele financiare. Alte forme de procurare a unor resurse externe pot fi ajutoarele financiare, donațiile etc. acordate de alte state, organisme sau persoane nerezidente ale statului respectiv, vizând, de regulă, îndeplinirea anumitor obiective sociale, culturale, economice etc.

## CAPITOLUL 9

# IMPOZITELE – PRINCIPALĂ RESURSA FINANCIARĂ PUBLICĂ (BUGETARĂ)

### 9.1. Conținutul economic și trăsăturile impozitului

Impozitele constituie, prin proporții, arie de manifestare și vechime, forma principală a resurselor financiare publice. Ele au apărut încă din sclavagism, fiind considerate primul element de finanțe publice, în măsură în care statul a trecut la prelevarea, cu caracter obligatoriu, a unor venituri sau resurse private la dispoziția sa, în formă bănească.

După unii autori, însă, originea impozitelor moderne se găsește în ajutoarele de tip feudal, bazate pe consimțământul vasalilor față de rege. În raport cu existența aceluși consimțământ, presupus de sistemul ajutoarelor feudale și menținut, oarecum, în regimul de instituire a impozitelor moderne prin votul parlamentelor, se poate invoca și o nuanță a caracterului voluntar al impozitelor. Pe primul plan, însă, în sistemele impozitelor moderne, a trecut definitiv caracterul lor impus, de prelevări obligatorii ale unor resurse private la dispoziția statului, fără a se nega suportul democratic al instituirii lor de către organe legislative alese de cetățeni (contribuabili). Astfel, noțiunea de impozit semnifică, în primul rând, o obligație impusă de către stat supușilor săi, constând în a se ceda acestuia părți din veniturile sau averile lor, pentru acoperirea nevoilor sale de funcționare, respectiv a cheltuielilor publice.

Conținutul economic al impozitelor constă, deci, în procesele economice de redistribuire, mai ales, a PIB, de la posesorii veniturilor (averilor) către stat, în vederea acoperirii nevoilor publice. Cum economia de piață se bazează pe administrarea resurselor în cadrul proprietății private, procesele economice exprimate prin impozite sunt procese de repartitie secundară, a veniturilor și, în mai mică măsură, a averilor acumulate de persoanele fizice și juridice.

Totodată, prin prisma derulării acestor procese, impozitul exprimă o relație socială între persoanele fizice și juridice, (care cedează părți din veniturile sau averile lor), pe de o parte, și stat, (care preia la dispoziția sa resursele respective, constituindu-și fondurile bănești necesare funcționării sale), pe de altă parte.

Scopul pentru care se realizează aceste procese de redistribuire, determinând existența relațiilor cu statul (ca exponent al unei colectivități umane), este considerat unul colectiv, național sau local. În aceste condiții, impozitele, ca și celelalte contribuții cu caracter obligatoriu (similare), antrenează modificări ale mărimii valorii aflate spre administrare la dispoziția participanților la relațiile respective: persoane fizice și juridice, pe de o parte și autoritățile publice, reprezentante ale colectivităților de tip statal, pe de altă parte.

Caracteristicile definitorii ale impozitelor, ca principală formă a resurselor financiare publice, pot fi sintetizate astfel:

1. prelevarea sub forma impozitelor are titlu obligatoriu, (în sarcina contribuabilului) și se realizează în mod silit. În această relație dintre stat și persoanele fizice sau juridice, acționează obligația de a plăti suma stabilită drept impozit fără a se cere consimțământul expres al plătitorului, iar în cazul în care acesta din urmă nu se conformează, statul poate aplica măsuri coercitive. Sub acest aspect, este de observat că ipostaza de forță publică în care se află statul îi conferă acestuia dreptul de a executa silit încasarea impozitelor de la persoanele private, dacă acestea nu efectuează operațiunile de plată în condițiile prevăzute de lege. Acest drept este prevăzut prin legile de instituire a impozitelor, iar în virtutea forței sale, statul îi poate constrânge pe supușii săi să-și îndeplinească și această obligație.

2. Impozitele se prelevă la dispoziția statului, fără o contraprestație directă din partea acestuia. Între prelevările sub formă de impozite și acțiunile de finanțat cărora le sunt destinate nu se stabilește, în principiu, o corespondență directă. În mod independent de destinația, ce li se va da, impozitele se preiau de la persoanele fizice și juridice fără ca statul să le ofere, în schimb și în mod direct, bunuri, servicii sau alte avantaje, în ideea de contraprestație. În mod indirect, însă, prelevarea sub forma impozitelor nu exclude obținerea de foloase din partea statului, dar aceasta apare ca o operațiune separată, distinctă. Așadar, cheltuirea resurselor mobilizate prin impozite presupune prestarea de către stat a unor servicii publice și, implicit, anumite avantaje în favoarea persoanelor fizice și juridice, fără a se urmări, însă, existența unei corelații între mărimea prelevării ca impozit și mărimea foloaselor ce revin contribuabililor, cu atât mai mult cu cât de serviciile statului beneficiază și cei care nu sunt afectați de plata impozitelor.

3. Prelevarea sub forma impozitelor se efectuează cu titlu nerestituibil (nerambursabil), exprimând, deci, transfer definitiv la dispoziția statului, ceea ce înseamnă că sumele prelevate nu se mai restituie contribuabililor. Aceasta trăsătură este, de altfel, imprimată categoriei generale a finanțelor, în accepțiunea sa restrictivă.

Este evident că, în aceste condiții, prelevarea ca impozit presupune o reducere a puterii de cumpărare a contribuabilului și acumularea ei la dispoziția statului. Acest transfer de putere de cumpărare este acceptat ca o necesitate cu caracter obiectiv, un rău necesar, de către societate, pornind de la considerentul că funcționarea statului nu ar fi posibilă în absența prelevărilor sub forme ale impozitelor, taxelor etc.

În problema definirii și interpretării conceptului de impozit au existat și există încă opinii diferite, deși, toate au ca element comun relația obiectivă dintre existența statului (cu instituțiile sale neproductive) și efectuarea prelevărilor pentru funcționarea sa.

Astfel, în concepția clasică, impozitul a fost definit ca o plată suportată de cetățeni pentru serviciile aduse lor de către stat, iar în interpretarea semnificațiilor sale se avea în vedere doar ipostaza sa de resursă financiar destinată finanțării cheltuielilor neproductive ale statului. În acest sens, A. Smith și D. Ricardo afirmau că impozitul reprezintă o prelevare neproductivă din produsul creat în economie pentru susținerea statului, respectiv pentru asigurarea funcționării instituțiilor sale neproductive. Asemănător, Gaston Jéze, considerat a fi fondatorul științei finanțelor (publice), afirma că "impozitul este o prestație bănească rechiziționată de către stat de la particulari, în mod silit, cu titlu definitiv și fără contraprestație, în vederea acoperirii cheltuielilor publice". Ideea prestației bănești a particularilor, fără contraprestație din partea statului, incluzând în sine obligativitatea participării lor la acoperirea nevoilor publice, nu exclude ipostaza lor de beneficiari ai serviciilor furnizate de către stat, în contextul larg al îndeplinirii funcțiilor ce-i revin acestuia.

Totuși, în evoluția concepției clasice despre impozit, este cel puțin simptomatică sesizarea acțiunii sale reglatoare asupra veniturilor însușite de către membrii societății. Astfel, Adolph Wagner, apreciind că "Impozitele reprezintă o cotizație obligatorie a indivizilor, destinată să acopere cheltuielile generale ale statului, pe care acesta o percepe ca o contraprestație și rambursare a cheltuielilor efectuate cu serviciile oferite de el, adăuga că prin impozite se exercită și o intervenție reglatoare asupra venitului național".

În concepție modernă, însă, abordarea conținutului impozitelor ține seama, în mod explicit, de mutațiile survenite în societate, în general, și în economie, în special, în contextul noilor doctrine politice și economice. Modificările de ordin conceptual privind impozitul se referă, în esență, la luarea lui în considerare, nu numai ca resursă financiară a statului, ci și ca un instrument de intervenție a acestuia în viața economică și socială. Devine, astfel, deosebit de relevantă exprimarea metaforică a profesorului francez Maurice Duverger, după care "În neocapitalismul modern, impozitul capătă o semnificație mai largă; el încetează de a mai constitui grăunțele de nisip care jenează angrenajele, pentru a deveni unul dintre regulatoarele și motoarele mașinii" (economice și sociale - n. n.).

Într-un mod mai tranșant, americanul William Albrecht jr. constată că, în mod tradițional, impozitele au fost privite ca un rău necesar pentru a compensa costurile acelor servicii pe care societatea le dorește a fi asigurate de către guvern. Or, în concordanță cu această optică, impozitele ar trebui să fie la nivelele cele mai joase posibile, compatibile cu serviciile dorite, ceea ce corespunde, în esență, concepției clasice referitoare la impozite. Dar realitățile din lumea modernă demonstrează că "Astăzi, impozitele capătă o semnificație care depășește nevoile financiare ale guvernului. Ele sunt colectate nu numai pentru a achita notele de plată ale guvernului ci și pentru a influența activitatea economică".

Corespunzător evoluției înregistrate în planul concepțiilor despre impozit și pornind de la conținutul său economic, în varianta modernă, acesta reprezintă, atât procese de redistribuire a produsului creat și relații economice între persoane fizice și juridice, pe de o parte și stat, pe de altă parte, cât și un mijloc de influențare (de către stat) asupra activității economice și sociale.

De altfel, în contextul doctrinar modern, analizele macroeconomice privind echilibrul general, dezvoltate, mai ales, pe baza teoriei generale a lui John Keynes, abordează impozitul ca variabilă cu impact profund și cu rol de stabilizator principal încorporat în mecanismul economiei de piață, respectiv de instrument util în realizarea alocării optime a resurselor.

## **9.2. Principiile impunerii**

### **9.2.1. Cerințe (criterii) generale ale impunerii**

Formularea unor cerințe (criterii) ale impunerii se află în relație directă cu lozincile revoluției burgheze ce afirmă și egalitatea în fața sarcinilor publice și vizau direct eliminarea privilegiilor fiscale ale nobilimii feudale.

Conturarea principiilor impunerii se înscrie în doctrina economică liberală și concepția economiștilor clasici, îndeosebi a lui A. Smith, care a formulat câteva cerințe (criterii) generale, în acest domeniu, și anume:

1. Impunerea trebuia să fie echitabilă, adică să se asigure justetea fiscală. Semnificația acestei cerințe constă în aceea că sarcina fiscală (decurgând din modul de impunere) suportată de contribuabili ar trebui să corespundă puterii contributive a suportatorului. La rândul său, puterea sau capacitatea contributivă trebuia apreciată, pornind de la situația materială a contribuabilului, fără a admite discriminări sau privilegii pentru anumite categorii sociale sau persoane.

2. Impunerea trebuia să fie economicoasă, iar impozitul să aibă un randament cât mai ridicat. În consecință, se cerea ca impunerea să fie realizată, în așa fel, încât să asigure mobilizarea de resurse suficiente (pentru acoperirea deplină a cheltuielilor statului) cu costuri minime. În mod implicit, acest criteriu exprimă necesitatea administrării impozitelor cu cheltuieli cât mai mici pentru ca sumele încasate să fie folosite, în măsură cât mai mare, pentru acoperirea celorlalte cheltuieli publice.

3. Impunerea să fie astfel practică, încât impozitul să fie comod, adică să se asigure comoditatea acesteia, atât pentru contribuabil (plătitor) cât și pentru organul fiscal. A. Smith pleda pentru o comoditate sub aspectul tehnicilor folosite în efectuarea lucrărilor privind așezarea și încasarea impozitelor, urmărind ca ele să nu stânjenească activitatea contribuabililor și să nu complice inutil munca organelor fiscale. În acest sens, condițiile de efectuare a plății impozitelor se cereau a fi corelate cu posibilitățile reale de plată ale contribuabililor, inclusiv cu particularitățile activității generatoare de resurse pentru plata acestora.

4. Impozitul să fie stabilit în mod cert, adică să se stabilească cât mai precis obligațiile de plată și implicit să se asigure certitudinea impunerii. Conform acestei cerințe, stabilirea impozitelor trebuia să aibă loc cu deplină cunoaștere, de către subiectul plătitor, asigurându-se, concomitent, corectitudinea calculului și cuantificarea exactă a obligației de plată în sarcina contribuabilului. Această cerință presupune, totodată, eliminarea arbitrariului și ambiguităților în

materie de impunere, pentru a se preveni abuzurile din partea organelor fiscale. Smith considera că incertitudinea în stabilirea impozitelor reprezintă o mare deficiență a sistemului de impunere.

În consonanță cu criteriile generale formulate de A. Smith, la baza sistemului de impunere practicat în societatea modernă au fost puse următoarele categorii de principii:

- principii de echitate fiscală;
- principii de politică financiară;
- principii de politică economică și socială.

### **9.2.2. Principii de echitate fiscală**

Conceptul de echitate fiscală exprimă ideea că supușii unui stat trebuie să plătească impozite în funcție de capacitatea lor contributivă. Aceasta înseamnă că persoanele cu aceeași putere contributivă urmează să suporte impozite egale, ceea ce asigură o echitate orizontală. În același timp, ea presupune că cetățenii cu o capacitate contributivă mai mare vor trebui să suporte impozite mai mari decât cei cu o putere mai mică, asigurându-se și o echitate verticală în impunere

Conceptul de echitate fiscală orizontală concretizează, în planul impunerii; principiul general al egalității în fața legii. El admite raționamentul după care, dacă venitul realizat de individ este utilizat ca un indicator sintetic al capacității (puterii) contributive, atunci impunerea veniturilor este cel mai direct mijloc de asigurare a echității fiscale, iar contribuabilii cu același venit trebuie să plătească aceeași sumă ca impozit.

Echitatea fiscală verticală pornește de la același principiu al tratamentului egal, dar are la baza premisa conform căreia cetățenii cu capacitate contributivă diferită trebuie să plătească impozite în sume diferite.

Echitatea fiscală semnifică, deci, o poziție egală ce trebuie asigurată cetățenilor față de sarcina fiscală, dar nu ca o egalitate de tip matematic, ci una, așa-zisă, personală. Or, egalitatea personală conduce la o mărime diferențiată a impozitelor, ținând seama de situația socială și familială a contribuabililor, ceea ce atrage după sine sarcini fiscale diferite, în raport cu puterea contributivă a acestora.

Satisfacerea cerințelor de echitate fiscală, în accepțiunea prezentată, presupune respectarea cumulativă a mai multor condiții, cu valoare de principii, și anume:

a. mărimea sarcinii fiscale să se diferențieze pe baza puterii contributive reale, prin luarea în considerare atât a materiei impozabile realizate de fiecare, cât și a situației sociale și familiale a contribuabilului. Deci, sarcina fiscală devine inegală la aceeași mărime a materiei impozabile, atunci când situația contribuabilului, din punct de vedere social, este diferită (de exemplu, prin prisma nivelului mediu al veniturilor pe membru de familie).

b. impunerea trebuie să fie generală, adică să cuprindă toate categoriile de persoane care realizează materie impozabilă, fără discriminări determinate de criterii sociale sau economice. Pe baza aplicării acestui principiu, ar urma să se elimine acordarea de avantaje privind suportarea impozitelor, unor categorii de persoane sau indivizi aflate în aceeași situație materială sau socială.

c. impunerea trebuie să permită fiecărui individ un venit minim (neafectat de impozit), numit și "venit minim neimpozabil" considerat strict necesar asigurării existenței sale. Aceasta înseamnă că persoanele care ar realiza un venit total sub plafonul stabilit ca minim necesar existenței să fie scutite de a plăti de impozit. Recunoscut, cu rezultate certe, în cazul impozitelor directe pe venituri, acest principiu nu are aplicabilitate când este vorba de impozitele indirecte pe consum, suportate în funcție de mărimea consumului fiecărei persoane și nu de nivelul venitului real al fiecărui consumator. Prin acest tip de impozite, venitul minim neimpozabil este afectat la



fel ca orice alt venit folosit pentru satisfacerea nevoilor de consum, indiferent de nivelul său și de situația socială a contribuabilului contravenind cerințelor de echitate fiscală.

Aplicarea în practică a principiilor de echitate fiscală se află sub incidența modalităților tehnice de impunere folosite în diverse țări, în diferite etape ale evoluției lor. Sub acest aspect, gradul de echitate ce se realizează diferă, în bună măsură, după cum s-a aplicat sau se aplică impunerea în sume fixe sau în cote procentuale, fie în variante cotelor procentuale proporționale, fie a celor progresive sau regresive.

### **9.2.3. Principii de politică financiară (fiscală)**

Principiile de politică financiară promovate de către stat în domeniul impozitării se circumscriu unor obiective specifice, urmărind corelarea încasărilor din impozite cu cheltuielile publice bugetare de acoperit, administrarea impozitelor la costuri cât mai reduse etc.

Între principiile de politică financiară (fiscală) se disting următoarele:

1. *Asigurarea unui randament fiscal ridicat.* Conform acestui principiu ar trebui să se asigure un quantum de resurse financiare, provenind din impozite, de nivel satisfăcător în raport cu cheltuielile de finanțat, și necesitând eforturi minime de procurare a acestora. Aplicarea sa în practică presupune respectarea unor condiții, cum sunt:

- impozitul să fie aplicat cu caracter universal, în sensul că el să fie suportat de către toate categoriile de persoane care întrunesc calitatea de contribuabil. În raport cu această condiție, nu se admite exceptarea unor persoane de la obligația plății impozitului, respectiv acordarea de privilegii fiscale anumitor grupuri sau categorii sociale;

- prin modul de aplicare și încasare a impozitului să nu se permită sustragerea de la impunere a materiei impozabile și nici evitarea plății impozitului. În consecință, trebuie să se urmărească, atât cuprinderea integrală a materiei impozabile sub incidența impozitului, cât și contracararea tendințelor unor subiecți de neîndeplinire a obligației de a plăti impozitele;

- mobilizarea resurselor sub forma impozitelor să se facă cu cheltuieli de administrare cât mai mici. Această condiție presupune crearea unui cadru organizatoric și de funcționare a instituțiilor abilitate pentru așezarea și încasarea impozitelor, cât mai rațional, bazat pe sistem informațional și tehnici adecvate, evitarea supradimensionării și lipsei de eficiență în activitatea aparatului fiscal etc.

2. *Asigurarea stabilității încasărilor* (sub formă de impozite) la dispoziția statului. Acest principiu are în vedere ca mărimea încasărilor, realizate de stat sub forma impozitelor, să nu depindă de conjunctura economică și presupune un nivel constant al veniturilor încasate. O asemenea cerință este impusă de necesitatea finanțării acțiunilor publice în mod continuu și la dimensiunile prevăzute, urmărindu-se evitarea necorelărilor între încasările realizate și plățile de efectuat prin trezoreria statului. Dar, în asigurarea stabilității încasărilor, o premisă indispensabilă rezidă în evoluția reală a bazei de calcul a impozitului, respectiv în dimensiunile efective ale materiei impozabile. În acest scop, sistemele de impunere sunt axate, de regulă, pe o materie impozabilă mai sigură, care să aibă o evoluție previzibilă, mai ușor de cuantificat. Se urmărește, astfel, a asigura o mai mare certitudine în realizarea materiei impozabile și, pe această bază, în încasarea impozitului ca resursă financiară a statului.

3. *Elasticitatea impozitelor.* Potrivit acestui principiu, impunerea trebuie să permită o adaptare elastică a încasărilor din impozite față de necesitățile de resurse financiare, pentru a se asigura corelarea mărimii lor cu nevoile de finanțare a acțiunilor publice. În mod implicit, aplicarea sa presupune manevrarea sistemului de impozite prin modificări ale cotelor de impozitare și chiar ale structurii acestuia, pentru a-l face mai adecvat cerințelor de încasare a resurselor, în raport cu evoluția mărimii cheltuielilor bugetare. El admite că, mai ales, în eventualitatea manifestării unor fenomene conjuncturale (în anumite perioade) poate deveni

necesară cel mai adesea o sporire a încasărilor (sau chiar o reducere a lor), ceea ce în practică este dificil de realizat.

Șansele de aplicare a acestui principiu sunt destul de reduse, dacă avem în vedere că în lumea contemporană este caracteristică tendința de creștere continuă a cheltuielilor publice, care determină doar nevoia de majorare a încasărilor din impozite și conduce, de regulă, la căutarea de soluții, în acest sens.

În legătură directă cu principiul elasticității impozitelor, se află opțiunea pentru structurarea sistemului de impozite adaptat de o țară sau alta. Din acest punct de vedere, există posibilități diferite de abordare a sistemului de impozite, care pot merge, fie în direcția multiplicării numărului acestora, fie în cea a reducerii lor, ajungând până la a se susține practicarea unui singur impozit. Independent de aceste puncte de vedere, ca regulă generală, se constată că în întreaga lume se folosesc sisteme de impozitare cu un număr mai mare sau mai mic de impozite, concepute și aplicate în condiții, uneori, asemănătoare, iar, alteori, diferite. Soluția unui singur impozit devine dificilă de aplicat în practică, atât prin prisma respectării principiilor de impunere, cât și prin cea a rolului atribuit impozitelor în societatea modernă, după cum un număr prea mare de impozite, nejustificate prin rolul distinct ce revine fiecăruia, se dovedește a fi contraproductivă.

La principiile anterioare s-ar putea adăuga și *nediscriminarea fiscală*. Această cerință are în vedere aplicarea aceluiași mod de impozitare a materiei impozabile dobândite pe teritoriul unei țări, atât de rezidenții statului respectiv, cât și de cei aparținând acestor state. Ea tinde să se generalizeze ca principiu și decurge din dezvoltarea schimburilor și cooperării economice internaționale, în condițiile amplificării circulației internaționale a capitalului și a forței de muncă, respectiv a manifestării fenomenului de globalizare a economiei.

#### **9.2.4. Principii de politică economică și socială**

Asemenea principii vizează, în esență, anumite criterii de ordin economic și social, ce stau la baza politicii fiscale promovate prin sistemul de impozite aplicat, urmărind atingerea unor obiective de politică generală. Ele se grefează pe rolul de instrument de influențare și reglare a activității economice și sociale, ce poate fi îndeplinit de către impozit, concretizându-se, în general, prin modalități tehnice și mecanisme folosite în așezarea și încasarea impozitelor, orientate spre stimularea fenomenelor favorabile dezvoltării societății, în ansamblu, și inhibarea celor cu impact negativ.

Astfel, un principiu de politică economică urmărit în impunere constă în crearea de condiții prielnice dezvoltării și modernizării economiei naționale. În acest sens, impunerea, în general, respectiv anumite categorii de impozite, prin modul concret de concepere și aplicare trebuie să favorizeze crearea unor ramuri sau subramuri economice, modernizarea, restructurarea și dezvoltarea economiei, în ansamblu. În acest scop, este demonstrat teoretic și confirmat, în bună măsură, de practică faptul că atunci când se urmărește dezvoltarea unor ramuri economice, relansarea sau accelerarea ritmului de creștere economică, sistemul de impozitare poate acționa prin efectul de stimulare pe care îl antrenează acordarea de facilități, începând cu scutiri sau reduceri ale proporțiilor impozitelor. Dimpotrivă, dacă politica economică urmărește restructurarea economiei, prin restrângerea sau renunțarea la unele subramuri sau ramuri economice necompetitive, generatoare de pierderi, se poate promova un sistem de impozitare inhibant, nefavorabil acestora.

Un alt principiu de politică economică reflectat în impunere se referă la încurajarea și cointeresarea agenților economici pentru sporirea exportului de produse, în primul rând, a celor cu un grad mai înalt de prelucrare. Un loc important, sub acest aspect, revine regimului de impozitare a profitului din export și, mai ales, celui de aplicare a taxelor vamale. Prin intermediul lor se exercită o influență majoră, atât asupra exporturilor, cât și a importurilor, cu efect final

decisiv asupra realizării unui obiectiv, de mare interes, cel al echilibrării balanței comerciale și a balanței de plăți externe. În acest fel, dezvoltarea relațiilor economice internaționale și asigurarea echilibrului valutar devin principii de politică economică cu profundă rezonanță asupra impunerii.

Asemănător, menținerea puterii de cumpărare a monedei și, implicit, combaterea inflației, ca principiu de politică economică, se reflectă în impunere prin luarea în considerare și orientarea influenței impozitelor practicate asupra prețurilor. Așa, de pildă, o sporire a impozitelor indirecte determină, în mod obișnuit, creșterea inflaționistă a prețurilor și trebuie evitată, după cum o majorare a celor directe se consideră a avea efect deflaționist.

Pe un plan mai larg, al politicii economice, alături de stimularea exporturilor, se poate afirma, ca principiu al impunerii, protejarea producției indigene și a producătorilor autohtoni în fața unor politici vamale agresive promovate de alte țări, în care scop se poate folosi, de asemenea, un sistem adecvat de taxe vamale.

Un alt principiu de politică economică, având și o puternică tentă socială, (reflectat în impunere) vizează preocuparea pentru contracararea consumului abuziv de produse dăunătoare sănătății populației. Întrucât societatea este interesată de promovarea unui climat favorabil vieții, prin sistemul de impozitare pot fi combătute consumurile abuzive cu consecințe nocive, care afectează, nu numai individul consumator, dar adesea și societatea, în ansamblu, antrenând cheltuieli și pierderi la nivelul acesteia. În acest sens, sunt cunoscute efectele negative ale abuzului în consumul unor produse (băuturi alcoolice, tutun etc.), cu repercusiuni, atât asupra stării de sănătate, a situației materiale și a capacității de muncă a individului, cât și asupra societății, confruntată cu probleme sociale specifice, inclusiv cu efectuarea de cheltuieli suplimentare pentru refacerea sănătății și îngrijirea celor afectați etc.

În cadrul principiilor de politică socială, în mod expres, impunerea trebuie să urmărească realizarea protecției sociale sub forme specifice impozitelor. Opțiunile cu privire la protecția socială pot fi concretizate, în bună măsură, prin folosirea adecvată a sistemului de impozitare, urmărind, în primul rând, protejarea categoriilor sociale defavorizate. În acest sens, sunt luate în considerare acele categorii de persoane confruntate cu dificultăți materiale sau cu deficiente de ordin fizic și intelectual, (handicapate) care nu pot suporta sarcini fiscale în condiții normale și sunt tratate mai avantajos, prin sistemul de impozitare aplicat, inclusiv prin scutirea lor de obligația plății impozitului.

Un asemenea principiu, considerat complementar celor de echitate socială, acționează și în sensul atenuării diferențelor mari ce rezultă din punctul de vedere al veniturilor (averilor) realizate de către membrii societății.

Se înscrie în contextul acestor principii și contracararea, prin regimul de impozitare aplicat, a fenomenelor de îmbogățire fără muncă sau însușirea de foloase necuvenite.

Un alt aspect, cu rezonanță pentru reflectarea principiilor de politică socială în planul impunerii, se concretizează în exercitarea unei influențe adecvate politicii demografice a țării respective. Așa, de exemplu, sunt aplicate variante de impunere menite să stimuleze natalitatea și să îmbunătățească structura populației pe categorii de vârstă, acordând, de regulă, scutiri sau reduceri ale impozitului de plată persoanelor care au în îngrijire copii, bătrâni etc. Pe de altă parte, se pot practica impozite majorate sau sunt special instituite anumite impozite, zise "de ordine", de tipul taxelor plătite de celibatari, în sarcina persoanelor care nu au și nu au avut în îngrijire copii.

Un principiu general de politică economică și socială, cu un impact asupra impunerii, constă în folosirea impozitelor pentru corectarea și influențarea tendințelor perturbatoare ale mediului economico-social. Sub acest aspect, se constată că adaptarea modului de impozitare a veniturilor, în primul rând, a profiturilor, în funcție de conjunctura economică, urmărind stabilizarea economiei sau stimularea dezvoltării economice durabile și asigurarea folosirii mai

complete a forței de muncă, cu efectele sociale benefice pe care le antrenează, are o mare rezonanță în societatea modernă.

### 9.3. Clasificarea impozitelor

Sistemul modern de impunere promovează o mare varietate de impozite, iar clasificarea lor poate fi efectuată după mai multe criterii.

Un prim criteriu de clasificare este cel după natură sau forma concretă de prelevare a resurselor la dispoziția autorităților publice, față de care impozitele se grupează în:

a) *impozite în natură*, care s-au practicat în fazele inițiale ale raporturilor dintre stat și contribuabili, cunoscând forma dărilor de produse (în natură) sau a prestărilor de servicii (de către contribuabili) în favoarea statului fără a fi de esență financiară;

b) *impozite în bani*, care presupun prelevarea resurselor în formă bănească constituind forma actuală practică în lumea civilizată, dar au reprezentat și un prim element al finanțelor publice.

După un al doilea criteriu, și anume, după modul în care se reflectă sarcina fiscală asupra suportatorului, impozitele se împart în două mari categorii:

a) *impozite directe*, care sunt stabilite nominal în sarcina fiecărui contribuabil și se încasează direct de la subiecții impozitului, diminuând veniturile nominale sau averile acestora. În mod firesc, în cazul acestor categorii de impozite, subiectul impozitului este și suportatorul sarcinii fiscale.

Impozitele directe cunoscute sunt grupate, la rândul lor, în alte două categorii, și anume:

- impozite reale (obiective), care au ca element fundamental obiectul impozitului, adică formele concrete de existență a materiei impozabile deținută de fiecare contribuabil.

- impozite personale (subiective), care sunt concepute pornind de la subiectul impozitului, cu starea sa materială și socială.

Dacă impozitele reale se instituiau și se suportau numai în funcție de existența obiectului impozitului (averi, venituri), indiferent de situația concretă a contribuabililor, cele subiective au în vedere, pe lângă existența materiei impozabile, și situația familială ce grevează asupra puterii contributive a subiecților.

b) *impozite indirecte*, presupun la rândul lor reflectarea sarcinii fiscale asupra suportatorului în mod indirect. Ele operează în mod obișnuit asupra consumatorilor de bunuri și servicii, prin includerea impozitului în prețul de vânzare sau în tariful perceput. În acest caz, plătitorul direct către stat este o altă persoană decât suportatorul real, primul fiind doar un intermediar între stat și cel din urmă, el încasând impozitul prin prețul de vânzare și virându-l la dispoziția statului. Impozitele indirecte afectează (în sensul reducerii) numai mărimea reală a veniturilor suportatorilor, ele având ca efect o diminuare a puterii de cumpărare a veniturilor nominale realizate de consumatorii contribuabili.

La rândul lor, în funcție de forma pe care o îmbracă, impozitele indirecte pot fi grupate în:

- taxe de consumație
- taxe vamale
- monopoluri fiscale
- alte taxe (taxe de timbru și de înregistrare etc.)

Dacă se are în vedere obiectul impozitelor, acestea se clasifică în:

a) *impozite pe avere*, la care materia impozabilă reprezentată de diferitele forme de concretizare a averii (bunuri mobile și imobile);

b) *impozite pe venit*, la care materia impozabilă este reprezentată de veniturile realizate din diverse activități, sub diferite forme (salarii, dividende, chirii etc.);

c) *impozite pe cheltuieli*, care au ca obiect cheltuielile efectuate pentru achizițiile de bunuri și servicii, ca expresie a folosirii veniturilor.

După criteriul scopului urmărit la instituire, se pot distinge:

a) *impozite financiare*, al căror rol principal este de a asigura procurarea resurselor bănești necesare statului. În principiu toate impozitele îndeplinesc acest rol, deși unele au ca obiectiv principal, nu atât procurarea de resurse bănești, cât, mai ales, realizarea unor obiective de ordin social-economic.

b) *impozite de ordine sau reglatoare* a căror instituire vizează expres și realizarea anumitor obiective urmărite de către stat, cum ar fi, de exemplu, îmbunătățirea structurii demografice, contractarea manifestării unor fenomene perturbatoare în economia națională etc. Din acest punct de vedere, în unele țări, mai ales în perioadele de supraîncălzire a economiei, s-a apelat și la introducerea unui impozit special menit să atenueze ritmul prea accentuat de creștere economică prin reducerea venitului disponibil pentru consum și investiții.

În condițiile actuale, sistemele fiscale ale diverselor țări conțin impozite care au, atât rol financiar cât și rol reglator. De fapt, orice impozit modern cu caracter permanent include ambele scopuri, contribuind atât la mobilizarea veniturilor bugetare, cât și la reglarea unor laturi ale activității economice sau sociale.

În funcție de nivelul instituțional la care se administrează impozitele, se pot distinge:

a) *impozite generale sau federale*, care sunt instituite și administrate de către organele centrale (federale) de stat

b) *impozite locale* care se instituie și administrează de către autoritățile publice locale.

În fine, dacă se ia în considerare, drept criteriu, frecvența practicării impozitelor, în timp, se diferențiază:

- *impozitele permanente*, reprezentate prin forme care sunt practicate în mod continuu și se regăsesc cu venituri bugetare curente de-a lungul unor mari perioade de timp;

- *impozite incidentale*, care sunt practicate cu caracter incidental în situații conjuncturale, pe parcursul unor perioade de timp limitate, sau în funcție de anumite obiective urmărite de stat în situații excepționale (de exemplu, impozitul pe averea sau profiturile obținute în perioade de război).

O categorie relativ distinctă a sistemului de prelevări obligatorii este reprezentată de așa-numitele **alte taxe**. În această categorie se încadrează prelevările realizate în situații specifice de la persoanele fizice și juridice pentru prestarea anumitor servicii în favoarea lor. Pentru acest tip de prelevări este caracteristică contraprestația, fie și numai parțială, din partea statului, față de suma ce se încasează de la persoanele respective.

Asemenea situații se înregistrează în sfera activităților prestate de instituțiile publice cu activitate nematerială, și care încasează pentru serviciile prestate anumite taxe. Aparent, suma plătită ar fi în corespondență cu costul real al serviciilor prestate, dar de fapt între cele două mărimi nu există o relație de echivalență. Suma plătită ca taxă depășește cu mult costul serviciilor prestate, stabilirea nivelului taxei având la bază alte criterii decât costul sau cheltuielile făcute de instituțiile ce prestează asemenea servicii. Datorită acestei lipsă de echivalență între suma plătită ca taxă și costul serviciilor prestate, aceste taxe sunt asimilate impozitelor, cea mai mare parte din suma prelevată având caracterul de transfer fără echivalență la dispoziția statului.

În această categorie de taxe se includ:

- *taxe judecătorești*, care se instituie în legătură directă cu introducerea de acțiuni judecătorești și judecarea acțiunilor respective la instanțele judecătorești, având ca subiecți persoanele fizice și juridice care solicită aceste acțiuni.

- *taxe notariale*, care se plătesc pentru eliberarea, legalizarea sau autentificarea de diferite acte, copii și care sunt încasate prin notariate.

- *taxe consulare*, percepute pentru serviciile pe care persoanele fizice și juridice le solicită consulatelor (de exemplu obținerea vizei pentru deplasarea în străinătate, acordarea sau retragerea cetățeniei etc.)

- *taxe administrative*, care au o sferă mai largă de aplicare, fiind încasate de către instituțiile administrației de stat pentru eliberarea unor avize, permise, licențe, autorizații etc.

În unele țări, pe lângă impozite și taxe, se mai întâlnesc și *contribuțiile*, ca prelevări obligatorii la bugetul public. Contribuțiile reprezintă sume încasate de la diferite persoane fizice sau juridice, pentru anumite avantaje de care acestea beneficiază din partea statului. De cele mai multe ori, contribuția se concretizează prin participarea, parțială, a persoanelor fizice sau juridice la acoperirea cheltuielilor efectuate de stat pentru oferirea avantajului respectiv (de exemplu, contribuția proprietarilor de terenuri la construirea unei șosele, la lucrările de consolidare etc.)

## 9.4. Elementele tehnice ale impozitului și sisteme de impozitare

### 9.4.1. Elemente tehnice ale impozitului

Procurarea resurselor financiare la dispoziția statului sub forma impozitelor presupune un ansamblu de elemente și reglementări prin care se creează cadrul tehnico-organizatoric și operațional pentru instituirea, așezarea și încasarea acestora.

Principalele elemente tehnice folosite în practicarea impozitelor sunt: subiectul; suportatorul; obiectul; sursa; unitatea de impunere; cota impozitului; asietă.

**Subiectul** reprezintă persoana fizică sau juridică în sarcina căreia este stabilită, prin lege, obligația de plată a impozitului. Din acest motiv, subiectul se mai numește și plătitor. Tot pentru a-l desemna pe subiect, este utilizat și termenul de contribuabil, semnificând persoana fizică și juridică care, plătind impozitul, cedează părți din veniturile sau averile sale sub formă de impozite sau contribuții obligatorii către stat. Este, însă, posibil ca persoana reprezentând subiectul sau plătitorul să difere de cea aflată în ipostaza de contribuabil și suportator efectiv al impozitului, adică a sarcinii fiscale. Astfel, dacă acesta este suportat efectiv din venitul sau averea celui care îl plătește, subiectul este și contribuabil și se confundă cu suportatorul sarcinii fiscale. Dacă, însă, impozitul plătit de o persoană se suportă din venitul /averea altei persoane, atunci subiectul diferă de suportator.

**Suportatorul** impozitului este persoana fizică sau juridică aflată în postura de a suporta efectiv impozitul plătit, în sensul cedării unei părți din puterea sa de cumpărare, prin efectul de diminuare a venitulului sau averii sale (antrenat de plata impozitului). Acesta mai este cunoscut și sub denumirea de destinatar al impozitului, adică cel căruia îi este destinată sarcina fiscală.

Persoana suportatorului poate fi, deci, identică sau nu cu cea a subiectului. În măsura în care suportatorul este o altă persoană decât subiectul impozitului, acesta din urmă plătește impozitul către stat, dar transferă sarcină fiscală asupra suportatorului de la care încasează suma plătită ca impozit. O asemenea situație este caracteristică impozitelor indirecte pe cheltuieli, de tipul taxelor de consumație, stabilite ca obligație de plată în sarcina anumitor persoane, în calitate de subiecți, dar având destinatari, și deci, suportatori pe consumatori finali. În acest caz, subiecții încasează impozitul de la consumatori, odată cu prețul bunurilor și serviciilor vândute, iar apoi îl prelevă la dispoziția statului; consumatori fiind, în fapt, suportatorii sarcinii fiscale.

**Obiectul** impozitului este cunoscut și sub denumirea de materie impozabilă, reprezentând valori sub diferite forme ale veniturilor și averilor sau activități aducătoare de valori ce intră sub incidența impozitării. În sistemele moderne de impunere (impozitare), obiectul impozitului îl constituie, mai ales, veniturile realizate sub diverse forme (salarii, profituri, etc.), respectiv averile sub forma bunurilor de orice fel deținute în proprietate sau supuse unor tranzacții, inclusiv activul net al întreprinderilor etc.

În funcție de tipul de impozite practicat, obiectele acestora sunt reprezentate prin formele concrete ale veniturilor sau averilor aflate în diferite ipostaze. Între acestea: la impozitul pe salarii, obiectul îl constituie salariile brute; la impozitul pe profit, obiectul este profitul impozabil; la impozitele pe averea deținută în proprietate, ca obiect clădirile, terenurile, inventarul agricol, industrial etc.; la cele pe consum, ca obiect se consideră a fi produsele (industriale, agricole etc.) sau serviciilor destinate consumului etc.

**Sursa** impozitului desemnează substanța sau valoarea din care se preia sau se suportă impozitul, presupunând o diminuare a ei. Ea se confundă, adesea, cu obiectul impozitului (materia impozabilă), iar formele obișnuite sub care se constituie sunt cele ale veniturilor realizate și, uneori, ale averilor deținute. Alteori, aceasta diferă de obiect, cum este cazul la impozitele pe diferite activități (comerciale, profesii libere) sau pe unele forme ale averii (clădiri etc.), în care sursa este venitul obținut din acea activitate sau din exploatarea averii.

**Unitatea de impunere** este concretizată prin unitatea de măsură în baza căreia se dimensionează materia impozabilă. Astfel, în cazul impozitelor pe venit, unitatea de impunere se confundă cu unitatea monetară a statului respectiv. În alte cazuri (la terenuri, la clădiri), unitatea de impunere este însăși unitatea de măsură în care se exprimă obiectul sau materia impozabilă, (metri pătrați, hectare, tone, capacitatea cilindrică etc.).

**Cota impozitului**, cunoscută și sub denumirea de cota de impozitare, exprimă mărimea procentuală a impozitului ce revine pe unitatea de materie impozabilă, respectiv suma stabilită ca impozit pe unitatea de măsură a obiectului respectiv.

**Asieta** desemnează un ansamblu de modalități și procedee tehnice folosite de organele fiscale la așezarea, calcularea, urmărirea și încasarea impozitelor, respectiv reglementările prin care se pune în aplicare realizarea impozitului ca venit al statului. Uneori, asieta este definită sau interpretată în sensul de bază de calcul a impozitului, tinzându-se a fi confundată cu materia impozabilă sau obiectul impozitului.

Tot ca termeni tehnici se folosesc și noțiunile de impunere, impozitare sau, mai recent, fiscalizare, semnificând un complex de lucrări care încep cu identificarea și evaluarea materiei impozabile (obiectelor impozitului) și se finalizează prin stabilirea sumei de plată ca impozit în sarcina subiecților acestuia.

#### **9.4.2 Sisteme de impozitare**

Teoria și practica fiscală consemnează diferite modalități tehnice de impozitare, care se delimitează, în funcție de regimul distribuirii obligațiilor ce revin contribuabililor, în două mari sisteme:

- sistemul impozitelor de repartitie
- sistemul impozitelor de cotitate

*Sistemul impozitelor de repartitie* a apărut încă din perioada feudalismului, și presupune mai întâi stabilirea a sumei globale a impozitelor de încasat la nivelul organelor centrale ale statului, în funcție de necesarul de venituri al statului. Această sumă era apoi repartizată pe unități administrativ-teritoriale, din treaptă în treaptă, corespunzător organelor administrative ale statului. De la unitatea administrativ-teritorială de bază (de exemplu comuna) avea loc defalcarea, pe subiecte sau obiecte impozabile, a sumei atribuite. La acest sistem de determinare a cuantumului impozitului de plătit s-a renunțat la începutul perioadei capitaliste, în principal datorită nerespectării cerințelor de echitate fiscală. În stabilirea sumei totale a impozitelor ce trebuiau încasate la nivelul statului, dar și în defalcarea ei pe fiecare unitate administrativ-teritorială, respectiv pe contribuabili, nu era luată în considerare situația economico-socială a acestora. Ca urmare, apăreau situații inechitabile în care sarcina fiscală prezenta diferențieri mari, constatate prin raportarea sumei de plată la materia impozabilă reală.

*Sistemul impozitelor de cotitate* presupune efectuarea calculelor în sens invers: se pornește de la identificarea și evaluarea materiei impozabile, inclusiv a impozitului aferent, în sarcina fiecărui contribuabil, trecându-se apoi la însumarea, în cascadă, a impozitului de plată la nivelul fiecărei unități administrativ-teritoriale, până la nivelul administrației centrale de stat. Acest sistem este practicat în prezent în toate țările, fiind mai adecvat cerințelor de echitate în plan fiscal, inclusiv prin posibilitatea aplicării unui tratament diferențiat contribuabililor, în funcție de situația economico-socială a acestora.

Prin prisma modalităților tehnice de impozitare folosite în diverse țări, în diferite etape ale evoluției lor, se disting două mari sisteme, cu impact deosebit de pregnant asupra gradului de echitate fiscală :

1. impunerea în sume fixe;
2. impunerea în cote procentuale. Aceasta, la rândul său, poate fi concepută: în cote procentuale proporționale; în cote procentuale progresive; în cote procentuale regresive.

Impunerea în sume fixe, presupune stabilirea prin act normativ a unor sume de mărime fixă, ca impozit datorat, pe un subiect sau pe unitate de măsură a materiei impozabile.

În feudalism și chiar la începuturile capitalismului s-a practicat o variantă a impunerii în sumă fixă stabilită pe persoană și cunoscută sub denumirea de "capitație", care era profund inechitabilă pentru că avea în vedere doar existența în sine a individului. Aceasta nu ținea seamă de situația materială și cu atât mai puțin de cea socială a subiectelor, presupunând o sarcină egală pentru toți, în sens pur matematic, dar foarte greu de suportat de cei fără venit sau cu venituri (averi) mici, comparativ cu cei cu venituri (averi) mari sau foarte mari. În variante mai moderne, impunerea în sume fixe mai este aplicată numai asupra anumitor obiecte ale impozitului pe avere (terenuri, clădiri) și a unor bunuri de consum, urmărindu-se și atingerea altor obiective de ordin economic sau social.

Impunerea în cote procentuale proporționale presupune stabilirea impozitelor de plată prin aplicarea unei cote procentuale fixe asupra materiei impozabile, care variază ca mărime. Această metodă de impozitare asigură egalitatea contribuabililor în fața impozitului prin prisma cotei procentuale fixe de impozit, dar și o diferențiere a mărimii impozitului suportat prin variația quantumului mărimii materiei impozabile. Aplicarea cotei procentuale fixe asupra quantumului variabil al materiei impozabile, conduce la suportarea unui impozit, cu atât mai mare, cu cât materia impozabilă realizată este mai mare și invers. Această modalitate de impunere răspunde, în bună măsură, principiile de echitate, dar diferențierea contribuției care crește proporțional cu mărirea materiei impozabile, reflectă numai parțial diferența de putere contributivă dintre subiecți.

La rândul său, impunerea în cote procentuale progresive urmărește aplicarea principiilor de echitate diferențiind sarcina fiscală, atât prin mărirea diferită a cotei procentuale aplicate, cât și prin variația quantumului materiei impozabile realizate ca bază de calcul a impozitului. Ea include o anumită progresivitate a nivelului cotei de impunere aflată în corespondență cu creșterea materiei impozabile. În acest caz, ritmul de creștere a impozitului îl devansează pe cel al materiei impozabile și antrenează creșterea mai accentuată a sarcinii fiscale pe măsură ce sporește puterea contributivă a subiecților, distingându-se două variante de aplicare, și anume: progresivitatea simplă și progresivitatea compusă sau pe tranșe.

În varianta impunerii în cote progresive simple, cota de impunere crește progresiv, fie într-un ritm constant, fie într-un ritm variabil. Pot rezulta, astfel, diferențieri ale sarcinii fiscale, deoarece în ambele variante ale progresivității simple, impozitul crește, sub impactul creșterii materiei impozabile, pe de o parte și al cotei procentuale de impozit, pe de altă parte. Suma impozitului de plată va rezulta, în principiu, ca produs între quantumul materiei impozabile dobândite de către un contribuabil și cota procentuală progresivă corespunzătoare mărimii acesteia.



În varianta progresivității compuse (pe tranșe) premisele impunerii progresive se mențin, iar asupra gradului de echitate fiscală operează, atât creșterea progresivă a cotelor de impozit, cât și variația materiei impozabile. Dar, în acest caz, impozitul de plată se determină pornind de la divizarea materiei impozabile pe părți sau tranșe, de mărimi predeterminate prin lege, cărora le corespund cote procentuale progresive de impozit, de asemenea, prestabilite pentru fiecare tranșă. În funcție de nivelul tranșei în care se încadrează mărimea materiei impozabile deținute de contribuabil, impozitul rezultă aplicând cota procentuală progresivă corespunzătoare fiecărei tranșe anterioare și însumând, în final, impozitul calculat, parțial, pe fiecare tranșă. La același rezultat, se ajunge dacă în stabilirea impozitului de plată (în sarcina unei persoane) se urmărește încadrarea în tranșa corespunzătoare a materiei impozabile realizate de aceasta și se calculează impozitul în două etape, astfel:

- se identifică, mai întâi, impozitul prevăzut în lege corespunzător tranșei anterioare celei la care se situează materia impozabilă supusă impozitării;

- se determină separat impozitul aferent diferenței de materie impozabilă ce se încadrează în tranșa următoare, prin aplicarea asupra acesteia a cotei procentuale progresive (superioare) corespunzătoare ei, însumându-se, în final, cele două mărimi ale impozitului rezultat.

Este de admis că, folosită judicios, impunerea în cote procentuale progresive pe tranșe ale materiei impozabile, aplicată pe scară largă în cazul când obiectul impozitului îl constituie venitul, asigură cel mai înalt grad de echitate fiscală.

În fine, impunerea în cote procentuale regresive presupune ca, în calcularea impozitului, cotele procentuale să scadă pe măsura creșterii cuantumului materiei impozabile realizate de un subiect. Aceasta înseamnă că sarcina fiscală se reduce mai accentuat față de creșterea puterii contributive a subiectului, ca urmare a cotei procentuale regresive cu care se calculează impozitul, ceea ce se află în flagrantă contradicție cu principiile de echitate.

Deși, sistemele actuale de impunere nu folosesc explicit cotele procentuale regresive, în mod implicit, se ajunge la o situație de acest fel, în condițiile specifice impozitelor indirecte, de tipul taxelor de consumație. Acestea antrenează o sarcină fiscală care se modifică în raport invers cu puterea contributivă a suportatorilor. Astfel, se constată că, chiar în condițiile unui venit total egal, familiile cu un număr mare de membri și un venit mediu mai mic realizează un consum mai mare de bunuri și servicii grevate de taxe de consumație, suportând deci un impozit care crește proporțional cu consumul. Or, prin raportarea impozitului suportat la venitul din care se suportă, sarcina fiscală sporește chiar mai mult decât scade venitul, semnificând o evoluție inversă progresivității impunerii și cerințelor de echitate.

Dimpotrivă, nivelul mai redus al consumului realizat de familiile cu venituri mari, presupunând contribuții sub formă de taxe de consumație mai mici, conduce la o reducere a sumei impozitului suportat din venitul realizat și implicit a sarcinii fiscale ce revine procentual, ceea ce echivalează cu o impunere în cote procentuale regresive. Regresivitatea și inechitatea fiscală devin cu atât mai accentuate, cu cât diferențele între veniturile mari și cele mici, pe de o parte și între consumurile realizate de familii, pe de altă parte, sunt mai pronunțate.

## **9.5. Trăsăturile distinctive și formele impozitelor directe**

Evoluția impozitelor directe este strâns legată de dezvoltarea economiei, deoarece aceste impozite se stabilesc pe anumite obiecte materiale, genuri de activități sau pe venituri.

Impozitele directe, fiind individualizate, reprezintă forma cea mai veche de impunere. Ele s-au practicat și în orânduirile precapitaliste, însă o extindere și o diversificare mai pronunțată au cunoscut abia în capitalism. Cu deosebire în primele decenii ale secolului XX, în locul impozitelor așezate pe obiecte materiale sau diferite activități, cum sunt cele comerciale și industriale, (impozite reale) au fost introduse impozitele stabilite pe diferite venituri sau averi

(impozite personale), care au dus la extinderea bazei de impunere prin includerea în categoria plătoritorilor de impozite și a marii mase a muncitorilor și funcționarilor.

În sfera impozitelor directe se includ numeroase forme de prelevări obligatorii, ce sunt caracterizate prin faptul că sunt stabilite nominal în sarcina fiecărui contribuabil și se încasează direct de la subiecții impozitului, diminuând veniturile nominale sau, în anumite situații, chiar averile acestora. La impozitele directe, subiectul și destinatarul legal sunt reprezentate de aceeași persoană.

Dincolo de trăsăturile generale specifice impozitelor, impozitelor directe le sunt caracteristice anumite trăsături, ce le diferențiază de celelalte prelevări obligatorii și care delimitează rolul lor economic și social.

Astfel, o trăsătură importantă a impozitelor directe este reprezentată de faptul că în sfera lor pot fi respectate principiile de echitate fiscală. Deoarece echitatea fiscală presupune diferențierea sarcinii fiscale în raport cu puterea contributivă, dar și cu situația socială a contribuabililor, o asemenea cerință nu poate fi respectată decât în cazul impozitelor directe, care au caracter nominativ.

O altă trăsătură distinctivă a impozitelor directe o reprezintă caracterul deflaționist al acestora. Impozitele directe, fiind suportate direct din veniturile nominale ale contribuabililor, condiționează mărimea venitului disponibil, și astfel posibilitățile de consum și investiții, respectiv cererea agregată. În acest context, se constată că o creștere a impozitelor directe poate acționa și ca o cale de combatere a inflației.

Tot ca o trăsătură a impozitelor directe poate fi menționată transparența acestora, în sensul că fiecare contribuabil poate cunoaște sarcina fiscală reală pe care o suportă, modul de determinare a acesteia și alte elemente tehnice specifice. Majoritatea impozitelor directe au la bază sistemul declarațiilor de impunere, fie pe propria răspundere, fie declarația unei terțe persoane, în care trebuie precizate toate elementele necesare pentru determinarea materiei impozabile și chiar a sumei de plată. Din acest motiv, sarcina fiscală este percepută la dimensiunile sale reale, la fel ca și orice modificare ce survine în mărimea acesteia.

Transparența impozitelor directe reprezintă însă, dintr-un anumit punct de vedere, un motiv pentru care flexibilitatea acestora ca instrumente de politică fiscală este mai redusă. Reacția contribuabililor la majorarea sarcinii fiscale directe este de multe ori considerabilă, afectând posibilitatea utilizării impozitelor directe ca instrumente de politică fiscală în combaterea supraîncălzirii economiei. Prin comparație, așa cum se va vedea ulterior, impozitele indirecte au caracter voalat, ascuns, sarcina fiscală reală și variațiile acesteia fiind mult mai greu de perceput.

#### ***9.5.1. Impozitele pe venituri***

O primă formă a impozitelor pe venituri este reprezentată de **impozitul pe veniturile persoanelor fizice**, ai cărui subiecți sunt reprezentați, în principiu, de toate persoanele fizice cu domiciliu în statul respectiv și chiar și alte persoane care realizează venituri pe teritoriul țării respective. Anumite categorii de persoane sunt considerate, prin lege, ca fiind scutite de obligația de a plăti impozit pe venit, și anume: pensionari, elevi, studenți, pentru veniturile realizate sub formă de pensii, burse. În condiții de reciprocitate convenite între țări, pot fi scutiți de obligația de a plăti impozit pe venit și diplomații străini.

Obiectul impozitului îl reprezintă veniturile realizate de persoanele fizice din diferitele surse :salarii pentru munca prestată, dividende, venituri din închirieri, veniturile realizate din exercitarea unei profesii libere etc.

Baza impozabilă este stabilită, în principiu, prin diferența dintre veniturile brute obținute și unele cheltuieli aferente realizării lor.

Impozitul pe venit se poate așeza fie individual, pentru fiecare persoană care realizează venituri, fie colectiv, pentru ansamblul veniturilor realizate de membrii unei familii sau gospodării etc. Impunerea globală a veniturilor realizate la nivelul unei familii este considerată mai echitabilă prin prisma corespondenței cu puterea contributivă pe membru de familie, dar este dezavantajoasă pentru familiile în care ambii soți realizează venituri, impactul progresivității cotelor de impozit fiind mai puternic.

Din punct de vedere al modalităților de impunere se pot întâlni sisteme diferite, mai ales în cazul veniturilor realizate din mai multe surse. În acest sens se pot distinge următoarele sisteme:

- *impunerea separată pe fiecare sursă de proveniență a veniturilor*. Ca modalități practice se pot utiliza fie mai multe impozite diferite, corespunzătoare unei anumite surse de proveniență (sau categorie de activitate), fie un impozit unic, dar cu cote procentuale diferențiate pe sursele de proveniență a veniturilor.

- *impunerea globală*, care presupune cumularea tuturor veniturilor realizate de persoana respectivă, din toate sursele de venituri, și apoi aplicarea unui singur impozit, cu o cotă proporțională sau progresivă.

Impunerea separată pe fiecare sursă de venit este mai avantajoasă pentru cei ce obțin venituri din mai multe surse, deoarece cotele progresive afectează în mai mică măsură venitul supus impozitării. În cazul impunerii globale, impactul progresivității cotelor de impozitare asupra veniturilor cumulate din diferite surse este mai accentuat.

Pentru determinarea obligației de plată pot fi utilizate cote proporționale sau progresive. În unele țări, venitul impozabil este supus mai întâi impunerii în cote proporționale, pe fiecare sursă de venit în parte, și apoi, după cumularea veniturilor și determinarea venitului global, impunerii progresive. Cea mai des utilizată este impunerea în cote progresive compuse.

Sistemele de impunere a veniturilor persoanelor fizice din multe țări includ și o serie de elemente ce vizează realizarea unor obiective ale politicii economico-sociale, cu diferențieri semnificative de la o țară la alta. De exemplu, în unele țări nu sunt luate în calculul impozitului alocațiile și indemnizațiile cu caracter social, dobânzile primite la împrumuturile acordate statului, sporurile de venit realizate în condiții excepționale.

Din punct de vedere al cheltuielilor care se pot deduce din venitul brut pentru calcularea venitului impozabil, în majoritatea țărilor sunt admise: cheltuielile legate de realizarea veniturilor (pentru veniturile realizate din exercitarea unei profesii libere); cheltuieli profesionale (cheltuieli cu formarea profesională); primele de asigurare; cheltuieli medicale, pierderi înregistrate în anii anteriori ( în cazul societăților de persoane), contribuțiile la asigurările sociale. De obicei, pentru anumite categorii de cheltuieli deductibile se stabilesc anumite limite legale ce nu pot fi depășite.

În afara acestor cheltuieli, în majoritatea țărilor care practică impunerea globală a veniturilor persoanelor fizice se mai acordă subiecților impozabili și *deduceri personale*, cu semnificația unor sume fixe ce se scad, necondiționat, din venitul brut pentru determinarea venitului impozabil.

Ca tendință pe plan mondial se remarcă faptul că încasările provenite din impozitele așezate asupra veniturilor persoanelor fizice cunosc o creștere continuă, deținând o pondere tot mai mare în totalul sumelor înscrise în buget, comparativ cu cele provenite din impozitele percepute pe veniturile persoanelor juridice (societățile de capital).

O a doua mare formă a impozitelor pe venit este reprezentată de **impozitul pe veniturile persoanelor juridice**, ce are ca subiecți întreprinderile, organizațiile, asociațiile de persoane, societățile de persoane și societățile de capital.

Pentru stabilirea impozitului pe profitul realizat de persoanele juridice, în unele țări se folosește același sistem de impunere ca în cazul veniturilor realizate de persoanele fizice, iar în altele se practică un sistem distinct. În general, modul în care se realizează impunerea profitului

realizat de persoanele juridice este determinat de organizarea acestora, ca societăți de persoane sau ca societăți de capital.

În cazul societăților de persoane impunerea veniturilor se face frecvent pe baza sistemului aplicat veniturilor realizate de persoanele fizice, deoarece este dificil de realizat o distincție între averea fiecăreia dintre persoanele asociate și patrimoniul societății respective.

În schimb, la societățile de capital poate fi făcută o demarcație netă între averea personală a acționarilor și patrimoniul societății, deoarece acționarii răspund pentru actele și faptele societății numai în limitele părții de capital pe care o dețin.

Profitul impozabil este un profit real, stabilit pe baza datelor contabile ce pot fi controlate de organele fiscale, care îl pot corecta. Determinarea profitului brut se face luând în considerare trei elemente: profitul brut al activității de bază, profitul din activități auxiliare și anumite câștiguri de capital (financiare).

Profitul impozabil se determină pe baza relației :

$$PI = PB - D + CN; \text{ unde}$$

PB – profitul brut

D – deduceri (contribuții pentru constituirea unor fonduri speciale, unele venituri etc.)

CN – cheltuieli nedeductibile (de regulă cheltuieli care nu sunt aferente realizării veniturilor și cheltuieli ce depășesc anumite limite legale)

În raport cu destinațiile date profitului, în practică se întâlnesc mai multe variante de impunere:

a) se aplică impozitul la întregul profit impozabil, înainte de a se fi stabilit și repartizat dividendele, iar apoi se aplică separat un impozit pe dividende. Această variantă este criticată pentru caracterul dublu al impozitării părții din profit repartizată pentru plata dividendelor.

b) se supune impozitului numai partea din profit care ia forma dividendelor, scutindu-se de impozit partea din profit rămasă la dispoziția societății de capital pentru reinvestire. Această variantă este considerată ca fiind stimulatorie pentru că oferă avantaje pentru profitul reinvestit, societățile fiind cointerestate în repartizarea profitului într-o măsură în care să favorizeze creșterea producției și modernizarea activității.

c) se supune impozitării numai partea din profit care rămâne la dispoziția societății de capital, scutindu-se de impozit partea acordată ca dividende. Această variantă este criticată pentru că este inechitabilă și nestimulativă din punct de vedere al interesului societății de capital în reinvestirea profitului.

d) se impun separat profitul rămas la dispoziția societății de capital și separat dividendele plătite acționarilor. Această ultimă variantă este mai larg acceptată, prin prisma cerințelor de echitate fiscală.

### ***9.5.2. Impozitele pe avere.***

Obiectul impozitelor pe avere este reprezentat de bunurile mobile și mobile deținute în proprietate de persoanele fizice și juridice.

Chiar dacă impozitele pe avere ocupă un loc mai puțin important decât impozitele moderne asupra veniturilor și cheltuielilor, nu trebuie neglijat aportul lor la constituirea resurselor financiare publice, precum și rolul lor de instrumente de politică fiscală, utilizate pentru creșterea echității în societate. Argumentele în favoarea impozitului pe avere se bazează pe concepte morale, etice și politice folosite de stat în susținerea necesității aplatizării inegalităților sociale.

Argumentele împotriva impozitării averii sunt în principal de natură economică și practică. Pentru mulți economiști, impozitarea averii reprezintă o atingere inadmisibilă a dreptului de proprietate, pentru că ea se manifestă printr-o suprapunere de cheltuieli, pe de o parte, iar, pe de altă parte, impozitul vizează o avere formată prin economisirea veniturilor

impozitate anterior. De aici, slaba consimțire a contribuabililor și marea nepopularitate a impozitelor pe avere. Chiar dacă efectele economice negative ale acestui impozit nu pot fi măsurate cu exactitate, în opinia celor mai mulți economiști un astfel de impozit descurajează economisirea și reduce oferta de capital în economie.

Impozitele pe avere se diferențiază pe trei mari categorii:

- *impozite propriu-zise pe avere*, care au ca obiect, în principiu, bunurile imobile și chiar mobile în care se concretizează averea deținută de diferitele persoane fizice și juridice. Ca forme ale impozitelor pe averea propriu-zisă se disting mai ales impozitul pe activul net și impozitul pe proprietăți imobiliare.

- *impozite pe circulația averii*, care se practică în situațiile în care averea se transmite, ca drept de proprietate, între persoane. Variantele sub care se practică asemenea impozite sunt delimitate în raport cu modul de transmitere a averii: impozitul pe succesiuni, impozitul pe donațiuni sau impozitul pe actele de vânzare-cumpărare.

- *impozite pe creșterea sau pe sporul de avere*, care au în vedere situații în care averea deținută de o persoană sporește fără a presupune eforturi din partea proprietarului, ci ca urmare a influenței unor factori exogeni. Ca forme ale impozitelor pe creșterea averii se întâlnesc impozitul pe plusul de valoare imobiliară și impozitul pe sporul de avere dobândit în perioadele de război.

## 9.6. Trăsăturile distinctive și formele impozitelor indirecte

Impozitele indirecte se definesc prin incidența indirectă pe care o au asupra veniturilor și persoanelor care suportă sarcina fiscală. În acest sens, este de remarcat faptul că subiectul sau plătitorul unui impozit indirect diferă de suportatorul efectiv al sarcinii fiscale. Astfel, sumele plătite ca impozite indirecte de către agenții economici sunt recuperate, prin prețurile de vânzare ale bunurilor sau serviciilor vândute de la cumpărătorii și utilizatorii lor, care sunt în fapt suportatorii din propriile venituri ale acestor impozite.

În apariția și evoluția impozitelor indirecte s-au manifestat anumite tendințe legate, fie de satisfacerea nevoilor de resurse financiare ale statului, fie de preocupările pentru asigurarea unei echități fiscale sporite. În acest context, raporturile de mărime dintre impozitele directe și cele indirecte în cadrul resurselor fiscale au suferit modificări evidente prin prisma ponderilor deținute de fiecare în totalul acestor resurse, înregistrându-se mutații care exprimă și opțiuni de politică fiscală diferite, pornind și de la avantajele sau dezavantajele fiecăruia, inclusiv de la reacția de împotrivire a suportatorilor, mult mai atenuată în cazul impozitelor indirecte.

În aceste condiții, la finele secolului trecut ponderea impozitelor indirecte în totalul resurselor fiscale ale diferitelor state lua valori cel mai adesea cuprinse între 20% și 35%, cu variații importante de la o țară la alta, respectiv de la o perioadă la alta.

Ca tehnici financiare, impozitele indirecte au fost considerate mai puțin evaluate, comparativ cu impozitele directe, satisfăcând în mai mică măsură criteriile de echitate fiscală și pe cele de instrumente de influențare a vieții economico-sociale. În acest sens, Victor Slăvescu aprecia că în România interbelică, ponderea prea mare a impozitelor indirecte față de cele directe în resursele bugetare exprimă un nivel mai redus de educațiune fiscală.

Sub același aspect, se poate aprecia că după ce în fazele inițiale ale capitalismului impozitele indirecte reprezentau o resursă financiară majoră pentru stat, odată cu trecerea la sistemul impozitelor personale ponderea lor s-a redus sensibil, mai ales, după cel de-al doilea război mondial, deși în ultima perioadă se constată o revenire a importanței lor și o creștere a încasărilor sub această formă la bugetele publice.

Impozitele indirecte se diferențiază în sistemul resurselor financiare publice prin mai multe trăsături.

O trăsătură a impozitelor indirecte constă în *caracterul regresiv al sarcinii fiscale*. Deoarece cotele utilizate pentru calculul acestor impozite nu sunt diferențiate în funcție de venitul, averea sau situația personală a celor ce cumpără mărfurile sau apelează la serviciile ce fac obiectul impozitelor, ele lasă impresia că ar afecta veniturile consumatorilor în aceeași măsură. În realitate, ele afectează în mod deosebit veniturile mici, deoarece se percep, de regulă, la bunurile de larg consum, care dețin o pondere însemnată în consumul personal. Dacă raportăm impozitele indirecte plătite la veniturile diferitelor categorii sociale sau persoane observăm că ponderea acestora (în venituri) este cu atât mai mare cu cât venitul este mai mic, ceea ce echivalează cu o impunere regresivă a veniturilor. Mai mult, relația specifică dintre aceste impozite și consumul de bunuri și servicii duce la creșterea sarcinii fiscale direct proporțional cu creșterea consumului acestora care, la rândul său, se distribuie neuniform pe indivizi, fiind mai ridicat pentru familiile cu un număr mai mare de membri și mai mic în situația inversă. În consecință, admitând determinarea sub formă de cotă procentuală, acestea apar cu atât mai mici cu cât venitul pe o persoană este mai mare, la un consum de mărime egală, ceea ce semnifică regresivitatea impunerii. Din aceeași perspectivă, *impozitele indirecte sunt inechitabile*, în sfera lor neputând fi aplicate principiile de echitate a impunerii. Datorită modului specific de transmitere a sarcinii fiscale, în cazul acestor impozite nu operează nici criteriul venitului minim neimpozabil. Persoanele care realizează venituri sub nivelul minim considerat prin lege ca neimpozabil nu sunt scutite de impozitele indirecte ci, dimpotrivă, suportă o cotă procentuală de impozit ce revine mai mare la venitul realizat. În aceste condiții, familiile cu mulți copii sunt supuse unei sarcini fiscale deosebit de mari, datorită consumului lor de bunuri strict necesare traiului, inevitabil mai mare.

O altă trăsătură, atribuită dintr-un anumit unghi de abordare, rezidă în *caracterul benevol* (facultativ) al impozitelor indirecte, ceea ce presupune că suportatorii acestora apar în situația de contribuabili numai în măsura în care achiziționează și consumă bunuri și servicii în al căror preț sunt incluse impozitele indirecte. De fapt, caracterul benevol este formal și nereal, pentru că, de regulă, impozitele indirecte se așează asupra vânzărilor de bunuri și servicii de strictă necesitate. În acest sens, Maurice Duverger este de părere că "în cazul impozitelor indirecte nu este vorba de o constrângere politică, așa cum se întâmplă la impozitele directe, ci una de ordin economic." Evitarea consumului și suportării impozitelor indirecte prin abținerea este imposibilă pentru că necesitățile fiziologice de consum au un efect de constrângere mai puternic chiar decât constrângerile administrative.

Tot o caracteristică a *impozitelor indirecte* se consideră a fi *randamentul fiscal ridicat* ce se poate realiza, atât prin prisma cheltuielilor mai reduse de colectare a acestora ca venit al statului, cât și prin cea a ariei largi de aplicare și volumului mare al încasărilor la bugetele publice.

Caracteristic pentru impozitele indirecte este și modul cum acestea afectează formarea și utilizarea veniturilor suportatorilor. Sub acest aspect este specific faptul că ele *nu afectează veniturile nominale*, ci numai pe cele reale. Această caracteristică decurge din raportul lor direct cu cheltuirea veniturilor, majorând prețul bunurilor și serviciilor cumpărate. Ele determină astfel scăderea puterii de cumpărare a veniturilor nominale, ceea ce înseamnă că venitul real devine inferior celui nominal care se menține constant.

Efectul de creștere a prețurilor generat de practicarea impozitelor indirecte se poate reflecta asupra procesului de depreciere monetară, ceea ce le caracterizează și ca factor cu potențial de amplificare a inflației.

Impozitele indirecte se caracterizează și prin *sensibilitate sporită față de conjunctura economică*, deoarece ele operează asupra volumului vânzărilor, care crește în fazele de "boom" economic și se reduce în fazele de declin, ceea ce determină fluctuații corespunzătoare ale încasărilor bugetare.

În fine, impozitele indirecte și sarcina fiscală aferentă lor au un *caracter voalat*, ascuns, deoarece ele nu se instituie nominal și se manifestă în contextul cheltuielilor de consum care vizează bunuri și servicii cu regim diferit de impozitare prin preț. De aceea, este de admis că puțini oameni își dau seama ce mare parte a veniturilor lor este absorbită de impozitele pe consum, ceea ce justifică și reacțiile de împotrivire mai slabe din partea acestora.

Principalele forme ale impozitelor indirecte sunt taxele de consumație, monopolurile fiscale și taxele vamale.

#### **9.6.1. Taxele de consumație.**

Taxele de consumație operează ca impozite indirecte în strânsă legătură cu satisfacerea nevoilor de consum ale populației, fiind incluse în prețurile de vânzare ale bunurilor și serviciilor. Sunt avute în vedere numeroase bunuri de consum, între care cele alimentare, textile, bunuri industriale( în măsura în care acestea din urmă sunt destinate utilizatorilor finali).

Impozitele sub forma taxelor de consumație au fost instituite inițial asupra anumitor categorii de bunuri și servicii, pentru ca ulterior să se înregistreze o extindere a sferei de aplicare, ajungându-se în final la a se lua ca bază de impunere volumul total al vânzărilor, indiferent de structura internă a vânzărilor respective.

Taxele de consumație pot fi delimitate în următoarele categorii:

- taxe speciale de consumație, care vizează anumite bunuri sau servicii care, de regulă, sunt de larg consum.
- taxe generale pe vânzări, care se percep la vânzarea tuturor bunurilor și serviciilor, indiferent de destinația lor.

*Taxele speciale de consumație*, cunoscute și sub denumirea de *accize*, sunt așezate asupra unor produse care se consumă în cantități mari și care nu pot fi substituite în consum, cum sunt: alcoolul, tutunul, cafeaua, produsele petroliere etc.

Accizele sunt stabilite fie ca sumă fixă pe unitatea de produs, fie ca o cotă procentuală aplicată la prețul de vânzare. Sumele fixe sau cotele de impozitare diferă de la un produs la altul, în funcție de scopul urmărit de stat în instituirea lor, care este, de cele mai multe ori, nu numai financiar, ci și de influențare a consumului pentru anumite categorii de bunuri. Astfel, accizele prezintă în numeroase situații cote ridicate de impozitare, urmărindu-se și limitarea consumului abuziv al unor produse considerate dăunătoare (alcool, tutun etc.)

*Taxele generale pe vânzări* au cunoscut în timp mai multe variante, cea mai reprezentativă fiind *impozitul pe cifra de afaceri*.

Impozitul pe cifra de afaceri a fost introdus pentru prima dată după cel de-al doilea Război Mondial, și se aplica în cote procentuale asupra cifrei de afaceri realizată de întreprinderile industriale, comerciale, a prestatorilor de servicii etc.

Din punct de vedere al modalității de aplicare a impozitului pe cifra de afaceri sunt cunoscute două variante:

- *impozitul cumulativ, multifazic (sau în piramidă, bulgăre de zăpadă)*. În acest caz, impozitul se aplică la nivelul fiecărei verigi a circuitului economic prin care circulă produsul până la consumatorul final. Caracterul cumulativ decurge din aceea că în baza impozabilă la nivelul fiecărei verigi din circuit este inclus și impozitul pe cifra de afaceri plătit în stadiul anterior și regăsit în prețul de achiziționare a intrărilor în veriga respectivă.

Cu cât numărul verigilor prin care circulă un produs până ajunge la consumatorul final este mai mare, cu atât sarcina fiscală se amplifică. Principala critică adusă acestui impozit este tocmai faptul că în baza de impozitare este inclus și impozitul plătit anterior, ceea ce va determina o impozitare în cascadă și de aceea în majoritatea țărilor lumii s-a renunțat la aplicarea impozitului pe cifra de afaceri în această formă.

- *impozitul unic, sau monofazic*. Acest impozit se calculează și se plătește la nivelul unei singure verigi din circuitul economic al unui produs, problema principală fiind alegerea plătitorului impozitului dintre diferitele verigi ale circuitului economic, adică între producător și comerciant

Din punct de vedere al randamentului fiscal și comodității încasării acestor impozite ca venit al statului, se poate spune că practicarea impozitelor având ca plătitori întreprinderile comerciale (taxa pe circulație) antrenează un volum mai mare de lucrări și operațiuni, cu cheltuieli de administrare mai mari. Atunci când plătitorul este producătorul (taxa pe producție), recuperarea impozitului de la consumatorul final necesită o perioadă mai îndelungată de timp, dar randamentul fiscal este mai ridicat.

Din punct de vedere al bazei de calcul se disting două variante ale acestui impozit:

- *impozitul pe cifra de afaceri brută*, caz în care baza de calcul este reprezentată de suma totală a încasărilor realizate la nivelul verigii respective, incluzând atât consumurile intermediare cât și valoarea adăugată.

- *impozitul pe cifra de afaceri netă*, caz în care baza de calcul o constituie numai partea ce corespunde valorii adăugate la nivelul verigii respective. Baza de impozitare se obține scăzând plățile efectuate pentru diferitele achiziții de la nivelul verigii respective din încasările totale realizate la acest nivel.

O variantă larg aplicată a impozitului pe cifra de afaceri netă, în special în țările europene, o reprezintă **taxa pe valoarea adăugată (TVA)**.

Ca impozit general pe consum, care se stabilește cu ocazia operațiunilor privind transferul bunurilor și serviciilor prestate cu plată sau asimilate acestora, taxa pe valoarea adăugată se caracterizează prin:

- a) caracter universal, deoarece se aplică tuturor bunurilor și serviciilor din economie;
- b) transparență (permite cunoașterea exactă a mărimii obligației de plată ce revine c) fiecărui subiect);
- c) randament fiscal ridicat (are o bază largă de aplicare);
- d) neutralitate, deoarece mărimea sa rămâne independentă de numărul verigilor din circuitul economic al unui produs;

Principalul dezavantaj al TVA îl constituie volumul mare de lucrări ce trebuie efectuate și multiplicarea numărului de evidente presupuse de urmărirea și încasarea acestui impozit ca resursă financiară la nivelul statului.

Operațiunile care intră în sfera de aplicare a taxei pe valoarea adăugată sunt, în principal, livrările de bunuri, prestările de servicii, executările de lucrări, transferul dreptului de proprietate a bunurilor imobiliare, importul de bunuri și servicii.

Taxa pe valoarea adăugată datorată bugetului de stat se poate determina în două variante:

a) aplicarea cotei de impozit asupra valorii adăugate în fiecare stadiu pe care îl parcurge produsul de la producător la consumatorul final, valoare adăugată care se poate calcula fie prin însumarea elementelor constitutive (salarii, amortismente, profit), fie ca diferență între valoarea ieșirilor de la acel stadiu și valoarea achizițiilor (cumpărărilor);

b) ca diferență între suma obținută prin aplicarea cotei de impozit asupra volumului valoric al vânzărilor din stadiul respectiv (taxa pe valoarea adăugată colectată) și suma obținută prin aplicarea cotei de impozit asupra volumului valoric al achizițiilor din stadiul anterior (taxa pe valoarea adăugată deductibilă). Această variantă este utilizată cu precădere, deoarece taxa pe valoarea adăugată se plătește pentru întreaga activitate a unui subiect impozabil dintr-o perioadă (de regulă, baza de calcul este lunară) și nu pentru fiecare produs livrat, ceea ce ar presupune operațiuni complicate de identificare exactă a valorii adăugate și a taxei aferente fiecărui produs realizat.

În ceea ce privește cotele procentuale de calcul a TVA se constată practici relativ diferite în diferitele țări. În deceniul anterior s-a manifestat o tendință de reducere a numărului de cote



practicate în țările Uniunii Europene la două cote: o cotă redusă de 4-9% pentru bunurile și serviciile de strictă necesitate și o cotă normală de 9-19%. În plus se constată o tendință de reducere a nivelului cotelor procentuale ale TVA.

Taxa pe valoarea adăugată a fost introdusă în România începând cu anul 1993, inițial cu o cotă unică de 18%. Ulterior regimul TVA a cunoscut multiple reasezări, atât în sensul operațiilor impozabile și subiecților impozitului, cât și al cotelor (introducerea sistemului cu două cote, 18% și 9%, apoi majorarea acestora la 22% și 11%, și revenirea ulterioară la o cotă unică de 19%)

#### **9.6.2. Monopolurile fiscale.**

Monopolurile fiscale sunt o formă a impozitelor indirecte, asemănătoare cu taxele de consumație, dar aplicabile în condiții diferite. Noțiunea de “monopol fiscal” decurge din existența monopolului de stat asupra producerii și/sau comercializării unor bunuri. Instituirea monopolului dă statului dreptul exclusiv de a produce și comercializa anumite produse.

Monopolul fiscal are caracter de impozit indirect, similar taxei de consumație, dar care se adaugă numai la prețurile produselor și serviciilor declarate monopol de stat. Prelevările realizate de către stat sub forma monopolurilor fiscale semnifică redistribuirea veniturilor private prin includerea în impozitul în preț de monopol al acestor produse, care se încasează de la consumatorii produselor respective. Practicarea monopolului fiscal nu exclude obținerea de către întreprinderile de stat a profitului normal din activitatea desfășurată, cu atât mai mult cu cât aceste produse și servicii se desfac fără concurență.

Monopolurile fiscale s-au practicat pe scară largă până la cel de-al doilea Război Mondial, iar în ultimele decenii se manifestă o tendință de diminuare a sferei de practicare a lor, concomitent cu reducerea proporțiilor sectorului de stat în economie.

#### **9.6.3. Taxele vamale.**

Taxele vamale, ca impozite indirecte, sunt integrate în sistemele fiscale în contextul dezvoltării schimburilor economice internaționale, pentru că în societatea modernă ele operează numai asupra mărfurilor care tranzitează granițele țării. În perioadele anterioare se practica taxele vamale și în interiorul țării, ca de exemplu la intrarea în orașe, pe poduri etc.

În plan general, taxele vamale dețin o pondere importantă în ansamblul impozitelor indirecte, mai ales ca urmare a amplificării volumului comerțului exterior.

Obiectul taxelor vamale îl reprezintă bunurile care se schimbă pe plan internațional, atât în cazul operațiunilor de import-export, cât și a tranzitului de mărfuri pe teritoriul național.

În concordanță cu structura operațiunilor de comerț exterior se disting următoarele tipuri de taxe vamale:

- *taxe vamale de import*, care sunt cele mai larg practicate, fiind aplicate la mărfurile importate;

- *taxe vamale de export*, care se aplică asupra mărfurilor exportate. În prezent se înregistrează o tendință de reducere a nivelului sau chiar de eliminare a lor, ele aplicându-se pe scară mai largă numai la materii prime, produse semifabricate, în scopul stimulării producătorilor autohtoni în prelucrarea materiilor prime într-un grad cât mai ridicat;

- *taxe vamale de tranzit*, care se aplică la mărfurile ce fac obiectul schimbului între țări și care tranzitează teritoriul național. De asemenea, în prezent se manifestă o tendință de renunțare la aceste taxe, multe state preferând prestarea de servicii pentru mărfurile ce tranzitează teritoriul național și încasarea de venituri din această activitate.

Ansamblul taxelor vamale practicate de către un stat se reflectă în *tariful vamal*, care cuprinde toate produsele, grupate după anumite criterii, și taxele vamale aferente lor.

Pe lângă rolul financiar, taxele vamale au și un rol protecționist prin egalizarea ce o realizează între prețurile produselor importate și prețurile produselor indigene similare. Aplicarea lor provoacă o creștere a prețurilor produselor importate, iar manevrarea nivelului procentual al taxelor vamale poate favoriza sau inhiba activitatea agenților economici cu activitate de import. Creșterea prețului ca urmare a unor taxe vamale ridicate limitează posibilitățile importatorilor de a obține profit, care fie vor vinde mai puține produse, fie vor trebui să reducă prețul la nivele apropiate de cele ale concurenților autohtoni. Reducerea posibilităților de câștig ale importatorilor va avea efecte și în planul diminuării volumului importurilor, ceea ce poate constitui un obiectiv al politicii economice a statului în sensul echilibrării balanței comerciale.

Din punct de vedere al conținutului economic, taxele vamale de import operează ca și taxele de consumație, determinând o redistribuire a veniturilor consumatorilor către stat în măsura în care aceștia achiziționează și consumă bunuri provenite din import.

Deși taxele vamale, și în primul rând taxele vamale de import, reprezintă unul dintre cele mai importante instrumente de echilibrare a balanței comerciale și balanței de plăți, rolul lor trebuie analizat în contextul evoluțiilor din economia mondială. Avem aici în vedere atât numeroasele acorduri internaționale și organizații comerciale internaționale ce reglementează regimul taxelor vamale, dar și tendințele de integrare în uniuni economice, comerciale și vamale. În acest context, rolul taxelor vamale ca instrument de reglare și stimulare a agenților economici la dispoziția autorităților naționale este considerabil diminuat, preocuparea principală fiind armonizarea tarifelor vamale între țările membre în asemenea asociații și uniuni.

## **CAPITOLUL 10**

### **POLITICA FINANCIARĂ**

#### **10.1. Conținutul politicii financiare**

Politica financiară este o componentă a politicii generale, în care se integrează, deși dispune de o relativă independență, indiferent de nivelul de organizare sau structura funcțională a societății, la care este abordată ea. De aceea, se impune caracterizarea politicii financiare în contextul politicii generale, care, la rândul său, privită la nivel de colectivitate umană organizată în stat, poate fi definită generic ca un ansamblu de activități orientate spre dobândirea și păstrarea puterii în societate de către formațiuni politice, subordonându-se realizării anumitor scopuri sau obiective ale acestora. În mod implicit, este de admis că politica, în general, promovează anumite interese, care, de regulă, corespund obiectivelor urmărite de societate sau de anumite segmente ale societății, de mai mare sau mai mică întindere, reprezentate prin grupări (partide) politice. Pe această bază, există tendințe și orientări diferite ale politicii generale (promovate de către diverse formațiuni politice), incluzând, între altele, componente financiare specifice.

Totodată, politica mai este definită, în mod mai pragmatic, ca formă de organizare și conducere a unei comunități umane, pentru satisfacerea intereselor sale, sau ca ansamblu al deciziilor (opțiunilor) luate de către autorități pentru organizarea și conducerea activității economice și sociale. În această accepțiune, ea se manifestă la toate nivelurile și structurile organizatorice ale societății.

Indiferent de modul de abordare a conceptului de politică, concretizarea sa implică obiective și mijloace sau instrumente de înfăptuire a acestora, în acord cu interesele grupării sau comunității umane respective. Ea presupune, în mod direct, metode și modalități de acțiune specifice diferitelor domenii de activitate umană, pentru realizarea diferitelor obiective economico-sociale.

Considerată distinct, politica financiară exprimă opțiunile privind metodele, mijloacele și instituțiile cu caracter financiar, antrenate în procurarea, alocarea și utilizarea resurselor bănești, inclusiv modalitățile de folosire a instrumentelor și tehnicilor financiare pentru influențarea activităților economico-sociale în sensul dorit. Domeniul său de manifestare îl constituie activitatea financiară, în general, dar prin conținut, ea repercutează asupra întregii activități a entităților de la care emană, îmbrăcând forme ale deciziilor financiare.

Într-o accepțiune limitativă, conceptul de politică financiară este folosit în sensul de politica finanțelor publice, pentru a desemna fenomenele care dau naștere unei sarcini publice, la baza căreia se află factorul financiar. În acest sens, existența sarcinii financiare antrenează punerea în aplicare a unor tehnici politico-juridice și a unor mecanisme de acțiune specifice domeniului finanțelor publice.

Prin conținutul său, politica financiară este indisolubil legată de celelalte componente ale politicii economice. Astfel, dacă politica economică a statului își propune, ca obiective, dezvoltarea, re tehnologizarea și modernizarea ramurilor economiei naționale, relansarea economică, participarea mai largă a țării la schimburile internaționale și, pe această bază, creșterea economică durabilă, distribuirea mai echitabilă a veniturilor etc., politica financiară trebuie să se înscrie pe aceleași coordonate.

În mod obișnuit, obiectivele politicii financiare sunt puse în legătură directă cu scopul declarat al dezvoltării economico-sociale a unei țări, respectiv cu obiectivele ce și le propune fiecare entitate economică sau socială. Astfel, asigurarea creșterii economice și contracararea stagnării sau recesiunii economice, declarate ca obiective ale politicii generale, trebuie să aibă

corespondent într-o politică financiară de stimulare a investițiilor și a consumului etc. Asemănător, includerea în programul de guvernare (al unei grupări sau alteia) a creșterii capacității de apărare națională trebuie să-și găsească un corespondent în deciziile privind finanțarea acestui obiectiv.

În opinia unor autori, cum este francezul *Alain Barrère*, obiectivele politicii financiare (a statului) ar putea fi sintetizate astfel: să favorizeze progresul economic; să regularizeze conjunctura economică; să realizeze justiția socială, sub aspect financiar.

Instrumentele și tehnicile de realizare a obiectivelor politicii financiare reprezintă, la rândul lor, componente ale acesteia, prin care se conturează modul concret de îndeplinire a fluxurilor bănești, în corespondență cu scopurile cărora le sunt subordonate activitățile financiare. În același sens, la nivelul întreprinderilor, politica financiară se integrează programelor vizând funcționarea și dezvoltarea acestora, inclusiv adaptarea activității lor la cerințele pieței interne și externe.

Totodată, pornind de la accepțiunea largă dată finanțelor, se conturează și un conținut mai cuprinzător al politicii financiare, incluzând politica financiar-monetară - în care sunt implicate autorități publice - și politicile financiare ale entităților economico-sociale private. În această accepțiune, se pot distinge mai multe componente ale politicii financiar-monetare, între care, politica fiscală, politica bugetară, politica monetară și valutară etc., promovate de către autoritățile publice și politica financiară a întreprinderii, promovată de firme, organizații, instituții autonome etc.

## **10.2 Politica financiar-monetară a autorităților publice**

Politica financiar-monetară a autorităților publice se structurează pe mai multe componente, distingându-se: politica fiscală, politica bugetară, politica monetară și politica valutară. Fiecare componentă poate fi concepută ca având propria identitate, ce decurge din natura fenomenelor pe care le vizează direct, dar se integrează prin conținut și instrumente de lucru în ansamblul politicii financiar-monetare. În acest context este de subliniat faptul că interdependențele specifice opțiunilor și deciziilor autorităților publice cu privire la constituirea, distribuirea și utilizarea fondurilor bănești justifică tratarea componentelor politicii financiar-monetare (a autorităților publice) dintr-o perspectivă integratoare.

Conceptul de *politică fiscală* este prezentat adesea cu nuanțe diferite, accentuându-se, de regulă, asupra laturii sale referitoare la sistemul de impozite promovat de un stat sau altul. De fapt, politica fiscală nu poate fi concepută decât ca un mixaj între modalitățile de procurare a resurselor la dispoziția statului și cele privind destinațiile ce se dau acestor resurse, în îndeplinirea funcțiilor și sarcinilor ce-i revin.

Politica fiscală este, deci, o componentă a politicii financiare a statului, care cuprinde, atât ansamblul reglementărilor privind stabilirea și perceperea impozitelor și taxelor, concretizând opțiunile statului în materie de impozit și taxe, cât și deciziile privind cheltuielile publice ce se finanțează. Dar, componentele sale trebuie concertate cu cele de politică bugetară sau monetară, respectiv cu politica prețurilor și cu cea a ocupării forței de muncă etc., pentru a se integra în politica generală.

În același timp, politica fiscală are și scopuri specifice, între care, în opinia lui Paul Samuelson, sunt de avut în vedere și acelea de a contribui la atenuarea oscilațiilor caracteristice ciclurilor economice sau de a favoriza menținerea unei economii progresive, care să asigure un grad ridicat de ocupare a forței de muncă.

În viziune modernă, se consideră că politica fiscală presupune folosirea conștientă a veniturilor și cheltuielilor bugetului de stat pentru a influența viața economică și socială. În mod deosebit, conținutul său face imperativă utilizarea ansamblului de instrumente și procedee cu caracter fiscal pentru a stabili nivelul și structura prelevărilor obligatorii; operațiunile ,

activitățile și veniturile impozabile; regimul exonerărilor și reducerilor de impozite sau cel al subvențiilor, conturând modul de a realiza redistribuirea produsului creat între sfere de activitate, ramuri economice, entități administrativ-teritoriale, persoane fizice și juridice.

Politica fiscală își poate pune amprenta, influențând asupra derulării proceselor economico-financiare și implicit asupra evoluției întregii societăți. Dar, la rândul său, ea este condiționată de mediul economic, printr-o serie de factori, dintre care se remarcă: starea economiei, raporturile dintre sectorul public și cel privat, nivelul veniturilor cetățenilor etc.

În sinteză, politica fiscală se reprezintă prin totalitatea metodelor, mijloacelor, formelor, instrumentelor și instituțiilor folosite de stat pentru procurarea resurselor financiare fiscale și utilizarea lor în finanțarea de acțiuni publice, inclusiv pentru influențarea vieții economice și sociale. Ea abordează, în mod firesc, atât problematica impozitelor (prelevărilor fiscale), cât și pe cea a cheltuielilor publice, care adesea joacă rolul determinant în cadrul politicii financiare a statului.

*Politica bugetară* se concretizează prin deciziile privitoare la formarea, repartizarea și utilizarea resurselor fondului bugetar sub forme ale veniturilor și cheltuielilor bugetare, inclusiv finanțarea deficitului bugetar, folosind ca instrument principal bugetul public, atât pentru redistribuirea PIB, cât și în scopul influențării asupra dezvoltării durabile a societății.

*Politica monetară* înglobează deciziile și acțiunile vizând oferta de monedă și derularea circulației monetare în economia națională, asigurarea echilibrului monetar și menținerea puterii de cumpărare a monedei, inclusiv folosirea instrumentelor monetare în scopul realizării unor obiective ale politicii generale.

*Politica valutară* se referă, în esență, la modalitățile de procurare și utilizarea a resurselor valutare și echilibrarea balanței de plăți externe, crearea rezervelor de valută, evoluția cursului valutar și efectuarea de tranzacții pe piețele financiar-valutare etc.

*Politica financiară a întreprinderii (firmei)* se constituie, la rândul său, ca o componentă a politicii economice proprii și vizează, în general, procurarea și utilizarea resurselor bănești, corespunzător cerințelor impuse de îndeplinirea propriilor obiective. Ea este concepută și aplicată în acord cu nevoile de funcționare ale fiecărei întreprinderi, dar în același timp, se află în corespondență cu politica financiară a statului, interferând cu deciziile adoptate de organele de stat, care au impact în plan financiar. Din această perspectivă, politica financiară a statului, și în primul rând politica fiscală, care vizează direct, pe de o parte, sistemul impozitelor practicate de stat, iar pe de altă parte, cheltuielile publice efectuate, poate influența, în bună măsură, asupra deciziilor luate de întreprindere în plan economic și financiar. În mod obișnuit, toate măsurile de orientare a dezvoltării și ajustare macroeconomică bazate pe instrumente financiar-monetare se reflectă și în politica financiară a întreprinderilor.

Între elementele de politică financiară, indiferent de nivelul la care se manifestă aceasta și componentele bazei economice se stabilesc raporturi de interdependență, în sensul că politica financiară apare, pe de o parte, ca emanație a unui sistem social-economic dat, iar pe de altă parte, ea poate determina modificări în structura sistemului, respectiv în baza economică a societății.

Politica, în general, și implicit cea financiară poate conține elemente specifice, atât acțiunilor cu caracter strategic, cât și tactic. Primele se concretizează prin decizii de politică financiară privind realizarea unor obiective pe termen mai îndelungat și de mai mare amploare, reflectate în planul activității financiare. Prin comparație, elementele de tactică financiară vizează, în mod direct, aspectele de ordinul tehnicilor folosite pentru efectuarea operațiilor bănești-financiare curente, oferind și cadrul organizatoric adecvat atingerii obiectivelor strategice.

În principiu, se admite că deciziile (opțiunile) care stabilesc coordonatele politicii financiare pentru o anumită etapă a evoluției societății sau unei entități economico-sociale,

reflectate în programele financiare de perspectivă mai îndelungată alcătuiesc strategia financiară, în timp ce actele administrative de planificare și programare a operațiunilor bănești, pe perioade scurte, ca și măsurile sau deciziile luate pentru executarea obiectivelor specifice unei perioade sau alteia, constituie componente ale tacticii financiare.

Structurarea politicii financiare, pe elemente strategice și tactice, este prezentă la diferite niveluri la care se iau deciziile financiare, iar implicațiile lor se regăsesc în rezultatele înregistrate de fiecare componentă funcțională, cu activitate financiară.

O abordare a politicii financiare, prin prisma problematicii la care se referă, evidențiază structurarea sa pe mai multe domenii mari, dintre care se pot distinge:

- a) mobilizarea, respectiv procurarea resurselor bănești la fondurile financiare ce se constituie, fie în sectorul public, fie în cel privat;
- b) repartizarea, sau alocarea pe destinații și utilizarea fondurilor bănești constituite;
- c) îndatorarea, respectiv activitatea de creditare, incluzând regimul de practicare a împrumuturilor și dobânzilor;
- d) organizarea și funcționarea piețelor financiare;
- e) organizarea și realizarea activității privind asigurările, care, la rândul lor, se diferențiază în asigurări sociale și asigurări de bunuri, persoane și răspundere civilă;
- f) organizarea și funcționarea aparatului financiar-bancar;
- g) organizarea și exercitarea controlului financiar;
- h) folosirea pârghiilor financiare pentru influențarea activității social-economice;
- i) asigurarea premiselor necesare menținerii echilibrului financiar și monetar în economie.

Tuturor acestor domenii le corespund competențe decizionale de politică financiară, menite să asigure derularea proceselor economice și fluxurilor bănești în concordanță cu obiectivele politicii fiecărei entități economico-sociale, respectiv cu cele ale politicii generale a statului. Deși cu diferențieri sensibile, politica financiară a oricărei entități, inclusiv a statului, cuprinde anumite categorii de opțiuni, distincte prin conținutul proceselor vizate, dar care se întrepătrund și se condiționează reciproc, cum sunt cele asupra cheltuielilor de efectuat; resurselor (veniturilor) utilizabile etc.

### **10.3. Politica financiară a întreprinderii (firmei) și coordonatele sale**

Într-o viziune sintetizatoare, politica financiară a întreprinderii reprezintă un "ansamblu de decizii, de opțiuni fundamentale pentru cea mai eficientă alocare a capitalului"<sup>25</sup>. Această definiție evidențiază pregnant scopul esențial al unei politici financiare judicioase, promovată de o firmă pe baza cunoașterii condițiilor concrete ale mediului în care funcționează. Dar, în mod firesc, ea se raportează la obiectivele economice pe care întreprinderea le are de îndeplinit, luând în considerare riscurile posibile asumate și impactul acțiunii diverșilor factori implicați asupra valorii firmei, a cărei creștere constituie obiectivul principal urmărit.

Totodată, politica financiară a întreprinderii reprezintă o parte integrantă a politicii economice a acesteia. În condițiile economiei de piață moderne, elaborarea și aplicarea deciziilor de politică economică integrează organic componentele financiare, fără de care crearea și funcționarea întreprinderii nu ar fi posibilă. În consecință, pot fi avute în vedere anumite direcții de manifestare ale politicii financiare a firmei, în raport cu problematica financiară specifică înființării, efectuării de investiții, exploatării și, în final, distribuirii profitului și acordării de dividende către acționari. În acest sens, se pot distinge:

- a) selectarea proiectelor de investiții, ca suport al alocării resurselor financiare pentru finanțarea proiectului ales;

---

<sup>25</sup> I. Stancu, *Finanțe*, Ed. Economică, București, 1997, pag.283

- b) identificarea modalităților de finanțare, respectiv a surselor de capital utilizabile;
- c) fundamentarea structurii financiare a întreprinderii, cu asigurarea unui raport optim între capitalul propriu și capitalul împrumutat;
- d) alegerea variantei de distribuire a dividendelor, respectiv a profitului net;
- e) modificarea mărimii capitalului propriu și alegerea soluțiilor de aplicat în acest scop;
- f) îndatorarea (sau dezdatorarea) întreprinderii, pornind de la nevoia de lichidități și evoluția ratei dobânzii pe piața financiară, etc.

Fiecare dintre coordonatele enumerate comportă elemente caracteristice supuse analizei factorilor de decizie în vederea fundamentării opțiunilor, luând în considerare impactul celor din urmă asupra activității firmei. Din acest unghi de abordare, politica financiară a întreprinderii poate fi definită și ca ansamblu al deciziilor privitoare la activitatea sa financiară, incluzând obiective proprii, fie pe termen lung, de ordin strategic (investiții, modificări ale mărimii capitalului, etc.), fie pe termen scurt, de ordin tactic (organizarea fluxurilor de trezorerie, contractarea împrumuturilor pe termen scurt, etc.).

În raport cu particularitățile activității financiare a întreprinderii, politica sa financiară se structurează pe trei componente mari, și anume: politica de investiții, politica de finanțare; politica de dividend.

*Politica de investiții*, ca parte a politicii financiare a întreprinderii, abordează problematica alocării capitalului pentru active fizice sau active financiare, iar între acestea locul central revine activelor imobilizate, dobândite ca rezultat al investițiilor de capital. Aceasta presupune opțiuni și decizii privind alocarea resurselor bănești de care dispune întreprinderea pentru achiziționarea, construirea, modernizarea activelor fixe, acumularea de stocuri materiale, etc. în volumul și structura adecvată funcționării ei la parametri cât mai înalți, cu eficiență maximă, sau plasarea eventualului capital bănesc disponibil în active financiare. Ea trebuie să se subordoneze, principal, îndeplinirii obiectivelor pe termen mediu și lung stabilite prin politica generală a întreprinderii.

*Politica de finanțare* cuprinde, la rândul său, deciziile referitoare la constituirea capitalurilor, inclusiv a fondurilor financiare ale întreprinderii. Ea vizează direct opțiunile asupra folosirii diferitelor surse de formare a capitalurilor și a structurii financiare a întreprinderii. În cadrul său se optează asupra proporțiilor ce revin capitalului propriu, constituit din aportul acționarilor sau prin autofinanțare din profit, respectiv capitalului împrumutat, sub diverse forme ale creditului, luând în considerare și atragerea temporară a unor resurse bănești ce aparțin altor persoane (fizice, juridice, stat), cu care întreprinderea întreține relații financiare. În acest context, se optează asupra limitelor emisiunii de acțiuni și ale distribuirii profitului pentru autofinanțare, pe de o parte, și a celor ale îndatorării întreprinderii, pe de altă parte.

Asupra politicilor de finanțare promovate în timp și spațiu este de semnalat evoluția contradictorie înregistrată, cu deosebire, în ultimele decenii. Astfel, în țările cu economie de piață dezvoltată s-a manifestat, până în 1985, o preferință netă pentru îndatorare, însoțită de reculul procurării capitalului prin vânzări de titluri pe piețele financiare. În intervalul 1985-1987 a apărut fenomenul de revigorare a finanțării firmelor pe seama emiterii și tranzacționării de titluri ale pieței financiare, iar tendința de reducere a îndatorării la intermediarii financiari (bănci) s-a accentuat mult în perioada următoare. În ultimii ani, politica financiară a firmei s-a orientat spre acoperirea nevoilor de resurse financiare, într-o măsură tot mai mare, pe seama capitalului propriu, respectiv prin autofinanțare.

*Politica de dividend* (distribuire a profitului) se concretizează, sintetic, prin opțiunile întreprinderii între reinvestirea parțială sau integrală a profitului net, inclusiv constituirea altor fonduri ori rezerve la dispoziția sa și/sau distribuirea acestui profit sub formă de dividende către acționari. Aceste opțiuni se află, în mod obișnuit, sub impactul fiscalității, nivelului ratei dobânzii, cursului (prețului) acțiunilor emise, etc.

Sunt cunoscute mai multe tipuri de politici de dividend, și anume:

c) politica de participare directă, care presupune o rată relativ constantă de acordare a dividendului din profitul obținut;

b) politica de stabilizare sau prudență, care asigură un dividend constant sau o rată constantă de creștere anuală a dividendului, indiferent de variația mărimii profitului obținut. În acest caz, dividendul din anul  $t$  se modifică în funcție de mărimea sa înregistrată în anul  $t-1$ , rata de creștere rămânând constantă;

c) politica reziduală sau oportunistă, în care mărimea dividendului depinde de deciziile de investiții și de finanțare a întreprinderii. Dacă sunt oportunități de investiție rentabilă și dezvoltare a activității, se preferă distribuirea profitului cu prioritate pentru autofinanțare, acordându-se dividende mai mici. În conjunctura inversă, se poate prefera distribuirea profitului pentru acordarea de dividende mai mari acționarilor.

În fine, politica financiară a firmei poate fi definită și ca ansamblu al obiectivelor și mijloacelor (instrumentelor) specifice acestui domeniu de activitate. În această optică, ea include opțiunile referitoare la: determinarea nevoilor de resurse financiare; alegerea tipurilor de finanțare și a surselor de procurare a capitalului în funcție de costul acestora; stabilirea raportului dintre finanțarea pe termen lung și cea pe termen scurt; distribuirea resurselor financiare pe active imobilizate și active circulante, inclusiv pe elemente ale acestora, etc.

Corespunzător conținutului politicii financiare a întreprinderii, obiectivele sale vizează, în principiu: constituirea și modificarea mărimii capitalului (în concordanță cu deciziile privind dezvoltarea ei); crearea unei structuri financiare optime; reducerea costului capitalului și creșterea rentabilității financiare; folosirea facilităților fiscale acordate de stat, etc., toate urmărind, în final, creșterea valorii firmei.

La rândul lor, mijloacele (instrumentele) de realizare a obiectivelor acestei politici pot fi grupate în: a) instrumente operaționale și b) instrumente funcționale. Primele sunt reprezentate prin elemente de tehnică financiară caracteristice, ca de exemplu, titlurile financiare (acțiuni, obligațiuni), profitul, împrumutul, respectiv metode și tehnici de derulare a activității financiare (autofinanțare, creditare) etc. Secunde se concretizează, mai ales, prin diferite documente de previziune și conducere a activității financiare, analiză financiară, etc., cum sunt: bugetele întreprinderii (general, de investiții sau capital, de exploatare sau trezorerie), bilanțul contabil, contul de profit și pierderi, tabloul fluxurilor financiare, etc.



## BIBLIOGRAFIE SELECTIVĂ

- 
1. Anghelache, G. , **Bursa și piața extrabursieră**, Editura Economică, București, 2000
  2. Anghelache, G. , **Piața de capital: caracteristici, evoluții, tranzacții** ,Editura Economică, București 2004
  3. Bistriceanu, Gh., ș.a., **Finanțele agenților economici**, Editura Didactică și Pedagogică, București, 2004
  4. Bran, P., **Relații financiare și monetare internaționale**, Editura Economică, București, 1995
  5. Bodie Zvi, , Merton Robert, Cleeton David, **Financial Economics**, Pearson Education, International, New York, USA, 2008
  6. Brigham, E., **Financial Management. Theory and Practice**, 6<sup>th</sup> Edition, Fort Worth, Dryden Press, 1991
  7. Conso, P., **La gestion financière de l'entreprise**, Editura Dumond, Paris, 1989
  8. Filip, Gh., **Finanțe publice**, Editura Junimea, Iași, 2010
  9. Filip, Gh.; Onofrei, M., **Politici financiare**, Editura Sedcom Libris, Iași, 2001
  10. Filip, Gh. (coord), **Finanțe** , Editura Junimea, Iași, 2002
  11. Gallois, D., **Bursa. Origine și evoluție**, Editura Teora, București, 1997
  12. Giurgiu, A.I., **Mecanismul financiar al întreprinderii**, Editura Dacia, Cluj Napoca, 1995
  13. Hoanță, N. , **Economie și finanțe publice** , Editura Polirom, Iași, 2000
  14. Hubbard, Glenn, **Money, the Financial System, and the Economy**, Pearson Education, International New York, USA, 2008
  15. Krugman, P, Wells, R, Olney, M, **Essentials of Economics**, Worth, New York, 2006
  16. Musgrave, R. A.; Musgrave, P. B. , **Public finance in theory and practice** , Mc-Graw Hill Inc, 1989
  17. Moșteanu, T, **Finanțe publice**, Ed. Universitara, București, 2008
  18. Onofrei, M., **Finanțele întreprinderii**, Editura Universității „Al.I.Cuza”, Iași, 2004
  19. Orsoni, G., **Finances publiques**, Paris, Publisud, 1989
  20. Stancu, I., **Finanțe**, Ed.IV, Editura Economică, București, 2007
  21. Toma, M.; Alexandru,F., **Finanțe și gestiune financiară de întreprindere**, Editura Economică, București, 2003
  22. Turliuc, V., Cocriș, V., **Monedă și credit**, Editura Ankarom, Iași, 1997
  23. Văcărel, I, Bercea, F., **Asigurări și reasigurări**, Editura Expert, 1999
  24. Văcărel, I. (coord) , **Finanțe publice** , Editura Didactică și Pedagogică, București, 2008
  25. Voinea, Gh., **Mecanisme și tehnici valutare și financiare internaționale**, Ed.Sedcom Libris, Iași, 2003
  26. Zugravu, B.G., **Politici financiare publice**, Editura tritonic, București, 2013
  27. Studii și articole, privind tematica din programă, publicate în revistele de specialitate