

## Drept financiar

**Dreptul financiar poate fi definit** ca fiind format din totalitatea actelor normative care reglementează relațiile de constituire, repartizare și utilizare a fondurilor bănești ale statului și ale instituțiilor publice, destinate satisfacerii sarcinilor social-economice ale societății. Prin intermediul finanțelor publice se asigură constituirea, repartizarea și utilizarea eficientă a banului public pentru sporirea producției de mărfuri, dezvoltarea forțelor de producție, dezvoltarea învățământului și culturii, ocrotirea sănătății, etc.

### Izvoarele dreptului financiar

Izvoarele dreptului financiar sunt alcătuite din totalitatea actelor normative care reglementează raporturile juridice financiare. În raport de gradul de generalitate sau specificitate, se disting următoarele izvoare:

#### a) Izvoare comune ale dreptului financiar

Astfel, în ierarhia izvoarelor, comune distingem ca prim izvor de drept financiar - **Constituția**. Legea fundamentală a țării prevede dispoziții referitoare la elaborarea, aprobarea și executarea bugetului public național și a contului de încheiere a exercițiului bugetar, de asemenea prin normele constituționale sunt stabilite competențele statului cu privire la gestiunea banului public, sarcini referitoare la controlul execuției bugetare, politica valutară, politica fiscală etc.

Ca izvoare comune se mai disting, legile ordinare ale parlamentului, decretele prezidențiale și hotărârile ale guvernului.

#### b) Izvoare specifice ale dreptului financiar

Izvoarele specifice sunt actele normative care cuprind dispoziții referitoare la relațiile financiare. Ca izvoare specifice ale dreptului financiar cităm:

#### **- Legea nr. 72/1996, publicată în M.Of. nr. 152/17 iulie 1996.**

Această lege definește sfera de cuprindere a finanțelor publice, și anume: elaborarea, aprobarea și execuția bugetului public național, stabilirea și perceperea impozitelor, taxelor și altor venituri ale statului, utilizarea mijloacelor financiare ale organelor puterii legislative, judecătorești și executive, ca și controlul modului de folosire a mijloacelor materiale și bănești aparținând instituțiilor publice, regiilor autonome, precum și a capitalului social investit de stat în societățile comerciale. În lege este precizată aria de cuprindere a instituțiilor publice care cuprind Președinția României, Guvernul, ministerele, celelalte organe ale administrației de stat, precum și instituțiile de stat de subordonare centrală și locală.

Sub acest aspect, legea finanțelor publice cuprinde principiile și normele de bază ale activității financiare a statului, constituind cadrul legislativ general al finanțelor publice. În acest sens, Legea finanțelor publice este o reglementare la nivel de lege-cadru.

Referitor la reglementarea relațiilor financiare ale statului, Parlamentul a adoptat o serie de legi privind:

- Activitatea bancară (Legea nr. 58/1998);
- Statutul Băncii Naționale a României (Legea nr. 101/1998);

- Impozitul pe profit (Ordonanța Guvernului nr. 70/1994, republicată).
- Ordonanța Guvernului privind impozitul pe venit nr. 73/1999;
- Organizarea și funcționarea controlului financiar și a Gărzii financiare (Legea nr. 30/1991);
- Tariful vamal de import din 1 ianuarie 2000.
- H.G. nr. 443/1990, privind stabilirea taxelor consulare;
- Legea nr. 45/1992, privind stabilirea nivelului unor taxe în sume fixe, datorate statului în lei de persoanele fizice și juridice și introducerea taxei asupra mijloacelor de transport cu tracțiune mecanică de regiile autonome, societățile comerciale și de ceilalți agenți economici organizați ca persoane juridice;
- Ordinul ministrului finanțelor nr. 817/1998, pentru aprobarea regulamentul privind organizarea și funcționare a Gărzii financiare;
- Regulamentul B.N.R. nr. 2 din 1996, privind operațiunile cu numerar;
- Regulamentul nr. 1/1991 privind operațiunile curente și transferurile de capital cu mijloace de plată straine, publicat în M.Of. nr. 101 din 13 mai 1991.

### **Dreptul financiar în cadrul sistemului de drept**

Sistemul dreptului nostru este caracterizat atât prin unitatea esențială a tuturor normelor juridice de a exprima voințele și interesele poporului muncitor, cât și prin împărțirea acestor norme de ramuri după specificul relațiilor sociale pe care le reglementează. Între aceste ramuri, după dreptul constituțional și dreptul administrativ, este enumerat și dreptul financiar cuprinzând totalitatea normelor juridice care reglementează activitatea financiară a organelor de stat, întocmirea și executarea bugetului de stat, creditul, asigurările etc. Dreptul financiar este prezentat ca una dintre ramurile sistemului de drept și în lucrările de specialitate juridică financiară din statul nostru și din celelalte state.

Dreptul financiar este o ramură a sistemului dreptului din statul nostru, datorită faptului că are un obiect de reglementare propriu, indiferent dacă acest obiect este denumit relații financiare, acte și operațiuni financiare, ori constituirea, repartizarea și întrebuințarea fondurilor bănești necesare statului, satisfacerii trebuințelor generale ale societății. Datorită acestui obiect propriu de reglementare cu specificul "financiar", distinct de al celorlalte ramuri de drept, și având în vedere că obiectul propriu al reglementărilor juridice este criteriul principal și fundamental în stabilirea ramurilor de drept, dreptul financiar este prezentat, ca una dintre ramurile sistemului de drept.

Pe lângă obiectul propriu și specific de reglementare, dreptul financiar este important pentru întreaga activitate de stat, pentru îndeplinirea practică a funcțiilor statului, pentru îndeplinirea Programului de făurire a societăților multilateral dezvoltate. Această importanță reprezintă și ea un argument pentru situația dreptului financiar de ramură a sistemului de drept din statul nostru.

### **Normele de drept financiar**

Din definiția dreptului financiar rezultă că acesta reprezintă un ansamblu de norme juridice care sunt de drept financiar în virtutea aceea ce reglementează, deci datorită faptului că reglementează relații, acte și operațiuni financiare privind ondule bănești ale statului și ale instituțiilor, întreprinderilor și organizațiilor de stat.

Normele de drept financiar se disting față de celelalte norme juridice instituite de către organele de stat prin acest obiect specific-financiar-de reglementare. Acest obiect

specific reprezintă criteriul esențial și unic de recunoaștere a normelor de drept financiar, deoarece, din punctul de vedere al formelor de exprimare ale dreptului, normele de drept financiar se întâlnesc atât în cuprinsul actelor normative emise pentru reglementarea anumitor relații, acte, operațiuni financiar, cât și în cuprinsul unor acte normative care, în principal, reglementează relații de natură diferită. Astfel, marea majoritate a normelor de drept financiar sunt cuprinse în Legea finanțelor, legile bugetare, legile și decretele privind impozitele, asigurări de stat prin efectul legii și în alte acte normative emise pentru domeniul financiar. Spre deosebire de acestea, normele juridice privind taxa pentru folosirea terenurilor proprietate de stat datorată bugetelor locale de către unitățile economice sunt cuprinse în legea cu privire la fondul financiar; normele juridice privind încasarea amenzilor administrative în folosul bugetului de stat, care instituie astfel un venit bugetar, sunt cuprinse în legea referitoare la stabilirea și sancționarea contravențiilor etc. Normele de drept financiar, au, la fel cele mai multe norme juridice, un caracter general, impersonal, deci, Privesc un număr nedeterminat de subiecte de drept și se aplică repetat în timp, ori de câte ori sunt condițiile vizate de ele. Pe lângă acestea, unele norme de drept financiar au caracter individual în virtutea anumitor necesități financiare concrete. Astfel, legile de adoptare a bugetelor de stat, pe lângă dispoziții generale, cuprind și dispoziții care stabilesc individual cuantumul unor subvenții acordate pentru completarea veniturilor proprii ale unor bugete locale etc.

În ceea ce privește structura logio-juridică, normele de drept financiar cuprind și ele trei elemente specifice normelor juridice: ipoteza, dispoziția și sancțiunea, cu unele particularități determinate de specificul financiar al obiectului de reglementare și de interesul financiar al statului.

Ipoteza noiei de drept financiar prevede condițiile sau împrejurările în care urmează să se aplice dispoziția cuprinsă în aceste norme juridice. Astfel, de exemplu, Legea finanțelor prevede că “venitul național, ca valoare nou creată în industrie, agricultură, construcții, transporturi și în alte domenii, reprezintă sursa de bază a fondurilor bănești ce se constituie în economie”. În acest sens, cele mai importante fonduri bănești necesare trebuințelor obștești, în societatea noastră se constituie pe baza repartizării venitului național, în condițiile în care cea mai mare parte a acestui venit este realizată în industrie, agricultură și construcții.

Dispoziția noiei de drept financiar prevede conduita subiectelor vizate de această normă, fie obligând aceste subiecte să acționeze într-un anumit fel, să acorde ori să plătească anumite sume de bani etc, fie permițându-le să-și constituie și să întrebuințeze anumite fonduri bănești, fie interzicându-le săvârșirea unor acte sau operațiuni. Deci, din punctul de vedere al dispoziției pe care o cuprind, normele de drept financiar pot fi onerative, permissive și prohibitive.

Cele mai multe dintre normele de drept financiar cuprind dispoziții onerative, deoarece sunt instituite în virtutea necesităților economice, ale formării fondurilor bănești necesare fondurilor bănești necesare trebuințelor obștești. Potrivit acestor necesități, prin normele de drept financiar se stabilesc cu preponderență în mod onerativ formarea fondurilor bănești obștești prin plăți obligatorii de impozite, taxe etc. ale unităților economice și persoanelor fizice, modul de repartizare de cele mai multe ori obligatoriu a acestor fonduri bănești, ca și utilizarea acestor fonduri bănești în limitele prevederilor planurilor financiare, cu documentația și justificarea corespunzătoare. De exemplu, Legea privind impozitul pe fondul de retribuire prevede onerativ că “unitățile

economice de stat și instituțiile de stat sunt obligate să plătească un impozit asupra fondului total de retribuire”; Legea finanțelor prevede onerativ că “veniturile și cheltuielile prevăzute în bugetul de stat se repartizează pe trimestre, în funcție de sarcinile de plan desfășurate și în termenele legate de vărsare a veniturilor și de efectuare a plăților”; Decretul cu privire la asigurările prevede onerativ că în cadrul asigurării prin efectul legii a călătorilor “pretențiile asiguratului sau moștenitorilor săi față de organizațiile care transportă călători, în legătură cu accidentul produs și cu urmările acestuia, se sting în limita sumei asigurate plătite.

## **Conceptul de finante**

Ca urmare a dezvoltării întregii producții sociale ca și producție/circulație de marfuri, în vederea constituirii resurselor necesare oricărui tip de activitate se impune formarea unor fonduri (resurse) banesti. În acest context, al producției și circulației marfurilor, în societate se formează fie la dispoziția statului, fie la dispoziția agenților economici - fonduri banesti. Constituirea și apoi utilizarea fondurilor banesti se realizează prin fluxuri monetare. Derularea acestora impune, în mod necesar, și instituirea anumitor tipuri de relații sociale, adică a unor raporturi între administratorii și beneficiarii unui fond, între cei ce participă la constituirea lui și utilizatori. Astfel, finanțele ar putea fi definite din trei puncte de vedere complementare înțelegând prin aceasta:

- a. constituirea de *fonduri* sub forma banescă cu o anumită destinație;
- b. *aporturi sociale* de natura economică ce apar într-o economie în legătură cu constituirea fondurilor banesti;
- c. finanțele sunt nu numai raporturi sociale, ci și *fluxuri banesti* care se desfășoară în legătură cu crearea fondurilor.

Notiunea de finante, sub cele trei aspecte: fonduri/fluxuri/raporturi sociale, este eterogenă atât în ceea ce privește complexitatea nevoilor cărora trebuie să li se facă față, cât și din punct de vedere al modului de utilizare a fondurilor. Astfel, o parte din ele se constituie în vederea satisfacerii unor nevoi generale ale întregii populații de pe un teritoriu delimitat (județ, țară, chiar U.E., etc). Alte fonduri au în vedere satisfacerea unor nevoi comune dar, de dimensiuni mult mai restrânse, specializate, și care se constituie la nivelul agenților economici.

## **Sistemul financiar**

La modul general se poate vorbi de un sistem financiar ce constă, pe de o parte, din fonduri care se constituie și se consumă efectiv și integral, iar pe de altă parte, din fonduri ce se constituie cu caracter definitiv și se utilizează prin avansuri și recuperări neîncetate. Sistemul financiar are două componente majore: finanțele publice și finanțele private.

**Finantele publice** sunt reprezentate de fondurile care se constituie prin plati obligatorii si se consuma efectiv in intervalul de timp considerat. O caracteristica esentiala a acestora este aceea ca implica un transfer de valoare fara echivalent. Finantele publice se compun din urmatoarele fonduri:

- bugetul national public care cuprinde bugetele locale si bugetul administratiei centrale;
- asigurarile sociale de stat;
- fonduri extrabugetare ce se folosesc dupa legile statului.

**Finantele private** cuprind totalitatea societatilor comerciale, bancare, de asigurari, indiferent de proprietarul capitalului. In domeniul finantelor private se constituie capitalul tuturor tipurilor de societati comerciale, regii autonome si companii nationale. Caracteristica esentiala a finantelor private este ca aici fondurile nu se consuma, ci se avanseaza si recupereaza in permanenta in circuit.

Finantele private mai cuprind alaturi de fondurile firmei propriu-zise de care am vorbit mai sus, fondurile de credit si fondurile de asigurari.

Fondurile de credit se caracterizeaza prin aceea ca se constituie pe baze rambursabile si se utilizeaza tot pe baze rambursabile. Fondurile de asigurari se constituie in mod definitiv dar se folosesc numai in cazul survenirii riscului asigurat.

### **Funcțiile finantelor publice**

Finantele publice se manifesta prin indeplinirea a doua functii: functia de repartitie si functia de control.

Funcția de repartitie presupune constituirea si redistribuirea fondurilor publice. Caracteristic acestei functii este ca prin intermediul ei are loc redistribuirea venitului national.

Funcția de repartitie se realizeaza, pe de o parte, prin instituirea unei game foarte variate de impozite, taxe, tarife si contributii pe care trebuie sa le plateasca toti cei care realizeaza venituri si cei care in anumite imprejurari apleaza la unele servicii ale statului. Pe de alta parte, aceasta functie se realizeaza prin stabilirea tipurilor de cheltuieli finantate de la bugetul de stat.

Funcția de control, asa cum arata si numele, se refera la controlul atat asupra legalitatii si oportunitatii obtinerii veniturilor, cat si asupra modului de efectuare a cheltuielilor si, mai ales, a eficientei acestora.

Funcția de control se realizeaza atat concomitent cu functia de repartitie cat si separat, prin intermediul unor institutii specializate ale statului.

**Moneda** – piesă de metal (aur, argint, cupru etc) care se prezintă în general sub formă de disc plat și servește ca mijloc de circulație, de plată și eventual de tezaurizare. Spre deosebire de bani, nu este un termen generic, ci se referă la un anumit fel de bani și anume la piesele de metal cu valoare proprie deplină sau inferioară valorii nominale.

### Notiunea de moneda

Denumirea de *moneda*, prezenta în mai multe limbi, vine din timpul Imperiului Roman, urmare a faptului că atelierul unde se confecționau piesele metalice fusese instalat alături de templul zeiței *Moneta* din Roma.

Pe teritoriul țării noastre, î.C. , circulau monede de proveniență grecească. Prima emisiune proprie aparține Histriei, cu peste două milenii în urmă. La început, sefii uniunilor tribale geto-dacice au reprodus monede macedonene, iar mai târziu în timpul domniei lui Burebista și Decebal, se trece la imitarea denarului roman republican de argint.

O trăsătură specifică a economiei de piață constă în limitarea schimburilor directe de marfuri și servicii (trocul) și generalizarea utilizării banilor. În conversația de fiecare zi, termenul de *bani* este utilizat pentru a însemna mai multe lucruri foarte diferite. Unul dintre acestea este tocmai *moneda*, când se pune întrebarea “Aveți bani la d-voastră?” în realitate numai o mică proporție din valoarea în dolari a cumpărăturilor, probabil în jur de 1% este plătită cu ajutorul monedei. Deci, această definiție populară a banilor este foarte îngustă pentru a fi utilizată în știința economică sau juridică. Într-o altă definiție populară a banilor care este prea largă, se tratează banii ca sinonim al *avutiei*. A spune că “cineva are o multime de bani” înseamnă că acel cineva este bogat (avut). Moneda a contribuit substanțial la patrimoniul de valori al omenirii în cursul mileniilor. Fiind în primul rând un instrument social-economic, indispensabil oricărei economii, ea a reprezentat “o instituție istorică, a urmat și urmează evoluția societății umane”. Ascensiunea sau declinul națiunilor a fost adesea marcată profund de modurile de administrare a monedei, care s-a manifestat - după caz - ca factor al dezvoltării ori ca obstacol în calea evoluției, avantajând ori împiedicând, influența sa asupra comunităților umane resfrângându-se în două chipuri, precum, simbolic a și fost creat: din avers și revers.

Apariția și circulația monedei în strânsă corelație cu economiile popoarelor au dus la afirmarea sa plină, la asimilarea ei de către diferitele colectivități umane. Utilizarea sa la nivelul planetar a determinat abordarea fenomenelor monetare de către teoreticieni printr-o varietate apreciabilă de explicații, soluții și forme de exprimare, de cele mai multe ori vădit contradictorii. Controversele asupra naturii și funcțiilor monedei persistă de secole și probabil că acumularea progresivă a informațiilor prin utilizarea tehnicilor moderne de investigare va lansa noi ipoteze, teorii și metode în acest domeniu.

Din complexitatea fenomenului monetar derivă și multitudinea definițiilor date monedei, datorită cunoașterii variate sau insuficiente a genezei, manifestărilor și funcțiilor ei. Unele definiții exprimă particularități ale monedei (actuale sau cele ce s-au perpetuat în timp), altele o consideră ca fiind marfa ori pur și simplu o notiune abstractă.

Intr-o definitie **prin moneda este desemnat orice bun acceptat ca instrument liberator de creditori sau vanzatori, un “bon” pentru cumpararea marfurilor. Intr-un alt punct de vedere se considera ca atunci “cand o marfa serveste continuu ca intermediar pentru schimburi indirecte, ea devine moneda”.**

Moneda, in forma ei clasica de disc metalic cu o greutate determinata, se utilizeaza ca mijloc de circulatie, de plata si teaurizare. Ea reprezinta un instrument-etalon legal de plata pentru facilitarea schimburilor, pentru acumulari, fiind masuratorul general de valori care poarta girul autoritatii emitente, statul, si care se bucura de incredere publica.

### **Functiile monedei**

Functiile monedei au evoluat in timp odata cu dezvoltarea productiei si schimbul de marfuri. La aparitie moneda a servit ca masura a valorii si mijloc de circulatie a marfurilor: incepand a fi practicate apoi vanzarile de credit si imprumutul de capital, ea dobandeste si rolul de mijloc de plata, pentru ca in cele din urma, odata cu crearea pietei mondiale, sa indeplineasca functia de bani universali, slujind in circulatia internationala a valorilor materiale ca mijloc general de schimb.

- **Functia de evaluare a valorilor economice.** Cu moneda se masoara valori materiale, se exprima preturile, puterea de cumparare, creditul.

Cand moneda este marfa, fiind turnata din metal pretios (aur, argint) ea are o valoare intrinseca, pretuind prin sine insasi are o putere de cumparare corespunzatoare acestei valori. In acest caz, moneda cu valoare proprie serveste ca etalon direct pentru alte valori. Cand insa reprezinta doar un semn, un bon, ea are numai valoare corespunzatoare marfurilor ce pot fi achizitionate in schimbul ei. Si aceasta moneda are putere de cumparare, valoare deci, putand servi ca etalon pentru alte valori, dar este in fapt numai intermediar intre marfuri. Cu moneda se exprima preturile care sunt expresia monetara a valorii.

- **Functia de mijlocire a schimburilor de bunuri si servicii prin intermediul operatiunilor de vanzare-cumparare.** Moneda mijloceste circulatia marfurilor, ea insasi fiind o marfa intermediara. Datorita dezvoltarii continue a economiei, moneda a devenit un instrument economic “par excellence”, utilitatea ei ca mijloc de schimb fiind primordiala in raport cu alte functii. Moneda a evoluat neintrerupt cu productia si schimbul de marfuri; prin schimb, produsele devin marfuri a caror circulatie este inlesnita de moneda. Marfurile, serviciile si moneda se afla intr-o relatie economica indisolubila.

- **Functia de mijlocire a platilor.** Moneda dobandeste calitatea de moneda legala pentru ca creditorul este obligat sa primeasca moneda aflata in circulatie la data lichidarii unei datorii. Ea poate fi intrebuintata la efectuarea oricaror plati, de catre oricare dintre subiectele de drept, indiferent de categoria marfurilor ori serviciilor supuse acestui act comercial. Valoarea esentiala a monedei rezida in puterea ei de cumparare si de efectuare a platii.

- **Functia de mijlocire a creditului.** Creditul reprezinta transmiterea temporara a unei puteri de cumparare; el este un imprumut de moneda. Montesquieu afirma ca “banul este un semn al valorii si cui ii lipseste trebuie sa-l imprumute”. Creditul in moneda este cel mai generalizat. Fizic si functional, moneda este un document de credit pentru cel ce o primeste, cat si pentru cel ce o livreaza. Orice moneda este fiduciara, deci este bazata pe creditul care i se acorda. Moneda serveste ca mijloc de acordare a creditului.

- **Funcția de mijlocire a economiilor.** Disponibilitățile temporare ale populației se pot valorifica prin intermediul monedei. În acest mod, moneda transformă în capital, care se poate utiliza eficient în circulația monetară.

- **Funcția de tezurizare.** Cu ajutorul monedei se pot păstra și transfera valorile care se cer menținute în timp pe o perioadă îndelungată. De asemenea, valorile pot trece de la un detinator la altul în modul cel mai eficient prin intermediul monedei. Tezurizarea se realizează în condițiile circulației banilor cu valoare integrală (de aur) când funcția de mijloc de circulație și de plată este îndeplinită de către monedele din metal obișnuit sau bancnote, acești bani lipsiți de valoare intrinsecă înlocuindu-i pe cei din metal prețios, care sunt transformați în lingouri, putând fi păstrați ori vânduți sub această formă, după greutate, ca orice marfă.

- **Funcția socială de distribuție și redistribuire a bunurilor și serviciilor.** Produsul social se distribuie cu ajutorul monedei celor care au contribuit direct sau indirect la crearea lui. Moneda înlesnește o bună utilizare a factorilor de producție națională, asigurând o repartitie cât mai justă a produsului social.

Aceste funcții ale monedei nu se cer îndeplinite cu necesitate, cumulativ, de către o marfă pentru a fi considerată moneda. Este suficient ca ea să îndeplinească o singură funcție din cele amintite pentru a deveni moneda, dacă este asimilată ca atare. În ultimii ani moneda există tot mai rar prin materialitatea ei, dar există totdeauna prin funcțiile pe care le îndeplinește.

Circulația monetară este desemnată de totalitatea operațiunilor efectuate cu masă monetară, concretizată în încasarile și plățile banesti, determinate de circulația marfurilor, de prestarea de servicii și de executarea de lucrări în cadrul unui stat.

Este de 2 feluri:

- a) legală: este dirijată prin bănci. Se instituie obligativ ca răspundere materială a băncilor. Băncile răspund și prin semnătură, dar cel puțin a doi dintre conducătorii băncii.
- b) paralelă: nu este agreată de guvernant. Este numită și circulație la negru, mită, spalare a banilor.

Inflația monetară: ruperea de echilibru între volumul masei monetare aflate la un moment dat în circulație și volumul marfurilor și serviciilor printr-o creștere excesivă a semnelor monetare asociată cu creșterea prețurilor și urmată de deprecierea monetară.

Ca formă de manifestare:

- a) inflația latentă: în cadrul căreia creșterea prețurilor nu depășește 3-4% pe an. Aceasta duce la o depreciere monetară lentă și progresivă, fără zguduiri economice.
- b) inflația deschisă: în care creșterea prețurilor evoluează între 5-10% pe an
- c) inflația galopantă: în care prețurile cresc cu peste 15% provocând mari și primejdioase dezechilibre social-economice.

## **Sistemul bugetar**

### **Bugetul de stat**

#### **1. Conținutul și caracteristicile bugetului de stat**



Bugetul de stat reprezintă o categorie fundamentală a științelor finanțelor. Îl putem aborda din punct de vedere juridic și economic.

Sub aspectul său *juridic* bugetul reprezintă un act prin care sunt prevăzute și autorizate veniturile și cheltuielile anuale ale statului. Bugetul de stat prevede și autorizează în formă legislativă cheltuielile și resursele statului, având caracter obligatoriu fiind supus aprobării Parlamentului. Reprezintă un act de previziune a resurselor publice și a modului de utilizare a acestuia, elaborându-se pe o perioadă de un an. Legea bugetului de stat este influențată de concepțiile politice, economice și sociale specifice fiecărei perioade.

Ca document oficial, bugetul de stat evidențiază nivelul aprobat al cheltuielilor ce se vor efectua în viitor și mărimea veniturilor ce pot fi mobilizate la dispoziția statului.

Abordarea *economică* se referă la corelațiile acroeconomice și în special legătură cu nivelul și evoluția produsului intern brut. Un anumit nivel al PIB și măsura în care acesta este repartizat pentru formarea brută de capital și consum determină nivelul indicatorilor bugetari și constituie baza evoluției favorabile a resurselor în viitor.

Bugetul de stat exprimă relațiile economice în formă bănească ce iau naștere în procesul *repartiției produsului intern brut*, în conformitate cu obiectivele de politică economică socială și financiară ale fiecărei perioade. Aceste relații au dublu sens: pe de o parte, ca relații prin care se mobilizează resursele bănești iar pe de altă parte ca relații de repartizare a acestor resurse.

Relațiile de mobilizare a resurselor sunt relații de repartizare a PIB în favoarea statului prin intermediul impozitelor, taxelor și contribuțiilor, al prelevărilor din venituri și atragerile de disponibilități temporar libere prin împrumuturile de stat intern. Deasemenea se crează relații ale statului cu străinătatea concretizate în finanțări externe.

Bugetul de stat este un instrument de previziune pe termen scurt și mediu. *Bugetul economic* este caracteristic țărilor dezvoltate și reprezintă pe lângă un buget de stat clasic și resursele societății și destinația lor. Bugetul economiei naționale este un ansamblu de conturi ale națiunii, care reflectă pentru anul în curs și pentru anul următor previziunile asupra tuturor agenților economici din țara respectivă. Forma care se întocmește diferă de la o țară la alta.

Bugetul economiei naționale este un instrument cu ajutorul căruia guvernul se informează asupra situației economico financiare a țării. Nu are caracter de lege, el nu se substituie bugetului de stat. Volumul și structura veniturilor și cheltuielilor bugetare diferă de la stat în funcție de nivelul de dezvoltare economică a țării, de condițiile social-politice interne și de conjunctura internațională. La nivelul fiecărui stat se elaborează mai multe categorii de bugete corelate care alcătuiesc *un sistem*. Sistemul bugetar este diferențiat în funcție de structura organizatorică a fiecărui stat: *tip unitar* (Franța, Anglia, Suedia etc) și *tip federal* (SUA, Canada, Elveția etc).

În România nevoile de resurse la nivelul societății și posibilitățile de acoperire a acestora sunt reflectate în bugetul general consolidat. Legea privind finanțele publice precizează faptul că gestionarea resurselor financiare publice se realizează printr-un *sistem unitar* de bugete care cuprinde:

- Bugetul de stat
- Bugetul asigurărilor sociale de stat
- Bugetele locale
- Bugetele fondurilor speciale

- Bugetul trezoreriei statului
- Bugetele altor instituții cu caracter autonom

Bugetul general consolidat reflectă fluxurile financiare publice de formare a veniturilor fiscale și nefiscale și de repartizare a acestora pe destinații în conformitate cu nevoia socială. Rolul bugetului este considerat un instrument prin care se realizează alocarea și redistribuirea resurselor și care prezintă utilitate în procesul reglării activității economice și sociale. Bugetul are un rol alocativ, redistributiv și de reglare a vieții economice.

*Rolul alocativ* reflectă modul de alocare a resurselor fiecărui an bugetar. Statul se poate manifesta ca agent economic, fie prin dezvoltarea unor activități industriale și comerciale proprii, fie participând la finanțarea unor activități în sectorul privat. Existența lor ca bugete anexe se justifică: prin caracterul industrial sau comercial al activității statului și prin scopul finanțării și natura beneficiarului resurselor, atunci când se acordă subvenții sau se finanțează acțiuni sociale. Conturile speciale de trezorerie sunt operațiuni în afara bugetului general determinate de condiții specifice privind finanțarea și de caracterul lor provizoriu.

*Rolul redistributiv* al bugetului este pus în evidență de natura lui specifică, respectiv aceea de instrument ce reflectă relații de mobilizare a resurselor și de repartizare a acestora pentru finanțarea unor activități și acțiuni determinate expres.

*Rolul de reglare* a vieții economice decurge din importanța bugetului de stat ca instrument cu putere de lege, prin care se reflectă politica economică promovată de guvern.

(\*) Creditele externe contractate de ministere sunt defalcate pe capitole de cheltuieli, utilizând criteriul economic.

**Procedura bugetara:** e alcătuită din totalitatea actelor și operațiilor privind întocmirea proiectului de buget, adoptarea acestuia, executarea sa, încheierea și aprobarea conținutului general de execuție bugetară precum și controlul bugetar.

## **2.Principii bugetare**

Bugetul este un tablou comparativ al veniturilor și cheltuielilor publice aferente perioadei la care se referă. El oferă posibilitatea analizării veniturilor pe surse de proveniență și a cheltuielilor pe destinații.

Principiile clasice bugetare sunt:

- unitatea
- universalitatea
- anualitatea
- specializarea bugetară

*Anualitatea* bugetului are două semnificații distincte:

- prima se referă la perioada de timp pentru care se întocmește și se aprobă
- la perioada de timp în care se încasează veniturile și se efectuează cheltuielile înscrise în autorizația dată guvernului de către parlament

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

*Universalitatea* este principiul potrivit căruia veniturile și cheltuielile publice trebuie să fie înscrise în buget în sumele lor totale, fără omisiuni și fără compensări reciproce.

Excepții de la principiul universalității:

- resursele provenind din donații
- fondurile de sprijin ale particularilor
- reconstituirea creditelor bugetare prin restituirea către buget a sumelor necuvenite sau acordate cu titlu provozoriu.

*Unitatea bugetară* presupune înscrierea tuturor veniturilor și cheltuielilor statului, în sumele lor globale într-un singur document. Unitatea bugetului este asigurată prin intermediul sistemului conturilor naționale.

Excepții de principiul unității bugetului:

- debugetizarea, constă în scoaterea unor cheltuieli în afara bugetului general
- bugete anexe, se înscriu veniturile și cheltuielile unor instituții publice care nu au în mod obligatoriu personalitate juridică. Pentru acoperirea cheltuielilor se recurge la împrumuturi.
- conturile speciale de trezorerie sunt încasări ce nu reprezintă un venit propriu zis pentru buget și plăți ce nu au caracter definitiv
- bugete extraordinare se înscriu cheltuieli excepționale ocazionate de crize economice, calamități etc
- bugetele autonome sunt elaborate de întreprinderile publice cu personalitate juridică
- legea rectificativă a bugetului și modalitățile de repartizare a creditelor bugetare, este o redimensionare a resurselor și cheltuielilor publice printr-o lege rectificativă a bugetului

În România există o multitudine de bugete elaborate și aprobate la nivel central și local determinate de specificul economiei noastre în tranziție.

Bugetul general consolidat este corelat din punct de vedere al asigurării echilibrului, cu bugetul asigurărilor sociale de stat și cu bugetele locale (bugete autonome).

### **3.Specializarea bugetară**

Specializarea bugetară reprezintă principiul potrivit căruia veniturile trebuie să fie scrise în buget și aprobate în parlament pe surse de proveniență, iar creditele bugetare pe categorii de cheltuieli.

Gruparea veniturilor și cheltuielilor într-o anumită ordine și pe baza unor criterii determinată poartă denumirea de *clasificație bugetară*.

### **4. Echilibrul bugetar**

Cerința de bază a echilibrului bugetar o constituie acoperirea integrală a cheltuielilor din veniturile ordinare ale fiecărui an bugetar. Anualitate și echilibrul bugetului sunt legate, având drept rezultat echilibrul anual al bugetului, considerat drept “principiul de aur al gestiunii bugetare”. Treptat o serie de state au renunțat la aplicarea în practică a principiului echilibrării bugetare, dificil de realizat, elaborând și prezentând parlamentului spre aprobare bugete deficitare.

### **5.Publicitatea bugetului**

Legea privind adoptarea bugetului de stat și contul de încheiere a exercițiului bugetar pe anul precedent celui în curs sunt publicate în Monitorul Oficial și în culegeri de legi.

**Universalitatea bugetara.** Potrivit acestui principiu, veniturile și cheltuielile statului trebuie să figureze în buget cu sumele lor totale. Respectarea principiului universalității permite cunoașterea și controlul sumelor exacte a veniturilor și

cheltuielilor publice. Bugetul intocmit cu respectarea principiului universalitatii poarta denumirea de buget brut si presupune ca veniturile sa fie inscrise in buget cu produsul lor brut, iar cheltuielile cu cifra lor totala, iar nu cu soldul dintre acestea. In practica, acest principiu nu este respectat si se trece astfel la bugetul net, care cuprinde numai rezultatul final al actiunilor producatoare de venit si al celor generatoare de cheltuieli, ca apoi sa se ajunga la bugetul mixt, in care la unele pozitii figureaza cifre totale, iar la altele numai soldul dintre venituri si cheltuieli.

Practicarea unui sistem bugetar mixt este determinata de actiunea unor factori ce vizeaza evolutia rolului si functiilor statului.

Prin infiintarea unor unitati economice sub forma de regii autonome, cu personalitate juridica si o larga autonomie functionala, statul a dat posibilitatea unor reglementari financiare diferite de cele aplicabile institutiilor de drept public, asa incat ele nu mai figureaza cu totalitatea veniturilor si cheltuielilor in bugetul de stat, ci numai cu sumele pe care le varsa, respectiv le primesc de la buget. De asemenea, unitatile administrativ- teritoriale figureaza numai cu eventualele subventii primite sau varsate catre buget.

Unele institutii publice locale fara scop lucrativ, care au dobandit personalitate juridica si implicit dreptul de a- si organiza gestiunea financiara dupa alte criterii decat cele specifice serviciilor publice, isi retin veniturile pe care le realizeaza din diverse surse pentru acoperirea propriilor cheltuieli, primind de la buget subventii in completare. Asemenea institutii sunt centrele de cercetare stiintifica, universitatile, spitalele etc. In mod similar, organizatiile care gestioneaza fondurile asigurarilor sociale de boala, invaliditate, somaj, pensii de batranete etc. se bucura de o existenta de sine- statatoare, de personalitate juridica si dispun de o autonomie financiara, fapt ce le indreptateste sa nu figureze cu veniturile si cheltuielile lor totale in bugetul de stat.

**Unitatea bugetara**, principiu corelat cu principiul universalitatii bugetare, presupune ca toate veniturile si cheltuielile bugetare sa fie inscrise intr-un singur document, formula in masura sa ofere o imagine clara si cuprinzatoare a situatiei financiare a statului.

Un buget unitar, sub aspect politic, faciliteaza controlul parlamentar, dand posibilitatea organului legislativ sa examineze politica financiara a guvernului aflat la putere si sa propuna amendamente cu privire la cuantumul veniturilor si cheltuielilor bugetare sau la oportunitatea, prioritatea ori necesitatea aprobarii unor cheltuieli. Sub aspect financiar, unitatea bugetara constituie o regula de ordine si claritate, reflectand starea reala a situatiei financiare a tarii, eliminand posibilitatea unor artificii de disimulare. Cu timpul, acest principiu nu a mai fost respectat, trecandu- se la intocmirea, pe langa bugetul general al statului, si al altor bugete, cum sunt, de pilda, bugetele extraordinare, bugetele anexe, bugetele autonome, conturile speciale de trezorerie si taxele parafiscale. De la principiul unitatii, in Romania, legea finantelor publice prevede unele derogari, prin reglementarea bugetelor anexe (art.19, alin. 2, Legea nr. 72/1996), precum si a altor bugete constituite prin lege (art.19, alin. 1). Bugetele anexe se constituie in afara bugetului administratiei centrale de stat, ca fonduri speciale pentru cazurile autorizate de lege si se aproba de parlament o data cu bugetul public national. Practica bugetara cunoaste mai multe modalitati de eludare a principiului unitatii bugetare, precum si numeroase dificultati pe care parlamentele le intalnesc in examinarea si aprobarea veniturilor si cheltuielilor bugetare. In scopul ocolirii controlului parlamentar

se recurge la așa-numita debuzetizare, adică la scoterea unor venituri și cheltuieli publice în afara bugetului de stat.

**Neafectarea veniturilor bugetare** este principiul bugetar potrivit căruia, veniturile publice încasate trebuie să se depersonalizeze pentru a servi la acoperirea cheltuielilor bugetare, privite în ansamblul lor. Altfel spus, nu se admite ca un anumit venit bugetar să fie afectat pentru finanțarea unor anumite cheltuieli. Aceasta, deoarece nu există un raport corespunzător între randamentul unui venit și necesarul de fonduri pentru finanțarea unei cheltuieli publice. Astfel, dacă încasarile din venitul cu o afectare specială ar depăși suma necesară pentru finanțarea acțiunii respective, s-ar obține un excedent care ar incita la risipa fondurilor disponibile. În situația inversă, dimpotrivă, acțiunea respectivă nu s-ar putea realiza în bună măsură, din cauza insuficienței fondurilor afectate.

Principiul neafectării veniturilor nu se aplică cu strictețe în practica financiară, abaterile de la principiul unității bugetare constituind tot atâtea forme de derogare de la principiul neafectării veniturilor.

De pildă, atunci când se instituie un nou impozit sau se majorează cuantumul unui existent, guvernul, pentru a atenua starea de nemulțumire a contribuabililor, indică și scopul în care vor fi utilizate încasarile provenite din impozitul respectiv. Mai mult, în unele țări, legea admite afectarea unor venituri chiar în cadrul bugetului ordinar.

**Anualitatea bugetară** este principiul bugetar potrivit căruia perioada de timp pentru care se întocmește și în care se execută bugetul de stat este de un an.

În practica statelor, anul bugetar poate coincide sau nu cu anul calendaristic. Începutul anului bugetar în țările în care acesta nu coincide cu anul calendaristic este determinat de factori de natură economică, de tradiție, de regimul de lucru al parlamentului. În țări ca Austria, Belgia, Brazilia, Franța, Germania, anul bugetar coincide cu anul calendaristic; în alte țări ca Anglia, Danemarca, Japonia, anul bugetar se desfășoară în intervalul 1 aprilie a.c. - 31 martie, anul următor; în Italia și Suedia, anul bugetar este cuprins între 1 iulie - 30 iunie; în S.U.A., anul bugetar se desfășoară de la 1 octombrie - 30 septembrie.

La întocmirea proiectului de buget, într-o țară cu un pronunțat caracter agricol, este necesar să se cunoască perspectivele recoltei, deoarece resursele financiare ale statului în anul pentru care se întocmește bugetul depind în mare măsură de veniturile realizate din agricultură în anul de bază. De asemenea, într-o țară dezvoltată este necesar să se cunoască evoluția producției industriale, conjunctura pe piața internă și pe cea externă, evoluția prețurilor și a altor factori care influențează nivelul veniturilor și creșterea economică. Procedura parlamentară, numărul de ședințe rezervate dezbaterii proiectului de buget, modul de soluționare a eventualelor divergențe dintre guvern și parlament, ori dintre camerele parlamentare pot influența momentul începerii anului bugetar. În unele state, tradiția are un rol important în stabilirea și perpetuarea unei anumite practici bugetare. România a cunoscut o experiență interesantă cu privire la principiul anualității. Practica română a îmbrățișat de la început principiul anualității impozitelor directe, fiind influențată de practica franceză și belgiană. În practica bugetară din țara noastră, anul bugetar a început la diferite date. Astfel, până în anul 1880, anul bugetar coincidea cu anul calendaristic. După anul 1880, anul bugetar a început la 1 aprilie. Din anul 1923, s-a trecut din nou la 1 ianuarie ca dată a începerii anului bugetar.

În practica financiară a statelor dezvoltate se cunosc abateri de la anualitatea

bugetara. In Franta, de pilda, se aplica formula “legilor program” pentru cheltuielile esalonate pe o perioada mai indelungata de timp. Legea program nu are caracter obligatoriu , ci numai valoarea unei declaratii de intentii. In unele state, principiul anualitatii bugetului de stat, sub aspectul duratei exercitiului bugetar, se reflecta in practica bugetara in asa - numitul sistem de exercitiu, care presupune in plus o perioada de trei sau sase luni, de la scadenta anului bugetar pana la momentul incheierii exercitiului bugetar, interval in care se continua incasarea veniturilor si efectuarea cheltuielilor. Acest sistem prezinta dezavantajul coexistentei in paralel a doua bugete - bugetul anului expirat, cu privire la care se extinde perioada executiei bugetare pentru lichidarea operatiunilor aferente si bugetul in curs - fapt ce creeaza dificultati in activitatile de evidenta si control bugetar.

### **7. Metode de dimensionare a veniturilor și cheltuielilor bugetare**

Bugetul de stat trebuie să reflecte pe de o parte necesitățile de resurse financiare ale statului ce decurg din înfăptuirea programului guvernamental propus pentru perioada imediat următoare, iar pe de altă parte posibilitățile de acoperire a acestor resurse. Astfel apare problema dimensionării corecte a nivelului veniturilor și cheltuielilor publice. În acest scop se folosesc metode clasice și metode moderne bazate pe analiza cost avantaje și alte studii de eficiență.

**Elaborarea proiectului bugetului de stat**, prima etapa a procedurii bugetare, cuprinde activitatea de determinare a veniturilor si cheltuielilor bugetului public national.

Potrivit practicii internationale, institutia specializata in elaborarea proiectului de buget este fie Ministerul Finantelor, in Europa, fie biroul bugetar care functioneaza pe langa presedintele executivului, situatie specifica S.U.A.

In statele europene, lucrarile privind elaborarea bugetului sunt pregatite de aparatul Ministerului Finantelor, care intocmeste un anteproiect ce are la baza evaluarea veniturilor si cheltuielilor bugetare dupa metode care difera de la o tara la alta si de la o etapa la alta si anume: metoda automata sau a penultimei, metoda majorarii sau a diminuarii si metoda evaluarii directe.

Metoda automata sau a penultimei este o metoda mai putin laborioasa si consta in evaluarea veniturilor si cheltuielilor bugetare pe baza rapoartelor obtinute in penultimul an, ceea ce este de natura a nu reflecta realitatea.

Metoda majorarii sau a diminuarii consta in determinarea volumului si structurii veniturilor si cheltuielilor bugetare pe baza stabilirii ratei medii anuale de crestere sau descrestere a veniturilor, respectiv a cheltuielilor bugetare, pornind de la analiza rezultatelor executiei bugetare din anii precedenti, inasa nici aceasta metoda nu tine seama de impactul oscilatiilor de preturi si proceselor inflationiste asupra bugetului de stat.

O metoda superioara de elaborare a bugetului este metoda evaluarii directe, metoda ce consta in evaluarea fiecărei categorii de venituri, respectiv cheltuieli, pornind de la cheltuielile aprobate in anul curent si de la previziunile privind dezvoltarea economiei in perioada urmatoare, conform programului guvernamental.

Ministrii, ordonatorii principali de credite, elaboreaza cu ajutorul directiilor specializate din ministere propuneri de cheltuieli bugetare si le inainteaza Ministerului Finantelor cu ocazia centralizarii cererilor de fonduri formulate de ministere.

Neconcordantele ce pot aparea intre propunerile formulate de ministere si evaluarile Ministerului Finantelor sunt transate de primul ministru, iar in cazul in care aceste divergente nu sunt solutionate, in unele tari discutiile sunt supuse arbitrajului

presedintelui republicii. Criteriile care stau la baza procesului de conciliere vizeaza prioritatile stabilite in programul de guvernare pentru diferitele sectoare de activitate finantate de la buget, precum si eficienta, eficacitatea si economicitatea apreciate in raport cu indicatorii de performanta specifici fiecarui domeniu bugetar.

Finalizarea proiectului de buget se materializeaza intr-o serie de documente si anume: expunerea de motive si proiectul legii bugetului de stat, anexele la proiectul de lege bugetara, precum si informatii documentare cu privire la modul de fundamentare a bugetului, informatii ce sunt utile parlamentului cu ocazia analizei si dezbaterilor in vederea aprobarii proiectului de lege privind bugetul de stat.

Proiectul de buget, una dintre cele mai importante decizii ale puterii executive, este insusit de Guvern in ansamblul sau, dar si de membrii acestuia care au obligatia, in virtutea solidaritatii guvernamentale, sa-l sustina, alaturi de ministrul finantelor, in cadrul dezbaterilor parlamentare.

In S.U.A., proiectul bugetului federal, elaborat de catre Biroul Bugetar, o comisie speciala ce functioneaza pe langa presedintele executivului american si insusit de catre presedintele republicii, este inaintat Congresului, insotit de un mesaj. Acest raport cuprinde principiile generale ale politicii interne si externe ale S.U.A., proiectul de buget pentru anul bugetar urmator, contul de executie bugetara pe anul anterior, informatii privind executia bugetului pe anul in curs.

**Aprobarea bugetului** presupune dezbaterea si votarea, de catre parlament, a legii de aprobare a bugetului public national. Institutia publica imputernicita prin Constitutie sa aprobe proiectul de buget este parlamentul.

Caracterul democratic si de larg impact economico- social al deciziilor de politica financiara relectate in proiectul de buget conduce in mod obiectiv la solutia aprobarii prevederilor bugetare de catre forul legislativ, organ reprezentativ al intereselor tuturor cetatenilor.

Cu prilejul dezbaterii proiectului de buget, in unele state, parlamentul are dreptul sa propuna amendamente, de pilda majorarea sau reducerea veniturilor si cheltuielilor propuse de guvern, iar in alte state, dezbaterile parlamentului au loc nu numai in plenul lui, dar si in comisii sale sau in culise.

**Executarea bugetului de stat** incepe dupa adoptarea sa de catre parlament si consta in incasarea veniturilor la termenele si in quantumul prevazut si efectuarea cheltuielilor conform destinatiei aprobate prin legea bugetara anuala.

Aceasta etapa este cea mai importanta, intrucat presupune realizarea concreta a previziunilor aprobate de parlament.

Intreaga raspundere cu privire la aducerea la indeplinire a autorizatiei parlamentare privind executia bugetara revine guvernului care, prin institutii specializate, asigura realizarea veniturilor si efectuarea cheltuielilor, trebuind sa dovedeasca capacitatea de administrare atat a procesului de colectare a veniturilor, cat si a procesului de utilizare eficienta a alocatiilor bugetare. De asemenea, in executarea bugetului, guvernul va urmari efectuarea cheltuielilor in limitele si conditiile stabilite, precum si evitarea deturnarii fondurilor de la destinatia lor bugetara legala, prevenirea risipei si abuzurilor.

Realizarea veniturilor constituie o obligatie pentru guvern, in timp ce, executarea cheltuielilor bugetare, pana la nivelul aprobat, constituie un drept al acestuia. Executia veniturilor bugetare este un proces distinct de executia cheltuielilor bugetare. Incasarea

veniturilor cuvenite bugetului si, respectiv, efectuarea platilor de la buget se realizeaza fie printr-o institutie specializata aflata in subordinea Ministerului Finantelor (trezoreria statului), fie prin sistemul bancilor comerciale, pe baza de conventii privind prestarea de servicii, incheiate intre acestea si Ministerul Finantelor.

Realizarea veniturilor bugetare consta in derularea mai multor etape: asezarea, lichidarea, emiterea titlului de percepere a impozitului si perceperea propriu- zisa a acestuia.

Asezarea impozitului reprezinta operatiunea de identificare si dimensionare a materiei impozabile de care dispune o persoana fizica sau juridica.

Lichidarea consta in determinarea cuantumului impozabil datorat de persoana fizica sau juridica.

Emiterea titlului de percepere a impozitului consta in deschiderea rolului, adica inscrierea sumei respective in debitul respectivei persoane fizice sau juridice si poate imbraca anumite forme: un titlu de incasare, atunci cand debitorul achita spontan suma datorata sau un ordin de incasare, atunci cand se trece la executarea silita a debitorilor care nu-si respecta obligatia fata de stat in termenele stabilite. Perceperea propriu- zisa a impozitului consta in operatiuni de incasare a acestuia in cuantum si la termenele stabilite si include si urmarirea. In cazul executarii silita, prin urmarire se pot naste litigii care sunt solutionate fie pe cale juridica, fie pe cale administrativa. Asezarea, lichidarea si emiterea titlului de perceptie a impozitului se executa prin organe specializate ale Ministerului Finantelor, iar incasarea propriu- zisa a creantelor se realizeaza prin contabili (incasatori) din serviciul trezoreriei. Asemănător se procedează și în cazul impozitelor indirecte, precum și al altor venituri bugetare.

Efectuarea cheltuielilor publice presupune respectarea destinatiei si a cuantumului aprobat pentru fiecare categorie de cheltuieli bugetare si impune parcurgerea mai multor faze procedurale succesive, pentru fiecare alocatie bugetara, dupa cum urmeaza: angajarea, lichidarea, ordonantarea si plata.

Angajarea reprezinta asumarea obligatiei de catre stat de a plati o anumita suma de bani furnizorilor diferitelor bunuri si servicii publice, obligatie ce rezulta dintr- un contract, hotarare judecatoreasca, decizie ministeriala sau orice alt act legal. Angajarea este facuta de catre ordonatorii de credite principali (ministri) sau, in mod exceptional, de catre ordonatorii secundari, dar numai in limita stabilita in buget pentru actiunile sau obiectivele respective.

Lichidarea este faza in care se constata realizarea serviciului in favoarea statului si se stabileste cuantumul platii ce urmeaza a fi efectuata. Lichidarea are la baza documente justificative si furnizarea efectiva a bunurilor si/sau serviciilor contractate.

Ordonantarea consta in operatiunea de emitere, din partea unei institutii publice, a unei dispozitii sau ordin de plata a unei sume din alocatia bugetara in favoarea unui tert, furnizor de bunuri si/sau servicii publice sau creditor.

Plata este operatiunea prin care se stinge obligatia statului fata de persoanele fizice sau juridice, furnizori sau creditori si consta in achitarea efectiva de catre institutia publica a sumei datorate.

Operatiunile specifice primelor trei faze (angajarea, lichidarea si ordonantarea) sunt efectuate, pe baza avizelor serviciilor operationale, de catre conducatorii institutiilor publice (sau mandatarii acestora), denumiti si ordonatori de credite bugetare. Ordonatorii de credite bugetare sunt clasificati in ordonatori de gradul I (conducatorii ministerelor si



agentiilor guvernamentale din subordinea guvernului), de gradul II (structurile de conducere si coordonare din teritoriu ale ministerelor: directii sanitare judetene, inspectorate scolare judetene etc.) si de gradul III (institutiile publice operationale: spitale, scoli, teatre, muzee etc.).Actele emise de ordonatorii principali sau secundari trebuie sa poarte viza controlului financiar, pe baza acestora efectuandu- se plati ce vor afecta resursele statului.Plata este efectuata de catre gestionarii de bani publici: contabili, casieri, platitori.Toti functionarii publici participanti la fazele executiei cheltuielilor publice ale unei institutii bugetare raspund solidar pentru calitatea si legalitatea gestionarii banilor publici.

**Incheierea exercitiului bugetar** este etapa urmatoare incasarii veniturilor si efectuarii cheltuielilor pentru un an bugetar si consta in intocmirea unei dari de seama complete cu privire la modul de realizare a veniturilor si de efectuare a cheltuielilor pentru anul bugetar expirat.

Caracteristic acestei etape este intocmirea contului de incheiere a executiei bugetare, care permite determinarea rezultatelor executiei bugetare, adica raportul dintre venituri si cheltuieli. Contul de incheiere a executiei bugetare este alcatuit din totalitatea veniturilor realizate si a cheltuielilor efectuate si reflecta rezultatul executiei bugetare care poate fi un deficit sau un excedent bugetar.

Contul de incheiere a executiei bugetare, intocmit de Ministerul Finantelor, este prezentat Guvernului, care, dupa discutare, il supune spre dezbatere si aprobare Parlamentului.

**Controlul executiei bugetare** este determinat atat de ratiuni de ordin politic, in sensul ca parlamentul este interesat ca guvernul, in realizarea programului sau, sa nu depaseasca limitele autorizatiei parlamentare ce i-a fost acordata, cat si de ratiuni de ordin financiar, guvernul fiind interesat de buna gestionare a fondurilor publice, evitarea risipei, prevenirea deturnarilor si a delapidarilor.

In functie de obiectivele urmarite si de organele care efectueaza controlul bugetar, acesta poate fi: politic, administrativ si jurisdictional.

Controlul bugetar politic este realizat de parlament fie cu ocazia examinarii si adoptarii proiectului de buget, fie in timpul executiei bugetare, la cerere sau din oficiu,de catre comisiile financiare de specialitate ale acestuia si in baza rapoartelor prezentate de guvern in cursul anului bugetar, fie cu prilejul examinarii si aprobarii contului de incheiere a exercitiului bugetar.Controlul bugetar administrativ este realizat de catre organele de specialitate ale Ministerului Finantelor si prin controlul ierarhic exercitat de catre ordonatorii bugetari principali, cu privire la modul in care au fost cheltuite alocatiile bugetare de catre subordonatii acestora.

Controlul jurisdictional este efectuat de un organism specializat, denumit Camera sau Curte de Conturi, care are ca principala atributie controlul compet al executiei bugetului, si anume: controleaza activitatea ordonatorilor bugetari, examineaza actele justificative prezentate periodic de contabili si se pronunta asupra legalitatii acestora si examineaza conturile de executie ale bugetului de stat.

La noi in tara, atributiile de control ale executiei bugetare revin urmatoarelor organe: Parlamentul (Adunarea Deputatilor si Senatul), care exercita un control politic; Curtea de Conturi, care exercita un control jurisdictional; Ministerul Finantelor, care exercita un control administrativ specializat.

**Aprobarea executiei bugetare.** Pe baza raportului privind contul de executie

bugetara elaborat de institutia suprema de control al finantelor publice care, in cele mai multe tari, poarta denumirea de Curte de Conturi, Parlamentul declanseaza procedura de dezbateri si aprobare a acestuia.

Intai are loc analiza raportului in comisiile permanente reunite de buget- finante ale forului legislativ, iar apoi se dezbate in plenul Parlamentului proiectul de lege privind aprobarea contului de executie bugetara. In continutul acestui proiect de lege, pe langa articolele privind aprobarea contului respectiv, pot fi introduse prevederi referitoare la continuarea verificarii de catre Curtea de Conturi a anumitor aspecte ale executiei bugetare si la raportarea catre Parlament a rezultatelor constatate si a masurilor legale aplicate. Votul final favorabil asupra proiectului de lege privind aprobarea contului de executie bugetara marcheaza incheierea etapelor procesului bugetar.

**Durata** in timp a intregului proces bugetar cunoaste unele deosebiri, de la o tara la alta. Luand in calcul etapele procedurii bugetare, aceasta se prelungeste pe parcursul a trei ani calendaristici (cazul anualitatii bugetare), intrucat elaborarea proiectului incepe in anul precedent celui pentru care se intocmeste, executarea bugetului continua in cursul anului respectiv si se definitiveaza prin contul de incheiere a exercitiului bugetar in anul urmator.

### **Sistemul veniturilor publice**

Veniturile statului sunt formate din totalitatea resurselor banesti instituite prin legi, care contribuie la constituirea fondurilor banesti ale acestuia, alcatuind un tot unitar denumit *sistemul veniturilor publice*.

Elementele comune veniturilor publice:

- denumirea venitului bugetului
- debitorul sau subiectul impunerii: persoana fizica sau juridica care datoreaza, potrivit legii, o taxa, un impozit sau e obligata la efectuarea unei anumite prelevari la bugetul statului
- obiectul sau materia impozabila: reprezinta veniturile sau bunurile impozate ori taxele
- unitatea de evaluare: element care exprima quantumul unitar al veniturilor bugetare in raport cu baza sa de calcul
- unitatea de impunere: unitate in care se exprima obiectul sau materia impozabila
- asietate: modalitatea de asezare a obiectului sau marfii bugetar
- perceperea veniturilor bugetare: repr realizarea efectiva a acestuia
- termenul de plata: data la care sau pana la care un anumit venit trebuie varsat la bugetul statului
- raspunderea debitorilor: aplicarea formelor raspunderii juridice din sfera veniturilor bugetului
- calificarea veniturilor bugetului: stabilirea caracterului local sau central al venitului si atribuirea prin lege spre partile bugetului de stat.

Veniturile bugetare ale statului, in functie de regularitatea cu care se realizeaza, se impart in venituri ordinare (curente) – impozite, taxe – si venituri extraordinare.

### **Clasificarea veniturilor publice:**

a) Dupa regularitatea perceptiei:

- venituri curente
- venituri extraordinare

- b) După conținutul economic al veniturilor:
  - venituri fiscale ale statului
  - bunuri de tezaur pe termen scurt
  - împrumuturi reprezentate de obligațiuni de stat cu termen de peste 1 an
  - emisiune monetară fără acoperire
- c) După proveniența:
  - resurse interne
  - resurse externe
- d) După natura veniturilor:
  - venituri curente
  - venituri din capital
- e) După locul în care se constituie ca venit:
  - resurse care se constituie la bugetul administrației centrale de stat
  - resurse care se constituie la bugetele locale.

### **Sistemul cheltuielilor publice**

Cheltuielile publice reprezintă modalitatea de repartizare și utilizare a fondului banesc bugetar în vederea satisfacerii necesităților generale ale societății. Sunt repartizate de la bugetul de stat pentru acoperirea nevoilor militare, pt. Intretinerea aparatului de stat, plata datoriei publice, acordarea de subvenții, dezvoltarea sectorului economic de stat, acoperirea nevoilor socio-culturale precum și a celor de cercetare-dezvoltare.

Marimea cheltuielilor diferă de la o țară la alta și de la o perioadă la alta, structura cheltuielilor fiind puternic influențată de structura de clasă a societății.

Ca structură, cheltuielile publice sunt structurate din:

- cheltuieli cu caracter social-cultural
- chelt pt apărarea națională
- chelt pt ordinea publică
- chelt pt organelle statului
- chelt pt acțiuni economice

Clasificarea economică ordonează chelt publice pe două grupe:

- a) chelt efective
  - curente
  - de capital
- b) chelt de transfer.

### **Taxe**

Taxele reprezintă plata efectuată de pers fizice sau juridice pt serviciile prestate acestora de către instituții publice.

Trasaturile specifice taxelor:

- reprezintă plata neechivalentă pt serviciile sau lucrările efectuate de către organele sau instituțiile care primesc, întocmesc sau eliberează diferite acte, prestează servicii și rezolvă alte interese legitime ale pers fizice sau juridice
- subiectul plăților e precis determinat din momentul când acesta solicită efectuarea unei activități din partea unui organ sau instituție de stat
- reprezintă o contribuție de acoperire a cheltuielilor necesare serviciilor solicitate de diferite persoane

- platile sunt facute direct si imediat.
- Principiile taxelor sunt reprezentate de:
- unicitatea taxarii
- raspunderea pt neindeplinirea obligatiei de plata revine functionarului sin u debitorului
- nulitatea actelor nelegal taxate
- taxele sunt anticipative.

### **Controlul financiar**

Procedura controlului financiar e alcatuita dintr-un ansamblu de acte si operatiuni privind organizarea,desfasurarea si valorificarea rezultatelor actiunii de control.

Controlul financiar: o componenta a controlului economic si are ca obiective cunoasterea de catre stat a modului cum sunt administrate mijloacele materiale si financiare de catre societatile comerciale,publice ,modul de realizare si cheltuire a banului public,urmarirea asigurarii si consolidarii echilibrului financiar,asigurarea eficientei economico-financiare,dezvoltarea economiei nationale.

Etapele actiunilor de control:

- pregatirea echipei de control financiar
- prezentarea la unitatea in care urmeaza sa fie efectuat controlul
- organizarea activitatii echipei de control
- desfasurarea activitatii de control
- redactarea actelor de control
- valorificarea rezultatelor actiunii de control.

Actele controlului financiar: proces-verbal de control, proces-verbal de constatare a contraveniilor, nota de prezentare a proc-verbal de control, nota de expunere a concluziilor controlului.

#### **Sistemul metodologic de control financiar.**

Prin actiunea de control financiar se stabileste daca activitatea economica si financiara este organizata si se desfasoara conform normelor, principiilor si regulilor stabilite. Cunoasterea si perfectionarea activitatii economice si financiare presupune o cale stiintifica de cercetare si actiune, un sistem metodologic cu ajutorul caruia sa se egalindeasca realitatea, egalitatea si eficienta.

Momentul esential al procesului de control il constituie cunoasterea.

Orice operatie sau activitate economico-financiara se cerceteaza nu numai in sine, ci in raport de un criteriu sau o baza de comparatie. Criteriile de comparatie determina natura acestora astfel:

- comparatii in functie de un criteriu prestabilit prin previziuni, norme, sarcini, prognoze, scopuri.
- comparatii cu caracter special intre variante de eficienta cu cele realizate
- comparatii in spatiul extern: intre sectiile de productie
- comparatii in timp an 99/98.

Toate comparatiile pentru a fi reale trebuie sa fie omogene, calculate si exprimate dupa o metodologie unitara.

Metodologia de control presupune o filiera adecvata de cercetare si actiune care in succesiunea teoretica se prezinta astfel:

- formularea obiectivelor controlului;

- formele de control si organele competente sa efectueze controlul;
- sursele de informare pentru control;
- aplicarea procedeeilor si tehnicilor de control la specificul activitatii, abaterile, deficientele, lipsurile, etc.

Metodologia de control utilizeaza atat cai si modalitati proprii de actiune, cat si instrumente metodologice ale altor discipline stiintifice (analiza economica, matematica, contabila, organizarea si conducerea unitatii, drept, informatica, etc.).

### **Obiectul si formele controlului financiar.**

Activitatea economico-sociala se desfasoara printr-o diversitate de activitati ce se intersecteaza si conditioneaza reciproc. Avem la tehnic, tehnologic si economic, intre economic si financiar.

Continutul controlului la nivel de concept are ca obiect si ca sfera de cuprindere urmatoarele componente:

- modul de aplicare si indeplinire a directivelor stabilite;
- prevenirea si inlaturarea aspectelor negative;
- consolidarea si ameliorarea aspectelor pozitive;
- controlul constata in examinare daca totul se efectueaza conform programului fixat dupa principiile stabilite.

Obiectivul controlului este de a reda erorile, abaterile, deficientele, lipsurile pentru a le remedia si a le evita in viitor.

Dupa continutul, obiectul sau sfera de cuprindere, controlul activitatii economico-sociale este structurat pe diferite forme de control:

- control tehnologic;
- control economic;
- control financiar;
- control al calitatii produselor;
- controlul protectiei muncii;
- controlul comercial; controlul sanitar
- controlul juridic, etc.

Aceste forme de control se imbrina strans si actioneaza convergent, se completeaza reciproc si alcatuiesc impreuna un sistem integrat general.

Controlul financiar cuprinde in sfera sa:

- relatiile, fenomenele si procesele financiare
- procesul de administrare si gestionare a patrimoniului
- rezultatele activitatii economico-sociale
- toate momentele, unitatile, locurile unde se gestioneaza valori materiale si banesti si se fac cheltuieli

Controlul financiar asigura buna functionare a activitatii economice, actionand pentru prevenirea abaterilor si deficientelor; are rolul de a preveni angajarea de cheltuieli fara justificare economica, imobilizarile de fonduri, de a asigura sau spori profitul etc.

Acest control financiar, dupa timpul in care se exercita, se manifesta sub 3 forme:

- control anticipat sau preventiv
- control concomitent sau operativ-curent
- control postoperativ sau ulterior.

Controlul preventiv contribuie la intarirea ordinii si cresterea raspunderii in angajarea cheltuielilor, la preintampinarea oricarei forme de risipa si a eventualelor deficiente inainte de a se produce efecte negative.

Controlul concomitent asigura cunoasterea operativa a modului in care sunt indeplinite sarcinile si cum este gestionat patrimoniul. Aceasta forma de control cuprinde activitatile si operatiile in momentul efectuarii lor. Momentul efectuării acestui control se suprapune in timp si spatiu cu activitatile de productie.

Controlul ulterior se executa dupa desfasurarea activitatilor sau operatiilor. Se urmareste modul cum a fost gestionat patrimoniul, cum a fost aplicata legislatia financiara, cum s-au facut cheltuieli, etc.

Intre controlul financiar preventiv si ulterior exista relatii de conditionare, influentare si completare. Astfel controlul financiar preventiv preintampina pagubele, iar controlul financiar ulterior le identifica, constata lipsuri, stabileste cauzele si vinovatii, stabileste masuri de preintampinare a unor abateri viitoare.

Controlul financiar preventiv opreste in faza de angajare operatiuni ilegale, dar nu evalueaza rezultatele operatiunilor respective. Controlul financiar ulterior examineaza atat legalitatea cat si rezultatele efective.

In corelare cu interesele economico-financiare pentru care s-a organizat si exercitat, controlul financiar se prezinta sub forma controlului financiar al statului si controlul financiar propriu (al unitatii economice).

### **Moneda Unica Europeana:EURO**

Incepand cu 1 ianuarie 2002, bancnotele si monedele EURO s-au pus in circulatie in 12 state membre ale Uniunii Europene. Noua moneda fiduciara va cuprinde 7 bancnote si 8 monede.

EURO se divizeaza in 100 de centi. Cele 8 monede de EURO - de 1,2,5,10,20 si de 50 de centi, de 1 EURO si 2 EURO - pot fi deosebite cu usurinta, intrucat ele difera prin forma, marime si culoare. Monedele de valoare mai mare - 1 EURO si 2 EURO - sunt bicolore (argintiu si galben). Monedele de valoare medie - de 10,20 si de 50 de centi - sunt galbene, iar monedele de valoare mica - 1,2 si 5 centi - au culoarea cuprului.

Fetele comune ale monedelor EURO prezinta trei contururi ale Comunitatii Europene si cele 12 state, ca simbol al Uniunii Europene. In timp ce aversul tuturor celor opt monede este identic, reversul este specific fiecarei tari si are forme diferite, pentru fiecare din cele 12 statele spatiului EURO.

Cele sapte bancnote EURO, incepand de la 5 EURO la 500 EURO, pot fi recunoscute usor prin aspectul lor si prin tactilitatea deosebita. Fiecare bancnota are propria sa culoare si marime. Cu cat valoarea nominala este mai mare cu atat este mai mare si bancnota. Pe fata bancnotei, desenele reprezentand ferestre si porti simbolizeaza un spirit de deschidere, iar pe revers imaginile reprezentand poduri semnifica cooperarea, nu numai in interiorul Europei ci si cu restul lumii. Diversele elemente sunt incluse pentru a ajuta persoanele fara vedere sau cele cu vedere mai slaba in identificarea diferitelor valori ale bancnotei.

**Euro** (EUR, sau €) este moneda unică a Uniunii Europene (UE).

A fost introdusă pe **1 ianuarie 1999**, la miezul nopții, succedând vechea unitate monetară europeană ECU (*European Currency Unit*). Monedele naționale ale țărilor participante au încetat să existe legal, devenind simple subdiviziuni ale monedei

europene. Totuși bancnotele și monedele naționale au continuat să fie folosite în țările respective, până la introducerea noilor bancnote și monede pe 1 ianuarie 2002. Vechile monede și-au mai păstrat valoarea legală până la data limită de 28 februarie 2002.

Un euro este divizat în 100 cenți, sau centime (nu contează ce declinare este folosită, *centimos* spanioli sau *centesimi* italieni).

În prezent zona EURO este formată din următoarele state: **Belgia, Germania, Grecia, Spania, Franța, Irlanda, Italia, Luxemburg, Olanda, Austria, Portugalia și Finlanda.**

Moneda EURO a intrat deja în circulație la data de 1 ianuarie 2002. Ea se prezintă sub formă de bancnote de 500, 200, 100, 50, 20, 10 și 5 EURO și sunt identice în toate cele 12 state. Monedele sunt de 1 și 2 euro, 50, 20, 10, 5, 2 și 1 cent. Monedele sunt emise de fiecare stat și au fața identică, iar pe verso sunt individualizate cu motive specifice fiecărui stat.

## **Răspunderea juridical privind executia bugetara**

Răspunderea – reprezintă raportul dintre individ și autoritatea societății.

Responsabilitatea – reprezintă asumarea conștientă și deliberată - în fața societății și a propriei conștiințe a prudenței pentru succesul sau riscul, rezultatul și eficiența, consecințele și valoarea activității pe care individul o desfășoară.

Răspunderea juridică – ca formă a răspunderii sociale – constă în raporturile juridice care iau naștere ca urmare a săvârșirii unei fapte ilicite și care cuprinde:

- pe de o parte – dreptul persoanei vătămate și al societății, în general, de a obține repararea prejudiciului cauzat și restabilirea ordinii de drept.
- pe de altă parte – obligația celui vinovat de a acoperi paguba și de a se supune sancțiunilor legale atrase de conduita sa contrară legii și celorlalte reguli de conviețuire socială.

Ca forme ale răspunderii juridice avem:

- răspunderea penală;
- răspunderea administrativă (contravențională și disciplinară);
- răspunderea patrimonială (civilă și materială).