

FINANȚE GENERALE

**CRISTINA STĂNESCU
MIHAI NEDELESCU**

FINANȚE , GENERALE



**EDITURA UNIVERSITARĂ
București, 2012**

Tehnoredactare computerizată: Ameluța Vișan
Coperta: Angelica Mălăescu

Copyright © 2012
Editura Universitară
Director: Drd. Vasile Muscalu
B-dul. N. Bălcescu nr. 27-33, Sector 1, București
Tel.: 021 – 315.32.47 / 319.67.27
www.editurauniversitara.ro
e-mail: redactia@editurauniversitara.ro

EDITURĂ RECUNOSCUTĂ DE CONSILIUL NAȚIONAL AL CERCETĂRII ȘTIINȚIFICE
(C.N.C.S.)

Descrierea CIP a Bibliotecii Naționale a României
STĂNESCU, CRISTINA

Finanțe generale / Stănescu Cristina, Nedelescu Mihai. –
București : Editura Universitară, 2011
Bibliogr.
ISBN 978-606-591-330-1

I. Stănescu, Cristina

336.13

© Toate drepturile asupra acestei lucrări sunt rezervate autorului.

Distribuție: tel.: 021-315.32.47 /319.67.27,
comenzi@editurauniversitara.ro

ISBN 978-606-591-330-1

DOI: 10.5682/9786065913301

CUVÂNT-ÎNAINTE

În cadrul economiei românești, știința finanțelor publice îndeplinește un rol esențial și oferă suportul științific, teoretic și practic necesar funcționării sistemului economic în ansamblul său.

Lumea economică în general și cea a finanțelor generale în special este într-o continuă schimbare iar aceste schimbări dau naștere la tot mai multe metode de îmbunătățire a mecanismelor de funcționare a sistemului public național.

În acest sens, lucrarea de față vine în sprijinul specialiștilor și al studenților, abordând informații legate de probleme, precum funcțiile și rolul finanțelor publice în economia de piață, mecanismul financiar și politica financiară, sistemul cheltuielilor publice, sistemul bugetar.

Pentru a evidenția mecanismele prin intermediul cărora este necesară și totodată posibilă integrarea eficientă și operativă a finanțelor generale în cadrul economiei, în ansamblul ei am elaborat aceasta lucrare științifică.

Utilă pentru economiști, studenți, și alți contribuabili care trebuie să fie permanent preocupați de rolul și efectele finanțelor publice în societate, de cât de extinse trebuie să fie acestea, de legătura dintre această extindere și nevoia de resurse a statului, de cum acesta trebuie să aloce veniturile publice.

Datorită complexității finanțelor generale, este posibil ca tratarea abordată să nu acopere integral problemele ce ar fi trebuit analizate.

Pentru documentarea necesară realizării acestei ediții autorii au consultat lucrări de specialitate ale unor specialiști de prestigiu din domeniul finanțelor publice.

Lucrarea, în complexitatea sa, se adresează atât studenților din facultățile economice, cât și specialiștilor din domeniile ce desfășoară activități economico – financiare, cărora le-am fi recunoscători dacă, asupra conținutului, vor veni cu unele sugestii și propuneri pe care le vom avea în vedere la o viitoare ediție.

Autorii

CUPRINS

Cuvânt înainte	5
1. Finanțe publice – noțiuni generale	9
1.1. Noțiuni generale	9
1.2. Caracteristicile, funcțiile și rolul finanțelor publice	13
2. Bugetul de stat	17
2.1. Conținutul și caracteristicile bugetului de stat	17
2.2. Principiile bugetare	20
2.3. Procesul bugetar	27
2.4. Trezoreria finanțelor publice	47
2.5. Prevederi referitoare la investițiile publice	50
3. Sistemul resurselor financiare publice	54
3.1. Structura resurselor financiare publice	54
3.2. Principalele categorii de resurse financiare	55
3.3. Noțiuni generale privind impozitele	57
3.4. Principiile impunerii	61
3.5. Politica fiscală și sistemul fiscal	63
4. Impozitele directe	75
4.1. Impozitul pe venitul persoanelor fizice	75
4.1.1. Impozitarea veniturilor din activități independente	85
4.1.2. Impozitarea veniturilor din salarii	93
4.1.3. Impozitarea veniturilor din cedarea folosinței bunurilor	105
4.1.4. Impozitarea veniturilor din dividende și dobânzi	107
4.1.5. Impozitarea veniturilor din pensii	109
4.1.6. Venitul net anual impozabil	110
4.2. Impozitul pe venitul persoanelor juridice	113
4.3. Impozite și taxe locale	129
5. Impozitele indirecte	138
5.1. Taxe de consumație. Accizele	138
5.2. Taxe de consumație. Taxa pe valoarea adăugată	151
5.3. Taxe vamale	170

6. Sistemul cheltuielilor publice	182
6.1. Caracteristici ale cheltuielilor bugetare	182
6.2. Indicatori de nivel, structură și dinamică a cheltuielilor publice	187
6.3. Factori de creștere a cheltuielilor publice	190
6.4. Semnificația eficienței cheltuielilor publice	191
7. Dubla impunere	193
7.1. Principii ale impunerii internaționale	193
7.2. Măsuri și metode de evitare a dublei impuneri	195
8. Datoria publică	199
8.1. Împrumuturile de stat	208
8.2. Noțiunea și formele creditului public	202
8.3. Operațiuni privind împrumuturile de stat	210
8.4. Indicatori de apreciere a datoriei publice.....	217
9. Aplicații practice	222
10. Grile de verificare	240
Bibliografie	282

CAPITOLUL I FINANȚE PUBLICE – NOȚIUNI GENERALE

1.1. NOȚIUNI GENERALE

Finanțele au apărut pe scena vieții social-politice, pe fondul dezvoltării factorilor de producție și a relațiilor bănești, odată cu apariția statului și instituirea forței sale publice, atât în România, cât și în restul lumii, în funcție de stadiul de dezvoltare a fiecărei țări sau regiuni.

În toate etapele vieții social-economice care au existat, finanțele s-au manifestat ca relații sociale, de natură economică, apărute în procesul repartiției produsului social și mai ales al venitului național, în strânsă legătură cu îndeplinirea funcțiilor și sarcinilor statului.

Finanțele ar putea fi definite din trei puncte de vedere complementare înțelegând prin aceasta:

1. constituirea de **fonduri** sub formă bănească cu o anumită destinație;
2. **aporturi sociale** de natura economică ce apar într-o economie în legătură cu constituirea fondurilor bănești;
3. **fluxuri bănești** care se desfășoară în legătură cu crearea fondurilor.

Finanțele publice pot fi definite astfel:¹

- **fonduri bănești** aflate la dispoziția statului, fonduri publice necesare pentru realizarea unor obiective și acțiuni cu caracter național;
- **instrumente sau pârghii ale statului** folosite pentru orientarea pe anumite direcții a economiei naționale;
- **act juridic** (act de dispoziție autoritară privind formarea resurselor sau efectuarea cheltuielilor publice de interes general);

¹ Văcărel I., și colaboratorii *Finanțe publice*, EDP, București, 2001

- **gestiunea banilor a statului;**
- **relații social-economice** exprimate în bani între membrii societății, prin intermediul statului. Ele apar în procesul repartizării PIB, în legătură cu constituirea și repartizarea resurselor necesare statului pentru exercitarea funcțiilor sale.

Relațiile financiare publice cuprind următoarele categorii:

- relații ce exprimă un transfer de resurse bănești fără echivalent și cu titlu nerambursabil prin: bugetul de stat, bugetul asigurărilor sociale, bugetele locale, fondurile publice extrabugetare;
- relații ce exprimă un transfer de resurse bănești pe o perioadă de timp determinată, pentru care se percepe contraprestație (dobânda în cadrul relațiilor de credit);
- relații ce exprimă un transfer facultativ sau obligatoriu de resurse bănești în schimbul unei contraprestații (asigurări de bunuri, de persoane, de răspundere civilă, fondul pentru ajutor de șomaj, în aceste cazuri vom întâlni obligativitatea doar **dacă** se realizează prin **efectul legii**, rambursabilitatea și contraprestația, doar dacă **se produce riscul**).

Finanțele publice se manifestă prin formarea și utilizarea fondurilor bănești ale statului, având la bază existența a două condiții (împreună, aceste două condiții au făcut necesară și posibilă apariția finanțelor publice):

1. dezvoltarea relațiilor bănești, astfel încât să fie posibilă formarea și utilizarea resurselor statului în forma bănească;
2. apariția statului și amplificarea funcțiilor și a sarcinilor pe care acesta și le asumă (în acest caz sunt necesare resurse importante).

*Economistii consideră finanțele publice ca fiind:*²

- **fonduri bănești la dispoziția statului:**
 - venituri ale statului și ale autorităților administrativ-teritoriale;
 - resurse bănești prelevate la dispoziția statului în vederea îndeplinirii funcțiilor sale;
 - mijloace de acoperire a cheltuielilor administrației de stat și ale colectivităților locale.
- **bani și bunuri** utilizate pentru buna funcționare a instituțiilor publice;
- **totalitatea resurselor și a sarcinilor** care se referă la activitatea instituțiilor publice (venituri publice, cheltuieli publice, buget, datorie publică, trezorerie publică);

² Moraru, D., (coord.), *Finanțe publice și evaziune fiscală*, Ed. Economică, București, 2008.

- **mijloace de intervenție a statului** în economie (impozite, alocații bugetare, subvenții și alte pârghii sau instrumente cu ajutorul cărora statul intervine în viața economică);
- **relații sociale**, de natură economică, care apar în procesul constituirii fondurilor publice și al repartizării acestora.

În realitate, există legături foarte strânse între resursele bănești prelevate la dispoziția statului în vederea satisfacerii nevoilor sociale, modalitățile concrete prin care se procură și se distribuie aceste resurse, instrumentele prin care statul intervine în viața economică, metodele de gestionare a resurselor financiare publice și formele juridice pe care le îmbracă toate acestea.

În decursul timpului, concepțiile referitoare la finanțe au evoluat continuu conturându-se două concepții majore:

- concepția clasică;
- concepția intervenționistă.

Concepția clasică reflectă, de fapt, doctrina liberală, potrivit căreia activitatea economică trebuie să se desfășoare prin evitarea oricărei intervenții din partea statului care ar putea perturba inițiativa privată, libera concurență, acțiunea legilor obiective ale pieței. Concepția clasică consideră că este în interesul societății ca statul să se limiteze la sarcinile sale tradiționale vizând menținerea ordinii interne, apărarea țării și întreținerea de relații diplomatice, iar cheltuielile publice să se restrângă la un minimum necesar³.

În această concepție, sarcina finanțelor publice constă în asigurarea resurselor necesare întreținerii instituțiilor publice, a funcționării normale a acestora, care presupune:

- conceperea acestora astfel încât să aibă un caracter neutru, să nu modifice relațiile social-economice existente;
- păstrarea echilibrului între veniturile și cheltuielile bugetare, privită ca o cerință fundamentală a bunei gestiuni, cheia de boltă a finanțelor publice.

În concluzie, principiile doctrinei liberale, care au stat la baza finanțelor publice clasice pot fi sintetizate astfel:⁴

- cheltuielile publice, reduse la un nivel minim, ar trebui să acopere, pe seama contribuției generale, numai costurile serviciilor, instituțiilor și lucrărilor publice strict necesare societății și pe care piața nu le poate furniza în condiții optime de calitate și preț;

³ Văcărel I., și colaboratorii *Finanțe publice*, EDP, București, 2001

⁴ Idem.

- cheltuielile publice ar trebui finanțate pe seama impozitelor și taxelor suportate de membrii comunității numai în măsura în care ele sunt efectuate în interesul general al societății;
- impozitele și taxele constituie un element negativ, deoarece influențează procesul reproducției și afectează acumularea de capital productiv;
- veniturile bugetare curente ar trebui să acopere în fiecare an cheltuielile publice, deoarece deficitul bugetar obligă statul să apeleze la emisiunea monetară sau să contracteze împrumuturi pentru scopuri neproductive, ceea ce conduce la dezechilibre macroeconomice de mare amploare;
- utilizarea de împrumuturi nu este indicată, deoarece conduce la creșterea datoriei publice care antrenează cheltuieli bugetare suplimentare cu plata dobânzilor aferente acestora.

Această doctrină a fost abordată în epoca **statului-jandarm**, în care prevala doctrina liberalismului economic. Preocuparea specialiștilor era orientată cu precădere spre:

- procurarea resurselor necesare statului;
- utilizarea lor cu spirit de economie;
- repartizarea sarcinilor fiscale pe categorii de plătitori;
- contractarea și rambursarea împrumuturilor;
- întocmirea și executarea echilibrată a bugetului;
- respectarea anumitor reguli care țin de disciplina financiară și de buna gestionare a fondurilor.

În această perioadă, conceptul despre finanțe avea un pronunțat **caracter juridic**. După marea recesiune economică din 1929-1933, locul statului-jandarm a fost luat de **statul-providență**, care își lărgeste sensibil sfera preocupărilor potrivit **concepției moderne**.

În legătură cu activitatea economică a statului, se afirmă tot mai mult **concepția intervenționistă**, potrivit căreia autoritatea publică este chemată să joace un rol tot mai activ în viața economică, să influențeze procesele economice, să corecteze evoluția ciclică, să prevină crizele sau cel puțin să le limiteze efectele negative. Această modificare de poziție a fost determinată de adâncirea contradicțiilor interne și externe ale modului de producție capitalist și de necesitatea de a găsi soluții la problemele complexe cu care se confrunta economia națională⁵.

Pentru statul modern, finanțele publice nu mai sunt un simplu mijloc de asigurare a acoperirii cheltuielilor sale, ci, înainte de toate, un **mijloc de**

⁵ Văcărel I., și colaboratorii *Finanțe publice*, EDP, București, 2001

intervenție în economie. Principala preocupare a specialiștilor devine studierea instrumentelor cu ajutorul cărora statul poate să intervină în viața economică, a modalităților de influențare a proceselor economice și a relațiilor sociale. În noile condiții, de la studiul mijloacelor de acoperire a cheltuielilor publice, obiectul cercetării se deplasează spre analiza mijloacelor de intervenție a statului prin intermediul cheltuielilor și a veniturilor.

Expresia de finanțe publice este asociată cu statul, cu unitățile administrativ-teritoriale și alte instituții de drept public, în legătură cu resursele, cheltuielile, împrumuturile și datoria acestora. Finanțele private sunt asociate cu agenții economici, cu băncile și societățile de asigurare, în legătură cu resursele și cheltuielile acestora, cu împrumuturile primite sau acordate, cu creanțele de încasat și obligațiile de plată, cu asigurările și reasigurările de bunuri, persoane și răspundere civilă.

Între finanțele publice și cele private există unele asemănări, dar și o serie de deosebiri. Astfel, atât finanțele publice, cât și cele private se confruntă cu probleme de echilibru financiar. Resursele necesare realizării funcțiilor și sarcinilor statului se procură de la persoane fizice și juridice în principal prin măsuri de constrângere, luate de autoritățile publice și, într-o proporție mai mică, pe baze contractuale.

1.2. CARACTERISTICILE, FUNCȚIILE ȘI ROLUL FINANȚELOR PUBLICE

Finanțele publice exprimă relațiile social-economice în bani, care apar în procesul repartiției produsului intern brut (PIB) în legătură cu formarea și repartizarea resurselor necesare statului pentru îndeplinirea funcțiilor sale.

Finanțele publice exprimă un transfer de putere de cumpărare între membrii societății, pe de o parte, și stat, pe de altă parte.

*Caracteristicile finanțelor publice*⁶

- sunt exprimate exclusiv în bani;
- exprimă un transfer de valori, și nu schimbarea formei valorii;
- nu presupun rambursabilitatea (rambursabilitatea apare ca excepție). În cazurile în care resursele statului se procură, în mod

⁶ Moraru, D., (coord.), *Finanțe publice și evaziune fiscală*, Ed. Economică, București, 2008

excepțional, prin împrumuturi, atunci acestea presupun rambursarea lor la termen;

- absența contraprestației, ca echivalent direct și imediat (contraprestația apare doar ca excepție);
- sunt utilizate pentru realizarea de obiective de interes general (colectiv).

Natura obiectivă a finanțelor publice atestă faptul că acestea exista pentru a servi la realizarea unor obiective bine determinate, la îndeplinirea unor sarcini care nu ar putea fi îndeplinite pe altă cale sau cu alte mijloace, ceea ce înseamnă că ele nu constituie expresia sau dorința cuiva sau urmarea deciziei unei autorități publice⁷.

Funcțiile finanțelor publice

- a. Funcția de transfer a capitalurilor** este legată de fluxurile de fonduri din economie, ținându-se cont de faptul că aceste fluxuri se manifestă pe piețele financiare. Prin intermediul acestor piețe fluxurile de fonduri sunt orientate de la deținătorii de capital către utilizatorii de capital. Statul, prin instituțiile sale, atrage marea majoritate a economiilor de pe piața financiară pentru finanțarea activității acestuia, dar și pentru acoperirea deficitului bugetar.
- b. Funcția de protecție a investițiilor** răspunde la nevoia investitorilor de informații privind oportunitățile de finanțare. De aceea transferul de fonduri dintre ofertant și cerere se face cu ajutorul intermediarilor financiari. Funcția de protecție a fondurilor a apărut și datorită faptului că economiile sunt mici și dispersate, constituite pe termen scurt, care prin intermediarii financiari se transformă în sume mari pe termen lung, dar și cu un grad ridicat de risc.
- c. Funcția de evaluare a investițiilor** este legată de evoluția prețurilor titlurilor financiare tranzacționate pe piața financiară. Funcția de evaluare urmărește soluționarea problemei privind recuperarea valorii de piață a fondurilor investite și are în vedere măsurarea corectă a proiectelor de investiții privind avansarea unor sume în titluri financiare.
- d. Funcția de redistribuire a fondurilor** are în vedere alocarea echitabilă a resurselor pentru o mai bună funcționare a instituțiilor statului. Această funcție are în vedere faptul că în sistemul economic toate fenomenele și procesele economico-sociale se realizează și se rezolvă cu ajutorul raportului cerere - ofertă.

⁷ Ungureanu M.A., *Finanțe publice*, Editura Conphys, Rm. Vâlcea, 2007.

e. Funcția de autoreglare ajută la utilizarea cât mai eficientă a fluxurilor financiare, ținând cont de raportul rentabilitate - risc. Stabilitatea raportului rentabilitate - risc este cerută de gestionarea fondurilor ce circulă în sectorul financiar, cu rol major în îndeplinirea unor atribuții importante ale statului.

Rolul finanțelor publice în economia de piață

Repartizarea unei importante părți din PIB, prin intermediul finanțelor publice generează anumite efecte utile pentru întreaga societate.

Acțiunile publice urmăresc în mod deosebit:

- sporirea potențialului economic al țării;
- dezvoltarea economică a unor regiuni rămase în urmă;
- creșterea economică în general;
- asigurarea forței de muncă;
- menținerea stării de sănătate a populației cât mai aproape de standardele europene;
- ridicarea gradului de cultură al tuturor membrilor societății;
- îmbunătățirea condițiilor de trai;
- respectarea drepturilor omului și a minorităților;
- îndeplinirea angajamentelor asumate prin tratate;
- menținerea păcii.

Deoarece în economia de piață nu există o concurență perfectă, nici deciziile luate de agenții economici în calitate de producători autonomi nu asigură dimensionarea corectă a producției de bunuri private (oferta) în raport cu necesarul pentru consum (cererea).⁸

Deciziile luate de autoritățile publice cu privire la volumul și structura unităților oferite membrilor societății și agenților economici nu sunt ireproșabile. Acest lucru se explică prin necunoașterea dimensiunilor reale ale nevoilor sociale și ale urgenței acestora. Perfecționarea deciziilor financiare ale autorităților publice constituie o preocupare actuală de maximă importanță în toate țările.

Prelevări de impozite și taxe de la persoane fizice și juridice la fondurile publice de resurse financiare se fac cu titlu definitiv și nerambursabil.

Ca urmare, impozitele și taxele instituite de stat servesc nu numai ca mijloace de procurare a resurselor, dar și ca instrumente de redistribuire a veniturilor și averii cetățenilor și agenților economici.

⁸ Văcărel I., și colaboratorii *Finanțe publice*, EDP, București, 2001

Redistribuirea înfăptuită cu ajutorul impozitelor și taxelor este urmată de o a doua redistribuire realizată pe baza alocațiilor bugetare, a subvențiilor și a transferurilor de resurse de la fondurile publice la diverși beneficiari.

Autoritățile publice folosesc instrumente financiare și în scopul influențării proceselor economice, al corectării ciclului economic și al înlăturării dezechilibrelor economice.

Finanțele publice sunt utilizate în scopul realizării unei dezvoltări economice și sociale a țării, pe cât posibil într-un cadru echilibrat.

Redistribuirea veniturilor se produce între cei cu venituri mici sau fără venituri și cei cu venituri mai mari și se realizează sub diferite forme:⁹

- prin oferirea de către autoritățile publice de bunuri și servicii fără plată (învățământ, asistență medicală gratuită, protecție socială);
- prin subvenționarea de la buget a producției anumitor bunuri și servicii sau a distribuției acestora;
- prin acordarea unor sume de bani pentru ca aceștia să-și procure bunurile sau serviciile de care au nevoie.

Implicarea statului în viața economică îmbracă forma adoptării de către autoritățile publice a unor reglementări. Este vorba de legi, hotărâri sau ordonanțe guvernamentale, norme metodologice.

Rolul statului în viața economică este perceput în mod diferit de la o etapă istorică la alta, de la un grup de țări la altul. Până la marea recesiune economică din 1929-1933 a triumfat **principiul deplinei libertăți** a comerțului, al inițiativei private, al neimplicării statului în activitatea economică. Statului îi era asigurat rolul de autoritate publică chemată să asigure securitatea și integritatea țării.

Concepția cu privire la **rolul intervenționist al statului**, formulată de economistul J.M. Keynes, și-a găsit adepți în întreaga lume. Impozitele, împrumuturile de stat, cheltuielile publice au fost folosite de stat ca instrumente pentru promovarea creșterii economice. S-au constituit noi mecanisme de funcționare a economiei de piață în care instrumentele financiare și monetare joacă un rol important. Este vorba de acțiunea automată a unor asemenea instrumente precum: impozitele, indemnizațiile de șomaj, transferurile sociale.

⁹ Văcărel I., și colaboratorii *Finanțe publice*, EDP, București, 2001.

CAPITOLUL II **BUGETUL DE STAT**

2.1. CONȚINUTUL ȘI CARACTERISTICILE BUGETULUI DE STAT

Bugetul de stat este o categorie fundamentală a finanțelor publice la definirea căreia se aplică o abordare juridică și una economică.

***Bugetul de stat privit sub aspect juridic:*¹⁰**

- reprezintă un act prin care se prevăd și se aprobă, prin lege, veniturile și cheltuielile anuale ale statului;
- este un act prin care executivul este împuternicit de legislativ să cheltuiască și să colecteze venituri în conformitate cu prevederile legale în vigoare;
- este un act de previziune a resurselor financiare publice și a modului de utilizare a acestora.

***Bugetul de stat privit sub aspect economic:*¹¹**

- exprimă relațiile economice, în formă bănească, ce apar în procesul de repartitie a produsului intern brut (PIB), în concordanță cu obiectivele de politică economică, socială și financiară. Aceste relații se manifestă în dublu sens: pe de o parte ca, relații prin intermediul cărora se mobilizează resurse bănești la dispoziția statului, iar pe de altă parte, ca relații prin care se repartizează aceste resurse;
- este un plan financiar ce se elaborează la nivel macroeconomic.

În domeniul financiar autoritatea publică este obligată să întocmească un plan anual prin care să prevadă suma veniturilor și cheltuielilor publice.

¹⁰ Văcărel I., și colaboratorii *Finanțe publice*, EDP, București, 2001

¹¹ Moraru, D., (coord.), *Finanțe publice și evaziune fiscală*, Ed. Economică, București, 2008

Acest program este supus apoi discuției și aprobării puterii legislative. Principala motivație pentru întocmirea bugetului este una de natură financiară și constă în aceea că, prin structurarea și dimensionare veniturilor ce urmează a se colecta și a cheltuielilor publice, se asigură o gestionare rațională a fondurilor publice și se vizează o cheltuire eficientă a acestora.

În condițiile finanțelor clasice, bugetul public era considerat, ca act legislativ, doar o listă a cheltuielilor și a veniturilor publice, fără specificarea vreunei legături cu starea și perspectivele economiei naționale.

În condițiile tot mai complexe ale vieții economico-sociale de astăzi, doctrina financiară a completat imaginea despre buget și a legat existența acestuia de mersul și starea întregii economii naționale. Astfel, în toate țările dezvoltate noțiunea de buget se referă la două structuri diferite:

- bugetul economiei naționale;
- bugetul de stat (bugetul propriu-zis al autorității publice).

Bugetul economiei naționale este un plan/program ce se întocmește anual și cuprinde totalitatea veniturilor și a cheltuielilor dintr-o economie națională, indiferent dacă acestea sunt publice sau private. Acest buget cuprinde în fapt, pe lângă bugetele autorității publice și totalitatea bugetelor private (ale agenților economici). De regulă, este un buget informativ, orientativ și nu este executoriu, în consecință nu se supune aprobării legislativului. Bugetul economiei naționale servește ca baza pentru argumentația financiar-economică, politică și socială a guvernului.

Bugetul public se elaborează pornind de la bugetul economiei naționale, însă cuprinde numai resursele și cheltuielile autorității publice. Bugetul public se supune în mod obligatoriu discuției amănunțite a Parlamentului și aprobării acestuia. După aprobarea de către Parlament, bugetul de stat devine lege și astfel, este posibilă încasarea veniturilor și efectuarea cheltuielilor publice.

Structura sistemului bugetar este adecvată organizării administrative a statului. Astfel, într-un stat unitar bugetul de stat este organizat pe două paliere: bugetul administrației centrale de stat și bugetele administrației locale. Aceasta este o structurare simplificată a sistemului bugetar care însă, în România, așa cum precizează legea finanțelor publice, este reprezentat de un sistem unitar de bugete: "resursele financiare publice se constituie și se gestionează printr-un sistem unitar de bugete, și anume: bugetul de stat, bugetul asigurărilor sociale de stat, bugetele locale, bugetele fondurilor speciale, bugetul trezoreriei statului și bugetele altor instituții publice cu caracter autonom, în condițiile asigurării echilibrului financiar".

În statele federale sistemul bugetar este structurat pe trei nivele mari:

- bugetul federației;
- bugetele statelor membre, ale provinciilor sau ale landurilor;
- bugetele locale.

O problemă esențială în cadrul procesului bugetar o reprezintă repartizarea veniturilor și cheltuielilor între diferitele nivele ale sistemului bugetar. Această repartizare se realizează în raport cu atribuțiile ce revin la fiecare nivel în realizarea acțiunilor publice.

Principiile politicii fiscal-bugetare

Guvernul pune în aplicare politica fiscal-bugetară a României pe baza următoarelor principii¹²:

1. Principiul transparenței în ceea ce privește stabilirea obiectivelor fiscal bugetare și derularea politicii fiscale și bugetare. Guvernul și autoritățile publice locale au obligația de a face publice și a menține în dezbatere un interval de timp rezonabil toate informațiile necesare ce permit evaluarea modului de implementare a politicilor fiscale și bugetare, rezultatele acestora și starea finanțelor publice centrale și respectiv locale.

2. Principiul stabilității. Guvernul are obligația de a conduce politica fiscal-bugetară într-un mod care să asigure predictibilitatea acesteia pe termen mediu în scopul menținerii stabilității macroeconomice.

3. Principiul responsabilității fiscale. Guvernul are obligația de a conduce politica-fiscal bugetară în mod prudent și să gestioneze resursele și obligațiile bugetare, precum și riscurile fiscale de o manieră care să asigure sustenabilitatea poziției fiscale pe termen mediu și lung. Sustenabilitatea finanțelor publice presupune ca, pe termen mediu și lung, Guvernul să aibă posibilitatea să gestioneze riscuri sau situații neprevăzute fără a fi nevoit să opereze ajustări semnificative ale cheltuielilor, veniturilor sau deficitului bugetar cu efecte destabilizatoare din punct de vedere economic sau social.

4. Principiul echității. Guvernul va derula politica fiscal-bugetară luând în calcul, impactul financiar potențial asupra generațiilor viitoare, precum și impactul asupra dezvoltării economice pe termen mediu și lung.

5. Principiul eficienței. Politica fiscal-bugetară a Guvernului va avea la bază utilizarea eficientă a resurselor publice limitate, politica fiscal-bugetară va fi definită pe baza eficienței economice iar deciziile de alocare a investițiilor publice, inclusiv cele finanțate din fonduri primite de la Uniunea Europeană, se vor baza pe evaluarea economică, precum și pe evaluarea capacității de absorbție.

¹² Legea responsabilității fiscal bugetare.

6. Principiul gestionării eficiente a cheltuielilor de personal plătite din fonduri publice. Politica salarială care vizează locurilor de muncă aferente instituțiilor, autorităților, entităților publice și/sau de utilitate publică trebuie să fie în conformitate cu țintele fiscal-bugetare din Strategia fiscal-bugetară, cu scopul de a eficientiza gestiunea eficientă a fondurilor cu această destinație.

Principalele coordonate ale cadrului fiscal bugetar prevăzut de Legea responsabilității fiscal bugetare nr. 69/2010¹³.

- un cadru pentru îmbunătățirea procesului de bugetare multianuală;
- limitarea numărului de rectificări bugetare într-un an;
- reguli fiscale privind cheltuielile, datoria publică și deficitul primar;
- înființarea unui consiliu fiscal independent;
- un cadru pentru gestionarea garanțiilor și altor datorii contingente.

Obiectivele politicii fiscal-bugetare sunt:¹⁴

- menținerea datoriei publice la un nivel sustenabil;
- realizarea unei sold al bugetului general consolidat aproape de zero pe durata ciclului economic;
- gestionarea prudentă a resurselor și obligațiilor asumate ale sectorului public și a riscurilor fiscal-bugetare;
- menținerea unui nivel adecvat al resurselor bugetare pentru plata serviciul datoriei publice;
- asigurarea predictibilității nivelului cotelor și bazelor de impozitare sau taxare.

2.2. PRINCIPIILE BUGETARE

Principiile reprezintă reguli privind domeniul bugetar, care definesc modul de reflectare a veniturilor și cheltuielilor publice în domeniul de stat.

În teoria și practica finanțelor publice sunt recunoscute și aplicate următoarele principii bugetare:

- *universalitatea bugetului;*
- *unitatea bugetului;*
- *neafectarea veniturilor bugetare;*

¹³ Raportul la proiectul Legii bugetului de stat pentru anul 2011 și orizontul 2012-2014, Elaborat de Ministerul Finanțelor Publice.

¹⁴ Moraru, D., (coord.), *Finanțe publice și evaziune fiscală*, Ed. Economică, București, 2008

- *anualitatea bugetului;*
- *echilibrul bugetar;*
- *specializarea bugetară;*
- *realitatea bugetului;*
- *publicitatea bugetului;*
- *unitatea monetară.*

1. Universalitatea bugetului este principiul potrivit căruia veniturile și cheltuielile publice trebuie înscrise în bugetul public în totalitate, în sume brute. Astfel, parlamentul are posibilitatea să cunoască veniturile totale ce se vor încasa în perioada considerată, precum și destinația acestora.

Veniturile bugetare nu pot fi afectate direct unei cheltuieli bugetare anume, cu excepția donațiilor și sponsorizărilor, care au stabilite destinații precise.

În practica bugetară, cerințele universalității bugetului se respectă doar parțial, deoarece în locul bugetelor brute s-a trecut la elaborarea unor bugete mixte, în care veniturile și cheltuielile unor instituții publice figurează cu sumele lor totale în buget, iar altele numai cu soldurile.

În bugetul statului se înscriu numai cu soldul:

- veniturile de la firmele publice sau subvențiile către acestea;
- vărsămintele către buget sau subvențiile primite de la acesta, în relațiile dintre bugetele locale și bugetul statului;
- subvențiile primite în completarea resurselor financiare proprii a unor instituții publice (universități, unități de cercetare științifică, școli, spitale).

Astfel, în stabilirea realizărilor veniturilor bugetare se vor respecta următoarele *norme*:

- impozitele, taxele și orice alte venituri se înscriu în bugetul de stat numai dacă au fost stabilite prin lege;
- legea bugetară anuală aprobă pentru fiecare an lista impozitelor, taxelor, precum și a celorlalte venituri ale statului care urmează să se perceapă;
- este interzisă perceperea, sub orice titlu și sub orice denumire, de contribuții directe sau indirecte, în afara celor stabilite prin lege.

2. Principiul unității bugetare. Veniturile și cheltuielile bugetare se înscriu într-un singur document, pentru a se asigura utilizarea eficientă și monitorizarea fondurilor publice.

Cuprinderea tuturor veniturilor și cheltuielilor statului într-un buget unitar reflectă o imagine mai clară a situației financiare a statului decât în

cazul dispersării acestora într-o mulțime de bugete. Principiul unității bugetare reprezintă dimensiunea în spațiu pe orizontală a bugetului.

Toate veniturile reținute și utilizate în sistemul extrabugetar, sub diverse forme și denumiri, se introduc în bugetul de stat, urmând regulile și principiile acestui buget, cu excepția celor pentru constituirea, potrivit legii, a fondurilor de stimulare a personalului.

Reunirea într-un singur document a tuturor veniturilor și cheltuielilor publice prezintă următoarele *avantaje*:

- permite prezentarea clară a resurselor statului și a destinațiilor acestora;
- permite cunoașterea exactă a surselor de proveniență a veniturilor;
- permite legislativului să emită hotărâri privind structura și volumul cheltuielilor ce se vor efectua;
- asigură cadrul favorabil exercitării unui control riguros asupra veniturilor publice;
- permite realizarea de analize comparative la nivel internațional;
- creează posibilitatea determinării exacte a modului în care a fost realizat bugetul.

De regulă, acest principiu nu este riguros respectat deoarece se întocmesc și alte categorii de bugete cum sunt:

- **bugetele autonome** pentru instituții ale statului cu autonomie financiară deplină;
- **bugetele anexe** reprezentând resurse financiare alocate într-un anumit scop;
- **bugetele extraordinare** pentru înscrierea unor cheltuieli cu caracter extraordinar (destinate calamităților naturale sau crizelor economice);
- **bugetele-program** pentru perioade mai mari de un an;
- **conturile speciale de trezorerie** – evidențiază anumite încasări ce nu reprezintă un venit la bugetul de stat și plăți fără caracter definitiv:
 - conturi cu afecțatie specială (pentru cheltuieli cu acoperire în resurse special disponibilizate);
 - conturi de comerț (pentru operațiuni cu caracter comercial ale unor instituții ale statului);
 - conturi de reglementare cu guvernele altor țări (pe baza unor acorduri internaționale, alte state contribuie la finanțarea unor cheltuieli publice);

- conturi de operațiuni monetare (pentru venituri și cheltuieli rezultate din emisiunea monetară sau din operațiunile derulate cu FMI);
- conturi de avans (pentru avansuri acordate colectivităților locale până la încasarea impozitelor locale);
- conturi de împrumuturi și de consolidare (pentru împrumuturi de trezorerie cu o durată mai mare de timp).

Nici regula principiului unității nu este respectată întocmai. Excepție fac regiile autonome și unitățile prestatoare de servicii publice care își întocmesc bugete anexe ce rămân în afara bugetului general, iar unitățile cu capital de stat au o largă autonomie financiară și la fel își întocmesc bugete autonome. În plus, în anumite perioade apar cheltuieli cu caracter excepțional, iar reflectarea lor în bugetul unui singur an afectează indicatorii bugetari în timp, rezultând de aici înscrierea în bugete extraordinare. Apar venituri și cheltuieli care nu sunt venituri propriu-zise pentru stat și nici cheltuieli definitive și ele trebuie evidențiate în mod distinct.

3. Principiul neafectării veniturilor bugetare se referă la faptul că veniturile prelevate la buget se depersonalizează, servind la acoperirea cheltuielilor publice în ansamblul lor. Prin urmare, veniturile, în totalitatea lor, sunt utilizate pentru acoperirea tuturor cheltuielilor. Nu se admite ca un anumit venit să fie folosit pentru acoperirea unei anumite cheltuieli, deoarece nu se poate realiza o concordanță deplină între mărimea unui venit și nivelul cheltuielilor ce urmează a se efectua pe seama respectivului venit afectat.

Rațiunile ce motivează acest principiu, afirmă că nu există posibilitatea unei sincronizări între perioadele de încasare a unui venit și perioada în care trebuie efectuate plăți în contul unei anumite cheltuieli.

Cu toate acestea, principiul neafectării veniturilor nu se aplica cu strictețe în practica financiară, fiind admise o serie de **derogări**:

- scoaterea în afara bugetului ordinar a unor venituri, provenite din anumite surse, în vederea finanțării anumitor servicii publice;
- lăsarea la dispoziția ordonatorilor de credite a unor cote-părți din unele venituri proprii pentru acoperirea cheltuielilor aferente unor acțiuni specifice;
- întocmirea bugetelor extraordinare, autonome și a conturilor speciale de trezorerie;
- garantarea unor împrumuturi publice cu anumite venituri bugetare sigure, precum și folosirea anumitor surse de venit pentru amortizarea unei părți din datoria publică;

- stabilirea prin lege a unor impozite sau taxe care capătă o destinație precisă și nu pot fi folosite decât în acest scop.

4. Principiul anualității bugetului. La baza acestui principiu stau considerente atât de natură politică, dar și de natură tehnică.

Factorii ce influențează data începerii anului bugetar sunt:

- structura economiei;
- nivelul de dezvoltare;
- perioada de lucru a Parlamentului; numărul și durata sesiunilor în care Parlamentul dezbate bugetul public.

Acest principiu s-a impus în primă fază din rațiuni politice, deoarece eficiența controlului Parlamentului asupra gestiunii financiare a Guvernului este reală doar în condițiile autorizării efectuării de cheltuieli publice pentru perioade de timp scurte, dar și din rațiuni de ordin tehnic, în vederea asigurării condițiilor necesare pentru evaluarea alocațiilor bugetare cât mai aproape de realitate.

Bugetul este elaborat și aprobat pentru o perioadă de 12 luni. La expirarea acestei perioade este necesară o nouă autorizare din partea parlamentului.

Anualitatea bugetului public este coroborată și cu caracterul anual al obligațiilor privind impozitele și taxele instituite de legislația fiscală (impozitul pe profit, pe dividende, impozitul pe venitul global al persoanelor fizice, impozitele pe clădiri și terenuri, taxa asupra mijloacelor de transport).

Anualitatea înseamnă:

I. perioada pentru care se întocmește și se aprobă bugetul.

Anul bugetar poate coincide sau nu cu cel calendaristic. De exemplu:

- coincidentă: România, Franța, Germania, Italia;
- 1.04 – 31.03: Japonia, Marea Britanie, Israel;
- 1.07 – 30.06: Australia, Suedia;
- 1.10 – 30.09: SUA.

II. perioada în care se execută bugetul.

A. Sisteme de gestiune bugetară (România)

- la sfârșitul anului se încheie automat bugetul;
- în contul de încheiere sunt înscrise doar veniturile încasate și cheltuielile efectuate;
- veniturile neîncasate și cheltuielile angajate și neefectuate se evidențiază în bugetul anului următor;
- se interzice reportul veniturilor și cheltuielilor de la un an la altul;

- creditele bugetare după încheierea anului bugetar sunt anulate de drept.

B. Sisteme de exercițiu bugetar

- o perioadă de trei-șase luni de la expirarea anului bugetar până la încheierea contului de exercițiu bugetar;
- în această perioadă se continuă încasarea veniturilor și efectuarea cheltuielilor;
- toate operațiunile de încasare a veniturilor și de efectuare a cheltuielilor se reflectă în contul de încheiere a execuției bugetare în anul în care au fost prevăzute și autorizate;
- veniturile și cheltuielile sunt reflectate integral în bugetul anului respectiv, chiar dacă sunt efectuate în anul următor.

În România, exercițiul bugetar este anual și coincide cu anul calendaristic, iar toate operațiunile efectuate în cursul unui an aparțin exercițiului corespunzător de execuție a bugetului. Prin urmare, anul bugetar coincide cu anul calendaristic, iar execuția bugetară se încheie la 31 decembrie. Orice venit neîncasat și orice cheltuială neefectuată până la 31 decembrie se va încasa sau se va plăti în contul bugetului anului următor.

În ultimele decenii, tot mai mulți economiști susțin necesitatea renunțării la principiul anualității și trecerea la adoptarea bugetelor multianuale.

5. Principiul echilibrului bugetar se referă la faptul că bugetul public trebuie să fie echilibrat, adică veniturile publice să acopere integral cheltuielile publice. Conform legii, este interzisă acoperirea cheltuielilor bugetului public prin recurgerea la emisiune monetară sau prin finanțarea directă de către bănci.

Când apar goluri de casă, temporare, acestea pot fi acoperite, până la încasarea veniturilor, pe baza resurselor aflate în conturile de trezorerie ale statului, stabilite de Ministerul Finanțelor Publice.

De asemenea, prin legea bugetului, Ministerul Finanțelor Publice poate fi autorizat ca, pe parcursul execuției bugetare, să emită bonuri de tezaur, purtătoare de dobândă, cu scadența de rambursare până la sfârșitul anului financiar, pentru a face față cheltuielilor statului până la încasarea veniturilor.

Mijloacele de restabilire a echilibrului bugetar sunt:

- disponibilități bănești existente în contul trezoreriei statului;

- împrumuturile pe termen scurt contractate prin emisiunea de titluri de stat, a căror valoare se încadrează în prevederile legale ca proporție în volumul bugetului anual;
- împrumuturile pe termen scurt acordate de BNR, rambursabile în cel mult șase luni, fără dobândă, fie din încasările cuvenite, fie pe seama unui împrumut de stat lansat prin titluri de credit pe piața de capital.

Echilibrul bugetului presupune egalitatea dintre nivelul încasării veniturilor obligatorii ale statului (R) și nivelul cheltuielilor totale (C).

Putem avea una din următoarele situații:

- $R = C$, pentru echilibru bugetar anual;
- $R < C$, pentru deficit bugetar anual;
- $R > C$, pentru excedent bugetar anual.

6. Specializarea bugetară presupune înscrierea în bugetele anuale de stat a veniturilor bugetare pe categorii stabilite în raport cu specificul surselor și al cheltuielilor pe categorii care exprimă destinația lor reală.

Prin urmare, conform acestui principiu, veniturile și cheltuielile se înscriu și se aprobă în buget pe surse de proveniență și, respectiv, pe categorii de cheltuieli, grupate după natura lor economică și destinația acestora, potrivit clasificății bugetare. Aceasta trebuie să îndeplinească următoarele cerințe:

- să grupeze veniturile după proveniență și cheltuielile pe destinația lor efectivă și în funcție de conținutul economic;
- să fie simplă și concisă pentru a fi înțeleasă de toți contribuabilii.

Prin legea bugetară, se stabilesc impozitele, taxele și cotele acestora, precum și celelalte venituri ale statului, care urmează să se perceapă. Este interzisă perceperea de contribuții directe sau indirecte, în afara celor stabilite prin lege.

7. Realitatea bugetului reprezintă principiul potrivit căruia veniturile și cheltuielile înscrise în buget trebuie să fie stabilite pe baze reale, adică să corespundă situației economico-financiare a anului bugetar, astfel ca statul să nu aibă dificultăți financiare în cursul execuției bugetare.

- în bugetul de stat, cheltuielile și veniturile, se cuprind atât în *sumă globală*, cât și *defalcat*;
- veniturile bugetare se înscriu pe surse de proveniență, iar creditele bugetare, pe categorii de cheltuieli, după natura lor economică și destinația acestora, potrivit *clasificății bugetare tip elaborate de Ministerul Finanțelor Publice*.

8. Publicitatea bugetului este principiul potrivit căruia după ce a fost supus dezbaterii și aprobării parlamentului, și a fost promulgat de către președinte, bugetul trebuie adus la cunoștință opiniei publice¹⁵.

Sistemul bugetar este *deschis și transparent*, realizându-se prin:

- dezbaterea publică a proiectelor de buget, cu prilejul aprobării acestora;
- dezbaterea publică a conturilor generale anuale de execuție a bugetelor, cu prilejul aprobării acestora;
- publicarea în Monitorul Oficial al României a actelor normative de aprobare a bugetelor și conturilor anuale de execuție ale acestora.

9. Principiul unității monetare. Toate operațiunile bugetare sunt exprimate în monedă națională (în cazul României în RON).

2.3. PROCESUL BUGETAR

Procesul bugetar reprezintă *ansamblul acțiunilor și măsurilor întreprinse de instituțiile competente ale statului în scopul concretizării politicii financiare aplicate de autoritatea guvernamentală*.¹⁶ Îndeplinirea funcțiilor statului presupune, între altele, asigurarea unor servicii publice indispensabile unei societăți cum ar fi: educație, îngrijirea sănătății, cultură, apărare, ordine publică.



Etapele procesului bugetar

¹⁵ După adoptarea de către parlament a legii bugetului și promulgarea ei, această lege se publică în Monitorul Oficial.

¹⁶ Văcărel I., și colaboratorii *Finanțe publice*, EDP, București, 2001, pag 607.

Procesul bugetar presupune existența unor resurse financiare, precum și alocarea lor în scopul furnizării către cetățeni a bunurilor și serviciilor publice.

Instrumentul în care își găsesc reflectarea toate resursele financiare publice îl constituie bugetul general consolidat. El cuprinde ansamblul bugetelor care reflectă fluxurile de venituri și cheltuieli ale sectorului public, și anume:

bugetul de stat	}	bugetul public național
bugetul asigurărilor sociale de stat		
bugetele locale		
bugetele fondurilor speciale (extrabugetare)		
bugetul Trezoreriei statului		
bugetul altor instituții publice cu caracter național		

Pentru ca acest complex sistem de bugete să devină operațional, este necesară elaborarea politicii financiare a guvernului pe o anumită perioadă. Concret, ea presupune stabilirea cadrului juridic care să reglementeze, pe de o parte, categoriile și nivelurile impozitelor, taxelor și altor contribuții percepute de la persoanele fizice și juridice, iar pe de altă parte, structura și nivelul cheltuielilor pentru furnizarea de bunuri și servicii publice.

Cadrul legislativ trebuie să fie în concordanță cu obiectivele programului de guvernare aprobat de parlament.

Veniturile bugetului general consolidat						
mil RON	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Venituri totale	165547	157244	165421	176732	196635	213267
Impozit pe profit	14426	13262	11730	12267	13498	14858
Impozit pe venit	18523	18568	18102	18823	20712	22147
Impozite și taxe pe proprietate	3254	3378	4021	4259	4448	5316
TVA	40874	34322	36954	43147	47477	51624
Accize	13646	15581	16390	17442	19193	20407
Impozite pe bunuri și servicii	2730	2179	2620	2756	3032	3338
Impozit pe comerțul exterior	962	656	591	629	695	761
Alte venituri fiscale	433	389	343	365	401	442
Contribuții la asig sociale	49008	47860	46184	48831	51256	54260
Venituri nefiscale	15914	15397	20458	19601	22656	22946
Venituri de capital	1076	548	525	563	618	680
Donații	3021	3270	3878	1365	205	109

Cheltuielile bugetului general consolidat						
mil RON	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Cheltuieli totale	190341	193680	200062	200685	214607	229753
Cheltuieli de personal	45610	46838	42156	40574	42591	43903
Bunuri și servicii	33009	28326	28921	27346	27956	30730
Dobânzi	3651	6061	8710	9599	10136	10674
Subvenții	7899	7215	6696	5811	5399	5168
Asistență socială	54160	63958	68163	68961	72255	75158
Alte cheltuieli	13396	5818	11995	14167	14128	16173
Cheltuieli de investiții	32616	35464	33422	34227	42141	47947

Trăsăturile procesului bugetar:

- *caracter decizional* – bugetul presupune alocarea unor resurse bugetare limitate în raport cu nevoile societății pentru bunuri și servicii publice;
- *caracter democratic* – pe parcursul derulării etapelor procesului bugetar se manifestă atât atributele statului de drept, cât și interesele economico-sociale ale diferitelor grupuri de cetățeni care dețin majoritatea politică de decizie;
- *caracter preponderent politic* – opțiunea pentru un anumit tip de politică economică, politică financiară și monetară se reflectă în conținutul bugetului. Elaborarea și aprobarea bugetului sunt acte de opțiune politică a forțelor majoritare în parlament;
- caracter de continuitate ciclică – etapele procesului bugetar sunt stabilite prin legile specifice, cu precizarea termenelor concrete de derulare și finalizare;
- *caracter public*, cu implicații la nivel macro- și microeconomic, care se manifestă în plan economic și social. Atât pe linia mobilizării resurselor, cât și pe cea a destinației cheltuielilor, prin procesul bugetar este influențată dezvoltarea sau, din contră, stagnarea economică, nivelul prețurilor, evoluția șomajului, evoluția ratei dobânzii și soldul contului curent al balanței de plăți.

Realizarea sistemului bugetar se înfăptuiește prin sistemul instituțiilor publice specifice statului de drept.

Caracteristica fundamentală a acestui sistem este, pe de o parte, separarea pe orizontală a subsistemelor instituționale ale celor trei puteri în stat: legislativă, executivă și judecătorească, iar pe de altă parte, subordonarea, pe verticală, a instituțiilor în cadrul fiecăruia dintre aceste subsisteme. Astfel, fundamentarea bugetului se face de către guvern, iar aprobarea lui, de către parlament.

La elaborarea proiectului și execuția bugetului participă organele centrale și locale ale administrației de stat, ordonatorii de credite și alte instituții publice (Trezoreria). Controlul financiar privind execuția concretă în practică a bugetului revine unei instituții specializate – Curtea de Conturi – care este subordonată direct parlamentului.

1. Elaborarea proiectului de buget

Este o activitate complexă la care participă guvernul prin Ministerul Finanțelor Publice ca instituție cu responsabilități esențiale în procesul bugetar, ordonatorii de credite, organele locale ale puterii și ale administrației de stat.

Procesul de elaborare a bugetului are la bază programe privind principalii parametri macroeconomici care condiționează fundamentarea proiectului de buget în corelație cu evoluțiile din economie pentru a se asigura în mod durabil atât echilibrul financiar, cât și cel economic general.

Principalii indicatori care trebuie să stea la baza fundamentării bugetului sunt: evoluția produsului intern brut (creștere sau recesiune economică), rata inflației, gradul de fiscalitate, evoluția creditului intern, volumul finanțării externe, datoriile scadente.

Ordonatorii principali de credite au obligația ca, până la data de 1 mai a fiecărui an, să comunice Ministerul Finanțelor Publice propunerile de modificare a veniturilor și cheltuielilor pentru bugetul de stat, bugetul asigurărilor sociale de stat și bugetele fondurilor speciale pentru anul viitor, față de anul în curs, în conformitate cu metodologia Ministerul Finanțelor Publice. Ordonatorii vor motiva și fundamenta cauzele care determină aceste modificări.

Consiliile locale și județene au aceleași obligații privind solicitarea cotelor sau sumelor defalcate din unele venituri ale bugetului de stat față de anul în curs.

Ordonatorii principali de credite vor depune la Ministerul Finanțelor Publice, cel mai târziu până la data de 1 iunie a fiecărui an, propunerile pentru bugetul de stat, bugetul asigurărilor sociale de stat și bugetele fondurilor speciale.

Ordonatorii principali de credite ai bugetelor locale prezintă propunerile pentru proiectele bugetelor locale la direcțiile generale ale finanțelor publice locale și controlul financiar de stat până la data de 15 mai a fiecărui an. Direcțiile generale ale finanțelor publice întocmesc proiectele bugetelor locale pe ansamblul județului și al municipiului București cel mai târziu până la data de 1 iunie.