



UNIVERSITATEA ECOLOGICĂ DIN BUCUREȘTI
FACULTATEA DE MANAGEMENT FINANCIAR



Program de studii universitare de licență: Finanțe și Bănci

Forma de învățământ: învățământ cu frecvență redusă

Suport de curs pentru autoinstruire la disciplina:

FINANȚE PUBLICE

Coordonator de disciplină:
Lect.univ.dr. Cristian PANĂ

București
2020

CUPRINS

Introducere	7
a. Date privind coordonatorul de disciplină.....	7
b. Date despre disciplină.....	7
c. Obiectivele disciplinei	7
d. Competențe acumulate după parcurgerea cursului.....	8
e. Resurse și mijloace de lucru	8
f. Structura cursului	9
g. Cerințe preliminare.....	10
h. Durata medie de autoinstruire	10
i. Evaluarea	10
Unitatea de învățare 1. Finanțe publice – concept, evoluție și rol.....	12
1.1. Introducere	12
1.2. Obiectivele unității de învățare 1	12
1.3. Durata medie de autoinstruire	12
1.4. Conținut	13
1.4.1. Conceptul și conținutul finanțelor publice	13
1.4.2. Evoluția și rolul finanțelor publice.....	16
1.5. Rezumat	18
1.6. Test de autoevaluare a cunoștințelor	19
1.7. Bibliografie recomandată	20
Unitatea de învățare 2. Funcțiile finanțelor publice	21
2.1. Introducere	21
2.2. Obiectivele unității de învățare 2.....	21
2.3. Durata medie de autoinstruire	22
2.4. Conținut	22
2.4.1. Funcția de repartitie	22
2.4.2. Funcția de control	24
2.5. Rezumat	27
2.6. Test de autoevaluare a cunoștințelor	28
2.7. Bibliografie recomandată	29
Unitatea de învățare 3. Finanțe publice locale	30
3.1. Introducere	30

3.2. Obiectivele unității de învățare 3	30
3.3. Durata medie de autoinstruire	30
3.4. Conținut	31
3.4.1. Descentralizarea finanțelor publice	31
3.4.2. Structura veniturilor și cheltuielilor locale	33
3.5. Rezumat	37
3.6. Test de autoevaluare a cunoștințelor	38
3.7. Bibliografie recomandată	39
Unitatea de învățare 4. Sistemul financiar – instituții, instrumente și politici.....	40
4.1. Introducere	40
4.2. Obiectivele unității de învățare 4	40
4.3. Durata medie de autoinstruire	40
4.4. Conținut	41
4.4.1. Noțiunea de sistem financiar	41
4.4.2. Instituții financiare.....	43
4.4.3. Instrumente și politici financiare	45
4.5. Rezumat	48
4.6. Test de autoevaluare a cunoștințelor	49
4.7. Bibliografie recomandată	50
Unitatea de învățare 5. Cheltuielile publice – conținut, factori de influență și clasificare	51
5.1. Introducere	51
5.2. Obiectivele unității de învățare 5	51
5.3. Durata medie de autoinstruire	51
5.4. Conținut	52
5.4.1. Conținutul cheltuielilor publice	52
5.4.2. Factorii de influență ai cheltuielilor publice	53
5.4.3. Clasificarea cheltuielilor publice	54
5.5. Rezumat	56
5.6. Test de autoevaluare a cunoștințelor	57
5.7. Bibliografie recomandată	58
Unitatea de învățare 6. Indicatori de evaluare ai cheltuielilor publice	59
6.1. Introducere	59
6.2. Obiectivele unității de învățare 6	59
6.3. Durata medie de autoinstruire	59
6.4. Conținut	60

6.4.1. Nivelul cheltuielilor publice.....	60
6.4.2. Structura cheltuielilor publice	61
6.4.3. Dinamica cheltuielilor publice.....	61
6.4.4. Eficiența cheltuielilor publice.....	63
6.5. Rezumat	64
6.6. Test de autoevaluare a cunoștințelor	64
6.7. Bibliografie recomandată	68
Unitatea de învățare 7. Resursele financiare publice.....	69
7.1. Introducere	69
7.2. Obiectivele unității de învățare 7	69
7.3. Durata medie de autoinstruire	69
7.4. Conținut	70
7.4.1. Conținutul și structura resurselor financiare publice	70
7.4.2. Structura resurselor financiare publice în țările europene	73
7.5. Rezumat	75
7.6. Test de autoevaluare a cunoștințelor	76
7.7. Bibliografie recomandată	77
7.8. Temă de control / Laborator / Lucrare practică / Proiect	77
Unitatea de învățare 8. Impozitele – noțiuni fundamentale	78
8.1. Introducere	78
8.2. Obiectivele unității de învățare 8	78
8.3. Durata medie de autoinstruire	78
8.4. Conținut	79
8.4.1. Elementele impozitului.....	79
8.4.2. Principii de impunere	80
8.4.3. Așezarea și perceperea impozitelor	80
8.4.4. Clasificarea impozitelor.....	81
8.5. Rezumat	83
8.6. Test de autoevaluare a cunoștințelor	84
8.7. Bibliografie recomandată	85
Unitatea de învățare 9. Dubla impunere internațională	86
9.1. Introducere	86
9.2. Obiectivele unității de învățare 9	86
9.3. Durata medie de autoinstruire	86
9.4. Conținut	86

9.4.1. Criterii de impunere	87
9.4.2. Metode de evitare a dublei impuneri internaționale.....	87
9.5. Rezumat	89
9.6. Test de autoevaluare a cunoștințelor	90
9.7. Bibliografie recomandată	92
Unitatea de învățare 10. Evaziunea fiscală.....	93
10.1. Introducere	93
10.2. Obiectivele unității de învățare 10	93
10.3. Durata medie de autoinstruire	93
10.4. Conținut	94
10.4.1. Aspecte generale ale evaziunii fiscale	94
10.4.2. Paradisurile fiscale.....	96
10.4.3. Economia subterană	98
10.5. Rezumat	102
10.6. Test de autoevaluare a cunoștințelor	103
10.7. Bibliografie recomandată	105
Unitatea de învățare 11. Datoria publică	106
11.1. Introducere	106
11.2. Obiectivele unității de învățare 11	106
11.3. Durata medie de autoinstruire	106
11.4. Conținut	107
11.4.1. Conceptul de datorie publică	107
11.4.2. Structura datoriei publice.....	108
11.4.3. Împrumutul de stat	109
11.5. Rezumat	112
11.6. Test de autoevaluare a cunoștințelor	113
11.7. Bibliografie recomandată	114
Unitatea de învățare 12. Datoria publică externă.....	115
12.1. Introducere	115
12.2. Obiectivele unității de învățare 12	115
12.3. Durata medie de autoinstruire	115
12.4. Conținut	116
12.4.1. Conceptul de datorie publică externă.....	116
12.4.2. Caracteristicile împrumuturilor externe	118
12.4.3. Factorii de influență ai datoriei externe.....	120

12.5. Rezumat	121
12.6. Test de autoevaluare a cunoștințelor	122
12.7. Bibliografie recomandată	124
Unitatea de învățare 13. Gestiunea datoriei publice	125
13.1. Introducere	125
13.2. Obiectivele unității de învățare 13	125
13.3. Durata medie de autoinstruire	125
13.4. Conținut	126
13.4.1. Conceputul de gestiune a datoriei publice	126
13.4.2. Capacitatea de îndatorare	126
13.5. Rezumat	134
13.6. Test de autoevaluare a cunoștințelor	135
13.7. Bibliografie recomandată	136
Unitatea de învățare 14. Politici de asigurare a echilibrului financiar public	137
14.1. Introducere	137
14.2. Obiectivele unității de învățare 14	137
14.3. Durata medie de autoinstruire	137
14.4. Conținut	137
14.4.1. Rolul politicilor la nivel macroeconomic	137
14.4.2. Politicile fiscal - bugetare	139
14.5. Rezumat	142
14.6. Test de autoevaluare a cunoștințelor	142
14.7. Bibliografie recomandată	144
14.8. Temă de control / Laborator / Lucrare practică / Proiect.....	144
Răspunsuri la testele de autoevaluare a cunoștințelor	145
Bibliografie selectivă.....	147

Introducere

Cursul este destinat, în principal, studenților Facultății de Management Financiar din cadrul Universității Ecologice din București – învățământ cu frecvență redusă (IFR), dar poate constitui un util material de studiu și pentru studenții la învățământ cu frecvență (IF).

Finanțele publice, ca disciplină, a fost introdusă în planurile de învățământ superior, ca împreună cu altele, precum Fiscalitatea, Bugetul și trezoreria publică sau Gestiunea financiară a instituțiilor publice, să desăvârșească înțelegerea și cunoașterea, sub mai multe aspecte, a mecanismelor de finanțare a diferitelor entităților publice.

Prin cursul de *Finanțe publice*, potrivit tematicii abordate, se încearcă însușirea principalelor aspecte privind relația dintre stat și economie, identificarea categoriilor de resurse și cheltuieli publice, evaluarea mecanismelor de finanțare a datoriei publice ș.a.m.d. În partea finală a cursului se realizează o trecere în revistă a politicilor de asigurare a echilibrului financiar public, cu accent pe cele fiscal – bugetar, evidențiindu-se în acest context rolul politicilor financiare la nivel macroeconomic.

a. Date privind coordonatorul de disciplină

Nume și prenume:	Pană Cristian
E-mail:	cristian.pana@ueb.education

b. Date despre disciplină

Anul de studiu:	II
Semestrul:	1

c. Obiectivele disciplinei

Obiectivul general al disciplinei	Scopul principal al acestui curs este de a dezvolta un set de instrumente care să permită analizarea rolului pe care guvernul îl are în economie și în viața cetățenilor săi. În special, se vor evidenția motivele pentru intervenția guvernului în economie și se va studia impactul programelor de cheltuieli guvernamentale și al sistemelor de impozitare asupra bunăstării și comportamentul contribuabililor, persoane fizice sau juridice.
Obiectivele specifice	▪ Înțelegerea și definirea noțiunilor de finanțe publice; ▪ Definirea conceptelor de sistem financiar public; ▪ Analiza cheltuielilor publice și a resurselor financiare publice; ▪ Căi de combatere a evaziunii fiscale;

	▪ Cunoașterea și înțelegerea noțiunilor de împrumut de stat și datorie publică.
--	---

d. Competențe acumulate după parcurgerea cursului

Competențe profesionale	C1. Utilizarea adecvată a conceptelor, teoriilor, metodelor și instrumentelor de natură financiară în entitățile/organizațiile private și publice C1.1. Identificarea și definirea conceptelor, teoriilor, metodelor și instrumentelor de natură financiară în entitățile/organizațiile private și publice C1.2. Explicarea și interpretarea conceptelor, teoriilor, metodelor și instrumentelor de natură financiară în entitățile/organizațiile private și publice C1.3. Aplicarea conceptelor, teoriilor, metodelor și instrumentelor de natură financiară în entitățile private și publice pentru rezolvarea de probleme specifice C1.4. Evaluarea critică a conceptelor, metodelor și instrumentelor de natură financiară folosite pentru rezolvarea de probleme C1.5. Valorificarea conceptelor, teoriilor, metodelor și instrumentelor de natură financiară în elaborarea de proiecte/lucrări. C2. Culegerea, analiza și interpretarea de date și informații referitoare la probleme economico-financiare C2.1. Identificarea și definirea metodelor, tehnicilor și instrumentelor de culegere, analiză și interpretare a datelor referitoare la o problemă economico-financiară C2.2. Explicarea metodelor, tehnicilor și instrumentelor de culegere, analiză și interpretare a datelor referitoare la o problemă economico-financiară C2.3. Aplicarea metodelor, tehnicilor și instrumentelor de culegere, analiză și interpretare a datelor referitoare la o problemă economico-financiară C2.4. Identificarea criteriilor de selecție și aplicarea variantei adecvate pentru culegerea și analiza datelor economico-financiare C2.5. Efectuarea de analize economico-financiare curente pe baza datelor și informațiilor culese C3. Realizarea de lucrări de natură economico-financiară la nivelul entităților/organizațiilor private și publice C3.1. Descrierea lucrărilor de natură economico-financiară realizate la nivelul entităților/organizațiilor private și publice C3.2. Explicarea lucrărilor de natură economico-financiară realizate la nivelul entităților/organizațiilor private și publice C3.3. Aplicarea cunoștințelor, metodelor, tehnicilor și instrumentelor pentru realizarea lucrărilor economico-financiare
Competențe transversale	CT1. Aplicarea principiilor, normelor și valorilor de etică profesională în cadrul propriei strategii de muncă riguroasă, eficientă și responsabilă CT2. Identificarea rolurilor și responsabilităților într-o echipă plurispecializată și aplicarea de tehnici de relaționare și muncă eficientă în cadrul echipei. CT3. Identificarea oportunităților de formare continuă și valorificarea eficientă a resurselor și tehnicilor de învățare pentru propria dezvoltare

e. Resurse și mijloace de lucru

Pentru o pregătire temeinică, vă sugerăm să efectuați toate testele de evaluare, astfel încât rezultatul pregătirii dumneavoastră să fie cât mai obiectiv. De asemenea, vă sugerăm să vă alcătuiți propriile dumneavoastră planuri și scheme, acestea ajutându-vă la o mai bună sistematizare a cunoștințelor dobândite.

Fiecare curs debutează cu prezentarea obiectivelor pe care trebuie să le atingeți – din punctul de vedere al nivelului de cunoștințe – prin studierea temei respective. Vă recomandăm să le citiți cu atenție și apoi, la sfârșitul cursului, să le revedeți pentru a verifica dacă le-ați atins în întregime.

Testele de evaluare prezente la sfârșitul fiecărui curs vă vor ajuta să verificați modalitatea specifică de învățare și să vă îmbunătățiți cunoștințele. Timpul recomandat rezolvării testelor este de 30 de minute. Rezolvați testele numai după studierea în întregime a unui curs și nu vă uitați la răspunsuri decât după rezolvarea testului și numai dacă nu reușiți să găsiți răspunsul prin recitirea cursului.

La finalul fiecărui curs veți regăsi o bibliografie selectivă pe care v-o recomandăm să o parcurgeți.

f. Structura cursului

Cursul de *Finanțe publice* este alcătuit din 14 unități de învățare:

Unitatea de învățare 1. Finanțe publice – concept, evoluție și rol

Unitatea de învățare 2. Funcțiile finanțelor publice

Unitatea de învățare 3. Finanțele publice locale

Unitatea de învățare 4. Sistemul financiar – instituții, instrumente și politici

Unitatea de învățare 5. Cheltuielile publice – conținut, factori de influență și clasificare

Unitatea de învățare 6. Indicatori de evaluare ai cheltuielilor publice

Unitatea de învățare 7. Resursele financiare publice

Unitatea de învățare 8. Impozitele - noțiuni fundamentale

Unitatea de învățare 9. Dubla impunere internațională

Unitatea de învățare 10. Evaziunea fiscală

Unitatea de învățare 11. Datoria publică

Unitatea de învățare 12. Datoria publică externă

Unitatea de învățare 13. Gestiunea datoriei publice

Unitatea de învățare 14. Politici de asigurare a echilibrului financiar public

La sfârșitul fiecărui capitol beneficiați de modele de teste de autoevaluare care vă vor ajuta să stabiliți singuri ritmul de învățare și necesitățile proprii de repetare a unor teme. La

sfârșitul suportului de curs sunt prezentate răspunsurile corecte la testele de autoevaluare a cunoștințelor.

Totodată, sunt formulate **2 teme de control**, în vederea evaluării pe parcurs, astfel:

Tema 1 – Unitatea de învățare 7: „Test semestrial din tematica abordată în primele 6 unități de învățare”;

Tema 2 – Unitatea de învățare 14: „Realizarea unui studiu de caz (maximum 10 pagini) pe o temă la alegere din domeniul Finanțelor Publice”;

Temele de control se prezintă de către fiecare student, iar rezultatele acestei evaluări se comunică de către cadrul didactic în mod direct și nemijlocit studenților.

Cursul de *Finanțe publice* poate fi studiat atât în întregime, potrivit ordinii prestabilite a capitolelor, dar se poate și fragmenta în funcție de interesul propriu mai accentuat pentru anumite teme. Însă, în vederea susținerii examenului este obligatorie parcurgerea tuturor celor 14 capitole și efectuarea testelor prezentate.

g. Cerințe preliminare

Pentru o mai bună înțelegere a materiei, este necesară coroborarea cunoștințelor dobândite în cadrul acestei discipline cu cele acumulate la *Macroeconomie* și *Finanțe*, având în vedere că disciplina *Finanțele publice* se studiază în anul II, semestrul 1.

h. Durata medie de autoinstruire

Durata medie de învățare estimăm a fi de aproximativ 28 de ore, iar pentru examen ar fi necesar un studiu de o săptămână.

Studierea fiecărui capitol necesită un efort estimat la 2 ore, astfel încât să se fixeze temeinic cunoștințele specifice acestui domeniu.

i. Evaluarea

La încheierea studierii cursului, este obligatorie realizarea celor două teme de control.

Înainte de examen este indicat să parcurgeți din nou toată materia, cu atenție, durata estimată pentru această activitate fiind de aproximativ o săptămână.

Forma de evaluare (E-examen oral/scriș, C-colocviu/test final, LP-lucrări de control)		
Stabilirea notei finale (procentaje)	- evaluarea finală	50%
	- activități aplicative /laborator/lucrări practice/proiect etc.	30%
	- teste pe parcursul semestrului	20%

Unitatea de învățare 1.

Finanțe publice – concept, evoluție și rol



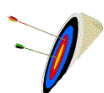
Cuprinsul unității de învățare 1

- 1.1. Introducere
- 1.2. Obiectivele unității de învățare 1
- 1.3. Durata medie de autoinstruire
- 1.4. Conținut
 - 1.4.1. Conceptul și conținutul finanțelor publice
 - 1.4.2. Evoluția și rolul finanțelor publice
- 1.5. Rezumat
- 1.6. Test de autoevaluare a cunoștințelor
- 1.7. Bibliografie recomandată



1.1. Introducere

În epoca modernă, conceptul de finanțe s-a extins și spre sectorul privat, dezvoltându-se noțiunile de finanțele întreprinderii sau finanțele firmei. Astfel, finanțele se pot împărți în două mari categorii: finanțe publice și finanțe private.



1.2. Obiectivele unității de învățare 1

După parcurgerea unității de învățare, studenții vor fi capabili:

- să înțeleagă conceptul și conținutul finanțelor publice;
- să delimiteze finanțele publice de alte concepte financiare;
- să indice rolul și evoluția finanțelor publice.



1.3. Durata medie de autoinstruire

Durata medie de parcurgere a primei unități de învățare este de aproximativ 2 ore.



1.4. Conținut

1.4.1. Conceptul și conținutul finanțelor publice

Odată cu apariția banului public și a instituțiilor de stat oamenii de știință au identificat diverse probleme legate de finanțele publice. Noțiunea a apărut odată cu identificarea unor concepte specifice, principii cu caracter permanent, a metodelor de investigare a fenomenelor și de dimensionare a indicatorilor macroeconomici cu ajutorul modelelor matematice.

Finanțele publice exprimă resursele, cheltuielile, împrumuturile și datoria administrației centrale, a celei locale și ale altor instituții publice. Astfel spus, finanțele publice evidențiază relațiile economice de repartizare a venitului național, respectiv a Produsului Intern Brut.

Finanțele private se referă la resursele, cheltuielile, împrumuturile primite și acordate, creanțele de încasat și obligațiile de plată, asigurările și reasigurările de bunuri, persoane și răspundere civilă, ale agenților economice, ale băncilor și societăților de asigurare cu capital majoritar privat.

Finanțele publice sunt reglementate de dreptul public (administrativ și constituțional), iar cele private de dreptul privat (civil).

Atât finanțele publice, cât și cele private se confruntă cu aceeași problemă – cea a menținerii echilibrului financiar. Pierderea echilibrului financiar, prin depășirea resurselor de către cheltuieli, conduce la apariția deficitului bugetar ce se acoperă prin mecanisme diferite. Într-o întreprindere privată un deficit financiar se finanțează din credit bancar, majorare de capital sa., pe când statul îl finanțează prin emisiune monetară (ceea ce determină apariția inflației), împrumut public sau alte instrumente. În practică, statul modern urmărește menținerea nivelului cheltuielilor la cote apropiate celui al resurselor, pe când întreprinzătorii privați urmăresc un excedent cât mai mare al resurselor față de cheltuieli.

Scopul finanțelor publice este satisfacerea nevoilor generale ale societății, pe când finanțele private urmăresc realizarea de profit de către întreprinzătorii privați.

Procurarea și distribuirea resurselor financiare ale statului se realizează în procesul repartizării Produsului Intern Brut (PIB), prin mecanisme specifice, într-un cadru juridic adecvat, în scopul satisfacerii nevoilor sociale și al influențării activității economice.

Noțiunile de finanțe publice și private pot exista în țările cu economie de piață sau mixtă, în care majoritatea mijloacelor de producție se află în proprietate privată.

În prezent finanțele publice, ca ramură a științelor economice, studiază:

- impactul pe care fenomenele financiare le produc asupra domeniilor economic, social, politic etc.;
- instituțiile și instrumentele menite să mențină și să dezvolte finanțele publice.

În procesul de realizare și repartizare a PIB se creează fluxuri materiale și bănești între persoanele fizice și juridice participante la viața economică-socială a societății. Aceste fluxuri sunt datorate trebuințelor esențiale ale omului, cum ar fi nevoia de hrană, îmbrăcăminte, adăpost, mijloace de transport, de comunicare sa. Între acestea, finanțele publice reprezintă acele fluxuri bănești care se stabilesc între persoanele fizice și juridice, pe de o parte, și stat, pe de altă parte.

Nevoile oamenilor se limitează la trei componente:

- ✓ *nevoi private* constituite, în general, din bunurile și serviciile private: alimente, haine, locuințe, transport etc.;
- ✓ *nevoi publice* sau de interes public:
 - apărarea țării, protecția contra terorismului;
 - protecția împotriva persoanelor care încalcă legea și regulile de conviețuire în societate și le pun în pericol viața, integritatea corporală, sănătatea sau averea;
 - sprijin din partea autorităților centrale sau locale pentru prevenirea unor catastrofe naturale (inundații - prin îndiguiri sau împăduriri) sau compensații pentru pagubele produse de forțele naturii (inundații, incendii, furtuni, uragane, seisme etc.);
 - asistența în cazul persoanelor care, temporar sau definitiv, se află într-o stare socială critică (șomeri, orfani, persoane cu handicap, bătrâni fără venituri, oameni cu boli cronice);
- ✓ *nevoi cvasipublice* sau semipublice care pot fi satisfăcute fie de bunurile și serviciile private, cât și de cele publice: educație, asistența medicală etc.

Nevoile publice, după cum se observă, au un caracter predominant social sau colectiv și necesită preocuparea instituțiilor de stat pentru organizarea de servicii sau de asistență.

De bunurile și serviciile publice beneficiază întreaga colectivitate, indiferent dacă unii indivizi au contribuit sau nu la efortul de finanțare. Fată de consumul bunurilor private

care se află într-un regim de piață liberă, bazat pe mecanismul cererii și ofertei (concurențial), cele publice sunt neconcurențiale și indivizibile.

Dezavantajul celor publice este că sunt limitate de alocările de fonduri din visteria statului și pot fi neîndestulătoare atât ca acoperire a numărului de persoane (ex. alocarea de fonduri pentru rețetele compensate), cât și în cuantumul alocației financiare (ex. suma alocației pentru copii).

Bunurile publice au un **caracter neconcurențial** deoarece nu se procură prin mecanismul cerere – ofertă, ci prin simplul fapt al apariției unei nevoi, persoana respectivă nefiind obligată să participe financiar la achiziționarea unui bun în defavoarea alteia. În același timp, nevoile publice sunt **indivizibile**, adică toți membri societății, interesați, pot beneficia.

Pentru satisfacerea nevoilor publice, naționale sau locale, ale unei societăți este necesară constituirea unor fonduri bănești din Produsul Intern Brut. Fluxurile de resurse financiare, în dublu sens – către și de la fondurile publice – generează relații sociale între participanții la acest proces.

Relațiile sociale generate de finanțele publice se grupează în două mari categorii:

- ➔ de *colectare* – agenții economici și membri colectivității transferă fonduri bănești, fără contraprestație directă, către stat;
- ➔ de *repartiție* – prin care statul dirijează fondurile publice către beneficiarii acestora, care pot fi instituții publice, agenți economici sau persoane fizice.

După cum, nu tot PIB este colectat și repartizat de către stat, așa nici toate relațiile bănești care apar în procesul repartiției și circulației PIB, nu sunt, în același timp, relații financiare.

Sfera finanțelor publice este mai îngustă decât a relațiilor bănești, deoarece ale presupun numai transferuri de valoare, în timp ce relația bănească poate să determine, pe lângă transferul de valoare și schimbarea formei valorii, prin relație reciprocă marfă-bani.

În concluzie, relațiile sociale de tip financiar (sau finanțele) reprezintă relații economice, exprimate valoric, care apar în procesul repartiției PIB, în vederea satisfacerii nevoilor colective ale societății.

În sens larg, relațiile financiare pot fi:

- relații financiare clasice, sunt cele care exprimă un transfer de resurse financiare fără echivalent și cu titlu nerambursabil (impozitul pe profit, pe venit sa.);

- relații de credit, cu percepere de dobândă (împrumuturi mijlocite de bănci sau alte instituții specializate);
- relații facultative sau obligatorii cu contraprestație aleatorie (care depinde de producerea unui eveniment), de care pot beneficia toți participanții la fonduri sau numai unii dintre aceștia (asigurările, fondurile de asigurări sociale, fondul de șomaj sa.);
- relații financiare ale firmelor sau finanțele firmelor, sunt relațiile care apar în procesul formării și repartizării fondurilor bănești ale agenților economici pentru desfășurarea și dezvoltarea activității.

Noțiunea de finanțe, în *sens restrâns* include numai relațiile financiare, ce au la bază principiul colectării fără contraprestație și cu titlu nerambursabil, iar în *sens larg* conține toate relații descrise mai sus.

1.4.2. Evoluția și rolul finanțelor publice

Necesitățile populației se pot grupa în două mari categorii, respectiv în necesități individuale și necesități colective, cu caracter social, care se referă la apărarea țării, la ordinea publică, echilibrul ecologic, utilități publice, educație, cultura, ocrotire medicală pentru anumite categorii sociale cum sunt bătrânii, persoanele cu handicap etc.

Finanțele publice au un rol deosebit de important și, în același timp, activ, atât în **satisfacerea nevoilor populației**, cât și pentru **realizarea obiectivelor economice propuse prin programele guvernamentale**. Acestea reprezintă obiective de interes național, care pot fi îndeplinite pe termen mediu sau lung și cu eforturi financiare considerabile.

În acest sens, din fondurile publice, autoritățile competente alocă fonduri pentru:

- ❖ desfășurarea acțiunilor cu caracter social, respectiv pentru educație și învățământ, în domeniul sanitar, pentru odihnă și tratament, cultură sa.;
- ❖ realizarea acțiunilor economice în diverse sectoare, cum ar fi: infrastructura feroviară și rutieră, șenalul navigabil și aeroporturile, posta, energie, irigații, exploatare forestieră etc.;
- ❖ ordinea internă, apărarea țării și susținerea relațiilor externe, în scopul acoperirii necesităților de finanțare a forțelor armate, a funcționării Președinției, Guvernului, administrației publice centrale și locale, a instituțiilor care mențin ordinea publică și care îndeplinesc relațiile diplomatice ale țării;

- ❖ pregătirea profesională a forței de muncă, astfel încât să corespundă exigențelor impuse de condițiile tehnologice noi;
- ❖ asigurarea și consolidarea democrației, urmărindu-se respectarea drepturilor minorităților, stabilirea și îndeplinirea acordurilor bi și multilaterale;
- ❖ protejarea mediului înconjurător și desfășurarea de acțiuni susținute în vederea îmbunătățirii condițiilor de mediu.

Impactul finanțelor publice asupra economiei nu se manifestă numai sub forma bunurilor publice puse la dispoziția membrilor societății, ci acesta se manifestă și sub forma redistribuirii veniturilor și averii în rândurile populației și ale întreprinderilor private.

Redistribuirea realizată prin impozite, taxe și alte contribuții este urmată de o a doua redistribuire realizată prin alocații bugetare, subvenții și transferuri de resurse de la fondurile publice la diverși beneficiari.

Fiecare etapă istorică are prioritățile sale specifice, în funcție de situația concretă în care se afla viața economico-socială. Astfel, dacă s-a constatat o subdimensionare a resurselor finanțelor publice, aceasta s-a reflectat în neasigurarea cu forța de muncă calificată, în susținerea necorespunzătoare a activităților economice și în calitatea producției.

Rolul de regulator al autorităților publice în economie diferă de la o țară la alta și de la o perioadă la alta, extinzându-se sau restrângându-se, după caz.

Să ne reamintim

Finanțele publice exprimă resursele, cheltuielile, împrumuturile și datoria administrației centrale, a celei locale și ale altor instituții publice. Astfel spus, finanțele publice evidențiază relațiile economice de repartizare a venitului național, respectiv a Produsului Intern Brut.

Finanțele private se referă la resursele, cheltuielile, împrumuturile primite și acordate, creanțele de încasat și obligațiile de plată, asigurările și reasigurările de bunuri, persoane și răspundere civilă, ale agenților economice, ale băncilor și societăților de asigurare cu capital majoritar privat.

Scopul finanțelor publice este satisfacerea nevoilor generale ale societății, pe când finanțele private urmăresc realizarea de profit de către întreprinzătorii privați.

Nevoile oamenilor se limitează la trei componente:

- ✓ *nevoi private constituite;*
- ✓ *nevoi publice sau de interes public;*
- ✓ *nevoi cvasipublice sau semipublice.*

Bunurile publice au un **caracter neconcurențial** deoarece nu se procură prin mecanismul cerere – ofertă, ci prin simplul fapt al apariției unei nevoi, persoana respectivă nefiind obligată să participe financiar la achiziționarea unui bun în defavoarea alteia. În același timp, nevoile publice sunt **indivizibile**, adică toți membri societății, interesați, pot beneficia.

Finanțele publice au un rol deosebit de important și, în același timp, activ, atât în **satisfacerea nevoilor populației**, cât și pentru **realizarea obiectivelor economice propuse prin programele guvernamentale**. Acestea reprezintă obiective de interes național, care pot fi îndeplinite pe termen mediu sau lung și cu eforturi financiare considerabile.



1.5. Rezumat

Odată cu apariția banului public și a instituțiilor de stat oamenii de știință au identificat diverse probleme legate de finanțele publice. Noțiunea a apărut odată cu identificarea unor concepte specifice, principii cu caracter permanent, a metodelor de investigare a fenomenelor și de dimensionare a indicatorilor macroeconomici cu ajutorul modelelor matematice.

Atât finanțele publice, cât și cele private se confruntă cu aceeași problemă – cea a menținerii echilibrului financiar. Pierderea echilibrului financiar, prin depășirea resurselor de către cheltuieli, conduce la apariția deficitului bugetar ce se acoperă prin mecanisme diferite. Într-o întreprindere privată un deficit financiar se finanțează din credit bancar, majorare de capital ș.a., pe când statul îl finanțează prin emisiune monetară (ceea ce determină apariția inflației), împrumut public sau alte instrumente.

Procurarea și distribuirea resurselor financiare ale statului se realizează în procesul repartizării Produsului Intern Brut (PIB), prin mecanisme specifice, într-un cadru juridic adecvat, în scopul satisfacerii nevoilor sociale și al influențării activității economice.

Pentru satisfacerea nevoilor publice, naționale sau locale, ale unei societăți este necesară constituirea unor fonduri bănești din Produsul Intern Brut. Fluxurile de resurse

financiare, în dublu sens – către și de la fondurile publice – generează relații sociale între participanții la acest proces.

Sfera finanțelor publice este mai îngustă decât a relațiilor bănești, deoarece ale presupun numai transferuri de valoare, în timp ce relația bănească poate să determine, pe lângă transferul de valoare și schimbarea formei valorii, prin relație reciprocă marfă-bani.

În concluzie, relațiile sociale de tip financiar (sau finanțele) reprezintă relații economice, exprimate valoric, care apar în procesul repartiției PIB, în vederea satisfacerii nevoilor colective ale societății.

Impactul finanțelor publice asupra economiei nu se manifestă numai sub forma bunurilor publice puse la dispoziția membrilor societății, ci acesta se manifestă și sub forma redistribuirii veniturilor și averii în rândurile populației și ale întreprinderilor private.



1.6. Test de autoevaluare a cunoștințelor

1. Literatura economică definește conceptul de finanțe publice ca reprezentând:

- a. o resursă cvasipublică sau semipublică;
- b. o modalitate de gestionare a bugetului unei societăți comerciale;
- c. o nevoie publică și/sau privată;
- d. fonduri bănești aflate la dispoziția statului;
- e. eforturile financiare realizate de Guvern.

2. Finanțele se pot împărți în două categorii:

- a. finanțe publice și finanțe cvasipublice;
- b. finanțe publice și finanțe private;
- c. finanțe semipublice și finanțe private;
- d. finanțe centrale și finanțe locale;
- e. nici una din variante nu este corectă.

3. Nevoile oamenilor se limitează la următoarele componente:

- a. nevoi publice, nevoi cvasipublice și nevoi private;
- b. nevoi private și nevoi publice;
- c. nevoi centrale și nevoi locale

- d. nevoi de repartiție și nevoi de colectare;
- e. nevoi publice, nevoi private și nevoi semiprivat.

4. Relațiile sociale generate de finanțele publice se grupează în:

- a. relații publice și relații private;
- b. relații publice, relații private și relații cvasipublice;
- c. relații contractuale și relații necontractuale;
- d. relații financiare și relații de credit;
- e. relații de colectare și de repartiție.

5. În sens larg relațiile financiare sunt de mai multe tipuri:

- a. relații monetare, relații de credit și relații financiare ale întreprinderilor;
- b. relații financiare clasice, relații facultative și relații de credit
- c. relații monetare, relații de credit și relații facultative;
- d. relații de colectare, relații facultative și relații de repartiție;
- e. nici una din variante nu este corectă.



1.7. Bibliografie recomandată

- a. Berea A.O., Pană C. O., 2011, *Finanțe publice*, Ed. Bren, București;
- b. Văcărel I. (coord.), 2007, *Finanțe publice*, Ediția a VI-a, Ed. Didactică și pedagogică, București;
- c. Moșteanu T. (coord), 2008, *Finanțe publice. Note de curs și aplicații pentru seminar*, Ediția a III-a, Ed. Universitară, București.

Unitatea de învățare 2. Funcțiile finanțelor publice



Cuprinsul unității de învățare 2

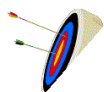
- 2.1. Introducere
- 2.2. Obiectivele unității de învățare 2
- 2.3. Durata medie de autoinstruire
- 2.4. Conținut
 - 2.4.1. Funcția de repartitie
 - 2.4.2. Funcția de control
- 2.5. Rezumat
- 2.6. Test de autoevaluare a cunoștințelor
- 2.7. Bibliografie recomandată



2.1. Introducere

Constituirea unor fonduri publice de resurse financiare, precum și gestionarea acestora reprezintă un proces obiectiv, necesar în toate țările, indiferent de regimul politic, nivelul dezvoltării economice sau strategia de protecție socială.

Finanțele publice își îndeplinesc rolul în economie prin intermediul a trei funcții: funcția de colectare, funcția de distribuie și funcția de control. Deoarece primele două funcții, cea de colectare și cea de distribuie, sunt strâns legate între ele, majoritatea autorilor le consideră ca fiind una singură – funcția de repartitie, cu cele două faze ale acesteia colectarea și distribuie resurselor publice.



2.2. Obiectivele unității de învățare 2

După parcurgerea unității de învățare, studenții vor fi capabili:

- să înțeleagă conceptul funcției ale finanțelor publice;
- să delimiteze funcția de repartitie de funcția de control;
- să indice rolul funcțiilor finanțelor publice.



2.3. Durata medie de autoinstruire

Durata medie de parcurgere a primei unități de învățare este de aproximativ 2 ore.



2.4. Conținut

2.4.1. Funcția de repartiție

După cum am arătat cele două faze distincte, dar strict corelate, ale funcției de repartiție sunt *colectarea* sau constituirea fondurilor și *distribuirea* acestora.

Constituirea fondurilor constă în formarea fondurilor de resurse financiare publice.

Fondurile publice se formează prin transferul către autoritățile publice de resurse financiare de la următorii participanți:

- ☒ agenții economici (regii autonome, societăți naționale, societăți comerciale cu capital majoritar de stat, mixt sau privat);
- ☒ instituțiile publice și unitățile subordonate acestora;
- ☒ organizații cooperatiste;
- ☒ asociații;
- ☒ persoanele fizice rezidente în țară;
- ☒ persoane fizice și juridice rezidente în străinătate, dar care realizează venituri în țară;
- ☒ organisme financiare internaționale.

Constituirea fondurilor publice se poate realiza sub diverse forme: impozite, taxe, contribuții la asigurările sociale, contribuții la asigurările sociale de sănătate, contribuții la fondul de șomaj și alte fonduri speciale. O altă sursă a fondurilor publice o reprezintă vărsămintele din profitul regiilor autonome, a instituțiilor publice, veniturile din valorificarea unor bunuri ale statului, împrumuturile de stat, rambursările de credite și donațiile.

Distribuirea fondurilor se realizează ținând seama de nevoile sociale și economice exprimate prin cereri de resurse financiare din partea organismelor abilitate și de disponibilitățile de astfel de resurse.

Autoritățile publice centrale și locale au în permanență în vedere echilibrul între cererea și oferta de resurse financiare, atât la elaborarea bugetelor, dar și în timpul derulării

acestora. Deciziile privind menținerea echilibrului cerere – ofertă sunt influențate de prioritățile sociale și economice naționale.

Resursele financiare publice provin în majoritate lor din distribuirea Produsului Intern Brut și mai puțin din averea existentă. Resursele sunt mobilizate la fondurile publice cu titlu definitiv și fără o contraprestație directă.

Distribuirea fondurilor constă în împărțirea/alocarea fondurilor de resurse financiare publice pe beneficiari.

Procesul de repartiție a fondurilor este complex deoarece resursele financiare publice nu sunt suficiente pentru îndeplinirea tuturor nevoilor unei țări. Pentru o distribuire cât mai echitabilă a resurselor pe beneficiari se identifică nevoile sociale, se evaluează în bani și timp, iar apoi se iau deciziile în funcție de interesele locale și naționale din acel an, concretizate în priorități. Întotdeauna se ajunge la un compromis în ce privesc nevoile imediate și nevoile pe termen lung, dar și între urgențe și strategii de dezvoltare. Din acest compromis, într-o țară cu PIB restrâns și cu un grad de dezvoltare economic scăzut este dificil să reușească alocarea de resurse pentru investițiile strategice pe termen mediu și lung. În aceste țări, cu un PIB modest, procesul de repartiție a fondurilor poate fi definit ca o „repartiție a sărăciei”.

Distribuirea resurselor financiare publice reprezintă dimensionarea volumului cheltuielilor publice pe destinații precum: învățământ, sănătate, cultură, apărare națională, ordine publică, acțiuni economice, protecție socială ș.a. Distribuția resurselor conduce la redimensionări de natură sectorială, geografică și socială.

Astfel, într-o țară în curs de dezvoltare au prioritate acțiunile cu caracter economic, de ordine publice, în timp ce în țările dezvoltate situația se prezintă invers, având prioritate acțiunile cu caracter social-cultural. Luând în considerare și gradul alert de dezvoltare economică la nivel mondial și că se investește puțin în educație, se poate trage concluzia că țările în curs de dezvoltare sunt condamnate de a rămâne cu un decalaj economic semnificativ.

Înțelegerea acestui fenomen a făcut ca aderarea la structuri economice din care fac parte țările dezvoltate poate însemna pentru țările mici un efort ce merită făcut. Într-o alianță economică puternică șansa de dezvoltare, prin sprijinul primit, poate determina ca economiile acestor țări să ajungă să acopere într-o mai mare măsură nevoile financiare.

Fluxurile de resurse financiare distribuite iau forma cheltuielilor pentru plata salariilor personalului din sectorul bugetar, procurarea materialelor și a serviciilor necesare desfășurării activității, subvențiile acordate de stat, ajutoarelor și alte transferuri către persoane fizice.

Realizându-se prin organismele de stat și având o dinamică deosebită, constituirea și distribuirea fondurilor publice de resurse financiare constituie un proces unitar, continuu, numit proces de repartiție a finanțelor publice.

2.4.2. Funcția de control

Fondurile bugetului de stat, bugetelor locale și bugetelor asigurărilor sociale se constituie prin efortul întregii societăți și sunt destinate îndeplinirii nevoilor acesteia. Astfel, fondurile bugetare aparțin întregii societăți și buna gestionare a acestora trebuie să se desfășoare în condițiile legii.

Funcția de control constă în asigurarea satisfacerii nevoilor societății conform legii.

Practic, prin intermediul funcției de control se urmărește legalitatea, oportunitatea și eficiența cheltuielilor publice

Deși promovăm o definiție scurtă, putem spune că aceasta reprezintă esența întregului mecanism, deosebit de complex, numit „control”. Totalitatea nevoilor unei societăți în funcție de necesitățile generale, urgențele pe termen scurt, întreținerea aparatului de stat și dezvoltarea economică se regăsesc în voința politică exprimată în Parlament și concretizată în legile ce stabilesc bugetele pentru următorul an fiscal.

Printre obiectivele controlului regăsim:

- ✖ asigurarea patrimoniului, integritatea și buna gospodărire a bunurilor aflate în proprietatea statului;
- ✖ încasarea creanțelor statului;
- ✖ onorarea plăților.

Fondurile de resurse financiare publice reprezintă o pondere importantă din produsul intern brut al unei țări, putând să conducă la o dezvoltare a societății sau un declin al acesteia, prin buna respectiv slaba alocare a resurselor pe destinații.

Odată intrate în vigoare, legile trebuie duse la îndeplinire de către autoritățile executive, începând de la autoritățile subordonate Parlamentului, urmând Guvernul și terminând cu autoritățile locale și întreprinderile sau regiile autonome. În această etapă

executivă este posibil, ca din diferite cauze, să nu se realizeze obiectivele propuse. Pentru asigurarea îndeplinirii obiectivelor prevăzute în bugetele aprobate este nevoie de funcția de control a finanțelor publice.

Controlul privește trei aspecte principale: constituirea, repartizarea și utilizarea fondurilor publice. Pentru efectuarea controlului se organizează această activitate prin organisme specializate, pe nivele de autoritate ierarhică.

Organele abilitate să exercite funcția de control a finanțelor publice au sarcina de a verifica integritatea avutului public, eficiența utilizării finanțelor publice, legalitatea și oportunitatea efectuării cheltuielilor în instituțiile publice, respectarea obligațiilor contractuale, a celor față de buget, față de creditorii etc.

Organismele de control sunt:

- ☞ Parlamentul;
- ☞ Curtea de Conturi;
- ☞ Guvernul;
- ☞ Organele specializate ale Ministerului Finanțelor Publice:
 - Garda Financiară;
 - Direcția Generală a Controlului Financiar de Stat;
 - Direcția Generală a Vămilelor.
- ☞ Direcțiile Generale ale Finanțelor Publice din teritoriu;
- ☞ băncile și ale instituții bugetare care participă la executarea de casă a bugetului aprobat prin lege;
- ☞ controlul financiar intern din întreprinderile cu capital majoritar de stat, regiile autonome și din instituțiile publice.

Sfera de control a finanțelor publice la nivel național cuprinde activitate economică, activitatea de educație și cea cultural-științifică, ocrotirea medicală, protecția și asistența socială, ordinea publică, apărarea națională, ș.a.

Trebuie urmărite, pentru fiecare domeniu de activitate care face obiectul controlului, următoarele aspecte:

- sarcinile specifice;
- efortul financiar;
- efectele utile.

Sarcinile specifice vizează, în funcție de specificul activității, producția, repartiția, consumul, dezvoltarea culturii naționale, îmbunătățirea actului medical, protecția socială ș.a. *Efortul financiar* realizat pentru activitatea respectivă, dar și *efectele utile* se cuantifică în bani, iar controlul efect-efort efectuat asupra activității economice este mijlocit de bani.

Controlul financiar se realizează din faza de repartiție și analizează proveniența resurselor și destinația acestora, nivelul finanțelor publice, titlul cu care se mobilizează și cel cu care se repartizează fondurile, gradul de fiscalitate, gradul de redistribuire între resurse și destinații, căile de acoperire a necesarului de resurse neacoperit.

Funcția de control a finanțelor publice este strâns legată de funcția de repartiție, dar are o sferă de aplicabilitate mai largă. Cele două funcții se intercondiționează, respectiv funcția de repartiție creează condițiile pentru exercitarea funcției de control, iar aceasta din urmă generează forme de manifestare pentru funcția de repartiție.

Controlul financiar se exercită asupra producției de bunuri și servicii realizate în sectorul public, constituind faza cea mai importantă a reproducerii. Această fază vizează toate elementele producției, de la mijloacele de muncă și forța de muncă până la încasarea contravalorii produselor și serviciilor livrate.

În faza schimbului, controlul financiar verifică realizarea în bani a mărfurilor, valoarea de întrebuințare a acestora, costurile corelate cu prețul de livrare, viteza de circulație a mărfurilor produse, forța de muncă implicată, stocurile de produse finite ce rezultă în urma desfășurării procesului de producție-livrare.

În faza consumului, controlul financiar vizează consumul productiv al unităților economice cu capital integral sau majoritar de stat, precum și consumul final al instituțiilor publice. Consumul productiv se apreciază prin prisma gradului de valorificare a materiilor prime și a materialelor, a rentabilității diferitelor produse și prin alți indicatori. Consumul final al instituțiilor publice evidențiază mărimea absolută și relativă a acestora, precum și efectele utile obținute.

Rezultatele controlului se trec în registrul de control și dacă se constată deficiențe se aplică sancțiuni administrative, amenzi sau pedepse de natură penală.

Să ne reamintim

Funcțiile finanțelor publice sunt două, respectiv **funcția de repartiție** și **funcția de control**.

Cele două faze distincte, dar strict corelate, ale funcției de repartitie sunt *colectarea* sau constituirea fondurilor și *distribuirea* acestora.

Constituirea fondurilor constă în formarea fondurilor de resurse financiare publice.

Distribuirea fondurilor constă în împărțirea/alocarea fondurilor de resurse financiare publice pe beneficiari.

Funcția de control constă în asigurarea satisfacerii nevoilor societății conform legii.



2.5. Rezumat

Finanțele publice își îndeplinesc rolul în economie prin intermediul a trei funcții: funcția de colectare, funcția de distribuire și funcția de control. Deoarece primele două funcții, cea de colectare și cea de distribuire, sunt strâns legate între ele, majoritatea autorilor le consideră ca fiind una singură – funcția de repartitie, cu cele două faze ale acesteia colectarea și distribuirea resurselor publice.

Funcția de repartitie a finanțelor publice are două faze distincte, respectiv *colectarea* sau constituirea fondurilor și *distribuirea* acestora.

Constituirea fondurilor publice se poate realiza sub diverse forme: impozite, taxe, contribuții la asigurările sociale, contribuții la asigurările sociale de sănătate, contribuții la fondul de șomaj și alte fonduri speciale. O altă sursă a fondurilor publice o reprezintă vărsămintele din profitul regiilor autonome, a instituțiilor publice, veniturile din valorificarea unor bunuri ale statului, împrumuturile de stat, rambursările de credite și donațiile.

Distribuirea fondurilor se realizează ținând seama de nevoile sociale și economice exprimate prin cereri de resurse financiare din partea organismelor abilitate și de disponibilitățile de astfel de resurse.

Autoritățile publice centrale și locale au în permanență în vedere echilibrul între cererea și oferta de resurse financiare, atât la elaborarea bugetelor, dar și în timpul derulării acestora. Deciziile privind menținerea echilibrului cerere – ofertă sunt influențate de prioritățile sociale și economice naționale.

Procesul de repartitie a fondurilor este complex deoarece resursele financiare publice nu sunt suficiente pentru îndeplinirea tuturor nevoilor unei țări. Pentru o distribuire cât mai echitabilă a resurselor pe beneficiari se identifică nevoile sociale, se evaluează în bani și

timp, iar apoi se iau deciziile în funcție de interesele locale și naționale din acel an, concretizate în priorități.

Prin intermediul funcției de control se urmărește legalitatea, oportunitatea și eficiența cheltuielilor publice

Organele abilitate să exercite funcția de control a finanțelor publice au sarcina de a verifica integritatea avutului public, eficiența utilizării finanțelor publice, legalitatea și oportunitatea efectuării cheltuielilor în instituțiile publice, respectarea obligațiilor contractuale, a celor față de buget, față de creditorii etc.



2.6. Test de autoevaluare a cunoștințelor

1. Finanțele publice își îndeplinesc rolul în economie prin intermediul următoarelor funcții:

- a. funcția de colectare și funcția de distribuire;
- b. funcția de distribuire și funcția de repartitie;
- c. funcția de control și funcția de colectare;
- d. funcția de repartitie și funcția de control;
- e. nici o variantă nu este corectă

2. Nu participă la constituirea fondurilor publice următorii participanți:

- a. instituțiile publice și unitățile subordonate acestora;
- b. persoanele fizice rezidente în străinătate;
- c. agenții economici care în anul financiar precedent au înregistrat pierdere fiscală;
- d. regiile autonome;
- e. nici o variantă nu este corectă.

3. Nu reprezintă o formă de constituire a fondurilor publice:

- a. împrumuturile de stat;
- b. contribuțiile la asigurările sociale;
- c. donațiile;
- d. rambursările de credite;
- e. nici o variantă nu este corectă.

1. Organismele care nu sunt abilitate să exercite funcția de control a finanțelor publice sunt:
 - a. curtea de conturi;
 - b. președintele țării;
 - c. parlamentul;
 - d. guvernul;
 - e. ministerul de finanțe.

5. Pentru fiecare domeniu de activitate, care face obiectul controlului, trebuiesc urmărite aspecte precum:
 - a. efortul fiscal, efortul financiar și efortul uman;
 - b. sarcinile caracteristice, efectele financiare și efortul fiscal;
 - c. efectele utile, sarcinile specifice și efortul financiar;
 - d. înregistrările eronate, evaziunea fiscală și motivarea financiară;
 - e. nici o variantă nu este corectă.



2.7. Bibliografie recomandată

- a. Berea A.O., Pană C. O., 2011, *Finanțe publice*, Ed. Bren, București;
- b. Văcărel I. (coord.), 2007, *Finanțe publice*, Ediția a VI-a, Ed. Didactică și pedagogică, București;
- c. Moșteanu T. (coord), 2008, *Finanțe publice. Note de curs și aplicații pentru seminar*, Ediția a III-a, Ed. Universitară, București.

Unitatea de învățare 3. Finanțe publice locale



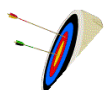
Cuprinsul unității de învățare 3

- 3.1. Introducere
- 3.2. Obiectivele unității de învățare 3
- 3.3. Durata medie de autoinstruire
- 3.4. Conținut
 - 3.4.1. Descentralizarea finanțelor publice
 - 3.4.2. Structura veniturilor și cheltuielilor locale
- 3.5. Rezumat
- 3.6. Test de autoevaluare a cunoștințelor
- 3.7. Bibliografie recomandată



3.1. Introducere

În cadrul acestui capitol este prezentarea cadrului legislativ și administrativ al descentralizării finanțelor publice, urmărindu-se înțelegerea principiilor care stau la baza descentralizării fiscale, precum și modalitatea de configurare a bugetelor locale, inclusiv structurarea veniturilor și cheltuielilor acestora



3.2. Obiectivele unității de învățare 3

După parcurgerea unității de învățare, studenții vor fi capabili:

- să înțeleagă conceptul de finanțe publice locale;
- să delimiteze conceptul de finanțe publice locale de cel de finanțe publice centrale;
- să indice structura veniturilor și cheltuielilor locale.



3.3. Durata medie de autoinstruire

Durata medie de parcurgere a primei unități de învățare este de aproximativ 2 ore.



3.4. Conținut

3.4.1. *Descentralizarea finanțelor publice*

Descentralizarea finanțelor publice în România și creșterea gradului de autonomie locală se bazează din punct de vedere legislativ pe:

- ⇒ Legea finanțelor publice locale nr. 273 din 29 iunie 2006;
- ⇒ Legea administrației publice locale nr. 215 din 23 aprilie 2001;
- ⇒ Legea serviciilor comunitare de utilitate publică nr. 51 din 8 martie 2006.

Deși în problemele descentralizării, cercetătorii au acordat prioritate aspectelor politice și administrative, cerințele realizării unei autonomii locale eficiente au condus la adâncirea problematicei descentralizării.

Premisele pentru o funcționare optimă, în condiții de responsabilitate, a autorității locale le constituie delegarea autorității administrative la nivel local și acordarea puterii de decizie acestor autorități. În acest context se asigură o flexibilitate sporită a autorităților locale la mediul instabil și care suportă rapide mutații, precum și la numeroase constrângeri legate de resursele materiale, umane și financiare.

Efectele pozitive ale descentralizării din domeniul financiar-fiscal se referă la:

- ✓ creșterea veniturilor locale, prin responsabilități sporite ale organelor locale, mobilizarea unor surse locale, creșterea aportului cetățenilor și a participării acestora la soluționarea unor aspecte fiscale locale. Prin colectarea de sume sporite din resurse proprii va crește puterea organelor locale de a lua decizii, care să le permită de a acționa independent, în conformitate cu acele competențe ce le revin;

- ✓ alocarea mai rațională a resurselor pentru efectuarea de cheltuieli, mai aproape de cerințele populației și urmărindu-se un randament superior al cheltuielilor la nivel local pentru investiții, acțiuni social culturale sau economice. În acest fel devine posibilă o reducere a costurilor centrale, ceea ce va contribui la o însemnată degrevare a bugetului central;

- ✓ posibilitatea de a asigura un echilibru între venituri și cheltuieli la nivel local și reducere a deficitelor, printr-o gestionare mai eficientă a finanțelor, printr-o valorificare superioară a potențialului și specificului zonei;

- ✓ implicarea autorităților locale în procesul de privatizare, în perioada de tranziție, poate să contribuie în mod decisiv la înregistrarea de rezultate financiare favorabile, întrucât

la nivel local se cunosc cel mai bine capacitățile, resursele și tradiția firmelor, condițiile viitoare de management și marketing;

✓ îmbunătățirea serviciilor sociale, întrucât prin creșterea responsabilităților locale se vor cunoaște mai exact necesitățile populației și se va putea asigura o protecție socială sporită;

✓ rolul organelor din comunitățile locale și al băncilor locale în promovarea unor strategii de dezvoltare, care să contribuie la propulsarea afacerilor și implicit a veniturilor, prin: atragerea unor industrii sau afaceri noi din țară sau străinătate care să valorifice superior resursele și oportunitățile locale; stimularea creării de noi unități economice sau lansării de servicii potrivit cu necesitățile și resursele locale; sporirea eficienței la firmele în funcțiune; asigurarea unei economicități sporite din partea investitorilor locali și populației; dezvoltarea de noi piețe de desfacere și sporirea competitivității afacerilor locale și acordarea de consultanță și asistență fiscală firmelor.

Cu privire la *principiile* ce se cer avute în vedere în cadrul descentralizării financiar-fiscale menționăm:

☞ aplicarea unor reguli stabile, clare și transparente care să permită o competiție riguroasă;

☞ autonomia fiscală a unităților administrativ-teritoriale, care presupune formarea veniturilor în mod realist și stabil, luând în considerare resursele și capacitatea zonei respective, gradul de organizare fiscală și bancară din teritoriu. În ceea ce privește veniturile, acestea vor fi cât mai diversificate, stabile, asigurându-se o echilibrare a lor în funcție de nevoile de cheltuieli;

☞ întărirea procesului decizional la nivel local, depinde în primul rând de preponderența veniturilor proprii;

☞ structura și mărimea cheltuielilor locale trebuie să fie cât mai eficiente și eficace, să răspundă nevoilor din comunitățile locale și serviciile locale urmează să se evalueze instituțional, în funcție de rezultatele obținute, cuantificate prin indicatori de performanță care să asigure un raport adecvat costuri/rezultate;

☞ managementul financiar să urmărească echilibrarea bugetului local, respectiv a veniturilor și cheltuielilor acestuia, prin anticiparea și luarea măsurilor de amorsare a unor șocuri fiscale ce pot apare în procesul de reformă;

☞ comportamentul responsabil al autorităților locale, care presupune capacitate fiscală de constituire și alocare a fondurilor, pe bază de evaluări profesionale și în concordanță cu cerințele cetățenilor, în fața cărora organele răspund permanent prin consultări și monitorizări ale performanțelor, dar și periodic cu ocazia alegerilor locale;

☞ procesul bugetar trebuie să contribuie la consolidarea autonomiei locale, prin luarea în considerare a priorităților locale, care urmează a fi armonizate cât mai echitabil; încurajarea eforturilor proprii pentru a obține venituri; politica transferurilor să asigure un pachet minim de servicii de bază la toate administrațiile locale;

☞ creșterea competențelor unităților locale depinde nemijlocit de accesul larg la informațiile financiare și la adoptarea unor standarde contabile evaluate, care să permită un transfer de mesaje și transparența operațională, care să constituie osatura în procesul de răspundere democratică în fața cetățenilor.

3.4.2. Structura veniturilor și cheltuielilor locale

În ceea ce privește configurarea bugetelor locale, structurarea actuală a veniturilor și cheltuielilor acestora este următoarea:

Venituri	Cheltuieli
CAP. 1. Veniturile care se prevăd în bugetele proprii ale județelor: A. Venituri proprii: 1. Impozit pe profit de la regiile autonome și societățile comerciale de sub autoritatea consiliilor județene; 2. Cote defalcate din impozitul pe venit: a) cote defalcate din impozitul pe venit; b) sume alocate de consiliul județean din cotele defalcate din impozitul pe venit pentru echilibrarea bugetelor locale. 3. Alte impozite pe venit, profit și câștiguri din capital; 4. Taxa pe utilizarea bunurilor, autorizarea utilizării bunurilor sau pe desfășurarea de activități: a) taxa asupra mijloacelor de transport; b) taxe și tarife pentru eliberarea de licențe și autorizații de funcționare. 5. Venituri din proprietate: a) vârsăminte din profitul net al regiilor autonome de sub autoritatea consiliilor județene; b) restituiri de fonduri din finanțarea bugetară a anilor precedenți;	CAP. 1. Cheltuieli care se prevăd în bugetele proprii ale județelor: 1. Autorități publice și acțiuni externe: autorități executive; 2. Alte servicii publice generale: a) fondul de rezervă bugetară la dispoziția autorităților administrației publice locale; b) fondul de garantare a împrumuturilor externe, contractate/garantate de stat; c) fondul pentru garantarea împrumuturilor externe, contractate și garantate de autoritățile administrației publice locale; d) servicii publice comunitare de evidență a persoanelor; e) alte servicii publice generale. 3. Dobânzi; 4. Transferuri cu caracter general între diferite niveluri ale administrației: transferuri din bugetele consiliilor județene pentru finanțarea centrelor de zi pentru protecția copilului; 5. Apărarea națională (centre militare); 6. Ordine publică și siguranță națională: a) poliției comunitară;

Venituri	Cheltuieli
c) venituri din concesiuni și închirieri; d) venituri din dividende; e) alte venituri din proprietate. 6. Venituri din prestării de servicii și alte activități: a) venituri din prestări de servicii; b) contribuția lunară a părinților pentru întreținerea copiilor în unitățile de protecție socială; c) venituri din recuperarea cheltuielilor de judecată, imputații și despăgubiri; d) alte venituri din prestării de servicii și alte activități. 7. Amenzi, penalități și confiscări: a) venituri din amenzi și alte sancțiuni aplicate potrivit dispozițiilor legale; b) încasări din valorificarea bunurilor confiscate, abandonate și alte sume constatate odată cu confiscarea, potrivit legii; c) alte amenzi, penalități și confiscări. 8. Venituri din valorificarea unor bunuri: a) venituri din valorificarea unor bunuri ale instituțiilor publice; b) venituri din privatizări; c) venituri din vânzarea unor bunuri aparținând domeniului privat. B. Sume defalcate din unele venituri ale bugetului de stat; C. Donații și sponsorizări; D. Subvenții de la bugetul de stat și de la alte administrații; E. Operațiuni financiare. CAP. 2. Venituri care se prevăd în bugetele proprii ale comunelor, orașelor, municipiilor, sectoarelor municipiului București și al municipiului București: A. Venituri proprii: 1. Impozit pe profit de la regiile autonome și societățile comerciale de sub autoritatea consiliilor locale; 2. Cote defalcate din impozitul pe venit: a) cote defalcate din impozitul pe venit; b) sume alocate de consiliul județean din cotele defalcate din impozitul pe venit pentru echilibrarea bugetelor locale. 3. Alte impozite pe venit, profit și câștiguri din capital; 4. Impozite și taxe pe proprietate: a) impozit pe clădiri; b) impozit pe terenuri;	b) protecție civilă și protecția contra incendiilor. 7. Învățământ: a) învățământ preșcolar și primar; b) învățământ special; c) alte cheltuieli în domeniul învățământului. 8. Sănătate: a) servicii medicale în unități sanitare cu paturi; b) alte cheltuieli în domeniul sănătății. 9. Cultură, recreere și religie: a) servicii culturale: biblioteci publice județene, muzee, instituții publice de spectacole și concerte, scoli populare de artă și meserii, ș.a. b) servicii recreative și sportive; c) servicii religioase; d) alte servicii în domeniul culturii, recreerii și religiei. 10. Asigurări și asistență socială: a) asistență acordată persoanelor în vârstă; b) asistență socială în caz de boli și invalidități; c) asistență socială pentru familie și copii; d) alte cheltuieli în domeniul asigurărilor și asistenței sociale. 11. Locuințe, servicii și dezvoltare publică: a) alimentare cu apă și amenajări hidrotehnice; b) alte servicii în domeniile locuințelor, serviciilor și dezvoltării comunale. 12. Protecția mediului: salubritatea și gestionarea deșeurilor; 13. Acțiuni generale economice, comerciale și de muncă: a) prevenirea și combaterea inundațiilor și înghețurilor; b) probleme de dezvoltare regională și locală; c) alte cheltuieli pentru acțiuni generale economice și comerciale. 14. Combustibil și energie: a) energie termică; b) alte cheltuieli privind combustibilii și energia. 15. Agricultură, silvicultură, piscicultură și vânătoare; 16. Transporturi: a) transport rutier: drumuri și poduri; b) transport aerian: aviația civilă;

Venituri	Cheltuieli
c) taxe judiciare de timbru, taxe de timbru pentru activitatea notarială și alte taxe de timbru; d) alte impozite și taxe pe proprietate. 5. Alte impozite și taxe generale pe bunuri și servicii: taxa hotelieră; 6. Taxe pe servicii specifice: a) impozit pe spectacole; b) alte taxe pe servicii specifice. 7. Taxa pe utilizarea bunurilor, autorizarea utilizării bunurilor sau pe desfășurarea de activități: a) taxa asupra mijloacelor de transport; b) taxe și tarife pentru eliberarea de licențe și autorizații de funcționare; c) alte taxe pe utilizarea bunurilor, autorizarea utilizării bunurilor sau pe desfășurarea de activități. 8. Alte impozite și taxe fiscale; 9. Venituri din proprietate: a) vărsăminte din profitul net al regiilor autonome de sub autoritatea consiliilor locale; b) restituiri de fonduri din finanțarea bugetară a anilor precedenți; c) venituri din concesiuni și închirieri; d) venituri din dividende; e) alte venituri din proprietate. 10. Venituri din dobânzi 11. Venituri din prestării de servicii și alte activități: a) venituri din prestări de servicii; b) contribuția părinților sau susținătorilor legali pentru întreținerea copiilor în creșe; c) contribuția persoanelor beneficiare ale cantinelor de ajutor social; d) taxe din activități cadastrale și agricultură; e) contribuția lunară a părinților pentru întreținerea copiilor în unitățile de protecție socială; f) venituri din recuperarea cheltuielilor de judecată, imputații și despăgubiri; g) alte venituri din prestării de servicii și alte activități. 12. Venituri din taxe administrative, eliberări de permise: a) taxe extrajudiciare de timbru; b) alte venituri din taxe administrative, eliberări de permise. 13. Amenzi, penalități și confiscări:	c) alte cheltuieli în domeniul transporturilor. 17. Alte acțiuni economice: a) zone libere; b) turism; c) proiecte de dezvoltare multifuncțională; d) alte acțiuni economice. CAP. 2. Cheltuieli care se prevăd în bugetele proprii ale comunelor, orașelor, municipiilor, sectoarelor municipiului București și al municipiului București: 1. Autorității publice și acțiunii externe: autorități executive; 2. Alte servicii publice generale: a) fondul de rezervă bugetară la dispoziția autorităților administrației publice locale; b) fondul de garantare a împrumuturilor externe, contractate/garantate de stat; c) fondul pentru garantarea împrumuturilor externe, contractate și garantate de autoritățile administrației publice locale; d) servicii publice comunitare de evidență a persoanelor; e) alte servicii publice generale. 3. Dobânzi; 4. Transferuri cu caracter general între diferite niveluri ale administrației: transferuri din bugetele locale pentru instituțiile de asistență socială pentru persoanele cu handicap; 5. Apărarea națională (centre militare); 6. Ordine publică și siguranță națională: a) poliției comunitară; b) protecție civilă și protecția contra incendiilor. 7. Învățământ: a) învățământ preșcolar și primar; b) învățământ secundar; c) învățământ postliceal; d) învățământ special; e) servicii auxiliare pentru educație; f) alte cheltuieli în domeniul învățământului. 8. Sănătate: a) servicii medicale în unități sanitare cu paturi; b) alte cheltuieli în domeniul sănătății. 9. Cultură, recreere și religie:

Venituri	Cheltuieli
a) venituri din amenzi și alte sancțiuni aplicate potrivit dispozițiilor legale; b) penalități pentru nedepunerea sau depunerea cu întârziere a declarației de impozite și taxe; c) încasări din valorificarea bunurilor confiscate, abandonate și alte sume constatate odată cu confiscarea, potrivit legii; d) alte amenzi, penalități și confiscări. 14. Diverse venituri: a) vărsăminte din venituri și/sau disponibilitățile instituțiilor publice; b) alte venituri. 15. Venituri din valorificarea unor bunuri: a) venituri din valorificarea unor bunuri ale instituțiilor publice; b) venituri din vânzarea locuințelor construite din fondurile statului; c) venituri din privatizări; d) venituri din vânzarea unor bunuri aparținând domeniului privat. B. Sume defalcate din unele venituri ale bugetului de stat; C. Donații și sponsorizări; D. Subvenții de la bugetul de stat și de la alte administrații; E. Operațiuni financiare.	a) servicii culturale: biblioteci publice comunale, orașenești și municipale, muzee, instituții publice de spectacole și concerte, case de cultură, cămine culturale, centre pentru conservarea și promovarea culturii tradiționale, ș.a. b) servicii recreative și sportive; c) servicii religioase; d) alte servicii în domeniul culturii, recreerii și religiei. 10. Asigurări și asistență socială: a) asistență socială în caz de boli și invalidități; b) asistență socială pentru familie și copii; c) ajutoare pentru locuințe; d) creșe; e) prevenirea excluderii sociale: ajutor social, cămine de ajutor social; f) alte cheltuieli în domeniul asigurărilor și asistenței sociale. 11. Locuințe, servicii și dezvoltare publică: a) locuințe; b) alimentare cu apă și amenajări hidrotehnice; c) iluminat public și electrificări rurale; d) alimentarea cu gaze naturale a localităților; e) alte servicii în domeniile locuințelor, serviciilor și dezvoltării comunale. 12. Protecția mediului: a) salubritatea și gestionarea deșeurilor; b) canalizare și tratarea apelor reziduale. 13. Acțiuni generale economice, comerciale și de muncă: a) prevenirea și combaterea inundațiilor și înghețurilor; b) stimularea întreprinderilor mici și mijlocii; c) probleme de dezvoltare regională și locală; c) alte cheltuieli pentru acțiuni generale economice și comerciale. 14. Combustibil și energie: a) energie termică; b) alți combustibili; b) alte cheltuieli privind combustibilii și energia. 15. Agricultură, silvicultură, piscicultură și vânătoare; 16. Transporturi: a) transport rutier: drumuri și poduri,

Venituri	Cheltuieli
	transport în comun, străzi; b) alte cheltuieli în domeniul transporturilor. 17. Alte acțiuni economice: a) Fondul Român de Dezvoltare Socială; b) zone libere; c) turism; d) proiecte de dezvoltare multifuncțională; e) alte acțiuni economice.

Să ne reamintim

Deși în problemele descentralizării, cercetătorii au acordat prioritate aspectelor politice și administrative, cerințele realizării unei autonomii locale eficiente au condus la adâncirea problematicei descentralizării.

Premisele pentru o funcționare optimă, în condiții de responsabilitate, a autorității locale le constituie delegarea autorității administrative la nivel local și acordarea puterii de decizie acestor autorități.



3.5. Rezumat

Descentralizarea finanțelor publice în România și creșterea gradului de autonomie locală se bazează din punct de vedere legislativ pe:

- ↳ Legea finanțelor publice locale nr. 273 din 29 iunie 2006;
- ↳ Legea administrației publice locale nr. 215 din 23 aprilie 2001;
- ↳ Legea serviciilor comunitare de utilitate publică nr. 51 din 8 martie 2006.

Efectele pozitive ale descentralizării din domeniul financiar-fiscal se referă la:

- ✓ creșterea veniturilor locale, prin responsabilități sporite ale organelor locale;
- ✓ alocarea mai rațională a resurselor pentru efectuarea de cheltuieli;
- ✓ posibilitatea de a asigura un echilibru între venituri și cheltuieli la nivel;
- ✓ implicarea autorităților locale în procesul de privatizare;
- ✓ îmbunătățirea serviciilor sociale;
- ✓ rolul organelor din comunitățile locale și al băncilor locale în promovarea unor strategii de dezvoltare.

Cu privire la *principiile* ce se cer avute în vedere în cadrul descentralizării financiar-fiscale menționăm:

- ☞ aplicarea unor reguli stabile, clare și;
- ☞ autonomia fiscală;
- ☞ întărirea procesului decizional la nivel local;
- ☞ structura și mărimea cheltuielilor locale trebuie să fie cât mai eficiente și eficace;
- ☞ managementul financiar să urmărească echilibrarea bugetului local;
- ☞ comportamentul responsabil al autorităților locale;
- ☞ procesul bugetar trebuie să contribuie la consolidarea autonomiei locale;
- ☞ creșterea competențelor unităților locale.



3.6. Test de autoevaluare a cunoștințelor

1. Principalul act legislativ cu referire la finanțele publice locale este:
 - a. Legea finanțelor publice locale nr. 774 din 2001
 - b. Legea taxelor și impozitelor locale nr. 245 din 2007
 - c. Legea patrimoniului nr. 471 din 2005
 - d. Legea finanțelor publice locale nr. 273 din 2006
 - e. nici o variantă nu este corectă.

2. În categoria efectelor pozitive ale descentralizării din domeniu fiscal nu intră:
 - a. scăderea presiunii fiscale la nivel național;
 - b. alocarea mai rațională a resurselor;
 - c. îmbunătățirea serviciilor locale;
 - d. creșterea veniturilor locale;
 - e. asigurarea unui echilibru între venituri și cheltuieli la nivel local.

3. Nu se regăsește printre principiile avute în vedere în cadrul descentralizării fiscale:
 - a. întărirea procesului decizional la nivel local;
 - b. autonomia fiscală a unităților administrativ-teritoriale;
 - c. structura și mărimea cheltuielilor locale să fie cât mai eficientă;

- d. aplicarea unor reguli stabile, clare și transparente;
- e. nici o variantă nu este corectă.

4. Nu sunt incluse în categoria veniturilor locale:

- a. transferurile de la bugetul central;
- b. împrumuturile pe piața financiară;
- c. veniturile din capital;
- d. împrumuturile de agenților economici locali;
- e. veniturile curente.

5. Sunt incluse în categoria cheltuielilor locale:

- a. cheltuielile de apărare națională;
- b. datoria publică și împrumuturile;
- c. cheltuielile cu rambursarea împrumuturilor agenților economici locali;
- d. cheltuielile cu rambursarea împrumuturilor de stat, contractate fără avizul Ministerului de Finanțe;
- e. nici o variantă nu este corectă.



3.7. Bibliografie recomandată

- a. Berea A.O., Pană C. O., 2011, *Finanțe publice*, Ed. Bren, București;
- b. Văcărel I. (coord.), 2007, *Finanțe publice*, Ediția a VI-a, Ed. Didactică și pedagogică, București;
- c. Moșteanu T. (coord), 2008, *Finanțe publice. Note de curs și aplicații pentru seminar*, Ediția a III-a, Ed. Universitară, București.

Unitatea de învățare 4.

Sistemul financiar – instituții, instrumente și politici



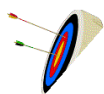
Cuprinsul unității de învățare 4

- 4.1. Introducere
- 4.2. Obiectivele unității de învățare 4
- 4.3. Durata medie de autoinstruire
- 4.4. Conținut
 - 4.4.1. Noțiunea de sistem financiar
 - 4.4.2. Instituții financiare
 - 4.4.3. Instrumente și politici financiare
- 4.5. Rezumat
- 4.6. Test de autoevaluare a cunoștințelor
- 4.7. Bibliografie recomandată



4.1. Introducere

Acest capitol are ca obiective evidențierea sensurilor noțiunii de sistem financiar, înțelegerea mecanismului financiar adoptat într-o economie de piață, analizarea mijloacelor de reglare a sistemului economico-financiar dintr-o țară și prezentarea componentelor politicii financiare a statului.



4.2. Obiectivele unității de învățare 4

După parcurgerea unității de învățare, studenții vor fi capabili:

- să înțeleagă conceptele de sistem financiar și instituție financiară;
- să delimiteze organele puterii reprezentative de cele ale puterii executive;
- să indice rolul instrumentelor și politicilor financiare.



4.3. Durata medie de autoinstruire

Durata medie de parcurgere a primei unități de învățare este de aproximativ 2 ore.



4.4. Conținut

4.4.1. Noțiunea de sistem financiar

Sistemul financiar este privit în literatura de specialitate ca având patru sensuri:

- ⇒ *sistem de relații economice* – în expresie bănească, ce exprimă un transfer de resurse financiare, care se produce în anumite condiții;
- ⇒ *sistem de fonduri* – de resurse financiare ce se constituie la anumite eșaloane ale economiei și se utilizează în scopuri precis determinate;
- ⇒ *sistem de planuri financiare* – care reflectă anumite procese prevăzute a se produce în economie, într-o perioadă de timp determinată;
- ⇒ *sistem de instituții și organe* – care participa la organizarea relațiilor, la constituirea și distribuirea fondurilor, precum și la elaborarea, executarea și controlul planurilor financiare.

Sistemul financiar al unei țări cu economie de piață are două componente:

- ☞ sistemul financiar public;
- ☞ sistemul financiar privat.

La rândul său, sistemul financiar public este alcătuit din relațiile care se reflectă în:

- ☒ bugetul de stat și bugetele locale;
- ☒ bugetul asigurărilor sociale de stat, bugetul asigurărilor sociale de sănătate și în alte bugete specifice asigurărilor sociale;
- ☒ relațiile generate de constituirea și repartizarea fondurilor speciale extrabugetare.

Relațiile economice ce constituie sistemul financiar privat sunt cele:

- de credit bancar;
- de asigurări și reasigurări de bunuri, persoane și răspundere civilă;
- generate de constituirea fondurilor la dispoziția întreprinderilor.

În România, sistemul financiar public cuprinde:

- ☐ bugetul administrației centrale (bugetul de stat);
- ☐ bugetele locale;
- ☐ bugetul asigurărilor sociale de stat;
- ☐ creditul acordat de băncile cu capital de stat;
- ☐ împrumuturile contractate de stat.
- ☐ finanțele societăților comerciale cu capital majoritar de stat.

În afara fondurilor publice de resurse financiare, în țara noastră există fonduri private, ca de exemplu:

- fondurile societăților comerciale private;
- fonduri de asigurare a societăților private;
- fonduri ale caselor de ajutor reciproc;
- fonduri ale societăților bancare private;
- fonduri ale societăților private de asigurări și reasigurări ș.a.

Fiecare țară întreține legături economice, politice și culturale cu celelalte țări aflate în zona sa geografică sau în altă regiune a mapamondului. Aceste legături sunt mai mult sau mai puțin intense, în funcție de interesele respectivelor țări și de asemănările dintre sistemele pe care acestea le-au adoptat în plan economic, politic etc.

Sistemul economic are o importanță deosebită, de rezultatele economice depinzând în cea mai mare măsură atât calitatea vieții populației, cât și poziția țării în plan internațional.

Sistemul economic adoptat la nivel național trebuie să țină seama de condițiile concrete din fiecare etapă istorică. El va trebui să dispună de o relativă stabilitate, respectiv reglarea activității economice se va realiza fie prin mijlocirea pieței concurențiale, fie prin intervenția statului (cu caracter preponderent imperativ). În țările cu economie planificată, instrumentul de bază al conducerii economiei naționale este „planul directivă”, în timp ce în țările cu economie de piață, rolul hotărâtor în reglarea (autoreglarea) proceselor economice îl are piața concurențială.

Mecanismul economic este o modalitate de funcționare a sistemului economic și a componentelor sale. El este format din totalitatea principiilor, corelațiilor, formelor, metodelor, instrumentelor și pârghiilor economice, reglementate legal, pe baza cărora și prin care agenții economici realizează, reglează și perfecționează propria lor activitate, ținând seama de principiul raționalității economice. Practic, mecanismul economic este alcătuit dintr-o serie de subsisteme de funcționare și reglare, cum sunt, de pildă, mecanismul prețurilor, mecanismul formării veniturilor, mecanismele bugetare, mecanismele bursiere etc. Mecanismul economic caracterizat prin raporturile libere între agenții economici este denumit mecanism al economiei de piață, iar cel bazat pe raporturi de comandă se numește mecanism al economiei planificate.

În vederea stabilirii echilibrului general economic într-o economie de piață, se folosesc numeroase mijloace, instrumente, instituții caracteristice pieței concurențiale care

joacă un rol hotărâtor în reglarea, respectiv autoreglarea, proceselor economice. În țările cu economie de piață, și cu atât mai mult în țările aflate în tranziție către o economie de piață, rolul statului acționează pe de o parte ca autoritate publică și, pe de alta parte, ca producător și consumator de bunuri și servicii, organizator și finanțator al asigurărilor și protecției sociale, bancher și contractant de împrumuturi, asigurător sau asigurat.

În domeniul financiar, mecanismul adoptat într-o economie de piață cuprinde numeroase elemente, prin intermediul cărora se produc efecte semnificative în domeniul financiar, dar și în domenii ce țin de economia reală, sectorul monetar - valutar ș.a. Cele mai importante elemente ale mecanismului financiar sunt:

- ⇒ sistemul fondurilor de resurse financiare;
- ⇒ pârghiile financiare utilizate de stat pentru a influența activitatea economică;
- ⇒ metodele utilizate în managementul financiar;
- ⇒ cadrul instituțional, respectiv instituțiile și organizațiile financiare;
- ⇒ cadrul juridic, alcătuit din legi, ordonanțe, hotărâri și alte reglementări cu caracter normativ în domeniul financiar.

Statul are un rol hotărâtor în repartizarea venitului național (a valorii nou create) prin prelevarea unei cote din acesta la fondurile de resurse financiare publice. De asemenea, statul influențează major activitatea economică prin instrumente economico-financiare, cum sunt impozitele și taxele, transferurile și subvențiile, creditul, dobânda, prețurile, cursul de schimb etc.

4.4.2. Instituții financiare

Activitatea financiară dintr-o țară democratică este gestionată de o multitudine de organe și organisme, cu diverse grade de subordonare, astfel:

☞ *organele puterii reprezentative*, reprezentate de Parlament, ca autoritate legislativă supremă. Acesta dezbate și aprobă programul de dezvoltare economică a țării și, coroborat cu acesta, bugetul public național (bugetul de stat, bugetele locale, bugetul asigurărilor sociale de stat). De asemenea, el aprobă sistemul de impozitare, legea de funcționare a sistemului bancar, a Ministerului Finanțelor și a celorlalte ministere, legea asigurărilor sociale, legea asigurărilor de bunuri, persoane și răspundere civilă, legea de funcționare a Curții de Conturi etc.

Parlamentul și consiliile județene, municipale, orașenești și comunale au în subordine organele administrației de stat, centrale și locale: Guvernul, ministerele, prefecturile și primăriile etc.

☞ *organe specializate ale puterii executive, cum sunt:*

- Guvernul, ca organ executiv suprem, analizează, avizează și înaintează spre aprobare Parlamentului, proiectul bugetului public național. Totodată, acesta exercită funcția de conducere și control a activității economico - financiare;
- Ministerul Finanțelor Publice:
 - elaborează proiectul bugetului public național;
 - inițiază proiecte de acte normative în domeniul financiar: contabilitate, fiscalitate, acoperirea deficitului bugetar etc;
 - fundamentează și urmărește în execuție echilibrul financiar, monetar, valutar;
 - asigură încasarea veniturilor bugetului public național, efectuând operațiunile de trezorerie;
 - acționează în vederea creării și menținerii pieței concurențiale și supraveghează evoluția prețurilor în economie;
 - exercită controlul și supravegherea financiară a organelor și instituțiilor de stat, regiilor autonome și societăților comerciale cu capital de stat;
 - coordonează Garda Financiară;
 - gestionează participațiile statului în societățile comerciale etc.
- Banca Națională a României, ca banca centrală a țării, are ca atribuții elaborarea și aplicarea politicii monetare și a politicii de curs de schimb, reglementarea și supravegherea prudențială a instituțiilor de credit, promovarea și monitorizarea bunei funcționări a sistemelor de plăți, emiterea bancnotelor și a monedelor, stabilirea regimului valutar și supravegherea respectării acestuia, precum și administrarea rezervelor internaționale ale României.
- băncile comerciale cu capital majoritar de stat (CEC Bank și Eximbank) efectuează operațiuni specifice financiare;

- ministerele și celelalte organe ale administrației publice centrale îndeplinesc funcțiuni financiare, precum elaborarea bugetelor de venituri și cheltuieli, repartizarea creditelor publice, controlul financiar etc.;
- regiile autonome și societățile comerciale cu capital majoritar de stat;
- consiliile județene și al municipiului București.
- consiliile comunale, orașenești, municipale și ale sectoarelor municipiului București.

4.4.3. Instrumente și politici financiare

Într-o economie centralizată statul poate folosi pârghiile administrative pentru reglarea sistemului economic. Aceste metode administrative nu înseamnă că au și succes în ce privește echilibrul pe termen mediu și lung al respectivei economii.

În schimb, într-o economie de piață, pârghiile administrative nu mai sunt posibile la o scară atât de largă, iar statul este nevoit să utilizeze alte mijloace de reglare a sistemul economico-financiar dintr-o țară. Astfel, sunt utilizate pârghiile economico – financiare.

Pârghiile economico-financiare sunt instrumente specifice cu ajutorul cărora organele publice acționează în vederea aplicării politicii economico - financiare pe care și-au propus-o.

O altă definiție întâlnită în literatura de specialitate ne arată că pârghiile economico-financiare constituie instrumente cu ajutorul cărora statul acționează pentru stimularea interesului economic al unei colectivități determinate sau al membrilor acesteia luați în mod individual pentru realizarea unui anumit obiectiv.

Printre pârghiile cu caracter financiar se pot enumera: impozitele și taxele, împrumuturile, subvențiile, transferurile, precum și cursul de schimb, ratele dobânzii ș.a.

Efectul de pârghie (*levier* în franceză sau *leverage* în engleză) reprezintă îmbunătățirea produsă de instrumentul sau metoda folosită. Acest efect se produce numai dacă rentabilitatea unei operațiuni este superioară costurilor capitalurilor care o finanțează.

Statul folosește pârghia impozitelor pentru stimularea producției, a investițiilor sau poate favoriza anumite sectoare economice. De asemenea, consumul poate fi stimulat printr-o politică adecvată a impozitelor pe consum (taxa pe valoarea adăugată, accize, taxele vamale), inclusiv exonerarea de aceste impozite pentru produsele livrate la export.

Reglementările financiare care privesc finanțele publice au un caracter obligatoriu și sunt unitare pentru toată țara. Prin aceste reglementări cu caracter legislativ sunt stabilite condițiile de prelevare a resurselor financiare publice, de distribuire a acestora, precum și modul de efectuare a controlului, inclusiv sancțiunile pentru situațiile de nerespectare a prevederilor legale.

Principalele probleme financiare care fac obiectul reglementărilor legislative (legi, hotărâri, ordonanțe, norme etc.) în țara noastră sunt:

- determinarea veniturilor și cheltuielilor bugetului public național și ale fondurilor extrabugetare;
- elaborarea, aplicarea și execuția bugetului de stat, a bugetelor locale și a bugetului asigurărilor sociale de stat;
- sistemul de impozite și taxe, inclusiv baza de impozitare, cota, condițiile de exonerare, aria geografică și instituțională de aplicare etc.;
- organele de execuție cu atribuții în finanțe publice;
- fondurile ce trebuie constituite de întreprinderile cu capital de stat;
- finanțarea cheltuielilor publice din fonduri publice, bugetare sau extrabugetare, fonduri private, donații etc.;
- regimul de amortizare a mijloacelor fixe;
- regimul asigurărilor și protecției sociale;
- regimul asigurărilor și reasigurărilor de bunuri, persoane și răspundere civilă, în lei și valută.

Reasigurarea reprezintă asigurarea asiguratorului sau asigurarea unei societăți de asigurare pentru unele riscuri, într-o anumită cotă, la o altă societate de asigurări mai puternică, prin cedarea unei părți din risc și unei părți din cota de asigurare.

- regimul împrumuturilor de stat pe piața internă și externă, mecanismul de emisiune, vânzare, recuperare și lombardare a efectelor publice.

Efectele publice reprezintă titluri care atestă o datorie a statului către deținătorul respectivelor efecte. Lombardarea este operația prin care băncile acordă împrumuturi sau avansuri garantate cu efecte publice, care se depun gaj.

- mecanismul depunerilor bancare și fructificarea acestora în favoarea persoanelor fizice și juridice deponente;

- mecanismul creditului bancar, decontărilor fără numerar, emisiunilor monetare, operațiunilor cu valute străine, regimul aurului și pietrelor prețioase;
- organizarea regiilor autonome și a societăților comerciale cu capital majoritar de stat etc.

De asemenea, autoritățile administrației centrale și locale au dreptul legal să intervină, prin intermediul unor mecanisme specifice, în viața economico - financiară, cu scopul de a dirija dezvoltarea acesteia în sensul promovat de programul economic al țării. Cele mai importante domenii în care statul intervine sunt:

- ✓ formarea și controlul sistemului de prețuri și tarife; combaterea speculei și concurenței ilicite;
- ✓ evoluția forței de muncă, a retribuirii acesteia, gradul ei de ocupare etc.;
- ✓ supravegherea pieței monetare, elaborarea și aplicarea unei politici monetare adecvate (cu caracter inflaționist sau deflaționist) ș.a.

Piața monetară este piața pe care băncile se împrumută între ele pe termen scurt. Existenta unei astfel de piețe este datorată faptului că unele au un surplus de încasări, iar altele au un surplus de plăți. De regulă, pe aceste piețe, creditorii sunt băncile centrale naționale, iar debitorii sunt băncile comerciale de stat și private.

Politica monetară și de credit este acea politică care are ca instrumente rata dobânzii, creditul și masa monetară. Ele se aplică diferențiat funcție de faza ciclului economic (avânt sau recesiune). Astfel, în condiții de avânt economic prelungit se majorează rata dobânzii și se impun restricții suplimentare la acordarea de credite, iar controlul asupra masei monetare devine mai riguros. Acestea au ca efect frânarea cererii de bunuri de consum și a investițiilor și, pe aceasta cale, a activității economice. În faza de recesiune economică se procedează invers: are loc reducerea ratei dobânzii, sporirea volumului de credite și a masei monetare, stimulând astfel cererea și investițiile, favorizând majorarea producției și a gradului de ocupare a forței de muncă.

În cadrul preocupărilor de conducere a unei țări un loc aparte îl ocupă obiectivele economice și sociale, respectiv: ritmul creșterii economice pe termen scurt, mediu și lung; atragerea și orientarea investițiilor brute de capital; dimensiunea consumului în perioada de referință; relațiile dintre sectorul public și cel privat; evoluția șomajului; indicele general al prețurilor; evoluția salariilor, pensiilor și a altor venituri ale populației; acțiunile întreprinse pentru educație, asistență medicală și protecție socială. La acestea se adaugă obiectivele și

acțiunile legate de apărarea națională, protecția mediului ambiant, ordinea internă, respectarea obligațiilor și angajamentelor asumate prin acorduri și tratate internaționale la care România este parte.

Metodele și mijloacele privind procurarea și dirijarea resurselor financiare, precum și instrumentele, instituțiile și reglementările financiare utilizate de stat pentru influențarea proceselor economice și a relațiilor sociale, într-o etapă determinată, constituie componente ale politicii financiare a acestuia.

Politica financiară face parte integrantă din politica generală a statului și îndeplinește un rol important în punerea în aplicare a programelor de dezvoltare economică, promovarea progresului tehnic și științific, formare profesională, recalificare și reîncadrare în muncă a șomerilor, ocrotirea sănătății populației, protecție socială, dezvoltarea culturii, protecția mediului, apărarea națională etc.

Totodată politica financiară nu constituie un scop în sine, ci împreună cu politica economică, politica socială, politica monetară etc., contribuie la realizarea unor obiective de mare importanță economică, de incontestabilă utilitate socială, de larg interes național ori cu profunde implicații internaționale, cu efecte benefice imediate sau mai îndepărtate.

Să ne reamintim

În literatura de specialitate, sistemul financiar are patru sensuri:

- ↳ *sistem de relații economice;*
- ↳ *sistem de fonduri;*
- ↳ *sistem de planuri financiare;*
- ↳ *sistem de instituții și organe.*

Pârghiile economico-financiare sunt instrumente specifice cu ajutorul cărora organele publice acționează în vederea aplicării politicii economico - financiare pe care și-au propus-o.

Efectul de pârghie (*levier* în franceză sau *leverage* în engleză) reprezintă îmbunătățirea produsă de instrumentul sau metoda folosită. Acest efect se produce numai dacă rentabilitatea unei operațiuni este superioară costurilor capitalurilor care o finanțează.



4.5. Rezumat

Sistemul financiar al unei țări cu economie de piață are două componente:

- ☞ sistemul financiar public;
- ☞ sistemul financiar privat.

La rândul său, sistemul financiar public este alcătuit din relațiile care se reflectă în:

- ☑ bugetul de stat și bugetele locale;
- ☑ bugetul asigurărilor sociale de stat, bugetul asigurărilor sociale de sănătate și în alte bugete specifice asigurărilor sociale;
- ☑ relațiile generate de constituirea și repartizarea fondurilor speciale extrabugetare.

Activitatea financiară dintr-o țară democratică este gestionată de o multitudine de organe și organisme, cu diverse grade de subordonare, astfel:

☞ *organele puterii reprezentative*, reprezentate de Parlament, ca autoritate legislativă supremă;

- *organe specializate ale puterii executive*, cum sunt: Guvernul, Ministerul Finanțelor Publice, Banca Națională a României etc.



4.6. Test de autoevaluare a cunoștințelor

1. Sistemul financiar al unei țări cu economie de piață are următoarele componente:

- a. sistem de fonduri și sistem de instituții/organe;
- b. sistem de planuri financiare și sistem de fonduri;
- c. sistem de relații economice și sistem de planuri financiare;
- d. sistem financiar public și sistem financiar privat;
- e. nici o variantă nu este corectă.

2. Relațiile economice ce nu constituie sistemul financiar privat sunt cele:

- a. de asigurare și reasigurare de bunuri, persoane și răspundere civilă;
- b. de repartizare a fondurilor speciale extrabugetare;
- c. de credit bancar;
- d. generate de constituirea fondurilor la dispoziția agenților economici;
- e. nici o variantă nu este corectă.

3. În România, sistemul financiar public nu include:

- a. bugetele locale;

- b. împrumuturile contractate de stat;
- c. bugetul asigurărilor sociale de stat;
- d. bugetul administrației centrale;
- e. nici o variantă nu este corectă.

4. Principalele probleme financiare care constituie obiectul reglementărilor legislative în România sunt:

- a. constituirea fondurilor societăților comerciale particulare;
- b. repartizarea fondurilor caselor de ajutor reciproc;
- c. elaborarea și execuția bugetului de stat, a bugetelor locale și a bugetului asigurărilor sociale de stat;
- d. constituirea fondurilor societăților cooperatiste;
- e. nici o variantă nu este corectă.

5. Literatura de specialitate nu atribuie sistemului financiar sensul de:

- a. sistem de planuri financiare;
- b. sistem de fonduri;
- c. sistem de instituții și organe;
- d. sistem de relații economice;
- e. nici o variantă nu este corectă.



4.7. Bibliografie recomandată

- a. Berea A.O., Pană C. O., 2011, *Finanțe publice*, Ed. Bren, București;
- b. Văcărel I. (coord.), 2007, *Finanțe publice*, Ediția a VI-a, Ed. Didactică și pedagogică, București;
- c. Moșteanu T. (coord), 2008, *Finanțe publice. Note de curs și aplicații pentru seminar*, Ediția a III-a, Ed. Universitară, București.

Unitatea de învățare 5.

Cheltuielile publice – conținut, factori de influență și clasificare



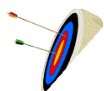
Cuprinsul unității de învățare 5

- 5.1. Introducere
- 5.2. Obiectivele unității de învățare 5
- 5.3. Durata medie de autoinstruire
- 5.4. Conținut
 - 5.4.1. Conținutul cheltuielilor publice
 - 5.4.2. Factorii de influență ai cheltuielilor publice
 - 5.4.3. Clasificarea cheltuielilor publice
- 5.5. Rezumat
- 5.6. Test de autoevaluare a cunoștințelor
- 5.7. Bibliografie recomandată



5.1. Introducere

Acestui capitol are ca obiective înțelegerea conceptului de cheltuieli publice, evidențierea factorilor care influențează cheltuielile publice și criteriile de clasificare a acestora.



5.2. Obiectivele unității de învățare 5

După parcurgerea unității de învățare, studenții vor fi capabili:

- să înțeleagă conceptul de cheltuială publică;
- să delimiteze factorii de influență ai cheltuielilor publice;
- să indice criteriile de clasificare ale cheltuielilor publice.



5.3. Durata medie de autoinstruire

Durata medie de parcurgere a primei unități de învățare este de aproximativ 2 ore.



5.4. Conținut

5.4.1. Conținutul cheltuielilor publice

Cheltuielile publice reprezintă elementul principal al funcției de repartitie a finanțelor publice, prin care sunt distribuite, pe destinații, resursele financiare publice. Într-un stat democratic autoritățile publice își exercită rolul de a asigura un trai decent populației și prin alocarea diverselor cheltuieli publice din fondurile colectate.

Putem defini **cheltuielile publice** ca fiind expresia relațiilor economico-sociale în formă bănească, ce se manifestă între stat, pe de o parte, și persoanele fizice și juridice, pe de altă parte, cu ocazia repartizării și utilizării resurselor financiare ale statului în scopul îndeplinirii funcțiilor acestuia.

Cheltuielile publice, efectuate din fondurile bugetului public național, fondurile extrabugetare sau fondurile instituțiilor publice, prin intermediul unor programe economice și sociale adecvate, reprezintă un important sistem de pârghii de reglare a economiei.

Cheltuielile efectuate în sectorul public prin intermediul instituțiilor publice care se acoperă fie de la bugetul de stat, fie prin bugetele proprii pe seama veniturilor obținute, reprezintă *cheltuieli publice*. Spre deosebire de acestea, *cheltuielile bugetare* se referă numai la acele cheltuieli care se acoperă de la bugetul administrației centrale de stat, din bugetele locale sau din bugetul asigurărilor sociale de stat. Astfel spus, cheltuielile bugetare sunt întotdeauna cheltuieli publice, dar nu toate cheltuielile publice sunt și cheltuieli bugetare.

Cheltuielile bugetare trebuie să respecte anumite reguli, potrivit legislației în vigoare:

- ↳ realizarea lor se efectuează numai dacă sunt prevăzute în bugetul pentru anul în curs, aprobat de Parlament;
- ↳ sumele alocate prin buget și cheltuite nu sunt rambursabile;
- ↳ prin organisme abilitate (Curtea de Conturi) se realizează un control preventiv și ulterior asupra alocării și utilizării fondurilor bugetare.

Conținutul economic al cheltuielilor publice se află în strânsă legătură cu efectul produs de acestea pe destinațiile lor. Când cheltuielile exprimă un consum definitiv de PIB înseamnă că statul le efectuează pentru cheltuielile curente, iar cheltuielile care exprimă un consum temporar sunt alcătuite din cheltuielile cu participarea statului la finanțarea formării brute a capitalului, a investițiilor în general.

Caracteristicile cheltuielilor publice sunt în strânsă corelație cu stadiul de dezvoltare a economiei naționale și cu nivelul de democratizare a țării. Ele cuprind trei mari categorii:

- ❖ cheltuielile publice realizate din fondurile bugetare și extrabugetare;
- ❖ cheltuielile publice efectuate din bugetele proprii ale instituțiilor sau întreprinderilor publice;
- ❖ cheltuielile organismelor internaționale din resurse publice prelevate de la membrii acestora.

5.4.2. Factorii de influență ai cheltuielilor publice

Factorii care influențează creșterea cheltuielilor publice se pot împărți în mai multe grupe, în funcție de impactul pe care îl au asupra evoluției cheltuielilor publice:

- a) *factori demografici*, care se referă la variația populației și a structurii acesteia din punct de vedere al vârstei, ocupării forței de muncă, nivelului de pregătire profesională. În funcție de acești factori, din fondurile publice se vor aloca sume mai mari sau mai mici pentru protecția socială, învățământ etc.;
- b) *factori economici*, care exprimă stadiul de dezvoltare al ansamblului economiei și al unor anumite sectoare economice, reflectând, totodată, prioritățile din programul economic al autorităților. De exemplu, în România, de primă necesitate pentru dezvoltarea economică și integrarea în ansamblul țărilor europene dezvoltate se află crearea infrastructurii rutiere, de comunicații etc.
- c) *factori sociali*, care țin seama de nivelul de trai al tuturor categoriilor populației din punct de vedere al vârstei, profesiunii, gradului de instruire etc.
- d) *urbanizarea* se referă la cheltuielile publice ce se efectuează în vederea creării unor condiții civilizate de locuit în centrele urbane, luând în considerare condițiile concrete ale zonei geografice respective;
- e) *factorii militari*, care vizează dotarea tehnică modernă și instruirea corespunzătoare a forțelor armate pentru a asigura apărarea țării și încadrarea ei din punct de vedere militar în unele structuri internaționale (NATO);
- f) *factori de ordin istoric*, care se referă la necesitatea rezolvării și, chiar, a eliminării unor probleme moștenite de la regimul politic anterior; acești factori vizează atât condițiile de viață ale populației, cât și dezvoltarea economică, inclusiv dotarea cu tehnologie a sectoarelor productive, structura economico-financiară a țării etc.;
- g) *factori politici*, care implică modificări majore, în întreaga viață socială și economică a țării. De asemenea, căile alese de administrația centrală pentru a accede la o

economie de piață diferă în funcție de opțiunea politică, ceea ce se reflectă considerabil în modul de distribuire a PIB.

5.4.3. Clasificarea cheltuielilor publice

Cheltuielile publice se pot clasifica după mai multe criterii, cele mai cunoscute fiind:

1. criteriul administrativ;
2. criteriul economic;
3. criteriul funcțional;
4. criteriul financiar;
5. rolul cheltuielilor publice în procesul reproducției sociale;
6. clasificția bugetară;
7. alte criterii utilizate de organisme financiare internaționale.

1. *Criteriul administrativ* ține seama de instituțiile (ministere, unități teritoriale etc.) prin intermediul cărora se efectuează cheltuielile publice. Există inconvenientul că la orice modificare a structurii instituționale, informațiile devin incompatibile ca serii de date.

2. După *criteriul economic*, cheltuielile publice se împart în două categorii:

- ✓ cheltuielile curente (de funcționare), care reprezintă un consum definitiv de PIB și se reînnoiesc anual. Ele cuprind:
 - cheltuielile privind serviciile publice sau administrative (remunerarea acestora);
 - cheltuielile de transfer, care pot avea caracter economic (subvenții acordate agenților economici pentru stimularea producției, pentru export, restructurare etc.) sau caracter social (burse, pensii, ajutoare, alocații sociale etc.).
- ✓ cheltuielile de capital, realizate în scopul investițiilor publice.

O altă variantă a clasificării economice a cheltuielilor publice cuprinde:

- cheltuielile pentru salarii și alte drepturi bănești de personal;
- cheltuielile materiale;
- cheltuielile de transfer;
- cheltuielile de investiții.

3. *Criteriul funcțional* împarte cheltuielile publice după domeniile și sectoarele de activitate spre care sunt dirijate resursele financiare publice sau alte destinații ale cheltuielilor legate de efectuarea unor transferuri între diferitele niveluri ale administrațiilor publice, plata dobânzilor la datoria publică sau constituirea de rezerve la dispoziția autorității executive.

4. Clasificarea după *criteriul financiar*, în funcție de modul în care cheltuielile publice afectează resursele financiare ale statului, împarte cheltuielile publice în:

- ✓ cheltuieli definitive (de investiții și de funcționare), care sunt majoritare;
- ✓ cheltuieli temporare sau operațiuni de trezorerie (finanțarea rambursării împrumuturilor, avansuri în contul unor furnituri, servicii etc.);
- ✓ cheltuieli virtuale sau posibile, cum sunt garanțiile acordate de stat pentru împrumuturi.

5. După *rolul cheltuielilor publice în procesul reproducției sociale*, avem:

- ✓ cheltuieli reale (negative) sunt cheltuielile cu întreținerea aparatului de stat, plata anuităților, dobânzilor și comisioanelor la împrumuturile de stat, întreținerea și dotarea armatei etc. Acestea reprezintă un consum definitiv de PIB;
- ✓ cheltuielile economice (pozitive) cuprind investițiile pentru dezvoltarea infrastructurii, crearea de noi întreprinderi etc. Acestea reprezintă o avansare a PIB.

6. *Clasificația bugetară* este următoarea:

- A. CHELTUIELI CURENTE;
- B. CHELTUIELI DE CAPITAL;
- C. ÎMPRUMUTURI ACORDATE;
- D. RAMBURSĂRI DE CREDITE.

7. Clasificarea pe care o utilizează instituțiile specializate, cum este Organizația Națiunilor Unite (ONU), se realizează pe baza criteriilor funcțional și economic.

A. Clasificarea ONU a cheltuielilor publice pe baza criteriului funcțional:

- ☒ servicii publice generale și de ordine publică;
- ☒ apărare;
- ☒ educație;
- ☒ sănătate;
- ☒ securitate socială și bunăstare;
- ☒ acțiuni economice;

- ☒ locuințe și servicii comunale;
- ☒ recreație, cultură și religie
- ☒ alte cheltuieli.

B. Clasificarea ONU a cheltuielilor publice pe baza criteriului economic:

- ☒ total cheltuieli publice:
- ☒ împrumuturi (minus rambursări):

Să ne reamintim

Putem defini **cheltuielile publice** ca fiind expresia relațiilor economico-sociale în formă bănească, ce se manifestă între stat, pe de o parte, și persoanele fizice și juridice, pe de altă parte, cu ocazia repartizării și utilizării resurselor financiare ale statului în scopul îndeplinirii funcțiilor acestuia.

Cheltuielile efectuate în sectorul public prin intermediul instituțiilor publice care se acoperă fie de la bugetul de stat, fie prin bugetele proprii pe seama veniturilor obținute, reprezintă *cheltuieli publice*. Spre deosebire de acestea, *cheltuielile bugetare* se referă numai la acele cheltuieli care se acoperă de la bugetul administrației centrale de stat, din bugetele locale sau din bugetul asigurărilor sociale de stat. Astfel spus, cheltuielile bugetare sunt întotdeauna cheltuieli publice, dar nu toate cheltuielile publice sunt și cheltuieli bugetare.



5.5. Rezumat

Cheltuielile publice reprezintă funcția de repartiție a finanțelor publice, prin care sunt repartizate, pe destinații, resursele financiare publice. Într-un stat democratic autoritățile publice își exercită rolul de a asigura un trai decent populației și prin alocarea diverselor cheltuieli publice din fondurile colectate.

Factorii care influențează creșterea cheltuielilor publice se pot împărți în mai multe grupe, în funcție de impactul pe care îl au asupra evoluției cheltuielilor publice, respectiv:

- a) factori demografici;
- b) factori economici;
- c) factori sociali;
- d) urbanizarea;

- e) factorii militari;
- f) factori de ordin istoric;
- g) factori politici.

Cheltuielile publice se pot clasifica după mai multe criterii, cele mai cunoscute fiind:

- Administrativ
- Economic
- Funcțional
- Financiar
- Rolul cheltuielilor publice în procesul reproduției sociale
- Clasificația bugetară
- Alte criterii utilizate de organismele financiare internaționale.



5.6. Test de autoevaluare a cunoștințelor

1. Cheltuielile publice reprezintă:

- a. o relație economică de constituire a fondurilor la dispoziția agenților economici;
- b. o relație economică de formare a fondurilor de resurse financiare publice;
- c. o relație economico-socială dintre stat și persoanele fizice/juridice;
- d. relații sociale de natură economică ce se stabilesc între indivizii unei societăți;
- e. nici o variantă nu este corectă.

2. Cheltuielile bugetare trebuie să respecte anumite reguli:

- a. sunt alocate prin legea bugetului și nu sunt rambursabile;
- b. sunt prevăzute în buget ca sume minime;
- c. sunt rambursabile dacă contribuabilul este nemulțumit de contraprestație;
- d. sunt la dispoziția președintelui țării;
- e. nici o variantă nu este corectă.

3. Nu reprezintă un factor care influențează cheltuielile publice:

- a. factorii de ordin istoric;
- b. factorii economici;

- c. urbanizarea;
- d. factorii demografici;
- e. nici o variantă nu este corectă.

4. Conform criteriului economic, cheltuielile publice se împart în:

- a. cheltuieli publice cu contraprestație și fără contraprestație;
- b. cheltuieli publice curente și cheltuieli publice de capital;
- c. cheltuieli publice definitive și cheltuieli publice temporare;
- d. cheltuieli publice speciale și cheltuieli publice globale;
- e. nici o variantă nu este corectă.

5. Conform criteriului financiar, cheltuielile publice se împart în:

- a. cheltuieli publice cu contraprestație, cheltuieli publice fără contraprestație și cheltuieli publice provizorii;
- b. cheltuieli publice materiale, cheltuieli publice de transfer și cheltuieli publice pentru investiții;
- c. cheltuieli publice definitive, cheltuieli publice provizorii și cheltuieli publice speciale;
- d. cheltuieli publice definitive, cheltuieli publice temporare și cheltuieli publice virtuale;
- e. nici o variantă nu este corectă.



5.7. Bibliografie recomandată

- a. Berea A.O., Pană C. O., 2011, *Finanțe publice*, Ed. Bren, București;
- b. Văcărel I. (coord.), 2007, *Finanțe publice*, Ediția a VI-a, Ed. Didactică și pedagogică, București;
- c. Moșteanu T. (coord), 2008, *Finanțe publice. Note de curs și aplicații pentru seminar*, Ediția a III-a, Ed. Universitară, București.

Unitatea de învățare 6.

Indicatori de evaluare ai cheltuielilor publice



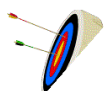
Cuprinsul unității de învățare 6

- 6.1. Introducere
- 6.2. Obiectivele unității de învățare 6
- 6.3. Durata medie de autoinstruire
- 6.4. Conținut
 - 6.4.1. Nivelul cheltuielilor publice
 - 6.4.2. Structura cheltuielilor publice
 - 6.4.3. Dinamica cheltuielilor publice
 - 6.4.4. Eficiența cheltuielilor publice
- 6.5. Rezumat
- 6.6. Test de autoevaluare a cunoștințelor
- 6.7. Bibliografie recomandată



6.1. Introducere

În cadrul acestui capitol vor fi analizate cheltuielile publice în vederea înțelegerii modalităților de raportare și a dinamicii acestora, din dorința de a evidenția raportul dintre efectele obținute și eforturile financiare depuse.



6.2. Obiectivele unității de învățare 6

După parcurgerea unității de învățare, studenții vor fi capabili:

- să înțeleagă conceptele de indicatori de nivel, structură și dinamică;
- să delimiteze indicatorii de nivel ai cheltuielilor publice de cei de structură ;
- să analizeze evoluția în dinamică a cheltuielilor publice .



6.3. Durata medie de autoinstruire

Durata medie de parcurgere a primei unități de învățare este de aproximativ 2 ore.



6.4. Conținut

6.4.1. Nivelul cheltuielilor publice

Politica financiară și bugetară a oricărui stat are la bază analiza cheltuielilor bazată pe două componente: clasificarea cheltuielilor pe baza criteriilor expuse în prezenta lucrare și indicatorii cheltuielilor publice.

Cheltuielile publice pot fi analizate din punct de vedere static sau dinamic. Analiza dinamică pune în evidență evoluția nominală, în timp, a cheltuielilor publice, iar corelată cu indicele de inflație se poate stabili evoluția reală.

a) Cheltuieli publice totale, în valoare nominală, în prețuri curente

Cheltuieli publice totale 351.291,8 miliarde lei prevăzute pentru anul 2006.

b) Cheltuieli publice totale, în mărime reală, în prețuri constante

Acest indicator ia în calcul indicele de creștere a prețurilor pentru a putea realiza o comparație reală a cheltuielilor publice realizate în ani diferiți. Astfel, cheltuielile publice ce se utilizează în comparație se aduc în prețurile dintr-un anumit an de referință. De exemplu CP din anul 2006 exprimate în prețurile din anul 2003 se calculează:

$$CP_{2006/2003} = \frac{CP_{2006}}{I_{2006/2003}}, \text{ unde } I_{2006/2003} \text{ este indicele de creștere a prețurilor din anul}$$

2006 față de anul 2003.

$$\text{Indicele de creștere a prețurilor se calculează astfel: } I_{2006/2003} = \frac{PIB_{2006}}{PIB_{2003}} \cdot 100$$

Indicatorul cheltuieli publice în expresie nominală sau reală este util pentru a reflecta volumul acestora în monedă națională, pentru efectuarea analizelor pe plan intern, național.

c) Ponderea cheltuielilor publice în P.I.B.

Acest indicator are avantajul utilizării în comparații internaționale, deoarece exprimă, procentual, cât reprezintă cheltuielile publice în PIB-ul unei țări. Efectuând aceleași calcule pentru două sau mai multe țări se pot face aprecieri asupra nivelului alocat de fiecare țară pentru cheltuielile publice din produsul intern brut realizat.

$$CP_{2005, PIB} = \frac{CP_{2005}}{PIB_{2005}} \cdot 100$$

d) Cheltuielile publice pe locuitor

Indicele se poate calcula la nivel național prin raportarea cheltuielilor publice la numărul de locuitori:

$$CP_{2006,locuitor} = \frac{CP_{2006}}{nr.locuitori}, \text{ sau}$$

la nivel internațional, prin raportarea la USD sau EURO.

$$CP_{2006,USD,locuitor} = \frac{\frac{CP_{2006}}{curs_{Lei/USD}}}{nr.locuitori} \quad CP_{2006,Euro,locuitor} = \frac{\frac{CP_{2006}}{curs_{Lei/Euro}}}{nr.locuitori}$$

6.4.2. Structura cheltuielilor publice

a) Raportarea la cheltuielile publice totale

Un indicator esențial în repartizarea echitabilă a cheltuielilor publice, pe domenii de interes, îl reprezintă structura cheltuielilor. Calculul se realizează prin raportarea unei cheltuieli publice alocată unui anumit domeniu, dintr-o clasificare a cheltuielilor pe baza unor criterii (economic, administrativ, financiar, ș.a.) la cheltuielile publice totale.

$$CP_{2006,educatie / CPt} = \frac{CP_{2006,educatie}}{CP_{2006,totale}} \cdot 100$$

b) Raportarea la PIB

$$CP_{2006,educatie / CPt} = \frac{CP_{2006,educatie}}{PIB_{2006}} \cdot 100$$

6.4.3. Dinamica cheltuielilor publice

a) *Modificarea nominală a cheltuielilor publice* – reprezintă comparația cheltuielilor publice exprimate în prețuri curente.

$$\Delta CP_n = CP_a - CP_b$$

unde CP_a și CP_b – cheltuielile publice în anul „a”, respectiv anul „b”.

b) *Modificarea reală a cheltuielilor publice* – reprezintă comparația cheltuielilor publice exprimate în prețuri constante, adică prețurile curente aduse prin indicele de creștere a prețurilor la același an de referință.

$$\Delta CP_r = CP_{r,a} - CP_{r,b} = \frac{CP_a}{I_{a/ref}} - \frac{CP_b}{I_{b/ref}}$$

unde,

$CP_{r,a}$ și $CP_{r,b}$ – cheltuielile publice din anul „a”, respectiv „b”, în prețuri reale (constante),

$I_{a/ref}$ - indicele de creștere a prețurilor din anul „a” față de anul de referință „ref”

$I_{b/ref}$ - indicele de creștere a prețurilor din anul „b” față de anul de referință „ref”

c) *Modificarea ponderii cheltuielilor publice în produsul intern brut*

Calculul indicelui pentru anii „a”, respectiv „b” este:

$$\Delta CP_{/PIB,a/b} = \frac{CP_a}{PIB_a} \cdot 100 - \frac{CP_b}{PIB_b} \cdot 100$$

d) *Modificarea cheltuielilor publice pe locuitor, pentru anii „a” și „b” se calculează astfel:*

$$\Delta CP_{/loc,a/b} = \frac{CP_a}{nr.loc_a} - \frac{CP_b}{nr.loc_b}$$

e) *Modificarea structurii cheltuielilor publice*

$$\Delta CP_{i,a/b} = \frac{CP_{i,a}}{CP_a} \cdot 100 - \frac{CP_{i,b}}{CP_b} \cdot 100$$

unde:

$CP_{i,a}$ – cheltuielile publice ale categoriei „i” (ex.: educație) în anul „a”, respectiv „b”

CP_a – cheltuielile publice totale în anul „a”, respectiv „b”

f) *Indicatorul privind corespondența dintre creșterea cheltuielilor publice și creșterea PIB*

$$k = \frac{I_{CP_{1/0}}}{I_{PIB_{1/0}}}$$

unde,

$I_{CP_{1/0}}$ - indicele creșterii cheltuielilor publice în perioada 1 față de 0

$I_{PIB_{1/0}}$ - indicele creșterii PIB în perioada 1 față de 0

g) *Elasticitatea cheltuielilor publice față de PIB, ce măsoară amploarea reacției cheltuielilor publice la modificarea PIB și se calculează astfel:*

$$e_{CP} = \frac{\Delta CP_{1/0} / CP_0}{\Delta PIB_{1/0} / PIB_0}$$

Dacă:

- ✓ $e_{CP} > 1$ rezultă o tendință mai mare de utilizare a PIB pentru finanțarea cheltuielilor publice, adică CP sunt elastice față de PIB;
- ✓ $e_{CP} = 1$ utilizare constantă;
- ✓ $e_{CP} < 1$ rezultă o tendință de restrângere a proporției CP în PIB, adică CP sunt inelastice față de PIB.

6.4.4. Eficiența cheltuielilor publice

Eficiența cheltuielilor publice – reprezintă raportul dintre efectele obținute și eforturile (financiare) corespunzătoare.

Eficiența cheltuielilor publice este apreciată de factorii de decizie politică și executivi, ce coordonează procesul de utilizare a fondurilor alocate. În cadrul acestui proces complex pot fi găsite soluții de minimizare a costurilor, a investițiilor sau a cheltuielilor curente privind obținerea și distribuirea în condiții optime.

Se realizează în cele mai bune condiții, de optim social, eficiența cheltuielilor, atunci când:

- este posibilă alegerea alternativei celei mai puțin costisitoare, în raport cu rezultatul final al serviciului public, pentru care se dorește creșterea cantitativă a serviciului public;
- modernizarea, din punctul de vedere al producerii serviciului public, în vederea maximizării utilității la consumator, dată de satisfacția performanțelor;
- maximizarea utilității la consumator, comportând și latura economică (cel mai mic preț plătit și cel mai mic cost de utilizare);
- puterea de previziune în cadrul unui orizont de timp stabilit.

Avantajele coroborării tuturor acestor aspecte:

- minimizarea costurilor proiectelor obiectivelor de finanțat cu realizarea unor costuri sociale minime (reducerea fiscalității, îndeplinirea și altor obiective, deficit bugetar mai mic, ș.a.);
- prețuri accesibile plătite de consumatori (acolo unde este cazul);
- creșterea calității consumului de bunuri publice.

Concluziile moderne la care a ajuns cercetarea științifică în domeniul eficienței cheltuielilor sunt următoarele:

1. Serviciile publice nu trebuie să fie furnizate întotdeauna în mod gratuit;

2. Oriunde este posibil, furnizarea publică se servicii publice trebuie să fie înlocuită cu furnizarea privată;
3. Opțiunea privind furnizarea serviciilor publice poate fi restabilită la mecanismele cvasi-piață, prin utilizarea de cupoane sau bonuri valorice.

Să ne reamintim

Politica financiară și bugetară a oricărui stat are la bază analiza cheltuielilor bazată pe două componente: clasificarea cheltuielilor pe baza criteriilor expuse în prezenta lucrare și indicatorii cheltuielilor publice.



6.5. Rezumat

Cheltuielile publice pot fi analizate din punct de vedere static sau dinamic.

*Un indicator esențial în repartizarea echitabilă a cheltuielilor publice, pe domenii de interes, îl reprezintă **structura cheltuielilor**.*

Creșterea nominală a cheltuielilor publice – reprezintă comparația cheltuielilor publice exprimate în prețuri curente.

Creșterea reală a cheltuielilor publice – reprezintă comparația cheltuielilor publice exprimate în prețuri constante, adică prețurile curente aduse prin indicele de creștere a prețurilor la același an de referință.

Eficiența cheltuielilor publice – reprezintă raportul dintre efectele obținute și eforturile (financiare) corespunzătoare.

Eficiența cheltuielilor publice este apreciată de factorii de decizie politică și executivi, ce coordonează procesul de utilizare a fondurilor alocate.



6.6. Test de autoevaluare a cunoștințelor

1. Când coeficientul de elasticitate al cheltuielilor publice aferente unui sector de activitate față de variația produsului intern brut este supraunitar, înseamnă că politica bugetară urmărește:

- a) să găsească alte surse de finanțare decât cele publice pentru acest sector
- b) să promoveze metode și tehnici moderne de alocare a fondurilor extrabugetare

- c) să diminueze implicarea statului în sectorul respectiv
- d) să susțină activitatea sectorului respectiv
- e) să mențină parametrii activității din acest sector la nivelul exercițiului bugetar anterior

2. Se cunosc următoarele informații despre statul "X":

Nr. Cr t.	Indicatori	U.M.	Anul N-3	Anul N+3
1.	Cheltuielile bugetului de stat	u.m.	3.805	5.920
2.	Cheltuielile bugetelor locale	u.m.	1.700	2.800
3.	Cheltuielile bugetului asigurărilor sociale de stat	u.m.	?	?
4.	Transferuri între bugete	u.m.	300	644
5.	Cheltuielile bugetului general consolidat	u.m.	6.140	9.522
6.	Indicele prețurilor constante, anul N=100%	%	88	111
7.	Produsul Intern Brut	u.m.	10.280	14.800

Să se determine pentru statul "X" elasticitatea cheltuielile bugetului asigurărilor sociale de stat față de Produsul Intern Brut (e).

- a) $e = 0,458$
- b) $e = 1,547$
- c) $e = 1,897$
- d) $e = 1,243$
- e) $e = 4,255$

3. Indicatorii de dinamică ai cheltuielilor publice sunt:

- a) creșterea nominală și creșterea reală a cheltuielilor publice, modificarea ponderii cheltuielilor publice în PIB, modificarea volumului mediu al cheltuielilor publice ce revin pe un locuitor, modificarea structurii cheltuielilor publice, indicatorul privind corespondența dintre creșterea cheltuielilor publice și creșterea PIB, elasticitatea cheltuielilor față de PIB;
- b) creșterea nominală și creșterea reală a cheltuielilor publice, modificarea ponderii cheltuielilor publice în PIB, modificarea volumului mediu al cheltuielilor publice ce revin pe un locuitor, modificarea structurii cheltuielilor publice, indicatorul privind corespondența

dintre creșterea cheltuielilor publice și creșterea PIB, elasticitatea cheltuielilor față de PIB, legea lui Wagner;

c) creșterea nominală și creșterea reală a cheltuielilor publice, modificarea ponderii cheltuielilor publice în PIB, modificarea volumului mediu al cheltuielilor publice ce revin pe un locuitor, modificarea structurii cheltuielilor publice, indicatorul privind corespondența dintre creșterea cheltuielilor publice și creșterea PIB, elasticitatea cheltuielilor față de PIB, analizele lui Peacock și Wiseman;

d) creșterea nominală și creșterea reală a cheltuielilor publice, modificarea ponderii cheltuielilor publice în PIB, modificarea volumului mediu al cheltuielilor publice ce revin pe un locuitor, modificarea structurii cheltuielilor publice, indicatorul privind corespondența dintre creșterea cheltuielilor publice și creșterea PIB, elasticitatea cheltuielilor față de PIB, macromodelele de creștere a cheltuielilor publice;

e) creșterea nominală și creșterea reală a cheltuielilor publice, modificarea ponderii cheltuielilor publice în PIB, modificarea volumului mediu al cheltuielilor publice ce revin pe un locuitor, modificarea structurii cheltuielilor publice, indicatorul privind corespondența dintre creșterea cheltuielilor publice și creșterea PIB, elasticitatea cheltuielilor față de PIB, elasticitatea cererii în funcție de venituri.

4. Se dau datele de mai jos:

Indicatori	U.M.	Suma
Cheltuieli de personal	mld lei	23458
Cheltuieli materiale și servicii	mld lei	56145
Subvenții	mld lei	9875
Dobânzi aferente datoriei publice	mld lei	4587
Rezerve	mld lei	2578
Cheltuieli de capital	mld lei	45879

Să se determine:

A) Cheltuielile curente:

1. 94065 mld lei;
2. 96643 mld lei;
3. 142522 mld lei;

B) Ponderea cheltuielilor de personal în cadrul cheltuielilor curente:

1. 24,27% ;

2. 24,93% ;

3. 16,45% ;

a) A1,B1;

b) A1,B2;

c) A2, B1;

d) A2,B3;

e) A3, B2.

5. Pe baza datelor de mai jos, referitoare la statul A, să se calculeze pentru anul N+1:

A: Volumul cheltuielilor publice totale consolidate (CPTC) (mld. u.m.)

B: Creșterea nominală relativă a CPTC (%)

C: Creșterea reală relativă a CPTC (%)

D: Ponderea CPTC în PIB (%)

	u.m.	N	N+1
Cheltuielile bugetului de stat	mld. u.m.	8.500	16.200
Cheltuielile bugetelor locale	mld. u.m.	8.000	10.500
Cheltuielile bugetului asigurărilor sociale de stat	mld. u.m.	3.250	4.800
Transferuri între bugete	mld. u.m.	1.425	2.975
Cheltuielile fondurilor extrabugetare	mld. u.m.	4.125	5.473
Indice prețuri constante 2000=100	%	138	153
PIB	mld. u.m.	50.000	70.000

a) A: 35.750; B: 45,50%; C: 39,23%; D: 48,57%

b) A: 31.375; B: 53,05%; C: 23,07%; D: 44,40%

c) A: 25.238; B: 51,44%; C: 38,00%; D: 52,67%

d) A: 35.000; B: 50,00%; C: 35,50%; D: 45,00%

e) A: 33.998; B: 51,44%; C: 36,59%; D: 48,57%



6.7. Bibliografie recomandată

- a. Berea A.O., Pană C. O., 2011, *Finanțe publice*, Ed. Bren, București;
- b. Văcărel I. (coord.), 2007, *Finanțe publice*, Ediția a VI-a, Ed. Didactică și pedagogică, București;
- c. Moșteanu T. (coord), 2008, *Finanțe publice. Note de curs și aplicații pentru seminar*, Ediția a III-a, Ed. Universitară, București.

Unitatea de învățare 7.

Resursele financiare publice



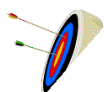
Cuprinsul unității de învățare 7

- 7.1. Introducere
- 7.2. Obiectivele unității de învățare 7
- 7.3. Durata medie de autoinstruire
- 7.4. Conținut
 - 7.4.1. Conținutul și structura resurselor financiare publice
 - 7.4.2. Structura resurselor financiare publice în țările europene
- 7.5. Rezumat
- 7.6. Test de autoevaluare a cunoștințelor
- 7.7. Bibliografie recomandată
- 7.8. Temă de control



7.1. Introducere

Obiectivele acestui capitol sunt înțelegerea conceptelor de resurse financiare și resurse financiare publice, evidențierea factoriilor care determină creșterea resurselor financiare publice, precum și structurarea fondurilor de resurse financiare



7.2. Obiectivele unității de învățare 7

După parcurgerea unității de învățare, studenții vor fi capabili:

- să înțeleagă conceptul și conținutul resurselor financiare publice;
- să delimiteze structura resurselor financiare publice;
- să indice particularitățile structurale ale resurselor financiare publice în UE .



7.3. Durata medie de autoinstruire

Durata medie de parcurgere a primei unități de învățare este de aproximativ 2 ore.



7.4. Conținut

7.4.1. Conținutul și structura resurselor financiare publice

Resursele financiare ale economiei naționale reprezintă totalitatea mijloacelor bănești necesare realizării obiectivelor economice, sociale sau de alta natură, într-un anumit interval de timp.

La nivel național, resursele financiare, cuprind:

- ↳ resursele financiare ale autorităților și instituțiilor publice;
- ↳ resursele financiare ale agenților economici și instituțiilor private;
- ↳ resursele financiare ale populației.

Factorii care determină nivelul resurselor financiare sunt:

- ✓ volumul și structura producției;
- ✓ nivelul prețurilor;
- ✓ raportul dintre formarea brută de capital și consum.

Resursele financiare publice cuprind resursele administrației de stat centrale și locale, resursele destinate protecției și asigurărilor sociale de stat, precum și resursele instituțiilor și autorităților publice cu caracter autonom.

Resursele financiare ale administrației centrale de stat cuprind impozitele, taxele, veniturile nefiscale, împrumuturile etc. Pe lângă aceste tipuri de resurse, administrația de stat locală poate dispune de venituri fiscale și nefiscale prelevate la nivel local, precum și de transferuri de la bugetul de stat.

Având un caracter limitat, resursele financiare trebuie să fie alocate astfel încât să se producă toate categoriile de bunuri: publice, private și mixte. Raportul dintre producția bunurilor publice și bunurile private este determinat de decizia privind alocarea resurselor între sectorul public și cel privat. Statul, prin intermediul guvernului, acționează în trei direcții: în calitate de producător, de consumator de bunuri și de partener al vieții publice care reglementează și intervine pentru a asigura funcționarea normală a pieței.

Alocarea efectivă a resurselor între sectorul public și cel privat determină o anumită proporție între acestea, putându-se accepta că alocarea resurselor este optimă dacă cerințele consumatorilor sunt satisfăcute la nivel maxim.

Gradul de bunăstare socială, satisfacția sau utilitatea se diminuează dacă societatea consumă fie prea multe bunuri publice, fie prea multe bunuri private.

Factorii care determină creșterea resurselor financiare publice sunt:

☞ factori economici, care determină creșterea PIB;

☞ factori monetari (dobânda, creditul, masa monetară) care-și transferă influența în preț. Creșterea prețurilor (fenomenul majorării ratei inflației) poate să conducă la sporirea salariilor, a profiturilor și, de aici, la creșterea impozitelor directe (aceasta fiind numai o creștere nominală);

☞ factori sociali, datorită redistribuirii resurselor financiare în scopuri de educație, cultură sănătate etc.;

☞ factori demografici;

☞ factori politici și militari (apărare, menținerea în organisme internaționale ș.a.);

☞ factori de natură financiară (existența unui deficit bugetar etc.).

Resursele financiare se constituie din:

⊙ venituri cu caracter fiscal; gradul de fiscalitate (totalitatea impozitelor și taxelor raportată la PIB) nu poate fi mărit peste un anumit nivel, deoarece se ajunge la un prag de descurajare a activității productive;

⊙ resursele de trezorerie; acestea constau în împrumuturi pe termen scurt contractate de stat prin emisiunea de bonuri de tezaur; statul emite bonuri de tezaur pentru acoperirea golurilor temporare de casă ale bugetului de stat sau pentru sprijinirea financiară a unor instituții publice sau administrații locale;

⊙ resurse provenind din împrumuturi; acestea reprezintă datorie publică pe termen mediu sau termen lung;

⊙ finanțarea prin emisiune monetară fără acoperire; asemenea operațiune are efecte negative, având cu un caracter puternic inflaționist.

Resursele financiare publice pot fi grupate după mai multe criterii:

a. după regularitatea cu care se încasează la bugetul public național:

- resurse ordinare (venituri fiscale, cotizații de asigurări sociale și venituri nefiscale¹);
- resurse extraordinare, la care recurge statul când resursele curente nu acoperă cheltuielile: emisiuni de monedă fiduciară (bancnote și monezi), împrumuturi de stat interne și externe, ajutoare etc.

b. după proveniența resurselor, există:

- resurse interne: impozite, taxe etc.;

¹ Veniturile nefiscale sunt prelevări la buget cu titlu de dividend, redevențe, chirii, arenze etc. de la întreprinderi și instituții de stat, veniturile de la instituțiile publice ș.a.

- resurse externe, în general împrumuturi externe de la organisme internaționale, bănci și syndicate bancare internaționale, ajutoare nerambursabile etc.

Fiecare componentă a sistemului financiar cuprinde unul sau mai multe fonduri de resurse financiare. Aceste fonduri pot fi structurate după diferite criterii, astfel:

a. după nivelul la care se constituie:

- la nivel central: fondul bugetului de stat, al asigurărilor sociale, ale asigurărilor de bunuri, persoane și răspundere civilă, fondurile de creditare etc.;
- la nivel mediu (local): fondurile bugetare ale județelor, municipiilor, orașelor și comunelor;
- la nivel microeconomic: fondurile proprii ale societăților comerciale, instituțiilor și persoanelor fizice.

b. după destinația pentru care s-au constituit:

- fonduri realizate în scopul înlocuirii mijloacelor fixe scoase din uz din cauza uzurii fizice sau morale și fondurile de dezvoltare pentru achiziționarea de mijloace circulante – fondurile proprii ale întreprinderilor, fondurile procurate de pe piețele financiare sau prin credite bancare, provenite din alocațiile de la fondurile bugetare și extrabugetare ale statului sau din economiile populației;
- fonduri de consum, utilizate în realizarea acțiunilor sociale. Ele reprezintă o parte din fondurile bugetului de stat și bugetelor locale, ale bugetului asigurărilor sociale de stat, ale populației;
- fonduri de rezervă, înscrise ca atare în bugetul de stat și în bugetele locale pentru acțiuni neprevăzute sau pentru asigurarea contra riscului și/sau constituite la dispoziția întreprinderilor pentru acoperirea eventualelor pierderi;
- fonduri de asigurare, constituite cu acest titlu la dispoziția societăților de asigurări.

c. după forma de proprietate:

- fonduri proprietate publică, respectiv fondurile bugetului public național (bugetul de stat, bugetul asigurărilor sociale de stat, bugetele locale) și cele extrabugetare, fondurile proprii ale întreprinderilor de stat și instituțiilor publice, fondurile băncilor și societăților de asigurări cu capital de stat etc. Aceste fonduri pot fi grupate în funcție de calitatea pe care o are statul la

constituirea lor: ca autoritate publică, ca agent economic și ca asigurator sau bancher.

- fonduri private, ale agenților economici, băncilor etc. cu capital privat;
- fonduri cooperatiste.

d. după titlul cu care sunt formate aceste fonduri:

- fonduri constituite prin prelevări obligatorii, nerambursabile (impozite, taxe, contribuții de asigurări sociale etc.);
- fonduri obținute prin prelevări facultative și cu titlu rambursabil (depuneri în sistemul bancar, subscrieri la împrumuturile de stat);
- fonduri provenite din transferuri externe rambursabile sau nerambursabile.

7.4.2. Structura resurselor financiare publice în țările europene

Din punct de vedere a structurii, resursele financiare publice s-au diversificat, fiind într-o schimbare permanentă a ponderilor diverselor elemente constitutive.

În prezent, în țările europene, structura resurselor financiare publice este asemănătoare cu cea a provenienței resurselor, astfel:

- a.* prelevări cu caracter obligatoriu;
- b.* resursele trezoreriei statului;
- c.* emisiunea monetară;
- d.* datoria publică;
- e.* alte resurse.

a. Prelevările cu caracter obligatoriu:

Impozitele, taxele și contribuțiile au ponderea majoritară în totalul resurselor publice pe perioada unui exercițiu financiar. Totodată impozitele reprezintă originea principală și esențială a resurselor financiare publice, cu o istorie proprie, strâns legată de cea a statului și a banilor, ca mijloc de plată a obligațiilor.

b. Resursele trezoreriei statului:

La Trezoreria statului se face apel doar temporar și pe perioade scurte pentru a acoperi o parte din resursele publice. Resursele astfel procurate au și un caracter rambursabil, reprezentând în fapt acoperirea temporară a „golurilor de casă”.

c. Emisiunea monetară:

De cele mai multe ori are scopul acoperirii deficitelor bugetare trimestriale, semestriale sau anuale cu efecte inflaționiste în perioadele următoare. Emisiunea monetară fără o acoperire în bunuri și servicii pe piață are inconveniente pe plan social și economic. Pentru emisiunea monetară răspunde, în principal, banca centrală care veghează la echilibrul dintre masa monetară și totalitatea bunurilor aflate pe piață.

Dacă împrumutul s-a efectuat pentru acoperirea unor cheltuieli curente de consum, acest consum realizează o absorbție de bunuri de pe piață (cu plusul de numerar emis), deci o creștere a cantității de bani pe piață, ceea ce va conduce la mărirea prețurilor și, implicit, a inflației și la scăderea puterii de cumpărare dacă veniturile nominale ale populației nu se modifică.

Realizarea echilibrului pierdut din cauza emisiunii monetare se poate face prin retragerea din piață, parțială sau totală, a acelei emisiuni.

d. Datoria publică

Datoria publică sau împrumutul public constituie o modalitate prin care resursele temporar disponibile din societate sunt atrase pentru finanțarea cheltuielilor publice, urmând a fi rambursate ulterior. Restituirea datoriei este însoțită întotdeauna de o remunerare sub forma unor dobânzi, comisioane sau servicii.

Pe piața internă împrumuturile de stat provin, în general, de la deținătorii de capitaluri bănești temporar libere. Când statul apelează la împrumuturi externe, rambursarea acestora și achitarea dobânzilor provoacă dezechilibre ale balanței de plăți externe dacă împrumuturile nu sunt utilizate în scopuri productive.

e. Alte resurse:

Statul poate atrage și alte resurse pentru satisfacerea necesităților, acestea având caracter excepțional și au destinație determinată, de regulă. Formele sub care se prezintă sunt: sponsorizări, ajutoare, împrumuturi nerambursabile condiționate de anumite destinații, confiscările făcute de organismele statului, bunurile rămase fără proprietar ș.a.

Să ne reamintim

Resursele financiare ale economiei naționale reprezintă totalitatea mijloacelor bănești necesare realizării obiectivelor economice, sociale sau de alta natură, într-un anumit interval de timp.

Resursele financiare publice cuprind resursele administrației de stat centrale și locale, resursele destinate protecției și asigurărilor sociale de stat, precum și resursele instituțiilor și autorităților publice cu caracter autonom.



7.5. Rezumat

Resursele financiare ale administrației centrale de stat cuprind impozitele, taxele, veniturile nefiscale, împrumuturile etc. Pe lângă aceste tipuri de resurse, administrația de stat locală poate dispune de venituri fiscale și nefiscale prelevate la nivel local, precum și de transferuri de la bugetul de stat.

Factorii care determină creșterea resurselor financiare publice sunt:

- ☞ factori economici;
- ☞ factori;
- ☞ factori sociali;
- ☞ factori demografici;
- ☞ factori politici și militari (apărare, menținerea în organisme internaționale ș.a.);
- ☞ factori de natură financiară (existența unui deficit bugetar etc.).

Resursele financiare se constituie din:

- ⊙ venituri cu caracter fiscal;
- ⊙ resursele de trezorerie;
- ⊙ resurse provenind din împrumuturi;
- ⊙ finanțarea prin emisiune monetară fără acoperire.

În țările europene, structura resurselor financiare publice este asemănătoare cu cea a provenienței resurselor, astfel:

- a. prelevări cu caracter obligatoriu;
- b. resursele trezoreriei statutului;
- c. emisiunea monetară;
- d. datoria publică;
- e. alte resurse.



7.6. Test de autoevaluare a cunoștințelor

1. Factorii care determină nivelul resurselor financiare sunt:
 - a. nivelul prețurilor;
 - b. structura producției;
 - c. raportul dintre formarea brută de capital și consum;
 - d. volumul producției;
 - e. toate variantele sunt corecte.

2. Factori care nu determină creșterea resurselor financiare publice:
 - a. factori sociali;
 - b. factori monetari;
 - c. factori de ordin istoric;
 - d. factori politici;
 - e. factori economici.

3. După regularitatea cu care se încasează la bugetul de stat, resursele financiare publice se împart în:
 - a. resurse interne și resurse externe;
 - b. resurse extraordinare și resurse ordinare;
 - c. resurse centrale și resurse locale;
 - d. toate variantele sunt corecte;
 - e. nici o variantă nu este corectă.

4. După titlul cu care sunt formate, fondurile de resurse financiare se împart în:
 - a. fonduri obținute prin prelevări facultative, fonduri obținute prin prelevări obligatorii și fonduri alimentate din transferuri;
 - b. fonduri proprietate publică, fonduri private și fonduri cooperatiste;
 - c. fonduri constituite la nivel central, fonduri constituite la nivel mediu și fonduri constituite la nivel microeconomic;
 - d. fonduri pentru înlocuirea mijloacelor fixe, fonduri de consum, fonduri de rezervă și fonduri de asigurare;

e. nici o variantă nu este corectă.

5. În țările europene, structura resurselor financiare publice este influențată de proveniența resurselor, astfel:

- a. emisiune monetară;
- b. resurse ale trezoreriei statului;
- c. datoria publică;
- d. prelevări cu caracter obligatoriu;
- e. toate variantele sunt corecte.



7.7. Bibliografie recomandată

- a. Berea A.O., Pană C. O., 2011, *Finanțe publice*, Ed. Bren, București;
- b. Văcărel I. (coord.), 2007, *Finanțe publice*, Ediția a VI-a, Ed. Didactică și pedagogică, București;
- c. Moșteanu T. (coord), 2008, *Finanțe publice. Note de curs și aplicații pentru seminar*, Ediția a III-a, Ed. Universitară, București.



7.8. Temă de control / Laborator / Lucrare practică / Proiect

Test semestrial din tematica abordată în primele 6 unități de învățare.

Unitatea de învățare 8.

Impozitele – noțiuni fundamentale



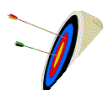
Cuprinsul unității de învățare 8

- 8.1. Introducere
- 8.2. Obiectivele unității de învățare 8
- 8.3. Durata medie de autoinstruire
- 8.4. Conținut
 - 8.4.1. Elementele impozitului
 - 8.4.2. Principii de impunere
 - 8.4.3. Așezarea și perceperea impozitelor
 - 8.4.4. Clasificarea impozitelor
- 8.5. Rezumat
- 8.6. Test de autoevaluare a cunoștințelor
- 8.7. Bibliografie recomandată



8.1. Introducere

În cadrul acestui capitol este evidențiat rolului impozitului și a factorilor care influențează nivelul acestuia, fiind prezentat conceptul de impunere și a principiilor de impozitare.



8.2. Obiectivele unității de învățare 8

După parcurgerea unității de învățare, studenții vor fi capabili:

- să înțeleagă principiile de impunere;
- să delimiteze elementele tehnice ale impozitului;
- să indice modalitățile de așezare și percepere a impozitelor .



8.3. Durata medie de autoinstruire

Durata medie de parcurgere a primei unități de învățare este de aproximativ 2 ore.



8.4. Conținut

8.4.1. Elementele impozitului

Impozitele reprezintă formele de prelevare a unei părți din veniturile sau averea persoanelor fizice sau juridice la fondurile administrației centrale sau locale de stat.

Aceasta prelevare este obligatorie, nerambursabilă și fără contraprestație directă din partea statului, ci funcție de situația personală și socială a contribuabilului.

Impozitele constituie unul dintre principalele instrumente financiare utilizate de autoritățile economice și sociale ale țării. În plan social, impozitele dau posibilitatea redistribuirii unei părți însemnate a PIB între persoanele fizice și juridice.

Impozitul este alcătuit din următoarele elemente:

☞ *subiectul impozitului*, respectiv persoana fizică sau juridică care este obligată la plata impozitului;

☞ *suportatorul impozitului*, respectiv persoana care suportă efectiv impozitul (de exemplu, în cazul TVA, subiectul este ultimul vânzător al produsului, dar suportatorul este cumpărătorul/consumatorul final);

☞ *obiectul impunerii* reprezintă materia supusă impozitării (profitul impozabil, veniturile din salarii, chiriile, dobânzile etc.)

☞ *sursa impozitului* arată din ce se plătește impozitul, respectiv din venit sau din avere;

☞ *cota impozitului*, care se poate stabili în sumă fixă (numită capitație) sau în cote procentuale (proporționale, progresive sau regresive);

☞ *modul de așezare a impozitului*, denumit asietă, reprezintă ansamblul măsurilor întreprinse de autorități în vederea prelevării impozitelor;

☞ *termenul de plată*, indică data până la care trebuie achitat respectivul impozit, după care, odată expirat acest termen, organele fiscale calculează dobânzi sau penalități de întârziere, putând declanșa și proceduri de executare silită.

Totodată la perceperea impozitelor se pot prevedea facilități în ceea ce privesc termenele de plată, eșalonarea plăților, scutiri sau reduceri.

Dimensionarea materiei impozabile se realizează pe unități de impunere, care pot fi unități monetare (mii lei, milioane lei etc.), unități fizice (metru pătrat, litru etc.).

8.4.2. Principii de impunere

Impunerea constituie un complex de măsuri și operațiuni întreprinse în conformitate cu reglementările legislative în vigoare, în vederea stabilirii mărimii obiectului impozabil și a cuantumului impozitului.

Principiile potrivit cărora se realizează impunerea persoanelor fizice și juridice au fost formulate încă din secolul al XVIII-lea de către economistul scoțian Adam Smith:

✓ ***echitatea fiscală*** - principiu potrivit căruia toți cetățenii unui stat se supun aceleiași legi fiscale, contribuind la formarea veniturilor publice în funcție de veniturile și averea fiecăruia.

✓ ***certitudinea impunerii*** - principiu conform căruia determinarea și mărimea impozitului (asietă) trebuie să fie certă, nu arbitrară;

✓ ***comoditatea percepției impozitului*** – principiu potrivit căruia perceperea impozitului trebuie să fie cât mai convenabilă pentru contribuabil;

✓ ***randamentul impozitelor*** – principiu conform căruia, sistemul fiscal asigură încasarea veniturilor statului cu cele mai mici cheltuieli.

Pe lângă principiile generale ale unui sistemului fiscal modern, acesta trebuie să mai respecte o seamă de principii de politică financiară, economică și social-politică. Astfel, dintre principiile de politică financiară se disting:

- a. caracterul universal al impozitului, respectiv în condiții similare, toate persoanele, fizice sau juridice, sunt supuse aceleiași impozitări;
- b. cheltuielile generate de aplicarea sistemului de impozitare (calculul impozitului, condițiile de plată etc.) să fie cât mai reduse;
- c. un impozit trebuie să fie stabil o perioadă îndelungată, respectiv trebuie să-și păstreze randamentul neschimbat indiferent de cuantumul veniturilor;
- d. elasticitatea impozitului presupune că acesta poate fi adaptat în permanență la necesitățile de venituri ale statului.

Principiile social-politice evidențiază faptul că politica fiscală adoptată de autorități trebuie să fie în concordanță cu interesele celor pe care aceste autorități îi reprezintă.

8.4.3. Așezarea și perceperea impozitelor

Așezarea și perceperea impozitelor presupune stabilirea obiectului impozabil, determinarea mărimii impozitului și perceperea acestora.

Stabilirea obiectului impozabil se realizează prin mai multe metode:

a. metoda evaluării indirecte, bazată pe prezumție, în trei variante:

- evaluare pe baza indiciilor exterioare (de exemplu impozitul pe clădiri, impozitul funciar);
- evaluarea forfetară, prin care organele fiscale atribuie, cu acordul subiectului, valoare obiectului de impozitat;
- evaluare administrativă, în care organele administrative stabilesc dimensiunea impozitului, în funcție de informațiile pe care le dețin.

Evaluarea indirectă este, în general, simplă și puțin costisitoare, dar are dezavantajul impreciziei, răsfrângându-se negativ asupra echității fiscale.

b. metoda evaluării directe bazată pe probe, sub forma:

- evaluarea pe baza declarației unei terțe persoane, de exemplu impozitul pe salariile angajaților, declarat de agentul economic care i-a angajat;
- evaluarea pe baza declarației contribuabilului/plătitorului, se realizează în temeiul evidențelor stricte ale averii deținute, veniturilor încasate și cheltuielilor efectuate pe care contribuabilul este obligat să le întocmească.

Perceperea impozitului se realizează printr-un aparat fiscal specializat:

➔ direct de către organele fiscale de la plătitori:

- impozitul este plătit la sediul organului fiscal;
- impozitul se plătește la domiciliul contribuabilului;

➔ prin stopaj la sursă (de exemplu, impozitul pe salarii datorat de salariați este vărsat la buget de cel care a angajat, băncile plătesc impozitul datorat la dobânzi de deponenți ș.a.);

➔ prin aplicarea de timbre fiscale, în cazul acțiunilor de notariat, în justiție etc.

8.4.4. Clasificarea impozitelor

Impozitele sunt clasificate potrivit unor criterii diverse, care dau dimensiunea rolului lor în evoluția societății:

a. după obiect sau materia supusă impozitării:

- impozite pe venit – se percep asupra sumelor realizate ca urmare a desfășurării unor activități (ex. impozitul pe profit, impozitul pe dobândă, impozitul pe dividende, impozitul pe salariu etc.)

- impozite pe avere – se percep asupra averii deținute de contribuabili (ex. impozitul pe clădiri, impozitul pe teren, impozitul pe mijloacele de transport etc.)
- impozite pe cheltuieli – vizează faptele de consum, respectiv sumele utilizate pentru achiziționarea de bunuri și/sau servicii (ex. taxa pe valoarea adăugată).

b. *după scopul urmărit:*

- impozite financiare – sunt cele care vizează exclusiv obținerea unor resurse financiare publice;
- impozite de ordine – sunt instituite din dorința de a restrânge sau, dimpotrivă, de a stimula anumite activități economice și doar în subsidiar pentru procurarea de venituri la bugetul de stat.

c. *după frecvența impunerii:*

- impozite permanente (ordinare);
- impozite incidentale (extraordinare) – sunt instituite în caz de calamități sau războaie, asupra averii ilicite acumulate în urma acestor evenimente deosebite.

d. *după instituția care le administrează:*

- pentru state federale: impozite federale, impozite ale statelor/provinciilor/landurilor unei federații, impozite locale;
- pentru state unitare: impozite ale administrației centrale, impozite locale.

e. *după trăsăturile de formă și fond:*

☞ **impozite directe** - la rândul lor se împart în:

- *impozite reale*, respectiv:
 - impozitul funciar;
 - impozitul pe clădiri;
 - impozitul pe activități industriale, comerciale și profesii libere;
 - impozitul pe capital mobilier sau bănesc.
- *impozite personale*, respectiv:
 - impozite pe venit: impozitul pe venitul persoanelor fizice, impozitul pe venitul societăților de capital;

- impozite pe avere: impozite pe averea propriu-zisă, impozite pe circulația averii, impozite pe sporul de avere.

☞ **impozite indirecte** – în categoria impozitelor indirecte se includ:

- *taxe de consumație*:
 - accize (pe produs) – sumă fixă sau cotă procentuală asupra prețului de vânzare;
 - taxe generale pe vânzări ale tuturor mărfurilor (bunuri de consum, mijloace de producție). În această categorie intră și impozitul pe cifra de afaceri cumulativ sau unic.
- *venituri provenind de la monopolurile fiscale* – acestea sunt depline sau parțiale. Obiectul impunerii îl reprezintă profitul procesului de producție la care se adaugă impozitele indirecte.
- *taxe vamale* – pot fi ad-valorem, specifice sau compuse.
- taxe de timbru și de înregistrare – ad-valorem sau sume fixe aplicate de judecătoria, notariate, consulate, alte instituții de administrație. Obiectul taxei de timbru este: autentificare și legalizare acte, dar și eliberarea documentelor; în timp ce taxa de înregistrare se poate aplica la vânzarea imobilelor, la constituirea, fuziunea sau dizolvarea societăților.

☞ **contribuțiile la fondurile de asigurări sociale** – sunt o formă relativ nouă de prelevare a unor sume de bani la bugetul statului sau la bugetele asigurărilor sociale de stat.

Să ne reamintim

Impozitele reprezintă formele de prelevare a unei părți din veniturile sau averea persoanelor fizice sau juridice la fondurile administrației centrale sau locale de stat.

Așezarea și perceperea impozitelor presupune stabilirea obiectului impozabil, determinarea mărimii impozitului și perceperea acestora.



8.5. Rezumat

Impozitele constituie unul dintre principalele instrumente financiare utilizate de autoritățile economice și sociale ale țării. În plan social, impozitele dau posibilitatea redistribuirii unei părți însemnate a PIB între persoanele fizice și juridice.

Principiile potrivit cărora se realizează impunerea persoanelor fizice și juridice au fost formulate încă din secolul al XVIII-lea de către economistul scoțian Adam Smith:

- ✓ echitatea fiscală;
- ✓ certitudinea impunerii;
- ✓ comoditatea perceperii impozitului;
- ✓ randamentul impozitelor.

Stabilirea obiectului impozabil se realizează prin mai multe metode:

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

După forma și fond, impozitele se clasifică în:

- impozite directe;
- impozite indirecte;
- contribuții la fondurile de asigurări sociale.



8.6. Test de autoevaluare a cunoștințelor

1. Sursele de venit asupra cărora se aplică impozitele indirecte sunt:

- a. renta, în cazul proprietarilor funciari;
- b. profitul impozabil, în cazul agenților economici;
- c. venitul produs de hârtiile de valoare, pentru deținătorii de astfel de valori;
- d. veniturile din salarii și alte drepturi bănești;
- e. nicio variantă nu este corectă.

2. Care din factorii de mai jos nu influențează nivelul impozitelor:

- a. nivelul mediu al impozitelor (presiune fiscală);
- b. strategia de dezvoltare economică
- c. factorii militari;
- d. nivelul PIB pe locuitor;
- e. natura instituțiilor publice, respectiv structura politică a țării.

3. Printre elementele impozitului regăsim:

- a. subiectul impozitului, dimensionarea materiei impozabile și termenul de plată

- b. subiectul impozitului, randamentul impozitului și cota impozitului;
- c. cota impozitului, sursa impozitului și certitudinea impunerii;
- d. comoditatea perceperii impozitului, suportatorul impozitului și obiectul impunerii;
- e. toate variantele sunt corecte.

4. Principiile de impunere a persoanelor fizice și juridice sunt următoarele:

- a. echitatea fiscală, modul de așezare a impozitului și comoditatea perceperii impozitului;
- b. certitudinea impunerii, dimensionarea materiei impozabile și certitudinea impunerii;
- c. sursa impozitului, randamentul impozitului și suportatorul impozitului;
- d. randamentul impozitului, certitudinea impunerii și echitatea fiscală;
- e. nici o variantă nu este corectă.

5. Stabilirea obiectului impozabil pe baza metodei evaluării indirecte presupune:

- a. evaluarea forfetară, evaluarea pe baza declarației și evaluarea administrativă;
- b. evaluarea administrativă, evaluarea pe baza indiciilor exterioare și evaluarea forfetară;
- c. evaluarea pe baza declarației plătitorului, evaluarea pe baza indiciilor interioare și evaluarea administrativă;
- d. evaluarea pe baza indiciilor interioare, evaluarea forfetară și evaluarea pe baza declarației unei terțe persoane;
- e. nici o variantă nu este corectă.



8.7. Bibliografie recomandată

- a. Berea A.O., Pană C. O., 2011, *Finanțe publice*, Ed. Bren, București;
- b. Văcărel I. (coord.), 2007, *Finanțe publice*, Ediția a VI-a, Ed. Didactică și pedagogică, București;
- c. Moșteanu T. (coord), 2008, *Finanțe publice. Note de curs și aplicații pentru seminar*, Ediția a III-a, Ed. Universitară, București.

Unitatea de învățare 9.

Dubla impunere internațională



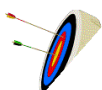
Cuprinsul unității de învățare 9

- 9.1. Introducere
- 9.2. Obiectivele unității de învățare 9
- 9.3. Durata medie de autoinstruire
- 9.4. Conținut
 - 9.4.1. Criterii de impunere
 - 9.4.2. Metode de evitare a dublei impunerii internaționale
- 9.5. Rezumat
- 9.6. Test de autoevaluare a cunoștințelor
- 9.7. Bibliografie recomandată



9.1. Introducere

Obiectivele prezentului capitol sunt înțelegerea conceptului de dublă impunere juridică internațională și evidențierea modalităților folosite în vederea evitării dublei impunerii internaționale.



9.2. Obiectivele unității de învățare 9

După parcurgerea unității de învățare, studenții vor fi capabili:

- să înțeleagă conceptul de dublă impunere internațională;
- să delimiteze criteriile de impunere utilizate la nivel internațional;
- să indice metodele de evitare a dublei impunerii internaționale.



9.3. Durata medie de autoinstruire

Durata medie de parcurgere a primei unități de învățare este de aproximativ 2 ore.



9.4. Conținut

9.4.1. Criterii de impunere

Dubla impunere juridică internațională reprezintă afectarea prin impozit de două sau mai multe ori a aceleiași materii impozabile și pentru aceeași perioadă de timp, de către autoritățile fiscale din două țări.

Dubla impunere internațională poate apărea în cazul realizării de către rezidenții unui stat a unor venituri pe teritoriul altor state. Deci, în cadrul unui stat, impunerea aceleiași venit sau aceleiași averi la mai multe impozite reprezintă o dublă impunere economică. În relațiile dintre state interesează nu dubla impunere economică, ci dubla impunere juridică.

Dubla impunere poate apărea numai în cazul impozitelor directe, respectiv al impozitelor pe venit și al celor pe avere.

Existența dublei impunerii este în strânsă legătură cu particularitățile politicii fiscale și ale sistemelor de impozite întâlnite într-o țară sau alta. De asemenea, pot conduce la apariția dublei impunerii și interesele unor state de a utiliza impozitele pentru stimularea activității producătoare de venituri impozabile sau, dimpotrivă, pentru frânarea acestora.

Criteriile care stau la baza impunerii veniturilor sau averilor sunt:

- *criteriul rezidenței* (sau domiciliului fiscal) – impunerea veniturilor se efectuează de către autoritatea fiscală din țara căruia aparține rezidentul, indiferent dacă veniturile sau averea sunt obținute, respectiv se află, în statul respectiv sau în afara acestuia;
- *criteriul naționalității* – un stat impune rezidenții săi, care realizează venituri sau posedă avere din/în statul respectiv, indiferent dacă aceștia locuiesc sau nu în propria țară;
- *criteriul originii veniturilor* – impunerea se face de către autoritatea fiscală din țara pe al cărei teritoriu s-au realizat veniturile sau se află averea, fără a se ține seama de rezidența sau de naționalitatea contribuabilului.

Modul în care aceste criterii sunt aplicate în practică poate să conducă la apariția dublei impunerii internaționale. Spre exemplu dacă o țară aplică criteriul rezidenței, iar alta criteriul originii veniturilor, atunci veniturile din cea de a doua țară vor fi supuse la plata impozitului de două ori. Prin excepția, dubla impunere nu apare dacă în ambele țări se utilizează criteriul originii veniturilor.

9.4.2. Metode de evitare a dublei impunerii internaționale

Pentru evitarea impunerii aceleiași materii impozabile în două state pot fi luate măsuri unilaterale sau bilaterale. Măsurile unilaterale sunt puțin întâlnite, deoarece este

interesul fiecărui stat de a colecta cât mai multe impozite. Astfel, au apărut **convențiile de evitare a dublei impuneri** prin care două sau mai multe state stabilesc măsurile prin care se evită dubla impunere. Odată cu evoluția relațiilor dintre state aceste convenții cuprind și aspecte legate de combaterea evaziunii fiscale.

Pentru evitarea dublei impuneri internațională se pot folosi mai multe modalități:

- ❖ reglementări naționale inserarea în legile fiscale sau în alte reglementări interne menite să împiedice impunerea repetată;
- ❖ convențiile bilaterale și multilaterale;
- ❖ jurisprudența, soluții adoptate anterior, care au căpătat, astfel, autoritatea lucrului judecat; se pot aplica când se prezintă spețe ce au mai făcut obiectul convențiilor pentru evitarea dublei impuneri internaționale;
- ❖ cutuma;
- ❖ doctrina, soluționarea unor probleme fiscale potrivit opiniilor unor specialiști în materie, expuse în studii consacrate acestei probleme.

Convenția pentru evitarea dublei impuneri este un acord încheiat între două state în vederea eliminării sau reducerii efectelor dublei impuneri a veniturilor, referindu-se atât la persoane fizice, cât și la persoane juridice (societăți de persoane și de capital, fundații etc.). În general, asemenea convenții prevăd că este exonerat de impozit în statul de reședință, în măsura în care este impus la sursă (în statul de unde provine inițial obiectul impozabil). Există, de altfel, modele cadru de convenții pentru evitarea dublei impuneri realizate de Organizația de Cooperare și Dezvoltare Economică, de Organizația Națiunilor Unite etc.

Sub incidența convenției de evitare a dublei impuneri internaționale intră persoanele care sunt rezidente ale unuia dintre statele contractante și obțin venituri sau dețin averi în celălalt stat contractant.

Persoana fizică rezidentă a unui stat este persoana care are o locuință permanentă în acel stat, indiferent de forma de proprietate a locuinței. Condiția este ca această locuință să fie utilizată cea mai mare parte a anului.

Persoana juridică este rezidentă în statul în care are sediul efectiv al conducerii.

Pentru evitarea dublei impuneri juridice internaționale sunt utilizate următoarele metode:

a. metoda scutirii (exonerării) totale; conform acesteia organul fiscal din țara de rezidență nu ia în calculul venitului impozabil veniturile realizate peste graniță, dacă pentru acestea s-a plătit impozit în țara de origine a veniturilor;

b. metoda scutirii (exonerării) progresive; potrivit acesteia venitul obținut de rezidentul unui stat în străinătate se adaugă la venitul realizat de acesta în țara de reședință, urmând ca pentru venitul total obținut să se stabilească cota de impozit aferentă în țara de rezidență. Această cotă se aplică, însă, numai la venitul obținut în țara de reședință.

c. metoda creditării obișnuite; conform acesteia din impozitul aferent veniturilor totale cumulate de cele două state semnatare se deduce impozitul aferent venitului în străinătate, calculat conform cotelor de impunere din țara de reședință (adică până la limita impozitului calculat în țara de reședință pentru veniturile din străinătate).

d. metoda creditării totale; potrivit acesteia din impozitul aferent veniturilor totale cumulate se deduce impozitul plătit în străinătate.

Utilizarea uneia din cele patru metode, permite, după caz, diminuarea impozitelor datorate statului de rezidență sau recunoașterea impozitelor plătite în străinătate.

România are încheiate convenții pentru evitarea dublei impunerii cu majoritatea țărilor din Europa, dar și cu multe din afara acesteia. În cadrul convențiilor încheiate au fost abordate diferite metode de evitare a dublei impunerii, spre exemplu:

☒ metoda creditării totale: Belgia, Danemarca, Olanda, Norvegia, Canada;

☒ metoda creditării obișnuite: Franța, Germania, Italia, Suedia, S.U.A.

Să ne reamintim

Dubla impunere juridică internațională reprezintă afectarea prin impozit de două sau mai multe ori a aceleiași materii impozabile și pentru aceeași perioadă de timp, de către autoritățile fiscale din două țări.



9.5. Rezumat

Dubla impunere internațională poate apărea în cazul realizării de către rezidenții unui stat a unor venituri pe teritoriul altor state. Deci, în cadrul unui stat, impunerea aceleiași venit sau aceleiași averi la mai multe impozite reprezintă o dublă impunere economică. În relațiile dintre state interesează nu dubla impunere economică, ci dubla impunere juridică.

Dubla impunere poate apărea numai în cazul impozitelor directe, respectiv al impozitelor pe venit și al celor pe avere.

Criteriile care stau la baza impunerii veniturilor sau averilor sunt:

○ *criteriul rezidenței* (sau domiciliului fiscal) – impunerea veniturilor se efectuează de către autoritatea fiscală din țara căruia aparține rezidentul, indiferent dacă veniturile sau averea sunt obținute, respectiv se află, în statul respectiv sau în afara acestuia;

○ *criteriul naționalității* – un stat impune rezidenții săi, care realizează venituri sau posedă avere din/în statul respectiv, indiferent dacă aceștia locuiesc sau nu în propria țară;

○ *criteriul originii veniturilor* – impunerea se face de către autoritatea fiscală din țara pe al cărei teritoriu s-au realizat veniturile sau se află averea, fără a se ține seama de rezidența sau de naționalitatea contribuabilului.

Pentru evitarea dublei impunerii juridice internaționale sunt utilizate următoarele metode:

a. metoda scutirii (exonerării) totale; conform acesteia organul fiscal din țara de rezidență nu ia în calculul venitului impozabil veniturile realizate peste graniță, dacă pentru acestea s-a plătit impozit în țara de origine a veniturilor;

b. metoda scutirii (exonerării) progresive; potrivit acesteia venitul obținut de rezidentul unui stat în străinătate se adaugă la venitul realizat de acesta în țara de reședință, urmând ca pentru venitul total obținut să se stabilească cota de impozit aferentă în țara de rezidență. Această cotă se aplică, însă, numai la venitul obținut în țara de reședință.

c. metoda creditării obișnuite; conform acesteia din impozitul aferent veniturilor totale cumulate de cele două state semnatare se deduce impozitul aferent venitului în străinătate, calculat conform cotelor de impunere din țara de reședință (adică până la limita impozitului calculat în țara de reședință pentru veniturile din străinătate).

d. metoda creditării totale; potrivit acesteia din impozitul aferent veniturilor totale cumulate se deduce impozitul plătit în străinătate.



9.6. Test de autoevaluare a cunoștințelor

1. Care dintre metodele de mai jos nu se utilizează pentru evitarea dublei impunerii internaționale:

- a) amortizarea financiară;
- b) scutirea totală;

- c) exonerarea progresivă;
- d) creditarea totală;
- e) creditarea obișnuită.

2. Care dintre metodele de evitare a dublei impunerii internaționale asigură contribuabilului cea mai mare degrevare fiscală:

- a) inexistența convenției fiscale;
- b) metoda creditării obișnuite;
- c) metoda creditării totale;
- d) metoda scutirii progresive;
- e) metoda scutirii totale.

3. O persoană fizică realizează un venit de 1.500 u.m. în statul de rezidență (R) și 300 u.m. în statul străin (S). În statul de rezidență (R), impozitul pe venit se calculează prin metoda impunerii separate și se folosesc următoarele cote progresive simple:

până la 100 u.m.	scutit
101 - 500 u.m.	20%
501 - 1.500 u.m.	30%
1.501 - 2.000 u.m.	40%
peste 2.000 u.m.	50%

În statul străin S, impozitul se calculează cu o cotă unică de 25%. Între cele două state există încheiată o convenție de evitare a dublei impunerii internaționale. Persoana plătește un impozit total de 525 u.m.

Ce metodă de evitare a dublei impunerii internaționale este prevăzută în convenție.

- a. metoda scutirii totale
- b. metoda creditării totale
- c. metoda scutirii progresive
- d. nu există metodă de evitare a dublei impunerii internaționale
- e. metoda creditării obișnuite.

2. Care dintre metodele de mai jos nu se utilizează pentru evitarea dublei impunerii internaționale:

- a) amortizarea financiară;

- b) scutirea totală;
- c) exonerarea progresivă;
- d) creditarea totală;
- e) creditarea obișnuită.

3. Care dintre metodele de evitare a dublei impuneri internaționale asigură contribuabilului cea mai mare degrevare fiscală:

- a) inexistența convenției fiscale;
- b) metoda creditării obișnuite;
- c) metoda creditării totale;
- d) metoda scutirii progresive;
- e) metoda scutirii totale.



9.7. Bibliografie recomandată

- a. Berea A.O., Pană C. O., 2011, *Finanțe publice*, Ed. Bren, București;
- b. Văcărel I. (coord.), 2007, *Finanțe publice*, Ediția a VI-a, Ed. Didactică și pedagogică, București;
- c. Moșteanu T. (coord), 2008, *Finanțe publice. Note de curs și aplicații pentru seminar*, Ediția a III-a, Ed. Universitară, București.

Unitatea de învățare 10.

Evaziunea fiscală



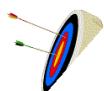
Cuprinsul unității de învățare 10

- 10.1. Introducere
- 10.2. Obiectivele unității de învățare 10
- 10.3. Durata medie de autoinstruire
- 10.4. Conținut
 - 10.4.1. Aspecte generale ale evaziunii fiscale
 - 10.4.2. Paradisuri fiscale
 - 10.4.3. Economia subterană
- 10.5. Rezumat
- 10.6. Test de autoevaluare a cunoștințelor
- 10.7. Bibliografie recomandată



10.1. Introducere

În cadrul acestui capitol este prezentat conceptului de evaziune fiscală și sunt definite formele acesteia, sunt evidențierea caracteristicilor paradisurilor fiscale și cauzele economiei subterane și măsurile de restricționare a acesteia.



10.2. Obiectivele unității de învățare 10

După parcurgerea unității de învățare, studenții vor fi capabili:

- să înțeleagă conceptul de evaziune fiscală;
- să delimiteze noțiunile de paradis fiscal și economie subterană;
- să indice metodele de evitare a evaziunii fiscale.



10.3. Durata medie de autoinstruire

Durata medie de parcurgere a primei unități de învățare este de aproximativ 2 ore



10.4. Conținut

10.4.1. Aspecte generale ale evaziunii fiscale

Evaziunea fiscală constă în sustragerea de la obligațiile fiscale a celor care activează în domeniul economico-financiar, în condițiile lipsei unor reglementări sau al unor deficiențe de natură legislativă. Potrivit legislației în vigoare (Legea nr.241/2005 pentru prevenirea și combaterea evaziunii fiscale) acest fenomen al evaziunii fiscale este definit ca sustragere prin orice mijloace, în întregime sau în parte, de la plata impozitelor, taxelor și a altor sume datorate bugetului de stat, bugetelor locale, bugetului asigurărilor sociale de stat și fondurilor speciale extrabugetare de către persoanele fizice și persoanele juridice române sau străine, denumite contribuabili.

Ca urmare, evaziunea fiscală poate îmbrăca două forme principale:

- ✓ una de natură ilicită, având caracter de fraudă fiscală, cu repercusiuni de ordin penal, care constau din încălcarea prevederilor legale în domeniu;
- ✓ una de natură contravențională, constând din specularea unor hiatusuri legislative sau din apelul la unele inexactități sau neadevăruri pentru a obține avantaje de ordin economic, aspect care afectează major buna gestionare a veniturilor domeniului public.

Fenomenul evaziunii fiscale prezintă un grad nociv ridicat pentru dezvoltarea economico-socială a unei țări. Manifestările sale concrete sunt multiple și se regăsesc în forme cum ar fi:

- ✗ lipsa de documente constatatoare a unor operațiuni;
- ✗ practica unor înregistrări incorecte sau fictive;
- ✗ falsificarea bilanțurilor și bilanțelor;
- ✗ nedeclararea unor activități desfășurate de către firmă sau de unele filiale, agenții, puncte de lucru, magazine sau depozite;
- ✗ nerespectarea obiectului de activitate al firmei;
- ✗ utilizarea unei evidențe duble;
- ✗ contrafacerea unor documente pentru operațiuni bancare sau de export-import;
- ✗ folosirea în mod eronat a unor cote procentuale privind obligațiile de natura impozitelor, a asigurărilor sociale, a adaosului comercial ș.a.

În legătură cu **cauzele** care favorizează larga răspândire a fenomenului de evaziune fiscală menționăm, în principal, următoarele:

- sustragerea de la îndeplinirea obligațiilor fiscale datorită:

- nerespectării voite a legislației fiscale;
- necunoașterii legislației fiscale, din neglijență sau datorită deselor și rapidelor modificări legislative;

⇒ obținerea de avantaje fiscale ca urmare a profitării de unele neclarități sau goluri din legislația fiscală în vigoare;

⇒ întârzieri și amânări nejustificate în achitarea obligațiilor fiscale;

⇒ nerespectarea condițiilor de funcționare și a obiectului specific de activitate prevăzut în statut;

⇒ lipsuri în întocmirea documentelor primare și evidenței care se răsfrâng asupra posibilității de calcul corecte, integrale și la timp a obligațiilor fiscale; de asemenea, alterarea memoriei aparatelor de taxat, de marcaj în scopul diminuării veniturilor supuse impozitării;

⇒ considerente de ordin subiectiv, legate de gradul de pregătire și educație fiscală a contribuabilului, precum și de înclinația acestuia de a se sustrage de la obligațiile fiscale, când acestea devin excesive;

⇒ carențele legate de organizarea și dotarea cu un personal calificat și onest a organelor de control fiscal.

Pentru stoparea fenomenului de evaziune fiscală se cere analizat cadrul care să permită eficientizarea sistemului fiscal, acționându-se asupra următorilor factori: gradul de fiscalitate sau nivelul prelevărilor fiscale; elaborarea unui cod fiscal sistemic, corelat judicios, fundamentat economic și având o perenitate în timp; modernizarea politicilor fiscale, inclusiv în ceea ce privește sancțiunile (amenda fiscală-contravențională sau penală, dobânda reparatorie sau majorările de întârziere; confiscarea bunurilor); reorganizarea activității aparatului fiscal, în ceea ce privește modalitățile de lucru, nivelul educațional și stimularea interesului în realizarea veniturilor statului.

Printre măsurile care să asigure o mai bună organizare și gestionare a activității fiscale în vederea limitării cazurilor de evaziune fiscale se numără și următoarele:

⊙ perfecționarea legislației fiscale prin renunțarea la acele prevederi ambigue care nu incriminează sau favorizează evaziunea fiscală;

⊙ revederea prevederilor legislative privind facilitățile fiscale, care adesea au un caracter discriminatoriu față de anumite categorii de contribuabili, permițând favoritismul;

⊙ reorientarea prevederilor legislației fiscale în vederea sporirii rolului stimulat, care alături de cel punitiv, să contribuie la modificarea pozitivă a comportamentului contribuabililor în sens non-evazionist;

⊙ remodelarea întregii activități a controlului fiscal, în direcția coordonării unitare metodologice și pentru evitarea suprapunerilor, a controalelor repetate, neselective și cu eficacitate redusă;

⊙ găsirea unor căi și mijloace care să contribuie la conștientizarea contribuabilului despre necesitatea de a nu practica evaziunea fiscală, inclusiv prin eficientizarea aplicării diferitelor forme de sancțiune fiscală;

⊙ stimularea personalului din organele fiscale (printr-un raport optim între salariu și stimulente) pentru creșterea înclinației de identificare a evaziunii fiscale, sporirea profesionalismului și integrității morale. În acest sens trebuie a fi intensificate formele de pregătire a personalului prin cursuri, seminarii și dezbateri la nivel intern și comunitar pe o problemă actuală de depistare și combatere a fenomenului evaziunii fiscale;

⊙ realizarea unui sistem de evidență și informatic evoluat, care să permită identificarea evaziunii fiscale, analiza implicațiilor fenomenului și găsirea celor mai adecvate forme de stopare și sancționare a acestuia;

⊙ adoptarea unei strategii de combatere a economiei subterane, având ca scop îmbunătățirea climatului general economico-social capabil să conducă la reducerea impozitării ineficiente și contraproductive, cu influență nemijlocită asupra limitării evaziunii fiscale și accelerând procesul de creștere a veniturilor bugetare.

10.4.2. Paradisurile fiscale

Paradisurile fiscale permit practicarea unei evaziuni fiscale internaționale, de către contribuabili care caută un regim fiscal avantajos, care să le permită eludarea reglementărilor din țara de origine.

Pentru a defini paradisurile fiscale este necesar a sublinia caracteristicile acestora, respectiv:

☞ sunt țări, adesea exotice, în care se stabilesc niveluri simbolice pentru impozite și taxe, extrem de reduse și în consecință oferă o gamă largă de avantaje fiscale;

☞ în aceste țări activează trusturi „offshore”, adică societăți comerciale, trusturi multinaționale care funcționează în afara țării de înregistrare (țara mamă) și sunt administrate de cetățenii din țara de adopție;

☞ în paradisurile fiscale există un mecanism legislativ care favorizează deschis impozitarea companiilor offshore, care găsesc în aceste țări ,potrivit denumirii engleze, un „tax haven”, adică refugiu fiscal;

☞ domeniile de afaceri cele mai uzuale se referă la o paletă foarte largă, cum ar fi: investiții, credite, tranzacții navale, asigurări, activități imobiliare, servicii (în management, marketing, consultanță, publicitate), comerț, recrutare de personal, proprietate intelectuală (mărci de fabricație, copyright, patente etc.), turism ș.a.;

☞ administrarea și conducerea companiilor offshore prezintă înlesniri majore și confidențialitate, referitoare la fuziuni, divizare, radiere fără a se prezenta o evidență finală contabilă, modificarea capitalului, circulația acțiunilor, schimbarea structurilor organizatorice și de personal, neraportarea situației financiare către autorități, adesea lipsa de registre contabile.

Printre cele mai cunoscute paradisuri fiscale sunt cele din arhipelaguri, insule sau țări mici, cum ar fi: Insulele Virgine Britanice, Bahamas, Belize, Bermude, Panama, Costa Rica, Republica Nauru, Hong Kong, Liberia, Liechtenstein, Andora.

Mecanismul de funcționare al societăților offshore este următorul: compania-mamă dintr-o țară cu un grad de fiscalitate mai ridicat vinde bunuri și servicii companiei offshore la prețuri și tarife minime, iar aceasta le va revinde la un preț ridicat, obținând un profit foarte mare. Astfel, se realizează un transfer de profituri de la societatea-mamă care va înregistra un profit mai mic și în consecință o reducere substanțială a impozitului pe profit. Transferul de profituri către societatea offshore este urmat de o impozitare scăzută a acestora în paradisurile fiscale.

Criteriile care se au în vedere pentru alegerea locului de înregistrare a companiilor offshore se referă, printre altele, la următoarele:

⇒ avantaje fiscale substanțiale, cum ar fi în acele paradisuri fiscale unde impozitul anual este fix, respectiv de 100 USD în Bahamas și Belize; 150 USD în Panama; de 300 USD în Insulele Virgine Britanice.

⇒ nu este obligatorie evidența contabilă și ținerea de registre contabile în țările de mai sus, unde impozitul este fix și țara nu este interesată de cifra de afaceri și de profit. În alte țări, cum ar fi Uruguay, este în schimb obligatorie ținerea registrelor contabile;

⇒ legislația care permite desfășurarea de activități comerciale interne, cum ar fi în Panama și Hong Kong, care se impozitează pe o bază lineară;

⇒ accesibilitatea paradisului, determinat de domiciliu sau rezidența persoanei, posibilitatea obținerii vizei, costul achiziționării unei locuințe și de stabilire, căile de transport, nivelul de trai;

⇒ asigurarea secretului operațiunilor;

⇒ evitarea controlului schimburilor și un regim fiscal favorabil, pentru „băncile captive”, care administrează trezoreria unor grupuri industriale importante, în mod flexibil;

⇒ lipsa unor acorduri fiscale, care să reprezinte o îngrădire a facilităților fiscale.

Paradisurile fiscale constituie o cale de realizare a evaziunii fiscale internaționale, în spatele lor efectuându-se operațiuni cenușii și spălare de bani murdari de către firme bogate. Țările care dețin paradisuri fiscale pot obține fluxuri masive de capital străin, care să poată servi pentru finanțarea infrastructurii, modernizarea și relansarea economico-socială și în final, creșterea nivelului de trai.

În condițiile actuale ale globalizării și internaționalizării piețelor, ca o replică la paradisurile fiscale este tendința multor state de a stimula investițiile străine în mod legal, prin crearea unor zone economice libere, care scutesc impozitul pe profit realizat, într-o anumită perioadă, de 5 până la 20 ani, în zona respectivă.

Zonele economice libere constituie un adevărat factor propulsor pentru influxuri de capital și proliferarea de afaceri economico-financiare, care printr-un management performant pot contribui la dezvoltarea economico-socială a zonei și a țării respective.

10.4.3. Economia subterană

Economia subterană, denumită și economie paralelă, este rezultatul activității unor persoane fizice sau juridice prin care venitul obținut este sustras, total sau parțial, prevederilor legale obligatorii de înregistrare, desfășurare și de raportare a operațiunilor.

Sfera fenomenului nu include unele categorii de venituri, cum ar fi:

⇒ cele din gospodăria propriei, în special cele țărănești, destinate cu predilecție consumului propriu;

⇒ redistribuire ilegală între persoane fizice și juridice din sectorul public și privat, ca urmare a unor acte de înșelătorie, escrocherie, furt;

⇒ venituri din activități în afara granițelor.

Categoriile de subiecți care fac posibilă desfășurarea de activități subterane se referă la:

- ◆ unități economice înregistrate (cu denumire, adresă, statut ce sunt actualizate) la organele abilitate ale statului;

- ◆ agenți neînregistrați, respectiv persoane fizice care la finele săptămânii sau în cursul acesteia execută lucrări sau prestează servicii pentru persoane fizice sau juridice, fără a fi autorizați pentru aceasta și fără a se supune controlului statului. Această categorie a **lucrului la negru** are o pondere însemnată în cadrul economiei subterane;

- ◆ agenții ilegali sunt persoane fizice sau juridice care efectuează tranzacții ilegale sau care sunt admise numai pe bază de autorizații speciale, pe care nu le posedă.

În ceea ce privește operațiunile efectuate de agenți neînregistrați, înregistrați fictiv sau de persoane neautorizate se pot menționa:

- ☒ desfacerea unor produse din import la care nu s-au achitat taxele vamale;

- ☒ prestarea unor servicii nedeclarate, cum ar fi închirieri, întreținerea și repararea clădirilor sau locuințelor, consultații, meditații, dactilografiere;

- ☒ realizarea de venituri în domenii care constituie monopol de stat (tutun, alcool, armament), din activități ilicite (droguri, prostituție) sau fraudarea unor servicii (electricitate, apă, transport, telefonie, audio-vizual).

Printre operațiunile efectuate de unități economice înregistrate, enumerăm:

- venituri din activități nedeclarate de producție, comerț și prestări de servicii;
- operațiuni de troc;
- achiziționări de bunuri publice la prețuri subevaluate;
- avantaje acordate salariaților de tipul: salarii și prime plătite și neînregistrate, facilități cu titlu gratuit, achiziționarea de bunuri (alimentare, îmbrăcăminte) destinate consumului și contabilizate la consumuri intermediare;
- comisioane și/sau venituri necuvenite pentru realizarea investițiilor publice;
- bacșișuri și alte sume similare;
- achiziționarea de bunuri (automobile, aparatură electrocasnică sau audiovizuală) destinate consumului și contabilizate la costuri de producție.

Cauzele economiei subterane sunt diverse și se referă, în mod deosebit la următoarele:

↳ unele imperfecțiuni ale legislației în domeniu privind înregistrarea și depistarea activităților economice, susceptibile de a genera economie subterană;

↳ deteriorarea pe plan economic, social și moral a vieții în perioadele de tranziție (sau criză economică), ceea ce conduce la proliferarea unor delikte, evaziuni fiscale și ilegalități, adesea legate și de modul defectuos în care se realizează privatizarea;

↳ deficiențe de natură profesională, de competență și onestitate a structurilor publice și administrative, a căror salariați sunt adesea remunerați la un nivel modic;

↳ lipsuri în modul de desfășurare a activităților de supraveghere și control a activităților economice de către instituțiile cu sarcini de control, ceea ce conduce la îngreunarea depistării și eradicării fenomenului. La aceasta se mai adaugă și nivelul limitat al motivației materiale a personalului din control, care adesea activează în organe de lucru sau în activități de consiliere pentru unii agenți economici;

↳ potrivit părerii unor analiști, în economia post-industrială, printre factorii favorizanți ai economiei subterane se numără și diferențierea largă a producției, munca flexibilă, nivelul redus al capitalului în condiții de tehnologie și productivitate ridicate, precum și limitarea metodelor și practicilor clasice de urmărire a derulării afacerilor.

În vederea combaterii unor manifestări ale economiei subterane, în strategia de dezvoltare pe termen mediu a României se prevăd unele condiții esențiale pentru recăpătarea încrederii populației în combaterea corupției, prin:

⇒ restructurarea și modernizarea justiției;

⇒ respectarea statutului funcționarului public caracterizat prin consolidarea însușirilor de corectitudine, cinste și responsabilitate, în paralel cu o reală stimulare pentru activitatea desfășurată;

⇒ creșterea implicării clasei politice în introducerea ordinei și disciplinei;

⇒ realizarea unui vast program educațional pentru populație, care să consolideze valorile tradiționale de probitate morală și de respectare a legii.

Printre măsurile de natură economico-financiară menite să restricționeze în mod amplu fenomenul economiei subterane subliniem:

a. restructurarea sistemului de impozitare și realizarea unor obiective privind:

▪ restrângerea impozitării ineficiente și contraproductive a salariilor;

- stimularea contribuabililor care își achită integral și la termen toate obligațiile;
- renunțarea la practica acordării de amânări la plata impozitelor unor mari contribuabili;
- renunțarea la scutiri de taxe la import pentru anumite categorii de produse;
- restrângerea evaziunii fiscale prin metode specifice;
- sporirea susținerii din partea contribuabililor prin asigurarea unei legislații fiscale de durată și stabile;

b. utilizarea fondurilor bugetare pentru modernizarea infrastructurii și atragerea de investiții străine în acest domeniu, ceea ce va avea drept rezultat dezvoltarea economică, restrângerea inflației și reducerea economiei subterane. În același context se vor restrânge puternic cheltuielile guvernamentale;

c. finalizarea procesului de privatizare, inclusiv în domeniul bancar;

d. adoptarea de reglementări legislative privind sponsorizarea, contabilizarea veniturilor în vederea impozitării; un sistem realist și modern de asigurări sociale; evitarea birocrăției.

e. sporirea rolului instituțiilor bancare și a celor de supraveghere și control din domeniul financiar.

f. amplificarea sistemelor și programelor educaționale, menite să pregătească populația pentru a evita capcanele și sancțiunile legate de funcționarea economiei subterane.

Prin reducerea substanțială a economiei subterane se va da un impuls puternic pentru accelerarea creșterii potențialului economic național și a indicatorilor care îl reflectă.

Să ne reamintim

Evaziunea fiscală constă în sustragerea de la obligațiile fiscale a celor care activează în domeniul economico-financiar, în condițiile lipsei unor reglementări sau al unor deficiențe de natură legislativă.

Paradisurile fiscale permit practicarea unei evaziuni fiscale internaționale, de către contribuabili care caută un regim fiscal avantajos, care să le permită eludarea reglementărilor din țara de origine.

Economia subterană, denumită și economie paralelă, este rezultatul activității unor persoane fizice sau juridice prin care venitul obținut este sustras, total sau parțial, prevederilor legale obligatorii de înregistrare, desfășurare și de raportare a operațiunilor.



10.5. Rezumat

Evaziunea fiscală poate îmbrăca două forme principale:

- ✓ una de natură ilicită, având caracter de fraudă fiscală, cu repercusiuni de ordin penal, care constau din încălcarea prevederilor legale în domeniu;
- ✓ una de natură contravențională, constând din specularea unor hiatusuri legislative sau din apelul la unele inexactități sau neadevăruri pentru a obține avantaje de ordin economic, aspect care afectează major buna gestionare a veniturilor domeniului public.

Fenomenul evaziunii fiscale prezintă un grad nociv ridicat pentru dezvoltarea economico-socială a unei țări. Manifestările sale concrete sunt multiple și se regăsesc în forme cum ar fi:

- ✗ lipsa de documente constatatoare a unor operațiuni;
- ✗ practica unor înregistrări incorecte sau fictive;
- ✗ falsificarea bilanțurilor și balanțelor;
- ✗ nedeclararea unor activități desfășurate de către firmă sau de unele filiale, agenții, puncte de lucru, magazine sau depozite;
- ✗ nerespectarea obiectului de activitate al firmei;
- ✗ utilizarea unei evidențe duble;
- ✗ contrafacerea unor documente pentru operațiuni bancare sau de export-import;
- ✗ folosirea în mod eronat a unor cote procentuale privind obligațiile de natura impozitelor, a asigurărilor sociale, a adaosului comercial ș.a.

Pentru a defini paradisurile fiscale este necesar a sublinia caracteristicile acestora, respectiv:

☞ sunt țări, adesea exotice, în care se stabilesc niveluri simbolice pentru impozite și taxe, extrem de reduse și în consecință oferă o gamă largă de avantaje fiscale;

☞ în aceste țări activează trusturi „offshore”, adică societăți comerciale, trusturi multinaționale care funcționează în afara țării de înregistrare (țara mamă) și sunt administrate de cetățenii din țara de adopție;

☞ în paradisurile fiscale există un mecanism legislativ care favorizează deschis impozitarea companiilor offshore, care găsesc în aceste țări, potrivit denumirii engleze, un „tax haven”, adică refugiu fiscal;

☞ domeniile de afaceri cele mai uzuale se referă la o paletă foarte largă, cum ar fi: investiții, credite, tranzacții navale, asigurări, activități imobiliare, servicii (în management,

marketing, consultanță, publicitate), comerț, recrutare de personal, proprietate intelectuală (mărci de fabricație, copyright, patente etc.), turism ș.a.;

☞ administrarea și conducerea companiilor offshore prezintă înlesniri majore și confidențialitate, referitoare la fuziuni, divizare, radiere fără a se prezenta o evidență finală contabilă, modificarea capitalului, circulația acțiunilor, schimbarea structurilor organizatorice și de personal, neraportarea situației financiare către autorități, adesea lipsa de registre contabile.

Cauzele economiei subterane sunt diverse și se referă, în mod deosebit la următoarele:

☞ unele imperfecțiuni ale legislației în domeniu privind înregistrarea și depistarea activităților economice, susceptibile de a genera economie subterană;

☞ deteriorarea pe plan economic, social și moral a vieții în perioadele de tranziție;

☞ deficiențe de natură profesională, de competență și onestitate a structurilor publice și administrative;

☞ lipsuri în modul de desfășurare a activităților de supraveghere și control a activităților economice de către instituțiile cu sarcini de control;

☞ diferențierea largă a producției, munca flexibilă, nivelul redus al capitalului în condiții de tehnologie și productivitate ridicate, precum și limitarea metodelor și practicilor clasice de urmărire a derulării afacerilor.



10.6. Test de autoevaluare a cunoștințelor

1. Evaziune fiscală poate îmbrăca următoarele forme principale:

- a. de natură fiscală și de natură licită;
- b. de natură ilicită și de natură contravențională;
- c. de natură contravențională și de natură licită;
- d. de natură economică și de natură juridică;
- e. nici o variantă nu este corectă;

2. Care din următoarele nu sunt manifestări concrete ale evaziunii fiscale:

- a. utilizarea unei evidențe duble;
- b. practicarea unor înregistrări incorecte și fictive;

- c. contrafacerea unor documente;
- d. lipsa de documente constatatoare a unor operațiuni;
- e. nici o variantă nu este corectă.

3. Cauzele care favorizează evaziune fiscală:

- a. nerespectarea condițiilor de funcționare și a obiectului specific de activitate;
- b. obținerea de avantaje fiscale ca urmare a profitării de unele neclarități sau goluri de legislație fiscală;
- c. sustragerea de la îndeplinirea obligațiilor fiscale;
- d. întârzieri sau amânări nejustificate de la achitarea obligațiilor fiscale;
- e. toate variantele sunt corecte.

4. În sfera economiei subterane sunt incluse:

- a. veniturile din activități în afara granițelor;
- b. veniturile din gospodăriile proprii;
- c. veniturile rezultate din comercializarea unor produse din import pentru care nu s-au achitat taxele vamale sau fiscale;
- d. veniturile rezultate din redistribuirea ilegală între persoanele fizice și juridice din sectorul public și privat, ca urmare a unor acte de înșelătorie, escrocherie, furt;
- e. nici una din variante nu este corectă.

5. Paradisurile fiscale au următoarele caracteristici:

- a. sunt țări în care se stabilesc niveluri simbolice pentru impozite și taxe;
- b. există un mecanism legislativ care favorizează deschis impozitarea companiilor offshore;
- c. sunt țări în care activează trusturi offshore, trusturi multinaționale care funcționează în afara țării de înregistrare (țara mamă) și sunt administrate de cetățeni din țara de adopție;
- d. administrarea companiilor offshore prezintă înlesniri majore și confidențiale, referitoare la fuziuni, diviziuni sau radiere fără a se prezenta o evidență contabilă finală;
- e. toate variantele sunt corecte.



10.7. Bibliografie recomandată

- a. Berea A.O., Pană C. O., 2011, *Finanțe publice*, Ed. Bren, București;
- b. Văcărel I. (coord.), 2007, *Finanțe publice*, Ediția a VI-a, Ed. Didactică și pedagogică, București;
- c. Moșteanu T. (coord), 2008, *Finanțe publice. Note de curs și aplicații pentru seminar*, Ediția a III-a, Ed. Universitară, București.

Unitatea de învățare 11.

Datoria publică



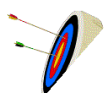
Cuprinsul unității de învățare 11

- 11.1. Introducere
- 11.2. Obiectivele unității de învățare 11
- 11.3. Durata medie de autoinstruire
- 11.4. Conținut
 - 11.4.1. Conceptul de datorie publică
 - 11.4.2. Structura datoriei publice
 - 11.4.3. Împrumutul de stat
- 11.5. Rezumat
- 11.6. Test de autoevaluare a cunoștințelor
- 11.7. Bibliografie recomandată



11.1. Introducere

Obiectivele acestui capitol vizează înțelegerea conceptului de datorie publică, definirea componentelor datoriei publice și evidențierea trăsăturilor caracteristice ale împrumutului de stat.



11.2. Obiectivele unității de învățare 11

După parcurgerea unității de învățare, studenții vor fi capabili:

- să înțeleagă conceptul de datorie publică;
- să indice structura datoriei publice;
- să înțeleagă conceptul de împrumut de stat.



11.3. Durata medie de autoinstruire

Durata medie de parcurgere a primei unități de învățare este de aproximativ 2 ore



11.4. Conținut

11.4.1. Conceptul de datorie publică

Datoria publică reprezintă totalitatea sumelor împrumutate de către stat, de unitățile administrativ-teritoriale și de alte instituții publice, de la persoane fizice și juridice pe piața internă și pe cea externă, nerambursabile la un moment dat, indiferent de scadența acestora.

Astfel definită, datoria publică permite înțelegerea situației financiare a unei țări, a gradului său de îndatorare, a încrederii de care aceasta se bucură, a relațiilor existente între balanța creanțelor/angajamentelor și balanța de plăți externe.

Dimensiunile datoriei publice sunt date de volumul absolut al acesteia, de mărimea medie pe locuitor a datoriei, de raportul dintre datoria publică și PIB (gradul de îndatorare, care exprimă în ce măsură valoarea nou creată într-un an este grevată de datoria publică).

Împrumuturile emise de către stat și nerambursate, generatoare de datorie publică, se caracterizează prin scadența lor, sumele exigibile pe termen scurt constituind *datoria flotantă*, iar cele exigibile la scadențe mijlocii și lungi constituind *datoria consolidată*.

Însă, indiferent de scadență, datoria publică reprezintă o povară anticipată a finanțelor țării, gradul de îndatorare oferind informații sintetice asupra transferului viitor de resurse în exterior. Nivelul acestora are o semnificație teoretică, deoarece volumul datoriei publice nu afectează în mod unic PIB-ul unui singur an.

Indicatorii – *gradul de îndatorare și datoria publică pe locuitor* – sunt completați prin indicatorul care exprimă efortul financiar anual pe care datoria publică îl reclamă din partea statului, concretizat prin serviciul datoriei publice, care cuprinde cheltuielile cu rambursarea datoriei propriu-zise și cele cu plata dobânzilor, comisioanelor și bonificațiilor.

Acest indicator îmbracă mai multe forme: *mărimea absolută și mărimea medie pe locuitor a serviciului datoriei publice, raportul dintre serviciul datoriei publice și PIB, raportul dintre serviciul datoriei publice și totalul cheltuielilor publice.*

În plus, se dimensionează cuantumul anual al dobânzilor, raportul dintre dobânzi și PIB, acest indicator exprimând dimensiunile contraprestației pe care statul le datorează creditorilor săi în cursul unui an.

Datoria publică corespunde aproximativ unui cumul al deficitelor publice, după deducerea rambursării împrumuturilor angajate de către stat. În optica execuției bugetare aceasta reprezintă datoria Trezoreriei, rambursarea capitalului împrumutat, adică

rambursarea datoriei publice, fiind în sarcina Trezoreriei, dobânzile aferente fiind înscrise în legea finanțelor.

Datoria administrațiilor publice, pentru care contabilitatea publică nu oferă posibilități de evidențiere, se calculează pornind de la conturile operațiunilor financiare stabilite de contabilitatea națională. Această datorie se poate spune că include angajamentele financiare publice în totalitate sau nu, după deducerea activelor financiare (împrumuturi și plasamente).

11.4.2. Structura datoriei publice

Datoria publică se compune de obicei din trei componente: datoria pe termen lung, pe termen scurt și datoria la vedere.

Datoria pe termen lung se compune din datorii care, la data la care sunt contractate, sunt exigibile după mai mult de 5 ani, fiind remunerate cu rate ale dobânzii apropiate de cele practicate pe piețele financiare. Politica de apropiere a titlurilor de stat de celelalte tipuri de împrumuturi, grație armonizării tehnicilor de plasament și suprimării majorității avantajelor fiscale, a fost completată cu o politică de reînnoire a produselor financiare, ceea ce a condus la apariția de noi tipuri de împrumut și la diversificarea formulelor propuse.

Datoria pe termen scurt și mediu reprezintă datoriile exigibile în mai puțin de 5 ani, remunerate cu rate apropiate de cele ale pieței monetare, în această categorie intrând bonurile de tezaur și împrumuturile băncii centrale.

Această datorie este acoperită în general prin bonuri de Trezorerie. Treptat, aceste bonuri au devenit negociabile și accesibile tuturor instituțiilor, ceea ce a permis un control mai bun al evoluției masei monetare imputabile finanțării deficitelor bugetare.

Datoria la vedere înglobează sumele colectate de Trezorerie prin circuitul său propriu, reunind depozitele corespondenților trezoreriei și moneda divizionară.

Statul își procură resursele financiare de care are nevoie atât de pe piața internă, cât și din străinătate și, ca urmare și datoria publică are un caracter intern și extern. Cu cât gradul de dezvoltare este mai ridicat, cu cât piața internă a capitalului de împrumut este mai activă, iar țara respectivă își procură resursele financiare pentru acoperirea deficitului de pe piața internă.

În acest sens, țările în curs de dezvoltare își procură în mare parte resursele financiar-valutare de care au nevoie prin împrumuturi externe, creșterea ponderii datoriei publice

externe în datoria publică exprimând gradul de dependență economică și financiară a țării de străinătate, dar și atractivitatea economiei respective pentru capitalurile externe.

Referitor la termenul de exigibilitate – datorie flotantă și datorie consolidată – este evident faptul că pentru o țară contează mai mult efortul financiar pe care să-l facă pentru rambursarea datoriei scadente și plata dobânzilor aferente în lunile următoare, decât cel care se profilează la un orizont situat peste 5-10 ani. De aceea, cu cât ponderea datoriei flotante în totalul datoriei publice este mai mare, cu atât nevoia de resurse financiare este mai presantă, iar procurarea acestora mai dificilă.

11.4.3. Împrumutul de stat

Veniturile procurate de stat din impozite, taxe și contribuții sunt adesea insuficiente pentru a acoperi integral cheltuielile bugetare ordinare. În acest caz, autoritățile publice se adresează persoanelor fizice și juridice care dispun de mijloace bănești temporar libere, cerându-le să le încredințeze o parte din acestea pentru acoperirea diferenței dintre cheltuielile și veniturile bugetare. Se poate concluziona că, în caz de dezechilibru bugetar, completarea veniturilor publice se face cu resurse de împrumut pe piața internă sau externă de capital, adică pe calea creditului public.

Creditul public se poate realiza:

- ⊙ direct de către stat, de la persoane fizice sau juridice care dețin capitaluri disponibile temporar;
- ⊙ prin instituții specializate: bănci comerciale, case de economii, instituții de asigurări sociale și reasigurare etc., care intermediază colectarea capitalurilor pe care societatea civilă le împrumută statului.

De asemenea, creditul public poate fi utilizat:

- în scopuri productive, pentru susținerea unor investiții productive în sectorul public sau pentru sprijinirea unei activități din domeniul producerii sau desfacerii, de interes național;
- în scopuri neproductive, cum sunt apărarea națională, ordinea publică, gospodăria comunală ș.a, respectiv pentru cheltuieli aferente întregii societăți.

Se poate spune că *împrumutul de stat este o înțelegere intervenită între stat, pe de o parte și o persoană fizică sau juridică, pe de altă parte, care consimte să pună la dispoziția statului o sumă de bani, sub forma de împrumut, pe o perioadă determinată.*

Împrumutul public presupune acceptarea unor condiții de acordare a creditului: garanție, termene de rambursare, rată a dobânzii, facilități etc., indiferent de distincția acestor împrumuturi – productivă sau neproductivă.

Statul se angajează să restituie suma împrumutată la termenul stabilit și să achite “prețul” (dobânda) cuvenit.

Împrumutul de stat prezintă următoarele trăsături caracteristice:

a. are un **caracter contractual**, exprimând acordul de voință a părților, spre deosebire de prelevările fiscale, care sunt obligatorii. Au existat și împrumuturi forțate, cu caracter obligatoriu în cazuri excepționale (de război etc.). Condițiile de emisiune, rambursare, forma și mărimea venitului pe care îl asigură, inclusiv eventualele avantaje pe care statul le acordă împrumutătorului, se stabilesc de către organele de decizie ale statului, fără consultarea prealabilă a subscriitorilor potențiali. De asemenea, hârtiile de valoare emise de stat sunt considerate ca fiind foarte sigure, pentru împrumutător gradul de risc este practic nul.

b. are **caracter rambursabil**, statul restituind suma cu care a fost împrumutat la termenul pe care l-a fixat, în funcție de evoluția previzibilă a necesităților de finanțat din fondurile publice. Fac excepție de la această regulă împrumuturile perpetue, pe care statul le emite cu angajamentul de a plăti o dobândă bine stabilită (împrumutătorul își acoperă creditul acordat și remunerația acestuia din dobândă). Chiar dacă nu are termenul de rambursare precizat, statul poate să-și răscumpere obligațiunile la bursă când situația sa economică este propice acestei operațiuni.

c. împrumutul de stat asigură deținătorilor de obligațiuni publice o **contraprestație**, pe lângă rambursarea sumei cu care a fost creditat. Contraprestația constă în plata către deținătorul titlului de stat a unei dobânzi și/sau a unui câștig, precum și unele avantaje materiale. În situația scăderii ratei dobânzii pe piață, deci de depresiune sau criză, statul poate preschimba titlurile publice existente în titluri noi cu o dobândă mai mică, operațiune care se numește conversia datoriei.

Împrumuturile de stat prezintă mai multe elemente tehnice, din care unele sunt de identificare, altele de caracterizare valorică și temporală, altele privesc rambursarea, diferite avantaje ș.a.

Unele dintre aceste elemente interesează mai ales pe emitent, în vederea ținerii evidenței împrumutului (numărul de titluri emise, înscrierea lor, seriile rămase pe piață,

seriile retrase prin trageri la sorți periodice) sau a evaluării eficienței împrumutului (suma mobilizată în urma emisiunii, cheltuielile de emisiune – tipărire, publicitate, plasare – costul total al împrumutului, cheltuielile de rambursare ș.a.).

Din punct de vedere juridic, un împrumut de stat este definit prin urătoarele elemente tehnice:

a) *denumirea împrumutului*, prin care se precizează destinația acestuia, caracterul excepțional sau obiectivul urmărit, reprezintă un element de identificare ce permite individualizarea titlurilor pe piețele financiare primară și secundară. Când se lansează cu relativă regularitate pentru acoperirea deficitelor bugetare, se precizează anul contractării, dobânda, forma pe care o îmbracă venitul etc.

b) *valoarea nominală* reprezintă suma înscrisă pe titlul unui împrumut de stat și exprimă mărimea creanței pe care deținătorul acesteia (creditorul) o are de încasat de la stat, sau altfel spus, datoria statului față de deținătorul înscrisului respectiv. Deținătorul poate să vândă la bursă hârtia de valoare, suma cu care aceasta se negociază reprezentând valoarea ei reală. Valoarea nominală se exprimă în unități monetare naționale (în cazul unor emisiuni lansate pe piața internă) sau într-o unitate monetară străină (în cazul emisiunilor lansate pe piața internațională de capital). Valoarea nominală este standardizată în cupiuri, adică un număr standard de unități monetare.

c) *valoarea reală* reprezintă suma cu care se cumpără/se vinde înscrisul la un “curs” cu care se cotează înscrisul la bursă. Cursul depinde de raportul dintre cererea și oferta de capital de împrumut, de nivelul dobânzii la împrumutul respectiv, ca și de alte avantaje oferite de stat deținătorilor înscrisurilor acelui împrumut. Valoarea reală poate fi mai mică, egală sau mai mare decât valoarea nominală, cursul fiind sub pari, al-pari sau supra pari.

d) *termenul de rambursare* reprezintă scadența, data la care împrumutul trebuie rambursat. Împrumuturile de stat se pot lansa cu termen de rambursare specificat (scurt, mediu sau lung) sau fără termen de rambursare:

- împrumuturile de stat pe termen scurt sunt lansate pentru golurile temporare de trezorerie (din cauza decalajului dintre încasări și plăți de Trezorerie sau din necesitatea efectuării unor cheltuieli bugetare neprevăzute);
- împrumuturile de stat pe termen mediu și lung sunt lansate în vederea acoperirii deficitelor bugetare devenite cronice sau pentru finanțarea unor cheltuieli de investiții de mare valoare.

e) *dobânda*. Prețul plătit de către stat pentru împrumut creditorilor săi poate îmbrăca fie forma dobânzii (venit fix), fie forma câștigurilor (venit diferențiat), fie combinația celor două.

Să ne reamintim

Datoria publică reprezintă totalitatea sumelor împrumutate de către stat, de unitățile administrativ-teritoriale și de alte instituții publice, de la persoane fizice și juridice pe piața internă și pe cea externă, nerambursabile la un moment dat, indiferent de scadența acestora.

Împrumutul de stat este o înțelegere intervenită între stat, pe de o parte și o persoană fizică sau juridică, pe de altă parte, care consimte să pună la dispoziția statului o sumă de bani, sub forma de împrumut, pe o perioadă determinată



11.5. Rezumat

Dimensiunile datoriei publice sunt date de volumul absolut al acesteia, de mărimea medie pe locuitor a datoriei, de raportul dintre datoria publică și PIB (gradul de îndatorare, care exprimă în ce măsură valoarea nou creată într-un an este grevată de datoria publică).

Împrumuturile emise de către stat și nerambursate, generatoare de datorie publică, se caracterizează prin scadența lor, sumele exigibile pe termen scurt constituind *datoria flotantă*, iar cele exigibile la scadențe mijlocii și lungi constituind *datoria consolidată*.

Datoria publică se compune de obicei din trei componente: *datoria pe termen lung*, *pe termen scurt* și *datoria la vedere*.

Împrumutul de stat prezintă următoarele trăsături caracteristice:

- a. are un ***caracter contractual***;
- b. are ***caracter rambursabil***;
- c. împrumutul de stat asigură deținătorilor de obligațiuni publice o ***contraprestație***.

Din punct de vedere juridic, un împrumut de stat este definit prin urătoarele elemente tehnice:

- a) *denumirea împrumutului*;
- b) *valoarea nominală*;
- c) *valoarea reală*;
- d) *termenul de rambursare*;

e) dobânda.



11.6. Test de autoevaluare a cunoștințelor

1. În literatura de specialitate, datoria publică este definită ca reprezentând:

- a. totalitatea sumelor împrumutate de către stat sau instituții publice exclusiv de pe piața externă;
- b. totalitatea sumelor împrumutate de către stat sau instituții publice exclusiv de pe piața internă, de la persoanele fizice și juridice;
- c. totalitatea sumelor împrumutate de către stat sau agenții economici de la persoanele fizice sau juridice;
- d. totalitatea sumelor împrumutate de către stat sau instituții publice de pe piața internă și cea externă, de la persoane fizice și juridice;
- e. nici o variantă nu este corectă.

2. Datoria publică are următoarele componente:

- a. datoria pe termen lung, datoria pe termen scurt și datoria pe termen nedeterminat;
- b. datoria la vedere, datoria pe termen lung și datoria pe termen scurt;
- c. datoria pe termen nedeterminat, datoria pe termen lung și datoria la vedere;
- d. datoria pe termen scurt, datoria pe termen lung și datoria nerambursabilă;
- e. nici o variantă nu este corectă.

3. Care este suma luată în considerare la calculul dobânzii la titlurile de stat?

- a. valoarea nominală
- b. valoarea de piață
- c. valoarea de emisiune
- d. valoarea de rambursare
- e. valoarea nominală - un comision.

4. Responsabilitatea exclusivă în ceea ce privește administrarea datoriei publice revine:

- a. Guvernului;
- b. Parlamentului;

- c. Ministerului Finanțelor;
- d. Băncii Naționale a României;
- e. Ministerului Afacerilor Externe.

5. Nu este un element tehnic al împrumutului de stat:

- a. termenul de rambursare
- b. valoarea reală
- c. denumirea împrumutului
- d. dobânda
- e. sursa împrumutului.



11.7. Bibliografie recomandată

- d. Berea A.O., Pană C. O., 2011, *Finanțe publice*, Ed. Bren, București;
- e. Văcărel I. (coord.), 2007, *Finanțe publice*, Ediția a VI-a, Ed. Didactică și pedagogică, București;
- f. Moșteanu T. (coord), 2008, *Finanțe publice. Note de curs și aplicații pentru seminar*, Ediția a III-a, Ed. Universitară, București.

Unitatea de învățare 12.

Datoria publică externă



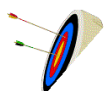
Cuprinsul unității de învățare 12

- 12.1. Introducere
- 12.2. Obiectivele unității de învățare 12
- 12.3. Durata medie de autoinstruire
- 12.4. Conținut
 - 12.4.1. Conceptul de datorie publică externă
 - 12.4.2. Caracteristicile împrumuturilor externe
 - 12.4.3. Factorii de influență ai datoriei externe
- 12.5. Rezumat
- 12.6. Test de autoevaluare a cunoștințelor
- 12.7. Bibliografie recomandată



12.1. Introducere

Obiectivele acestui capitol vizează definirea conceptului de datorie externă, evidențierea caracteristicilor împrumuturilor externe, explicarea naturii factorilor care influențează datoria externă.



12.2. Obiectivele unității de învățare 12

După parcurgerea unității de învățare, studenții vor fi capabili:

- să înțeleagă conceptul de datorie publică externă;
- să delimiteze noțiunea de datorie publică externă de cea a datoriei publice;
- să înțeleagă factorii de influență a datoriei publice externe.



12.3. Durata medie de autoinstruire

Durata medie de parcurgere a primei unități de învățare este de aproximativ 2 ore



12.4. Conținut

12.4.1. *Conceputul de datorie publică externă*

Conform metodologiei FMI, datoria publică externă cuprinde împrumuturile externe cu scadență inițială sau prelungită mai mare de un an, contractate atât direct de stat ca debitor public - guvern, instituții și organisme publice - cât și de agenți economici și alte persoane juridice private, când rambursarea este garantată de un organism public. Datoria publică externă nu cuprinde tranzacțiile cu Fondul Monetar Internațional (altele decât creditele contractate prin acorduri stand-by) și datoria rambursabilă în monedă națională, investițiile directe, datoria pe termen scurt, respectiv datoria a cărei scadență inițială este mai mică sau egală cu un an.

Conceputul de datorie publică are o sferă de cuprindere mai largă decât datoria externă. Datoria publică externă cuprinde numai obligațiile externe ale statului (contractate direct de acesta) și ale agenților economici cărora statul le-a oferit garanție în momentul contractării unei datorii externe (exclusiv datoriile sectorului privat negarantate de stat).

Datoria externă comportă mai multe forme:

a) Datoria externă brută în sens larg este datoria rezidenților publici și privați ai unei țări - persoane fizice și juridice - către străinătate la un moment dat. Într-o economie de piață, acest indicator se dimensionează cu greutate dacă există un sector privat puternic dezvoltat, în care statul nu este implicat în relațiile cu străinătatea nici ca garant.

b) Datoria externă brută în sens restrâns prezintă o serie de excepții față de cea în sens larg, deoarece nu cuprinde:

- creditele pe termen scurt (sub un an), pentru ca acestea sunt operațiuni financiare curente pentru desfășurarea activității;
- investițiile străine directe, care nu au termene de rambursare și nici de lichidare;
- ajutoarele cu caracter nerambursabil;
- împrumuturile externe cu perioadă de grație mai mare de 10 - 15 ani;
- împrumuturile acordate de unii creditori externi sucursalelor, filialelor sau reprezentanțelor lor rezidente în țară, în condiții mai avantajoase decât piața;
- creditele contractate de persoanele fizice sau juridice rezidente, negarantate de autoritățile competente.

c) Datoria externă în interpretarea Băncii Mondiale și a celorlalte organizații internaționale cuprinde:

- sumele datorate unor creditori publici sau privați de rezidenții publici, în valută străină, bunuri și servicii datorate, cu un termen de rambursare mai mare de un an;
- sumele datorate de persoane private și garantate de o autoritate publică.

Indicatorul nu cuprinde:

- datoria persoanelor private negarantată de autoritățile statului;
- datoria din tranzacțiile cu FMI;
- datoria ce poate fi achitată în moneda țării;
- împrumuturile cărora nu li s-a stabilit termenul de rambursare.

d) Datoria externă netă (consolidată) reprezintă diferența dintre activele publice și private ale rezidenților unei țări în străinătate (obligații) și activele deținute de rezidenții străini în țara considerată (creanțe). Activele publice ale rezidenților unei țări în străinătate cuprind disponibilități valutare, împrumuturi acordate, investiții directe, titluri, alte creanțe și valori. Activele deținute de rezidenții străini în țara considerată cuprind împrumuturi de la guverne, agenții guvernamentale și alte entități publice, credite primite de la bănci private, organisme financiare și alți creditori, investiții de capital, titluri, disponibilități valutare și alte valori aparținând unor persoane publice și private străine. În această accepțiune, datoria externă netă (datoria consolidată), include numai creanțele lichide sau ușor realizabile față de străinătate. Nu include celelalte creanțe care nu pot fi ușor mobilizate, excluzând din calcul activele rezidenților țării în străinătate și activele rezidenților străini în țara considerată.

Informațiile privind datoria publică sunt grupate pe categorii de creditori față de care s-au contractat împrumuturi:

- creditori oficiali:
 - împrumuturi multilaterale;
 - împrumuturi bilaterale;
- creditori privați;
 - bănci comerciale;
 - împrumuturi rezultate din tranzacțiile cu hârtii de valoare;
- alți creditori.

Serviciul datoriei publice reprezintă totalitatea obligațiilor de plată ale debitorilor publici, decurgând din datoria publică, pe parcursul unui an.²

Pentru a analiza datoria externă a unei țări se utilizează diverși indicatori, care exprimă gradul de îndatorare a țării față de străini:

- ❖ mărimea absolută a datoriei externe. Se determină prin transformarea valutarilor în care au fost exprimate împrumuturile în moneda națională sau într-o monedă de largă circulație internațională (dolarul SUA);

- ❖ datoria externă medie per locuitor;

- ❖ raportul dintre datoria externă și PIB;

- ❖ raportul dintre serviciul datoriei externe și PIB, care arată cât din valoarea nou creată în economie este afectată acoperirii datoriei publice externe;

- ❖ raportul dintre serviciul datoriei publice externe și încasările din exportul de mărfuri și servicii, care exprimă exportul valutar pe care îl implică datoria publică externă. Cu cât acest efort valutar va fi mai mic, cu atât vor fi mai mari resursele valutare ce vor putea fi afectate pentru importurile necesare procesului productiv.

12.4.2. Caracteristicile împrumuturilor externe

Împrumuturile sau creditele externe se grupează după mai multe criterii:

(1) după destinație:

- credite pentru mărfuri, ce se acordă pentru cumpărarea de mărfuri;
- credite financiare, se acordă de către organisme financiare internaționale, autorități publice și persoane juridice și fizice străine, în valută convertibilă.

(2) în funcție de durata pentru care se acordă:

- credite pe termen scurt (1 - 2 ani);
- credite pe termen mediu (3 - 5 ani);
- credite pe termen lung (peste 5 ani).

(3) din punct de vedere al creditorului, creditele externe pot fi acordate de:

- întreprinderi furnizoare (credite comerciale sau de firmă);
- bănci și alte instituții financiare (credite bancare);

În aceste două cazuri se acordă credite pe baze bilaterale.

² Dobrotă Niță, *Dicționar de economie*, Editura Economică, București, 1999, p. 424

- guverne (credite guvernamentale). Se acordă asistență publică bilaterală, sub forma ajutoarelor în bani și natură, asistență tehnică și militară, împrumuturi în condiții privilegiate;
- rentieri și alte persoane fizice;
- organisme financiare internaționale (credite financiare), care acordă asistență publică pe baze multilaterale.

(4) din punct de vedere al beneficiarului de credite externe, debitorii pot fi:

- guvernul;
- unități administrativ-teritoriale;
- întreprinderi sau instituții publice;
- bănci;
- întreprinderi private.

Suma împrumutată se poate acorda într-o singură tranșă (și se rambursează la fel) sau eșalonat și se rambursează tot eșalonat.

Prin contractul de împrumut, se stabilesc trei perioade distincte:

- perioada de utilizare a creditului;
- perioada de grație, în cursul căreia nu se fac plăți pentru rambursarea creditului;
- perioada de rambursare propriu-zisă a creditului.

Rambursarea creditelor se poate realiza:

- ⊙ în cote egale;
- ⊙ în cote inegale, care pot să crească sau să scadă progresiv;
- ⊙ într-o singură tranșă, la scadență.

La acordarea unui credit, împrumutătorul poate să pretindă garanție:

☒ materială – mărfuri sau documente de dispoziție asupra mărfurilor: conosamente, warante etc.; acțiuni și obligațiuni; depozite ale unor firme sau instituții guvernamentale; bunuri imobiliare; venituri ale statului: taxe vamale, accize, venituri ale domeniului public s.a.; rezervele de aur și devize ale statului etc.

☒ morală, respectiv împrumutul unei țări să fie garantat de două sau mai multe state sau de organisme internaționale.

Principalele organisme internaționale care acordă asistență publică multilaterală sunt:

➔ Grupul Băncii Mondiale :

- BIRD (Banca Internațională pentru Reconstrucție și Dezvoltare);

- ADI (Asociația pentru Dezvoltare Internațională), înființată în anul 1960 pentru acordarea de credite pe termen lung țărilor slab dezvoltate, în condiții preferențiale.

➔ organisme financiare regionale : Banca Europeană de Reconstrucție și Dezvoltare (BERD), Banca Europeană de Investiții (BEI), Banca Interamericană de Dezvoltare etc.

Împrumuturile acordate pe baze bilaterale de țările dezvoltate pot fi condiționate de:

- ◆ realizarea unor proiecte de investiții într-un anumit domeniu;
- ◆ achiziționarea de instalații, utilaje etc. pentru un obiectiv de investiții care nu este considerat prioritar de către debitor;
- ◆ aspecte de natură politică, privind acțiunile și inițiativele debitorilor pe plan internațional, respectarea drepturilor omului, instaurarea democrației etc.

12.4.3. Factorii de influență ai datoriei externe

Factorii care acționează în procesul creării și extinderii datoriei externe sunt atât de natură internă, cât și externă. Dintre factorii interni, cel mai important este dezechilibrul dintre resursele interne și consumul intern - productiv și neproductiv - amplificat, în numeroase țări, de o politică economică greșită, care a realizat împrumuturi mai ales pentru satisfacerea consumului neproductiv sau pentru investiții neprofitabile. Acest dezechilibru se reflectă în neacoperirea de către veniturile globale a cheltuielilor globale, publice și private.

Dintre factorii externi, cu un impact important asupra dimensionării datoriei externe, se pot enumera:

- ✖ modificările conjuncturale în politica economică a țărilor străine. Un exemplu semnificativ îl reprezintă criza petrolului din anii '70;
- ✖ nivelul real al dobânzilor percepute la creditele externe, în special cele acordate pentru creditele renegociate fiind foarte mare (renegocierea se realizează în cazul imposibilității de plată a obligațiilor ce decurg dintr-un credit extern la termenul stabilit prin contract);
- ✖ politica economică dusă de țările dezvoltate de expansiune a plasamentelor profitabile, care a atras investițiile străine, fondurile oferite pe piața de capital externă devenind mai rare, pentru țările în curs de dezvoltare creditele scumpindu-se.

Pentru rezolvarea situațiilor de criză a datoriei externe s-au aplicat diverse metode și tehnici de către organismele internaționale, în primul rând FMI și Banca Mondială, împreună cu băncile creditoare, vizând:

a. reeșalonarea (ca măsură excepțională) a plăților scadente - în cadrul negocierilor Clubului de la Paris - pentru împrumuturile contractate sau garantate de autoritățile statului pe termen scurt, cu condiția majorării dobânzii. Cu acest prilej, țările debitoare care au cerut reeșalonarea au trebuit să prezinte programe concrete pentru:

- îmbunătățirea activității productive - inclusiv a exportului - și de investiții și redimensionarea consumului, în vederea redresării balanței de plăți;
- stimularea exporturilor și reducerea importurilor prin devalorizarea monedei naționale și limitarea expansiunii creditului bancar, făcându-l disponibil numai pentru acțiuni profitabile și pentru investiții productive.

b. acordarea de credite eficace direcționate către restructurarea economiei, privatizare, spargerea structurilor monopoliste, instaurarea pieței concurențiale etc.

Să ne reamintim

Conform metodologiei FMI, datoria publică externă cuprinde împrumuturile externe cu scadență inițială sau prelungită mai mare de un an, contractate atât direct de stat ca debitor public - guvern, instituții și organisme publice - cât și de agenți economici și alte persoane juridice private, când rambursarea este garantată de un organism public.

Serviciul datoriei publice reprezintă totalitatea obligațiilor de plată ale debitorilor publici, decurgând din datoria publică, pe parcursul unui an.



12.5. Rezumat

Datoria externă comportă mai multe forme:

- a) Datoria externă brută în sens larg;
- b) Datoria externă brută în sens restrâns .
- c) Datoria externă în interpretarea Băncii Mondiale și a celorlalte organizații internaționale;

- d) Datoria externă netă (consolidată) reprezintă diferența dintre activele publice și private ale rezidenților unei țări în străinătate (obligații) și activele deținute de rezidenții străini în țara considerată (creanțe).

Pentru a analiza datoria externă a unei țări se utilizează diverși indicatori, care exprimă gradul de îndatorare a țării față de străini:

- ❖ mărimea absolută a datoriei externe. Se determină prin transformarea valutelor în care au fost exprimate împrumuturile în moneda națională sau într-o monedă de largă circulație internațională (dolarul SUA);

- ❖ datoria externă medie per locuitor;

- ❖ raportul dintre datoria externă și PIB;

- ❖ raportul dintre serviciul datoriei externe și PIB, care arată cât din valoarea nou creată în economie este afectată acoperirii datoriei publice externe;

raportul dintre serviciul datoriei publice externe și încasările din exportul de mărfuri și servicii.

Dintre factorii externi, cu un impact important asupra dimensionării datoriei externe, se pot enumera:

- * modificările conjuncturale în politica economică a țărilor străine. Un exemplu semnificativ îl reprezintă criza petrolului din anii '70;

- * nivelul real al dobânzilor percepute la creditele externe, în special cele acordate pentru creditele renegociate fiind foarte mare (renegocierea se realizează în cazul imposibilității de plată a obligațiilor ce decurg dintr-un credit extern la termenul stabilit prin contract);

- * politica economică dusă de țările dezvoltate de expansiune a plasamentelor profitabile.



12.6. Test de autoevaluare a cunoștințelor

1. Datoria externă brută nu cuprinde:

- creditele contractate de persoanele fizice sau juridice rezidente, negarantate de autoritățile competente;
- investițiile străine directe, care nu au termen de rambursare și nici de lichidare;
- ajutoarele cu caracter nerambursabil;
- împrumuturile externe cu perioadă de grație mai mare de 10 ani
- toate variantele sunt corecte.

2. Nu este un indicator de analiză a gradului de îndatorare a unei țări:

- a. raportul dintre datoria externă și PIB;
- b. elasticitatea datoriei publice față de PIB;
- c. mărimea absolută a datoriei externe;
- d. datoria externă medie per locuitor;
- e. raportul dintre serviciul datoriei externe și PIB.

3. Din punctul de vedere al beneficiarului de credite externe, nu pot fi debitori:

- a. populația;
- b. băncile comerciale;
- c. guvernul;
- d. agenții economici privați;
- e. instituțiile publice.

4. Prin contractul de împrumut se stabilesc următoarele perioade distincte:

- a. perioada de analiză, perioada de utilizare și perioada de rambursare;
- b. perioada de eşalonare, perioada de analiză și perioada de utilizare;
- c. perioada de rambursare, perioada de utilizare și perioada de grație;
- d. perioada de grație, perioada de eşalonare și perioada de rambursare;
- e. nici o variantă nu este corectă.

5. La acordarea unui credit, împrumutătorul poate să pretindă garanții:

- a. financiare și economice;
- b. materiale și fiscale;
- c. sociale și morale;
- d. morale și materiale;
- e. nici o variantă nu este corectă.



12.7. Bibliografie recomandată

- a. Berea A.O., Pană C. O., 2011, *Finanțe publice*, Ed. Bren, București;
- b. Văcărel I. (coord.), 2007, *Finanțe publice*, Ediția a VI-a, Ed. Didactică și pedagogică, București;
- c. Moșteanu T. (coord), 2008, *Finanțe publice. Note de curs și aplicații pentru seminar*, Ediția a III-a, Ed. Universitară, București.

Unitatea de învățare 13.

Gestiunea datoriei publice



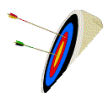
Cuprinsul unității de învățare 13

- 13.1. Introducere
- 13.2. Obiectivele unității de învățare 13
- 13.3. Durata medie de autoinstruire
- 13.4. Conținut
 - 13.4.1. Conceptul de gestiune a datoriei publice
 - 13.4.2. Capacitatea de îndatorare
- 13.5. Rezumat
- 13.6. Test de autoevaluare a cunoștințelor
- 13.7. Bibliografie recomandată



13.1. Introducere

Obiectivele acestui capitol urmăresc înțelegerea conceptului de gestiunea datoriei publice, descrierea conținutului gestiunii datoriei publice, explicarea ecartului existent între capacitatea teoretică de îndatorare a unei țări și sarcina îndatorării sale efective.



13.2. Obiectivele unității de învățare 13

După parcurgerea unității de învățare, studenții vor fi capabili:

- să înțeleagă conceptul de gestiune a datoriei publice;
- să delimiteze noțiunile de capacitate de rambursare, serviciul datoriei publice;
- să indice modalitatea de cuantificare a gradului de îndatorare.



13.3. Durata medie de autoinstruire

Durata medie de parcurgere a primei unități de învățare este de aproximativ 2 ore



13.4. Conținut

13.4.1. *Conceputul de gestiune a datoriei publice*

Gestiunea datoriei publice semnifică ansamblul de comportamente ale celui împrumutat care contribuie la îndeplinirea de către acesta, într-un mod considerat satisfăcător de către furnizorul de fonduri, a obligațiilor generate printr-un contract de împrumut.

Asigurarea unei gestiuni adecvate a datoriei se circumscrie unui dublu interes, atât pentru furnizorii de fonduri, cărora li se vor atenua eventualele îngrijorări, cât și pentru cel împrumutat, care-și va procura mai ușor și la un cost mai favorabil resursele de care are nevoie.

Secretul unei bune gestiuni a datoriei constă în asigurarea compatibilității între obiectivele macroeconomice ale creșterii și ale deficitului excesiv curent care rezultă, pe de o parte, din volumul și condițiile aporturilor de capitaluri disponibile, destinate atât asigurării datoriei deja subscrise, cât și asigurării sumei nete cerute de resurse exterioare.

Sfera acțiunilor care exprimă aceste comportamente de articulează în jurul următoarelor sarcini:

- operaționalizarea unei structuri a gestiunii;
- utilizarea judicioasă a fondurilor;
- plata regulată a sumelor scadente;
- calitatea informației asupra situației debitorului;
- elaborarea unor politici de îndatorare.

Capacitatea debitorului de a asigura serviciul datoriei se bazează pe:

- ☆ posibilitatea de a schimba această economisire contra devize.
- ☆ posibilitatea țării debitoare de a renunța la o sumă din PIB și din economisire, echivalentă serviciului datoriei.

13.4.2. *Capacitatea de îndatorare*

Capacitatea de îndatorare a unei țări se măsoară prin ecartul care există între capacitatea sa teoretică de îndatorare și sarcina îndatorării sale efective.

Această capacitate poate fi evaluată retrospectiv, la un moment dat, sau prospectiv.

Cuantificarea celor două mărimi implicate în determinarea capacității de îndatorare presupune cunoașterea următoarelor variabile:

- volumul exportului de bunuri și servicii și perspectivele evoluției acestora;
- rata maximă între serviciul datoriei și volumul acestor exporturi;
- volumul serviciilor datoriei deja contractat.

Plasate pe un grafic, aceste date reprezintă curba serviciului datoriei existente și aceea a serviciului maxim (determinat în raport cu exporturile), ecartul dintre cele două curbe măsurând serviciul datoriei care poate fi suportat.

Din perspectiva creditorului interesează riscul pe care îl reprezintă țara împrumutată, adică potențialul sau capacitatea de rambursare a acesteia.

Capacitatea de rambursare a unei țări debitoare se poate exprima ținând seama de toate elementele susceptibile de a influența fluxurile de fonduri, datorate schimburilor internaționale de către o țară, prin următorul raport:

$$\frac{A + B + C + D}{S} > 1, \text{ unde}$$

A = active bancare externe nete în timpul perioadei date;

B = proiecția soldului balanței operațiunilor curente;

C = credite scadente;

R = rezerve în aur și în devize;

S = serviciul datoriei (externe, publice și private).

Serviciul datoriei și balanța de plăți. Pentru ca împrumutul să poată fi rambursat este necesară existența disponibilităților în devize, altfel spus, trebuie ca balanța de plăți să permită o asemenea mișcare de fonduri.

Adesea se consideră că, dacă plățile efectuate în contul serviciului public sunt balansate prin intrări de capitaluri echivalente sau superioare, nu se va crea o sarcină pentru balanța de plăți.

În perioada asigurării fără dificultăți a serviciului datoriei este necesar ca în comerțul exterior să se înregistreze o mișcare ”în foarfece”, adică exporturile să crească și importurile să scadă.

Sursa reală de rambursare a împrumuturilor o reprezintă soldul curent pozitiv al balanței, sold garantat în principal prin devansarea importurilor de către exporturi.

În aceste condiții este necesară existența unui indicator al nivelului suportabil al datoriei.

Cel mai utilizat indicator se exprimă prin raportul vărsămintelor făcute în contul serviciului datoriei la încasările din export. Pentru previziune, volumul serviciului datoriei trebuie comparat nu numai cu încasările viitoare din export, ci și cu cheltuielile previzibile din import necesare funcționării și dezvoltării economiei naționale.

Măsurarea gradului de îndatorare. Indicatorii privind exprimarea nivelului absolut al datoriei publice externe cuprind, în principal:

↳ nivelul datoriei, inclusiv sumele exigibile la momentul dat, reprezintă sumele exigibile și neexigibile în titlul datoriei. Aceasta corespunde cu volumul total al angajamentelor externe ale debitorului la sfârșitul anului considerat.

↳ sumele exigibile și nerambursabile (angajamentele trase de debitor până la sfârșitul anului).

↳ angajamente anuale, respectiv, nivelul total al împrumuturilor pentru care s-au semnat acordurile în cursul anului considerat.

↳ plățile în titlul serviciului datoriei: sumele efective vărsate în titlul rambursărilor, în principal, și plățile dobânzilor și efectuate în monedă străină, bunuri sau servicii în cursul anului considerat. Proiecțiile plăților în titlul serviciului datoriei sunt estimări ale plăților datorate în titlul sumei datoriei, inclusiv nivelurile neexigibile.

↳ fluxurile nete (sau împrumuturi nete) reprezintă datoriile, mai puțin rambursările;

↳ transferurile nete: fluxurile nete, mai puțin plățile dobânzilor sau comisioanelor.

↳ condițiile împrumuturilor.

Condițiile medii ale împrumuturilor sunt indicate pentru toate noile împrumuturi contractate în timpul anului. Cifrele citate pentru ratele dobânzilor, scadențele și amortismentul fiecărei categorii de împrumuturi sunt medii ponderate prin nivelul împrumuturilor.

Indicatorii și ratele ce exprimă nivelul și caracteristicile datoriei externe arată la ce nivel se ridică stocul datoriei externe efective, de obicei prin comparație cu Produsul Intern Brut (PIB) – care măsoară starea generală a economiei naționale – cu scopul de a-l plasa în contextul general, pentru a analiza în ce măsură datoria este sustenabilă. De asemenea, relațiile ce se stabilesc între serviciul datoriei publice externe și dimensiunea exporturilor – privite ca intrări de fonduri în devize – care cel mai adesea dau măsura posibilității țării de a-și onora obligațiile de plată către partenerii externi. Explicația constă în aceea că plățile în

contul serviciului datoriei externe, ce trebuiesc realizate în devize străine, pot fi acoperite, în primul rând, prin câștigurile de valută generate de exporturile de bunuri și servicii.

În analiza datoriei externe a fiecărei țări este necesar să se aibă în vedere anumiți indicatori și rate, prin care să se stabilească valoarea relativă a datoriei și a obligațiilor de plată generate de aceasta, comparativ cu alte agregate macroeconomice, astfel fiind posibilă judecarea potențialului de rambursare și determinarea nivelului relativ al gradului de îndatorare al țării.

Ratele datoriei externe pot pune în lumină eventualele probleme ce pot să apară ca urmare a includerii în cheltuielile bugetare a serviciului datoriei și, implicit, în gestiunea trezoreriei fondurilor publice, atât ca nivel, cât și ca distribuire temporală.

Principalele rate ce sunt analizate în vederea determinării capacității de îndatorare a unei țări sunt:

a) datoria externă efectivă / PIB, care are în vedere, în general, nivelul datoriei publice și în mai mică măsură al celei private (se notează, de obicei, cu inițialele folosite în engleză, respectiv DOD / GDP);

b) datoria externă efectivă / volumul total de bunuri și servicii (DOD / XGS), care exprimă numărul de ani în care veniturile în devize obținute de rezidenți din exportul de bunuri și servicii vor putea acoperi nivelul total al datoriei externe naționale. În țările unde serviciile reprezintă o dimensiune nesemnificativă în volumul intrărilor de valută, această rată se analizează ținând cont numai de devizele intrate din exportul de materii prime, materiale puțin prelucrate etc.;

c) serviciul total al datoriei / volumul de exporturi de bunuri și servicii. Această rată arată nivelul veniturilor din exporturi ce sunt absorbite prin plata serviciului datoriei externe și este calculată ținând seama atât de plățile istorice, cât și de cele proiectate. Pentru țările care se confruntă cu greutăți în plata serviciului, se poate face o diferențiere ce indică în ce măsură țara are dificultăți de plată:

- pentru programarea și eșalonarea serviciului datoriei externe, se va calcula volumul necesar de încasări valutare din exporturi pentru acoperirea obligațiilor de plată scadente;
- pentru plățile în contul serviciului datoriei externe, ce se realizează efectiv prin utilizarea sumelor obținute din intrările de la export;

d) volumul total al serviciului datoriei / PIB (TDS / GDP), care arată impactul pe care costul datoriei externe îl exercită asupra întregii activități economice la nivel național;

e) volumul total al dobânzilor în contul datoriei externe / exportul de bunuri și servicii (INT / XGS), rată care se mai numește și rata serviciului dobânzii și arată în ce măsură dobânzile sunt acoperite prin intrările din exporturi. Plata dobânzilor reprezintă o componentă de primă importanță în balanța contului curent. Totodată, această rată pune în lumină gradul de concesionalitate al unui împrumut, deoarece cu cât este mai coborâtă, cu atât respectivul credit beneficiază de o concesionalitate mai ridicată;

f) volumul total al dobânzilor în contul datoriei externe / PIB (INT / GDP), arată cât din valoarea nou creată în economie este consumată pe plata dobânzilor generate de împrumuturi;

g) rezervele internaționale / datoria totală efectivă (RES / DOD). Această rată pune în evidență relația dintre stocul datoriei externe și deținerile de valute străine și de aur, ce pot fi utilizate pentru a onora sarcinile de plată;

h) rezervele internaționale / importurile de bunuri și servicii (RES / MGS), care arată numărul de luni în care plata importurilor poate fi acoperită prin deținerile valutare ale țării;

i) trageri / PIB (TDI / GDP), ce exprimă legătura dintre intrările în devize prin trageri din împrumuturile contractate și nivelul total al output-ului economiei;

j) trageri / exporturile de bunuri și servicii (TDI / XGS). Această rată compară intrările de valută străină în contul datoriei externe cu cele aferente veniturilor din exporturile de bunuri și servicii;

k) trageri / amortizarea capitalului împrumutat, care compară volumul intrărilor de devize sub forma tragerilor cu ieșirile sub forma amortizării împrumuturilor contractate. Totodată, este util să se evalueze măsura în care plata principalului este rostogolită și să se indice dacă nivelul unor noi împrumuturi conduce sau nu la plata unei sume mai mari - sub formă de serviciu – în contul stocului datoriei efective;

l) volumul datoriei concesionale / total datorie efectivă, ceea ce pune în lumină gradul de concesionalitate acordat de creditori, uneori după numeroase negocieri.

Indicatorii ce exprimă raportul dintre soldul datoriei externe și volumul exporturilor de bunuri și servicii sau PIB reprezintă evaluări ale pozițiilor pe stoc, indiferent de unitatea de măsură. Aceste rate contribuie la estimarea interesului străin în economia internă, în timp

ce soldul datoriei externe reprezintă recalcularea, la o dată anterioară, a intrărilor contractuale de capital străin.

O rată înaltă semnifică faptul că țara analizată a înregistrat intrări importante de capital în trecut, dar nu înseamnă automat că a rămas tributară acestor intrări sau că ar putea să se confrunte cu dificultăți în asigurarea serviciului datoriei externe. O rată de îndatorare externă ridicată poate fi sau nu asociată cu o rată a serviciului datoriei elevată, în funcție de condițiile în care sunt contractate împrumuturile. Se poate aștepta, în cadrul procesului de acumulare a datoriei externe ca raportul între soldul datoriei externe și PIB sau exporturi să crească, pentru a atinge un nivel constant, în cazul în care sunt îndeplinite anumite ipoteze. Dacă raportul nu va atinge această limită, se poate deduce că productivitatea investițiilor a fost inferioară dobânzilor aferente împrumuturilor externe sau că țara a devenit tributară împrumuturilor din exterior.

Indicatorii ce prezintă raportul dintre serviciul datoriei externe și volumul exporturilor sau PIB arată proporția în care exporturile unei țări sunt absorbite de plățile din contul serviciului datoriei externe. Acesta constituie deopotrivă un indicator de lichiditate, analog indicatorilor fluxurilor de numerar din finanțele întreprinderilor. Luând în considerare această interpretare, se poate considera că aptitudinea unei țări de a-și asigura obligațiile în contul serviciului datoriei externe se diminuează odată cu creșterea acestui raport.

Principalul interes pe care îl prezintă acest indicator ține de faptul că el constituie un indice de rigiditate al balanței de plăți externe a unei țări pe o perioadă scurtă. Mai mult, trebuie ținut seama că dacă acest raport este mare, ajustarea externă este necesară pentru a compensa o evoluție defavorabilă a balanței de plăți. Se consideră, de regulă, că o rată a serviciului datoriei externe mai mare de 20% exprimă o situație potențial periculoasă. Se subliniază, totodată, că această rată trebuie analizată ținând cont și de alți factori, cum ar fi, de exemplu, creșterea și structura exporturilor și importurilor.

Dacă această analiză nu se efectuează la timp, rezultatele ar putea fi foarte periculoase. Numeroase țări au înregistrat, în perioade diferite, rate ale serviciului datoriei externe între 20 și 70%, fără ca aceasta să genereze dificultăți grave, în timp ce alte țări, cu rate mai mici de 20%, să fie nevoite să-și renegocieze datoria. În consecință, pentru a-și forma o părere valabilă asupra poziției de îndatorare a unei țări, este important să se considere:

- măsura în care încasările din exporturi ale unei țări provin dintr-un număr mic de produse sau dintr-un număr limitat de surse;
- evoluția trecută și cea prognozată a prețurilor și volumului exporturilor;
- variabilitatea prețurilor și a volumului exporturilor în raport cu tendințele acestora;
- nivelul rezervelor internaționale și perioada posibilă de acoperire a necesarului de importuri din această sursă;
- măsura în care politica de gestionare a cererii poate permite pe termen scurt ajustarea balanței de plăți externe, fără a avea efecte inacceptabile asupra economiei interne și care depinde, în mod normal, de posibilitatea de comprimare a importurilor neesențiale.

Raportul dintre plățile anuale ale dobânzii și PIB sau încasările din exporturi poate avea un rol util ca indice al amplitudinii relative a încărcăturii impuse de datoria externă. În teorie, un nivel ridicat sau o creștere rapidă a acestui raport indică apariția unei situații caracterizate printr-un consum excesiv și / sau dificultăți asociate productivității și rentabilității investițiilor. Resursele externe pot fi afectate într-o măsură mai mare de consum, decât de investiții. Totodată, contribuția programului de investiții al unei țări la creșterea PIB sau a exporturilor poate fi slabă în comparație cu costul finanțării externe.

Rapiditatea cu care această rată poate crește și nivelul la care se poate stabili variază în funcție de țară, în funcție de proporția investițiilor finanțate prin capitaluri atrase din străinătate, de coeficientul marginal al capitalului (capital / producție), de costul finanțării externe și de măsura în care rata marginală a economisirii este superioară ratei medii de economisire din țara debitoare.

Rezervele internaționale ale unei țări sunt egale cu suma activelor în drepturi speciale de tragere, plus poziția rezervelor la Fondul Monetar Internațional, plus activele în devize și aur – care sunt sistematic evaluate pe baza cursurilor Londrei la sfârșitul anului. Ratele ce exprimă volumul rezervelor comparativ cu soldul datoriei externe sau cu importurile de bunuri și servicii sunt indicatori ai capacității de îndatorare și de rambursare a țării.

Raportul dintre intrările de capital și volumul importurilor arată măsura în care țara debitoare este tributară împrumuturilor externe brute pentru a-și finanța importurile.

Rata ce se determină între ratele de capital rambursate și fluxurile de intrare indică măsura în care datoria externă a țării debitoare este “reorientată”. Creșterea în timp a acestui raport poate determina o aglomerare a termenelor de rambursare sau un acces mai puțin favorabil pe piața internațională de capital.

Pentru calculul indicatorilor de îndatorare, la Banca Mondială se folosesc trei elemente cheie, reprezentând criterii de îndatorare propuse pentru țările încadrate în categoria celor cu venituri mici și medii. Acestea sunt: serviciul viitor al datoriei; ratele scontului (discount rate); indicatori macroeconomici.

Serviciul viitor al datoriei reprezintă suma plăților de dobânzi și a rambursărilor de capital în decursul viitorilor 40 de ani. Pentru împrumuturile cu rata dobânzii fixă, determinarea viitorului serviciu al datoriei este simplă, deoarece serviciul datoriei programat este cunoscut în avans. Pentru împrumuturi cu rata dobânzii variabilă, rata este tipic specificată sub forma unei marje la o rată de bază (cum ar fi, de exemplu, LIBOR sau Prima franceză). De vreme ce rata de bază depinde de condițiile viitoare ale pieței, plățile de dobânzi programate nu sunt cunoscute în avans. Pentru a obține suma proiecțiilor privind viitorul serviciu al datoriei, programul anticipat al viitoarelor plăți de dobânzi este determinat de proiecții pe baza ratelor scontului adecvate, plus marja.

Ratele scontului sunt ratele folosite de țările OECD pentru creditele oficiale la export. Acestea sunt ratele de referință ale dobânzii comerciale (Commercial Interest Reference Rates – CIRR rates). Împrumuturile BIRD și creditele IDA folosesc ultimele rate ale dobânzii BIRD, iar obligațiile FMI sunt discountate la rata împrumuturilor în DST.

Pentru datoria denominată în alte valute, rata scontului este media ratelor dobânzii la creditele de export ale celorlalte țări OECD.

Ratele pe un singur an sunt calculate prin împărțirea valorii prezente a datoriei (soldul datoriei – outstanding debt) la indicatorii macroeconomici semnificativi.

Pentru a tempera impactul unor potențiale mari variații anuale în câștigurile din export, clasificarea îndatorării se bazează pe rația medie a trei ani. Această rație este calculată prin media simplă a rației fiecăruia din cei trei ani.

Indicatorii ce fundamentează plafonarea volumului angajamentelor externe (credite și garanții) care constituie datoria publică externă sunt următorii: datoria externă contractată pe termen mediu și lung raportată la PIB (maximum 60%); raportul dintre serviciul datoriei și volumul exporturilor de bunuri și servicii (maximum 25%); raportul dintre valoarea totală a rezervelor valutare și totalul datoriei, care trebuie să depășească 20%; raportul dintre deficitul balanței comerciale și PIB (maximum 3%).

Gestiunea datoriei publice semnifică ansamblul de comportamente ale celui împrumutat care contribuie la îndeplinirea de către acesta, într-un mod considerat satisfăcător de către furnizorul de fonduri, a obligațiilor generate printr-un contract de împrumut.

Capacitatea de îndatorare a unei țări se măsoară prin ecartul care există între capacitatea sa teoretică de îndatorare și sarcina îndatorării sale efective.



13.5. Rezumat

Asigurarea unei gestiuni adecvate a datoriei se circumscrie unui dublu interes, atât pentru furnizorii de fonduri, cărora li se vor atenua eventualele îngrijorări, cât și pentru cel împrumutat, care-și va procura mai ușor și la un cost mai favorabil resursele de care are nevoie.

Cuantificarea celor două mărimi implicate în determinarea capacității de îndatorare presupune cunoașterea următoarelor variabile:

- volumul exportului de bunuri și servicii și perspectivele evoluției acestora;
- rata maximă între serviciul datoriei și volumul acestor exporturi;
- volumul serviciilor datoriei deja contractat.

Serviciul datoriei și balanța de plăți. Pentru ca împrumutul să poată fi rambursat este necesară existența disponibilităților în devize, altfel spus, trebuie ca balanța de plăți să permită o asemenea mișcare de fonduri.

Măsurarea gradului de îndatorare. Indicatorii privind exprimarea nivelului absolut al datoriei publice externe cuprind, în principal:

↳ nivelul datoriei, inclusiv sumele exigibile la momentul dat, reprezintă sumele exigibile și neexigibile în titlul datoriei. Aceasta corespunde cu volumul total al angajamentelor externe ale debitorului la sfârșitul anului considerat.

↳ sumele exigibile și nerambursabile (angajamentele trase de debitor până la sfârșitul anului).

↳ angajamente anuale, respectiv, nivelul total al împrumuturilor pentru care s-au semnat acordurile în cursul anului considerat.

↳ plățile în titlul serviciului datoriei: sumele efective vărsate în titlul rambursărilor, în principal, și plățile dobânzilor și efectuate în monedă străină, bunuri sau servicii în cursul

anului considerat. Proiecțiile plăților în titlul serviciului datoriei sunt estimări ale plăților datorate în titlul sumei datoriei, inclusiv nivelurile neexigibile.

- ↳ fluxurile nete (sau împrumuturi nete) reprezintă datoriile, mai puțin rambursările;
- ↳ transferurile nete: fluxurile nete, mai puțin plățile dobânzilor sau comisioanelor.
- ↳ condițiile împrumuturilor



13.6. Test de autoevaluare a cunoștințelor

1. Gestiunea datoriei publice semnifică:

- a. obligațiile externe ale statului și ale agenților economici cărora statul le-a oferit garanție în momentul contractării unei datorii externe;
- b. suma datoriilor statului pe care Guvernul le administrează;
- c. totalitatea sumelor împrumutate de către stat, de unitățile administrativ-teritoriale și de alte instituții publice de la persoanele fizice și juridice pe piața internă sau pe cea externă;
- d. ansamblul de componente ale celui împrumutat care contribuie la îndeplinirea de către acesta a obligațiilor generate printr-un contract de împrumut;
- e. nici o variantă nu este corectă.

2. Gestiunea datoriei publice presupune:

- a. rambursarea;
- b. utilizarea fondurilor acordate;
- c. evidența îndatorării;
- d. operaționalizarea unei structuri a gestiunii;
- e. toate variantele sunt corecte.

3. Gestiunea cotidiană a datoriei publice presupune parcurgerea următoarelor etape:

- a. evidența îndatorării, renegocierea împrumutului, realizarea investițiilor și durata de grație;
- b. perioada de mobilizare a împrumutului, renegocierea împrumutului, realizarea investițiilor, durata împrumutului înscris și durata de grație a amortizării;
- c. durata împrumutului înscris în convenție, rambursarea împrumutului, acțiunea asupra îndatorării și realizarea investițiilor;
- d. perioada de mobilizarea a împrumutului, utilizarea fondurilor împrumutate, durata de grație a amortizării, rambursarea împrumutului și realizarea investițiilor;

e. nici o variantă nu este corectă;

4. Determinarea capacității de îndatorare implică cunoașterea următoarelor variabile:

a. volumul exportului și importului de bunuri, mărimea datoriei publice și rata dintre datoria publică și PIB

b. cuantumul serviciului datoriei publice, ponderea datoriei publice în PIB și gradul de îndatorare al populației;

c. volumul serviciilor datoriei, volumul exportului de bunuri și rata maximă între serviciul datoriei și volumul exporturilor;

d. volumul exporturilor, nivelul datoriei publice și ponderea exporturilor în PIB;

e. nici o variantă nu este corectă.

5. Elementele care influențează fluxurile de fonduri ale unei țări debitoare sunt:

a. rezervele de aur și devize, soldul balanței operațiunilor curente, serviciul datoriei, activele bancare externe nete;

b. creditele neplătite, capacitatea de rambursare, perioada de grație, rezervele de aur și devize;

c. durata împrumutului, serviciul datoriei, activele bancare nete, suma rămasă de rambursat din datorie;

d. renegocierea împrumutului, rezervele de aur și devize, creditele neplătite, soldul balanței operațiunilor curente;

e. toate variantele sunt corecte.



13.7. Bibliografie recomandată

a. Berea A.O., Pană C. O., 2011, *Finanțe publice*, Ed. Bren, București;

b. Văcărel I. (coord.), 2007, *Finanțe publice*, Ediția a VI-a, Ed. Didactică și pedagogică, București;

c. Moșteanu T. (coord), 2008, *Finanțe publice. Note de curs și aplicații pentru seminar*, Ediția a III-a, Ed. Universitară, București.

Unitatea de învățare 14.

Politici de asigurare a echilibrului financiar public



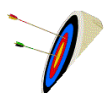
Cuprinsul unității de învățare 14

- 14.1. Introducere
- 14.2. Obiectivele unității de învățare 14
- 14.3. Durata medie de autoinstruire
- 14.4. Conținut
 - 14.4.1. Rolul politicilor la nivel macroeconomic
 - 14.4.2. Politicile fiscal - bugetare
- 14.5. Rezumat
- 14.6. Test de autoevaluare a cunoștințelor
- 14.7. Bibliografie recomandată



14.1. Introducere

Obiectivele acestui capitol urmăresc înțelegerea modului de aplicare corectă și eficientă a unei politici economice, precum și evidențierea rolului politicilor fiscale și bugetare.



14.2. Obiectivele unității de învățare 14

După parcurgerea unității de învățare, studenții vor fi capabili:

- să înțeleagă conceptul de echilibru financiar public;
- să indice rolul politicilor fiscal-bugetare.



14.3. Durata medie de autoinstruire

Durata medie de parcurgere a primei unități de învățare este de aproximativ 2 ore



14.4. Conținut

14.4.1. Rolul politicilor la nivel macroeconomic

În economia de piață sunt utilizate cu precădere politici ce utilizează mecanisme care se aplică mai ales indirect asupra entităților economice al căror comportament este urmărit.

Un astfel de exemplu îl reprezintă o politică monetară strânsă și creșterea ratelor dobânzilor. Astfel, finanțarea cheltuielilor prin împrumuturi devine mai costisitoare, de unde va rezulta un consum final mai scăzut.

Majoritatea economiștilor sunt de acord că, într-o economie de piață, inflația este cel mai bine stăpânită prin controlul exercitat asupra creșterii masei monetare. Dar, pentru ca această politică să fie aplicată cu succes, cererea sectorului public de finanțare din sistemul bancar va trebui să fie restrânsă, ceea ce implică diminuarea corespunzătoare a cheltuielilor guvernamentale, precum și apelarea la alte mijloace de finanțare neinflaționiste. Compresia monetară va produce și o îmbunătățire a balanței de plăți, datorita restrângerii importurilor, dar această acțiune se poate dovedi insuficientă pentru a face față plăților serviciului datoriei externe. De aceea, vor trebui promovate exporturile prin intermediul unor instrumente economice care să facă bunurile și serviciile autohtone mai ieftine pentru cumpărătorii externi; cea mai bună metodă în acest sens este deprecierea monedei naționale, mai curând decât acordarea de subvenții de export.

Utilizarea acestor tipuri de politică economică se bazează pe câteva principii:

a) potrivit primului principiu, politicile economice trebuie direcționate către acele obiective pe care le pot servi cel mai bine. Astfel:

- instrumentele de politică monetară sunt cel mai bine folosite pentru a controla inflația;
- deprecierea cursului de schimb servește cel mai bine promovării exporturilor;
- reducerea deficitului bugetar este utilă pentru controlul cererii globale.

Pentru fiecare obiectiv corespunde cel puțin un instrument și dintre ele va trebui ales cel care acționează cel mai eficient în mediul economic considerat.

b) al doilea principiu afirmă ca unele efecte nedorite sunt inevitabile.

De exemplu, restrângerea ofertei monetare pentru a crește rata dobânzii și a reduce inflația poate avea ca rezultat scăderea tuturor cheltuielilor, inclusiv acelor de investiții, ceea ce poate conduce la creșterea pierderilor înregistrate de unele societăți comerciale și, implicit, la mărirea presiunilor exercitate asupra bugetului. De asemenea, aceasta acțiune poate să îndepărteze economia națională de realizarea obiectivului sau de bază - creșterea outputului.

În mod similar, deprecierea sau devalorizarea cursului de schimb al monedei naționale contribuie la creșterea ratei inflației.

În aceste situații, sunt necesare alte politici pentru a contracara efectele negative ale evoluției în economie. De exemplu, un credit fiscal (exonerarea parțială sau totală) pentru investiții poate să neutralizeze efectul negativ al unei rate înalte a dobânzii pentru creditele pentru investiții.

c) al treilea principiu spune că, date fiind resursele limitate ale economiei, precum și modul sau specific de organizare, nu este posibil să se realizeze toate obiectivele dorite, într-un interval de timp limitat. Astfel, vor trebui alese obiectivele prioritare, ceea ce este foarte dificil, dată fiind complexitatea vieții economico-sociale.

Potrivit celui de al treilea principiu, utilizarea instrumentelor de politică economică (din economia reală, monetară, financiară, valutară etc.) nu produce efecte imediate. Efectele acestora sunt percepute, în cele mai multe situații, după intervale de timp considerabile. Adesea se constată că efectele negative ale politicilor economice aplicate produc obstrucționări ale activității economice și sunt necesare alte instrumente economice pentru a rezolva aceste probleme.

14.4.2. Politicile fiscal - bugetare

În cadrul larg al politicilor economice, rolul politicii bugetare este de primă importanță. Ele îmbracă o multitudine de forme: modificarea cheltuielilor guvernamentale (G) implică hotărâri ce privesc nivelul componentelor cheltuielilor guvernamentale. De exemplu, să presupunem că trebuiesc reduse cheltuielile guvernamentale, ceea ce se va rezolva prin micșorarea subvențiilor adresate producției. Pe lângă reducerea cererii agregate, se consideră că se va produce o îmbunătățire a alocării resurselor în economie, în condițiile unei calmări a ratei inflației. Astfel, se urmărește realizarea a două obiective pentru reducerea selectivă a unor componente a cheltuielilor guvernamentale (G). Ajustarea altor componente ale (G) va produce diverse efecte, cum ar fi:

- ✖ reducerea cheltuielilor operaționale (productive) și menținerea nivelului cheltuielilor poate să conducă la deteriorarea infrastructurii și să impună o grea sarcină de plătit generațiilor viitoare;

- ✖ diminuarea apăsării pe care o induce serviciul datoriei publice prin scăderea ratelor dobânzilor poate să determine îndepărtarea resurselor financiare de piețele de capital;

- ✖ scăderea salariilor aparatului administrativ poate să erodeze eficiența aparatului administrativ;

✖ reorganizarea schemei de pensionare prin prelungirea vârstei de pensionare poate să contribuie la creșterea șomajului în rândul tinerilor.

✖ scăderea cheltuielilor pentru infrastructura publică determină diminuarea ofertei interne.

Totodată, politicile economice care se adresează unui domeniu îngust, cu un scop bine determinat, pot avea însemnate repercusiuni la nivel macroeconomic. De exemplu, o politică ce urmărește mărirea scalei de salarizare în administrația publică poate afecta negativ rata inflației prin influența exercitată de anticiparea unei creșteri salariale, producând astfel expansiunea cererii agregate.

Deși nivelul fiscalității nu este exprimat explicit în ecuația de echilibru a economiei naționale, aceasta poate exercita efecte importante asupra întregii societăți, deoarece creșterea veniturilor publice este foarte necesară, dar modul în care aceasta se realizează este tot atât de important ca și scăderea cheltuielilor guvernamentale. Astfel, creșterea veniturilor fiscale poate să reducă consumul agregat al sectorului neguvernamental, să producă efecte adverse asupra procesului productiv și să contribuie la diminuarea ofertei globale. Taxele de consum sporite pot să determine scăderea consumului, inclusiv a importurilor, dar pot avea consecințe negative și asupra alocării resurselor. Câteodată, se consideră utilă mărirea resurselor prin creșterea impozitelor aplicate exporturilor; în această situație, se poate produce o diminuare a cererii din exterior și, implicit, scăderea încasărilor valutare.

Analizarea efectelor pe care le produc modificările impozitelor și taxelor individuale face parte din politica fiscală. Aceste analize pot fi relevante în ce privește efectele politicii fiscale la nivel macroeconomic, dar la nivel micro aceste politici sunt însoțite de multiple consecințe, asupra alocării resurselor, distribuției veniturilor etc.

La nivel macroeconomic, rolul fiscalității este ușor de pus în lumina extrăgând din ecuația (1) totalitatea impozitelor (T) atât din membrul stâng, cât și din cel drept:

$$(1) \quad (Y - T) + M = C + (G - T) + I + X$$

unde $(Y - T)$ reprezintă venitul disponibil al sectorului neguvernamental. Dacă ecuația (2) se scrie:

$$(2) \quad (Y - T) - C - I = (G - T) + (X - M)$$

unde se notează economisirea $S = (Y - T) - C$

$$S - I = (G - T) + (X - M) \quad \text{sau}$$

$$(3) \quad (S - I) - (X - M) = G - T$$

Această ecuație reliefează relația ce se stabilește între economisirea netă a sectorului neguvernamental, contul curent al balanței de plăți și totalul deficitului bugetar. Surplusul de economii din sectorul neguvernamental finanțează atât acumularea netă în monedă străină, cât și deficitul bugetar. Dacă impozitele sunt amplificate în vederea reducerii deficitului bugetar, celelalte două balanțe sectoriale (economisirea internă sau balanța externă) vor trebui ajustate pentru a păstra egalitatea contabilă. Care dintre ele va trebui să fie în primul rând afectată depinde de conjunctura economică, de modul concret în care pot acționa instrumentele și tehnicile economice aplicate, precum și ansamblul impozitelor și taxelor practicate în economie - unde se poate acționa pentru creștere și unde sporirea fiscalității nu este posibilă decât cu deteriorarea activității. În cazul în care procesul de acumulare a economiilor sau fluxul investițiilor nu pot fi modificate deoarece fac parte dintre obiectivele bine precizate ale sectorului neguvernamental, îmbunătățirile aduse de fiscalitate se vor reflecta în întregime într-un sold mai favorabil al balanței de plăți, determinând îndreptarea către export a bunurilor și serviciilor interne ce nu se mai consumă în urma compresiei fiscale.

Politica bugetară la nivel macroeconomic se referă la utilizarea instrumentelor bugetare ca un întreg, în vederea influențării variabilelor macroeconomice, cum sunt balanța de plăți, inflația sau nivelul general al dezvoltării economice, exprimat sintetic prin indicatorul PIB/locuitor.

Politica bugetară include politicile fiscale, ale cheltuielilor bugetare și ale finanțării datoriei publice - fiecare foarte importantă luată individual - dar aria sa de acțiune este mai largă decât toate acestea considerate împreună. Scopul politicii bugetare este de a include și instituții precum fondurile de protecție socială guvernamentale și așa numitele operațiuni cvasi-fiscale. Un exemplu de astfel de operațiuni sunt împrumuturile preferențiale realizate prin banca centrală, utilizarea forței de muncă în întreprinderile publice în scopul realizării unor obiective sociale ș.a.

Să ne reamintim

Deși nivelul fiscalității nu este exprimat explicit în ecuația de echilibru a economiei naționale, aceasta poate exercita efecte importante asupra întregii societăți, deoarece

creșterea veniturilor publice este foarte necesară, dar modul în care aceasta se realizează este tot atât de important ca și scăderea cheltuielilor guvernamentale.



14.5. Rezumat

Aplicarea de politici fiscale și bugetare implică utilizarea de instrumente adecvate în vederea realizării obiectivelor politicii economice promovate de autorități.

Formularea și implementarea politicilor economice reprezintă un proces complex, în care unul dintre cele mai importante roluri îl joacă structura instituțională a societății, inclusiv reglementările și procedurile de determinare și implementare a obiectivelor economice.

În cadrul larg al politicilor economice, rolul politicii bugetare este de primă importanță. Ele îmbracă o multitudine de forme: modificarea cheltuielilor guvernamentale (G) implică hotărâri ce privesc nivelul componentelor cheltuielilor guvernamentale.

Analizarea efectelor pe care le produc modificările impozitelor și taxelor individuale face parte din politica fiscală. Aceste analize pot fi relevante în ce privește efectele politicii fiscale la nivel macroeconomic, dar la nivel micro aceste politici sunt însoțite de multiple consecințe, asupra alocării resurselor, distribuției veniturilor etc.

Politica bugetară la nivel macroeconomic se referă la utilizarea instrumentelor bugetare ca un întreg, în vederea influențării variabilelor macroeconomice, cum sunt balanța de plăți, inflația sau nivelul general al dezvoltării economice, exprimat sintetic prin indicatorul PIB/locuitor.



14.6. Test de autoevaluare a cunoștințelor

1. Ajustarea anumitor componente ale cheltuielilor guvernamentale produce efecte diverse, cum ar fi:

- a. scăderea cheltuielilor pentru infrastructură, diminuarea presiunii pe care o induce serviciul datoriei publice, scăderea salariilor aparatului administrativ;
- b. creșterea presiunii exercitată de sindicatelor, reducerea cheltuielilor operaționale, majorarea serviciului datorie publice;

- c. diminuarea datoriei publice, scăderea șomajului, diminuarea ratei inflației, reorganizarea schemei de pensionare;
- d. scăderea salariilor aparatului administrativ, reorganizarea schemei de pensionare, scăderea volumului importurilor și exporturilor, majorarea ratei dobânzii;
- e. nici o variantă nu este corectă.

2. O cerință fundamentală pentru aplicarea corectă și eficientă a politicilor economice presupune:

- a. observarea corelațiilor dintre cererea și oferta de bunuri;
- b. studierea în profunzime a mediului economic în care se aplică aceste politici;
- c. corelarea politicilor economice cu cele sociale și fiscale;
- d. studierea amănunțită a indicatorilor de politică monetară;
- e. nici o variantă nu este corectă.

3. Într-o economie planificată, finanțarea se realizează:

- a. prin intermediul Parlamentului, care canalizează resursele financiare către sectoarele eficiente ale economiei;
- b. prin intermediul autorităților locale, care dispun o repartizarea regională a resurselor financiare;
- c. la nivel centralizat, dirijată cu scopul de îndeplinire a planului, indiferent de cerințele reale ale dezvoltării economiei;
- d. prin intermediul Ministerului de Finanțe, care desfășoară procesul de finanțare a cheltuielilor publice, în conformitate cu politica fiscală și bugetară;
- e. nici o variantă nu este corectă.

4. Într-o economie de piață, finanțarea se realizează:

- a. prin intermediul Parlamentului, care canalizează resursele financiare către sectoarele eficiente ale economiei;
- b. prin intermediul autorităților locale, care dispun o repartizarea regională a resurselor financiare;
- c. la nivel centralizat, dirijată cu scopul de îndeplinire a planului, indiferent de cerințele reale ale dezvoltării economiei;

- d. prin intermediul Ministerului de Finanțe, care desfășoară procesul de finanțare a cheltuielilor publice, în conformitate cu politica fiscală și bugetară;
- e. nici o variantă nu este corectă.

5. Ecuația de echilibru la nivel macroeconomic este următoarea:

- a. $S = Y + M$
- b. $Y + I = C + M + G + X$
- c. $D = C + I + G + X$
- d. $Y + G = C + I + M + X$
- e. $Y + M = C + I + G + X$



14.7. Bibliografie recomandată

- a. Berea A.O., Pană C. O., 2011, *Finanțe publice*, Ed. Bren, București;
- b. Văcărel I. (coord.), 2007, *Finanțe publice*, Ediția a VI-a, Ed. Didactică și pedagogică, București;
- c. Moșteanu T. (coord), 2008, *Finanțe publice. Note de curs și aplicații pentru seminar*, Ediția a III-a, Ed. Universitară, București.



14.8. Temă de control / Laborator / Lucrare practică / Proiect

Realizați un studiu de caz (maximum 10 pagini) pe o temă la alegere din domeniul Finanțelor Publice

Răspunsuri la testele de autoevaluare a cunoștințelor

Unitatea de învățare 1. *Finanțe publice – concept, evoluție și rol*

- 1) d
- 2) b

Unitatea de învățare 2. *Funcțiile finanțelor publice*

- 1) d
- 2) e

Unitatea de învățare 3. *Finanțele publice locale*

- 1) d
- 2) a

Unitatea de învățare 4. *Sistemul financiar – instituții, instrumente și politici*

- 1) d
- 2) b

Unitatea de învățare 5. *Cheltuielile publice – conținut, factori de influență și clasificare*

- 1) c
- 2) a

Unitatea de învățare 6. *Indicatori de evaluare ai cheltuielilor publice*

- 1) d
- 2) d

Unitatea de învățare 7. *Resursele financiare publice*

- 1) e
- 2) c

Unitatea de învățare 8. *Impozitele - noțiuni fundamentale*

- 1) e
- 2) c

Unitatea de învățare 9. *Dubla impunere internațională*

- 1) a
- 2) c

Unitatea de învățare 10. *Evaziunea fiscală*

- 1) b
- 2) e

Unitatea de învățare 11. *Datoria publică*

- 1) d
- 2) b

Unitatea de învățare 12. *Datoria publică externă*

- 1) e
- 2) b

Unitatea de învățare 13. *Gestiunea datoriei publice*

- 1) d
- 2) e

Unitatea de învățare 14. *Politici de asigurare a echilibrului financiar public*

- 1) a
- 2) b

Bibliografie selectivă

- Berea A.O., Pană C., 2011, ***Finanțe publice***, Editura Bren;

Bibliografie recomandată

- Dascălu E.D., 2004, ***Studii de caz pentru seminariale privind finanțele publice. Teste grilă pentru disciplina finanțe publice***, Editura Didactica și pedagogică;
- Moșteanu T. (coord), 2008, ***Finanțe publice. Note de curs și aplicații pentru seminar***, Ediția a III-a, Ed. Universitară.
- Musgrave R.A., Musgrave P.B., 1989, ***Public finance in theory and practice***, 5th Edition, McGraw-Hill;
- Roman D.L., 2001, ***Finanțe aplicate***, Editura Economică;
- Rosen H., Gayer T., 2009, ***Public Finance***, 10th Edition, McGraw-Hill;
- Stiglitz J., Rosengard J., 2015, ***Economics of public sector***, 4th Edition, W.W. Norton & Co.;
- Văcărel I. (coord.), 2007, ***Finanțe publice***, Ediția a 6-a, Editura Didactică și pedagogică.
- Legea nr. 500/2002, ***Legea finanțelor publice***, publicată în Monitorul Oficial nr. 597 din 13 august 2002;
- Legea nr. 273/2006, ***Legea finanțelor publice locale***, publicată în Monitorul Oficial nr. 618 din 18 iulie 2006.