



UNIVERSITATEA DE STAT DIN MOLDOVA
Facultatea Științe Economice
Departamentul Finanțe și Bănci

**Galina ULIAN, Lilia DRAGOMIR, Mariana DOGA-MÎRZAC,
Andrei MULIC, Tatiana COVALSCHI**

FINANȚE PUBLICE

NOTE DE CURS

Pentru Ciclul I, studii superioare de licență

*Aprobat de
Consiliul Calității al USM,
extras din procesul-verbal nr.4 din 24 aprilie 2025*

Chișinău, 2025

CZU 351.72:336.1(075.8)

F 5

Recomandat pentru publicare de Departamentul Finanțe și Bănci (extras din procesul-verbal nr.7 din 21 februarie 2025) și de Consiliul Facultății Științe Economice (extras din procesul-verbal nr.7 din 24 februarie 2025)

Recenzenți:

Angela Secrieru, *doctor habilitat, profesor universitar*, Facultatea Finanțe, Academia de Studii Economice din Moldova

Maria Cojocaru, *doctor, conferențiar universitar*, Facultatea Științe Economice, Universitatea de Stat din Moldova

DESCRIEREA CIP A CAMEREI NAȚIONALE A CĂRȚII

Finanțe publice: note de curs: Pentru Ciclul 1, studii superioare de licență / Galina Ulian, Lilia Dragomir, Mariana Doga-Mîrzac [et al.]; Universitatea de Stat din Moldova, Facultatea Științe Economice, Departamentul Finanțe și Bănci. – Chișinău: Editura USM, 2025. – 242 p.: fig., tab.

Bibliogr.: p. 241-242 (32 tit.) și la sfârșitul temelor. – 50 ex.

ISBN 978-9975-62-947-8.

351.72:336.1(075.8)

F 5

ISBN 978-9975-62-947-8

© Galina ULIAN, Lilia DRAGOMIR,
Mariana DOGA-MÎRZAC, Andrei MULIC,
Tatiana COVALSCHI
© Editura USM, 2025

CUPRINS:

Preliminarii / 5

TEMA 1. CONCEPTUL ȘI FUNCȚIILE FINANȚELOR PUBLICE

- 1.1. Conceptul de finanțe publice. Esența și structura lui / 7*
- 1.2. Obiectul de studiu și conținutul disciplinei finanțe publice / 16*
- 1.3. Legătura finanțelor publice cu alte discipline / 21*
- 1.4. Funcțiile finanțelor publice și rolul lor în economia modernă / 27*

TEMA 2. MECANISMUL FINANCIAR

- 2.1. Conceptul de mecanism financiar. Structura și funcționalitatea lui / 36*
- 2.2. Sistemul fondurilor financiare publice / 40*
- 2.3. Metodele administrative de gestiune financiară. Pârghiile economico-financiare / 46*
- 2.4. Instituții și organe cu atribuții în sfera activității financiare. Normele reglementării juridice privind activitatea financiară / 52*

TEMA 3. POLITICA FINANCIARĂ

- 3.1. Politica social-economică a statului / 63*
- 3.2. Conceptul de politică financiară / 65*
- 3.3. Tipurile de politică financiară / 71*

TEMA 4. SISTEMUL CHELTUIELILOR PUBLICE

- 4.1. Conținutul cheltuielilor publice / 76*
- 4.2. Clasificarea cheltuielilor publice / 79*
- 4.3. Nivelul, structura și dinamica cheltuielilor publice / 83*

TEMA 5. CHELTUIELI PUBLICE PENTRU ACȚIUNI SOCIAL-CULTURALE

- 5.1. Conceptul de cheltuieli publice pentru acțiuni social-economice. Caracteristica generală / 94*
- 5.2. Cheltuieli publice pentru învățământ / 98*
- 5.3. Cheltuieli publice pentru cultură și artă / 104*
- 5.4. Cheltuieli publice pentru ocrotirea sănătății / 109*

TEMA 6. CHELTUIELI PUBLICE PENTRU ACȚIUNI ȘI OBIECTIVE ECONOMICE

- 6.1. Caracteristica generală a cheltuielilor publice pentru acțiuni și obiective economice / 125*
- 6.2. Sursele de finanțare a cheltuielilor publice pentru acțiuni și obiective economice / 127*
- 6.3. Cheltuieli publice pentru cercetare-dezvoltare / 128*

TEMA 7. CHELTUIELI PUBLICE PENTRU SERVICII DE STAT CU DESTINAȚIE GENERALĂ, MENȚINEREA ORDINII PUBLICE ȘI SECURITATEA NAȚIONALĂ, APĂRARE

- 7.1. *Conținutul și rolul cheltuielilor publice pentru servicii de stat cu destinație generală* / 134
7.2. *Conținutul și rolul cheltuielilor publice pentru apărare (militare)* / 136

TEMA 8. SISTEMUL RESURSELOR FINANCIARE PUBLICE

- 8.1. *Conținutul economic al resurselor financiare publice* / 140
8.2. *Componentele resurselor financiare publice* / 145

TEMA 9. IMPOZITE – NOȚIUNI GENERALE

- 9.1. *Apariția și evoluția impozitelor* / 159
9.2. *Conținutul social-economic și funcțiile impozitelor* / 167
9.3. *Teorii în reglementarea sistemului de impunere de către stat* / 172
9.4. *Elementele impozitului* / 174
9.5. *Principiile impozitului* / 180
9.6. *Clasificarea impozitelor* / 185
9.7. *Sistemul fiscal al Republicii Moldova* / 187
9.8. *Evaziunea fiscală* / 192
9.9. *Dubla impunere internațională* / 195

TEMA 10. IMPOZITE DIRECTE

- 10.1. *Caracteristica generală a impozitelor directe* / 205
10.2. *Impozite reale* / 207
10.3. *Impozite personale* / 209

TEMA 11. IMPOZITE INDIRECTE

- 11.1. *Caracteristica generală a impozitelor indirecte* / 224
11.2. *Taxele de consumație* / 227
11.3. *Monopolurile fiscale* / 235
11.4. *Taxele vamale* / 236

TEMA 12. BUGETUL DE STAT ȘI PROCESUL BUGETAR

- 12.1. *Bugetul de stat. Concept și funcții* / 245
12.2. *Sistemul bugetelor în Republica Moldova* / 248
12.3. *Procesul bugetar. Caracteristica generală* / 251

TEMA 13. DATORIA PUBLICĂ

- 13.1. *Conținutul economic și funcțiile creditului public* / 268
13.2. *Datoria publică. Noțiuni generale* / 275
13.3. *Particularitățile datoriei publice interne și datoriei publice externe* / 278

Bibliografie / 287

Preliminarii

Prezentarea generală a notelor de curs. Finanțele publice sunt tratate ca o ramură a științei economice preocupată de identificarea și evaluarea mijloacelor și efectelor privitoare la politicile financiare ale guvernului. Finanțele publice studiază sistemul financiar, politica financiară, sistemul cheltuielilor publice, sistemul resurselor financiare publice, bugetul și procesul bugetar, creditul public, fiscalitatea (elementele impozitului, principii și metode de impunere, sistemul fiscal al Republicii Moldova, taxele locale, impozitele directe și indirecte). Finanțele publice sunt un domeniu de cercetări care tratează în special veniturile și cheltuielile publice, bugetul de stat, creditul public. Știința finanțelor publice încearcă să analizeze efectele fiscalității și cheltuielilor publice asupra situației economice a indivizilor și a organizațiilor statului și să cerceteze impactul ei asupra economiei. De asemenea, ea este preocupată de examinarea eficienței măsurilor cuprinse în politicile financiare, direcționate spre atingerea anumitor obiective. Finanțele publice este știința care studiază activitatea statului în calitate de utilizator al unor tehnici financiare speciale: cheltuieli, taxe, impozite, împrumuturi, procedee monetare, buget etc. Finanțele publice reflectă elemente importante și indispensabile ale circuitului economic de care depinde dezvoltarea în ansamblu a economiei naționale.

Locul și rolul notelor de curs în formarea rezultatelor învățării programului de formare profesională 0412.1 Finanțe și bănci și misiunea în formarea profesională. Unitatea de curs Finanțe publice reprezintă una dintre disciplinele esențiale de profil, fundamentală pentru studenții specialității finanțe și bănci.

Rezultatele învățării la programul de formare profesională 0412.1 Finanțe și bănci la care contribuie unitatea de curs „Finanțe publice” sunt:

- RI1. Aplică metode și criterii de colectare și interpretare a informației;
- RI2. Interpreta date în vederea identificării problemelor și formulării concluziilor;
- RI4. Aplica cadrul normativ, strategiile și politicile naționale și internaționale din domeniul financiar-bancar pentru soluționarea studiilor de caz propuse;
- RI6. Identifica resursele financiare, în vederea stabilirii structurii optime de finanțare;
- RI7. Utiliza metode și politici de gestiune a resurselor financiare în scopul optimizării structurii lor;

RI8. Aplica metode, politici și strategii de gestiune a resurselor informaționale, materiale, financiare în vederea sporirii performanțelor;

RI9. Estima rezultatele activității economico – financiare prin prisma indicatorilor economico-financiari;

RI10. Interpreta rezultatele analizei în scopul fundamentării deciziilor financiare;

RI11. Planifica resursele prin prisma indicatorilor financiari, utilizând instrumente digitale.

Cunoștințele acumulate prin studierea prezentelor note de curs pot fi folosite pentru interpretarea în mod științific a deciziilor ce se iau la nivel macro și microeconomic. Ca viitori angajați ai unor societăți comerciale cu capital de stat, privat sau mixt, beneficiarii vor ști să acționeze prompt și cu eficiență în relațiile cu partenerii de afaceri, instituțiile de credit și organismele financiare ale statului. De asemenea, studenții, vor fi capabili să realizeze lucrări de specialitate la locurile de muncă unde vor fi angajați.

Beneficiarii direcți ai acestor note de curs sunt studenții ciclului I, Licență, ai programului 0412.1 Finanțe și bănci, fiind suport pentru unitatea de curs „Finanțe publice”. În același timp, notele de curs ar putea fi utile și pentru studenții economiști, specialiștii din cadrul APC și APL, precum și pentru alte persoane care manifestă interes față de finanțele publice.

Totodată, exprimăm întreaga noastră grațitudine celor care vor citi lucrarea cu atenție și dorim mult succes tuturor cititorilor cointeresați în acest domeniu!

Autorii

TEMA 1. CONCEPTUL ȘI FUNCȚIILE FINANTELOR PUBLICE

1.1. Conceptul de finanțe publice. Esența și structura lui

1.2. Obiectul de studiu și conținutul disciplinei finanțe publice

1.3. Legătura finanțelor publice cu alte discipline

1.4. Funcțiile finanțelor publice și rolul lor în economia modernă

Rezultatele învățării preconizate a fi atinse:

RI1 aplica metode și criterii de colectare și interpretare a informației;

RI2 interpreta date în vederea identificării problemelor și formulării concluziilor.

Abilități:

- a cunoaște conceptul de finanțe publice;
- a cunoaște funcțiile finanțelor publice;
- a descrie conținutul economic al finanțelor publice ca relații sociale de natură economică, apărute în procesul repartiției produsului intern brut;
- a analiza rolul financiar, economic și social al finanțelor publice;
- a compara categorii de finanțe publice și finanțe private;
- a înțelege caracterul istoric al finanțelor publice.

Concepte-cheie: finanțe publice, finanțe private, venituri publice, produsul intern brut, fonduri financiare publice, mijloace de intervenție a statului.

1.1. Conceptul de finanțe publice. Esența și structura lui

În cadrul științelor sociale și economice un loc deosebit revine științei finanțelor. Finanțele și existența lor sunt coroborate cu existența statului, folosirea banilor și a formelor valorice în repartiția venitului național.

Cuvântul „finanțe” își are originea în limba latină. În secolele XIII – XIV se foloseau expresiile *finatio*, *financias* și *financia pecuniaria*, în sensul de „plată în bani”. Se presupune că aceste expresii derivă de la cuvântul *finis* care înseamnă adesea „termen în bani”. În Franța în sec. al XV-lea erau utilizate sintagmele *hommes de finances* și *financiers* pentru persoanele care încasau impozitele în numele regelui; *finance* înseamnă o sumă de bani sau un venit al statului; iar *les finances* – întregul patrimoniu al statului. În secolele XV – XVII,

în limba germană se folosea noțiunea de *finanz* – plată în bani. Cu timpul cuvântul finanțe a căpătat un sens foarte larg, incluzând resursele, relațiile și operațiile bănești.

Condițiile care au făcut necesară și posibilă apariția și dezvoltarea finanțelor constau în:

- apariția și dezvoltarea relațiilor marfă-bani, în măsură să permită formarea și utilizarea resurselor statului în formă bănească;
- apariția statului care, pentru îndeplinirea funcțiilor și sarcinilor sale, avea nevoie de resurse ce nu puteau fi procurate în cadrul relațiilor existente anterior.

De-a lungul timpului finanțele publice au cunoscut o evoluție conceptuală, pornind de la concepțiile clasice și continuând cu cele moderne.

Concepțiile clasice au la bază doctrina liberală, potrivit căreia intervenția statului în viața economică este limitată. Astfel, acea perioadă s-a remarcat prin neutralitatea finanțelor publice și impunerea următoarelor principii:

- cheltuielile publice erau reduse cu strictețe, acoperind doar costurile serviciilor, instituțiilor și lucrărilor publice necesare;
- impozitul avea funcția de a procura statului mijloacele de finanțare a cheltuielilor sale;
- respectarea echilibrului bugetar anual, astfel încât să se poată evita deficitul bugetar, care ar fi condus la emiterea de bani și împrumuturi.

Finanțele publice reprezintă mobilizarea și repartizarea resurselor financiare ale statului, realizate în procesul repartiției produsului intern brut, prin intermediul unor metode și instrumente financiare, într-un cadru juridic specific, în scopul satisfacerii nevoilor colective ale societății și al influențării activității economice.

Actele și operațiunile din domeniul finanțelor publice (de întocmire și executare a bugetului de stat, a bugetelor locale și bugetelor asigurărilor de stat, sociale și medicale, de împrumut public, de control financiar etc.) se deosebesc de actele și operațiunile din domeniul finanțelor private prin faptul că aceste ultime acte și operațiuni, denumite în mod curent „bănești”, au un regim de drept privat civil sau comercial.

Existența producției de mărfuri și acțiunea legii valorii fac ca repartiția produsului intern brut în economia națională să se realizeze în cea mai mare parte sub formă bănească. Sfera finanțelor cuprinde numai relațiile bănești care exprimă un transfer de valoare, nu și pe cele care reflectă o schimbare a formelor valorii.

Pentru ca relațiile bănești să fie finanțe trebuie să îndeplinească cumulativ trei condiții:

- să exprime un transfer de valoare, în formă bănească, de la persoane juridice și/sau fizice la fonduri bănești ale statului sau de la aceste fonduri către persoanele juridice și fizice beneficiare;
- transferul de valoare să se efectueze fără contraprestație directă, imediată sau individualizată. Astfel, nici o persoană fizică și niciun agent economic care a vărsat în bugetul public o sumă de bani cu titlu de impozit nu are dreptul să solicite rambursarea acesteia sau nu dobândește un drept de creanță asupra statului prin aceasta. În același timp, finanțarea de la buget a anumitor cheltuieli publice nu are o legătură nemijlocită cu vărsămintele efectuate de beneficiarii alocațiilor bugetare;
- transferul de resurse să aibă la bază caracterul nerambursabil. De la această regulă există anumite excepții, când persoanele fizice sau juridice subscriu la împrumuturile contractate de stat pe piața internă, când din fondurile publice se fac transferuri, în condiții de rambursabilitate către agenții economici și persoanele fizice.

Deci, categoria finanțe include mai multe componente, printre care și finanțele publice – sistemă a relațiilor bănești, istoric legate de existența statului, care asigură baza materială pentru funcționarea puterii de stat. De la apariția primelor elemente de finanțe, finanțele publice au fost parte componentă a sistemului relațiilor economice. Faptul că finanțele publice au apărut pe o anumită treaptă de dezvoltare a societății, când s-au manifestat anumite condiții și au evoluat odată cu evoluția condițiilor care au stat la baza apariției lor, demonstrează caracterul istoric al acestora.

În toate orânduirile social-economice în care au existat relații financiare, statul ca instituție suprastructurală, a folosit diferitele categorii financiare în scopul intrării și dezvoltării bazei economice a orânduirii respective.

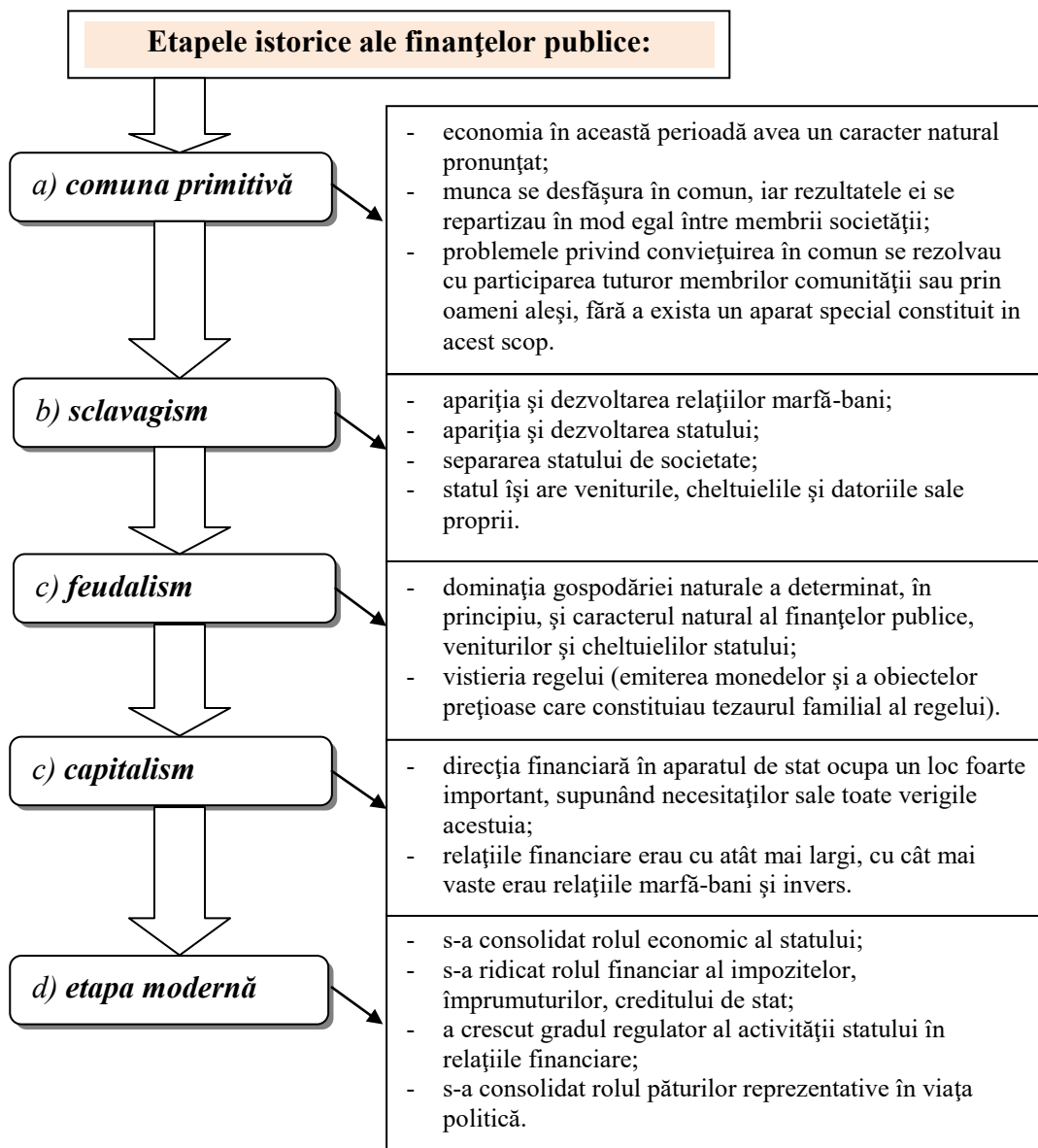


Figura 1.1. Periodizarea istorică a finanțelor publice

Sursa: elaborat de autori.

În ceea ce privește domeniul resurselor financiare, rolul finanțelor publice este acela de a asigura fluxuri continue de venituri publice, prin dimensionarea corectă a sarcinilor fiscale, astfel încât să se asigure un echilibru între necesitatea agenților economici de a obține venituri cât mai mari și posibilitatea preluării unei părți din acestea pentru crearea bugetului statului.

Potrivit celei mai simple accepțiuni referitoare la finanțele publice, acestea conturează un domeniu de sine stătător în cadrul economiei naționale și au ca obiect de activitate managementul veniturilor și cheltuielilor publice ale statului, inclusiv a relațiilor sociale mutuale pe care acestea le generează.

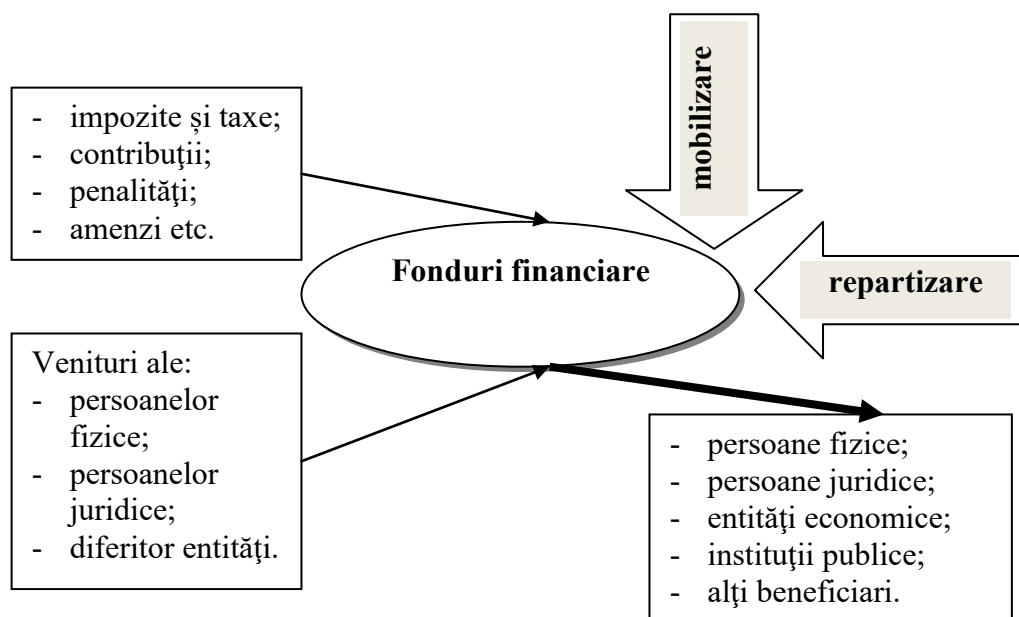


Figura 1.2. Conținutul economic al finanțelor publice

Sursa: elaborat de autori.

Finanțele publice ale unui stat sunt formate din fondurile publice care sunt distribuite după necesitățile publice sau, cu alte cuvinte, din venituri și cheltuieli. Veniturile și cheltuielile statului sunt organizate și direcționate prin intermediul bugetelor.

Finanțele publice reprezintă o componentă importantă a vieții social-economice a fiecărui stat, iar impactul acestora asupra economiei unei țări se răsfrânge atât asupra dimensiunii și distribuirii Produsului Intern Brut (PIB), cât și asupra modului în care se realizează acest proces. Existența finanțelor publice este indisolubil legată de existența statului, care are de îndeplinit funcții și sarcini importante în ce privește organizarea și conducerea activității economico-sociale naționale, apărarea independenței și suveranității țării.

În procesul procurării și repartizării resurselor financiare necesare statului pentru a-și îndeplini funcțiile și sarcinile sale, se formează anumite relații sociale, de natură economică, care exprimă modul de repartizare a unei

părți din PIB între diverse categorii sociale. Aceste relații se concretizează în transferuri bănești de la agenți economici, instituții și persoane fizice la bugetul statului, de la bugetul de stat către agenții economici, între instituții și chiar în interiorul unor structuri economice, cu prilejul formării sau utilizării diferitor fonduri.

De aceea, există o deosebire clară între finanțele publice și cele particulare, astfel:

- finanțele publice sunt asociate cu resursele, cheltuielile, împrumuturile, datoria statului, unităților administrativ-teritoriale și altor instituții de drept public;
- finanțele private cuprind resursele, cheltuielile, împrumuturile, creanțele de încasat și obligațiile de plată ale agenților economici, băncilor, societăților de asigurare private.

Între finanțele publice și cele private există unele asemănări, dar și deosebiri, așa cum rezultă din Tabelul 1.1.

Tabelul 1.1. Asemănări și deosebiri între finanțele publice și cele private

Asemănări între finanțele publice și cele private	
– Atât finanțele publice, cât și cele private se confruntă cu probleme de echilibru financiar.	
Deosebiri între finanțele publice și cele private	
<ul style="list-style-type: none"> – Resursele necesare realizării funcțiilor și sarcinilor statului se procură de la persoane fizice și juridice prin măsuri de constrângere în principal și într-o proporție mai mică pe baze contractuale. – Prelevarea unei părți din venitul persoanelor fizice și juridice la bugetul statului are caracter obligatoriu, fără contraprestație și este nerambursabilă. – Statul poate lua anumite măsuri în legătură cu moneda națională, în care se constituie fondurile publice. – Finanțele publice sunt folosite în scopul satisfacerii nevoilor generale ale societății. – Gestiunea finanțelor publice este supusă dreptului public. 	<ul style="list-style-type: none"> – Resursele necesare realizării funcțiilor și sarcinilor întreprinderii private se procură de la persoane fizice și juridice în principal pe baze contractuale. – Întreprinderile private, pentru completarea resurselor proprii, își procură resursele financiare de pe piață, pe baze contractuale, în condițiile rezultate din confruntarea cererii și ofertei de capital de împrumut. – Întreprinderile private nu pot influența în mod legal această monedă pe care și ele o folosesc. – Finanțele private sunt puse în slujba realizării de profit de către întreprinzătorii individuali. – Gestiunea financiară a întreprinderilor urmează regulile dreptului comercial.

Sursa: elaborat de autori.

În baza Legii nr. 181 finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale din 25.07.2014 sunt definite următoarele noțiuni:

Boxa 1.

În sensul prezentei legi, se definesc următoarele noțiuni:

administrator de buget – autoritate/instituție bugetară împuternicită cu dreptul de gestionare a unuia dintre bugetele componente ale bugetului public național, în conformitate cu competențele și responsabilitățile prevăzute de prezenta lege;

administrator de venituri – autoritate/instituție bugetară care este împuternicită cu dreptul de colectare/restituire, evidență și control al încasărilor la bugetele componente ale bugetului public național și care poartă responsabilitate pentru corectitudinea calculării și încasării acestora;

alocație bugetară – sumă a mijloacelor financiare aprobată în bugete pentru onorarea angajamentelor bugetare;

angajament – obligațiune de plată, asumată de către administratorul de buget și/sau de alte autorități/instituții bugetare în conformitate cu legislația;

autoritate/instituție bugetară – entitate de drept public care, conform actelor de constituire, este finanțată de la bugetele componente ale bugetului public național;

autoritate bugetară independentă/autonomă – autoritate publică care, conform actelor de constituire, se finanțează de la bugetul de stat și nu se subordonează Guvernului;

autoritate/instituție publică la autogestiune – entitate de drept public care, potrivit actului normativ prin care a fost fondată, desfășoară activitate necomercială (nonprofit) și activează în baza principiilor de autogestiune;

buget – totalitate a veniturilor, a cheltuielilor și a surselor de finanțare destinate pentru realizarea funcțiilor autorităților publice centrale și locale;

buget al asigurărilor sociale de stat – totalitate a veniturilor, a cheltuielilor și a surselor de finanțare destinate pentru realizarea funcțiilor și gestionarea sistemului public de asigurări sociale;

buget al autorității/instituției bugetare – totalitate a resurselor și a cheltuielilor destinate pentru implementarea activităților și sarcinilor statutare ale autorității/instituției bugetare;

buget de stat – totalitate a veniturilor, a cheltuielilor și a surselor de finanțare destinate pentru realizarea funcțiilor autorităților publice centrale, cu excepția funcțiilor proprii sistemului public de asigurări sociale și sistemului de asigurări obligatorii de asistență medicală, precum și pentru stabilirea relațiilor cu alte bugete;

buget public național – sinteză a bugetelor constituite în cadrul sistemului bugetar, cu excluderea transferurilor interbugetare;

bugete locale – totalitate a veniturilor, a cheltuielilor și a surselor de finanțare destinate pentru realizarea funcțiilor autorităților administrației publice locale de toate nivelurile;

cadru bugetar pe termen mediu – document prin care se stabilesc obiectivele politicii bugetar-fiscale și se determină cadrul de resurse și cheltuieli ale bugetului public național și ale componentelor acestuia în perspectiva de trei ani;

calendar bugetar – plan de activități aferente procesului bugetar, în care sunt stabilite termenele de realizare a acestora și autoritățile responsabile;

card de plată de afaceri (business) – card de plată atașat la contul de plăți deschis într-o instituție financiară, cu autorizația Ministerului Finanțelor pe numele unei autorități bugetare;

cheltuieli bugetare – totalitate a plăților aprobate în buget/efectuate de la buget, cu excepția celor aferente operațiunilor cu activele financiare și cu datoriile bugetului;

clasificație bugetară – sistem unificat de coduri ce grupează și sistematizează indicatorii bugetari conform anumitor criterii, pentru asigurarea comparabilității, precum și normele metodologice de aplicare a acestora;

cont unic trezorerial – cont de decontare al Ministerului Finanțelor, deschis în sistemul de evidență contabilă al Băncii Naționale a Moldovei, ale cărui mijloace pot fi plasate într-un cont bancar sau în mai multe considerate ca un tot întreg și destinat gestionării mijloacelor bugetelor componente ale bugetului public național;

datorie cu termen de achitare expirat (arierat) – obligație de plată ce nu mai poate fi contestată, asumată de către autoritatea/instituția bugetară în baza actelor normative și juridice în vigoare, termenul de achitare al căreia a expirat și care a devenit restantă;

decalaj temporar de casă – insuficiență temporară de mijloace bănești, prognozată pentru unele perioade ale anului bugetar, necesare pentru efectuarea plăților de la bugetele componente ale bugetului public național;

decizie bugetară anuală – act juridic al consiliului local prin care se aprobă bugetul local și se stabilesc reglementări specifice bugetului local pentru anul bugetar respectiv;

finanțe publice – ansamblu al relațiilor economice aferente formării și administrării resurselor bugetelor componente ale bugetului public național, a datoriei de stat, datoriei unităților administrativ-teritoriale și a altor active publice;

fonduri ale asigurării obligatorii de asistență medicală – totalitate a veniturilor, a cheltuielilor și a surselor de finanțare destinate pentru realizarea funcțiilor și gestionarea sistemului de asigurări obligatorii de asistență medicală;

inspectare financiară – acțiune de control, în baza principiilor transparenței și legalității, care constată dacă activitatea economico-financiară, operațiunile și tranzacțiile sunt efectuate în conformitate cu actele normative;

lege bugetară anuală – act legislativ prin care se aprobă, după caz, bugetul de stat, bugetul asigurărilor sociale de stat, fondurile asigurării obligatorii de asistență medicală și care stabilește reglementări specifice acestor bugete pentru anul bugetar respectiv;

monitoring financiar – proces de selectare, prelucrare și analiză a indicatorilor activității economico-financiare a autorităților/instituțiilor publice la autogestiuine, a întreprinderilor de stat/municipale și a societăților comerciale cu capital integral sau majoritar public;

performanță – rezultat al activității autorităților/instituțiilor bugetare ca urmare a implementării programelor, exprimat ca impact social-economic sau de altă natură, ca volum de servicii prestate sau ca eficiență a utilizării resurselor bugetare;

plan de conturi contabile – nomenclator sistematizat al codurilor conturilor contabile în sistemul bugetar și normele metodologice de aplicare a acestora;

politică bugetar-fiscală – set de măsuri legate de formarea, administrarea și utilizarea resurselor bugetare pentru realizarea priorităților de politici economice și sociale;

proces bugetar – consecutivitate a activităților de elaborare, examinare, adoptare, executare și raportare a bugetelor;

proiect finanțat din surse externe – ansamblu de activități finanțate din granturi și/sau împrumuturi acordate Guvernului și/sau autorităților publice centrale și/sau locale de către organizațiile internaționale și de către alți donatori externi pentru atingerea unui obiectiv general și/sau mai multor obiective specifice;

relații interbugetare – raporturi financiare stabilite între componentele bugetului public național prin alocarea de mijloace financiare în sumă absolută cu titlu definitiv sau condiționat;

repartizare a bugetului – proces de distribuire detaliată, conform clasificății bugetare, a alocațiilor bugetare aprobate prin legea/decizia bugetară anuală;

responsabilitate bugetar-fiscală – formă de exercitare a funcțiilor și competențelor, stabilite de lege, în procesul de gestionare a finanțelor publice, care presupune că politica bugetar-fiscală și bugetele se elaborează, se aprobă, se execută și se raportează cu respectarea principiilor și a regulilor stabilite de prezenta lege, precum și în conformitate cu alte norme prevăzute de legislație;

resurse bugetare – totalitate a veniturilor și a surselor de finanțare ale bugetului;

sistem bugetar – sistem de bugete reglementate prin lege, format din bugetul de stat, bugetul asigurărilor sociale de stat, fondurile asigurării obligatorii de asistență medicală și bugetele locale;

sistem trezorerial – sistem de evidență și monitorizare, prin care se asigură executarea de casă a încasărilor bugetelor componente ale bugetului public național și a plăților bugetului de stat și ale bugetelor locale, în baza clasificății bugetare și a planului de conturi contabile;

sold bugetar – diferența dintre veniturile și cheltuielile bugetului. Soldul negativ al bugetului reprezintă deficit, soldul pozitiv – excedent, iar soldul zero reprezintă echilibru bugetar;

sold bugetar primar – diferența dintre veniturile și cheltuielile bugetului, excluzând cheltuielile pentru plata dobânzilor aferente datoriei de stat/datoriei unităților administrativ-teritoriale;

sold în cont – suma mijloacelor bănești înregistrate în conturile bugetelor;

strategie sectorială de cheltuieli – document care stabilește obiectivele și prioritățile de politică sectorială corelate cu volumul resurselor bugetare prognozate/planificate pe termen mediu și care prevede distribuția resurselor pe programe în cadrul sectorului;

surse de finanțare – totalitate a mijloacelor financiare aferente operațiunilor cu activele financiare și cu datoriile bugetului;

venituri bugetare – mijloace financiare aprobate în buget/încasate la buget, cu excepția celor aferente operațiunilor cu activele financiare și cu datoriile bugetului.

1.2. Obiectul de studiu și conținutul disciplinei finanțe publice

Pentru statul modern, finanțele publice nu mai sunt un simplu mijloc de asigurare a acoperirii cheltuielilor sale, ci, înainte de toate, un mijloc de intervenție în economie. Preocuparea principală a specialiștilor devine studiarea instrumentelor cu ajutorul cărora statul poate interveni în viața economică, a modalităților de influențare a proceselor economice, a relațiilor sociale. În noile condiții, de la studiul mijloacelor de acoperire a cheltuielilor publice, obiectul cercetării se deplasează spre analiza mijloacelor de intervenție a statului prin intermediul cheltuielilor și al veniturilor publice.

În literatura de specialitate întâlnim o multitudine de opinii cu privire la semnificația termenului de finanțe publice, care diferă de la un autor la altul și de la o etapă istorică la alta. În abordarea modernă a finanțelor publice, la unii economiști contemporani prevalează conceptul economic, în timp ce la alții accentul cade pe conceptul sociologic.

În zilele noastre, economiștii recunosc caracterul științific al cunoștințelor cu privire la finanțe, statutul de știință al acestora. În urma studiilor întocmite și a cercetărilor efectuate de-a lungul anilor de numeroși specialiști în materie, mai ales de la A. Smith și D. Ricardo încoace, în diverse țări ale lumii, a sporit volumul cunoștințelor referitoare la finanțe, s-au făcut generalizări valoroase, au fost formulate principii cu caracter peren, au fost stabilite raporturi de cauzalitate între diverse fenomene, au fost identificate anumite legități, au fost puse la punct metode de investigare a fenomenelor și de dimensionare a indicatorilor macroeconomici cu ajutorul modelelor matematice. În urma cercetărilor întreprinse și a experienței acumulate, au fost perfecționate continuu metodele de lucru folosite în practica financiară, a crescut gradul de precizie al lucrărilor de planificare și prognozare financiară, au fost stabilite modalități de cuantificare a impactului măsurilor financiare asupra venitului național, asupra producției și a schimbului, asupra evoluției prețurilor, asupra veniturilor diferitelor categorii sociale.

Astfel, se poate vorbi despre caracterul obiectiv al existenței finanțelor în orânduirile care au cunoscut (și cunosc) statul ca instituție suprastructurală, cu condiția ca producția să aibă caracter marfar, iar schimbul să se efectueze prin intermediul banilor. Descoperirea raportului de cauzalitate dintre stat și finanțele publice a făcut posibilă definirea conținutului acestora, iar stabilirea legăturii dintre bani și finanțe a permis delimitarea sferei acestora. Înțelegerea faptului că finanțele publice exprimă relații economice de repartizare a venitului național (a

produsului intern brut) a permis studierea impactului pe care fenomenele financiare (prelevările de resurse la fondurile publice și distribuirea acestora către diverși beneficiari) le produc asupra domeniilor economic, social, politic etc. Ca urmare, în scopul orientării dezvoltării economico-sociale în direcția dorită de organele de decizie politică au fost create instituții și instrumente financiare, au fost adoptate reglementări și normative financiare, au fost elaborate tehnici și metode financiare de lucru și încorporate toate în mecanismul de conducere a economiei. Mai ales după marea criză economică mondială din 1929-1933, impozitele, taxele, împrumuturile publice, alocațiile, subvențiile și transferurile bugetare au devenit instrumente de intervenție a statului în economie, alături de prețuri și tarife, credit și dobânzi și alte categorii specifice economiei de piață.

La etapa actuală, sunt o multitudine de opinii cu privire la semnificația termenului de finanțe publice, care diferă de la un autor la altul și de la o etapă istorică la alta. Astfel economiștii consideră finanțele ca fiind o ramură a științelor economice și au ca obiect de studiu, după caz:

Boxa 2.

Obiectul de studiu al finanțelor publice:

- a) relațiile economice și de natură socială, care apar în procesul constituirii și repartizării fondurilor financiare publice care stau la dispoziția statului în vederea îndeplinirii funcțiilor și sarcinilor sale, și în scopul satisfacerii nevoilor generale ale societății;
- b) metode de gestionare a fondurilor financiare publice;
- c) bani și bunuri utilizate pentru funcționarea instituțiilor publice;
- d) totalitatea resurselor și a cheltuielilor care se referă la activitatea instituțiilor publice (venituri publice, cheltuieli publice, buget, datorie publică, trezorerie publică), precum și regulile care determină regimul acestora;
- e) gospodăria statului și a altor organizații politice, precum și regulile și principiile care stau la baza administrării bunurilor economice și a banilor;
- f) modalitățile de stabilire, percepere și urmărire a impozitelor, taxelor și a altor tipuri de venituri;
- g) metodele de dimensionare și repartizare a cheltuielilor publice pe obiective, acțiuni și beneficiari;
- h) metodele de determinare a eficienței sau a eficacității cu care sunt utilizate fondurile publice;
- i) mijloace de intervenție a statului în economie (impozite, împrumuturi, alocații bugetare, subvenții și alte pârghii sau instrumente cu ajutorul cărora statul intervine în viața economică);
- j) plasarea și rambursarea împrumuturilor de stat, precum și gestionarea datoriei publice;

- k) politica financiară (bugetar-fiscală și monetar-creditară) promovată de stat;
- l) modalitățile de organizare și efectuare a controlului financiar, bugetar, fiscal și economic de către diverse organe ale statului;
- m) elaborarea, aprobarea, executarea și încheierea componentelor de venituri și cheltuieli publice ale bugetului public național;
- n) modalitățile de nivelare financiară a diferitelor categorii de bugete, de acoperire a eventualelor goluri temporare de casă și de finanțare a deficitelor bugetare.

În aceste interpretări accentul cade pe acea latură a finanțelor pe care autorul o consideră mai semnificativă, mai concludentă, mai importantă pentru caracterizarea acestora.

Între resursele bănești prelevate la dispoziția statului în vederea satisfacerii nevoilor sociale, modalitățile concrete prin care se procură și se distribuie aceste resurse, instrumentele prin care statul intervine în viața economică, metodele de gestionare a resurselor financiare publice și formele juridice pe care le îmbracă toate acestea, există legături strânse. O anumită legătură a finanțelor nu exclude pe celelalte, ci ajută la înțelegerea complexității fenomenelor financiare.

Procurarea și distribuirea resurselor financiare ale statului se realizează în procesul repartizării produsului intern brut cu ajutorul unor metode și instrumente specifice, într-un cadru juridic adecvat, în scopul satisfacerii nevoilor sociale și al influențării activității economice. Aceste prelevări și redistribuiri de resurse bănești au loc între persoane fizice și juridice, prin intermediul autorităților publice și afectează, direct sau indirect, întreaga economie națională și pe toți membrii societății [8, p.36].

Paul Leroz-Beaulieu afirma, la începutul secolului nostru, că prin știința finanțelor înțelege „știința veniturilor publice și a utilizării acestor venituri”. Veniturile publice sunt însăși substanța finanțelor, regulile de gestionare a banilor, procedeele de împrumut, de amortizare etc., constituie ceea ce am putea numi partea exterioară a finanțelor... Cel care scrie despre știința finanțelor poate să deplângă în mod sincer statele care fac cheltuieli prea mari, dar sarcina sa constă în a arăta cum un stat poate să-și procure resursele menajând pe cât posibil interesele particularilor și respectând justiția [8, p.40].

Deci, Paul Leroz-Beaulieu definește știința finanțelor prin aceste cuvinte: „*știința veniturilor publice și utilizarea acestor venituri*”.

Potrivit opiniei lui Francesco Saverio Nitti, prin știința financiară se înțeleg modalitățile după care statul și puterile locale procură bogățiile materiale necesare existenței și funcționării lor, precum și modalitățile lor de utilizare. Cu

alte cuvinte, știința financiară studiază activitatea economică a statului și a organelor colective – comune, provincii, departamente etc. [8, p.41].

Harold M. Grovers scrie că *„finanțele publice formează un domeniu de cercetări care tratează problemele de venituri și de cheltuieli ale guvernelor (federal, al statelor și locale). În timpurile moderne, aceste probleme se împart în patru mari diviziuni: venitul public, cheltuiala publică, datoria publică și anumite probleme ale sistemului fiscal în ansamblu, cum ar fi administrația fiscală și politica fiscală”* [8, p.43].

Profesorul francez Maurice Duverger consideră finanțele publice ca fiind o știință economică și politică, o *„știință care studiază activitatea statului în calitate sa de utilizator al unor tehnici financiare speciale: cheltuieli, taxe, impozite, împrumuturi, procedee monetare, buget etc.”* [7, p.43].

Finanțele publice sunt, așadar, integrate în mecanismele economiei și adaptate la acestea. Ele tind să devină astfel, sub un anumit aspect, o ramură a economiei politice – economia financiară.

Finanțele publice sunt o ramură a științei politice, deoarece folosește tehnici financiare pentru a interveni nu numai în domeniul economic, ci și în domeniile social (egalizarea veniturilor), familial (ajutor pentru natalitate), intelectual (subvenții pentru activități artistice sau educative) și chiar politic. Tehnicile financiare constituie forme particulare ale autorității publice, ale amenajărilor speciale, ale puterii de stat.

Finanțele publice se ocupă cu *„studiul mijloacelor prin care statul încearcă să realizeze, concomitent cu acoperirea cheltuielilor publice pe seama resurselor publice, intervenții în domeniul economic și social. De la studiul mijloacelor de acoperire a cheltuielilor publice, obiectul cercetării se deplasează spre analiza mijloacelor de intervenție a statului prin intermediul cheltuielilor și veniturilor”*.

După opinia profesorilor americani R. A. Musgrave și P. B. Musgrave [8, p.43] *„finanțele publice constituie un termen care în mod tradițional a fost aplicat la un set de probleme politice care includ utilizarea măsurilor fiscale și a celor referitoare la cheltuieli. Problemele de bază nu sunt cele financiare, ci mai ales cele care vizează folosirea resurselor, distribuirea venitului și gradul de ocupare a forței de muncă”*.

În abordările economistului român Gheorghe Manolescu, finanțele publice sunt constituite din ansamblul încasărilor și cheltuielilor administrațiilor publice, adică ale autorităților publice [4, p.33].

Definite în acest mod, finanțele publice înglobează ansamblul de fonduri supuse alocării publice, ceea ce semnifică faptul că aceste alocări nu sunt determinate de preferințele consumatorului, ci de preferințele colectivităților exprimate de către autoritățile publice. Deoarece serviciile pe care autoritățile publice le furnizează nu sunt plătite, administrațiile publice trebuie să-și procure prin constrângere (prelevări obligatorii) resursele financiare de care ele au nevoie pentru a asigura aceste servicii.

Potrivit opiniei economistului român Iulian Văcărel, pentru statul modern, finanțele publice nu mai sunt un simplu mijloc de asigurare a acoperirii cheltuielilor sale, ci, înainte de toate, un mijloc de intervenție în economie. Preocuparea principală a specialiștilor devine studierea instrumentelor cu ajutorul cărora statul poate interveni în viața economică, a modalităților de influențare a proceselor economice, a relațiilor sociale. În noile condiții, de la studiul mijloacelor de acoperire a cheltuielilor publice, obiectul cercetării se deplasează spre analiza mijloacelor de intervenție a statului prin intermediul cheltuielilor și a veniturilor [8, p.38].

Profesorul rus P. N. Șuliak [10, p.8] afirmă că finanțele constituie o ramură a științelor economice și au ca obiect de studiu relațiile economice care apar în procesul constituirii și repartizării fondurilor de resurse financiare publice centralizate și descentralizate.

Potrivit opiniei profesorului rus V. V. Kovaliov [3, p.10], finanțele publice includ metodele de gestionare folosite în cadrul sectorului public, metodele de dimensionare și repartizare a cheltuielilor publice pe obiective, acțiuni și beneficiari.

Finanțele publice, în accepția lor contemporană, studiază fenomenele economice din considerente raționale, nu ideologice. Teoriile și conceptele, raționamentele și funcționalitățile dezvăluite prin străduința savanților care au contribuit la dezvoltarea științei finanțelor publice nu au fost elaborate în scopul de a promova o anumită ideologie, adică de a transforma societatea, ci de a explica logic realitățile economico-sociale existente și de a ajuta indivizii și societatea să le folosească în favoarea lor.

Știința finanțelor publice este o ramură importantă a științei economice, care face progrese permanente, cerute și generate de mobilitatea mare a fenomenilor economice, sociale și politice care au loc în societățile contemporane.

Știința finanțelor nu poate să fie înțeleasă în afara politicii, deoarece fără organizare politică nu ar exista un obiectiv colectiv de satisfacut, nici cheltuieli

publice pentru a asigura realizarea lui și, în consecință, nici o activitate financiară. Știința financiară este, deci, politică prin natura sa.

Statul, prin intermediul și cu ajutorul veniturilor publice, reprezintă instituția social-politică de bază care, prin organismele sale, asigură realizarea nevoilor și intereselor publice.

În cadrul procesului de repartitie a produsului social, se crează fondurile bănești ale societății – ale statului, ale persoanelor juridice cu capital privat, ale asociațiilor obștești, ale persoanelor fizice – prin care se asigură finanțarea dezvoltării și a consumului. Dintre aceste fonduri, ponderea cea mai mare o ocupă fondurile generale de dezvoltare social-economică a societății, care se constituie în fondul bănesc bugetar [2, p.15].

1.3. Legătura finanțelor publice cu alte discipline

În legătură cu raporturile dintre știința finanțelor și alte științe, există o diversitate de opinii: unii autori recunosc existența unor raporturi ale științei finanțelor cu anumite științe, dar contestă raporturile acestora cu alte științe; alți autori au o viziune mai largă despre raporturile științei finanțelor cu alte științe.

Finanțele publice constituie o ramură a științelor economice, obiectul de studiu este prezentat în boxa 2.

Finanțele publice au legături strânse cu dreptul administrativ și cu cel constituțional care rezidă în următoarele: Prelevările de resurse bănești de la persoane juridice și fizice la fondurile publice se fac, în majoritatea cazurilor, prin constrângere, fără contraprestație și cu titlu nerambursabil. Întrucât acestea conduc la diminuarea patrimoniului plătitorilor, ele trebuie să fie stabilite de autoritățile publice competente și să îmbrace o formă juridică adecvată – lege, decret, hotărâre de guvern, decizie a autorităților publice regionale (provinciale sau locale) etc. – opozabilă tuturor membrilor societății. Chiar și atunci când fondurile publice se constituie pe seama unui împrumut de stat, care are caracter rambursabil și este purtător de dobândă, condițiile lansării și rambursării acestuia, înscrise în contractul de împrumut, se stabilesc tot de către autoritățile publice, printr-un act juridic de nivel corespunzător. Potențialii împrumutători ai statului sau ai unităților administrativ-teritoriale pot să accepte sau să respingă în bloc condițiile respective, dar nu să le negocieze. Atribuirea unor sume de bani diferitelor persoane juridice și fizice de la fondurile publice trebuie făcută în scopuri bine determinate și în condiții precise, stabilite prin acte ale puterii

legislative sau ale celei executive, după caz. Întocmirea, aprobarea, executarea, încheierea și controlul bugetului de stat, al bugetului asigurărilor sociale de stat și al bugetelor unităților administrativ-teritoriale antrenează un foarte mare număr de persoane, având atribuții și răspunderi diferite: deputați și senatori în parlament, consilieri în consiliile locale și în cele județene, membri ai guvernului, șefi de departamente, directori generali și directori, organe de execuție în ministere, alte instituții centrale și locale etc. Întrucât într-un stat de drept fazele procesului bugetar trebuie să se desfășoare după un anumit grafic, într-o anumită succesiune, cu respectarea anumitor norme, toate problemele privind bugetul de stat trebuie să fie reglementate printr-o lege specială.

Metodele de gestionare aplicate în sectorul public, răspunderile persoanelor care mănuiesc bani și alte valori publice, raporturile dintre instituțiile publice și dintre acestea și cele private se reglementează tot prin acte ale autorităților publice. Faptul că relațiile și operațiunile financiare capătă o reglementare juridică, iar fondurile publice bugetare și extrabugetare fac parte integrantă din patrimoniul public a determinat pe unii specialiști să considere finanțele publice ca ramură a dreptului public, care are drept obiect studiul regulilor și operațiunilor referitoare la banul public. Aceștia apreciază, însă, că finanțele publice pot fi studiate atât din punct de vedere economic, cât și juridic.

Raporturi la fel de strânse există și între finanțele publice și politic. Partidele aflate la putere definesc coordonatele politicii financiare a statului în programele lor de guvernare, iar puterile legislativă și executivă veghează ca acestea să fie traduse în viață. Autoritățile publice folosesc instrumentele financiare pentru a interveni nu numai în domeniul economic, dar și în cel social și chiar politic. Acest lucru a determinat pe unii economiști să afirme că finanțele publice constituie nu numai o ramură a științelor economice, dar și o ramură a științei politice. Observarea atentă a relațiilor, instrumentelor, instituțiilor și reglementărilor financiare arată că finanțele publice au, într-adevăr, raporturi strânse nu numai cu economicul, dar și cu socialul, cu dreptul și cu politicul. Finanțele publice sunt, prin urmare, o disciplină de graniță, care se interferează puternic cu economia politică, cu economiile de ramură și management, cu alte discipline de profil financiar și monetar, cu dreptul administrativ și cu cel constituțional, precum și cu discipline care tratează probleme sociale și politice.

Având în vedere faptul că o serie de instrumente financiare, tehnici de lucru, metode de calcul etc. se aplică în numeroase țări ale lumii, că Republica Moldova întreține relații politice, economice, tehnico-științifice și culturale cu

țări având orânduirii sociale diferite, pentru formarea specialiștilor în domeniul finanțelor este imperios necesară înarmarea acestora cu cunoștințe teoretice și practice referitoare la țara noastră, precum și cu cunoștințe specifice diferitelor grupuri de țări cu care avem relații comerciale și de cooperare economică și tehnico-științifică.

Metoda de studiu a științei finanțelor publice este caracterizată, pe de o parte, prin demersurile gândirii în cercetarea financiară și, pe de altă parte, prin amploarea raporturilor sale cu alte discipline complementare.

Finanțele publice reprezintă o disciplină de graniță, care se interferează cu: economia politică, economiile de ramură, managementul, cu alte discipline cu profil financiar și monetar, dreptul, precum și cu diferite discipline care tratează problemele sociale și politice.

Economistul american *David N. Hyman* susține că „finanțele publice constituie un domeniu al economiei politice care studiază activitățile publice și mijloacele alternative de finanțare a cheltuielilor publice. Finanțele publice moderne evidențiază raporturile dintre cetățeni și guverne. Bunurile și serviciile publice sunt furnizate prin instituții politice care au reguli și proceduri ce au evoluat în timp, în anumite societăți, pentru a ajunge la opțiuni colective” [8, p.49].

Cercetarea financiară presupune parcurgerea a trei etape:

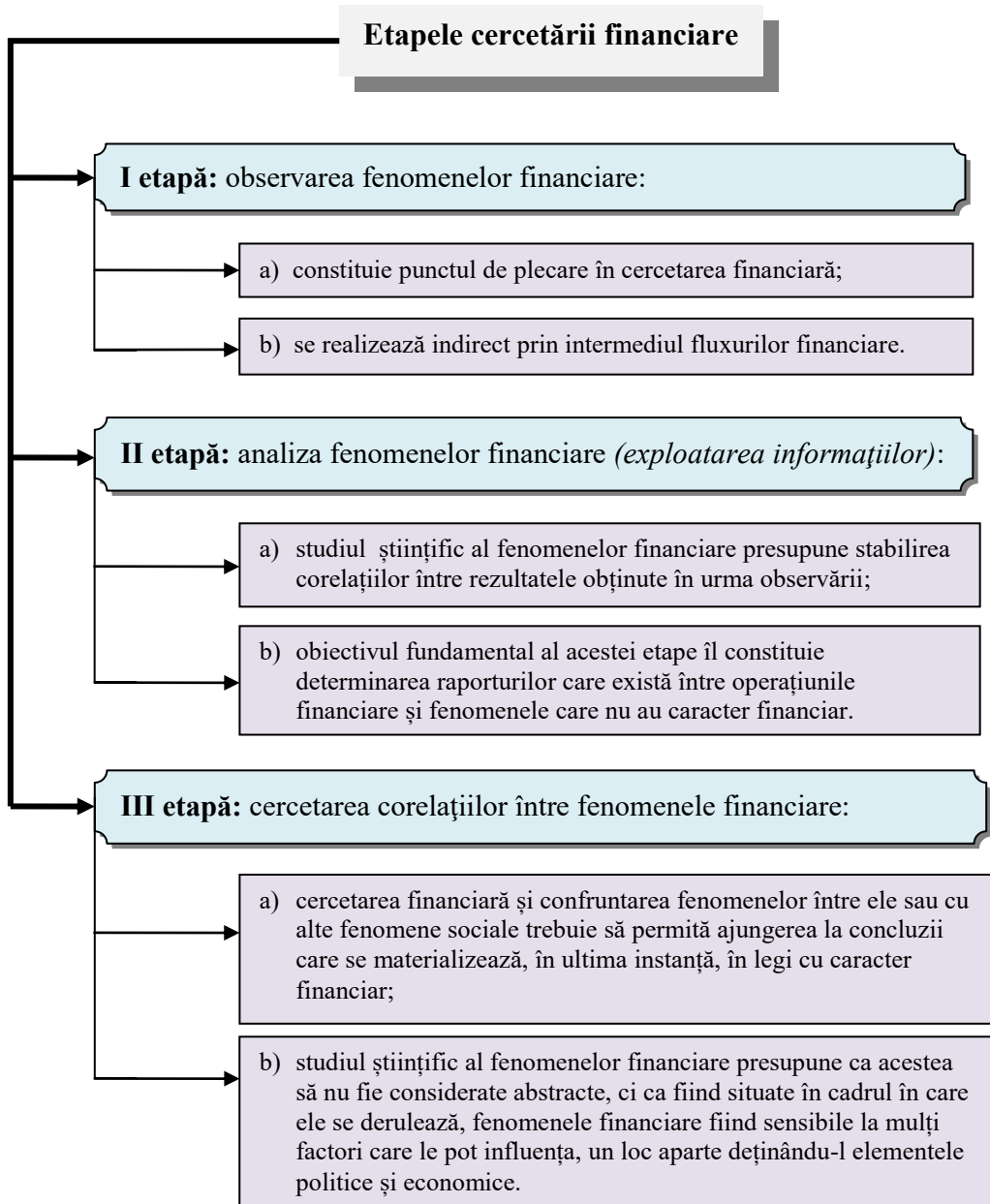


Figura 1.3. Etapele cercetării financiare

Sursa: elaborat de autori în baza [9].

Profesorul francez *Maurice Duverger* face o sinteză a asemănarilor și deosebirilor dintre concepțiile clasice și cele moderne privind finanțele publice.

El consideră știința finanțelor ca fiind o știință economică și politică. În concepția modernă finanțele publice constituie [8, p.49]:

- a) o ramură a științelor economice, deoarece mijloacele financiare sunt folosite de stat mai cu seamă pentru a interveni în domeniul economic: regularizarea producției și schimburilor, echilibrul prețurilor, egalitate în distribuire, menținerea puterii de cumpărare a monedei etc. Finanțele publice sunt, așadar, integrate în mecanismele economiei și adaptate la acestea. Ele tind să devină astfel, sub un anumit aspect, o ramură a economiei politice – economia financiară;
- b) o ramură a științei politice, deoarece folosește tehnicile financiare pentru a interveni nu numai în domeniul economic, ci și în domeniul social și chiar politic.

Boxa 3.

Opinii ale unor economiști francezi, germani, americani și români referitoare la raporturile științei finanțelor publice cu alte științe. M.R. Gandillot afirmă, în 1840, că „știința finanțelor ține în principal de economia socială, din care face parte, și este legată de dreptul public și de cel administrativ, căruia îi servește drept bază” (Essai sur la science des finances, p.2).

A. Wagner scria, în 1909, că „știința finanțelor este, sub aspect material, sau după conținutul său, o parte a economiei politice, iar sub aspect formal, ea face parte din științele politice.” (Traité de la Science des finances, p.26). Aceasta deoarece știința finanțelor se confruntă cu două probleme fundamentale diferite. Pe de o parte, ea trebuie să demonstreze cum, în fapt, potrivit experienței istorice, statul și celelalte corpuri publice și-au procurat și au utilizat resursele materiale (sau banii) și cum o fac încă. Aceasta este o problemă mai ales teoretică. Din acest punct de vedere, știința finanțelor este mai cu seamă o știință de observație care se bazează pe materiale furnizate de istorie și de statistică. Ea caută să descopere raporturile de cauzalitate în evoluția și formele economiei financiare, în special în ceea ce privește veniturile. Ea caută să determine raporturile de dependență cu factorii sociali, politici și mai ales economici ai vieții comune în societate și legile evoluției economiei financiare care rezultă de aici.

Cea de-a doua sarcină constă în rezolvarea științifică a problemelor financiare practice, nefiind vorba de situația concretă a unei economii financiare particulare, ci de principii generale, dobândite prin experiență sau chiar deduse din aceasta. „Știința finanțelor aparține teoriei comunităților economice, în mod deosebit teoriei comunităților economice obligatorii și, în toate cercetările sale, ea presupune cunoașterea acestei importante părți a economiei politice”, care se referă mai cu seamă la teoria nevoilor financiare sau a cheltuielilor statului (Op. cit., p. 27).

„Știința finanțelor aparține științelor politice – argumenta mai departe economistul german – pentru că ea este îndeosebi teoria economiei financiare a statului” (Op. cit., p. 31). Ca știință politică, știința finanțelor trebuie să ia în considerație numeroase principii și numeroase teorii aparținând altor științe politice cu privire la teoria generală a statului, dreptul public ș.a. Știința finanțelor are relații

deosebit de strânse cu teoria administrației economice sau cu politica economică națională, precum și cu alte științe auxiliare.

Gaston Jèze remarca, în 1936, că în rândurile oamenilor de știință care se ocupă de finanțe se manifestă mai multe tendințe, și anume:

a) unii nu sunt preocupați decât de factorii economici: aceștia sunt adepții științei finanțelor pure;

b) o altă categorie nu se ocupă decât de descrierea organismelor și angrenajelor politice sau administrative și a regulilor de drept pozitiv prin care se exercită activitatea financiară a statului: aceștia sunt istoricii sau juriștii profilați pe probleme de finanțe;

c) o a treia categorie nu văd în fenomenele financiare decât mijloacele de a asigura o nouă repartizare a bogățiilor între indivizi, de a elimina inegalitățile sociale și de a stabili egalitatea de averi: aceștia aparțin școlii colectiviste;

d) în sfârșit, alții consideră fenomenele financiare așa cum se prezintă ele în realitate, în mediul lor politic, social, economic și juridic; ei le studiază ca fenomene complexe, cu toți factorii care le condiționează: ei pretind că fac astfel știință financiară. Pe această din urmă poziție se situa și profesorul francez (Cours de finances publiques, 1935-1936, p.27-28).

Referindu-se la raporturile științei financiare cu alte discipline științifice, Gh. N. Leon menționa, în 1925, patru asemenea raporturi: cu economia politică, cu politica și dreptul constituțional, cu politica socială și cu dreptul administrativ.

a) Întrucât finanțele publice sunt satisfăcute cu mijloacele economiei naționale, economia națională stă la baza științei financiare. Dar știința financiară nu se ocupă, ca economia națională, de modul de formare și dezvoltare a avuției naționale, ci numai constată în ce stare se află, pentru a ști în ce măsură poate să lucreze și de ce mijloace trebuie să se servească pentru a nu împiedica dezvoltarea economiei naționale. Economia financiară este un factor de organizare socială și de echilibru economic; ea poate să modifice raporturile de producție, de schimb și de repartitie a avuțiilor; studiul fenomenelor economice implică o legătură strânsă cu studiul fenomenelor financiare, respectiv o legătură de rudenie între economia politică și știința financiară.

b) Justificarea dreptului de impunere și explicarea naturii impozitelor se află în directă legătură cu concepția dominantă asupra statului. Limitele activității statului, organizația politică, forma statului și condițiile juridice internaționale, toate acestea influențează veniturile și cheltuielile publice, împrumuturile etc. De aici rezultă legătura științei financiare cu politica și cu dreptul constituțional.

c) Protecția legală a lucrătorilor, asigurarea contra accidentelor muncii, contra bolilor etc. au contribuit la umflarea bugetelor. Faptul că se urmărește, cu ajutorul impozitelor, o nivelare sau o mai justă repartizare a venitului național evidențiază legătura dintre știința financiară și politica socială.

d) Ridicarea și repartizarea veniturilor de stat se realizează cu ajutorul organelor administrative, ceea ce denotă că știința financiară are legături directe și cu dreptul administrativ (Elemente de Știință Financiară, p. 48-50).

Și între opiniile economiștilor contemporani există similitudini și deosebiri în ceea ce privește raporturile științei finanțelor cu alte științe. Astfel, profesorul francez Paul Marie Gaudemet susține că „finanțele publice constituie o ramură a dreptului

public care are drept obiect studiul regulilor și operațiunilor referitoare la banul public.” (Finances publiques, tome I, Politique financière, budget et trésor, Editions Montchrestien, Paris, 1974, p.17). El precizează însă că finanțele publice pot fi studiate atât din punct de vedere economic, cât și juridic. Sub aspect economic, finanțele publice, ca element al avuției naționale în formă lichidă de monedă și de credite puse la dispoziția colectivităților publice, sunt studiate în cadrul economiei financiare, care este o ramură a economiei politice. Finanțele publice constituie, în același timp, un element al patrimoniului public care trebuie supus unui regim juridic special. De aici și legătura lor indisolubilă cu dreptul public.

Finanțele publice studiază nu numai regulile juridice aplicabile banului public, adică legislația financiară, dar și politica financiară propriu-zisă (Ibidem, p. 18-21).

Economistul american David N. Hyman susține că „finanțele publice constituie un domeniu al economiei politice care studiază activitățile publice și mijloacele alternative de finanțare a cheltuielilor publice. Finanțele publice moderne evidențiază raporturile dintre cetățeni și guverne. Bunurile și serviciile publice sunt furnizate prin instituții politice care au reguli și proceduri ce au evoluat în timp, în anumite societăți, pentru a ajunge la opțiuni colective.” (Public Finance. A contemporary application of Theory to Policy, 3 Edition, 1990, The Dryden Press Chicago, p. 27).

1.4. Funcțiile finanțelor publice și rolul lor în economia modernă

Apariția și evoluția finanțelor sunt strâns legate de apariția și consolidarea statului. Știința finanțelor publice este o ramură importantă a științei economice, care face progrese permanente, cerute și generate de mobilitatea mare a fenomenelor economice, sociale și politice care au loc în societățile contemporane.

Finanțele publice, în primul rând, reprezintă un mijloc de acoperire a cheltuielilor cu funcționarea sectorului public, în al doilea rând, finanțele publice sunt un mijloc de intervenție economică și socială.

Finanțele publice formează un domeniu de cercetări care tratează, în special, problemele veniturilor și cheltuielilor publice. În perioada contemporană, aceste probleme se împart în câteva mari diviziuni: venitul public, cheltuielile publice, trezoreria publică, datoria publică, politica și mecanismul financiar, anumite probleme ale sistemului fiscal în ansamblu, cum ar fi caracteristica impozitelor și taxelor, clasificarea acestora, politica fiscală etc.

În prezent, impozitele, taxele, contribuțiile și împrumuturile de stat, subvențiile, alocațiile și transferurile bugetare reprezintă nu numai metode de

colectare și repartizare a resurselor financiare publice, dar și instrumente aplicate de structurile guvernamentale, pentru a direcționa dezvoltarea economică și socială a țării conform obiectivelor stabilite.

Organele financiare, cadrele de conducere și specialiștii din instituțiile publice, din regiile autonome și societățile comerciale cu capital majoritar de stat, ca și din celelalte unități care participă la procesul de colectare, repartizare și utilizare a resurselor financiare publice, sunt chemate să îndeplinească un rol activ în fundamentarea deciziilor autorităților publice, în raționalizarea opțiunilor bugetare, în creșterea eficienței cu care sunt folosite resursele materiale, umane, financiare și valutare de care dispun.

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

Manifestarea libertății omului, la nivel individual sau colectiv, în limitele admise, impune crearea și consolidarea unui mediu și a unui climat corespunzător care să asigure echilibrul și performanța activității umane indiferent de domeniul de acțiune.

Funcțiile finanțelor constau în manifestarea acțiunii și influenței statului asupra fenomenelor și proceselor economice prin intermediul tuturor pârghiilor financiare în vederea îndeplinirii misiunii sociale.

Finanțele publice îndeplinesc două funcții:

1. funcția de repartitie a resurselor bănești se manifestă în procesul repartiției produsului intern brut, pe de o parte, prin constituirea fondurilor financiare (mobilizarea resurselor și formarea fondurilor bănești la dispoziția statului), iar pe de altă parte, prin distribuirea acestora.

La constituirea fondurilor bănești participă:

- regiile autonome și societățile comerciale cu capital de stat;
- societățile comerciale cu capital privat și mixt;
- instituțiile publice și unitățile din subordinea acestora;
- populația, în proporții diferite în raport cu capacitatea ei financiară;
- persoanele juridice și fizice rezidente în străinătate, dar care realizează venituri în țara considerată.

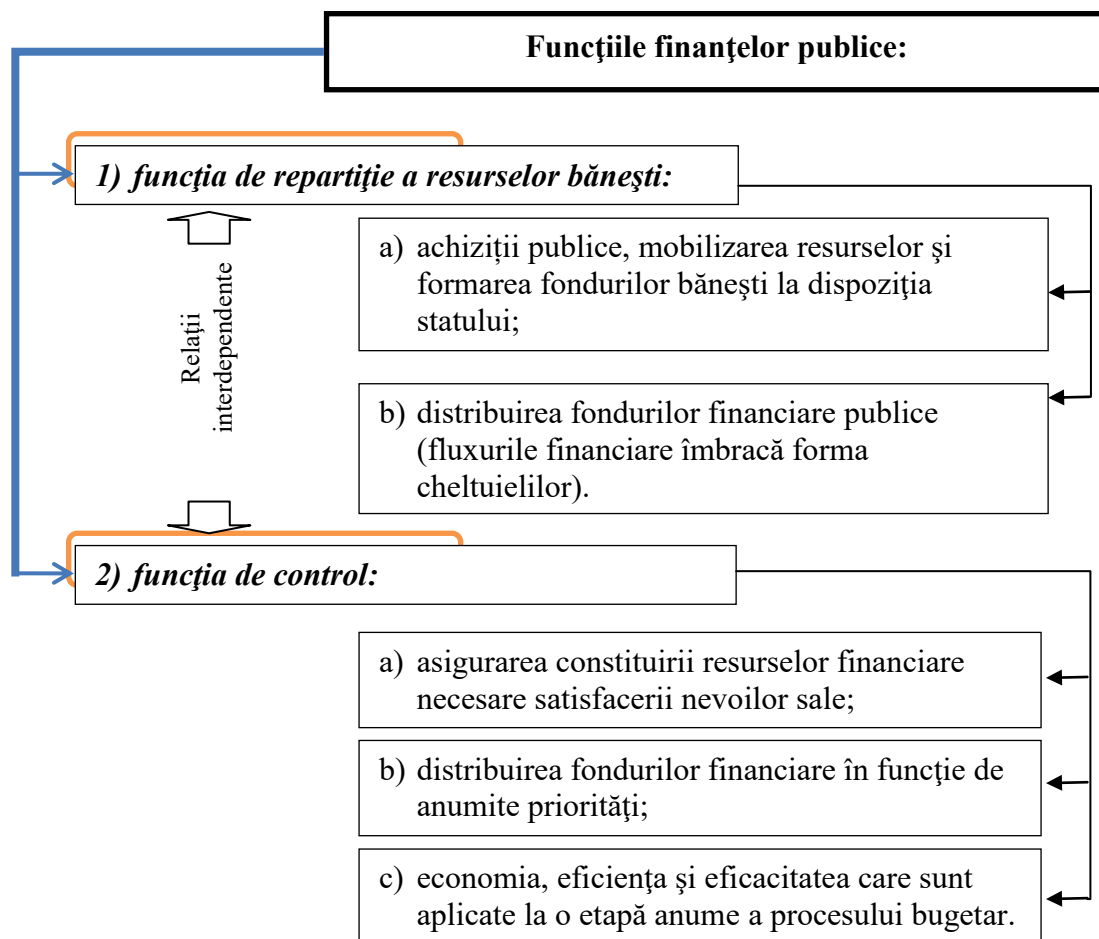


Figura 1.4. Funcțiile finanțelor publice

Sursa: elaborat de autori.

Fondurile bănești se constituie prin intermediul: impozitelor, taxelor, amenzilor, penalităților, contribuțiilor pentru asigurări sociale și medicale, veniturilor instituțiilor publice, veniturilor din redevențe și închirierea bunurilor care sunt proprietate de stat, veniturilor din privatizarea unor bunuri proprietate de stat și vânzarea bunurilor fără stăpân; împrumuturilor primite de la persoane juridice și fizice; rambursărilor împrumuturilor acordate de stat, precum și dobânzilor aferente împrumuturilor acordate, donațiilor, ajutoarelor și altor resurse primite cu titlu nerambursabil etc.

Distribuirea fondurilor financiare, a doua parte a funcției de repartitie a finanțelor publice, generează relații financiare între stat și persoanele juridice sau fizice beneficiare ale resurselor. Distribuirea cade în sarcina autorităților publice

competente și se face în funcție de resursele financiare disponibile și de cererea de resurse financiare, stabilindu-se opțiuni pe baza unor criterii determinate de organele autorizate. Prin distribuire se poate înțelege operațiunea de stabilire a opțiunilor bugetare pentru acțiuni social-culturale, acțiuni economice, întreținerea organelor statului, apărarea națională etc.

În procesul distribuirii resurselor, fluxurile financiare îmbracă forma cheltuielilor pentru:

- plata salariilor și a altor drepturi de personal;
- procurări de materiale și plata serviciilor;
- subvenții acordate unor agenți economici;
- investiții și rezerve materiale naționale;
- transferuri către persoane fizice (pensii, alocații, burse, ajutoare).

Importanța funcției de repartitie a finanțelor publice rezidă din mutațiile care se produc în economie în urma transferurilor de resurse financiare, a efectelor economice, sociale, demografice, ecologice sau de altă natură produse de acestea. Aceste mutații sunt determinate de redistribuirea resurselor financiare pe plan intern. Dar, redistribuirea se poate realiza și pe plan extern prin:

- contractarea de împrumuturi externe;
- achitarea cotizațiilor de membru și a diferitor contribuții către organizații internaționale;
- primirea sau acordarea de ajutoare externe de către stat etc.

2. funcția de control se află în raport de intercondiționare cu funcția de repartitie, adică funcția de repartitie oferă câmp de manifestare funcției de control, iar funcția de control, la rândul său, generează uneori forme de manifestare a funcției de repartitie.

Necesitatea funcției de control decurge din faptul că statul este gestionarul fondurilor de resurse financiare și este interesat direct de:

- asigurarea constituirii resurselor financiare necesare satisfacerii nevoilor sale;
- distribuirea fondurilor financiare în funcție de anumite priorități și utilizarea lor judicioasă, eficientă, optimă;
- rentabilizarea veniturilor bugetare, în sensul că averea și veniturile societății, care au fost diminuate de la bugetul public național să determine fluxuri continue de venituri publice, astfel încât acestea să înregistreze creșteri permanente.

Funcția de control se realizează prin:

- intermediul organelor de control financiar ale statului (cum ar fi: Parlamentul, Guvernul, Ministerul Finanțelor, Curtea de Conturi etc.);
- prevenirea apariției unor nereguli;
- asigurarea combaterii unor acte de indisciplină în utilizarea resurselor financiare ale statului. Controlul are o mare importanță datorită faptului că are o mare capacitate de cuprindere, la toate nivelurile organizatorice și acționează direct în toate fazele desfășurării activității economico-sociale.

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.

Finanțele publice sunt un mijloc de asigurare a cheltuielilor publice administrative ale statului și un instrument de intervenție a acestuia în viața economică și socială, de protecție a concurenței loiale, de creare a cadrului favorabil pentru valorificare a factorilor de producție, de protejare a intereselor naționale în activitatea economico-financiară, de creare a condițiilor necesare pentru creșterea calității vieții.

Finanțele publice sunt chemate să asigure gestiunea financiară a economiei publice atât în ceea ce privește finanțarea propriu-zisă a acesteia, cât și din punctul de vedere al înfăptuirii echilibrului bugetar și al trezoreriei. Principalele roluri ale finanțelor publice vizează integrarea eficientă și operativă în viața economică, având ca scop satisfacerea nevoilor socio-economice, redistribuirea veniturilor pe baza unor criterii echitabile și stimulative, stimularea investițiilor și asigurarea creșterii economice. În ceea ce privește domeniul resurselor financiare, rolul finanțelor publice este acela de a asigura fluxuri continue de venituri publice, prin dimensionarea corectă a sarcinilor fiscale, astfel încât să se asigure un echilibru între necesitatea agenților economici de a obține venituri cât mai mari și posibilitatea preluării unei părți din acestea la bugetul statului. Finanțele publice sunt utilizate în scopul realizării unei dezvoltări economice și sociale într-un cadru echilibrat.

Întrebări de autoverificare:

- 1) Ce reprezintă finanțele publice?
- 2) Care este importanța finanțelor publice?
- 3) Care sunt funcțiile finanțelor publice?



- 4) Care sunt etapele evoluției finanțelor publice?
- 5) Care sunt principalele deosebiri dintre finanțele publice și finanțele private?
- 6) Prin ce se caracterizează faza de constituire a fondurilor financiare publice?
- 7) Prin ce se caracterizează faza de distribuire a fondurilor financiare publice?
- 8) Prin ce se caracterizează funcția de control a finanțelor publice?
- 9) Care este conținutul finanțelor publice în perioada liberală („statul jandarm”)?
- 10) Care este conținutul finanțelor publice în perioada intervenționistă?
- 11) Care este rolul statului în procesul procurării și repartizării resurselor financiare pe destinații?

TEST GRILĂ:

1. Condițiile care au făcut necesară și posibilă apariția și dezvoltarea finanțelor constau în:

- a) apariția și dezvoltarea relațiilor marfă-bani, în măsură să permită formarea și utilizarea resurselor statului în formă bănească;
- b) apariția statului care, pentru îndeplinirea funcțiilor și sarcinilor sale, avea nevoie de resurse ce nu puteau fi procurate în cadrul relațiilor existente anterior.

2. Concepțiile clasice au la bază doctrina liberală, potrivit căreia intervenția statului în viața economică este limitată. Astfel acea perioadă s-a remarcat prin neutralitatea finanțelor publice și impunerea următoarelor principii:

- a) cheltuielile publice erau reduse cu strictețe, acoperind doar costurile serviciilor, instituțiilor și lucrărilor publice necesare;
- b) impozitul avea funcția de a procura statului mijloacele de finanțare a cheltuielilor sale;
- c) respectarea echilibrului bugetar anual, astfel încât să se poată evita deficitul bugetar, care ar fi condus la emiterea de bani, și împrumuturile.

3. Funcția de control a finanțelor publice are o sferă de manifestare mai restrânsă decât cea de repartiție:

- a) necesitatea acesteia reiese din faptul că fondurile de resurse financiare publice aparțin întregii societăți;
- b) controlul se limitează numai la faza repartiției;
- c) controlul nu se exercită asupra producției de bunuri realizate în sectorul public;
- d) controlul financiar nu urmărește modul de realizare a echilibrului dintre

necesarul de resurse financiare și posibilitățile de procurare a acestora.

4. Condițiile care au făcut necesară și posibilă apariția și dezvoltarea finanțelor constau în:

- a) apariția și dezvoltarea relațiilor marfă-bani, în măsură să permită formarea și utilizarea resurselor statului în formă bănească;
- b) apariția statului care, pentru îndeplinirea funcțiilor și sarcinilor sale, avea nevoie de resurse ce nu puteau fi procurate în cadrul relațiilor existente anterior.

5. În concepția modernă finanțele publice constituie:

- a) o ramură a științelor economice, deoarece mijloacele financiare sunt folosite de stat mai cu seamă pentru a interveni în domeniul economic: regularizarea producției și schimburilor, echilibrul prețurilor, egalitate în distribuire, menținerea puterii de cumpărare a monedei etc.;
- b) o ramură a științei politice, deoarece folosește tehnicile financiare pentru a interveni nu numai în domeniul economic, ci și în domeniul social și chiar politic;
- c) o componentă importantă a vieții social-economice a fiecărui stat, iar impactul acestora asupra economiei unei țări are impact atât asupra dimensiunii și distribuirii Produsului Intern Brut (PIB), cât și asupra modul în care se realizează acest proces.

6. Economii consideră finanțele ca fiind o ramură a științelor economice și au ca obiect de studiu:

- a) modalitățile de stabilire, percepere și urmărire a impozitelor, taxelor și a altor tipuri de venituri;
- b) bani și bunuri utilizate pentru funcționarea instituțiilor publice;
- c) metodele de dimensionare și repartizare a cheltuielilor publice pe obiective, acțiuni și beneficiari;
- d) totalitatea resurselor și a cheltuielilor care se referă la activitatea instituțiilor publice (venituri publice, cheltuieli publice, buget, datorie publică, trezorerie publică), precum și regulile care determină regimul acestora;
- e) metodele de determinare a eficienței sau a eficacității cu care sunt utilizate fondurile publice;
- f) mijloace de intervenție a statului în economie (impozite, taxe, împrumuturi, alocații bugetare, subvenții și alte pârghii);
- g) plasarea și rambursarea împrumuturilor de stat, precum și gestionarea datoriei publice.

7. Stabiliți dacă sunt adevărate următoarele afirmații:

- a) Pentru statul modern, finanțele publice nu mai sunt un simplu mijloc de asigurare a acoperirii cheltuielilor sale, ci, înainte de toate, un mijloc de intervenție în economie. **da / nu**
- b) Preocuparea principală a specialiștilor devine studierea instrumentelor cu ajutorul cărora statul poate interveni în viața economică, a modalităților de influențare a proceselor economice, a relațiilor sociale. **da / nu**
- c) În noile condiții, de la studiul mijloacelor de acoperire a cheltuielilor publice, obiectul cercetării se deplasează spre analiza mijloacelor de intervenție a statului prin intermediul cheltuielilor și al veniturilor publice. **da / nu**

8. Distribuția fondurilor financiare are drept beneficiar:

- a) numai persoanele fizice;
- b) numai persoanele juridice;
- c) persoanele fizice și juridice;
- d) statul.

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

- a) există legături strânse;
- b) nu există legături strânse.

10. Funcțiile de bază ale finanțelor publice sunt:

- a) funcția de repartiție;
- b) funcția de control.

Bibliografie:

- 1. Cioponea M. Finanțe publice și fiscalitate. Curs în tehnologie ID–IFR. București: Fundația România de Măine, 2014. 173 p.
- 2. Hîncu R. și alții. Finanțe publice. Chișinău: ASEM, 2005. 188 p.
- 3. Ковалев В. Финансы. Москва: Проспект, 2007. 626 p.
- 4. Manolescu Gh. Buget – abordare economică și financiară. București: Editura Economica, 1997. 368 p.
- 5. Matei G. Finanțe generale. Craiova: MONDO – EC, 1994. 299 p.

6. Musgrave Richard A., Musgrave Peggy, Kullmer L. Die öffentlichen Finanzen in Theorie und Praxis. J.C.B. Mohr (Paul Siebeck) Tübingen 1993, p. 4-5.
7. Secieru A. Finanțe publice: Instrumente și mecanisme financiare de intervenție guvernamentală. Chișinău: Epigraf, 2004, 424 p.
8. Văcărel Iu. și alții. Finanțe publice. Ediția a III-a. București: Editura Didactică și Pedagogică R. A., 2002. 741 p.
9. Văcărel Iu. și alții. Finanțe publice. Ediția a IV-a. București: Editura Didactică și Pedagogică, 2003. 666 p.
10. Шуляк П., Белотелова Н. Финансы. Москва: Издательско-торговая корпорация “Дашков и Ковалев”, 2007. 592 p.
11. <https://buget.mf.gov.md/ro/dictionar-bugetar-3444.html>

TEMA 2. MECANISMUL FINANCIAR

- 2.1. *Conceptul de mecanism financiar. Structura și funcționalitatea lui*
- 2.2. *Sistemul fondurilor financiare publice*
- 2.3. *Metodele administrative de gestiune financiară. Pârghiile economico-financiare*
- 2.4. *Instituții și organe cu atribuții în sfera activității financiare. Normele reglementării juridice privind activitatea financiară*

Rezultatele învățării preconizate a fi atinse:

RI1 aplica metode și criterii de colectare și interpretare a informației;
RI2 interpretează date în vederea identificării problemelor și formulării concluziilor.

Abilități:

- a cunoaște conceptul de mecanism financiar;
- a cunoaște structura mecanismului financiar;
- a analiza rolul pârghiilor economico-financiare;
- a înțelege funcționalitatea mecanismului financiar.

Concepte-cheie: mecanism financiar, produsul intern brut, fonduri financiare publice, pârghii economico-financiare.

2.1. Conceptul de mecanism financiar. Structura și funcționalitatea lui

Potențialul economic al unei țări, posibilitățile acesteia de a satisface nevoile sociale, locul pe care îl ocupă în economia mondială și măsura participării la diviziunea internațională a muncii, ca și independența țării, depind de modul în care resursele materiale, umane și financiare sunt atrase și folosite în circuitul economic, de modul de organizare și conducere a proceselor economice, de mecanismul de funcționare a economiei naționale.

Fiecare economie națională are mecanismul său individual de funcționare, care poate să prezinte atât asemănări, cât și deosebiri față de mecanismele altor economii.

În țările cu economie de piață, și cu atât mai mult în cele aflate în perioada de tranziție către economia de piață, statul, prin instituțiile și organele

sale, are un rol foarte important, acționând, pe de o parte, ca autoritate publică, iar pe de altă parte, ca producător și consumator de bunuri și servicii.

Ca autoritate publică, statul nu se limitează numai la menținerea ordinii publice, apărarea națională, întreținerea de relații externe, ci influențează însăși producția materială, consumul și formarea brută de capital, schimburile comerciale cu străinătatea, repartiția PIB.

Ca producător și consumator de bunuri și servicii statul participă nemijlocit la activitatea economică a țării în calitate de agent economic, de achizitor de bunuri și servicii pentru satisfacerea nevoilor sociale, de acționar la unele bănci etc. Tot statul este acela care creează cadrul instituțional și juridic necesar desfășurării activității economice.

Nu toate modalitățile de influențare a activității economice de către stat au caracter financiar sau produc efecte financiare, ci numai:

- constituirea și repartizarea fondurilor de resurse financiare publice;
- participarea statului la activități economico-financiare în calitate de agent economic, de asigurator, bancher etc.;
- folosirea pâghiilor financiare, a normelor și normativelor financiare.

Fiecare țară dispune de un anumit volum de resurse materiale, umane, financiare, informationale etc., de a căror utilizare depinde forța ei economică. Țara respectivă trebuie să asigure circuitul acestor resurse, să organizeze utilizarea eficientă a lor, precum și o serie de programe care să conducă la obținerea de rezultate profitabile în întreaga activitate desfășurată. Pentru realizarea acestor obiective trebuie construite anumite structuri, adică anumite forme de organizare, de supraveghere și control. La baza structurilor construite stau o serie de principii în funcție de care se organizează activitatea economico-socială, se cuantifică resursele, se evaluează efectele și se determină eficiența. De asemenea, sunt stabilite instrumentele cu ajutorul cărora se asigură stimularea sau frânarea dezvoltării anumitor ramuri sau sectoare de activitate, se previn sau se combat anumite fenomene, se realizează echilibrul necesar în toate domeniile economice și sociale.

Fiecare economie națională are mecanismul său de funcționare.

Mecanismul economic reprezintă ansamblul metodelor și instrumentelor de conducere și/sau reglare, aplicate de către cei ce asigură conducerea societății, pentru funcționarea economiei naționale, împreună cu obiectivele ce guvernează această conducere și/sau reglare și întregul sistem organizațional prin intermediul căruia o efectuează.

Eficacitatea mecanismului economic depinde de măsura în care el corespunde nevoilor obiective de dezvoltare a economiei naționale, ca și de modul în care oamenii acționează pentru buna funcționare a acestuia, pentru adaptarea lui la condițiile nou apărute.

Statul influențează selectiv activitatea economică prin finanțarea unor obiective sau acțiuni pe seama resurselor publice, precum și prin utilizarea unor instrumente economico-financiare (impozite, taxe, transferurile, subvențiile, prețurile, tarifele etc.).

Mecanismul de funcționare a economiei naționale are o serie de componente de natură financiară ce formează mecanismul financiar. Este cunoscut că, în orice stat, pentru realizarea politicii financiare, mecanismul financiar este utilizat ca un element al gestiunii și un regulator al relațiilor economice. Mecanismul financiar joacă un rol important în repartizarea resurselor financiare, iar sarcina repartizării raționale a acestora este una din principalele în economie.

Conceptul de mecanism financiar exprimă un mod de organizare și conducere a fluxurilor financiare prin care se realizează constituirea, repartizarea și utilizarea fondurilor bănești în cadrul economiei naționale.

Mecanismul financiar reprezintă un ansamblu de metode și instrumente de natură financiară reglementate de dreptul financiar și aplicate în practică de organe cu funcții în domeniul finanțelor pentru influențarea proceselor social-economice.

Componentele mecanismului financiar sunt:

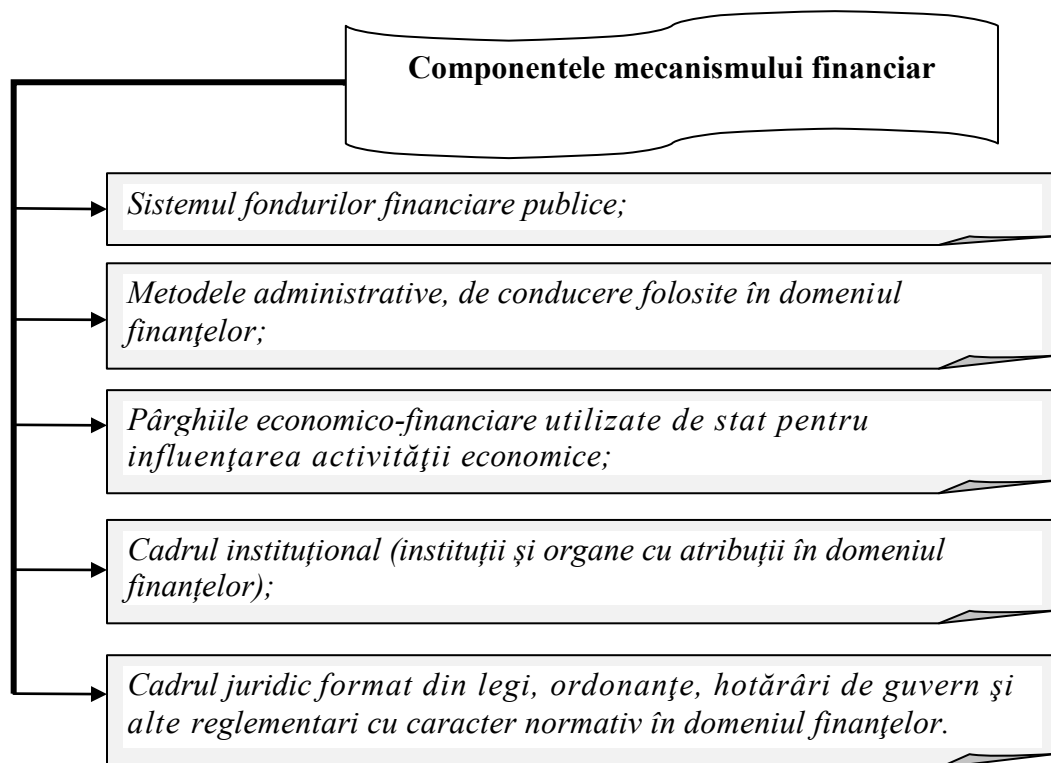


Figura 2.1. Componentele mecanismului financiar

Sursa: elaborat de autori în baza [2, p.31].

Mecanismul financiar ia naștere pe baza unei anumite concepții cu privire la organizarea și delurarea fluxurilor financiare la nivel macro și micro economic, el trebuie conceput în așa fel, încât să asigure și să stimuleze desfășurarea normală a activității tuturor agenților economici. Mecanismul financiar trebuie să se bazeze pe cunoașterea acțiunii, legilor economice, care acționează în mod obiectiv și în special a legilor bazate pe cerere și ofertă.

Mecanismul financiar nu este stabilit odată pentru totdeauna, ci este perfectibil, are un caracter dinamic și o structură relativă. Unele elemente din componența lui prezintă un grad mai mare de stabilitate, cum ar fi sistemul financiar, structura organelor financiare, în timp ce altele au un caracter mai mobil, cum este cazul pârghiilor financiare și a regulamentelor juridice referitoare la activitățile financiare.

Mecanismul financiar reprezintă o totalitate de forme, metode și instrumente de gestionare a sistemului financiar, întărită de normele de drept financiar și îndreptată spre realizarea strategiei și tacticii politicii financiare a

statului și a întreprinderilor. Mecanismul financiar pune în acțiune sistemul de finanțe, în conformitate cu conceptul politicii financiare stabilit de guvernul țării și administrația întreprinderilor. În general, mecanismul financiar este o parte integrantă a politicii financiare, cu ajutorul căreia se realizează gestionarea directă a finanțelor.

2.2. Sistemul fondurilor financiare publice

Sistemul financiar reprezintă sistemul circulator al unei economii funcționale. Acesta însumează regulile, autoritățile, instituțiile și instrumentele care asigură circulația banilor în economie. Totodată, acest sistem funcționează cu participarea statului, întreprinderilor, gospodăriilor și a fiecărei persoane în parte. Fie că achităm doar facturile, primim un transfer de bani de peste hotare, facem un schimb valutar, contractăm un credit sau facem o tranzacție cu cardul, suntem în mod inevitabil parte a sistemului financiar.

Banca Națională a Moldovei (BNM) și Comisia Națională a Pieței Financiare (CNPF) sunt autoritățile independente care stabilesc regulile în sistemul financiar autohton, supraveghează activitatea acestuia și intervin pentru a înlătura posibilele deficiențe. BNM reglementează și supraveghează operațiunile valutare, sectorul bancar, piața de creditare nebanară, sectorul asigurărilor, infrastructurile pieței financiare, schemele, aranjamentele, instrumentele de plată etc.

CNPF stabilește regulile și supraveghează piața de capital și este responsabilă de protecția drepturilor consumatorilor de servicii financiare. Totodată, instituția responsabilă de atenuarea riscurilor de spălare a banilor este Serviciul Prevenirea și Combaterea Spălării Banilor (SPCSB).

Managementul Finanțelor Publice (MFP) reprezintă un sistem prin intermediul căruia resursele financiare publice sunt planificate, repartizate și controlate, pentru a permite și a influența realizarea eficientă și eficace a obiectivelor serviciilor publice. Calitatea sistemelor de MFP este extrem de importantă în managementul unor servicii publice eficiente și sustenabile.

Statul depune eforturi sistematice de consolidare a sistemelor de MFP, în scopul:

- îmbunătățirii planificării, bugetării, contabilității și responsabilității;
- îmbunătățirii prestării serviciilor publice.

Sarcina de bază a Ministerului Finanțelor este să asigure un echilibru între obiectivele asumate și resursele disponibile. Domeniile principale de activitate ale ministerului sunt: politicile bugetare, de contabilitate, audit, achiziții publice, fiscale și vamale.

Sistemul financiar cuprinde mai multe categorii de relații financiare care alcătuiesc componentele sau verigile sale. Relațiile financiare se individualizează în funcție de participanții la procesul de repartitie a resurselor bănești, locul de constituire și destinația fondurilor, metodele folosite pentru crearea și repartizarea fondurilor. Relațiile financiare se leagă între ele formând un sistem caracterizat prin unitate în diversitate.

Finanțele ca sistem pot fi analizate dintr-un anumit punct de vedere și anume:

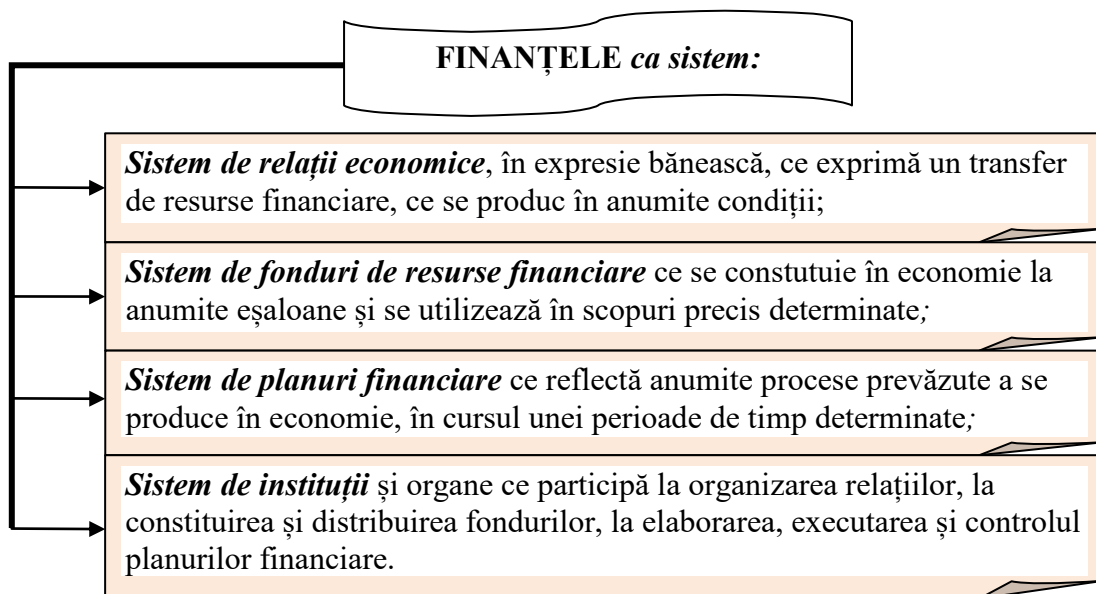


Figura 2.2. Finanțele ca sistem

Sursa: elaborat de autori în baza [7, p.85].

După nivelul la care se constituie sistemul financiar, privit ca relații economice, este constituit din:

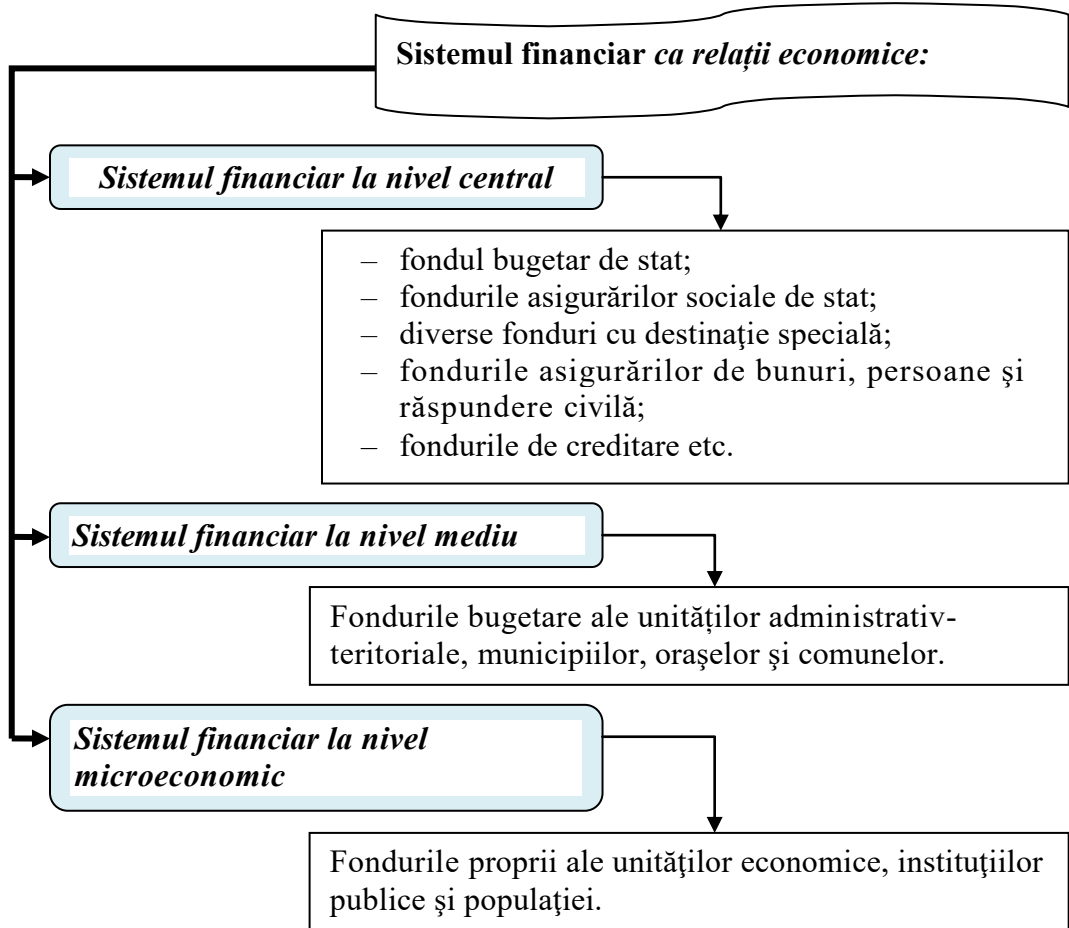


Figura 2.3. Componentele sistemul financiar ca relații economice

Sursa: elaborat de autori.

Sistemul financiar după destinația primită, include:

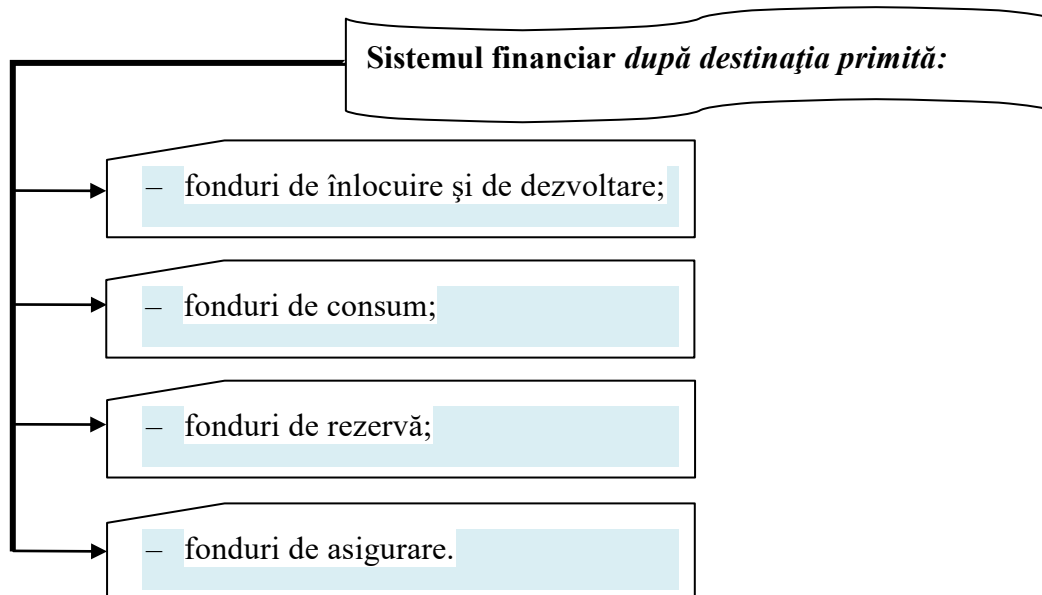


Figura 2.4. Componentele sistemului financiar după destinația primită

Sursa: elaborat de autori.

În scop de înlocuire a mijloacelor fixe scoase din uz datorită uzurii lor fizice și morale și de dezvoltare (crearea de noi întreprinderi, restructurarea, re tehnologizarea, dezvoltarea celor existente) se folosesc fondurile proprii ale întreprinderilor, fondurile procurate de acestea pe piața capitalului de împrumut, o parte din fondurile statului și o parte din resursele proprii ale populației.

În scop de consum se utilizează o parte din fondurile bugetare, fondurile asigurărilor sociale, o parte din fondurile proprii ale întreprinderilor și o parte din veniturile instituțiilor și ale populației.

Servesc ca fonduri de rezervă fondurile înscrise în bugetul de stat și în bugetele locale cu acest titlu și care servesc pentru finanțarea unor acțiuni și sarcini intervenite în cursul anului, precum și fondurile de rezervă constituite la dispoziția întreprinderilor pentru acoperirea eventualelor pierderi.

Fonduri de asigurare sunt cele constituite la dispoziția societăților de asigurare cu acest titlu și care servesc pentru acoperirea daunelor suferite de pe urma calamităților naturale, a accidentelor și a altor evenimente aleatorii.

Sistemul financiar după forma de proprietate, include:

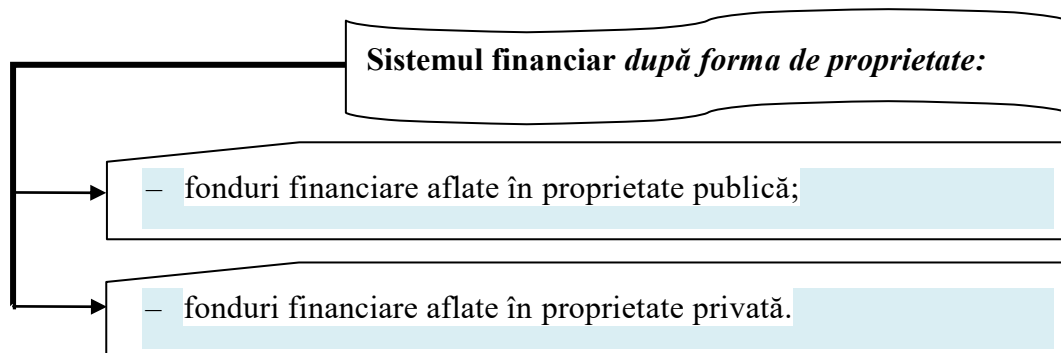


Figura 2.5. Componentele sistemului financiar după forma de proprietate

Sursa: elaborat de autori.

Constituie proprietate publică fondul bugetar central de stat, fondurile bugetare ale unităților administrativ-teritoriale, fondul asigurărilor sociale de stat, fondurile speciale extrabugetare, fondurile proprii ale întreprinderilor cu capital integral sau majoritar de stat și ale instituțiilor publice, fondurile proprii ale băncilor și societăților de asigurare cu capital majoritar sau integral de stat.

Fondurile proprietate publică pot fi grupate în funcție de calitatea pe care o are statul ca titular al acestora. Din acest punct de vedere statul apare în calitate de:

- autoritate publică;
- agent economic;
- asigurator;
- bancher (împrumutător).

Astfel, pentru îndeplinirea funcțiilor ce-i revin în calitate de autoritate publică, statul folosește o parte din resursele bugetare pentru finanțarea cheltuielilor pentru apărarea națională, menținerea ordinii publice și a siguranței naționale, relațiile externe și satisfacerea altor nevoi sociale.

Ca agent economic, statul folosește fondurile aparținând întreprinderilor cu capital integral sau majoritar de stat, o parte din resursele bugetare, precum și resurse mobilizate pe piața capitalurilor de împrumut pentru finanțarea unităților și acțiunilor economice.

Ca asigurator, statul utilizează fondul asigurărilor sociale constituit la dispoziția sa pentru acordarea de pensii, indemnizații, ajutoare și alte prestații.

El folosește de asemenea și fondurile de asigurare de bunuri, persoane și răspundere civilă, care se constituie de către societățile de asigurare cu capital integral sau majoritar de stat.

Ca împrumutător, statul dispune de fondurile de creditare constituite la băncile cu capital integral sau majoritar de stat, fondurile provenite din privatizarea unor fabrici, uzine, locuințe și a altor bunuri proprietate de stat precum și de cele procurate pe calea creditelor externe.

Sunt proprietate privată fondurile aparținând societăților comerciale, agricole, bancare, de asigurare și reasigurare cu capital integral sau majoritar privat, întreprinzătorilor particulari, altor asociații fără scop lucrativ și resursele bănești ale populației.

Sistemul financiar după titlul cu care se constituie fondurile financiare publice, include:

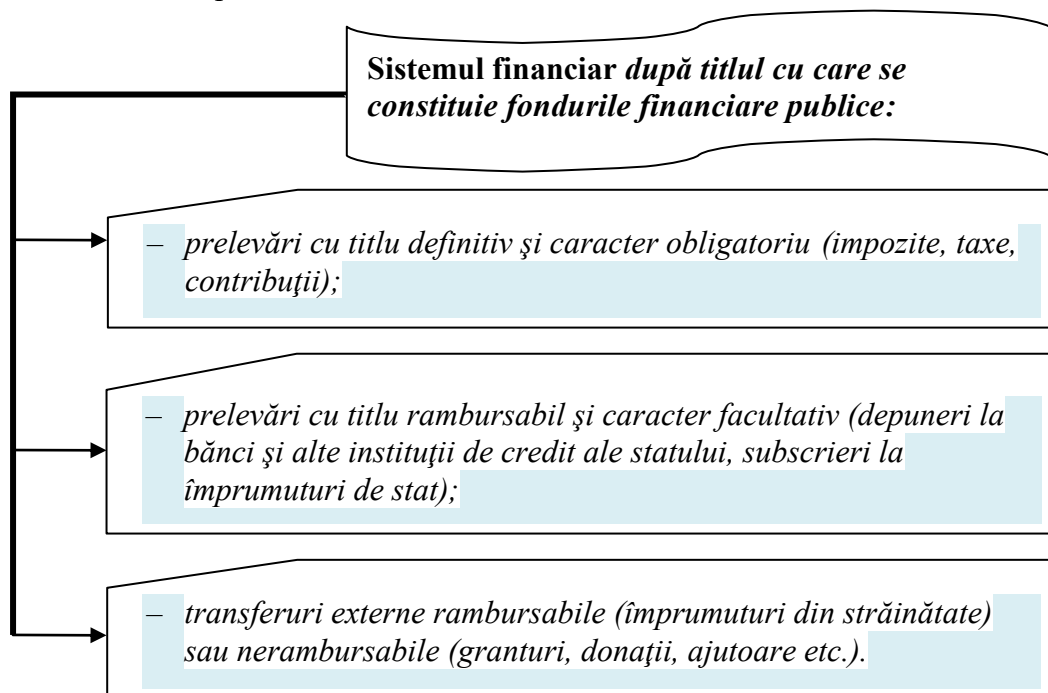


Figura 2.6. Componentele sistemului financiar după titlul cu care se constituie fondurile financiare publice

Sursa: elaborat de autori.

Satisfacerea nevoilor generale ale societății, incluzând în acestea atât nevoile individuale, cât, mai ales, pe acele colective, este condiționată fundamental de existența fondurilor bănești chemate să asigure resursele

financiare necesare procurării tuturor acelor bunuri și servicii ce compun ceea ce specialiștii au numit nevoi publice. O parte semnificativă a acestor fonduri sunt puse la dispoziția autorităților publice atât a celor centrale, cât și a celor locale, pentru a asigura satisfacerea nevoilor publice de interes național și local. Aceste fonduri publice se constituie pe seama transferului de valoare, respectiv de putere de cumpărare de la diverse persoane fizice și juridice către autoritățile publice. În felul acesta se formează fluxuri de resurse bănești în dublu sens. Astfel, pe de o parte, există fluxurile care contribuie la formarea fondurilor publice, iar pe de altă parte, apar fluxurile destinate satisfacerii nevoilor publice, indiferent dacă ele îmbracă forma necesității realizării funcțiilor statului ori a unor servicii publice de interes național sau local. Aceste fluxuri bănești generează formarea anumitor relații sociale, unele guvernate de legități economice obiective, altele de norme juridice prescriptive de conduite, iar altele se mențin strict în sfera socialului și a subiectivității. În măsura în care aceste relații îmbracă formă bănească, dar sunt și guvernate de norme juridice chemate să stabilească condițiile de realizare a procesului de repartitie a produsului intern brut, ele se constituie ca relații financiare. Mai trebuie precizat faptul că nu toate relațiile bănești care apar în procesul repartitiei produsului intern brut sunt relații financiare, ci numai acelea care exprimă un transfer de valoare, nu și cele care reflectă o schimbare a formelor valorii.

2.3. Metodele administrative de gestiune financiară. Pârghiile economico-financiare

Este cunoscut că, în orice stat, pentru realizarea politicii financiare, mecanismul financiar este utilizat ca un element al gestiunii și un regulator al relațiilor economice. Mecanismul financiar joacă un rol important în repartizarea resurselor financiare, iar sarcina repartizării raționale a acestora este una din principalele în economie.

Mecanismul financiar joacă un rol important în activitatea desfășurată de stat. În cadrul mecanismului financiar al statului, se creează diverse relații financiare privind formarea, repartizarea și utilizarea resurselor financiare, decontări cu bugetul și cu alți agenți economici. Cu ajutorul acestui mecanism, sunt mobilizate și repartizate resursele financiare necesare pentru desfășurarea activității de instruire, activității științifice, precum și a altor activități.

În calitate de elemente ale acestui mecanism financiar, servesc tipurile resurselor financiare, metodele de formare a acestora, sistemul de reglare, normele și normativele utilizate la determinarea veniturilor și a cheltuielilor statului, organizarea sistemului de finanțare a acestuia. Fiecare element al mecanismului financiar reprezintă o parte componentă a totalului. Aceste elemente sunt corelate și interdependente între ele, iar combinarea elementelor mecanismului financiar – tipurile, formele, metodele de organizare a relațiilor financiare formează conținutul mecanismului financiar al statului.

Metodele administrative de gestiune financiară includ:

1. **Previziunea financiară** – reprezintă activitatea de elaborare a planurilor financiare prin determinarea volumului resurselor financiare, formelor și metodelor de mobilizare a lor, stabilirea indicatorilor financiari, proporțiilor și mărimii fondurilor de mijloace bănești, surselor de formare a lor și obiectivelor de utilizare. Exemple:

- bugetul de stat;
- bugetul administrației centrale;
- bugetul unităților administrativ-teritoriale;
- bugetul societăților comerciale cu capital de stat;
- devize de cheltuieli ale instituțiilor publice;
- planuri de casă.

Metode de previziune financiară sunt:

- a) metoda de bilanță – întocmirea planului financiar sub formă de bilanț în care sunt reflectate veniturile și cheltuielile.
- b) metoda bazată pe normative – reprezintă determinarea cheltuielilor reieșind din normele și normativele de cheltuieli.

Instrumentele de previziune financiară: proiecte tehnice, norme de stoc, norme de amortizare, norme de asigurare, norme de cheltuieli etc.

2. **Controlul financiar** – reprezintă activitatea de verificare a respectării corecte a normelor juridice ce reglementează activitățile financiare.

Obiect al controlului financiar: procesele de repartitie bănească de formare și utilizare a fondurilor de resurse financiare la toate nivelurile economiei naționale.

Controlul financiar se exercită asupra utilizării mijloacelor financiare ale organelor și instituțiilor de stat și asupra respectării reglementărilor financiar – contabile de către regiile autonome, societățile comerciale și alți agenți economici în legătură cu îndeplinirea obligațiilor acestora față de stat.

Dreptul finanțelor publice reprezintă ansamblul normelor juridice ce reglementează relațiile sociale ce iau naștere în legătură cu formarea, administrarea, întrebuințarea și controlul resurselor financiare ale statului sau ale unităților administrativ-teritoriale.

După cum se poate observa, relațiile din sfera controlului financiar sunt o componentă importantă a relațiilor ce iau naștere în legătură cu resursele financiare ale statului.

În literatura de specialitate controlul financiar a fost definit ca fiind o componentă a controlului economic ce are ca obiectiv cunoașterea de către stat a modului cum sunt administrate mijloacele materiale și financiare de către societățile comerciale publice, modul de realizare și cheltuire a banului public, asigurarea echilibrului financiar, realizarea eficienței economico-financiare, dezvoltarea economiei naționale, împlinirea progresului social.

Formarea, administrarea și întrebuințarea eficientă a banului public sunt determinante pentru realizarea unor obiective majore ale statului atât de natură economică, cât și de natură socială, dar sunt determinate, într-o foarte mare măsură de eficiența cu care sunt desfășurate activitățile de control financiar.

Spre deosebire de controlul fiscal, controlul financiar poate viza și alte venituri publice decât cele de natură fiscală, dar, în plus, el trebuie să se concentreze și asupra modului de administrare și întrebuințare a banului public, deci asupra cheltuielilor publice. După cum se poate observa ne referim la venituri publice și cheltuieli publice fără să distingem dacă ele aparțin statului sau unităților administrativ-teritoriale, așa cum nici în materia controlului financiar nu se distinge din acest punct de vedere. În concluzie, controlul financiar este acea activitate de verificare a actelor și operațiunilor referitoare la modul de formare, administrare și întrebuințare a banului public ce aparține atât statului, cât și unităților administrativ-teritoriale în scopul realizării unei eficientizări a vieții economico-sociale și a restabilirii ordinii de drept încălcate.

Statul, indiferent de forma de organizare a acestuia, și-a creat din cele mai vechi timpuri, sisteme de control, în special, sisteme de control financiar, ale căror principale obiective au constat, în majoritatea covârșitoare a cazurilor, din activitatea de urmărire a modului de realizare a obligațiilor financiare ale populației față de instituțiile sale.

Astăzi, controlul are funcția de informare dinamică, preventivă și în timp real, sporind la creșterea calității deciziilor. El pătrunde în esența fenomenelor, sesizează aspectele negative în momentele în care acestea se manifestă ca tendință și intervine operativ pentru prevenirea și lichidarea cauzelor. Controlul

evaluatează rezultatele în raport cu normele și obiectivele stabilite, dar contribuie și la prevenirea tendințelor și fenomenelor care necesită decizii de corecție. Controlul se manifestă ca formă de perfecționare a modului de gestiune a patrimoniului, de organizare și conducere a activităților unității patrimoniale.

Esența și specificitatea controlului financiar ca sistem constau în faptul că acesta este atotcuprinzător, adică în sfera sa de activitate se regăsesc, ordonate și sistematizate, în mod obiectiv, atât relațiile, procesele, cât și fenomenele economice și financiare, în interdependența și condiționarea lor reciprocă, toate acestea materializate în activitatea de administrare și gestionare a elementelor patrimoniului, de obținere a rezultatelor financiare, în toate locurile unde se utilizează valorile materiale și bănești.

În intenția de a asigura o stare de normalitate economiei naționale, statul printr-un mecanism de funcționare care se dorește a fi eficient, utilizează anumite metode economice de conducere. În literatura de specialitate, acestea sunt cunoscute sub denumirea de pârghii economico-financiare.

Pârghiile economico-financiare reprezintă acele instrumente utilizate de stat pentru a stimula interesului economic în realizarea unui anumit obiectiv de către o colectivitate determinată (ramură sau subramură economică, grup social, zonă geografică etc.) sau de membrii acesteia, luați în mod individual.

Funcționarea normală, eficientă a mecanismului de conducere a economiei naționale necesită printre altele utilizarea unui ansamblu de instrumente sau pârghii cu ajutorul cărora pot fi îndeplinite anumite obiective economico-sociale.

Pârghiile economico-financiare sunt instrumente folosite de către stat pentru realizarea anumitor obiective și cuprind:

- pârghiile cu caracter preponderent financiar, legate nemijlocit de funcția de repartiție a finanțelor: impozite, taxe și contribuții sociale;
- pârghiile financiar-monetare (banca-valutare): prețurile și tarifele, masa monetară, volumul creditelor și rata dobânzii;
- pârghiile cu caracter preponderent economic: sistemul de salarizare etc.

Prin efectele pe care le generează, pârghiile economico-financiare pot acționa în următoarele direcții:

- ✓ pentru stimularea și încurajarea anumitor activități sau categorii sociale;
- ✓ pentru descurajarea sau restrângerea anumitor activități.

Pârghiile financiare sunt instrumente ale politicii financiare. Diversele instrumente financiare (impozite, buget, credite) se pot manifesta ca pârghii financiare în măsura în care favorizează soluționarea unor probleme de ordin economic și social.

Mecanismul de conducere a economiei naționale încorporează, alături de alte componente, o multitudine de **instrumente financiare**, fiecare dintre ele contribuind la atingerea anumitor scopuri.

Aceste instrumente se concretizează, în special, în:

- ✓ **previziuni, programe și planuri financiare** (sub formă de bilanț financiar, bugete de stat, bugete locale, bugete de venituri și cheltuieli ale întreprinderilor și instituțiilor etc.);
- ✓ **metode și tehnici de lucru** necesare determinării eficienței economice sau a eficacității unor cheltuieli, stabilirii opțiunilor unor soluții alternative;
- ✓ **metode de prelevare a unor resurse la fondurile publice** (impozite, taxe, venituri nefiscale, împrumuturi etc.);
- ✓ **metode de dirijare a resurselor financiare de la fondurile publice către diverși beneficiari** (alocații, subvenții bugetare, credite etc.);
- ✓ **instrumente cu dublă funcțiune** (de prelevare-dirijare și de influențare a proceselor economice, sociale și de altă natură).

Metodele de prelevare și de plată capată caracter de pârghie, în măsura în care, asigurând îndeplinirea funcției de repartitie a finanțelor influențează pozitiv anumite laturi ale activității economice în diverse faze ale procesului producției sociale.

Pârghiile economico-financiare ocupă un loc important în mecanismul de funcționare a economiei și se comportă ca metode economice de conducere, însă folosirea lor nu include însă necesitatea utilizării în completare a unor **metode administrative**, cum sunt:

- ✓ întocmirea de prognoze, programe economice și planuri financiare pentru a cunoaște în ce direcții, în ce ritm, cu ce eforturi și cu ce rezultate se dezvoltă economia, ramurile economice, sectoarele și unitățile economice;
- ✓ conducerea evidenței contabile și întocmirea documentelor de sinteză contabilă după normele metodologice stabilite de autoritățile publice competente;
- ✓ exercitarea controlului financiar de către organele specializate asupra modului de gestionare a mijloacelor materiale și bănești ale statului;

- ✓ reglementarea de către stat a modului de acordare de împrumuturi din fondurile publice;
- ✓ reglementarea regimului valutar ș.a..

La nivelul economiei naționale pot fi identificate atât metode economice de conducere, cât și metode administrative:

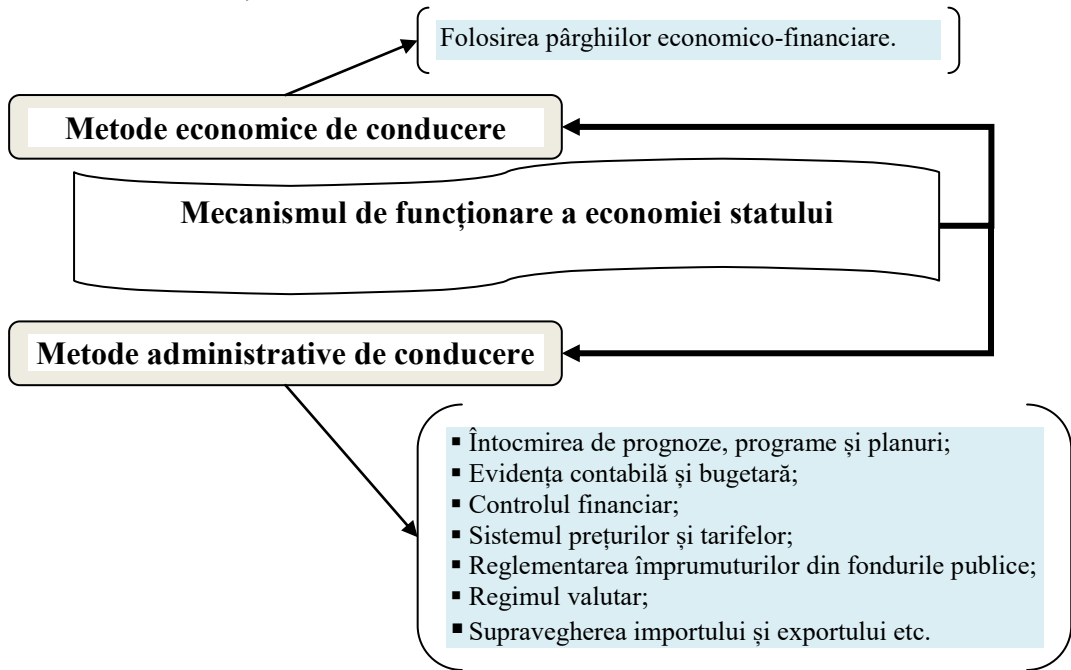


Figura 2.7. Metode de conducere a activității economice a statului

Sursa: elaborat de autori.

Planificarea financiară este modalitatea prin care are loc stabilirea, cu caracter orientativ și cât mai riguros, a nevoilor și resurselor economiei naționale, a cerințelor pieței etc.

Renunțându-se la planificarea obligatorie, sistemul de orientare a dezvoltării economico-sociale a țării are la bază un instrument denumit, generic, program de dezvoltare a economiei naționale.

Acest program are caracter orientativ și urmărește evidențierea nevoilor și posibilitățile economiei naționale, cerințele pieței interne, conexiunile economiei naționale cu economia mondială.

Odată cu elaborarea programelor de dezvoltare a economiei naționale, se întocmesc balanțe financiare de sinteză, în care sunt reflectate resursele preconizate a se realiza, precum și destinația acestora, fiind un instrument cu

caracter orientativ ce servește la fundamentarea echilibrului financiar la nivel macroeconomic.

Separat de acestea, se întocmesc planuri financiare cu caracter executoriu, cu ajutorul cărora se stabilește modul de realizare a echilibrului financiar în cursul anului (bugetul de stat, bugetele locale, bugetul asigurărilor sociale de stat, fondurile asigurării obligatorii de asistență medicală, bugete de venituri și cheltuieli ale instituțiilor publice etc.).

2.4. Instituții și organe cu atribuții în sfera activității financiare. Normele reglementării juridice privind activitatea financiară

Cadrul instituțional este format din organe cu atribuții și răspunderi în domeniul finanțelor publice, respectiv:

În conformitate cu prevederile Legii nr.181 din 25.07.2014 privind finanțele publice și responsabilității bugetar-fiscale sunt stabilite următoarele competențe și responsabilități în domeniul finanțelor publice:

Rolul Parlamentului

În domeniul finanțelor publice, Parlamentul are următoarele competențe și responsabilități de bază:

- a) adoptă acte legislative în domeniul finanțelor publice;
- b) adoptă legea privind, după caz, modificările și completările la legislație ce rezultă din politica bugetar-fiscală;
- c) adoptă legile bugetare anuale și legile privind modificarea bugetelor;
- d) examinează raportul semianual privind executarea bugetului public național și a componentelor acestuia;
- e) aprobă rapoartele anuale privind executarea bugetului de stat, a bugetului asigurărilor sociale de stat și a fondurilor asigurării obligatorii de asistență medicală.

Rolul Guvernului

În domeniul finanțelor publice, Guvernul are următoarele competențe și responsabilități de bază:

- a) exercită conducerea generală a activității executive în domeniul gestionării finanțelor publice, în conformitate cu principiile și regulile stabilite de prezenta lege;
- b) asigură durabilitatea programului de guvernare și a altor documente de politici din punct de vedere bugetar-fiscal;

- c) asigură administrarea datoriei de stat și monitorizarea datoriei sectorului public;
- d) aprobă cadrul bugetar pe termen mediu;
- e) aprobă și prezintă Parlamentului proiectele legilor bugetare anuale, precum și proiectele de legi privind modificarea bugetelor;
- f) adoptă hotărâri privind redistribuirea alocațiilor în condițiile art.60 alin. (1) lit. a);
- g) asigură gestionarea eficientă și transparentă a fondului de rezervă și a fondului de intervenție ale Guvernului;
- h) prezintă Parlamentului rapoarte privind executarea bugetului public național și a componentelor acestuia;
- i) aprobă regulamentul-cadru de activitate a serviciilor financiare din cadrul autorităților publice;
- j) adoptă acte normative în scopul implementării prezentei legi.

Rolul Ministerului Finanțelor

Ministerul Finanțelor este autoritatea publică centrală în domeniul finanțelor publice și are următoarele competențe și responsabilități de bază:

- a) stabilește activitățile intermediare ale calendarului bugetar și monitorizează implementarea acestuia, precum și asigură coordonarea generală a procesului bugetar;
- b) elaborează și asigură implementarea politicii bugetar-fiscale în conformitate cu principiile și regulile bugetar-fiscale stabilite de prezenta lege;
- c) elaborează și prezintă Guvernului spre aprobare cadrul bugetar pe termen mediu;
- d) examinează propunerile de buget ale autorităților publice centrale, elaborează și prezintă Guvernului proiectul legii bugetului de stat pe anul respectiv și, în caz de necesitate, proiectele de legi privind modificarea acestuia;
- e) examinează proiectele legilor anuale ale bugetului asigurărilor sociale de stat, fondurilor asigurării obligatorii de asistență medicală și sintezele consolidate ale proiectelor bugetelor locale de nivelul întâi și al doilea, precum și determină transferurile interbugetare în conformitate cu legislația;
- f) asigură gestionarea mijloacelor financiare ale bugetelor componente ale bugetului public național prin contul unic trezorerial și prin alte conturi deschise în Banca Națională a Moldovei și în instituțiile

- financiare, administrează bugetul de stat și monitorizează executarea celorlalte bugete componente ale bugetului public național;
- g) organizează și asigură funcționarea sistemului trezorerial;
 - h) participă în Sistemul automatizat de plăți interbancare;
 - i) întocmește și publică rapoarte periodice și anuale privind executarea bugetului de stat, precum și privind executarea bugetului public național;
 - j) administrează datoria de stat și garanțiile de stat, precum și monitorizează datoria sectorului public;
 - k) efectuează monitoringul financiar al autorităților publice la autogestiune, al întreprinderilor de stat și al societăților comerciale cu capital integral sau majoritar de stat;
 - l) elaborează și aprobă cadrul metodologic necesar pentru implementarea prezentei legi și a altor acte normative în domeniul finanțelor publice, precum și acordă asistență metodologică autorităților publice centrale și locale în procesul bugetar;
 - m) asigură procesul de dezvoltare continuă a capacităților profesionale ale personalului care activează în domeniul finanțelor publice;
 - n) avizează proiectele de acte normative cu implicații financiare asupra bugetelor, precum și proiectele de acorduri, memorandumuri, protocoale sau alte documente cu caracter financiar, încheiate cu alte state sau cu organizații internaționale;
 - o) exercită alte competențe și responsabilități prevăzute de legislație.

Pentru analiza bugetară și analiza perspectivelor în domeniul finanțelor publice, Ministerul Finanțelor poate solicita și dispune de orice informație necesară de la oricare autoritate/instituție publică.

Rolul autorităților publice centrale

În domeniul finanțelor publice, autoritățile publice centrale au următoarele competențe și responsabilități de bază:

- a) organizează sistemele de planificare, executare, evidență contabilă și raportare a bugetului în cadrul autorității publice respective și, după caz, în cadrul instituțiilor bugetare din subordine;
- b) elaborează, aprobă, asigură implementarea și raportează strategiile sectoriale de cheltuieli;
- c) stabilește prioritățile de politică sectorială și asigură conformitatea strategiilor sectoriale de cheltuieli cu documentele de planificare strategică și cu limitele de cheltuieli prognozate/aprobate în buget;

- d) asigură repartizarea limitei sectoriale de cheltuieli pe bugetele componente ale bugetului public național și pe autorități publice centrale, în cadrul sectorului de care este responsabil, inclusiv determină transferurile cu destinație specială de la bugetul de stat la bugetele locale;
- e) prezintă Ministerului Finanțelor propuneri pentru elaborarea cadrului bugetar pe termen mediu și a proiectului legii bugetului de stat, rapoarte financiare, rapoarte de performanță, alte rapoarte și informații necesare pentru elaborarea rapoartelor prevăzute de prezenta lege, fiind responsabile de prezentarea în termen și corectitudinea informațiilor prezentate;
- f) participă la argumentarea și promovarea proiectului cadrului bugetar pe termen mediu și a legii anuale a bugetului de stat, precum și a rapoartelor privind executarea bugetului de stat, inclusiv privind performanța în cadrul programelor pe domeniile de competență;
- g) asigură repartizarea și aprobă limitele de alocații bugetare anuale și indicatorii de performanță pentru instituțiile din subordine și monitorizează performanțele financiare și nefinanciare ale acestora;
- h) asigură publicarea strategiilor sectoriale de cheltuieli și a bugetelor anuale pe domeniile de competență, precum și a rapoartelor privind implementarea acestora;
- i) asigură gestionarea alocațiilor bugetare și administrarea patrimoniului public, în conformitate cu principiile buneii guvernări;
- j) asigură supravegherea activității și eficiența utilizării patrimoniului instituțiilor publice la autogestiune pentru care au calitatea de fondator, precum și a întreprinderilor de stat și a societăților comerciale cu capital integral sau majoritar de stat care activează în domeniul de competență;
- k) exercită alte competențe și responsabilități prevăzute de legislație.

Pentru realizarea atribuțiilor, organele centrale de specialitate ale administrației publice conlucrează cu alte autorități publice centrale și locale, care, la rândul lor, sânt obligate să colaboreze și să prezinte orice informație necesară autorităților publice de specialitate.

Rolul autorității publice centrale și a instituției publice responsabile pentru bugetul asigurărilor sociale de stat. În domeniul finanțelor publice, autoritatea publică centrală în domeniul protecției sociale are următoarele competențe și responsabilități de bază:

- a) elaborează politicile în domeniul asigurărilor sociale de stat și asistenței sociale și prezintă Ministerului Finanțelor, în baza propunerilor Casei Naționale de Asigurări Sociale, prognoze ale bugetului asigurărilor sociale de stat și alte informații necesare pentru elaborarea cadrului bugetar pe termen mediu;
- b) prezintă și promovează, în procesul consultărilor cu Ministerul Finanțelor, Guvernul și cu Parlamentul, proiectul legii bugetului asigurărilor sociale de stat pe anul respectiv și, în caz de necesitate, proiecte de legi privind modificarea bugetului în cauză;
- c) monitorizează și analizează executarea bugetului asigurărilor sociale de stat, precum și performanța în cadrul programelor;
- d) înaintează Guvernului propuneri în vederea asigurării stabilității financiare a sistemului public de asigurări sociale;
- e) exercită alte competențe și responsabilități prevăzute de legislație.

În domeniul finanțelor publice, ***Casa Națională de Asigurări Sociale*** are următoarele competențe și responsabilități de bază:

- a) elaborează și prezintă autorității publice centrale în domeniul protecției sociale prognoze ale bugetului asigurărilor sociale de stat și alte informații necesare pentru elaborarea cadrului bugetar pe termen mediu;
- b) întocmește și prezintă autorității publice centrale în domeniul protecției sociale proiectul legii anuale a bugetului asigurărilor sociale de stat și, în caz de necesitate, propuneri de modificare a bugetului asigurărilor sociale de stat, precum și furnizează informațiile necesare pentru fundamentarea acestora;
- c) participă în procesul de consultare și promovare a proiectului legii anuale a bugetului asigurărilor sociale de stat la Ministerul Finanțelor, Guvern și Parlament;
- d) administrează bugetul asigurărilor sociale de stat și implementează programele în conformitate cu obiectivele și indicatorii de performanță asumați;
- e) asigură gestionarea mijloacelor bugetului asigurărilor sociale de stat și administrarea patrimoniului public aflat în gestiune, în conformitate cu principiile bunei guvernări;
- f) prezintă Guvernului, autorității publice centrale în domeniul protecției sociale și Ministerului Finanțelor rapoarte privind executarea

bugetului asigurărilor sociale de stat, inclusiv privind performanța în cadrul programelor, și asigură publicarea acestora;

g) exercită alte competențe și responsabilități prevăzute de legislație.

Rolul autorității publice centrale și a instituției publice responsabile pentru fondurile asigurării obligatorii de asistență medicală. În domeniul finanțelor publice, autoritatea publică centrală în domeniul ocrotirii sănătății are următoarele competențe și responsabilități de bază:

- a) elaborează politica în domeniul asigurării obligatorii de asistență medicală și prezintă Ministerului Finanțelor, în baza propunerilor Companiei Naționale de Asigurări în Medicină, prognoze ale fondurilor asigurării obligatorii de asistență medicală și alte informații necesare pentru elaborarea cadrului bugetar pe termen mediu;
- b) prezintă și promovează, în procesul consultărilor cu Ministerul Finanțelor, Guvernul și cu Parlamentul, proiectul legii fondurilor asigurării obligatorii de asistență medicală pe anul respectiv și, în caz de necesitate, proiecte de legi privind modificarea fondurilor asigurării obligatorii de asistență medicală;
- c) monitorizează și analizează executarea fondurilor asigurării obligatorii de asistență medicală, precum și performanța în cadrul programelor;
- d) exercită alte competențe și responsabilități prevăzute de legislație.

În domeniul finanțelor publice, ***Compania Națională de Asigurări în Medicină*** are următoarele competențe și responsabilități de bază:

- a) elaborează și prezintă autorității publice centrale în domeniul ocrotirii sănătății prognoze ale fondurilor asigurării obligatorii de asistență medicală și alte informații necesare pentru elaborarea cadrului bugetar pe termen mediu;
- b) întocmește și prezintă autorității publice centrale în domeniul ocrotirii sănătății proiectul legii anuale a fondurilor asigurării obligatorii de asistență medicală și, în caz de necesitate, propuneri de modificare a fondurilor asigurării obligatorii de asistență medicală, precum și furnizează informațiile necesare pentru fundamentarea acestora;
- c) participă în procesul de consultare și promovare a proiectului legii anuale a fondurilor asigurării obligatorii de asistență medicală la Ministerul Finanțelor, Guvern și Parlament;

- d) administrează fondurile asigurării obligatorii de asistență medicală și implementează programele în conformitate cu obiectivele și indicatorii de performanță asumați;
- e) asigură gestionarea mijloacelor fondurilor asigurării obligatorii de asistență medicală și administrarea patrimoniului public aflat în gestiune, în conformitate cu principiile bunei guvernări;
- f) prezintă Guvernului, autorității publice centrale în domeniul ocrotirii sănătății și Ministerului Finanțelor rapoarte privind executarea fondurilor asigurării obligatorii de asistență medicală, inclusiv privind performanța în cadrul programelor, și asigură publicarea acestora;
- g) exercită alte competențe și responsabilități prevăzute de legislație.

Rolul autorităților administrației publice locale

În domeniul finanțelor publice, autoritățile administrației publice locale au următoarele competențe și responsabilități de bază:

- a) elaborează, aprobă și administrează bugetele locale cu respectarea principiilor și regulilor stabilite de prezenta lege și în conformitate cu legislația privind finanțele publice locale;
- b) elaborează prognoze bugetare și întreprind, în limitele competențelor, măsuri pentru creșterea bazei fiscale și asigurarea sustenabilității bugetelor locale pe termen mediu și lung;
- c) înaintează, prin intermediul asociațiilor reprezentative ale autorităților administrației publice locale, propuneri la elaborarea politicii bugetar-fiscale și a politicilor sectoriale, precum și participă la consultările privind relațiile interbugetare;
- d) conlucrează cu autoritățile publice centrale și implementează la nivel local programele și politicile cuprinse în documentele de planificare strategică de nivel național;
- e) publică bugetele locale și rapoartele privind executarea acestora, inclusiv privind performanța în cadrul programelor la nivel local;
- f) asigură gestionarea resurselor bugetare și administrarea patrimoniului public, în conformitate cu principiile bunei guvernări;
- g) efectuează monitoringul financiar al instituțiilor publice la autogestiune, al întreprinderilor municipale și al societăților comerciale în care autoritățile administrației publice locale au calitatea de fondator sau dețin cota majoritară în capital social.

Alte competențe specifice ale autorităților administrației publice locale sunt prevăzute de legislația privind finanțele publice locale și de alte acte normative.

Rolul instituțiilor bugetare

În domeniul finanțelor publice, instituțiile bugetare au următoarele competențe și responsabilități de bază:

- a) elaborează și prezintă propuneri de buget;
- b) repartizează limitele de alocații bugetare conform clasificății bugetare;
- c) colectează venituri în condițiile art.43;
- d) își asumă angajamente bugetare și efectuează cheltuieli în scopurile și în limitele alocațiilor bugetare;
- e) implementează și raportează programele în conformitate cu obiectivele și indicatorii de performanță asumați;
- f) asigură gestionarea alocațiilor bugetare și administrarea patrimoniului public, în conformitate cu principiile bune guvernări;
- g) publică bugetele și rapoartele privind executarea acestora, inclusiv privind performanța în cadrul programelor;
- h) exercită alte competențe și responsabilități prevăzute de legislație.

Cadrul juridic este format din ansamblul actelor normative care reglementează domeniul financiar atât în faza de repartiziție, cât și în faza de prelevare.

Întrebări de autoverificare:



- 1) Ce reprezintă mecanismul financiar?
- 2) Care este importanța mecanismului financiar?
- 3) Care sunt componentele mecanismului financiar?
- 4) Care este rolul Guvernului?
- 5) Care este rolul Parlamentului?
- 6) Care este rolul Ministerului Finanțelor?
- 7) Care este rolul BNM?
- 8) Care este rolul instituțiilor bugetare?
- 9) Care este rolul controlului financiar?
- 10) Care este rolul planificării financiare?
- 11) Care sunt metodele de conducere a activității economice a statului?

TEST GRILĂ:

1. Eficacitatea mecanismului economic:

- a) depinde de măsura în care el corespunde nevoilor obiective de dezvoltare a economiei naționale, ca și de modul în care oamenii acționează pentru buna funcționare a acestuia, pentru adaptarea lui la condițiile nou apărute;
- b) nu depinde de măsura în care el corespunde nevoilor obiective de dezvoltare a economiei naționale, ca și de modul în care oamenii acționează pentru buna funcționare a acestuia, pentru adaptarea lui la condițiile nou apărute.

2. Componentele mecanismului financiar sunt:

- a) sistemul financiar;
- b) metodele administrative de gestiune financiară;
- c) pârghiile economico-financiare;
- d) cadrul instituțional (instituții și organe cu atribuții în domeniul finanțelor);
- e) cadrul juridic.

3. Finanțele ca sistem pot fi analizate dintr-un anumit punct de vedere și anume:

- a) sistem de relații economice, în expresie bănească, ce exprimă un transfer de resurse financiare, ce se produc în anumite condiții;
- b) sistem de fonduri de resurse financiare ce se constituie în economie la anumite eşaloane și se utilizează în scopuri precis determinate;
- c) sistem de planuri financiare ce reflectă anumite procese prevăzute a se produce în economie, în cursul unei perioade de timp determinate;
- d) sistem de instituții și organe ce participă la organizarea relațiilor, la constituirea și distribuirea fondurilor, la elaborarea, executarea și controlul planurilor financiare.

4. Pârghiile economico-financiare reprezintă:

- a) 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;
- b) instrumente cu ajutorul cărora statul nu acționează pentru stimularea interesului economic al unei colectivități determinate sau al membrilor acesteia, luați în mod individual, pentru realizarea unui anumit obiectiv.

5. Satisfacerea nevoilor generale ale societății, incluzând în acestea atât nevoile individuale, cât, mai ales, pe acelea colective:

- a) este condiționată fundamental de existența fondurilor bănești chemate să asigure resursele financiare necesare procurării tuturor acelor bunuri și

- servicii ce compun ceea ce specialiștii au numit nevoi publice;
- b) nu este condiționată fundamental de existența fondurilor bănești chemate să asigure resursele financiare necesare procurării tuturor acelor bunuri și servicii ce compun ceea ce specialiștii au numit nevoi publice.

6. Volumul și proveniența resurselor financiare se determină în dependență de:

- a) cheltuielile publice care includ necesarul de resurse financiare;
- b) produsul intern brut;
- c) nivelul și progresivitatea impozitelor;
- d) nivelul fondurilor bugetare și locale.

7. Stabiliți dacă sunt adevărate următoarele afirmații:

- a) Formarea, administrarea și întrebuințarea eficientă a banului public sunt determinante pentru realizarea unor obiective majore ale statului atât de natură economică, cât și de natură socială, dar sunt determinate, într-o foarte mare măsură de eficiența cu care sunt desfășurate activitățile de control financiar. **da / nu**
- b) Spre deosebire de controlul fiscal, controlul financiar poate viza și alte venituri publice decât cele de natură fiscală, dar, în plus, el trebuie să se concentreze și asupra modului de administrare și întrebuințare a banului public, deci asupra cheltuielilor publice. **da / nu**
- c) Funcționarea normală, eficientă a mecanismului de conducere a economiei naționale necesită printre altele utilizarea unui ansamblu de instrumente sau pârghii cu ajutorul cărora pot fi îndeplinite anumite obiective economico-sociale. **da / nu**

8. Pârghiile economico-financiare sunt instrumente folosite de către stat pentru realizarea anumitor obiective și cuprind:

- a) pârghiile cu caracter preponderent financiar, legate nemijlocit de funcția de repartiție a finanțelor: impozite, taxe și contribuții sociale;
- b) pârghiile financiar-monetare (bancar-valutare): prețurile și tarifele, masa monetară, volumul creditelor și rata dobânzii;
- c) pârghiile cu caracter preponderent economic: sistemul de salarizare etc.

9. În majoritatea statelor lumii, cel mai important rol al impozitelor se manifestă pe plan financiar, deoarece:

- a) se remarcă folosirea impozitului ca instrument de diminuare a inegalităților de venituri și de bunuri prin adoptarea unui sistem de impozitare progresivă a acestora, prin acordarea de facilități contribuabililor care au venituri reduse și celor care au copii sau persoane de întreținut;

- b) se folosesc ca pârghii financiare, prin intermediul căruia se pot stimula sau frâna anumite activități, zone (regiuni), stimularea sau restrângerea investițiilor, a producției sau a consumului unor mărfuri de extindere sau restrângere a relațiilor comerciale cu exteriorul în ansamblu sau cu anumite țări, de corectare a dezechilibrelor în economie (inflație, șomaj, deficit bugetar, deficit al balanței de plăți externe etc.);
- c) se concretizează prin aceea, că statul urmărește o distribuire mai echitabilă a resurselor în societate precum și constituie creșterea presiunii fiscale globale.

10. Prin efectele pe care le generează, pârghiile economico-financiare pot acționa în următoarele direcții:

- a) pentru stimularea și încurajarea anumitor activități sau categorii sociale;
- b) pentru descurajarea sau restrângerea anumitor activități.

Bibliografie:

1. Brezeanu P. Fiscalitate: Concepte. Metode. Practici. București: Editura Economică, 1999. 151 p.
2. Moșteanu T. Finanțe publice. București: Editura Universitară, 2004. 352 p.
3. Manolescu Gh. (coord). Politici economice. Concepte, instrumente, experiențe. București: Editura Economică, 1997. 265 p.
4. Filip Gh. (coord). Finanțe. Iași: Junimea, 2002. 48 p.
5. Filip Gh., Onofrei M. Politici financiare. Editura Sedcom Libris, Iași: Sedcom Libris, 2001. p.14
6. Legea nr.181 din 25.07.2014 finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale. În Monitorul Oficial Nr.223-230 din 08-08-2014.
7. Văcărel Iu. și alții. Finanțe publice. Ediția a III-a. București: Editura Didactică și Pedagogică R. A., 2002. 741 p.
8. Văcărel Iu. și alții. Finanțe publice. Ediția a IV-a. București: Editura Didactică și Pedagogică, 2003. 666 p.
9. Voinea Gh. Mecanisme și tehnici valutare și financiare internaționale. Iași: Sedcom Libris, 2003. 397 p.
10. Voinea Gh. Finanțele publice locale și administrarea lor eficientă. București: Editura Economica, 2011. 220 p.

TEMA 3. POLITICA FINANCIARĂ

3.1. Politica social-economică a statului

3.2. Conceptul de politică financiară

3.3. Tipurile de politică financiară

Rezultatele învățării preconizate a fi atinse:

RI4 aplica cadrul normativ, strategiile și politicile naționale și internaționale din domeniul financiar-bancar pentru soluționarea studiilor de caz propuse.

Abilități:

- a cunoaște componentele de politică financiară;
- a determina obiectivele de politică bugetar-fiscală;
- a determina instrumentele de politică bugetar-fiscală.

Concepte-cheie: politică financiară, politică bugetar-fiscală, produsul intern brut, fonduri financiare publice.

3.1. Politica social-economică a statului

Statul contemporan în interacțiunea cu piața îi aparține rolul de reglementator, deoarece anume statul formează spațiul juridic și social-economic pentru activitatea instituțiilor economice.

Statul este un garant al stabilității și securității economice, sociale și individuale. Calea spre prosperitate în statele în tranziție depinde de politica statului, voința și capacitatea clasei politice de a conștientiza activitatea sa.

Obiectivele principale ale statului în tranziție sunt:

- securitatea socială și economică;
- funcționarea legilor;
- creșterea economică;
- eficientizarea politicilor sociale;
- mecanisme juridice și economice pentru garantarea protecției proprietății private și publice, a drepturilor omului;
- perfecționarea sistemului de redistribuire a veniturilor în favoarea educației, sănătății și cercetării.

Mecanismul politic principal care reglementează nivelul reflectării tuturor intereselor sociale sunt actele legislativ-normative, în cadrul cărora se asigură politica social-economică și se adoptă hotărâri la nivel de stat și de

asemenea se asigură activitatea tuturor subiecților sociali. Anume actele legislativ-normative sunt chemate să fie acel mecanism care asigură stabilitate și echilibru în politica de transformare a societății în perioada de tranziție.

Rolul statului, eficiența guvernării în această perioadă se justifică prin efectele sesizabile ale politicii economice și sociale, prin capacitatea autorităților publice de a realiza transformările cu cele mai mici costuri sociale posibile și nu în ultimul rând prin gradul de conștientizare și acceptare a schimbării, a gradului de responsabilitate politică pentru succesul deciziilor. Unul din factorii principali ai tranziției reușite este existența voinței politice în realizarea reformelor politice și social-economice, care se reflectă în primul rând în continuitatea reformelor guvernelor, în sensul că schimbarea guvernelor nu trebuie să însemne schimbări radicale de la cursul reformelor realizate.

Sarcinile politicii social-economice sunt:

- asigurarea libertății economice;
- asigurarea ocupării complete a forței de muncă;
- asigurarea creșterii economice;
- asigurarea stabilității prețurilor;
- protecția mediului înconjurător;
- crearea condițiilor pentru cei care nu pot găsi de lucru sau nu pot lucra;
- introducerea înlesnirilor fiscale pentru păturile populației cu venituri scăzute.

Politica social-economică a statului are următoarele componente (reieșind din sarcinile care trebuie de realizat):

- politica financiară (include politica bugetar-fiscală și cea monetar-creditară, politica valutară și cea a cursului de schimb);
- politica prețurilor (reglementează costurile și dobânzile);
- politica de venituri salariale (stabilește modul de formare a salariului din sectorul public, salariul minim, ca raportul dintre venituri salariale din diferite ramuri, în scopul menținerii ratei inflației sub controlul statului);
- politica comercială (reglementează activitatea de comerț extern);
- politica industrială (reglementează activitatea în domeniul industrial);
- politica agrară (reglementează activitatea în domeniul sectorului agro-alimentar);
- politica în domeniul învățământului;
- politica ocupării forței de muncă.

3.2. Conceptul de politică financiară

Politica financiară nu trebuie confundată cu finanțele (deși între acestea există o legătură strânsă). Ea este o componentă principală a politicii generale a unui stat.

Prin politică în general se înțelege activitatea desfășurată de clasele, păturile sau grupurile sociale în lupta pentru realizarea intereselor lor, precum și metodele și mijloacele cu ajutorul cărora sunt promovate aceste interese.

Prin politica financiară se înțelege totalitatea principiilor, metodelor și normelor financiare folosite pentru constituirea, repartizarea și utilizarea fondurilor bănești ale statului în scopul îndeplinirii obiectivelor sociale, economice etc.

Politica financiară este o componentă a politicii generale care reprezintă o formă de organizare și conducere a unei colectivități umane pentru satisfacerea intereselor sale. Politica economică a statului reprezintă o acțiune generală a puterii publice centrale, conștiente, coerente și finalizate care se exercită în domeniul economiei adică influențează producția, schimbul, consumul bunurilor și serviciilor și constituirea capitalului.

Principalele componente ale politicii financiare sunt:

- metodele și mijloacele de procurare și distribuire a resurselor financiare;
- instituțiile, instrumentele și reglementările financiare utilizate de stat pentru influențarea proceselor economice și a relațiilor sociale într-o anumită perioadă.

Fiind parte integrantă a politicii generale a statului, politica financiară are un rol important în realizarea programelor de:

- dezvoltare economică;
- promovare a progresului tehnic și științific;
- formare profesională;
- recalificare și reîncadrare în muncă a șomerilor;
- ocrotire a sănătății populației;
- protecție socială;
- dezvoltare a culturii;
- apărare națională etc.

Politica financiară determină raporturile financiare dintre stat, pe de o parte, și regii autonome, societăți comerciale, instituții publice, cooperative, societăți mixte, întreprinderi private și populație, pe de altă parte.

Deși, în principal, politica financiară este determinată de sistemul politico-economic, de legile economice care acționează în societate și de interesele categoriilor sociale, totuși ea diferă de la o țară la alta în funcție de:

- potențialul economic al țării;
- nivelul de dezvoltare economică;
- interesele pe care le exprimă partidul (coaliția) de la putere;
- metodele de conducere a economiei naționale;
- condițiile interne și internaționale.

Politica financiară acționează nemijlocit în sfera repartitiei, respectiv asupra relațiilor care iau naștere în procesul de constituire și dirijare a fondurilor publice de resurse financiare în scopul satisfacerii nevoilor colective. În funcție de modul în care se realizează repartitia, prin dimensiunile și destinația fondurilor constituite, ca și prin obiectivele pe care le urmărește, politica financiară influențează și celelalte faze ale reproducției sociale: producție, schimb și consum.

Politica financiară promovată într-o anumită perioadă se definește prin strategia și tactica sa.

Strategia în politica financiară cuprinde atât reglementările cu caracter financiar (care stabilesc coordonatele politicii financiare pentru o anumită etapă a dezvoltării economico-sociale), cât și prognozele financiare pe termen mai îndelungat.

Tactica în politica financiară cuprinde atât actele administrative de programare în domeniul financiar, pe perioade scurte de timp, cât și măsurile concrete care se iau pentru realizarea obiectivelor stabilite, în concordanță cu cerințele specifice fiecărei perioade.

Principalele domenii de manifestare a politicii financiare a statului sunt:

- domeniul cheltuielilor publice;
- domeniul resurselor financiare publice, care vizează:
 - ✓ veniturile ordinare, cu caracter fiscal și nefiscal;
 - ✓ resursele financiare extraordinare procurate prin împrumuturi contractate de stat, emisiuni monetare, privatizarea unor unități economice;
- domeniul creditului bancar;
- domeniul asigurărilor de bunuri, persoane și răspundere civilă.

Domeniile de manifestare a politicii financiare sunt strâns legate între ele, se întrepătrund și se completează reciproc.

Politica financiară are câteva trăsături caracteristice determinate de obiectivele economice, sociale etc. ale țării în fiecare etapă. Principalele trăsături ale politicii financiare sunt:

- caracterul științific;
- caracterul realist;
- contribuie la realizarea independenței și suveranității naționale;
- contribuie la colaborarea și cooperarea pe plan internațional;
- caracterul transformator, umanist;
- prezintă o anumită independență față de alte politici publice, având obiective proprii și utilizând instrumente și procedee specifice.

În ***domeniul resurselor financiare publice***, politica financiară urmărește:

- volumul resurselor financiare publice;
- proveniența resurselor financiare publice;
- numărul și tipul canalelor (modalităților) de prelevare a contribuției la fondurile publice;
- instrumentele (pârghiile financiare) de influențare a proceselor economice;
- veniturile care provin de la sectorul public;
- modalitățile de realizare a echilibrului financiar.

Volumul resurselor financiare publice este indicat de quantumul cheltuielilor publice aferente fiecărei perioade. Teoretic, organele de decizie competente, aprobând aceste cheltuieli, determină însuși volumul necesar de resurse financiare publice. Însă, practic, între cererea de resurse financiare publice și oferta de resurse financiare publice nu există întotdeauna o concordanță deplină, fie cererea de resurse fiind mai mare decât oferta, fie invers.

Volumul resurselor financiare prelevate la fondurile publice depinde de:

- gradul de dezvoltare economică a țării (de regulă volumul resurselor financiare prelevate la fondurile publice este cu atât mai mare, cu cât economia unei țări este mai puternică, iar activitatea desfășurată de agenții economici, mai eficientă);
- soluțiile adoptate de autoritățile publice cu privire la modul de satisfacere a nevoilor sociale și de finanțare a cheltuielilor pe care le antrenează.

În ceea ce privește proveniența resurselor financiare publice, teoretic, organele de decizie au două alternative, respectiv:

- fie să opteze pentru folosirea de resurse interne, care pot fi procurate pe plan național;
- fie să apeleze la resurse externe.

În orice țară, indiferent de dimensiuni și grad economic de dezvoltare, satisfacerea nevoilor sociale se bazează, în primul rând, pe forțele sale proprii și numai în subsidiar pe mijloace străine.

Resursele financiare publice interne pot proveni, în proporții diferite, de la sectorul public, privat sau de la populație, în funcție de structura din economie. Organele de decizie pot promova fie o politică financiară care să trateze identic pe toți agenții economici, indiferent de forma de proprietate, adică la venituri egale, contribuția financiară este identică, fie o politică financiară preferențială care să favorizeze o anumită formă de proprietate, pe baza diferențierii contribuției în funcție de forma de proprietate, dimensiunea agentului economic, ramura căreia îi aparține, zona geografică unde este amplasat etc.

În privința persoanelor fizice, diferențierea contribuției, larg aplicată în prezent, se face în funcție de:

- puterea contributivă a plătitorului, exprimată prin mărimea averii și volumul veniturilor;
- situația personală a plătitorului (necăsătorit/căsătorit, văduv, divorțat, cu sau fără copii sau alte persoane în întreținere etc.);
- capacitatea de muncă a plătitorului (integrală, parțială, incapacitate totală);
- grupa socio-profesională căreia îi aparține.

O altă problemă de politică financiară se referă la numărul și tipul canalelor de prelevare a contribuției la fondurile publice.

În ceea ce privește numărul canalelor de prelevare, în practică se utilizează mai multe canale, de ordinul unităților sau chiar al zecilor (mai multe impozite, taxe și contribuții).

În privința tipului canalelor, contribuția poate îmbrăca următoarele forme:

- impozite și taxe stabilite în mod individual pe persoane fizice și juridice, în funcție de venit (profit), avere (activ net) sau de alte criterii, și percepute la termene stabilite dinainte;

- impozite și taxe percepute la vânzarea de bunuri, la prestările de servicii, la importul sau exportul de produse etc., fără ca acestea să fie repartizate, dinainte, pe plătitori.

Impozitele și taxele constituie nu numai canale de prelevare a unor resurse financiare la fondurile publice, ci și instrumente (pârghii financiare) de influențare a proceselor economice. De aceea, ele trebuie concepute astfel încât:

- să incite agenții economici la efectuarea de investiții productive în anumite ramuri (subramuri) economice, la crearea de noi locuri de muncă, la ridicarea nivelului calitativ și al competitivității produselor;
- să stimuleze producătorii agricoli să crească producția agricolă pentru acoperirea nevoilor pieței interne și pentru export;
- să frâneze scoaterea terenurilor din circuitul agricol și silvic ș.a.

Prin politica în domeniul resurselor financiare publice statul stabilește volumul și proveniența resurselor ce pot fi mobilizate, în condiții normale, la fondurile publice de resurse financiare, metodele de încasare ce urmează a fi aplicate, precum și obiectivele ce trebuie atinse prin intermediul aplicării instrumentelor fiscale în procesul colectării fondurilor în cauză.

În cadrul politicii financiare a statului, un loc important ocupă problema echilibrului financiar. Organele de decizie trebuie să-și fixeze poziția în legătură cu eventualele neconcordanțe care apar între volumul cheltuielilor care ar trebui acoperite de la fondurile publice de resurse financiare și volumul resurselor posibil de mobilizat. Atunci când organele de decizie sunt adepte ale unei politici de echilibru financiar, pentru acoperirea eventualelor deficite acestea contractează împrumuturi de stat, evitând apelul la emisiunea monetară care provoacă fenomene inflaționiste.

În situația în care autoritățile publice consideră deficitele bugetare ca un fenomen normal sau le folosesc în mod deliberat pentru acoperirea diferenței dintre cheltuielile și veniturile publice, acestea folosesc împrumuturile de stat interne sau externe, iar în unele țări și împrejurări apelează la emisiunea monetară.

Obiectivele politicii financiare în *domeniul cheltuielilor publice* sunt:

- să stabilească mărimea, destinația și structura optimă ale cheltuielilor publice;
- să definească obiectivele care trebuie atinse prin efectuarea diferitelor categorii de cheltuieli;

- să precizeze căile, metodele și instrumentele care trebuie folosite pentru ca obiectivele respective să fie realizate cu minim de efort financiar (cu resurse financiare cât mai puține).

Politica financiară presupune și analiza critică a rezultatelor obținute prin promovarea acestora în vederea corectării eventualelor greșeli.

Experiența ultimelor decenii din țările dezvoltate, dar și din alte țări care au optat pentru democrație și economie de piață a individualizat următoarele cinci obiective generale ale politicii economice:

- creșterea economică;
- ocuparea forței de muncă;
- stabilitatea prețurilor;
- echilibrul extern;
- controlul deficitului bugetar (controlul datoriei publice).

Politica financiară, indiferent de nivelul său de analiză, se circumscrie problematicii finanțelor ca o categorie economică fundamentală. Aceasta din urmă exprimă ansamblul proceselor și relațiilor economice mediate de fluxuri monetare, care însoțesc producția, schimbul, distribuția și consumul produsului intern brut. Implicit, politica financiară vizează procesele economice exprimate în formă monetară, concretizate în acumularea, alocarea și utilizarea fondurilor (resurselor) bănești în sfera economică și socială.

Deși politica financiară dispune de o relativă independență, ea se interconstrucționează cu celelalte componente ale politicii economice. Deoarece fenomenele influențate prin politica financiară sunt inseparabile de fenomenele care au loc în economia reală, politica financiară trebuie privită și ca parte integrantă a politicii economice (și sociale).

Abordată global, politica financiară exprimă opțiunile privind metodele, mijloacele și instituțiile cu caracter financiar, antrenate în procurarea, alocarea și utilizarea resurselor bănești, inclusiv modalitățile de folosire a instrumentelor și tehnicilor financiare pentru influențarea activităților economico-sociale în sensul dorit. Deși domeniul său de manifestare îl reprezintă activitatea financiară, prin conținutul său repercutează asupra întregii activități a entităților de la care emană. Instrumentele și tehnicile de realizare a obiectivelor politicii financiare reprezintă, la rândul lor, componente ale acesteia, prin care se conturează modul concret de înlăptuire a fluxurilor bănești, în corespondență cu scopurile cărora le sunt subordonate activitățile financiare.

Profesorul Iulian Văcărel consideră, de exemplu, că „politica financiară acționează nemijlocit în sfera repartiției, asupra relațiilor ce iau naștere în

procesul de formare și de dirijare a fondurilor publice de resurse financiare în vederea satisfacerii nevoilor sociale”.

În viziunea sa, deciziile cu caracter monetar, din domeniul creditului și din domeniul asigurărilor dau conținut unor componente distincte ale politicii economice: politica monetară, politica de credit și politica de asigurări. Pe de altă parte, în contrast cu semnificația restrictivă dată politicii financiare în contextul anterior, el precizează că „în politica financiară nu se poate face abstracție de existența finanțelor private, alături de cele publice, de complementaritatea dintre sectoarele public și privat, dintre stat, întreprinderi și bănci”, iar folosirea cu precădere a sintagmei „politica financiară a statului” este menită, în opinia noastră, delimitării unei componente distincte a politicii financiare, și anume politica financiară a întreprinderii.

3.3. Tipuri de politică financiară

Politicile financiare includ două componente principale:

- politica bugetar-fiscală;
- politica monetar-creditară.

Politica bugetar-fiscală reprezintă activitatea de influențare a proceselor social-economice prin venituri și cheltuieli publice în vederea realizării principalelor scopuri macroeconomice și obținerea echilibrului general.

Instrumentele politicii bugetar-fiscale sunt:

1. *impozitul*, care reprezintă instrumentul de preluare a unei părți din veniturile sau averea persoanelor fizice și juridice la dispoziția statului;
2. *taxa*, care reprezintă plata efectuată de persoanele fizice, juridice pentru serviciile prestate acestora de către instituțiile publice;
3. *transferul*, plăți guvernamentale fără rambursare (compensare) făcute cetățenilor;
4. *achiziții guvernamentale*, cheltuieli bănești pentru procurarea de bunuri și servicii necesare statului.

Politica monetar-creditară reprezintă activitatea de influențare a proceselor social-economice prin oferta de bani în vederea realizării principalelor scopuri macroeconomice.

Instrumentele politicii monetar-creditară sunt:

- operațiuni pe piața deschisă cu hârtiile de valoare (vânzarea-cumpărarea de către Banca Națională a Moldovei (BNM) a hârtiilor de valoare emise de Guvernul țării ce urmărește scopul de mărire sau reducere a cantității de bani în circulație);
- modificarea ratei dobânzii (micșorarea sau mărirea ratei dobânzii contribuie la mărirea sau micșorarea resurselor creditare ale băncilor comerciale);
- modificarea cotei rezervelor obligatorii (schimbarea cotei depozitelor obligatorii a băncilor comerciale care se păstrează în numerar la Banca Națională a Moldovei);
- intervenția pe piața valutară (stabilizarea cursului valutar prin vânzarea sau cumpărarea monedei de către Banca Națională a Moldovei).



Întrebări de autoverificare:

- 1) Ce reprezintă politica financiară?
- 2) Care este importanța politicii financiare?
- 3) Care sunt tipurile de politică financiară?
- 4) Ce reprezintă politica bugetară?
- 5) Ce reprezintă politica fiscală?
- 6) Care sunt instrumentele de politică bugetară?
- 7) Care sunt instrumentele de politică fiscală?
- 8) Care sunt obiectivele politicii financiare?
- 9) Care sunt obiectivele politicii economice?
- 10) Ce reprezintă politica monetar-creditară?
- 11) Care sunt instrumentele de politică monetar-creditară?

TEST GRILĂ:

1. Sarcinile politicii social-economice sunt:

- a) asigurarea libertății economice;
- b) asigurarea ocupării complete a forței de muncă;
- c) asigurarea creșterii economice;
- d) asigurarea stabilității prețurilor;
- e) protecția mediului înconjurător;

- f) crearea condițiilor pentru cei care nu pot găsi de lucru sau nu pot lucra;
- g) introducerea înlesnirilor fiscale pentru păturile populației cu venituri scăzute.

2. Politica social-economică a statului are următoarele componente (reieșind din sarcinile care trebuie de realizat):

- a) politica financiară (include politica bugetar-fiscală și cea monetar-creditară, politica valutară și cea a cursului de schimb);
- b) politica prețurilor (reglementează costurile și dobânzile);
- c) politica de venituri salariale (stabilește modul de formare a salariului din sectorul public, salariul minim, ca raportul dintre venituri salariale din diferite ramuri, în scopul menținerii ratei inflației sub controlul statului);
- d) politica comercială (reglementează activitatea de comerț extern);
- e) politica industrială (reglementează activitatea în domeniul industrial);
- f) politica agrară (reglementează activitatea în domeniul sectorului agro-alimentar);
- g) politica în domeniul învățământului;
- h) politica ocupării forței de muncă.

3. Principalele componente ale politicii financiare sunt:

- a) metodele și mijloacele de procurare și distribuire a resurselor financiare;
- b) instituțiile, instrumentele și reglementările financiare utilizate de stat pentru influențarea proceselor economice și a relațiilor sociale într-o anumită perioadă.

4. Fiind parte integrantă a politicii generale a statului, politica financiară are un rol important în realizarea programelor de:

- a) dezvoltare economică;
- b) promovare a progresului tehnic și științific;
- c) formare profesională;
- d) recalificare și reîncadrare în muncă a șomerilor;
- e) ocrotire a sănătății populației;
- f) protecție socială;
- g) dezvoltare a culturii;
- h) apărare națională etc.

5. Politica promovată în domeniul cheltuielilor publice presupune:

- a) destinația cheltuielilor;
- b) stabilirea mărimii și structurii cheltuielilor;
- c) stabilirea impozitelor generale de stat;
- d) determinarea obiectivelor care trebuie atinse;

e) stabilirea surselor de finanțare a cheltuielilor.

6. Volumul și proveniența resurselor financiare se determină în dependență de:

- a) cheltuielile publice care includ necesarul de resurse financiare;
- b) produsul intern brut;
- c) nivelul și progresivitatea impozitelor;
- d) nivelul fondurilor bugetare și locale.

7. Stabiliți dacă sunt adevărate următoarele afirmații:

- a) Politica procurării resurselor bugetare, care se exprimă prin opțiunile privind modalitățile de procurare a resurselor bugetare ordinare, inclusiv alegerea formelor, metodelor și instrumentelor de realizare. **da / nu**
- b) Politica alocării și utilizării resurselor (cheltuielilor) bugetare, care se referă în mod direct la opțiunile privind modalitățile de alocare și utilizare a resurselor bugetare sub forma generică de cheltuieli bugetare, precum și la alegerea formelor, metodelor, instrumentelor și tehnicilor utilizabile. **da / nu**
- c) Politica soldului bugetar, care este o componentă esențială a politicii bugetare, deoarece numai pe seama bugetului se fundamentează opțiunile sau deciziile corespunzătoare acestei politici. **da / nu**

8. Politica bugetar-fiscală include:

- a) politica de venituri, inclusiv modificări ale impozitelor și taxelor, precum și politici privind administrarea veniturilor;
- b) politica de cheltuieli, inclusiv prioritățile stabilite în baza documentelor de planificare strategică;
- c) politica în domeniul datoriei de stat;
- d) analiza riscurilor bugetar-fiscale ce pot avea efect substanțial asupra situației bugetar-fiscale.

9. În majoritatea statelor lumii, rolul cel mai important al impozitelor se manifestă pe plan financiar, deoarece:

- a) se remarcă folosirea impozitului ca instrument de diminuare a inegalităților de venituri și de bunuri prin adoptarea unui sistem de impozitare progresivă a acestora, prin acordarea de facilități contribuabililor care au venituri reduse și celor care au copii sau persoane de întreținut;
- b) se folosesc ca pârghii financiare, prin intermediul cărora se pot stimula sau frâna anumite activități, zone (regiuni), stimularea sau restrângerea investițiilor, a producției sau a consumului unor mărfuri de extindere sau restrângere a relațiilor comerciale cu exteriorul în ansamblu sau cu

anumite țări, de corectare a dezechilibrelor în economie (inflație, șomaj, deficit bugetar, deficit al balanței de plăți externe etc.);

- c) se concretizează prin aceea, că statul urmărește o distribuire mai echitabilă a resurselor în societate precum și constituie creșterea presiunii fiscale globale.

10. Politica financiară a Republicii Moldova prevede următoarele obiective:

- a) stimularea antreprenoriatului prin politica bugetară;
b) coordonarea nivelului cheltuielilor bugetare cu dinamica PIB;
c) asigurarea stabilității fiscale;
d) fixarea volumului veniturilor bugetare ținând cont de programele eșalonate pentru fiecare perioadă.

Bibliografie:

1. Cioponea M. Finanțe publice și fiscalitate. Curs în tehnologie ID–IFR. București: Fundația România de Măine, 2014. 173 p.
2. Hîncu R. și alții. Finanțe publice. Chișinău: ASEM, 2005. 188 p.
3. Ковалев В. Финансы. Москва: Проспект, 2007. 626 p.
4. Manolescu Gh. Buget – abordare economică și financiară. București: Editura Economica, 1997. 368 p.
5. Matei G. Finanțe generale. Craiova: MONDO – EC, 1994. 299 p.
6. Musgrave Richard A., Musgrave Peggy, Kullmer L. Die öffentlichen Finanzen in Theorie und Praxis. J.C.B. Mohr (Paul Siebeck) Tubingen 1993, p. 4-5.
7. Secrieru A. Finanțe publice: Instrumente și mecanisme financiare de intervenție guvernamentală. Chișinău: Epigraf, 2004, 424 p.
8. Văcărel Iu. și alții. Finanțe publice. Ediția a III-a. București: Editura Didactică și Pedagogică R. A., 2002. 741 p.
9. Văcărel Iu. și alții. Finanțe publice. Ediția a IV-a. București: Editura Didactică și Pedagogică, 2003. 666 p.
10. Шуляк П., Белотелова Н. Финансы. Москва: Издательско-торговая корпорация “Дашков и Ковалев”, 2007. 592 p.
11. <https://buget.mf.gov.md/ro/dictionar-bugetar-3444.html>

TEMA 4. SISTEMUL CHELTUIELILOR PUBLICE

4.1. Conținutul cheltuielilor publice

4.2. Clasificarea cheltuielilor publice

4.3. Nivelul, structura și dinamica cheltuielilor publice

Rezultatele învățării preconizate a fi atinse:

RI6 identifica resursele financiare în vederea stabilirii structurii optime de finanțare.

Abilități:

- a identifica cheltuielile publice;
- a identifica cheltuielile bugetare;
- a descrie clasificarea cheltuielilor publice;
- a determina nivelul, structura și dinamica cheltuielilor publice;
- a identifica factorii de influență a cheltuielilor publice.

Concepte-cheie: cheltuielile publice, cheltuieli bugetare, produsul intern brut.

4.1. Conținutul cheltuielilor publice

Cheltuielile publice se referă la totalitatea cheltuielilor efectuate în sectorul public prin intermediul instituțiilor publice (aparatură de stat, instituții social-culturale, apărarea națională, întreprinderi autonome), care se acoperă fie din bugetul statului (central sau local), fie din bugetele proprii, ce pot fi formate din veniturile obținute. Totodată cheltuielile publice reprezintă ansamblul cheltuielilor anuale de natură publică ale statului ce se finanțează din resursele bugetului public. Ele reflectă efortul financiar public pentru anul respectiv, prevăzut în bugetul de stat (ca buget al administrației centrale de stat), bugetele locale și bugetul asigurărilor sociale de stat ș.a.).

Cheltuielile publice reflectă efortul financiar public pe o anumită durată de timp, prevăzute în bugetul de stat și în celelalte bugete. Ele concretizează destinația pe care o au veniturile bugetului public în procesul de folosire a lor. Întrebuințarea acestor resurse este precedată de fixarea destinației lor, decizie care constituie, în fapt, o repartizare a fondurilor bănești conformă cu opțiunile forțelor politice aflate la putere. Obiectivele finanțate de stat în cadrul sectorului public, prin cheltuieli publice, se regăsesc atât în sfera nematerială, cât și în sfera producției materiale. Îndeplinirea funcțiilor interne și externe ale statului se

realizează printr-o multitudine de organe și instituții publice, pentru care și prin care se fac cheltuielile cu destinație publică.

Cheltuielile publice exprimă relațiile economico-sociale în formă bănească ce se manifestă între stat pe de o parte, și persoanele fizice și juridice, pe de altă parte, privind repartizarea și utilizarea resurselor financiare ale statului în scopul îndeplinirii funcțiilor acestuia. Acesta reprezintă un instrument guvernamental pentru realizarea scopurilor de direcționare și distribuire, fiind una din metodele de egalizare a capacității fiscale a unităților de guvernare.

Delimitarea cheltuielilor bugetare de cheltuielile publice sunt efectuate cu ajutorul următoarele reguli:

- efectuarea cheltuielilor bugetare este condiționată de prevederea expresă și aprobarea nivelului acestora de către Parlament sau de consiliile locale, după caz;
- sumele alocate și cheltuite conform destinațiilor pentru care s-au aprobat aceste sume prin bugete sunt nerambursabile;
- efectuarea cheltuielilor bugetare este determinată de îndeplinirea condițiilor legale și nu numai de constituirea și existența resurselor bănești;
- finanțarea se efectuează în funcție de gradul de subordonare a instituțiilor sau activităților cu caracter bugetar, din bugetul de stat, din bugetul asigurărilor sociale de stat, din bugetele locale sau din bugetele fondurilor speciale;
- cheltuielile bugetare sunt supuse controlului financiar cu caracter preventiv și acordării vizei cu ocazia operațiunilor de deschidere a finanțării, de alocare și utilizare a resurselor financiare publice.

În cadrul articolului *Analiza managementului cheltuielilor publice prin prisma respectării drepturilor economice, sociale și culturale în Republica Moldova* sunt evidențiate unele categorii de probleme ce afectează calitatea și performanța managementului cheltuielilor publice:

- *instabilitatea economică*: are drept consecință un potențial inadecvat pentru a depăși șocurile ciclice și alte episoade de criză;
- *bază redusă de venituri*: amplifică vulnerabilitățile la schimbările nefavorabile ale prețurilor mărfurilor, condițiilor comerciale și accesul redus la piețele de capital;
- *economia neformală*: o mare parte a activității economice acționează în afara legii, fără respectarea regulilor și reglementărilor formale;

aplicarea slabă a drepturilor de proprietate și a contractelor, care au ca rezultat niveluri relativ ridicate ale corupției;

- *sectorul public informal*: normele formale privind serviciul public, cheltuielile publice și achizițiile publice tind să fie ignorate sau încălcate;
- *mobilizare politică redusă*: dezvoltarea inadecvată a grupurilor de interese pentru a exprima opinia publică și a monitoriza performanța guvernului.

Cheltuielile bugetare se referă la totalitatea plăților aprobate în buget/efectuate de la buget, cu excepția celor aferente operațiunilor cu activele financiare și cu datoriile bugetului, în conformitate cu prevederile Legii nr.181 din 25.07.2014 privind finanțele publice și responsabilității bugetar-fiscale.

Mărimea cheltuielilor bugetare indică gradul de implicare a statului în activitatea economică a societății și în asigurarea echilibrului economic general.

În conformitate cu prevederile Legii nr.181 din 25.07.2014 privind finanțele publice și responsabilității bugetar-fiscale:

- cheltuielile bugetare sunt determinate de alocațiile bugetare specificate în legile/deciziile bugetare anuale și includ cheltuieli de personal, prestații sociale, cheltuieli de bunuri și servicii, subvenții și transferuri, dobânzi, cheltuieli destinate formării activelor fixe și alte cheltuieli prevăzute de legislație;
- cheltuielile bugetare se efectuează doar prin intermediul autorităților/instituțiilor bugetare;
- delimitarea cheltuielilor între componentele bugetului public național se efectuează în funcție de competențele și responsabilitățile financiare prevăzute de legislație.

Accentuăm faptul că Ministerul Finanțelor orientat spre Agenda de Asociere dintre Uniunea Europeană și Republica Moldova evidențiază unele cheltuieli ce țin de reglementarea sectorului financiar, gestionarea finanțelor publice: politica bugetară, controlul intern, inspecția financiară, fiscalitate ș.a.

Menționăm că cheltuielile bugetului public național sunt determinate de alocațiile prevăzute de legea bugetară anuală destinate satisfacerii necesităților societății pentru acoperirea cheltuielilor social-culturale și de cercetări științifice, întreținerea aparatului de stat, acoperirea necesităților militare, achitarea datoriei de stat, acordarea de subvenții, dezvoltarea sectorului economic etc.

4.2. Clasificarea cheltuielilor publice

Structura cheltuielilor publice după anumite obiective economice, sociale, militare, politice este efectuată conform anumitor criterii cum sunt:

1. **Clasificația administrativă** care are la bază criteriul instituțional prin care se efectuează cheltuielile publice: ministere, unități administrativ-teritoriale.
2. **Clasificația economică** care aplică anumite criterii de grupare:
 - *cheltuielile de capital sau de investiții* sunt destinate sferei de producție materială sau sferei nemateriale (școli, spitale, centre de cultură);
 - *cheltuielile curente* asigură funcționarea și întreținerea instituțiilor publice;
 - *cheltuielile privind serviciile publice sau administrative* cuprind remunerarea serviciilor, a prestațiilor, aduse la administrația statului necesare pentru funcționarea instituțiilor publice sau pentru echipamente de investiții;
 - *cheltuielile de transfer* pot avea caracter economic (subvenții, stimularea exportului) sau social (burse, pensii, alte ajutoare).
3. **Clasificația funcțională** a cheltuielilor publice cuprinde cheltuielile pentru serviciile publice generale: apărare, educație, sănătate, locuințe și servicii comunale, servicii economice.

În Republica Moldova, *clasificația bugetară* reprezintă un sistem unificat de coduri ce grupează și sistematizează indicatorii bugetari conform anumitor criterii, pentru asigurarea comparabilității, precum și normele metodologice de aplicare a acestora, în conformitate cu prevederile Legii nr.181 din 25.07.2014 privind finanțele publice și responsabilității bugetar-fiscale.

Bugetele se structurează conform **clasificației bugetare** (Ordinul Ministrului Finanțelor privind clasificarea bugetară nr.208 din 24 decembrie 2015. În Monitorul Oficial nr.370-376 din 31.12.2015), care se constituie din:

- a) *clasificația organizațională*;
- b) *clasificația funcțională*;
- c) *clasificația programelor*;
- d) *clasificația economică*;
- e) *clasificația surselor*.

În Raportul de evaluare a performanței cheltuielilor publice și a responsabilităților financiare din anul 2022 sunt evidențiate componentele sistemului de clasificare bugetară:

Clasificarea organizațională acoperă toată administrația și toate instituțiile publice la nivel național (central) și la nivel local. Subiecții clasificării organizaționale pot fi numai autoritățile și instituțiile publice care dețin evidența contabilă și raportarea financiară conform normelor de contabilitate în sectorul public, precum și autoritățile și instituțiile cu funcții de administrare și gestionare a bugetului asigurărilor sociale de stat și fondurilor asigurării obligatorii de asistență medicală.

Conform anexelor din cadrul Ordinului Ministerului Finanțelor nr.208 din 24.12.2015 privind Clasificarea bugetară, structura clasificării organizaționale este divizată în două compartimente:

A. Organe ale autorităților publice centrale

Secțiunea I	Secretariatul Parlamentului, Aparatul Președintelui Republicii Moldova, Curtea Constituțională, Curtea de Conturi
Secțiunea II	Cancelaria de Stat, organele centrale de specialitate ale administrației publice și alte autorități publice centrale
Secțiunea III	Autoritățile judecătorești și Procuratura
Secțiunea IV	Autorități publice autonome
Secțiunea V	Alte autorități (instituții)
Secțiunea VI	Acțiuni Generale

B. Organe ale autorităților publice locale

Municipii (Primărie), Raioane (Consiliu, Primărie).

Clasificarea funcțională este conformată cu Clasificarea funcțiilor Guvernului (COFOG) elaborată de Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică și utilizată în practica mondială în calitate de standard. Primul nivel reprezintă 10 grupuri principale. Fiecare grupă principală poate fi împărțită în maximum 9 grupuri și fiecare grupă poate fi din nou împărțită în maximum 9 sub-grupe. Fiecare grupă în cadrul clasificării funcționale aplicabile are sub-funcții.

Clasificarea funcțională este un nomenclator general cu acțiune permanentă care codifică funcțiile sectorului bugetar în conformitate cu standardele internaționale. Un rol major al Clasificării funcționale este asigurarea comparabilității sectorului bugetar din diferite state, respectiv

standardele internaționale urmează a fi respectate cu strictețe. Totodată această clasificare reprezintă o descriere a cheltuielilor și nu servește drept temei legal pentru alocarea și utilizarea resurselor bugetare pentru scopurile indicate în ea.

Clasificarea funcțională

01. Servicii de stat cu destinație generală;
02. Apărare națională;
03. Ordine publică și securitate națională;
04. Servicii în domeniul economiei;
05. Protecția mediului;
06. Gospodăria de locuințe și gospodăria serviciilor comunale;
07. Ocrotirea sănătății;
08. Cultură, sport, tineret, culte și odihnă;
09. Învățământ;
10. Protecție socială.

Clasificarea programelor constă din două niveluri: „Programe” (P1) și „Sub-programe” (P2), care sunt subordonate ierarhic, precum și un al treilea nivel – Activități (P3) – care este independent de P1 și P2. Astfel, codul sub-programului poate fi utilizat numai împreună cu codul programului de nivel superior; poate fi stabilită o listă de activități sub orice combinație de program-sub-program.

Clasificarea economică a fost elaborată și în mare măsură corespunde prevederilor din Manualele Statisticii Finanțelor Guvernamentale (GFS) 200110 și este integrată cu Planul de Conturi pentru întregul sector public. Cheltuielile bugetare sunt clasificate în opt categorii (compensarea angajaților, bunuri și servicii, dobânzi, subvenții, granturi acordate, beneficii sociale, alte cheltuieli și transferuri efectuate în cadrul BPN) cu defalcarea fiecărei categorii în elemente ulterioare.

Conform anexei 11 a Ordinului Ministerului Finanțelor nr.208 din 24.12.2015 privind Clasificarea bugetară este prezentată clasificarea economică, după cum urmează:

Cod economic	Denumirea conturilor
1	VENITURI
2	CHELTUIELI
3	ACTIVE NEFINANCIARE
4	ACTIVE FINANCIARE
5	DATORII
9	MODIFICAREA SOLDULUI DE MIJLOACE BĂNEȘTI

Articolele 48-53 ale Legii nr.181 din 2014 privind finanțele publice și responsabilitatea bugetar-fiscală reglementează scopul, procesul și conținutul bugetului anual și al cadrului bugetar pe termen mediu. Potrivit articolului 53, proiectul de buget conține anexe principale în care se regăsesc inclusiv limitele de cheltuieli pentru autoritățile publice finanțate de la bugetul de stat și proiectul de buget însoțit de o notă explicativă care conține următoarele elemente: prognoze de venituri și cheltuieli bazate pe strategii și documente de politici existente, acorduri semnate/ratificate cu partenerii de dezvoltare.

Totodată în componenta structurală cheltuielilor bugetului de stat, un loc important îl ocupă cheltuielile privind deservirea datoriei de stat. Angajarea împrumuturilor interne și externe pentru acoperirea deficitului bugetar, precum și pentru rambursarea la scadență a împrumuturilor și efectuării altor finanțări din buget, destinate, în special, consumului, au condus la creșterea îndatorării guvernului. Povara datoriei publice, îmbrăcând forma dobânzilor, comisioanelor și a altor cheltuieli finanțate de la buget, a cunoscut o evoluție accelerată.

În literatura și practica financiară a unelor state sunt utilizate următoarele tipuri de clasificări:

1) *Clasificarea administrativă* are următoarele criterii:

- instituțional (structura cheltuielilor publice se va elabora în dependență de ministere);
- administrativ-teritorial (distribuția cheltuielilor publice între sate, orașe, raioane).

2) *Clasificarea economică* include diverse variante:

Varianta 1 conform căreia cheltuielile se împart în:

- cheltuieli de capital (cu caracter de investiții ce duc la dezvoltarea și modernizarea patrimoniului public, cum ar fi: procurarea localurilor pentru școli, grădinițe etc.);
- cheltuieli curente (buna funcționare și întreținere a instituțiilor publice, cum ar fi salarii, premii medicamente, material pentru reparație, transferuri: pensii, subvenții, indemnizații etc.).

Varianta 2 permite divizarea cheltuielilor în:

- cheltuieli ale serviciilor publice (remunerarea unui serviciu, adică contraprestația);
- cheltuieli de transfer (de redistribuire, trecerea unor sume de bani de la buget la dispoziția unor persoane juridice, fizice (pensii, burse etc.)).

Varianta 3 mai frecvent utilizată împarte cheltuielile publice în:

- cheltuieli pentru salarii;

- cheltuieli materiale pentru întreținere și funcționare;
- cheltuieli de transfer;
- cheltuieli pentru investiții.

3) *Clasificarea financiară* se face în funcție de momentul și de modul în care cheltuielile afectează resursele financiare ale statului, acestea se grupează în:

- cheltuieli definitive (care finalizează distribuirea resurselor financiare la scadență cuprind atât cheltuielile curente, cât și cheltuielile de capital, de exemplu, plata salariilor angajaților unui spital public sau virarea unei sume în contul unei lucrări de investiție la o primărie);
- cheltuieli temporare (acordarea de avansuri, rambursări de credite sau avansuri acordate anterior, credite și avansuri acordate în anul curent);
- cheltuieli virtuale sau posibile (statul se angajează să le efectueze, cum ar fi cele legate de acțiuni sau obiective neprevăzute și finanțate pe seama rezervelor, care se pot declanșa numai condiționat de producerea unui eveniment/risc, ajutor unor zone cu calamități).

4.3. Nivelul, structura și dinamica cheltuielilor publice

Nivelul, structura și dinamica cheltuielilor publice pot fi determinate în baza anumiților indicatori.

De asemenea, cheltuielile publice totale se exprimă:

- în mărime nominală, (Cp^n) prețuri curente ale anului;
- în mărime reală, (Cp^r) în prețuri constante.

Nivelul cheltuielilor publice se realizează cu ajutorul indicatorilor:

1. *Ponderea cheltuielilor publice în Produsul Intern Brut (PIB)*.
Aprecierea efectelor intervenției statului în viața socială și în economie presupune cunoașterea volumului cheltuielilor publice efectuate de organele centrale și locale de stat din fondurile publice de resurse financiare. Indicatorul care caracterizează nivelul cheltuielilor publice și al dinamicii acestora în fiecare stat, într-o anumită perioadă, reprezintă ponderea cheltuielilor publice în produsul intern brut. Acest indicator permite analiza volumului cheltuielilor publice în raport cu nivelul de dezvoltare economică și socială a fiecărui stat și în fiecare etapă. Se calculează ca raport procentual între nivelul cheltuielilor publice și PIB.

$$CPT_{PIB} = (CPT / PIB) * 100\% \quad (4.1)$$

Acest indicator exprimă partea din produsul intern brut realizat într-un an care se alocă pentru acoperirea nevoilor colective ale societății.

2. *Cheltuielile publice medii pe locuitor* care sunt niște mărimi variabile și pot fi exprimate atât în moneda națională, cât și în moneda internațională, ceea ce dă posibilitate de a efectua comparații la nivel internațional. Se calculează ca raportul dintre cheltuielile publice exprimate în monedă națională și populația țării sau cheltuielile publice medii pe locuitor, exprimate în moneda internațională și cursul de schimb al monedei naționale față de moneda internațională.

Variațiile nivelului relativ al cheltuielilor publice exprimat în cei doi indicatori este explicată de influența diferitelor condiții economice, sociale și politice, organizatorice, administrative sau de altă natură a fiecărei țări, de obiectivele politice interne sau externe promovate de Guvern.

$$CP_{loc} = CPT / \text{Populație} \quad (4.2)$$

Suma alocată fiecărui locuitor în urma redistribuirii fondurilor publice pe destinații, conform politicii financiare promovată de stat. Se poate exprima în monedă națională sau într-o monedă care să asigure comparabilitatea datelor.

Structura cheltuielilor publice. Analiza cheltuielilor publice poate fi efectuată atât la nivel global (bazându-se pe nivelul total al cheltuielilor publice), cât și din punct de vedere al structurii acestora pe diferite categorii în cadrul unui criteriu de clasificare adoptat (ca exemplu, conform clasificării funcționale).

Structura cheltuielilor publice se bazează pe calculul proporției pe care o are fiecare dintre categoriile de cheltuieli în total. Indicatorul poate fi utilizat în cadrul oricărei clasificări a cheltuielilor publice:

$$GS_{cpi} = \frac{cpi}{cpt} \times 100\% \quad (4.3)$$

unde:

GS_{cpi} – reprezintă greutatea specifică (GS) a categoriei de cheltuieli publice i (cpi) în totalul cheltuielilor publice;

cpi – cheltuielile publice ale categoriei i ;

cpt – cheltuieli publice totale;

$i - 1...n$ – categorii de cheltuieli.

Acest indicator exprimă modul de alocare a cheltuielilor publice de la o perioadă la alta.

Determinarea ponderii fiecărei categorii de cheltuieli publice în totalul cheltuielilor publice are importanță, deoarece:

- evidențiază orientările resurselor financiare ale statului spre anumite obiective;
- monitorizează în dinamică modificările opțiunilor bugetare sau extrabugetare ale statului;
- conform structurii cheltuielilor, se efectuează comparații între statele cu niveluri diferite de dezvoltare;
- structura cheltuielilor publice pe diferite categorii se delimitează în cadrul criteriilor de clasificare folosite în fiecare stat;
- analiza structurii cheltuielilor publice în cadrul grupărilor funcționale într-un număr însemnat de state dezvoltate și în curs de dezvoltare dă posibilitatea să urmărim deosebirile de orientare social-economice dintre state.

Dinamica cheltuielilor publice poate fi analizată pe baza următorilor indicatori:

1. *Modificarea absolută a volumului cheltuielilor publice*, se calculează ca diferența dintre nivelul cheltuielilor publice din anul curent și cheltuielile publice din anul luat ca bază:

$$\Delta C_{p\ 1-0} = C_{p1} - C_{p0}, \quad (4.4)$$

unde:

C_{p0} – anul de bază;

C_{p1} – anul curent.

În analiza volumului cheltuielilor publice se face deosebire între:

- ✓ modificarea nominală a cheltuielilor publice:

$$\Delta C_{p^n\ 1-0} = C_{p^n1} - C_{p^n0} \quad (4.5)$$

- ✓ modificarea relativă a cheltuielilor publice:

$$\Delta C_{p^r\ 1-0} = C_{p^r1} - C_{p^r0} \quad (4.6)$$

2. *Modificarea relativă a volumului cheltuielilor publice*, exprimă procentul cu care variază cheltuielile publice de la o perioadă la alta și poate fi calculată astfel:

$$C_{p1} - C_{p0}$$

$$\Delta C_{p1/0} = \frac{\Delta C_{p1-0}}{C_{p0}} \times 100\% \quad (4.7)$$

unde:

P_1 – nivelul prețurilor în perioada curentă;

P_0 – nivelul prețurilor în perioada de bază.

3. *Elasticitatea cheltuielilor publice* în raport cu PIB denotă mărirea sau micșorarea cheltuielilor publice la modificarea PIB și poate fi calculată astfel:

$$E_{cp} / PIB = \frac{\Delta C_{p1-0}}{C_{p0}} / \frac{\Delta PIB_{1-0}}{PIB_0} \quad (4.8)$$

unde:

ΔC_{p1-0} – modificarea cheltuielilor publice în perioada (1) față de (0);

ΔPIB_{1-0} – modificarea PIB în perioada (1) față de (0).

În urma calculelor efectuate putem obține următoarele rezultate:

- $E_{cp} / PIB > 1$ – există tendința ca PIB să fie utilizat în mai mare măsură comparativ cu perioada precedentă, pentru finanțarea cheltuielilor publice;
- $E_{cp} / PIB = 1$ – ambele mărimi relative se modifică în aceeași proporție;
- $E_{cp} / PIB < 1$ – fenomen invers al situației a), când utilizarea PIB se referă prioritar la alte domenii, decât cel al cheltuielilor publice.

La caracterizarea cheltuielilor publice, un interes deosebit prezintă cunoașterea tendințelor și dinamicii lor, în ansamblu și pe categorii în diferite etape ale evoluției societății unui stat, în elemente specifice pe grupuri de state.

În continuare vom prezenta structura cheltuielilor bugetului public național al Republicii Moldova, estimate pe perioada 2024-2026, pentru a vedea în ce măsură alocarea resurselor publice estimate răspunde satisfacerii nevoilor de bunuri și servicii publice și în ce măsură acestea răspund unor criterii de performanță. Structura cheltuielilor bugetului public național estimat, pe grupe funcționale, este prezentată în tabelul 4.1.

Respectiv, pentru anul 2025 se estimează – 870,9 mln. lei, din totalul cheltuieli ale bugetului public național sunt alocate destinațiilor de tip economic, ele având menirea să susțină domeniile neattractive și furnizarea de bunuri și servicii publice.

O sumă însemnată din totalul cheltuielilor Bugetului Public Național este alocat pentru cheltuieli neproductive, consumatoare de resurse financiare: ordine

publică (4247,5 mln.lei), servicii generale de stat (5627,5 mln.lei), apărare națională (1637,7 mln.lei) ș.a.

Sectorul social rămâne a fi unul prioritar ca finanțare din partea statului. Astfel, în 2025 pentru protecția socială este estimată suma de 49285,7 mln.lei, majorându-se cu 3119,4 mln. lei pentru anul 2026 cu o sumă totală de 52405,1 mln.lei, având o cotă procentuală de 38,37%, semnificând astfel faptul că o parte însemnată a populației beneficiază de sprijin financiar din partea statului. Necesitatea consolidării protecției sociale ar permite stabilitatea forței de muncă orientată și spre o creștere economică, dar, pentru a atinge acest obiectiv, statul are nevoie de o economie competitivă și durabilă. În același timp, competitivitatea este atașată de resursele pe care statul le alocă pentru dezvoltarea unor segmente vitale, precum cercetarea, educația, infrastructura ș.a.

Tabelul 4.1. Structura cheltuielilor bugetului public național estimate al Republicii Moldova, mln.lei

Denumirea	2025	2026
<i>Cheltuieli, total</i>	<i>127530,3</i>	<i>136572,3</i>
Servicii generale de stat	5627,5	5806,5
Afaceri externe	586,0	593,4
Serviciul datoriei	4341,6	4673,1
Apărarea națională	1637,7	1688,0
Ordinea publică	4247,5	4231,1
Justiția	1264,0	1274,0
Penitenciare	1056,7	1062,2
Servicii economice generale	870,9	779,3
Agricultura	2687,7	2649,1
Energetica	751,9	467,8
Minerit, industrie și construcții	382,0	382,0
Transporturi	8504,1	8595,1
Comunicații	75,4	75,4
Turism	34,2	34,2
Protecția mediului	718,0	718,3
Gospodăria comunală de locuințe	3355,9	3267,8
Sănătate	18901,0	20070,7
Tineret și sport	827,7	828,2
Educație	17750,5	17642,3

Finanțe publice

Protecție socială	49285,7	52405,1
Știință și inovare	646,1	646,4
Rezerva nealocată	1949,5	6634,5

Sursa: Anexa 2.1.1. a Cadrului bugetar pe termen mediu (2024-2026).

În perioada 2021-2026 ponderea majoră în totalul cheltuielilor bugetului public național (excluzând dobânzile) reprezintă cheltuielile pentru *protecție socială*. Ponderea acestor cheltuieli pentru perioada 2024-2026 în medie va constitui 39,7 %. Creșterea acestei grupe de cheltuieli publice este determinată de obligativitatea indexării anuale a prestațiilor sociale. Cheltuielile respective vor crește cu circa 6,3 % anual în 2025-2026, iar menținerea nivelului absolut în 2024 față de anul 2023 fiind determinată de redirecționarea resurselor bugetare de la compensațiile acordate populației pentru diferența de preț la resurse energetice la indexarea prestațiilor sociale.

Conform Hotărârii nr.408 din 28.06.2023 eforturile Guvernului sunt orientate spre consolidarea stabilității și a sustenabilității finanțelor publice, asigurarea disciplinei bugetar-fiscale și a transparenței bugetare.

Accentuăm că prioritățile în domeniul cheltuielilor publice conform Cadrului bugetar pe termen mediu sunt următoarele:

- gestionarea prudentă și utilizarea eficientă a resurselor publice în condițiile constrângerilor bugetare;
- susținerea programelor de cheltuieli din domeniile economiei naționale pentru impulsivitatea dezvoltării antreprenoriatului autohton, a susținerii producătorilor agricoli etc.;
- susținerea programelor din domeniul protecției sociale, în același timp de a eficientiza și reorganiza sistemul de asigurări sociale;
- susținerea domeniului ocrotirii sănătății prin dezvoltarea bazei tehnico-materiale a instituțiilor medico-sanitare;
- implementarea reformelor structurale în conformitate cu măsurile adoptate în Strategia de reformă a administrației publice în concordanță cu resursele bugetare disponibile.



Întrebări de autoverificare:

- 1) Definiți noțiunea de cheltuieli publice.
- 2) Argumentați diferența dintre conceptul de cheltuieli publice și cheltuieli bugetare.
- 3) Argumentați scopul și importanța clasificării bugetare a cheltuielilor.
- 4) Identificați și descrieți structura cheltuielilor publice.
- 5) Enumerați factorii care influențează asupra creșterii cheltuielilor publice.
- 6) Enumerați tipurile de bugete care sunt incluse în cheltuielile bugetare.
- 7) Descrieți clasificarea cheltuielilor publice.
- 8) Prezentați modalitățile de calcul al nivelului cheltuielilor publice.
- 9) Argumentați importanța determinării ponderii fiecărei categorii de cheltuieli în totalul acestora.
- 10) Numiți indicatorii privind structura și dinamica cheltuielilor publice.
- 11) Descrieți clasificarea cheltuielilor publice conform legislației Republicii Moldova.
- 12) Enumerați consecințele creșterii cheltuielilor publice.

TEST GRILĂ:

1. Notați în locul punctelor litera ce corespunde expresiei potrivite:

- 1) Cheltuielile publice exprimă..... în formă bănească ce se manifestă între stat, pe de o parte, iar..... pe de altă parte, datorită repartizării și utilizării..... ale statului.
- 2)se referă doar la acele cheltuieli, care sunt acoperite din bugetul administrației centrale de stat, din și din bugetul asigurărilor sociale de stat.
 - a) resurse financiare;
 - b) buget local;
 - c) cheltuieli bugetare;
 - d) relație economico-financiară;
 - e) persoană fizică și juridică.

2. Selectați cheltuielile ce sunt incluse în clasificarea economică a cheltuielilor publice:

- a) cheltuieli de investiții;

- b) cheltuieli de personal;
- c) cheltuieli materiale;
- d) cheltuieli fără contraprestații;
- e) cheltuieli privind primele;
- f) cheltuieli temporare.

3. Selectați consecințele creșterii cheltuielilor publice:

- a) creșterea impozitelor, taxelor;
- b) capacitatea limitată de împrumut;
- c) opinia publică;
- d) nivelul de trai;
- e) reducerea exportului.

4. Conform definiției conceptul de cheltuieli bugetare reprezintă:

- a) cheltuielile efectuate în sectorul public prin intermediul instituțiilor publice;
- b) cheltuielile bugetelor administrației centrale de stat, locale, asigurărilor sociale;
- c) cheltuielile de funcționare sau de investiții;
- d) cheltuielile pe care statul se angajează să le efectueze în anumite condiții.

5. Stabiliți dacă sunt adevărate următoarele afirmații:

- a) Structura cheltuielilor publice după anumite obiective economice, sociale, militare, politice este efectuată conform anumitor criterii, cum ar fi: clasificarea administrativă, clasificarea economică, clasificarea socială. **da / nu**
- b) Cheltuielile publice se referă la totalitatea plăților aprobate în buget/efectuate de la buget, cu excepția celor aferente operațiunilor cu activele financiare și cu datoriile bugetului, conform Legii nr.181 din 25.07.2014 finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale. **da / nu**
- c) Instabilitatea economică: are drept consecință vulnerabilitățile la schimbările nefavorabile ale prețurilor mărfurilor, condițiilor comerciale și accesul redus la piețele de capital. **da / nu**

6. Notați în locul punctelor litera care corespunde expresiei potrivite:

- 1. pot avea caracter economic (stimularea exportului, redresarea financiară, restrângerea unor activități economice) sau social (pensii, ajutoare, burse, indemnizații).
- 2. curpind în linii generale remunerarea serviciilor, a prestațiilor aduse administrației statului necesare pentru funcționarea instituțiilor

publice sau pentru echipamente de investiții.

3. se caracterizează în achiziționarea de bunuri de folosință îndelungată destinate sferei producției materiale sau sferei nemateriale (școli, spitale, obiective de cultură ș. a.).
4. asigură funcționarea și întreținerea instituțiilor publice. Reprezintă consumul definitiv al produsului intern brut, și trebuie reânnoit anual.
 - a) cheltuieli de transport;
 - b) cheltuieli curente;
 - c) cheltuieli de capital sau de investiții;
 - d) cheltuieli privind serviciile publice sau administrative.

7. Importanța determinării ponderii fiecărei categorii de cheltuieli publice în totalul cheltuielilor publice oferă posibilitatea de a:

- a) urmări în dinamică modificarea opțiunilor privind politica bugetară a statului;
- b) analiza structura cheltuielilor publice în cadrul grupărilor funcționale întrun număr de state cu diferit nivel de dezvoltare ce oferă posibilitatea de a evidenția orientarea social-economică a acestora;
- c) analiza resurselor financiare ale statului spre anumite obiective strategice prioritare pentru cursul de dezvoltare.

8. Stabiliți dacă sunt adevărate următoarele afirmații:

- a) $E_{cp} / PIB > 1$ – fenomen invers al situației când utilizarea PIB se referă prioritar la alte domenii, decât cel al cheltuielilor publice. **da / nu**
- b) $E_{cp} / PIB = 1$ – ambele mărimi relative se modifică în aceeași proporție. **da / nu**
- c) $E_{cp} / PIB < 1$ – există tendința ca PIB să fie utilizat în mai mare măsură comparativ cu perioada precedentă, pentru finanțarea cheltuielilor publice. **da / nu**
- d) $E_{cp} / PIB \leq 1$ – fenomen invers al situației când există tendința ca PIB să fie utilizat în mai mare măsură comparativ cu perioada precedentă. **da / nu**

9. Alegeți și indicați în dreptul formulelor litera care se potrivește:

$$\Delta CP = CP_T - CP_0$$

- a. Exprimă procentul cu care variază cheltuielile publice de la o perioadă la alta.

$$GS_{cpi} = \frac{cpi}{cpt} \times 100\%$$

$$\Delta Cp_{1/0} = \frac{Cp_1 - Cp_0}{Cp_0} \times 100\%$$

- b. Exprimă suma cu care se modifică volumul cheltuielilor publice de la o perioadă la alta.
- c. Exprimă modul de alocare a cheltuielilor publice în funcție de importanța nevoilor sociale.

10. Dinamica cheltuielilor publice calculată prin indicatorul mărimii absolute reprezintă:

- a) volumul cheltuielilor publice ce se obțin prin însumarea tuturor cheltuielilor publice efectuate de organele centrale și locale de stat;
- b) raportul dintre nivelul cheltuielilor publice și PIB;
- c) cheltuielile publice pe categorii raportat la cheltuielile publice totale.

Bibliografie:

1. Balan A. Analiza structurii și dinamicii cheltuielilor bugetare în Republica Moldova. În: 25 de ani de reformă economică în Republica Moldova: prin inovare și competitivitate spre progres economic, 23-24.09.2016, Chișinău: Departamentul Editorial-Poligrafic al ASEM, 2016, Vol.2, pp. 47-50. Chișinău: Editura ASEM, 188 p.
2. Manole T. Managementul finanțelor publice, Editura Tehnica Info, INCE, Chișinău, 2016. 791 p.
3. Moșteanu T. ș.a. Finanțele publice, Editura universitară, București, 2005, 360 p.
4. Măgureanu P. G. Considerații privind cheltuielile publice în sistemul bugetar, Analele Universității de Vest din Timișoara, România <https://drept.uvt.ro/administrare/files/1481044772-george-magureanu-poptean.pdf>
5. Raport de evaluare a performanței cheltuielilor publice și a responsabilității financiare, 2022. https://mf.gov.md/sites/default/files/Moldova%20National%20assessment%20report_rom.pdf
6. Secrieru A. Analiza managementului cheltuielilor publice prin prisma respectării drepturilor econoice, sociale și culturale în Republica

- Moldova, Revista „ECONOMICA” nr.3 (117) 2021, p.7-23
https://irek.ase.md/xmlui/bitstream/handle/123456789.1/176/Secrieru_A_%20Economica%203_%202021.pdf?sequence=1&isAllowed=y
7. Statistica pe domenii, economie și mediul de afaceri, finanțe. https://statistica.gov.md/ro/statistic_indicator_details/21
 8. Ulian G., Doga-Mîrzac M., Rotaru L., Finanțe publice, note de curs și aplicații practice, Ediția II, Universitatea de Stat din Moldova, Chișinău 2012, 295 p.
 9. Ulian G., Șestacovscaia A., Doga-Mîrzac M., Rotaru L., Gherjavca S., Scripliu E., Finanțe. Universitatea de Stat din Moldova, Chișinău 2009, 175 p.
 10. Ковалев В. Финансы. Москва: Издательство „Проспект”, 2007. 626 p.

TEMA 5. CHELTUIELI PUBLICE PENTRU ACȚIUNI SOCIAL-CULTURALE

5.1. Conceptul de cheltuieli publice pentru acțiuni social-culturale.

Caracteristica generală

5.2. Cheltuieli publice pentru învățământ

5.3. Cheltuieli publice pentru cultură și artă

5.4. Cheltuieli publice pentru ocrotirea sănătății

Rezultatele învățării preconizate a fi atinse:

RI6 identifica resursele financiare, în vederea stabilirii structurii optime de finanțare.

Abilități:

- a defini cheltuielile publice pentru acțiuni social-culturale;
- a defini cheltuielile publice pentru învățământ;
- a determina nivelul, structura și dinamica cheltuielilor publice pentru acțiuni social-culturale;
- a identifica factorii de influență a cheltuielilor publice pentru acțiuni social-culturale.

Concepte-cheie: cheltuielile publice pentru acțiuni social-culturale, cheltuieli publice pentru învățământ, produsul intern brut.

5.1. Conceptul de cheltuieli publice pentru acțiuni social-culturale. Caracteristica generală

Sub aspect economico-social, cheltuielile publice, exprimă relațiile economico-sociale în formă bănească ce se manifestă între stat, pe de o parte, și persoanele fizice și juridice, pe de altă parte, privind repartizarea și utilizarea resurselor financiare ale statului în scopul îndeplinirii funcțiilor acestuia.

Realizarea concepției „statul bunăstării” generează cheltuieli social-culturale, reprezentând servicii gratuite sau parțial gratuite de care beneficiază întreaga populație sau o parte a ei. Importanța acestor eforturi sociale rezidă în faptul că ele se finalizează într-un nou nivel, mai ridicat, al culturii și civilizației ce caracterizează societatea/statul în cauză și care, la rândul lor, contribuie la dezvoltarea economică a statului respectiv. În cadrul acestei concepții s-au

individualizat acțiuni vizând securitatea socială și acțiuni vizând protecția socială.

Cheltuielile în sfera social-culturală sunt considerate generale, colective sau publice, generatoare a obligației ce revine autorității statale de a organiza satisfacerea lor prin procedeul financiar al cheltuielilor bugetare.

Cheltuielile publice pentru acțiuni social - culturale sunt îndreptate spre realizarea de servicii în mod gratuit, cu plată redusă sau sub formă de alocații bugetare, pensii, ajutoare și indemnizații. Cheltuielile pentru acțiuni social-culturale îndeplinesc un important rol economic și social, deoarece pe seama resurselor alocate de stat se asigură educația și instruirea copiilor și tinerilor, ridicarea calificării profesionale, asistența medicală a cetățenilor etc.

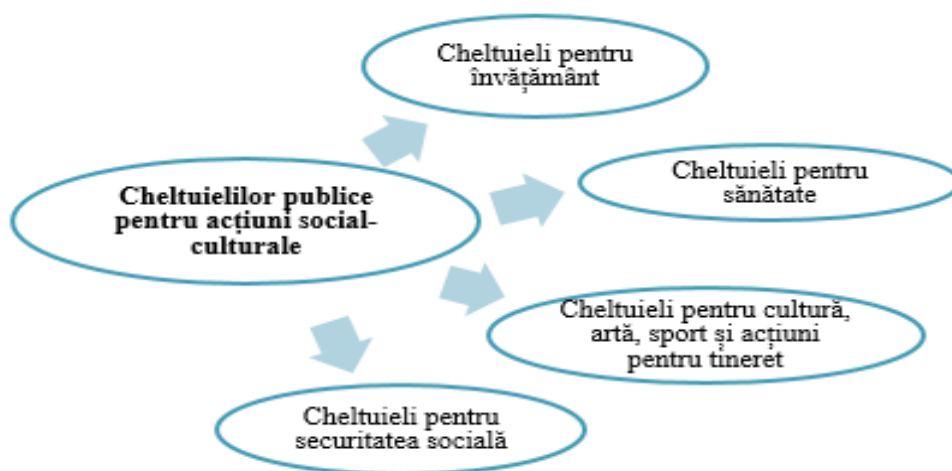


Figura 5.1. Destinația cheltuielilor pentru acțiuni social-culturale

Sursa: elaborat de autori în baza BPN

Categoria cheltuielilor sociale cuprinde cheltuielile pentru învățământ și știință, cultură și artă, ocrotirea sănătății, sport și tineret, protecția mediului înconjurător.

- 1) Cheltuielile pentru învățământ și știință sunt destinate în primul rând formelor învățământului de stat preșcolar, primar, liceal, profesional, superior, masterat și doctorat. De asemenea, din aceste cheltuieli sunt finanțate alte instituții și acțiuni direcționate spre sistemul educațional.
- 2) Cheltuielile pentru cultură și artă sunt destinate funcționării Ministerului Culturii, întreținerii și înzestrării Bibliotecii Naționale, bibliotecilor universitare, muzeelor și instituțiilor cultural-artistice

subordonate acestui minister. De asemenea, din aceste cheltuieli sunt finanțate anumite expoziții, publicații și spectacole, alte acțiuni culturale și artistice.

Cheltuielile destinate acțiunilor social-culturale sunt acoperite din surse publice sau private, interne sau externe etc. Aceste surse sunt: fondurile bugetare, fondurile financiare cu destinație specială, fondurile proprii ale întreprinderilor publice, veniturile realizate de instituții social-culturale, veniturile populației etc.

În diferite state sursele de finanțare a acestei categorii de cheltuieli sunt diferite, dar în majoritatea statelor o bună parte din cheltuielile social-culturale sunt acoperite din fondurile bugetare.

Serviciile publice generale satisfac necesități publice cu caracter indivizibil și costul lor este suportat de întreaga societate, în principal pe seama resurselor bugetare.

La rândul său, asistența socială desemnează un ansamblu de instituții, programe, măsuri, activități, servicii specializate de protecție a persoanelor, grupurilor, comunităților aflate temporar în dificultate, care din motive de natură economică, socială, biologică sau psihologică, nu au posibilitate de ași realiza prin eforturi proprii un mod decent de viață. Obiectivul intervenției asistenței sociale este de a sprijini pentru o anumită perioadă de timp persoanele cu nevoi speciale, ajutându-le să-și dezvolte propriile capacități și competențe întru o încadrare în viața socială.

Protecția socială, este pilonul care asigură siguranță și stabilitate în cadrul unui stat, fiind elementul-cheie al reformelor sociale și direcția principală a politicii sociale de stat în vederea asigurării unui nivel adecvat de bunăstare și securitate socială a tuturor membrilor societății, cu menținerea echilibrului între reforme și suport financiar.

Cheltuielile bugetului public național (BPN) sunt determinate de cheltuielile prevăzute de legea bugetară anuală în vederea satisfacerii necesităților societății, dintre care: acoperirea necesităților social-culturale și de cercetări științifice, întreținerea aparatului de stat, acoperirea necesităților militare, achitarea datoriei de stat, acordarea de subvenții, dezvoltarea sectorului economic al statului etc.

Tabelul 5.1. Dinamica cheltuielilor de ordin social-cultural a bugetului public național

Indicatori	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Învățământul, mln.lei	11184,9	13004,7	13526,3	14788,8	17870,4	18417,9
din PIB,%	5,3	5,7	6,1	5,8	5,8	5,4
Cultura, sport, tineret, culte și odihnă, mln.lei	1596,1	1975,5	2074,8	2187,8	2476,7	2999,6
din PIB,%	0,76	0,9	0,9	0,9	0,8	0,9
Ocrotirea sănătății, mln.lei	9131,5	10046,3	13540,1	15312,7	16698,7	17650,8
din PIB,%	4,4	4,4	6,1	6,0	5,41	5,16
Protecția socială, mln.lei	23261,8	25502,6	28043,8	34624,4	46525,7	46744,1
din PIB,%	11,1	11,2	12,7	13,5	15,07	13,7

Sursa: elaborat de autori, conform datelor Ministerului Finanțelor.

Conform datelor din tabel, putem menționa că cea mai mare parte a cheltuielilor de ordin social-cultural sunt concentrate în protecția socială, urmate în paralel de cheltuielile în învățământ și cele pentru ocrotirea sănătății. Ponderea cheltuielilor pentru cultură, sport, tineret în comparație cu celelalte grupuri de cheltuieli sunt ne semnificative.

Totodată menționăm că cheltuielile anuale alocate pentru finanțarea activităților și întreținerea domeniului Cultură, sport, tineret, culte și odihnă din Produsul Intern Brut constituie cca 0,9%, cu unele devieri. Aceste ponderi de cheltuieli aproape stabile atât în Produsul Intern Brut, cât și în Bugetul Public Național, indică prioritățile neschimbătoare ale conducerii statului față de acest domeniu, dar și deținerea unei ponderi nu atât de semnificative pe cât s-ar solicita pentru acest sector. În același timp, ponderea cheltuielilor pentru protecția socială în Bugetul Public Național anual, pe perioada anilor 2019-2024, variază între 11,1% și 15,7%.

Sectorul, analizat din perspectiva modului de gestionare a resurselor financiare publice, este marcat de o serie de provocări și probleme care determină Guvernul să acționeze ferm în următorii ani în direcția consolidării

eficienței și eficacității programelor de protecție socială, printr-o mai bună direcționare a resurselor în raport cu nevoile populației.

Principalele măsuri și acțiuni planificate în perioada anilor 2024-2026 aprobate în Cadrul bugetar pe termen mediu (2024-2026) sunt direcționate spre:

- reformarea ajutorului social pentru o mai bună țintire a efortului de asistență socială;
- asigurarea incluziunii persoanelor cu dizabilități în toate sectoarele din societate;
- promovarea egalității între femei și bărbați, reducerea inegalității de gen de pe piața muncii și în domeniul salarizării;
- integrarea în politicile sectoriale a serviciilor de prevenție și suport în cazurile de violență asupra femeilor și de violență în familie;
- oferirea suportului pentru familiile tinere prin extinderea serviciilor publice de creșă, a serviciilor alternative de îngrijire a copilului și flexibilizarea concediului paternal și a celui de îngrijire a copilului, consolidarea sistemului de prestare a serviciilor acordate copiilor victime/martori ai infracțiunilor;
- implementarea unui set de măsuri durabile pentru protecția socială a veteranilor;
- acordarea compensațiilor tuturor beneficiarilor, conform gradelor de vulnerabilitate energetică atribuite;
- sporirea accesului la servicii sociale de calitate pentru familiile și persoanele aflate în situații dificile prin implementarea Reformei Sistemului de Asistență Socială.

5.2. Cheltuieli publice pentru învățământ

Educația reprezintă o prioritate națională, fiind factorul de bază în promovarea valorilor democratice, a asigurării drepturilor omului, a cetățeanului, în dezvoltarea capitalului uman, în formarea conștiinței și identității naționale, în valorificarea aspirațiilor de integrare europeană, cu rol primordial în crearea premiselor pentru dezvoltarea umană durabilă și edificarea unei societăți bazate pe cunoaștere.

Finanțarea învățământului se realizează în funcție de structura acestuia. Sistemele de învățământ sunt diferite de la un stat la altul în funcție de tradiție, necesități economice și sociale.

Politica educațională se referă la conducerea procesului de schimbare și a inovațiilor în sistemul educațional, reprezentând opțiuni materializate în documente oficiale. În rol de autori de politici pot fi menționate: organele guvernamentale și organe neguvernamentale (autoritățile administrației publice locale, instituțiile de învățământ etc.). Politica educațională se dezvoltă, practic, la toate nivelurile sistemului, politicile locale urmând să aibă punctul lor de pornire în politica educațională dezvoltată la nivel național. În acest context, putem vorbi despre politici educaționale naționale, locale, instituționale și chiar interinstituționale.

Conform art.12 al Codului educației al Republicii Moldova nr.152 din 17.07.2014, Structura sistemului de învățământ este organizat pe niveluri și cicluri în conformitate cu Clasificarea Internațională Standard a Educației (ISCED-2011), după cum urmează:

Tabelul 5.2. Structura sistemului de învățământ

Niveluri conform ISCED 2011	Echivalentul în sistemul educațional din Republica Moldova
Educația timpurie a copiilor (nivelul 01)	Educația antepreșcolară
Învățământul preșcolar (nivelul 02)	Învățământul preșcolar
Învățământul primar (nivelul 1)	Învățământul primar (clasele I-IV)
Învățământul secundar de treapta I (nivelul 2)	Învățământul secundar, ciclul I (gimnazial clasele V-IX)
Învățământul secundar de treapta II (nivelul 3)	Învățământul secundar, ciclul II (este și etapa finală din învățământul obligatoriu): Învățământul liceal, clasele X-XII Învățământul profesional tehnic secundar (pentru absolvenții gimnaziilor) Învățământ profesional tehnic postsecundar (primii 2 ani pentru absolvenții gimnaziilor)
Învățământul post-secundar, non-terțiar (nivelul 4)	Învățământul profesional tehnic secundar (pentru absolvenții școlilor medii de cultură generală și liceelor)
Ciclul scurt al învățământului terțiar (nivelul 5)	Învățământul profesional tehnic postsecundar (exclue primii 2 ani pentru absolvenții gimnaziilor)
Licențatul sau nivelul echivalent (nivelul 6)	Studii superioare de licență (ciclul I)
Masterul sau nivelul echivalent (nivelul 7)	Studii superioare de master (ciclul II)
Programe de lungă durată de prim nivel echivalente la nivelul 7	Studiile superioare integrate, inclusiv cele medicale și farmaceutice
Doctoratul sau nivelul echivalent (nivelul 8)	Studii superioare de doctorat (ciclul III) Programele de postdoctorat

Sursa: Clasificarea internațională standard ISCED 11.

Clasificarea programelor educationale pe niveluri, are ca scop reflectarea întregii game de căi educaționale disponibile în sistemele de învățământ. Majoritatea sistemelor de învățământ asigură mai multe căi educaționale posibile de la nivelul 0/1 ISCED la nivelul 8. Clasificarea programelor de învățământ pe niveluri reflectă conținutul acestora, iar programele de învățământ (curricula)

sunt prea diverse și complexe pentru a evalua și compara direct conținutul programelor sistemelor educaționale în mod consecvent.

Cadrul național al calificărilor este un sistem integrat al calificărilor naționale în corespundere cu Cadrul european al calificărilor și cu necesitatea de calificări pe piața muncii, structurat ierarhic pe opt niveluri de calificare definite printr-un set de descriptori, care cuprinde toate tipurile de calificări, de diferite dimensiuni și scopuri, calificări complete sau parțiale, dobândite prin contexte formale, nonformale, informale și prin recunoașterea rezultatelor învățării anterioare din perspectiva învățării pe tot parcursul vieții.

Tabelul 5.3. Clasificarea nivelurilor ISCED

ISCED-Programe (ISCED-P)		ISCED-Nivel absolvit (ISCED-A)	
0	Învățământ preșcolar	0	Inferior învățământului primar
1	Învățământ primar	1	Învățământ primar
2	Învățământ gimnazial	2	Învățământ gimnazial
3	Învățământ liceal	3	Învățământ liceal
4	Învățământ postliceal	4	Învățământ postliceal
5	Învățământ universitar - ciclul scurt	5	Învățământ universitar - ciclul scurt
6	Diplomă de licență sau nivel echivalent	6	Diplomă de licență sau nivel echivalent
7	Master sau nivel echivalent	7	Master sau nivel echivalent
8	Doctorat sau nivel echivalent	8	Doctorat sau nivel echivalent
9	Neclasificat în altă parte	9	Neclasificat în altă parte

Sursa: Educația în Republica Moldova, ediția 2024, Biroul Național de Statistică al Republicii Moldova.

În cadrul Hotărârii nr. 330 din 31.05.2023 cu privire la aprobarea Cadrelor Naționale al Calificărilor (CNC) conceptul *cadru național al calificărilor* este explicat ca instrument pentru clasificarea calificărilor în conformitate cu un set de criterii care corespund unor niveluri specifice de învățare atinse, al cărui scop este integrarea și coordonarea subsistemelor naționale ale calificărilor și îmbunătățirea transparenței, accesului, progresului și calității calificărilor în raport cu piața muncii și cu societatea civilă;

La rândul său, obiectivele CNC, în calitate de instrument de politică specifică în domeniul educației și formării profesionale, sunt următoarele:

- îmbunătățirea transparenței, comparabilității și transferabilității calificărilor;
- sporirea angajabilității, mobilității și integrării sociale a cetățenilor;
- contribuirea la modernizarea sistemului de educație și de formare;

- asigurarea unei mai bune corelări a învățării formale, nonformale și informale;
- sprijinirea validării rezultatelor învățării dobândite în diferite contexte de învățare.

Dezvoltarea și modernizarea învățământului au condus la creșterea resurselor alocate acestuia în toate țările atât dezvoltate, cât și în curs de dezvoltare. Creșterea cheltuielilor publice pentru învățământ este datorată acțiunii a mai multor factori:

1. *Factori demografici* – în sensul că creșterea populației a antrenat în mod firesc sporirea populației școlare. Aceasta a atras după sine un necesar sporit de cadre didactice. Necesarul de cadre didactice a sporit și ca urmare a îmbunătățirii raportului elevi-profesori (mai puțini elevi/profesor).

2. *Factori economici* – dezvoltarea economică a reclamat o forță de muncă cu calificare medie și superioară. Aceasta s-a putut obține efectuând un volum sporit de cheltuieli pentru organizarea învățământului, pentru structurarea internă a învățământului de diferite grade și prin creșterea ponderii studenților în numărul total al elevilor și studenților. Necesitățile modernizării învățământului, sporirea mijloacelor tehnice a aparaturii necesare desfășurării procesului instructiv precum și creșterea prețurilor și tarifelor acționează tot în sensul creșterii cheltuielilor pentru învățământ.

3. *Factori sociali și politici* – acești factori se referă la: politica educațională, principiile avute în vedere de guverne în stabilirea acestei politici, nivelul învățământului obligatoriu și resursele, facilitățile și ajutoarele îndreptate către instituțiile de învățământ sau direct către elevi, studenți sau familiile acestora.

Cheltuielile bugetare pentru învățământ sunt repartizate de către ministerul care organizează și monitorizează învățământul, Ministerul Educației și Cercetării al Republicii Moldova.

Conform datelor BNS la începutul anului de studii 2023-2024, numărul total de elevi și studenți a constituit 437,0 mii de persoane, cu circa 11,0 mii mai puțini comparativ cu anul de studii 2017-2018. Totodată, la începutul anului de studii 2023-2024, la 10 000 de locuitori reveneau 1803 de elevi și studenți față de 1640 în 2017-2018. În anul de studii 2023-2024, au activat 21 de instituții de învățământ superior, numărul de studenți în ele fiind de 56,5 mii persoane. În perioada 2017 – 2023 numărul de instituții de învățământ superior s-a redus cu 8 unități, iar numărul de studenți în ele cu 9,0 mii. La începutul anului de studii

2023-2024, majoritatea din totalul de studenți din învățământul superior reprezintă instituțiile publice (83,4%).

În continuare vom prezenta cheltuielile orientate spre educație din cadrul Bugetului Public Național:

Tabelul 5.4. Cheltuielile pentru învățământ din Bugetul Public Național

Denumirea	2019	2020	2021	2022	2023
Cheltuieli și active nefinanciare în învățământ, mln.lei <i>(în prețuri curente)</i>	12121,2	12583,1	13398,2	15857,9	18784,4
din totalul cheltuielilor și active nefinanciare, %	18,4	17,2	16,3	15,8	15,9
din PIB,%	5,9	6,3	5,5	5,7	6,3

Sursa: BNS al Republicii Moldova.

Cheltuielile pentru educație din BPN ce revin unui locuitor în anul 2022 au constituit 4531,0 lei comparativ cu 4188,0 lei în anul 2021. Pentru anul 2023 aceste cheltuieli au constituit circa 5500,0 lei comparativ cu anul 2022 (populația la 01.01.2022 fiind de 3250337 persoane), iar în anul 2024 au constituit circa 5686,0 lei comparativ cu anul precedent (populația la 01.01.2023 de 3239054 persoane).

Tabelul 5.5. Cheltuielile pentru învățământ din Bugetul de stat, mln. lei

Învățământ	2022	2023	2024
Cheltuieli și active nefinanciare, total	17566,7	130604,2	133505,1
<i>Învățământ profesional tehnic postsecundar</i>	-	22373,8	23744,3
<i>Învățământ superior</i>	16535,5	98292,4	99472,8
<i>Perfecționarea cadrelor</i>	1031,2	9938,0	10288,0

Sursa: Legea bugetului de stat pentru anii 2022-2024.

Conform Legii nr.418 din 22.12.2023 bugetului de stat pentru anul 2024, al art.19 (g) se redistribuie, la propunerea întemeiată a Ministerului Educației și Cercetării mijloacele alocate pentru finanțarea:

- instituțională a organizațiilor de drept public din domeniile cercetării și inovării între autoritățile administrației publice centrale care exercită calitatea de fondatori ai acestora, în baza metodologiei aprobate de Guvern;
- instituțiilor publice de învățământ profesional tehnic și superior între autoritățile administrației publice centrale care exercită calitatea de fondatori ai acestora, în baza metodologiilor aprobate de Guvern.

Indicatorii care evidențiază eficiența economică a cheltuielilor pentru învățământ sunt:

➤ *la nivel microeconomic:*

- cheltuieli pe un elev sau student (cost unitar);
- rezultate/cheltuieli reflectă momentul compensării cheltuielilor efectuate cu școlarizarea din veniturile realizate de absolvent;
- venit net actualizat reflectă valoarea obținută ca urmare a depășirii cheltuielilor actualizate de către rezultate.

➤ *la nivel macroeconomic:*

- coeficientul eficienței economice a cheltuielilor pentru învățământ;
- termenul de recuperare a cheltuielilor pentru învățământ, perioada de timp în care se recuperează cheltuielile efectuate cu pregătirea cadrelor didactice din sporul de venit național datorat calificării profesionale.

Strategia de dezvoltare „Educația 2030” se va efectua (realiza) prin Programul de implementare pentru anii 2023-2025 și Planului de acțiuni și programe sectoriale corespunzătoare. Costul total al acțiunilor incluse în Program se estimează la 2461,7 mln. lei, din care 233,7 mln. lei sunt prevăzuți în Cadrul Bugetar pe Termen mediu 2023-2025, iar 2228,0 mln. lei reprezintă contribuția partenerilor de dezvoltare. Contribuția partenerilor de dezvoltare este confirmată prin finanțarea de 1035,4 mln. lei.

Conform Hotărârii Guvernului nr.408 din 21.06.2024 principalele măsuri și acțiuni planificate până în anul 2026 sunt:

- modernizarea infrastructurii în instituțiile de învățământ, asigurarea condițiilor necesare de igienă, asigurarea elevilor cu alimentație și manuale în corespundere cu curriculumul școlar;
- dezvoltarea programelor de susținere a elevilor și a studenților capabili de performanțe înalte la studii, inclusiv prin majorarea burselor de merit, premiilor pentru rezultate deosebite obținute la olimpiadele și concursurile internaționale;

- promovarea de inițiative pentru modernizarea și eficientizarea învățământului profesional tehnic cu implicarea angajatorilor și mediului de afaceri;
- susținerea domeniilor prioritare: științe ale educației, inginerie, TIC, medicină și punerea în aplicare a unui sistem de E-admitere în învățământul superior din cadrul Proiectului „Învățământul superior”;
- fondarea Institutului Național pentru Educație și Leadership pentru asigurarea modernizării proceselor de formare inițială și continuă a cadrelor didactice și manageriale.

5.3. Cheltuieli publice pentru cultură, sport, tineret

Conform Legii nr. 413 din 27.05.1999 conceptul *cultură* reprezintă totalitatea modelelor de gândire, simțire și acțiune din sferile materială și spirituală ale societății și produsul valoric al acestora, iar *activitatea culturală* reprezintă activitatea de creare, păstrare, recuperare, protejare, difuzare și utilizare a bunurilor și valorilor culturale.

Cheltuielile pentru cultură și artă sunt cheltuieli pentru întreținerea instituțiilor de cultură și artă, a unor formațiuni artistice și pentru finanțarea unor obiective de artă (teatre, muzee, cinematografe) destinate funcționării Ministerului Culturii.

Statul asigură accesul liber la activitate culturală, la valori și bunuri culturale. În acest scop, acesta:

- a) asigură finanțarea, de la buget, și dezvoltarea bazei tehnico-materiale a instituțiilor de cultură de interes național;
- b) stimulează crearea și activitatea organizațiilor de cultură statale și nestatale, inclusiv ale celor particulare;
- c) creează condiții adecvate pentru educația estetică și învățământul artistic;
- d) asigură, prin intermediul ministerului de profil, finanțarea cheltuielilor aferente acordării voucherelor culturale, în limitele alocațiilor bugetare aprobate prin legea bugetară anuală.

Surse de finanțare a cheltuielilor pentru cultură și artă sunt: autoritatea administrației publice centrale de specialitate sprijină financiar, în limitele alocațiilor bugetare aprobate, proiectele organizațiilor necomerciale din domeniul culturii, selectate în bază de concurs public; persoanele juridice și

fizice, indiferent de cetățenie, au dreptul să creeze, în conformitate cu legislația, fonduri pentru finanțarea culturii.

O parte dintre resursele financiare publice sunt destinate pentru finanțarea serviciilor culturale, artistice, inclusiv pentru întreținerea unor instituții specializate. Resursele financiare destinate culturii și artei, alături de cele pentru învățământ, contribuie la creșterea calității factorului uman, crearea și îmbogățirea nivelului cultural, cultivarea gusturilor și moravurilor estetice, ridicarea gradului de educație și civilizație.

Instituțiile cultural-artistice pentru care sunt destinate aceste resurse: biblioteci, muzee, teatre, case de cultură, presă, edituri, case de filme etc. Activitatea desfășurată de aceste instituții se poate concretiza în anumite bunuri materiale (ce au valoare spirituală) cum sunt: cărțile, filmele, discurile, picturile, sculpturile sau se prezintă sub forma unor servicii cultural-artistice printre care concerte, spectacole de teatru, operă.

Realizarea serviciilor cultural-artistice se poate face în mod gratuit sau cu plată, care nu acoperă costul serviciilor prestate, de aceea e nevoie de subvenții din bugetul statului. Activitățile cultural-artistice sunt finanțate din bugetul statului fie integral, fie parțial. Bugetul de stat reprezintă sursa cea mai importantă de susținere financiară a acțiunilor social-culturale. În afara bugetului, finanțarea cheltuielilor publice pentru cultură și artă se mai realizează din veniturile proprii ale instituțiilor respective, din donațiile unor întreprinderi, firme, din contribuții ale populației.

Cheltuielile bugetare pentru activitatea sportivă și de tineret sunt destinate în primul rând organelor centrale administrative de stat cuprinse în structura organizatorică a Ministerul Educației și Cercetării, a cărui menire este de a orienta și susține educația tinerei generații, potrivit conceptelor recunoscute în statele contemporane. Necesitățile bănești de funcționare și înzestrare ale acestor organe sunt satisfăcute prin finanțarea integrală din bugetul statului a cheltuielilor curente (de personal, pentru materiale și servicii) și a cheltuielilor capitale (pentru investițiile programate).

Conform Legii nr.330 din 25.03.1999 cu privire la cultura fizică și sport, structurile sportului sunt organizații specializate, constituite de persoane fizice sau juridice în scopul organizării și administrării activităților din domeniul culturii fizice și sportului, care se împart astfel :

- asociații sportive;
- cluburi sportive;
- școli sportive;

- centre de pregătire olimpică;
- federații sportive naționale;
- ligi profesioniste;
- Comitetul Național Olimpic și Sportiv;
- centre sportive de pregătire a loturilor naționale;
- Comitetul Paralimpic al Republicii Moldova.

La rândul său, relațiile sportive internaționale sunt un element foarte important în acest domeniu care este reflectat în capitolul VII, art.24. Colaborarea internațională a Legii care stipulează că:

- Organizațiile sportive și sportivii au dreptul să participe la competițiile sportive internaționale, organizate în interiorul, cât și în alte state, respectând statutele federațiilor sportive naționale și ale organismelor internaționale respective.
- Prezentarea loturilor naționale și a sportivilor aparate la competițiile internaționale oficiale, este dreptul exclusiv al federațiilor sportive naționale și al Comitetului Național Olimpic și Sportiv.
- Pot fi înființate structuri ale federațiilor și organizațiilor internaționale, pe probe olimpice și neolimpice, care contribuie, în bază de voluntariat, la dezvoltarea culturii fizice și sportului, inclusiv al celui de performanță.

Cultura fizică la locul de muncă, de trai și de odihnă a populației este un element foarte important în menținerea sănătății și stării de bine a populației, care este inclus și se regăsește în art.13 și anume că:

- 1) Entitățile economice vor prevedea mijloace destinate culturii fizice și sportului și vor crea condiții pentru realizarea dreptului cetățenilor la practicarea culturii fizice și sportului.
- 2) Mijloacele necesare pentru practicarea culturii fizice și sportului la locul de trai, de odihnă și de agrement se alocă din bugetele locale, din contul agenților economici și sponsorilor conform legislației.
- 3) Autoritățile administrației publice locale vor crea condiții pentru practicarea culturii fizice și sportului la locul de trai și de odihnă a populației și vor acorda ajutor organizațiilor sportive.

Cheltuielile totale din BPN în anul 2022 au constituit 2187,8 mln. Lei, fiind cu 219,9 mln. lei mai mult comparativ cu anul 2021 (fiind de 0,9% din PIB). Pentru anul 2023 aceste cheltuieli au constituit circa 2476,7 mln. lei, fiind de 204,4 mln. lei mai mult comparativ cu anul 2022 (fiind de 0,8% din PIB), iar

în anul 2024 a constituit circa 2999,6 mln. lei comparativ cu anul precedent (fiind de 0,9% din PIB).

Suma financiară distribuită pentru anul 2024 este direcționată spre: autoritățile publice locale pentru finanțarea școlilor sportive – 361,2 mln. lei; susținerea activității teatrelor, ciroului și organizațiilor concertistice din subordinea Ministerului Culturii – 281,0 mln. lei; servicii de televiziune, de radiodifuziune și de presă – 221,3 mln. lei; finanțarea activității instituțiilor sportive din subordinea ministerului de resort – 99,1 mln. lei; desfășurarea calendarului acțiunilor sportive – 57,0 mln. lei; acordarea indemnizației de merit pentru oamenii de creație – 35,1 mln. lei; măsuri centralizate de sprijin pentru dezvoltarea domeniului culturii – 28,6 mln. lei; acordarea burselor sportivilor de performanță – 26,0 mln. lei; susținerea activităților de tineret și proiectelor/programelor de granturi pentru tineret – 25,6 mln. lei.

Tabelul 5.6. Cheltuielile pentru cultură sport, tineret, culte și odihnă din bugetul de stat, mln. lei

Indicatori	2022	2023	2024
<i>Cultură, sport, tineret, culte și odihnă</i>	<i>1101920,6</i>	<i>1193896,6</i>	<i>1397755,6</i>
Servicii de sport, tineret și odihnă	475560,3	541937,3	595519,5
Servicii în domeniul culturii	447775,4	457859,3	545211,6
Servicii teleradio și de presă	157535,5	168201,3	221299,9
Alte servicii în domeniul culturii, tineretului, sportului, odihnei și cultelor neatribuite la alte grupe	21049,4	25898,7	35724,6

Sursa: Legea bugetului de stat pentru anii 2022-2024.

O modalitate de valorificare și apreciere a patrimoniului cultural, de odihnă activă și de dezvoltare personală este turismul. Preferințele declarate ale oamenilor se îndreaptă spre turismul familial, cultural, de ieșire în natură și cel istoric (fiecare adunând peste 30% din răspunsuri) (Agenția de Investiții, „Studiul național privind percepțiile moldovenilor față de turismul local”, 2020). Circa 70% din persoane ar dori să viziteze locuri turistice din țară.

O barieră suplimentară în calea valorificării și aprecierii patrimoniului cultural este deficitul de oferte turistice atractive. Prețurile foarte mari aferente atracțiilor turistice interne sunt, pentru 43% din populație, principala barieră în

organizarea unei vacanțe în Republica Moldova, în timp ce alți 31% invocă lipsa de informații despre locurile ce ar putea fi vizitate, iar alți 18% – lipsa obiectivă a unor astfel de locuri atractive (Magenta Consulting, „Studiul național privind percepțiile moldovenilor față de turismul local”, 2020).

Prioritățile strategice ale sectorului în anul 2024 sunt următoarele: protejarea și promovarea patrimoniului cultural național; susținerea dezvoltării industriilor creative în Republica Moldova; dezvoltarea infrastructurii instituțiilor culturale, sportive și de tineret; consolidarea relațiilor interetnice în Republica Moldova; creșterea nivelului de implicare a tinerilor și organizațiilor de tineret în procesele decizionale și dezvoltare a infrastructurii instituțiilor de sport și tineret.

Pentru realizarea principalelor priorități de politici și acțiuni în domeniul culturii, statul asigură funcționarea instituțiilor culturale, organizarea și desfășurarea diferitor activități și evenimente, asigură subvenționarea activității instituțiilor teatral-concertistice, radiodifuzorului public și susține proiectele / programele culturale ale organizațiilor necomerciale.

Conform Cadrelor bugetar pe termen mediu (2024-2026) la compartimentele:

➤ Cultura

principalele măsuri și acțiuni planificate sunt orientate spre:

- promovarea valorilor culturale în rândul tinerilor prin acordarea voucherelor culturale;
- reabilitarea și punerea în valoare a patrimoniului cultural și integrarea acestuia în circuitul cultural-turistic;
- reabilitarea infrastructurii instituțiilor teatral-concertistice;
- digitizarea patrimoniului cultural național;
- accesul universal al populației la o diversitate de servicii media audiovizuale generaliste și tematice;
- conservarea, salvagardarea și punerea în valoare a patrimoniului național cinematografic prin crearea Arhivei Naționale de Film;
- implementarea Programului de investiții în domeniul producției de film și alte opere audiovizuale;
- susținerea proiectelor cinematografice pe bază de concurs și a altor genuri de activitate.

➤ Tineret și sport

- susținerea pregătirii și participării loturilor naționale la campionate în cadrul Calendarului acțiunilor sportive naționale și internaționale;

- susținerea sportivilor, membrilor loturilor naționale prin acordarea premiilor și burselor pentru performanțele deosebite în cadrul competițiilor naționale și internaționale;
- sporirea participării civice și decizionale în rândul tinerilor prin extinderea și diversificarea programelor/proiectelor de granturi oferite organizațiilor de tineret.

Pentru realizarea priorităților în domeniul tineretului și sportului, statul asigură funcționarea școlilor sportive din subordinea Ministerului Educației și Cercetării și a autorităților administrației publice locale, organizarea și desfășurarea diferitor activități sportive, precum și susținerea proiectelor și programelor organizațiilor necomerciale de tineret.

În cadrul Strategiei naționale de dezvoltare „Moldova Europeană 2030” obiectivul general 4 este direcționat spre ridicarea nivelului de cultură și de dezvoltare personală care include următoarele obiective specifice:

- 1) Extinderea accesului la oportunități și activități culturale.
- 2) Punerea în valoare a patrimoniului, tradițiilor și a diversității culturale.
- 3) Asigurarea oportunităților de dezvoltare personală și cetățenie activă.

Conform angajamentelor privind dezvoltarea durabilă urmează să fie implementat următorul obiectiv strategic: elaborarea și implementarea politicilor de promovare a turismului durabil, care să faciliteze crearea de parteneriate public-private, să dezvolte capacitățile instituționale din domeniu ale autorităților publice locale și, respectiv, să creeze locuri de muncă și să promoveze cultura și produsele locale.

5.4. Cheltuieli publice pentru ocrotirea sănătății

Ocrotirea sănătății este unul din serviciile de bază ale unei societăți. Nivelul cheltuielilor în sănătate, ca și a celor în educație, poate fi considerat un indicator rezonabil al gradului de dezvoltare a unei națiuni. Majoritatea statelor cu economii avansate alocă resurse importante pentru finanțarea sectorului de sănătate ca premisă pentru generații cât mai sănătoase și o dezvoltare sustenabilă pe termen lung.

Sănătatea populației, drept unul din cei mai importanți factori ai eficienței economiei naționale, reprezintă o sarcină prioritară în strategia de dezvoltare a societății moderne. Studiarea mecanismelor și modalităților de ocrotire a sănătății populației permite elaborarea unei politici naționale proprii în

domeniul respectiv. Asigurarea medicală ca una din cele mai frecvente modalități de înregistrare a stabilității indicatorilor de sănătate a populației este și una dintre cele mai eficiente în condițiile unui management corect.

Societatea contemporană cunoaște trei sisteme de finanțare a sănătății:

1. *Sistemul german* (Bismark), se bazează pe cotizații obligatorii suportate atât de salariați, cât și de întreprinderi. Cotizațiile sunt mobilizate de casele de asigurări, iar pacienții nu plătesc nimic pentru consultații, tratamente etc.
2. *Sistemul englez*, oferă îngrijiri medicale gratuite pentru toate persoanele și este bazat pe resursele financiare provenite din impozite. Pacienții nu plătesc nimic, dar au obligația de a se înscrie la un medic care primește remunerația de la sistemul național de sănătate.
3. *Sistemul american* se realizează, prin intermediul pieței, inclusiv prin asigurările private de sănătate. Acest sistem este orientat excesiv către intervenții pentru afecțiuni acute, în defavoarea celor profilactice, și se caracterizează prin asigurări individuale pe baze contractuale, iar acordarea serviciilor medicale se face prin sistem privat orientat în mod predominant spre profit.

Sistemul de sănătate al Republicii Moldova este organizat conform principiilor accesului universal la serviciile de sănătate de bază și echității și solidarității în finanțarea serviciilor de sănătate atât de la stat, cât și de către persoane fizice și juridice prin mecanisme obligatorii de asigurări de sănătate.

Cheltuielile pentru sănătate sunt definite drept cheltuielile destinate pentru contractarea bunurilor și serviciilor de sănătate, precum și investițiile în vederea menținerii sau protejării sănătății. Cheltuielile publice pentru sănătate au o tendință de majorare datorită creșterii numărului populației, sporirii duratei medii de viață, modificării structurii demografice și din cauza accentuării factorilor de risc, apariției unor noi tipuri de îmbolnăviri, creșterii costului prestațiilor medicale. De regulă, cheltuielile publice pentru sănătate sunt destinate întreținerii și funcționării instituțiilor sanitare, finanțării unor acțiuni de prevenire a îmbolnăvirilor, de evitare a accidentelor și de educație sanitară, precum și funcționării instituțiilor medicale de stat și private.

Principala sursă de finanțare a cheltuielilor este asigurată de:

- ✓ primele obligatorii de asigurare medicală în sumă fixă sau sub formă de contribuție procentuală la salariu și la alte recompense;

- ✓ transferurile de la bugetul de stat destinate pentru asigurarea persoanelor neangajate cu domiciliul în Republica Moldova și aflate la evidența instituțiilor medicale.

În contextul utilizării cheltuielilor în domeniul sănătății la elaborarea de noi politici trebuie să se țină cont și de multitudinea factorilor non-medicali care afectează direct sau indirect eficiența sistemului de sănătate. Totodată, o atenție deosebită trebuie acordată completării veniturilor bugetare, care ulterior ar putea susține cheltuieli mult mai consistente alocate domeniului dat.

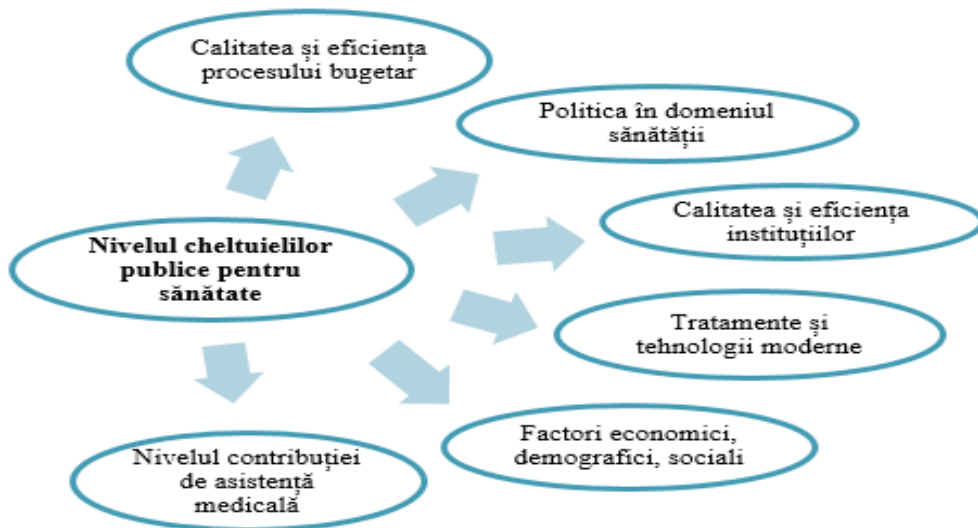


Figura 5.2. Elementele-cheie ce influențează nivelul cheltuielilor destinate ocrotirii sănătății

Sursa: elaborat în baza Sistemul de sănătate din Republica Moldova: necesități reale de consolidare și optimizare, Expert Grup, Centrul Analitic Independent, Chișinău, 2018

Conform Legii nr.1585 din 27.02.1998 cu privire la asigurarea obligatorie de asistență medicală acesta reprezintă un sistem autonom garantat de stat de protecție financiară a populației în domeniul ocrotirii sănătății prin constituirea, pe principii de solidaritate, din contul primelor de asigurare, a unor fonduri bănești destinate pentru acoperirea cheltuielilor de tratare a stărilor condiționate de survenirea evenimentelor asigurate.

În art.5 Principiile de organizare a asigurării obligatorii de asistență medicală al Capitolului II. Sistemul asigurării obligatorii de asistență medicală se organizează și funcționează având la bază anumite principii, evidențiind unele din acestea:

- a) *principiul unicității*, statul organizează și garantează sistemul asigurării obligatorii de asistență medicală bazat pe aceleași norme de drept;
- b) *principiul egalității* tuturor participanților la sistemul de asigurare obligatorie de asistență medicală (plătitori de prime de asigurare obligatorie de asistență medicală, prestatori de servicii medicale și farmaceutice și beneficiari de asistență medicală și farmaceutică) li se asigură un tratament nediscriminatoriu în ceea ce privește drepturile și obligațiile prevăzute de lege;
- c) *principiul solidarității*, plătitorii primelor de asigurare obligatorie de asistență medicală achită contribuțiile respective în funcție de venit, iar persoanele asigurate beneficiază de asistență medicală și farmaceutică în funcție de necesități;
- d) *principiul obligativității*, asiguratul are obligația de a participa la sistemul asigurării obligatorii de asistență medicală, iar drepturile de asigurări medicale se exercită corelativ cu îndeplinirea obligațiilor;
- e) *principiul contributivității*, fondurile de asigurări medicale se constituie pe baza primelor de asigurare achitate de către plătitorii stabiliți de legislație;
- f) *principiul repartiției*, fondurile de asigurări obligatorii de asistență medicală realizate se redistribuie pentru plata obligațiilor ce revin sistemului asigurării obligatorii de asistență medicală, conform legii;
- g) *principiul autonomiei*, sistemul asigurării obligatorii de asistență medicală se administrează de sine stătător, în baza legii, iar prestatorii de servicii medicale și farmaceutice care acordă asistență medicală și farmaceutică în sistemul respectiv activează pe principii de autofinanțare și non-profit;
- h) *principiul transparenței*, fondurile de asigurări obligatorii de asistență medicală se gestionează transparent, prin informarea subiecților asigurării obligatorii de asistență medicală și a persoanelor interesate cu privire la executarea veniturilor și cheltuielilor.

Compania Națională de Asigurări în Medicină conform legii evaluate (art.12 alin.(1)) este o „organizație de stat autonomă, inclusiv cu autonomie financiară, nonprofit”, subordonată Guvernului, obligată „să realizeze [...] asigurarea obligatorie de asistență medicală a cetățenilor Republicii Moldova și a străinilor prevăzuți de prezenta lege” (art.12 alin.(3)). Pentru aceasta CNAM exercită atribuțiile ce țin de: gestionarea fondurilor AOAM; evidența persoanelor

fizice în sistemul AOAM și a primelor de AOAM; contractarea prestatorilor de servicii medicale și farmaceutice; evaluarea și monitorizarea prestatorilor de servicii medicale și farmaceutice contractați. CNAM dispune și de o rețea teritorială de agenții cu statut de filială (art.4 alin.(7)).

CNAM este organizație de stat autonomă, inclusiv cu autonomie financiară, nonprofit și se înființează de Guvern. Menționăm unele obligațiuni stipulate în legislație:

- a) să realizeze asigurarea obligatorie de asistență medicală a cetățenilor și a străinilor prevăzuți în lege; să gestioneze mijloacele fondurilor stabilite în lege;
- b) să atribuie/să suspende persoanelor, în modul stabilit, statutul de persoană asigurată;
- c) să evalueze și să monitorizeze corespunderea cu clauzele contractului de acordare a asistenței medicale (de prestare a serviciilor medicale) a volumului, termenelor, calității și costului asistenței medicale acordate persoanelor asigurate, precum și gestionarea mijloacelor financiare provenite din fondurile asigurării obligatorii de asistență medicală, în limita serviciilor medicale contractate;
- d) să evalueze și să monitorizeze respectarea de către furnizorii de medicamente și dispozitive medicale a prevederilor contractelor încheiate cu asigurătorul;
- e) să apere interesele persoanelor asigurate;
- f) să asigure transparența în procesul decizional în modul stabilit de Legea nr. 239/2008 privind transparența în procesul decizional, ș.a.

În scopul realizării asigurării obligatorii de asistență medicală (art.16), CNAM constituie, din contul mijloacelor totale acumulate, și gestionează următoarele fonduri:

- a) fondul pentru achitarea serviciilor medicale și farmaceutice (fondul de bază);
- b) fondul de rezervă al asigurării obligatorii de asistență medicală;
- c) fondul măsurilor de profilaxie;
- d) fondul de dezvoltare și modernizare a prestatorilor publici de servicii medicale;
- e) fondul de administrare al sistemului de asigurări obligatorii de asistență medicală.

Articolul 5 al Legii nr. 1593 din 26.12.2002 cu privire la mărimea, modul și termenele de achitare a primelor de asigurare obligatorie de asistență medicală

accentuează faptul că: mărimea primelor de asigurare obligatorie de asistență medicală se calculează de către Ministerul Sănătății, conform prevederilor art.17 din Legea cu privire la asigurarea obligatorie de asistență medicală, și se aprobă anual prin legea fondurilor obligatorii de asistență medicală.

Anual în cadrul legii privind (ca ex. Legea nr. 420 din 22.12.2023) fondurile asigurării obligatorii de asistență medicală sunt aprobate sumele ce vor permite de a acoperi cheltuielile planificate. Așadar, pentru anul 2022 în fondurile asigurării obligatorii de asistență medicală s-au aprobat cheltuieli în sumă de 12833,7 mln. lei, cu un deficit de 274,0 mln. lei, iar în anul 2023 suma acestora a constituit 14138,5 mln. lei. Pentru anul 2024 cheltuielile au constituit 15420,0 mln. lei, ce constituie o majorare cu 1281,5 mln. lei față de anul precedent.

Tabelul 5.6. Sinteza fondurilor asigurării obligatorii de asistență medicală pe cheltuieli, mln. lei

Denumirea	2022	2023	2024
Cheltuieli, total <i>inclusiv:</i>	12833,70	14538,36	15420,08
Fondul pentru achitarea serviciilor medicale și farmaceutice (fondul de bază)	12643,89	14329,92	15173,64
Fondul de rezervă al asigurării obligatorii de asistență medicală	10,00	10,00	10,00
Fondul măsurilor de profilaxie	50,00	45,00	55,00
Fondul de dezvoltare și modernizare a prestatorilor publici de servicii medicale	15,00	35,00	50,00
Fondul de administrare al sistemului de asigurări obligatorii de asistență medicală	114,84	118,43	131,43

Sursa: Legea fondurilor asigurării obligatorii de asistență medicală pentru anii 2022-2024

Tabelul 5.7. Cheltuielile pentru ocrotirea sănătății din bugetul de stat, mln. lei

Denumirea	2022	2023	2024
Ocrotirea sănătății	8188,13	9245,78	9138,57
Produse, utilaje și echipament medical	41,36	45,65	45,65
Servicii de ambulator	77,45	81,96	88,04
Servicii spitalicești	365,75	406,66	318,53
Servicii de sănătate publică	974,96	1014,95	1020,81
<i>dintre care transferuri acordate între instituții din cadrul bugetului de stat</i>	1,322	1,750	1,267
Cercetări științifice aplicate în domeniul ocrotirii sănătății	44,44	46,53	48,84
Alte servicii în domeniul sănătății neatribuite la alte grupe	6684,16	7650,01	7616,68

Sursa: Legea bugetului de stat pentru anii 2022-2024

Cheltuielile pentru sănătate și servicii medicale pe cap de locuitor în anul 2022 au constitui - 5896,1 lei, comparativ cu 4192,5 în 2021. În anul 2023 acestea constituie 5137,5 lei, iar în anul 2024 - 7060,3 lei cu o creștere de 1922,8 lei față de anul precedent.

Cea mai mare sumă din BS este direcționată către asigurarea obligatorie de asistență medicală a unor categorii de persoane neangajate pentru care Guvernul are calitate de asigurat(pentru anul 2024 suma este de 6928,6 mln. lei).

Acest sector are ca scop menținerea sănătății, promovarea unui stil de viață sănătos și furnizarea de servicii de calitate sigure, cu acces ușor, egal, fără risc financiar și servicii de calitate. Politica în sectorul sănătății se impune ca o prioritate în cadrul eforturilor pe care le depun Guvernul și societatea civilă în vederea fortificării continue a sănătății populației și redresării situației economico-sociale din țară, creșterii accesului populației la servicii medicale și medicamente de calitate, promovării modului de viață sănătos și activ, a educației pentru sănătate, dezvoltării programelor de prevenire și control al bolilor transmisibile și netransmisibile.

Principalele măsuri și acțiuni planificate în cadrul Hotărârii nr.408 din 21.06.2024 pentru perioada anilor 2024-2026 sunt direcționate spre:

- îmbunătățirea condițiilor de infrastructură și dotarea instituțiilor medico-sanitare publice din țară;

- asigurarea prioritară a serviciilor medicale în cadrul programelor naționale din sectorul sănătății;
- creșterea accesului la medicamente prin lărgirea listei de medicamente compensate și îmbunătățirea politicilor în domeniul medicamentului și al asistenței farmaceutice;
- dezvoltarea programelor de prevenire și control al bolilor transmisibile, inclusiv profilaxia și control și a bolilor netransmisibile, de promovare a sănătății și a educației pentru sănătate;
- dezvoltarea, interconectarea și utilizarea de către toate instituțiile medicale a sistemelor informaționale existente, inclusiv a rețelei medicale electronice;
- sporirea capacității de intervenție rapidă la amenințări și urgențe de sănătate;
- sporirea accesului la servicii medicale de performanță înaltă, prin inițierea construcției spitalului regional în municipiul Bălți;
- creșterea accesibilității pacienților gravi pentru consultare și spitalizare în cadrul IMSP Institutul de Neurologie și Neurochirurgie.

Cheltuielile fondurilor AOAM au fost executate în anul 2023 prin prisma legislației în vigoare și priorităților stabilite pentru acordarea serviciilor medicale necesare populației raportate la capacitățile sistemului de sănătate, dintre care:

- ✓ asigurarea compensării medicamentelor și unor tipuri de dispozitive medicale, inclusiv lărgirea listei și spectrului acestora;
- ✓ procurarea serviciilor medicale acordate în cadrul programelor speciale reieșind din listele de așteptare existente și capacitățile prestatorilor de servicii medicale;
- ✓ procurarea serviciilor medicale aferente tratamentului medical oncologic;
- ✓ acoperirea cheltuielilor pentru protezele individuale și consumabilele costisitoare necesare pentru reabilitarea chirurgicală ș.a.;
- ✓ procurarea serviciilor de înaltă performanță;
- ✓ procurarea serviciilor de îngrijire paliativă, inclusiv prestate de echipele multidisciplinare la domiciliu;
- ✓ procurarea serviciilor de reabilitare cu accent pe reabilitarea specializată;
- ✓ asigurarea măsurilor de profilaxie și prevenire a riscurilor de îmbolnăvire;

- ✓ alocarea mijloacelor financiare pentru dezvoltarea prestatorilor de servicii medicale;
- ✓ acoperirea altor cheltuieli pentru asigurarea bunei funcționări a prestatorilor de servicii medicale în scopul acordării asistenței medicale oportune și calitative populației etc.

Ponderea majoră în totalul cheltuielilor fondurile AOAM în perioada de raportare o deține fondul de bază destinat achitării serviciilor medicale și farmaceutice, în conformitate cu contractele încheiate - 98,7%, urmat de fondul de administrare - 0,8%, fondul măsurilor de profilaxie - 0,3% și fondul de dezvoltare și modernizare a PSM - 0,2%.

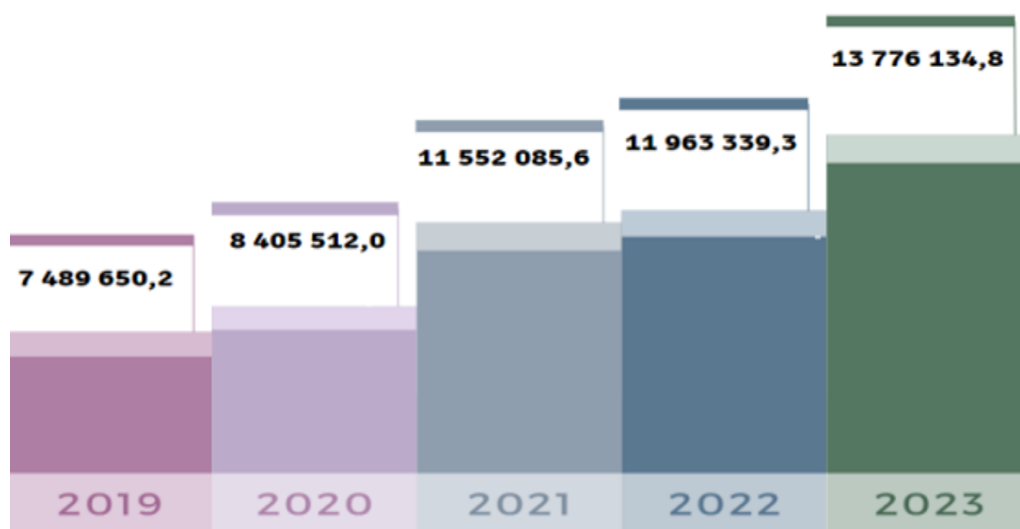


Figura 5.3. Dinamica cheltuielilor fondurilor AOAM

Sursa: Raport de activitate a CNAM pentru anul 2023.

Strategia națională de sănătate „Sănătatea 2030” (SNS) este parte componentă a politicilor social-economice ale statului, orientată spre modernizarea și dezvoltarea pe termen lung a sistemului de sănătate, având o perioadă de implementare.

Structura sistemului de sănătate reprezintă o serie de entități medicale publice și private, precum și agenții publice și autorități implicate în furnizarea, finanțarea, reglementarea și administrarea serviciilor de sănătate.

Raportul OMS privind sănătatea definește șase „pietre de temelie” care formează un sistem de sănătate. Aceste elemente de bază sunt: serviciile de sănătate; forța de muncă în domeniul sănătății; sistemul informatic; medicamentele și dispozitivele medicale; finanțarea; și guvernarea.

Pentru analiza situației și determinarea acțiunilor prioritare de intervenție în îmbunătățirea guvernării sistemului de sănătate este utilizat cadrul TAPIC:

- *Transparență* – aprobarea de decizii clare, motivele lor și factorii de decizie;
- *Responsabilizare* (eng. *Accountability*) – asigurarea că fiecare actor care acționează poartă răspundere pentru acțiunile sale față de alți actori și reieșind din rezultate de obținerea cărora este responsabil, poate fi recompensat sau pedepsit;
- *Participare* – asigurarea că persoanele care sunt afectate de decizii propuse își pot exprima poziția asupra acestora într-un mod care să asigure că cel puțin sunt auzite;
- *Integritate* – sistem în care organizațiile și locurile de muncă/funcțiile sunt clar definite, iar procedurile precum angajarea și contractarea sunt reglementate și clare;
- *Capacitate* – utilizarea expertizei necesare pentru a ajuta factorii de decizie să evite, să identifice și să remedieze eșecurile și consecințele nedorite.

Pentru atingerea scopului SNS – îmbunătățirea nivelului de sănătate al populației prin contribuția activă a unui sistem de sănătate modern și eficient, care răspunde nevoilor fiecărui individ, politica de dezvoltare a sectorului de sănătate se va axa pe următoarele domenii:

- sănătate publică;
- servicii de sănătate;
- medicamente și dispozitive medicale;
- personal medical;
- digitalizarea sistemului de sănătate;
- finanțarea sistemului de sănătate;
- guvernanta sistemului de sănătate.

În cadrul Strategia Națională de Dezvoltare Moldova 2030, compartimentul *Asigurarea condițiilor pentru o viață activă și sănătoasă* este evidențiat faptul că: polița de asigurare obligatorie de asistență medicală nu este suficient de atractivă. Circa 71% dintre respondenți consideră că aceasta nu asigură deținătorului un nivel adecvat de servicii medicale. Plățile neformale reprezintă o problemă majoră a sectorului sănătății, 72% din populație considerând că sunt necesare mijloace băneștii și/sau contacte personale pentru soluționarea problemelor în instituțiile medicale.

Sistemul sănătății se confruntă cu o criză majoră din cauza insuficienței cadrelor medicale și a unei infrastructuri ce nu corespunde necesităților actuale. Gradul de asigurare cu cadre medicale este relativ jos în Republica Moldova, decalajul față de media UE constituind 20% pentru medici și 40% pentru asistentele medicale. Ținând cont că circa 29% dintre medici și 17% asistente medicale sunt pensionari, deficitul cadrelor medicale ar putea în scurt timp submina funcționalitatea sistemului sănătății, care ar putea să se aprofundeze și din motivul exodului personalului medical peste hotare.



Întrebări de autoverificare:

- 1) Enumerați principalele surse de finanțare pentru învățământ.
- 2) Numiți organele ce efectuează procedura de repartizare a cheltuielilor bugetare pentru învățământ.
- 3) Enumerați principiile de fundamentare a politicilor educaționale.
- 4) Descrieți structura cheltuielilor pentru cultură, artă, sport și acțiuni pentru tineret.
- 5) Numiți instituțiile cultural-artistice spre care sunt orientate resursele financiare.
- 6) Enumerați sursele de finanțare a resurselor financiare în cultură și artă.
- 7) Enumerați factorii ce influențează asupra creșterii cheltuielilor pentru sănătate.
- 8) Numiți organizațiile internaționale ce oferă ajutoare pentru sănătate.
- 9) Descrieți menirea resurselor financiare pentru ocrotirea sănătății.
- 10) Numiți obiectivele în cadrul politicii în domeniul ocrotirii sănătății în Republica Moldova.
- 11) Caracterizați starea sistemului de ocrotire a sănătății la nivel național.

TEST GRILĂ:

1. Notați în locul punctelor litera ce corespunde expresiei potrivite:

1., asiguratul are obligația de a participa la sistemul asigurării obligatorii de asistență medicală, iar drepturile de asigurări medicale se exercită corelativ cu îndeplinirea obligațiilor.
2., plătitorii primelor de asigurare obligatorie de asistență medicală achită contribuțiile respective în funcție de venit, iar

persoanele asigurate beneficiază de asistență medicală și farmaceutică în funcție de necesități.

3., statul organizează și garantează sistemul asigurării obligatorii de asistență medicală bazat pe aceleași norme de drept.
4., tuturor participanților la sistemul de asigurare obligatorie de asistență medicală li se asigură un tratament nediscriminatoriu în ceea ce privește drepturile și obligațiile prevăzute de lege.
 - a) *principiul unicității;*
 - b) *principiul obligativității;*
 - c) *principiul solidarității;*
 - d) *principiul egalității.*

2. Selectați fondurile ce sunt gestionate de CNAM din contul mijloacelor totale acumulate:

- a) fondul pentru achitarea serviciilor medicale și farmaceutice (fondul de bază);
- b) fondul de rezervă al asigurării obligatorii de asistență socială;
- c) fondul de dezvoltare și modernizare a prestatorilor publici de servicii social-culturale;
- d) fondul de dezvoltare și modernizare a prestatorilor publici de servicii sociale;
- e) fondul de administrare al sistemului de asigurări obligatorii de asistență medicală;
- f) fondul de rezervă al asigurării obligatorii de asistență socială.

3. Notați în locul punctelor cifra ce corespunde expresiei potrivite (alegeți din variantele propuse):

Cheltuielile pentru acțiunile social-culturale îndeplinesc un important rol și, deoarece din resursele alocate de stat se asigură și copiilor și tinerilor, ridicarea asistență medicală a cetățenilor, se influențează demografică, se asigură un sistem de statală, ridicarea cultural, artistic al membrilor societății.

- | | |
|----------------------|------------------------------------|
| 1. <i>protecție;</i> | 5. <i>nivel;</i> |
| 2. <i>economic;</i> | 6. <i>educație;</i> |
| 3. <i>social;</i> | 7. <i>calificare profesională;</i> |

4. evoluție; 8. instruire.

4. Conform definiției conceptul de „principiul contributivității” reprezintă:

- a) fonduri de asigurări medicale se constituie pe baza primelor de asigurare achitate de către plătitorii stabiliți de legislație.
- b) fonduri de asigurări obligatorii de asistență medicală realizate se redistribuie pentru plata obligațiilor ce revin sistemului asigurării obligatorii de asistență medicală, conform legii.
- c) fonduri de asigurări obligatorii de asistență medicală se gestionează transparent, prin informarea subiecților asigurării obligatorii de asistență medicală și a persoanelor interesate cu privire la executarea veniturilor și cheltuielilor.

5. Stabiliți dacă sunt adevărate următoarele afirmații:

- a) Activitatea culturală reprezintă totalitatea modelelor de gândire, simțire și acțiune din sferele materială și spirituală ale societății și produsul valoric al acestora. **da / nu**
- b) Structura sistemului de învățământ este organizat pe niveluri și cicluri în conformitate cu Clasificarea Internațională Standard a Educației (ISCED-2011). **da / nu**
- c) CNAM este organizație de stat autonomă, inclusiv cu autonomie financiară, nonprofit și se înființează de Guvern. **da / nu**
- d) Pentru analiza situației și determinarea acțiunilor prioritare de intervenție în îmbunătățirea guvernării sistemului social în Republica Moldova este utilizat cadrul TAPIC. **da / nu**

6. Notați în locul punctelor litera care corespunde expresiei potrivite:

- 1. orientat spre cotizații obligatorii suportate atât de salariați, cât și de entitățile economice, sunt mobilizate de casele de asigurări, iar pacienții nu efectuează plăți.
- 2. orientat spre îngrijiri medicale gratuite pentru toate persoanele și este bazat pe resursele financiare provenite din impozite.
- 3. orientat spre intervenții pentru afecțiuni acute, în defavoarea celor profilactice, și se caracterizează prin asigurări individuale pe baze contractuale, iar acordarea serviciilor medicale se face prin sistem privat.

- a) Sistemul german;
- b) Sistemul englez;
- c) Sistemul american.

7. Selectați varianta potrivită, Politica educațională se referă la:

- a) factorul de bază în promovarea valorilor democratice, a asigurării drepturilor omului, a cetățeanului, în dezvoltarea capitalului uman;
- b) pilonul care asigură siguranță și stabilitate în cadrul unui stat, fiind elementul-cheie al reformelor sociale, educaționale și acțiunilor pentru tineret;
- c) conducerea procesului de schimbare și a inovațiilor în sistemul educațional, reprezentând opțiuni materializate în documente oficiale;
- d) cheltuielile destinate acțiunilor educaționale ce sunt acoperite din surse publice sau private, interne sau externe etc.

8. Selectați cheltuielile prezentate ce se atribuie pentru acțiuni social-culturale:

- a) cheltuieli pentru învățământ;
- b) cheltuieli pentru ocrotirea sănătății;
- c) cheltuieli pentru cultură, artă, sport și acțiuni pentru tineret;
- d) cheltuieli pentru asistența socială;
- e) cheltuieli pentru servicii de stat cu destinație generală;
- f) cheltuieli pentru apărare națională.

9. Alegeți și indicați în dreptul afirmațiilor litera care se potrivește, tarifelor la contribuțiile de asigurări sociale de stat obligatorii sunt:

Angajatorul, persoana juridică sau fizică, asimilată angajatorului.

Angajatorul pentru persoanele angajate prin contract individual de muncă.

Angajatorii din agricultură.

- a) 39% la suma salariilor și recompenselor calculate lunar pentru toți angajații – pentru angajatorii autorităților/ instituțiilor bugetare și autorităților/ instituțiilor publice la autogestiune, cu excepția angajatorilor sectorului privat;
- b) 29% la suma salariilor și recompenselor calculate lunar pentru toți angajații – pentru angajatorii autorităților/instituțiilor bugetare și autorităților/ instituțiilor publice la autogestiune, cu excepția instituțiilor de învățământ superior și a instituțiilor medico-sanitare;
- c) 24% la suma salariilor și recompenselor calculate lunar pentru toți angajații.

10. Cheltuielile publice pentru acțiuni social - culturale sunt îndreptate spre:

- a) cheltuieli pentru învățământ;
- a) cheltuieli pentru securitatea națională;
- b) cheltuieli pentru sănătate;
- c) cheltuieli pentru cultură, artă, sport și acțiuni pentru tineret;
- d) cheltuieli pentru securitatea socială;
- e) cheltuieli pentru securitatea economică.

Bibliografie:

1. Armeanic A. Cheltuielile bugetare efectuate pentru instituții și acțiuni social-culturale, Revista națională de drept nr.1, 01.2007, p.35-37
2. Bugetul pentru cetățeni pentru anii 2022-2024, <https://mf.gov.md/>
3. Hristev E., Jemna S., ș.a. Eficiența bugetelor publice în domeniile sociale în Republica Moldova, Centru de asistență pentru autoritățile publice, 2009, Chișinău, 50 p.
4. Haneu-Munteanu E. Politici educaționale, suport de curs, Universitatea Pedagogică de Stat Ion Creangă, Chișinău, 2019, 121 p.
5. Hotărârea Guvernului nr. 387 din 14.06.2023 cu privire la aprobarea Strategiei naționale de sănătate „Sănătatea 2030”, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=138493&lang=ro
6. Educația în Republica Moldova, ediția 2024, Biroul Național de Statistică al Republicii Moldova, <https://statistica.gov.md>
7. Ganea V., Copăceanu C. Cheltuielile publice pentru sănătate în Republica Moldova și România: realități și posibilități de optimizare, Revista Economie și management, 2015, p.74-80
8. Legea nr.315 din 17.11.2022 pentru aprobarea Strategiei naționale de dezvoltare „Moldova Europeană 2030”, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=134582&lang=ro
9. Lungu D. Impactul cheltuielilor publice asupra dezvoltării economico-sociale a mediului rural. Ediția 71, Chișinău. Universitatea Agrară, 2018, p. 64-65
10. Moșteanu T. ș.a. Finanțele publice, Editura universitară, București, 2005, 360 p.

11. Pîntea D., Gumene I. Analiza cheltuielilor destinate ocrotirii sănătății în Republica Moldova, Expert Grup, Centrul Analitic Independent, Chișinău, 2016, p.26
12. Raport de activitate a Companiei Naționale de Asigurări în Medicină, 2023, 100 p.
13. Raport de evaluare ex-post de impact a Legii r.1585/1998 cu privire la asigurarea obligatorie de asistență medicală și a Legii nr.1593/2002 cu privire la mărimea, modul și termenele de achitare a primelor de asigurare obligatorie de asistență medicală.
14. Strategia de dezvoltare „Educația 2030”, https://gov.md/sites/default/files/document/attachments/subiect-02-nu-900-mec-2022_1.pdf
15. Sistemul de sănătate din Republica Moldova: necesități reale de consolidare și optimizare, Expert Grup, Centrul Analitic Independent, Chișinău, 2018, <https://www.expert-grup.org/>
16. Ulian G., Doga-Mîrzac M., Rotaru L., Finanțe publice, note de curs și aplicații practice, Ediția II, Universitatea de Stat din Moldova, Chișinău 2012, 295 p.
17. Ulian G., Șestacovscaia A., Doga-Mîrzac M., Rotaru L., Gherjavca S., Scripliu E., Finanțe. Universitatea de Stat din Moldova, Chișinău 2009, 175 p.

TEMA 6. CHELTUIELI PUBLICE PENTRU ACȚIUNI ȘI OBIECTIVE ECONOMICE

6.1. *Caracteristica generală a cheltuielilor publice pentru acțiuni și obiective economice*

6.2. *Sursele de finanțare a cheltuielilor publice pentru acțiuni și obiective economice*

6.3. *Cheltuieli publice pentru cercetare-dezvoltare*

Rezultatele învățării preconizate a fi atinse:

RI6 identifica resursele financiare, în vederea stabilirii structurii optime de finanțare.

Abilități:

- *a cunoaște cheltuielile publice pentru acțiuni și obiective economice;*
- *a cunoaște cheltuielile publice pentru cercetare-dezvoltare;*
- *a determina nivelul, structura și dinamica cheltuielilor publice pentru acțiuni și obiective economice;*
- *a identifica sursele de finanțare a cheltuielilor publice pentru acțiuni și obiective economice;*
- *a descrie factorii de influență a cheltuielilor publice pentru acțiuni și obiective economice.*

Concepte-cheie: *cheltuieli publice pentru acțiuni și obiective economice, cheltuieli publice pentru cercetare-dezvoltare, produsul intern brut.*

6.1. Caracteristica generală a cheltuielilor publice pentru acțiuni și obiective economice

Cheltuielile privind activitatea economică sunt destinate finanțării regiilor publice (autonome) sau societăților comerciale cu capital de stat privat sau mixt, fermierilor și altor mici întreprinzători, sau vizează acțiuni sau obiective importante pentru fiecare țară. Se cunosc mai multe pârghii folosite de stat pentru a interveni în viața economică:

- cheltuieli publice ca mijloc de stimulare a activității economice,
- încheierea de contracte cu agenți economici pentru realizarea de achiziții publice,
- impunerea anumitor comportamente pe piață,

- ajutarea întreprinderilor mici și mijlocii.

Formele ajutoarelor financiare ale statului ca mijloc de stimulare a activității economice sunt directe și indirecte. Cele directe acționează ca mijloc de intervenție și ajutor, iar cele indirecte, sprijină din punct de vedere economic sau social întreprinderile, dar nu prin transferuri bănești.

Principalele ajutoare financiare directe sunt:

- subvențiile;
- investițiile;
- împrumuturile cu dobândă subvenționată;
- ajutoarele financiare pentru difuzarea de informații, studii de marketing;
- organizare de expoziții;
- avansurile rambursabile.

Principalele ajutoare financiare indirecte sunt:

- avantajele fiscale (cheltuieli financiare);
- împrumuturile garantate de stat.

În cadrul acestei categorii sunt incluse cheltuielile care se referă la finanțarea obiectivelor și activităților cu caracter economic din întreprinderile sectorului public și la subvenționarea unor întreprinderi cu proprietate privată sau mixtă.

Din punct de vedere al conținutului economic aceste cheltuieli au caracter complex, unele reprezintă cheltuielile curente de desfășurare a activității economice, iar altele constituie cheltuieli de capital.

În cadrul clasificării ONU, cheltuielile pentru obiective economice țin de ramurile:

- industrie extractivă, energie, combustibil, industrie prelucrătoare, construcții;
- agricultură, silvicultură, pescuit, vânătoare;
- transporturi și comunicații;
- alte servicii.

Cheltuielile pentru obiective și acțiuni economice constituie o pondere mai mică în cadrul cheltuielilor publice în țările dezvoltate (circa 10%) și o pondere mai mare în țările în curs de dezvoltare. Aceasta se datorează tendințelor țărilor în curs de dezvoltare de a reduce decalajele mari care le separă de țările industrializate.

6.2. Sursele de finanțare a cheltuielilor publice pentru acțiuni și obiective economice

Întreprinderile cu activități economice cu capital de stat sunt obligate să-și acopere cheltuielile din venituri proprii și numai dacă este justificat motivul de incapacitatea de a-și acoperi cheltuielile, statul este la dispoziția acestor întreprinderi.

După sursele de finanțare cheltuielile pentru acțiuni și obiective economice se grupează în:

- cheltuieli acoperite din costul de producție;
- cheltuieli ce se acoperă din venituri;
- cheltuieli de investiții acoperite din fondul dezvoltare-cercetare;
- cheltuieli acoperite din fonduri speciale.

Dacă cheltuielile de producție a întreprinderilor cu capital de stat se acoperă din sursele proprii în mare parte, atunci cheltuielile pentru investiții sunt finanțate din toate trei surse: credite bancare, resurse proprii și alocații bugetare.

Pentru anumite programe economice de interes național, cum ar fi re tehnologizarea întreprinderilor, cheltuielile pot fi finanțate din fonduri speciale. Acestea pot avea forma fondurilor extrabugetare.

Pe lângă finanțarea sectorului public, cheltuielile cu caracter economic privesc și acordarea de avantaje pentru dezvoltarea și consolidarea unor ramuri, ce prezintă interes economic și social național (agricultura, silvicultura, cercetarea științifică, protecția mediului înconjurător etc.). Pentru asemenea scopuri se finanțează prin alocații bugetare activitatea unor instituții, direcții agricole, silvice, rezervații, sisteme de irigare, care funcționează pe principiul instituțiilor publice.

Subvențiile se pot acorda direct pentru acoperirea unor pierderi, atunci când prețurile formate în mod liber pe baza raportului dintre cerere și ofertă, în condițiile de concurență, nu reușesc să acopere cheltuielile din cauze obiective. Asemenea subvenții se pot acorda sub forma acoperirii diferențelor de preț la unele produse, susținerii și garantării prețurilor produselor agricole, acoperirea costurilor ridicate din unitățile economice, transporturi și altele.

În afară de sursele enumerate mai sus acțiunile și obiectivele economice sunt finanțate pe seama primelor de export.

Primele de export sunt practicate pentru încurajarea exportului de mărfuri, în concordanță cu interesele economice și politice ale statului, precum și pentru protejarea economiei de concurență străină. Formele pe care le îmbracă

primele de export sunt: primele de export în bani, restituirea unei părți din impozitele și taxele plătite de exportatori, avantajele valutare.

Primele de export în bani se stabilesc ca sume fixe pe unitate de marfă exportată. Statul poate suporta și eventualele pierderi ale exportatorului.

Restituirea impozitelor plătite sau renunțarea la impozitele datorate de către exportatori, precum și reducerea tarifului pentru transportul mărfurilor pe calea ferată proprietate de stat nu reprezintă cheltuieli propriu-zise, ci renunțarea de către stat la o parte din veniturile sale bugetare în favoarea exportatorilor.

Avantajele valutare constau în faptul că statul îngăduie exportatorilor să rețină o parte din valuta încasată de ei la exportul de mărfuri sau la prestațiile de servicii către partenerii externi.

În concluzie se poate de spus, că anumite subramuri economice, unele întreprinderi, indiferent de forma de proprietate, pot primi sprijin temporar din partea statului prin subvenții, diferențe de preț, prime de export, facilități fiscale ori anumite avantaje pe linia creditului bancar.

6.3. Cheltuieli publice pentru cercetare-dezvoltare

Cheltuielile publice pentru cercetare-dezvoltare cuprind:

- cheltuieli privind dezvoltarea cercetării fundamentale, adică dezvoltarea cunoașterii într-un anumit domeniu al științei;
- cheltuieli privind finanțarea cercetărilor practice aplicative, ce au ca scop crearea tehnologiilor și produselor noi;
- cheltuieli privind dezvoltarea ce țin de verificarea posibilităților de obținere a noi produse, tehnologii pe scara internațională.

Aceste cheltuieli sunt finanțate parțial din bugetul statului, din fondurile întreprinderilor private sau instituțiilor de învățământ superior. În țările dezvoltate aceste cheltuieli se acoperă la 30-60% din bugetul de stat, în țările în curs de dezvoltare 50-90%.

În domeniul economic se distinge o grupă specială de cheltuieli: de cercetare-dezvoltare. Această grupă include:

- cheltuieli privind finanțarea cercetării fundamentale, care au drept obiectiv dezvoltarea cunoașterii într-un anumit domeniu al științei;
- cheltuieli privind fundamentarea cercetării aplicative, prin care se urmărește crearea de produse și tehnologii noi;

- cheltuieli privind dezvoltarea, prin care se realizează verificarea posibilităților de obținere a noi produse și tehnologii pe scară internațională.

Resursele financiare de finanțare a cheltuielilor cu cercetarea științifică provin din bugetul statului, din fondurile întreprinderilor private, din fondurile proprii ale instituțiilor de cercetare.

Finanțarea cheltuielilor privind cercetarea-dezvoltarea prezintă particularități de la o țară la alta. În unele țări statul finanțează din fondurile sale o parte considerabilă a acestor cheltuieli, în altele – într-o măsură mai mică. Acele state ce-și asumă finanțarea cheltuielilor pentru cercetările științifice își asumă supremația în domeniul economic. Finanțarea diferitor cercetări științifice duce la apariția decalajelor dintre țări. Decalajele științifice și tehnologice existente între țările industriale și cele în curs de dezvoltare adâncesc și mai mult inegalitatea dintre acestea.

Determinarea eficienței economice a cheltuielilor pentru acțiuni și obiective economice

Eficiența cheltuielilor privind acțiunile economice ce se determină pe baza metodelor de analiză, cost-avantaj și cost-eficacitate. Aici trebuie de verificat:

1. definirea clară a obiectivelor ce trebuie atinse;
2. identificarea resurselor posibile și a mijloacelor tehnice ce vor fi folosite și a celor alternative;
3. determinarea costurilor și avantajelor pe care le prezintă fiecare din aceste alternative;
4. compararea costurilor și avantajelor.

În calcularea eficienței cheltuielilor se utilizează indicatorii previzionali, acei indicatori de orientare anticipată a activităților economice și indicatorii reali pe care i-am obținut.

Elaborarea modelelor de analiză trebuie să țină cont de fazele prin care trece fiecare obiectiv și anume:

- faza de studiu;
- faza realizării propriu – zise;
- exploatarea.

Eficiența cheltuielilor pentru obiective și acțiuni economice se stabilește ca raport dintre indicatorii de efort sau ca rezultatul primit la avantajul economic (costul de producție).

Indicatorul de efect reprezintă producția marfă, valoarea adăugată, profitul și încasările din export.

Efectuarea de cheltuieli publice cu acțiuni economice necesită fundamentarea volumului de resurse necesare realizării diferitelor obiective economice. Această fundamentare se bazează pe o documentație specifică, presupunând luarea în considerare a factorilor tehnici și economici, atât prin prisma nevoilor de resurse financiare, cât și prin prisma rezultatelor ce urmează.

Indicatorul de efort – investițiile, costurile de producție, importurile, tipuri de muncă. Finanțarea acestor cheltuieli se face în corespundere cu prognoza dezvoltării social – economice a statului. Mijloacele alocate din buget au destinații strict determinate și nu pot fi folosite în alte scopuri. Finanțarea acestor cheltuieli cu caracter economic se face continuu, trimestrial în corespundere cu prevederile bugetului, pe ministere, departamente, întreprinderi, organizații, conform clasificării bugetare și planului de finanțare. Finanțarea mijloacelor de buget nu se rambursează. Întreprinderile și instituțiile publice sunt obligate să folosească cu eficiență maximă, ca regulă în primul rând resursele proprii și mijloacele împrumutate.

Metode de finanțare a cheltuielilor sunt:

- finanțarea cheltuielilor din venituri proprii;
- finanțarea prin procurarea fondurilor pe piața capitalurilor;
- finanțare prin emisiunea de obligațiuni și alte hârtii de valoare;
- finanțarea prin alocații bugetare;
- finanțarea prin subvenționarea nemijlocită, pentru acoperirea unor pierderi (subvenții sub forma acoperirii diferențelor de preț la unele produse agricole pentru susținerea prețurilor la producția agricolă a fermierilor);
- înlesniri fiscale pe plan intern și taxe vamale pe plan extern.

La finanțarea acțiunilor și obiectivelor economice statul urmărește următoarele scopuri:

- dezvoltarea unor ramuri prioritare ale economiei naționale;
- salvarea de la faliment al unor întreprinderi;
- stimularea acțiunilor de cercetare-dezvoltare în științele fundamentale și aplicative;
- dezvoltarea, restructurarea și modernizarea agriculturii;
- reducerea șomajului;
- stimularea exportului.



Întrebări de autoverificare:

- 1) Ce reprezintă cheltuielile publice pentru cercetare?
- 2) Care este importanța cheltuielilor publice pentru cercetare?
- 3) Care sunt domeniile de cercetare incluse în cheltuielile publice pentru cercetare?
- 4) Care sunt fazele de fundamentare a cheltuielilor publice pentru obiective și acțiuni economice?
- 5) Care sunt sectoarele economice care beneficiază de finanțare de la bugetul de stat al Republicii Moldova?
- 6) Prin ce se caracterizează ajutoarele financiare acordate de stat întreprinderilor?
- 7) Prin ce se caracterizează cheltuielile publice pentru obiective și acțiuni economice în țările cu economie dezvoltată și țări în curs de dezvoltare?
- 8) Prin ce se caracterizează subvențiile și pentru ce tipuri de activități sunt acordate ele?
- 9) Care sunt pârghiile de politică financiară și monetar-creditară implementate de Guvernul Republicii Moldova pentru susținerea dezvoltării sectorului real al economiei?
- 10) Care sunt sursele de finanțare a cheltuielilor legate de protecția mediului?
- 11) Care sunt instrumentele de protejare a mediului înconjurător?

TEST GRILĂ:

1. Notați în locul punctelor litera care corespunde expresiei potrivite (alegând din variantele propuse):

- a) ... sumă prevăzută în bugetul public pentru a susține o activitate de interes național.
- b) ... plasarea capitalului în întreprinderi industriale, agricole, comerciale ș.a. cu scopul obținerii de profit.
- c) ... mărește puterea concurențială a produselor unei țări pe piețele externe.
- d) ... sume fixe pe unitate de marfă exportată.

- ✓ primă de export
- ✓ subvenție

✓ subvenție pentru export

2. Notați în locul punctelor litera care corespunde expresiei potrivite:

- a) ... activitate de cercetare ce se bazează pe cunoștințe deja acumulate, provenite din cercetări sau experiențe.
- b) ... activitate experimentală sau teoretică ce urmărește extinderea limitelor cunoașterii omului și acumularea cunoștințelor privind aspectele fundamentale ale fenomenelor sau faptelor observate.
- c) ... achiziționează cunoștințe noi, pentru ca acestea să fie aplicate în practică.

- ✓ cercetare aplicativă
- ✓ cercetare fundamenatlă
- ✓ cercetare de dezvoltare

3. Grupați corect care din indicatorii enumerați se referă la:

- a) Subvenții;
- b) investiții capitale în construcții;
- c) subsidii;
- d) pregătirea și desfășurarea activității economice;
- e) procurări de mașini, utilaje, echipament;
- f) acoperirea costului de producție, prestării serviciilor ș.a..

4. Alegeți varianta corectă, sursele de finanțare a cheltuielilor legate de protecția mediului:

- a) fondurile agenților economici;
- b) fondurile instituțiilor de cercetare;
- c) fondurile bugetare;
- d) fondurile specializate;
- e) fondurile de pensii.

5. Alegeți varianta corectă, fazele de fundamantare a cheltuielilor publice pentru obiective și acțiuni economice:

- a) definirea obiectivelor ce trebuie să fie atinse;
- b) efecte sporite la un anumit efort;
- c) identificarea resurselor de finanțare;
- d) asigurarea alocațiilor de fonduri necesare în timpul fazelor nefavorabile ale ciclului economic.

6. Alegeți varianta de răspuns, sursele de finanțare a cheltuielilor pentru obiective și acțiuni economice sunt:

- a) fondul extrabugetar;

- b) fondul de rezervă;
- c) fondul asigurărilor sociale de stat;
- d) subvențiile;
- e) primele de export.

7. Alegeți varianta corectă, ajutoarele financiare se acordă pentru:

- a) acoperirea unor pierderi cauzate de neîndeplinirea de către parteneri a obligațiilor contractuale;
- b) acoperirea costurilor ridicate;
- c) organizarea expozițiilor;
- d) obținerea profitului din diferența de curs valutar;
- e) studii de marketing.

Bibliografie:

1. Cioponea M. Finanțe publice și fiscalitate. Curs în tehnologie ID–IFR. București: Editura Fundației România de Mâine, 2014. 173 p.
2. Hîncu R. și alții. Finanțe publice. Chișinău: Editura ASEM, 2005. 188 p.
3. Ковалев В. Финансы. Москва: Издательство „Проспект”, 2007. 626 p.
4. Manolescu Gh. Buget – abordare economică și financiară. București: Editura Economica, 1997. 368 p.
5. Matei G. Finanțe generale. Craiova: Editura MONDO – EC, 1994. 299 p.
6. Musgrave Richard A., Musgrave Peggy, Kullmer L. Die öffentlichen Finanzen in Theorie und Praxis. J.C.B. Mohr (Paul Siebeck) Tübingen 1993, p. 4-5.
7. Secrieru A. Finanțe publice: Instrumente și mecanisme financiare de intervenție guvernamentală. Chișinău: Editura Epigraf, 2004, 424 p.
8. Văcărel Iu. și alții. Finanțe publice. Ediția a III-a. București: Editura Didactică și Pedagogică R. A., 2002. 741 p.
9. Văcărel Iu. și alții. Finanțe publice. Ediția a IV-a. București: Editura Didactică și Pedagogică, 2003. 666 p.

TEMA 7. CHELTUIELI PUBLICE PENTRU SERVICII DE STAT CU DESTINAȚIE GENERALĂ, MENȚINEREA ORDINII PUBLICE ȘI SECURITATEA NAȚIONALĂ, APĂRARE

7.1. Conținutul și rolul cheltuielilor publice pentru servicii de stat cu destinație generală

7.2. Conținutul și rolul cheltuielilor publice pentru apărare (militare)

Rezultatele învățării preconizate a fi atinse:

RI6 identifica resursele financiare în vederea stabilirii structurii optime de finanțare.

Abilități:

- a cunoaște cheltuielile publice pentru servicii de stat cu destinație generală;
- a cunoaște cheltuielile publice pentru apărare (militare);
- a determina nivelul, structura și dinamica cheltuielilor publice pentru servicii de stat cu destinație generală;
- a identifica sursele de finanțare a cheltuielilor publice pentru servicii de stat cu destinație generală;
- a identifica factorii de influență a cheltuielilor publice pentru servicii de stat cu destinație generală.

Concepte-cheie: cheltuieli publice pentru servicii de stat cu destinație generală, cheltuieli publice pentru apărare (militare), produsul intern brut.

7.1. Conținutul și rolul cheltuielilor publice pentru servicii de stat cu destinație generală

Cheltuielile publice generale sunt asigurate de instituțiile publice și anume:

- organe ale puterii și administrației de stat, care includ: președenția țării, organele puterii legislative, organele judecătorești și organele puterii executive;
- organe de ordine publică (poliția, securitatea, serviciile pompierilor, apărare civilă).

Organele de stat sunt stabilite prin constituție și legi speciale.

Funcțiile acestor organe sunt:

- adoptarea și urmărirea respectării constituției;
- adoptarea legilor;
- îndeplinirea sarcinilor guvernelor;
- conducerea armatei;
- acreditarea ambasadelor;
- coordonarea relațiilor politice externe;
- coordonarea relațiilor financiare, comerciale și culturale interne și externe;
- formularea și îndeplinirea politicii statului;
- asigurarea îndeplinirii legilor și altor acte normative;
- depistarea infracțiunilor;
- soluționarea litigiilor;
- desfășurarea activității de gospodărie comunală;
- menținerea ordinii publice.

Nivelul cheltuielilor publice generale depinde de structura aparatului de stat, numărul persoanelor ce alcătuiesc acest aparat de stat, gradul de înzestrare tehnică a instituțiilor publice, de raportul dintre deferite grupe sociale, de probleme economice și politice.

Structura cheltuielilor publice generale este redată de ponderea lor în totalul cheltuielilor publice. În țările dezvoltate cheltuielile publice privind serviciile generale sunt mai mici de 10% din totalul cheltuielilor publice. În țările în curs de dezvoltare ponderea acestor cheltuieli alcătuiesc peste 10%. Din punct de vedere economic cheltuielile privind serviciile publice generale reprezintă un consum public de PIB.

Cheltuielile privind serviciile generale după clasificarea economică includ:

- cheltuieli curente, ce alcătuiesc 85% din totalul cheltuielilor;
- cheltuieli de capital.

Evoluția cheltuielilor publice generale în timp cuprinde creșterea acestor cheltuieli din următoarele cauze:

- creșterea absolută a populației;
- creșterea gradului de urbanizare;
- schimbarea comportamentului populației.

Aceste cheltuieli dețin ponderi reduse în totalul cheltuielilor publice sau în PIB în majoritatea țărilor.

Totuși în cazul acestei grupe de cheltuieli s-ar putea de redus într-o măsură oarecare nivelul lor, dat fiind faptul că acestea sunt cheltuielile neproductive.

7.2. Conținutul și rolul cheltuielilor publice pentru apărare (militare)

Cheltuielile militare se fac pentru întreținerea armatelor, desfășurarea acțiunilor militare, pentru acțiuni de cercetare-dezvoltare în domeniul militar, efectuarea evenimentelor în scop militar, întreținerea armatei, lichidarea consecințelor conflictelor, pentru dotarea cu armament și tehnică de lucru.

Cheltuielile privind apărarea, pentru dominarea economică a altor popoare, menținerea influenței politice formează cheltuielile militare, care au un caracter neproductiv. Ele se suportă din resurse financiare publice, sunt finanțate din bugetul de stat, sau din blocurile și alianțele militare internaționale.

Cheltuielile militare se împart în:

- cheltuieli militare directe, care includ procurarea de armament și tehnică, întreținerea armatei, flotei maritime și aeriene;
- cheltuieli militare indirecte, care includ lichidarea urmărilor războaielor, plățile aferente datoriilor militare, plățile pensiilor pentru invalizii de război, orfani și văduve;
- cheltuieli pentru finanțarea cercetărilor științifice și pentru perfecționarea tehnicii.

Întrebări de autoverificare:



- 1) Ce reprezintă cheltuielile publice pentru apărare?
- 2) Care este importanța cheltuielilor publice pentru apărare?
- 3) Care sunt organele ce sunt incluse în componența autorității publice generale?
- 4) Care sunt factorii care influențează nivelul cheltuielilor publice pentru apărare?
- 5) Care sunt cheltuielile care consumă o parte din PIB și sunt neproductive?
- 6) Prin ce se caracterizează situația la momentul actual și care sunt problemele cu care se confruntă domeniul militar în Republica Moldova?

- 7) Prin ce se caracterizează indicatorii cu care se poate aprecia indirect eficiența cheltuielilor pentru servicii publice generale?
- 8) Care sunt factorii care influențează nivelul și volumul cheltuielilor publice privind serviciile publice generale?
- 9) Care sunt factorii de care depinde mărimea cheltuielilor publice privind serviciile publice generale?
- 10) Care sunt sursele de finanțare a cheltuielilor pentru apărare?
- 11) Care sunt factorii care influențează nivelul și volumul cheltuielilor pentru apărare?

TEST GRILĂ:

1. Cheltuielile publice generale sunt asigurate de instituțiile publice și anume:

- a) organe ale puterii și administrației de stat, care includ: președenția țării, organele puterii legislative, organele judecătorești și organele puterii executive;
- b) organe de ordine publică (poliția, securitatea, serviciile pompierilor, apărare civilă).

2. Organele de stat:

- a) sunt stabilite prin constituție și legi speciale;
- b) nu sunt stabilite prin constituție și legi speciale.

3. Funcțiile organelor de stat sunt:

- a) adoptarea și urmărirea respectării constituției;
- b) adoptarea legilor;
- c) înfăptuirea sarcinilor guvernelor;
- d) conducerea armatei;
- e) acreditarea ambasadelor;
- f) coordonarea relațiilor politice externe;
- g) coordonarea relațiilor financiare, comerciale și culturale interne și externe;
- h) formularea și îndeplinirea politicii statului;
- i) asigurarea înfăptuirii legilor și altor acte normative;
- j) depistarea infracțiunilor;
- k) soluționarea litigiilor;
- l) desfășurarea activității de gospodărie comunală;
- m) menținerea ordinii publice.

4. Nivelul cheltuielilor publice generale:

- a) depinde de structura aparatului de stat, numărul persoanelor ce alcătuiesc

aceste aparate de stat, gradul de înzestrare tehnică a instituțiilor publice, de raportul dintre deferite grupe sociale, de probleme economice și politice;

- b) nu depinde de structura aparatului de stat, numărul persoanelor ce alcătuiesc aceste aparate de stat, gradul de înzestrare tehnică a instituțiilor publice, de raportul dintre deferite grupe sociale, de probleme economice și politice.

5. Politica promovată în domeniul cheltuielilor publice presupune:

- a) destinația cheltuielilor;
- b) stabilirea mărimii și structurii cheltuielilor;
- c) stabilirea impozitelor generale de stat;
- d) determinarea obiectivelor care trebuie atinse;
- e) stabilirea surselor de finanțare a cheltuielilor.

6. Evoluția cheltuielilor publice generale în timp cuprinde creșterea acestor cheltuieli din următoarele cauze:

- a) creșterea absolută a populației;
- b) creșterea gradului de urbanizare;
- c) schimbarea comportamentului populației.

7. Stabiliți dacă sunt adevărate următoarele afirmații:

- a) Mărimea cheltuielilor publice privind serviciile publice generale depinde de structura aparatului de stat, de numărul persoanelor ce alcătuiesc acest aparat, de gradul de înzestrare tehnică a instituțiilor publice, de raporturile existente între diferite categorii sau grupuri sociale, de problemele politice economice și sociale. **da / nu**
- b) Mărimea cheltuielilor publice privind serviciile publice generale nu depinde de structura aparatului de stat, de numărul persoanelor ce alcătuiesc acest aparat, de gradul de înzestrare tehnică a instituțiilor publice, de raporturile existente între diferite categorii sau grupuri sociale, de problemele politice economice și sociale. **da / nu**
- c) Politica soldului bugetar, care este o componentă esențială a politicii bugetare, deoarece numai pe seama bugetului se fundamentează opțiunile sau deciziile corespunzătoare acestei politici. **da / nu**

8. Politica bugetară include:

- a) politica de cheltuieli, inclusiv prioritățile stabilite în baza documentelor de planificare strategică;
- b) politica în domeniul datoriei de stat;
- c) analiza riscurilor bugetar-fiscale ce pot avea efect substanțial asupra situației bugetar-fiscale.

9. Cheltuielile militare se împart în:

- a) cheltuieli militare directe, care includ procurarea de armament și tehnică, întreținerea armatei, flotei maritime și aeriene;
- b) cheltuieli militare indirecte, care includ lichidarea urmărilor războaielor, plățile aferente datoriilor militare, plățile pensiilor pentru invalizii de război, orfani și văduve;
- c) cheltuieli pentru finanțarea cercetărilor științifice și pentru perfecționarea tehnicii.

10. Cheltuielile privind apărarea se suportă din:

- a) resurse financiare publice;
- b) bugetul de stat;
- c) blocurile și alianțele militare internaționale.

Bibliografie:

1. Cioponea M. Finanțe publice și fiscalitate. Curs în tehnologie ID–IFR. București: Fundația România de Mâine, 2014. 173 p.
2. Secieru A. Finanțe publice: Instrumente și mecanisme financiare de intervenție guvernamentală. Chișinău: Epigraf, 2004, 424 p.
3. Văcărel Iu. și alții. Finanțe publice. Ediția a III-a. București: Editura Didactică și Pedagogică R. A., 2002. 741 p.
4. Văcărel Iu. și alții. Finanțe publice. Ediția a IV-a. București: Editura Didactică și Pedagogică, 2003. 666 p.

TEMA 8. SISTEMUL RESURSELOR FINANCIARE PUBLICE

8.1. Conținutul economic al resurselor financiare publice

8.2. Componentele resurselor financiare publice

Rezultatele învățării preconizate a fi atinse:

RI7 utiliza metode și politici de gestiune a resurselor financiare în scopul optimizării structurii lor.

Abilități:

- a cunoaște conceptul de resurse financiare publice;
- a cunoaște factorii de influență a resurselor financiare publice;
- a identifica modalitățile de constituire a resurselor financiare publice reflectate în indicatorii bugetari;
- a cunoaște clasificarea resurselor financiare publice și punctele de vedere din perspectiva cărora se realizează această clasificare;
- a analiza rolul resurselor financiare publice aflate la dispoziția autorităților publice necesare realizării obiectivelor economice și sociale.

Concepte-cheie: resurse financiare publice, produsul intern brut, bunuri și servicii publice, mijloace bănești.

8.1. Conținutul economic al resurselor financiare publice

Resursele financiare publice pot fi abordate ca un sistem sui generis având în vedere specificitatea lor și legăturile ce se stabilesc între procesele de formare și utilizare ale acestora. În raport cu caracterul public al nevoilor cărora le sunt destinate, aceste resurse alcătuiesc un tot menit să satisfacă cererea de consum impusă de funcționarea normală a instituțiilor și organismelor publice, inclusiv a entităților administrativ-teritoriale. Ele se integrează firesc în ansamblul resurselor economice destinate consumului intern, formării de capital sau valorificării în exterior, aducând o contribuție majoră la derularea activităților lor economico-sociale.

Sub aspect conceptual, prin resurse financiare publice se înțelege, în principiu, totalitatea mijloacelor bănești care se administrează de către autoritățile publice în scopul îndeplinirii funcțiilor și sarcinilor ce revin acestora, asigurând funcționarea structurilor organizatorice corespunzătoare (instituții publice centrale și locale, întreprinderi de stat etc.). Ele se caracterizează și prin

aceea că aparțin de drept statului, respectiv autorităților publice și sunt utilizate pentru satisfacerea nevoilor de consum public.

În mod obiectiv, autoritățile publice trebuie să furnizeze bunuri și servicii publice, precum și să efectueze transferuri de venituri în cadrul societății. Aceasta presupune constituirea unor resurse financiare la dispoziția statului.

Resursele, în general, reprezintă elemente ale bogăției unei națiuni și constau din:

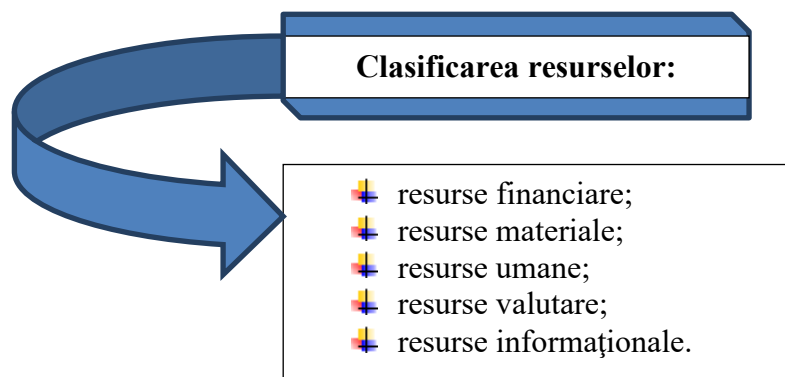


Figura 8.1. Clasificarea resurselor

Sursa: elaborat de autori în baza [1, p.88].

La scara întregii societăți se poate vorbi despre resursele financiare ale națiunii, în care se înglobează, atât mijloacele bănești ce se administrează în cadrul sectorului de stat, cât și cele administrate în sectorul privat. Delimitarea conceptuală bazată pe tipul de proprietate nu exclude, în fapt, întrepătrunderea proceselor de utilizare a celor două categorii de resurse financiare, care devine, nu numai posibilă, ci și necesară. Armonizarea folosirii lor poate fi benefică atât pentru societate, cât și pentru indivizi, favorizând o mai bună valorificare a resurselor naționale în acord cu cerințele de progres și civilizație a fiecărei țări.

Pe de altă parte, formarea tuturor resurselor financiare presupune, în mod obiectiv, crearea de produs național brut și avuție națională, deși, în anumite limite de mărime și timp, ele pot fi procurate și din afara țării, în cadrul unor raporturi specifice concretizate prin împrumuturi, donații, ajutoare externe etc.

Având în vedere modul diferit în care se implică autoritățile publice în administrarea lor, resursele financiare publice se structurează pe două subsisteme, și anume:

- subsistemul resurselor publice bugetare;
- subsistemul resurselor întreprinderilor cu capital de stat și mixte.

Subsistemul resurselor publice bugetare include resursele financiare administrate direct de către autoritățile publice centrale și locale, respectiv de către instituțiile publice specializate, care prin natura activității lor, nemateriale, nu pot realiza venituri satisfăcătoare pentru acoperirea cheltuielilor proprii. Ansamblul acestor resurse numite și bugetare se reflectă, în principiu, în bugetul de stat sau bugetele diferitelor structuri administrativ-teritoriale, ce alcătuiesc sistemul bugetar al unei țări. Cel de al doilea subsistem înglobează resursele financiare administrate direct de către întreprinderile din sectorul economic de stat, în baza autonomiei lor de funcționare ca societăți comerciale, regii autonome etc., inclusiv participațiile de capital ale statului la întreprinderi mixte. Formarea și utilizarea acestor resurse prezintă particularități determinate de conținutul material al activităților respective și domeniul sau ramura economică în care funcționează întreprinderile de stat (industrie extractivă, metalurgică, construcții de mașini etc., transporturi și telecomunicații, construcții, agricultură și silvicultură etc.). Ele se pot constitui la dispoziția întreprinderilor prin alocații din resursele administrației publice (de regulă, la înființare), prin împrumuturi, pe seama veniturilor obținute din propria activitate, având capacitatea de a se reconstitui prin vânzarea și încasarea produselor, lucrărilor, serviciilor și a sporii prin repartizarea unor părți din profitul realizat, ca și prin emisiunea de obligațiuni și contractarea de noi împrumuturi bancare etc.

Considerate, la rândul lor, ca sistem, resursele financiare publice bugetare se structurează pe următoarele subsisteme mari:

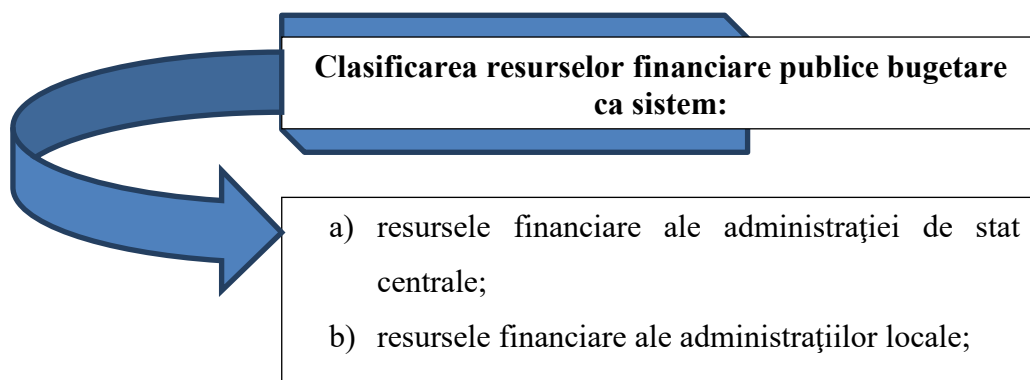


Figura 8.2. Clasificarea resurselor financiare publice bugetare ca sistem.

Sursa: elaborat de autori.

Primul subsistem al resurselor financiare publice bugetare, se distinge, în principal, prin faptul că acestea sunt instituite și administrate de către autoritățile

publice centrale, fiind destinate realizării de obiective și acțiuni considerate de interes național. Ele se constituie, de regulă, sub forme ale impozitelor, taxelor și contribuțiilor denumite generic centrale sau generale, împrumuturilor contractate de guvernul central etc. și sunt prevăzute prin bugetul de stat în vederea acoperirii cheltuielilor publice înscrise în acest buget.

A doua componentă o reprezintă subsistemul resurselor financiare ale administrațiilor locale, care se concentrează la dispoziția autorităților publice ale unităților administrativ-teritoriale (de ex., județe, municipii, orașe, comune) pentru satisfacerea unor nevoi asumate la nivelul fiecărei localități, servind finanțării de acțiuni considerate, în principiu, de interes local. Formele de constituire a acestor resurse sunt impozitele și taxele locale, pe lângă care se pot folosi și împrumuturile contractate de autoritățile locale etc. Dar, în bună măsură, pentru acoperirea nevoilor la acest nivel, se folosesc și subvențiile sau transferurile din bugetul de stat (al administrației centrale). Resursele financiare de care dispun autoritățile de stat locale se reflectă, ca și cheltuielile corespunzătoare, în bugetul local al fiecărei unități administrativ-teritoriale.

Cel de al treilea subsistem îl constituie resursele financiare ale asigurărilor sociale de stat care se administrează separat de către instituții sau organisme specializate în acest domeniu. Ele sunt menite să asigure mijloacele necesare unui trai decent pentru persoanele care nu pot dobândi venituri satisfăcătoare prin prestarea curentă a unei munci. Constituirea acestor resurse îmbracă, de regulă, forma contribuțiilor pentru asigurări sociale, suportate de patroni și salariați sau a alocației (subvenției) din bugetul (administrației centrale) de stat. În corelație cu cheltuielile specifice ce concretizează destinațiile lor, resursele financiare care compun acest subsistem sunt prevăzute separat în bugetul asigurărilor sociale.

Administrarea separată a resurselor financiare publice aferente subsistemelor menționate nu contravine abordării ansamblului acestora ca sistem. Mai mult, există posibilitatea unor redistribuiri de resurse de la un subsistem la altul. Sub acest din urmă aspect, sunt tipice transferurile de resurse financiare (subvențiile) din bugetul (administrației centrale) de stat către bugetele locale sau chiar împrumuturile practicate între diferitele subsisteme financiare publice. Prin prisma raportării la volumul cheltuielilor publice (bugetare) de efectuat, ansamblul resurselor financiare utilizabile prezintă structuri diferite, după cum, în anul bugetar respectiv, veniturile ce se formează în mod obișnuit la dispoziția autorităților publice acoperă integral sau numai parțial cheltuielile de efectuat.

În situația când cheltuielile pot fi acoperite în întregime din resurse obișnuite, structura resurselor financiare publice (bugetare) cuprinde:

- prelevările din veniturile persoanelor fizice și juridice la dispoziția autorităților publice, sub formele practicate în mod obișnuit (impozite, taxe, contribuții);
- respectiv, venituri din exploatarea întreprinderilor și proprietăților publice.

Spre deosebire, în situațiile în care resursele obișnuite sunt inferioare cheltuielilor de efectuat, considerate indispensabile, pentru acoperirea diferenței (de cheltuieli), sistemul resurselor financiare publice (bugetare) include și resurse denumite generic extraordinare, procurate mai ales sub formele împrumutului public, dar, uneori, și prin emisiunea de monedă, vânzări de active publice etc.

Factorii de influență a resurselor financiare publice

Tendința actuală de creștere tot mai mare a nivelului și evoluția cheltuielilor publice atrage după sine o cerere sporită de resurse financiare publice.

Posibilitatea acoperirii cererii de resurse financiare este influențată de acțiunea conjugată a mai mulți factori, printre care menționăm:

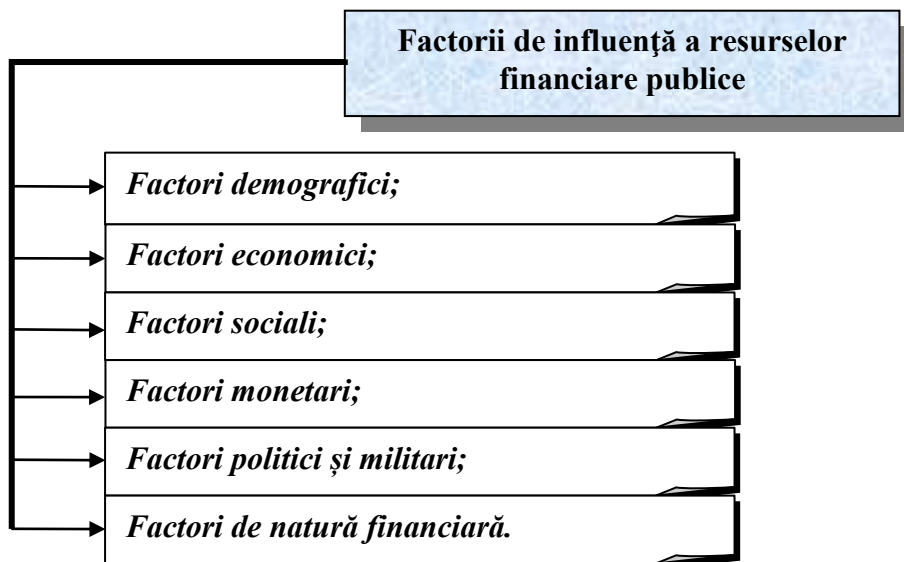


Figura 8.3. Factorii de influență a resurselor financiare publice

Sursa: elaborat de autori în baza [3, p.379].

Factori economici – creșterea produsului intern brut are ca efect creșterea bazei de impozitare și sporirea veniturilor fiscale;

Factori monetari – creșterea dobânzii are ca efect creșterea prețurilor, ceea ce duce la creșterea nominală a încasărilor fiscale;

Factori sociali – asigurarea nevoilor de educație, sănătate, protecție și asigurări sociale, etc., atrage creșterea fiscalității și astfel rezultă creșterea resurselor financiare publice;

Factori demografici – o anumită structură a populației (creșterea populației active) poate duce la creșterea veniturilor fiscale;

Factori politici și militari – creșterea anumitor necesități militare sau luarea anumitor decizii de natură economică (de stimulare) trebuie susținute de populație prin impozite și taxe;

Factori de natură financiară – sintetizează acțiunea celorlalți factori prin dimensiunea (volumul) cheltuielilor publice.

Volumul cheltuielilor influențează mărimea deficitului bugetar a cărui acoperire necesită resurse publice suplimentare.

8.2. Componentele resurselor financiare publice

Ansamblul resurselor financiare publice (bugetare) este alcătuit din componente care se caracterizează prin trăsături comune, dar prezintă și particularități privind formarea și utilizarea lor, generând și efecte economico-sociale ce diferă sensibil de la o componentă a acestora la alta. Pe această bază, ele se pot clasifica în funcție de mai multe criterii, fiecare categorie distingându-se prin anumite caracteristici.

După un prim criteriu de clasificare, și anume **regularitatea folosirii lor** resursele financiare publice se împart în:

- a) resurse ordinare;
- b) resurse extraordinare.

Resursele financiare publice (bugetare) ordinare sunt folosite în mod curent și în condiții social-economice considerate normale, motiv pentru care mai poartă și denumirea de resurse curente sau obișnuite. Formele sub care se constituie aceste resurse se regăsesc permanent în structura resurselor financiare publice, respectiv în bugetul fiecărui an bugetar, iar prin importanța mare ce le revine constituie componenta fundamentală.

În cadrul acestora, cele mai larg utilizate sunt:

1. impozitele, taxele și contribuțiile obligatorii (suportate de persoanele fizice și juridice);
2. veniturile din exploatarea întreprinderilor și proprietăților din sectorul public.

Impozitele, ca și diferitele taxe și contribuții obligatorii similare lor însoțesc existența statului de-a lungul întregii sale istorii, dovedindu-se a fi, în permanență, resurse indispensabile funcționării instituțiilor publice. Realizarea lor ca resurse financiare publice presupune redistribuirea veniturilor primare obținute de către persoanele fizice și juridice. Într-o situație asemănătoare, sub aspectul permanenței folosirii lor, se află și veniturile obținute din exploatarea domeniilor și întreprinderilor ce formează sectorul economic public, în care se creează produs național la a cărui repartiție primară participă statul sau entitățile publice, în mod direct, în ipostaza de proprietar.

Resursele financiare publice extraordinare, așa cum s-au conturat în timp, se disting de cele ordinare, în primul rând, prin caracterul vremelnic, nepermanent, al folosirii lor de către stat, ceea ce presupune prezența acestora numai în unii ani bugetari și absența lor în alți ani. Caracterul extraordinar al folosirii acestei categorii de resurse se consideră a fi consecința manifestării unor fenomene sau situații economico-sociale neobișnuite, excepționale, generatoare ale unor nevoi publice, respectiv cheltuieli impuse de împrejurări extraordinare într-o perioadă sau alta, în care resursele curente (ordinare), posibile de procurat în mod obișnuit, sunt insuficiente.

Contextul specific în care pot fi utilizate resursele extraordinare, le imprimă acestora un caracter excepțional (extraordinar). Aflate în opoziție cu doctrina financiară clasică, implicarea lor în formarea resurselor financiare publice a devenit tot mai intensă în societatea contemporană. Pe fundalul dificultăților economice și sociale cu care se confruntă și al doctrinei economice și financiare moderne, majoritatea statelor lumii apelează tot mai des și în proporții mai ridicate la resursele extraordinare, pentru a acoperi părți din cheltuielile publice a căror creștere devansează, adesea, pe cea a resurselor ordinare (curente) și generează deficite bugetare. Acceptarea finanțării deficitelor bugetului de stat (devenite cronice în multe țări), în spiritul doctrinei intervenționist-statale, cu scopul relansării economiei, a dat un impuls puternic folosirii acestor resurse, iar după cel de al doilea război mondial s-a conturat chiar o tendință de permanentizare a lor.

Formele principale sub care s-a practicat procurarea de resurse extraordinare sunt:

- a) împrumuturile de stat;
- b) emisiunea (inflaționistă) de monedă.

Alături de acestea, mai poate fi întâlnită folosirea (mult mai rar și în proporții relativ reduse) a altor forme ale resurselor extraordinare, ca:

- părți din fondul de amortizare (constituit la întreprinderile cu capital de stat) preluate la bugetul statului pentru a finanța cheltuieli publice;
- sume rezultate din vânzarea unor bunuri (active) publice sau din lichidarea unor participații cu capital de stat la societăți comerciale mixte;
- rezerve valutare sau de aur ale țării (utilizate în efectuarea unor plăți externe) etc.

Împrumutul de stat (public), ca resursă bugetară extraordinară, este folosit cel mai adesea și prezintă anumite particularități generate de specificitatea relațiilor financiare pe care le exprimă, comparativ cu alte resurse. Astfel, folosirea împrumuturilor de stat pentru procurarea de resurse financiare publice (bugetare) se înscrie în sfera relațiilor de credit, în general, respectiv a creditului public, la care statul participă în ipostaza de debitor, iar persoanele care îi cedează disponibilitățile lor cu împrumut, în calitate de creditori ai statului. Caracteristicile esențiale ce definesc această formă principală a resurselor extraordinare rezidă în conținutul specific al proceselor financiare, presupunând restituirea (rambursarea) ulterioară a sumelor (împrumutate) și plata dobânzilor ca preț al folosirii lor de către stat. Cei ce dau cu împrumut statului, cedează acestuia numai dreptul de folosință temporară a resurselor disponibile și implicit a puterii de cumpărare aferente, păstrându-și proprietatea și posibilitatea recuperării lor după un timp pentru a-și satisface propriile nevoi.

Cedarea disponibilităților bănești aseamănă parțial împrumuturile de stat cu impozitele, întrucât presupun reducerea, fie și temporară, a veniturilor nominale ce pot fi utilizate de persoanele care împrumută statul. Ca și în cazul impozitelor, procesele de redistribuire a veniturilor la dispoziția autorităților publice diminuează puterea de cumpărare a creditorilor acestora, în funcție de mărimea sumei cedate. Mai mult, faptul că sumele împrumutate și cheltuite trebuie rambursate (restituite) pe seama altor resurse, venituri curente (ordinare), în principal, a impozitelor ce se vor încasa ulterior de către stat face ca împrumuturile publice, în general, să fie considerate și denumite chiar „impozite amânate”.

Pe de altă parte, însă, împrumuturile se deosebesc pregnant de impozite, în primul rând, pentru că, în cazul lor, preluarea resurselor la dispoziția statului are caracter temporar, nu definitiv. În al doilea rând, procesul de mișcare a valorii este reversibil, sumele respective se restituie deținătorilor de drept după un anumit timp. În al treilea rând, pe perioada utilizării în scop public, a sumelor împrumutate, creditorii obțin în contraprestație un venit sub forma dobânzii plătite de către stat. În același timp, folosirea acestui tip de resursă financiară publică antrenează un cost specific pentru stat reprezentat de dobânzile și comisioanele aferente plătite de acesta, care majorează cheltuielile bugetare (peste nivelul celor efectuate direct prin finanțarea acțiunilor sau obiectivelor de interes public). În al patrulea rând, pentru resursele procurate astfel la dispoziția statului, este specific, în principiu, acordul de voință al creditorului, aspect aflat în contrast cu caracterul silit al prelevărilor sub forma impozitului. În condițiile dificultăților financiare majore cu care se confruntă statul, împrumuturile devin o soluție atractivă pentru stat, deoarece acestea facilitează procurarea unui volum relativ mare de resurse într-un interval de timp relativ redus și acoperirea în termen mai scurt a nevoilor de finanțat. Ele angrenează, însă, numai acele persoane fizice și juridice dispuse să ofere statului disponibilitățile lor bănești în condiții determinate și nu riscă o împotrivire a populației, cum este posibil în cazul introducerii de noi impozite sau majorării celor existente.

Este de remarcat că între practicarea împrumuturilor de stat și procurarea resurselor publice ordinare, în primul rând sub forme ale impozitelor, se manifestă anumite raporturi de condiționare. Însuși apelul statului la împrumuturi are loc, în principiu, atunci când și în măsura în care resursele ordinare curente sunt insuficiente. În principiu, folosirea împrumuturilor compensează doar temporar lipsa resurselor ordinare. Ulterior, rambursarea lor face necesară preocuparea statului pentru creșterea încasărilor din impozite, la un nivel chiar superior sumelor împrumutate, respectiv, pentru a acoperi și plățile suplimentare specifice (dobânzi, comisioane). *Emisiunea (inflaționistă) de monedă*, la rândul său, poate constitui o resursă financiară publică (bugetară) în măsura în care statul, în virtutea dreptului său exclusiv de a emite moneda națională fără valoare intrinsecă, pune în circulație o cantitate de bani mai mare decât cea obiectiv necesară circulației monetare.

În mod obiectiv, emisiunea monetară ar trebui să asigure utilizatorilor o cantitate de monedă limitată la nevoile circulației normale a bunurilor și serviciilor și îndeplinirii celorlalte funcții ale banilor, ca premisă a menținerii puterii de cumpărare a acesteia. Emiterea unei cantități mai mari de monedă

permite statului să-și creeze resurse (venituri), în mod artificial, de o mărime egală cu diferența între masa bănească totală existentă pe piață (după emisiunea suplimentară inflaționistă pentru acoperirea unor cheltuieli publice) și cantitatea de bani satisfăcătoare pentru derularea normală a fluxurilor reale în economie. Ea semnifică redistribuirea unei părți a puterii de cumpărare a veniturilor bănești nominale (dobândite de persoanele fizice și juridice), în favoarea statului, care cu suma emisă suplimentar (inflaționist) achiziționează bunuri și servicii sau efectuează plăți pentru consumul public. Astfel, la o mărime dată a cererii de consum agregate, în baza emisiunii inflaționiste de monedă, se modifică proporțiile consumului, în egală măsură, în favoarea celui public și în defavoarea celui privat. Prin urmare, ca resursă bugetară extraordinară, emisiunea (inflaționistă) de monedă ca și impozitele și împrumuturile determină diminuarea puterii de cumpărare a persoanelor fizice și juridice de la care acesta se transferă prin deprecierea veniturilor bănești. Dar se și deosebește de impozitele directe sau de împrumuturile de stat prin faptul că nu afectează, ca acestea, veniturile nominale ale persoanelor fizice și juridice, asemănându-se mai mult cu impozitele indirecte, pentru că antrenează diminuarea veniturilor reale ale acestora. Impactul său este mult mai greu de sesizat și cuantificat de către persoanele fizice și juridice ca utilizatori ai monedei, ea având un caracter voalat (ascuns).

Aceasta devine o prelevare similară impozitelor, cu caracter silit, definitiv și fără contraprestație, de la realizatorii veniturilor în formă bănească (persoanele fizice și juridice) către statul emitent al surplusului de masă monetară. Resursele obținute de stat pe această cale, aflate și ele sub incidența inflației, sunt de mărime egală cu puterea de cumpărare redistribuită, astfel, de la ceilalți utilizatori ai veniturilor bănești reale, mai mici decât cele nominale datorită deprecierei monedei, provocată de stat. Deși emisiunea inflaționistă de monedă a fost folosită mai intens anterior, în ultimele decenii ale secolului XX, majoritatea statelor lumii, confruntate cu efectele perverse profunde ale inflației, au trecut la interzicerea prin lege a folosirii acestei resurse. În practică, însă, se mai ajunge uneori, pe căi ocolite, la acoperirea unor cheltuieli publice pe seama emisiunii suplimentare de monedă, nejustificată de creșterea corespunzătoare a PIB.

După un alt criteriu de clasificare, și anume, **conținutul economic** al proceselor pe care le exprimă formarea resurselor financiare publice, acestea pot fi grupate în următoarele categorii:

- resurse (venituri) fiscale;

- resurse (venituri) nefiscale;
- resurse de trezorerie;
- resurse împrumutate pe termen mediu și lung;
- resurse din emisiunea (inflaționistă) de monedă.

Resursele fiscale se caracterizează prin conținutul lor de procese economice de redistribuire a produsului intern brut sau avuției naționale, de la persoanele fizice și juridice, la dispoziția autorităților publice. Aceste procese se concretizează ca prelevări cu caracter obligatoriu sub formele tipice ale impozitelor, taxelor sau contribuțiilor la constituirea diferitelor fonduri financiare publice. Resursele fiscale asigură cea mai mare parte a resurselor obișnuite ale statului.

Resursele nefiscale sunt reprezentate de veniturile obținute de către autoritățile publice din exploatarea întreprinderilor și bunurilor de care dispun din ipostaza de proprietare, care le dă dreptul să participe la repartitia primară a produsului creat sau să valorifice diferite bunuri (active). Prelevarea acestor resurse la bugetul public nu are un caracter fiscal, semnificând doar mișcarea valorii în limitele aceleiași proprietăți, sub forme ale veniturilor preluate la bugetul public de la întreprinderi cu capital de stat, dividendelor, sumelor încasate din vânzări de active (publice), chiriilor (redevențelor) etc.

Resursele de trezorerie se formează și utilizează în contextul efectuării de către trezoreria publică a operațiunilor de încasări și plăți în conturile deschise entităților publice. Ele presupun atât redistribuirea de disponibilități acumulate în aceste conturi, cât și angajarea temporară a unor împrumuturi pe termen scurt la banca de emisiune, respectiv prin vânzarea de înscrisuri sau titluri de stat (certIFICATE de depozit, bonuri de tezaur etc.) în scopul echilibrării curente a operațiunilor de trezorerie publică.

Alături de aceste resurse pot fi mobilizate și folosite *resursele împrumutate pe termene medii sau lungi* pentru finanțarea deficitelor bugetare anuale, procurate prin vânzarea altor forme ale titlurilor de stat, care presupun, de asemenea, procese de redistribuire a disponibilităților bănești (implicit a veniturilor), de la deținătorii acestora către stat, pe principiile relațiilor de credit (așa cum rezultă din caracterizarea grupării anterioare).

În fine, *resursele din emisiunea (inflaționistă) de monedă* exprimă, de asemenea, procese de redistribuire a veniturilor în favoarea statului, ca și resursele fiscale, dar într-o formă implicită greu de identificat pentru persoanele fizice și juridice, de la care se redistribuie (în prim plan) puterea de cumpărare (așa cum s-a văzut în referirile la gruparea anterioară).

O altă clasificare a resurselor financiare publice poate fi făcută în funcție de **nivelul administrativ** la care se mobilizează resursele, distingându-se:

a) în cazul statelor unitare:

- resurse ale administrației centrale, care se reflectă în bugetul central sau general (de stat);
- resurse ale administrațiilor locale, care se reflectă în bugetele locale ale unităților administrative din teritoriu;
- resurse ale asigurărilor sociale, care, de regulă, se reflectă într-un buget separat și se administrează de organisme specializate, regăsindu-se, în final, împreună cu celelalte resurse bugetare, în bugetul public consolidat.

b) în cazul statelor federale:

- resurse ale statului federal, cuprinse în bugetul federal;
- resurse ale statelor membre (federate), reflectate în bugetul fiecărui stat membru al federației;
- resurse ale entităților administrative locale (din cadrul fiecărui stat federat), ce se înscriu în bugetele locale.

În strânsă legătură cu gruparea de mai sus, se poate face și o clasificare după modul cum se structurează resursele financiare pe **componentele bugetului consolidat**, și anume:

- resurse ale bugetului de stat (impozite, taxe și contribuții generale, venituri din exploatarea întreprinderilor și proprietăților statului etc.);
- resurse ale bugetelor locale (impozite, taxe și contribuții locale, venituri defalcate și transferuri de la bugetul de stat etc.);
- resurse ale asigurărilor sociale de stat (contribuții pentru asigurări sociale etc.);
- resurse cu destinație specială (taxe și contribuții pentru constituirea de fonduri speciale).

După un alt criteriu de clasificare a resurselor financiare publice, și anume, în funcție de **locul de proveniență**, acestea se grupează în:

- resurse interne;
- resurse externe.

În principiu, resursele interne provin prin distribuția și redistribuirea produsului intern brut și, uneori, a avuției naționale rezultate din activitățile creatoare de valoare ce se desfășoară în fiecare țară. Sursa lor fundamentală fiind PIB-ul fiecărei țări, dimensiunile și dinamica acestuia condiționează, în mod hotărâtor, proporțiile și evoluția resurselor financiare publice, în timp și spațiu.

Formele concrete ale acestor resurse se regăsesc în fiecare dintre grupările anterioare, ca venituri curente fiscale și nefiscale sau venituri de capital, dar și împrumuturi publice interne sau emisiune (inflaționistă) de monedă etc.

La rândul lor, resursele externe se formează, în principiu, prin redistribuirea produsului creat în afara țării respective și presupun transferul de valoare din exterior, de la persoane fizice și juridice nerezidente ale statului primitor (inclusiv de la alte state), în anumite condiții. Forma principală a acestora o reprezintă împrumuturile (de stat) externe contractate, fie cu organisme și instituții financiar-bancare internaționale, fie cu guvernele altor state, fie cu persoane private nerezidente, pe piețele financiare. Alte forme de procurare a unor resurse externe pot fi ajutoarele financiare, donațiile etc. acordate de alte state, organisme sau persoane nerezidente ale statului respectiv, vizând, de regulă, îmfăptuirea anumitor obiective sociale, culturale, economice etc.

În Republica Moldova, resursele financiare publice sunt structurate pe criterii economice, în conformitate cu structura sistemului bugetar, respectiv cu structura BPN.

Indicatori de analiză a resurselor financiare publice

Mijloacele folosite de stat pentru constituirea resurselor financiare publice diferă de la o etapă la alta, în funcție de condițiile economice, sociale și politice. Analiza resurselor financiare publice servește la caracterizarea politicii fiscale a unui stat în diverse perioade de timp. Deoarece elaborarea unei legislații fiscale (cu toate etapele până la adoptare), precum și aplicarea și manifestarea rezultatelor ei în practică necesită perioade mari de timp, se recomandă ca analiza acestora să aibă în vedere perioade de timp mijlocii sau lungi.

Analiza resurselor financiare publice se realizează cu ajutorul indicatorilor privind:

- nivelul resurselor financiare publice, care arată mărimea sau volumul acestora;
- structura resurselor financiare publice, care reflectă proveniența resurselor financiare publice;
- dinamica resurselor financiare publice, care reflectă evoluția în timp a resurselor financiare publice.

Analiza **nivelului resurselor financiare publice** – se bazează pe următorii indicatori [3, p.90]:

1) **volumul veniturilor publice**, aflat la dispoziția statului pe o perioadă de timp determinată – poate fi exprimat în mărimi nominale (V_p^n) sau reale (V_p^r). Valorile nominale se transformă în valori reale prin împărțirea primei categorii la indicele prețurilor ($I_{p1/0}$) din perioada curentă (1) față de perioada de bază (0), asigurându-se în acest fel comparabilitatea sumelor cu anul precedent prin eliminarea inflației, astfel:

$$V_p^r = V_p^n / I_{p1/0} \quad (8.1)$$

Acest tip de analiză servește numai pe plan național, iar indicatorul se exprimă în monedă națională. El nu are putere de comparație internațională.

2) **ponderea (Gv_p) veniturilor publice (V_p) în produsul intern brut (PIB)** – elimină influențele distorsionante ale inflației și permite analiza resurselor financiare publice în raport cu nivelul de dezvoltare economico-socială. Se utilizează frecvent în comparații internaționale:

$$Gv_p = (V_p / PIB) \times 100\% \quad (8.2)$$

3) **veniturile publice medii pe un locuitor** (V_p , iar N = numărul populației). Pentru comparații internaționale este necesară transformarea cheltuielilor publice într-o monedă de circulație internațională (dolari SUA, euro):

$$V_{ploc.} = V_p / N \quad (8.3)$$

Structura resurselor financiare publice (gV_{pi}) – vizează calculul ponderii pe care o are fiecare dintre grupele de venituri publice (V_{pi}) în total (V_p). Analiza permite interpretarea politicii fiscale a statului într-o anumită perioadă de timp. Totodată, pe seama structurii veniturilor fiscale se pot efectua comparații între politicile fiscale ale statelor, având în vedere faptul, că de regulă, o anumită legislație fiscală este relativ stabilă pe o perioadă medie sau mai mare de timp (de regulă, modificarea legislației fiscale este un proces de durată și mai dificil de realizat).

$$gV_{pi} = (V_{pi} / V_p) \times 100\% \quad (8.4)$$

Dinamica resurselor financiare publice – relevă modificările care intervin în cuantumul și structura resurselor financiare publice de la o perioadă la alta. Indicatorii de analiză ai dinamicii derivă din indicatorii enumerați anterior și se calculează prin diferența valorilor corespunzătoare dintre anul curent (1) și anul anterior (0), spre exemplu:

1) *modificarea absolută a veniturilor publice* (în valori nominale, sau reale folosind valorile nominale raportarea la inflație):

$$\Delta V_{p(1-0)} = V_{p1} - V_{p0} \quad (8.5)$$

2) *modificarea relativă a veniturilor publice* – reprezintă indicele de creștere ($IV_{p1/0}$) și se determină prin raportarea veniturilor publice din anul curent (V_{p1}) la cel din anul de bază (V_{p0}):

$$IV_{p1/0} = (V_{p1} / V_{p0}) \times 100\% \quad (8.6)$$

Valoarea indicelui este aceeași, chiar dacă se calculează pe baza datelor nominale (V^n) sau reale (V^r).

3) *coeficientul de corelare dintre veniturile publice și produsul intern brut (k)* – se calculează asemănător coeficientului de devansare a creșterii cheltuielilor publice față de produsul intern brut, astfel:

$$K_{Vp/PIB} = ((V_{p1} / V_{p0}) \times 100\%) / ((PIB_1 / PIB_0) \times 100\%) = IV_{p1/0} / IPIB_{1/0} \quad (8.7)$$

unde:

$IV_{p1/0}$ – indicele creșterii veniturilor publice;

$IPIB_{1/0}$ – indicele creșterii PIB.

4) *elasticitatea veniturilor publice în raport cu PIB* – măsoară amploarea reacției veniturilor la modificarea PIB. Se calculează astfel:

$$e_{Vp/PIB} = ((\Delta V_{p(1-0)} / V_{p0}) \times 100) / ((\Delta PIB_{(1-0)} / PIB_0) \times 100) \quad (8.8)$$

unde:

V_p – veniturile publice în perioada de bază (0) și cea curentă (1);

ΔV_p – modificarea veniturilor publice în perioada curentă față de cea de bază;

ΔPIB – modificarea PIB în perioada curentă față de cea de bază.



Întrebări de autoverificare:

- 1) Ce reprezintă resursele financiare publice?
- 2) Care sunt factorii de influență a creșterii resurselor financiare publice?
- 3) Care sunt componentele resurselor financiare publice ca sistem?
- 4) Care sunt indicatorii de analiză a nivelului resurselor financiare publice?
- 5) Care sunt modalitățile de exprimare a volumului resurselor financiare publice?
- 6) Explicați modul de calcul și semnificația ponderii resurselor financiare publice în PIB.
- 7) Explicați modul de calcul și semnificația resurselor financiare publice medii pe un locuitor.
- 8) Explicați modul de calcul și semnificația indicatorilor de analiză a structurii resurselor financiare publice.
- 9) Explicați modul de calcul și semnificația indicatorilor de analiză a dinamicii resurselor financiare publice.
- 10) Care este raportul între resursele financiare publice și resursele financiare ale societății?
- 11) Care este rolul statului în procesul procurării și repartizării resurselor financiare pe destinații?

TEST GRILĂ:

1. Resursele, în general, reprezintă elemente ale bogăției unei națiuni și constau din:

- a) resurse financiare;
- b) resurse materiale;
- c) resurse umane;
- d) resurse valutare;
- e) resurse informaționale.

2. Resursele financiare reprezintă:

- a) totalitatea mijloacelor bănești dintr-o economie, necesare realizării obiectivelor economice și sociale, într-un interval de timp determinat;
- b) mijloace bănești aflate la dispoziția autorităților publice într-un interval de timp determinat;
- c) un tot menit să satisfacă cererea de consum impusă de funcționarea

normală a instituțiilor și organismelor publice, inclusiv a entităților administrativ-teritoriale.

3. Sub aspect conceptual, prin resurse financiare publice se înțelege, în principiu:

- a) totalitatea mijloacelor bănești care se administrează de către autoritățile publice în scopul îndeplinirii funcțiilor și sarcinilor ce revin acestora, asigurând funcționarea structurilor organizatorice corespunzătoare (instituții publice centrale și locale, întreprinderi de stat etc.);
- b) mijloacele bănești care aparțin diferitelor persoane fizice și juridice și se administrează în baza proprietății private formează, în sens larg, resursele financiare private și satisfac nevoi de consum privat;
- c) se caracterizează și prin aceea că aparțin de drept statului, respectiv autorităților publice și sunt utilizate pentru satisfacerea nevoilor de consum public.

4. Factorii care influențează resursele financiare publice sunt:

- a) demografici;
- b) economici;
- c) sociali;
- d) monetari;
- e) militari;
- f) de natură financiară;
- g) politici.

5. Delimitarea conceptuală bazată pe tipul de proprietate:

- a) nu exclude, în fapt, întrepătrunderea proceselor de utilizare a celor două categorii de resurse financiare, care devine, nu numai posibilă, ci și necesară;
- b) exclude, în fapt, întrepătrunderea proceselor de utilizare a celor două categorii de resurse financiare, care devine, nu numai posibilă, ci și necesară.

6. După conținutul economic resursele financiare publice se împart în:

- a) prelevări cu caracter obligatoriu;
- b) resurse de trezorerie;
- c) împrumuturi publice;
- d) emisiune monetară (bănească) fără acoperire.

7. Stabiliți dacă sunt adevărate următoarele afirmații:

- a) formarea tuturor resurselor financiare presupune, în mod obiectiv, crearea de produs național brut și avuție națională, deși, în anumite limite de

mărime și timp, ele pot fi procurate și din afara țării, în cadrul unor raporturi specifice concretizate prin împrumuturi, donații, ajutoare externe etc.; **da / nu**

- b) analiza resurselor financiare publice servește la caracterizarea politicii fiscale a unui stat în diverse perioade de timp; **da / nu**
- c) resursele financiare de care dispun autoritățile de stat locale se reflectă, ca și cheltuielile corespunzătoare, în bugetul local al fiecărei unități administrativ-teritoriale. **da / nu**

8. Analiza resurselor financiare publice se realizează cu ajutorul indicatorilor privind:

- a) nivelul resurselor financiare publice, care arată mărimea sau volumul acestora;
- b) structura resurselor financiare publice, care reflectă proveniența resurselor financiare publice;
- c) dinamica resurselor financiare publice, care reflectă evoluția în timp a resurselor financiare publice.

9. Prin prisma raportării la volumul cheltuielilor publice (bugetare) de efectuat, ansamblul resurselor financiare utilizabile:

- a) prezintă structuri diferite, după cum, în anul bugetar respectiv, veniturile ce se formează în mod obișnuit la dispoziția autorităților publice acoperă integral sau numai parțial cheltuielile de efectuat;
- b) nu prezintă structuri diferite, după cum, în anul bugetar respectiv, veniturile ce se formează în mod obișnuit la dispoziția autorităților publice acoperă integral sau numai parțial cheltuielile de efectuat.

10. Prin prisma sistemului de bugete se disting:

- a) resurse financiare ale bugetului de stat (central);
- b) resurse financiare ale bugetelor locale;
- c) resurse financiare ale bugetului asigurărilor sociale de stat;
- d) resurse financiare ale bugetelor fondurilor speciale (respectiv: asigurări sociale de sănătate și ajutorul de șomaj).

Bibliografie:

1. Cioponea M. Finanțe publice și fiscalitate. Curs în tehnologie ID–IFR. București: Fundația România de Mâine, 2014. 173 p.
2. Hîncu R. și alții. Metode și tehnici fiscale. Chișinău: ASEM, 2005. 261 p.
3. Stratulat O. Impozitele abordare teoretică. Chișinău: Evrica, 2004. 96 p.

4. Văcărel Iu. și alții. Finanțe publice. Ediția a III-a. București: Editura Didactică și Pedagogică R. A., 2002. 741 p.
5. Voinea Gh. Mecanisme și tehnici valutare și financiare internaționale. Iași: Sedcom Libris, 2003. 397 p.
6. Voinea Gh. Finanțele publice locale și administrarea lor eficientă. București: Editura Economica, 2011. 220 p.

TEMA 9. IMPOZITE – NOȚIUNI GENERALE

9.1. *Apariția și evoluția impozitelor*

9.2. *Conținutul social-economic și funcțiile impozitelor*

9.3. *Teorii în reglementarea sistemului de impunere de către stat*

9.4. *Elementele impozitului*

9.5. *Principiile impozitului*

9.6. *Clasificarea impozitelor*

9.7. *Sistemul fiscal al Republicii Moldova*

9.8. *Evaziunea fiscală*

9.9. *Dubla impunere internațională*

Rezultatele învățării preconizate a fi atinse:

RI8 aplica metode, politici și strategii de gestiune a resurselor informaționale, materiale, financiare în vederea sporirii performanțelor.

Abilități:

- a defini impozitele;
- a determina conținutul social-economic al impozitelor;
- a determina funcțiile impozitelor;
- a identifica principiile impozitului;
- a identifica elementele impozitului;
- a analiza Sistemul fiscal al Republicii Moldova.

Concepte-cheie: impozite, evaziunea fiscală, dubla impunere internațională, produsul intern brut.

9.1. Apariția și evoluția impozitelor

Cuvântul „impozit” derivă din latina „imponere” care înseamnă a stabili cu forța, a impune [19, p.23]. În decursul istoriei, geniul uman a inventat cele mai deocheate forme a acestei impuneri. Astfel, „împăratul roman Vespasian, introducând impozitul pentru veceurile publice, a lansat și o frază devenită celebră: „Banii nu miroso” [25, p.311]. În timpul domniei regelui Henric I al Angliei a fost introdus un impozit considerat rușinos, „ impozitul pe frică”, care scutea tinerii ce îl achitau de armată, iar în perioada 1784-1811, la fel pe teritoriul Marii Britanii, a existat un impozit pentru dreptul de a purta pălărie. Pentru a europeaniza societatea și a schimba aspectul exterior grosolan al rușilor,

Petru cel Mare a introdus impozitul pe barbă, stabilit prin Ucazul din 1689. Bineînțeles, preoții erau scutiți de impozit. În 1993 Guvernul italian a aprobat impozitul pe umbră care prevedea ca în orașul Veneția să fie taxați toți comercianții care produc umbră prin montarea de copertine și alte instalații pentru restaurante, baruri în aer liber sau alte unități comerciale menite să facă umbră [31].

Apariția și evoluția impozitelor sunt strâns legate de apariția și evoluția statului, ca formă de organizare socială. Se consideră că impozitele „au apărut în cadrul primelor formațiuni statale, fiind determinate de necesitățile întreținerii materiale a celor ce exercitau forța publică, îndeplinind atribuțiile autoritare de conducere statală” [4, p.12]. În primele stadii de dezvoltare a orânduirii sclavagiste, atunci când predomină economia naturală, funcțiile publice (de conducere, justiție) erau considerate onorifice, iar cei care le dețineau își asigurau resursele necesare prin contribuții în muncă și produse ale supușilor. Cu trecerea timpului, odată cu evoluția economiei de schimb, statul a început să utilizeze moneda pentru a acoperi cheltuielile publice, marcând astfel o schimbare semnificativă în modul de finanțare a activităților statale – prin impozitare. În afară de calea pașnică de apariție a impozitelor există, totuși, și o altă teorie legată de apariția impozitelor, care este la fel verosimilă. „Este posibil ca originea impozitului să se afle în transformarea jafurilor în tribut, impus populațiilor cucerite de către învingător” [18, p.29]. Este dificil de a stabili originile certe ale impozitului, pentru că statului, în căutare de susținere financiară, la începuturile sale, îi era indiferent dacă impozitele erau achitate de propriii cetățeni sau de la cei supuși în urma războaielor [16, p.150].

„La începuturile existenței sale, impozitul nu numai că nu era permanent, dar și rolul său era limitat și obscur” [16, p.150]. De-a lungul timpului impozitul a cunoscut transformări continue, formele impozitului devenind din ce în ce mai variate, iar rolul său tot mai accentuat. În evoluția impozitelor pot fi delimitate câteva etape [27, p.112]:

Etapa antică. Se consideră că această etapă este legată de apariția impozitelor, care sunt introduse treptat, în funcție de specificul și etapa de dezvoltare a diferitor state. Primele date despre impozite apar în antichitate, fiind cunoscute în deosebi din istoria statelor antice roman și grec. „În Grecia Antică erau percepute diferitele impozite ordinare și extraordinare, cum ar fi: impozitul pe terenuri, pe veniturile meseriașilor, taxele pentru vânzarea în piață a produselor agricole, impozitul extraordinar pe veniturile cetățenilor bogați perceput în timp de război, ca o îndatorire de onoare a acestor cetățeni. În Statul

Roman Antic principalul impozit a fost tributum. Inițial, acest impozit era perceput numai de la locuitorii provinciilor cucerite, fie pe valoarea pământului stăpânit în mod individual, fie ca zecime din produsul brut obținut. Ulterior, tributum a fost generalizat și permanentizat, el fiind perceput obligatoriu de la toți cetățenii statului roman care dețineau proprietăți imobiliare și, mai târziu, bunuri mobile. În afara acestui impozit, se mai percepeau un impozit asupra vânzărilor de bunuri, un impozit pe meșteșuguri, un impozit datorat de celibatari și un impozit pe numărul sclavilor” [12, p.109]. „Concomitent cu tributum se percepea un impozit pe succesiuni. S-a introdus și un impozit asupra vânzărilor de bunuri, un impozit pe meșteșuguri și de asemenea s-au aplicat, temporar, un impozit pe numărul sclavilor și impozitul datorat de celibatari” [4, p.13].

„Pentru o mai eficace administrare fiscală, puțin înainte de Hristos, împăratul August a împărțit imperiul roman în provincii senatoriale și provincii imperiale. În acest fel perceperea și administrarea impozitelor în provinciile senatoriale erau date în seama lui aerarium, iar în provinciile imperiale în seama unui organ nou creat și denumit fiscus. Veniturile obținute din aerarium aparțineau poporului, iar cele obținute de către fiscus aparțineau în întregime împăratului personal. La început fiecare provincie avea un fiscus. Mai târziu toate s-au contopit într-un singur fiscus la Roma, condus de un fisc procurator. Mai apoi, când puterea împăratului a crescut, fiscus nu s-a mai mulțumit cu veniturile percepute din provinciile imperiale, ei și-au extins activitatea și asupra unor venituri din provinciile senatoriale, iar prin căderea statului, fiscus a absorbit toate veniturile aerarium-ului, rămânând singur în imperiu ca organ de percepere a venitului” [4, p.13].

Etapa veche sau a *Evului Mediu*, care corespunde perioadei de timp dintre antichitate și până în secolul al XVI-lea, s-a remarcat prin o evoluție deosebit de lentă a sistemelor fiscale și „lupta permanentă pentru generalizarea impunerii la nivelul întregii societăți” [16, p.171]. Cu toate că în orânduirea feudală, relațiile marfă-bani, au cunoscut o mai mare amploare decât în etapa anterioară, statul a continuat să folosească prestațiile în muncă, dările în natură și privilegiile fiscale acordate anumitor clase sociale [18, p.28]. La sfârșitul evului mediu, odată cu dezvoltarea meșteșugurilor, manufacturilor și a comerțului a avut loc diversificarea veniturilor cetățenilor, ceea ce creat premise pentru creșterea numărului și a tipurilor de impozite ce încep a fi percepute. Această lucră a fost stimulat și de creșterea cheltuielilor necesare statelor.

Așa cum se întâmpla și în perioada anterioară, impozitele variau de la un stat la altul. Astfel, în Anglia o perioadă îndelungată de timp impozitul funciar a

reprezentat contribuția de bază, fiind așezat inițial în funcție de suprafață, iar ulterior în dependență de venitul din exploatarea acestuia, sau din arendă. În jurul anului 1200, însă, a fost introdus impozitul pe venit, care era diferențiat pe clase sociale, iar în secolele ce au urmat au început a fi percepute impozite pe clădiri, pe veniturile meșteșugarilor, precum și un șir de impozite indirecte incluse în prețul de vânzare a sării, cărbunelui, pieilor și altor bunuri. În Republica Florența în sec. XII-XV se aplicau: impozitul pe veniturile celor bogați, în baza unei scări progresive, impozitul pe succesiuni și taxele vamale [35, p.79].

Nu exista nici o convergență nici în ceea ce privește gradul de presiune fiscală. Astfel în Marea Britanie încă în 1215 a fost semnată Marea Hârtie a Libertății (Magna Carta Libertatum) care îngreua puterea regelui de a stabili noi impozite fără acordul parlamentului. În timpul domniei reginei Elizaveta I a Angliei, de exemplu, existau doar acele impozite care erau compatibile cu libertatea personală a englezilor. În schimb în Franța, mai ales în timpul regelui Ludovic al XIV-lea, cunoscut pentru expresia „statul sunt eu”, dările fiscale erau foarte mari [4, p.15].

Caracteristicile comune ale celor două etape sunt următoarele:

- „Stabilirea și repartizarea arbitrară a obligațiilor fiscale, care erau foarte diverse și specifice fiecărei entități;
- Preponderența impozitelor de repartitie, iar spre sfârșitul celei de a doua etape, a impozitelor de tip real, stabilite după criteriile exterioare empirice;
- Neregularitatea percepției impozitelor;
- Existența inegalităților în fața impozitelor izvorâte din privilegii” [16, p.171].

Etapa liberală s-a desfășurat din secolul al XVI-lea până spre a două jumătate a secolului al XIX-lea. Aceasta este etapa care cunoaște primii germeni a evoluției fiscale bazate pe fundamente științifice. O preocupare constantă a teoreticienilor și politicienilor în această etapă a constituit-o eliminarea inechităților fiscale. Aceasta este etapa în care Adam Smith sugerează cele 4 principii ale impozitării: *echitatea, certitudinea, eficiența (randamentul) și comoditatea*, la care vom reveni ulterior. „Printre factorii care au contribuit la dezvoltarea sistemului fiscal din acea perioadă putem menționa: revoluția industrială, dezvoltarea nemaivăzută a comerțului, apariția unor noi clase sociale, precum și alți factori ce au avut rol profund în așezarea și constituirea taxelor și impozitelor. Această etapă a fost etapa apariției unor noi impozite și

anume, accizele - ce loveau consumul anumitor bunuri. Tendința de dezvoltare a sistemul fiscal este tot mai mult în ascensiune” [27, p.112].

Etapa modernă are ca punct de start a doua jumătate a secolului al XIX-lea, mai exact după anul 1870, când a avut loc cea de-a doua fază a revoluției industriale. Această etapă se remarcă prin continuarea procesului de modernizare a sistemelor fiscale în unele state dezvoltate, ca de exemplu introducerea impozitului pe venit, plecând de la modelul britanic. „Plecând de la modelul britanic, impozitarea veniturilor este îmbrățișată, sub diverse forme, de majoritatea țărilor cu un grad mare de industrializare. Aria veniturilor impozabile se extinde, formele de impozitare variază ca tehnică, se observă o creștere a ponderii accizelor în totalul veniturilor bugetare, concomitent cu scăderea taxelor vamale datorate” [27, p.112]. Începând cu ultimele decenii ale secolului al XIX-lea, datorită creșterii continue a cheltuielilor publice, sporul de venituri realizat de stat prin introducerea impozitelor personale nu a fost suficient pentru acoperirea acestora, astfel încât se introduce un nou impozit, și anume taxa pe valoare adăugată (TVA).

Etapa contemporană, care începe la sfârșitul anilor 1970 și continuă și în zilele noastre, este caracterizată de reforme ale structurilor fiscale generate de influența monetarismului neoliberal [27, p.112]. Evoluția contemporană a impozitelor în Europa este caracterizată de armonizarea legislațiilor fiscale naționale, în scopul evitării dublei impuneri internaționale, dar și în contextul integrării economice a diferitor regiuni, ca de exemplu în cazul statelor membre ale Uniunii Europene.

Referitor la spațiul național, Dacia Romană era administrată de procurator, care avea atribuții și de încasare a dărilor. Aceste dări erau percepute de la locuitori fie în muncă, fie în bunuri, fie în bani, și erau de două feluri: directe sau indirecte [22].

„Impozitele directe erau:

- a) *Tributum soli*, adică darea funciară asupra proprietăților imobiliare. Impozitul era așezat nu pe venit, ci pe capitalul la care imobilul era evaluat, adică valoare venală la care se percepea impozitul restrictiv, de obicei 1% pe an;
- b) *Tributum capitis*, care era darea pe cap de locuitor și era plătită numai de cei care nu plăteau darea funciară; în afară de aceste două dări, locuitorii mai erau obligați la anumite munci sau servicii numite vectigalia.

Impozitele indirecte erau:

- a) Darea numită vicesima hereditatum, care era a 20-a parte din moștenire adică 5%;
- b) Darea de sclavi numită vicesima libertatum;
- c) Taxele vamale numite portaria” [22].

Retragerea armatei și administrației romane din Dacia Romană, are loc anul 271, în timpul împăratului Aurelian. După retragerea romană și până la întemeierea Principatului Moldovei în 1359, timp de peste un mileniu, societatea s-a confruntat cu o serie de triburi migratoare: goții (în a. 295-297), hunii (în a. 376), avarii (în a. 567), slavii (sec.VI), bulgarii (în a. 679), ungurii (în a. 896) etc. Popoarele migratoare, în perioadele pătrunderii lor, erau într-o stare de organizare tribală, inferioară formei de organizare a băștinașilor, preocuparea lor de bază fiind jaful, iar populația învinsă era obligată la plata tributului (o parte din produsele câmpului, vite) [34, p.295]. Legătura dintre țăranii români și triburile barbare se făcea prin cneji, voievozi și juzii localităților care aveau sarcina colectării birurilor. Fixarea dărilor, numirea și stabilirea atribuțiilor slujbașilor vistieriei și controlul activității acestora erau atribuții exercitate de domni în calitatea lor de autoritate supremă în stat. Alte dări din acea perioadă erau dijmele și muncile.

În perioada dintre înființarea Principatului Moldovei, până în includerea Bararabiei în componența Imperiului Rus în 1812, principalele surse de venit fiscale erau:

- a) „dările de repartiție” constând în principal de bir plătit într-un anumit număr de rate.
- b) „dările de cotitate” formate din dijmăritul de stupi și porci, oieritul pe oi, vinăriei pe vin, vămile și amenzile.

Boierimea, drept clasă privilegiată a societății, se bucura de imunitate fiscală, în schimb, erau nevoiți să fie credincioși și supuși autorității supreme, să participe la Sfatul domnesc sau la Adunarea generală, să vină la oaste cu vasalii săi. Din pătura privilegiată făceau parte și slujitorii cultului religios, care la fel erau scutiți de impozite. Cea mai numeroasă categorie socială erau țăranii, supuși diferitor obligații fiscale – produse, bani sau prestații de muncă. Dările în produse sau dijmele, mai erau numite desetine, care se percepeau în vite, pește, cereale, albinărit. Prestațiile în muncă față de stat erau numite munci sau slujbe (erau de la 3 la 12 zile), în aceste zile țăranii participau la construcția drumurilor, cetăților, morilor. Dările în bani era un impozit personal, din diferite taxe, din răscumpărarea dijmelor sau slujbelor. Inițial, acest impozit a fost numit bir și era stabilit în funcție de situația socială a persoanei [34, p.295-296].

Spre mijlocul secolului al XVI-lea, se instaurează suzeranitatea otomană, istoricii considerând că relația de vasalitate între Moldova și Poarta Otomană instaurându-se în 1512, printr-un tratat încheiat între Bogdan al III-lea și Selim I, prin care Moldova își păstra statalitatea în schimbul unui tribut anual [34, p.297]. Odată cu instaurarea dominației otomane s-a agravat situația țăranilor, care erau supuși numeroaselor obligații, iar povara fiscală creștea pe măsură ce creștea suma tributului ce trebuia să fie achitat. Dacă în secolul al XVI-lea și începutul secolului al XVII-lea boierimea dispunea de imunitate fiscală, atunci în anul 1636 Vasile Lupu i-a impus la plata birului [34].

De la 16/28 mai 1812 Basarabia este inclusă în Imperiul Rus, iar aceasta a presupus schimbări și în fiscalitate. În 1816 este adoptat un nou tarif vamal, care se aplica selectiv. Perceperea taxei vamale constituia 3% ad valorem [32, p.68].

Regulamentul organizării administrative a regiunii Basarabia din 29 aprilie 1818 a exclus facilitățile acordate scutelnicilor, dar s-a menținut impozitarea diferențiată a categoriilor sociale. [11, p.192]. *Clerul și nobilimea* erau o categorii de contribuabili privilegiați, scutiți de plata tuturor impozitelor.

Din categoria de contribuabili care aveau careva privilegii făceau parte:

Boiernașii achitau doar impozite pe oi, porci, vin și miere, care erau, însă, mai mici ca în cazul celor plătite de oamenii de rând. *Mazilii* plăteau impozite pe oi, vin și tutun, o dijmă mai redusă și dajdia în loc de bir. *Ruptașii* achitau impozite pe oi, vin și tutun, o dijmă mai redusă și rupta în loc de bir [11, p.193-195]. *Țiganii de stat* plăteau în vistieria statului dajdia, iar Țiganii care aparțineau persoanelor particulare erau scutiți de toate impozitele, prestațiile și dările – atât de cele de stat, cât și de cele obștești.

Țăranii reprezentau o categorie neprivilegiată, care achitau impozitul pe familie – birul și o dijmă bănească pentru folosirea pământurilor statului, iar cei care trăiau pe pământuri moșierești la fel erau obligați să plătească în vistieria statului: goștina – impozit asupra oilor și caprelor, desetina – impozit pentru întreținerea albinelor și porcinelor, vădrăritul – impozit luat pentru deținerea viilor și livezilor, pogonăritul – impozit pentru cultivarea tutunului. Pentru pământul pe care îl aveau în folosire, țăranii erau nevoiți să muncească și să îndeplinească diferite prestații în folosul proprietarului acestor pământuri.

Începând cu 1 ianuarie 1825, în Basarabia este pusă în aplicare decizia Comitetului de Miniștri din 11 noiembrie 1824 cu privire la reforma fiscală, scopul căreia era de a pune capăt haosului în încasarea impozitelor de la

populație și a-i obliga la plata impozitelor pe țărani de stat și coloniști, care până acum beneficiau de unele privilegii [32, p.68-74].

„Sub regim ruses în Basarabia, sistemul de stabilire și percepere a impozitelor era foarte complicat și lipsit de coordonare, pentru că nu exista un singur aparat unitar, care să canalizeze și să concentreze veniturile statului. Diferitele instrucțiuni de stat, județ (zemstve), comună, asociațiuni profesionale, recunoscute ca persoane juridice (Remeslenaia Uprava, Mesceanscaia Uprava etc.), aveau fiecare câte o organizare specială de percepere a impozitelor. Statul își împărțea sistemul de percepere a impozitelor în două categorii: a) la oraș prin funcționari speciali dependenți de Ministerul de Finanțe (Podatnoi Inspector); b) la țară prin delegații satelor (Sborșici), care făceau numai legătura cu Administrațiile Financiare, în schimbul unei remize asupra sumelor încasate. Zemstvele, comunele și celelalte asociațiuni profesionale aveau fiecare aparatul lor de percepere a impozitelor” [4, p.18].

În perioada când Basarabia intră în componența României Mari, toate aceste organe de percepere au fost desființate, sistemul fiscal basarabean este inclus în sistemul fiscal românesc. În primii ani după realipire se întâmplă mari dificultăți cu perceperea impozitelor, aceasta fiind aproape suspendată. Mai târziu, treptat, odată cu introducerea și normalizarea vieții de stat, contribuabilii basarabeni și-au achitat și obligațiunile în mod progresiv [4, p.18].

Tot în această perioadă impozitele directe reale cedează treptat în fața impozitelor personale, care țineau seama de posibilitățile de contribuție ale contribuabilului. Au fost adoptate mai multe legi financiare prin care s-a admis egalitatea tuturor în fața legilor și, respectiv, așezarea corectă și generală a contribuțiilor în raport cu averea fiecărui contribuabil. Astfel, reforma lui Nicolae Titulescu din anul 1921 a introdus elemente progresiste ale fiscalității și anume impozitul cedular, calculat în funcție de proveniența venitului. Criza mondială dinaintea celui de-al Doilea Război Mondial a influențat negativ și sistemul fiscal. Astfel în 1933 s-a procedat la sporirea taxelor de consumație, la modificarea impozitului pe lux și cifra de afaceri, la schimbarea contribuțiilor directe și introducerea monopolului de desfacere a băuturilor spirtoase.

În perioada dominației sovietice statul de drept și economia de piață au fost înlocuite cu dictatura comunistă și, respectiv, structura veniturilor bugetului de stat a suferit modificări semnificative, fiind formate din următoarele surse bănești: „veniturile provenite de la unitățile socialiste de stat, venituri și alte încasări aferente bugetului asigurărilor sociale, impozite și taxe plătite de

organizațiile cooperatiste și unitățile economice ale celorlalte organizații obștești, taxe vamale, impozite și taxe de la populație, alte venituri” [18, p.32].

Începând cu obținerea independenței, în Republica Moldova s-au efectuat reforme radicale, organizarea și funcționarea statului fiind orientată spre aplicarea principiilor economiei de piață. Concomitent este treptat aplicată propria legislație fiscală, ținând cont de specificul economiei și interesele bugetare naționale. Treptat au fost adoptate o serie de acte, așa ca: Legea nr.1198/1992 privind bazele sistemului fiscal, Legea nr.1214/1992 privind impozitul pe beneficiul întreprinderilor, Codul vamal nr.1320/1993, Legea nr.1529/1993 cu privire la impozitul rutier, Decretul Președintelui Republicii Moldova nr.189/1993 cu privire la impozitul pe bunuri mobiliare, Legea nr.264/1994 cu privire la taxa pe valoarea adăugată, Legea nr.347/1994 cu privire la accize, Legea cu privire la tariful vamal, nr.1380/1997. În 1997 este adoptat Codul Fiscal al Republicii Moldova, nr.1163/1997, care ulterior a fost modificat și completat, reprezentând în prezent principalul act legislativ în domeniul fiscal, ce conține reglementări privind majoritatea impozitelor percepute în Republica Moldova.

9.2. Conținutul social-economic și funcțiile impozitelor

Viziunile asupra conceptului de impozit și a rolului impozitelor s-au modificat destul de radical de-a lungul timpului, odată cu evoluția doctrinelor economice și, respectiv, a viziunilor privind implicarea statului în economie. Sfântul Toma d’Aquino, filosof și teolog medieval, scria că „impozitele nu-s altceva decât un jaf legalizat” [25, p.311]. Potrivit lui Adam Smith, „impozitul reprezintă o contribuție datorată de supușii fiecărui stat, în raport cu posibilitățile lor, adică în raport cu venitul fiecăruia, pentru sprijinirea statului”. David Ricardo a abordat impozitele „ca acea parte din produsul pământului și al muncii dintr-o țară, care este pusă la dispoziția guvernului și sunt plătite permanent din capital sau din venitul realizat de către țara respectivă”. Jean-Baptiste Say identifică în impozit „acea parte din produsele unei națiuni care trece din mâna particularilor în mâinile statului pentru subvenționarea consumului public”. Gaston Jèze, unul dintre principalii promotori ai științei financiare, a formulat în prima jumătate a secolului XX o definiție care ulterior a devenit pentru o perioadă îndelungată celebră: „impozitul este o prelevare pecuniară obligatorie,

pretinsă de la fiecare cetățean pe cale de autoritate, cu titlu definitiv și fără contraprestație, în vederea acoperirii cheltuielilor publice” [24, p.51-52]

Cel mai des întâlnită definiție a impozitelor în literatura de specialitate românească este cea formulată de Șaguna D.D., preluată ulterior și de alți teoreticieni, și anume: „Impozitul reprezintă o contribuție bănească obligatorie cu titlu nerambursabil, datorată, conform legii, statului de către persoanele fizice și juridice pentru veniturile care le obțin sau pentru averea pe care o posedă” [29].

Totuși, în opinia autorilor, cea mai completă definiție este dată de Guțan V., care afirmă că, „*impozitul este o prestație obligatorie de numerar, stabilită prin lege, plătită de persoane fizice sau juridice în scopul finanțării cheltuielilor publice, cu titlu nerambursabil și fără contraprestație directă și echivalentă din partea statului*” [15, p.90].

Codul Fiscal al Republicii Moldova (CF) definește conceptul de impozit ca „o plată obligatorie cu titlu gratuit, care nu ține de efectuarea unor acțiuni determinate și concrete de către organul împuternicit sau de către persoana cu funcții de răspundere a acestuia pentru sau în raport cu contribuabilul care a achitat această plată”[8]. De asemenea, în CF se menționează că „taxa este o plată obligatorie cu titlu gratuit, care nu este impozit” [8]. Pentru a permite distingerea elementelor ce conturează diferențele dintre impozite și taxe, este propusă sinteza efectuată în Tabelul 9.1.

Tabelul 9.1. Diferențe dintre impozite și taxe

Impozite	Taxe
Plata este obligatorie	Plata este facultativă
Plata se face fără obligația din partea statului la o contraprestație sau un echivalent direct și imediat către persoanele fizice și juridice	Plata se face cu obligația din partea prestatorului la o contraprestație sau la un echivalent direct și imediat către persoanele fizice și juridice
Se stabilesc și se percep numai de către unitățile specializate ale statului	Taxele pot fi instituite atât de stat, cât și de unitățile private autorizate
Cuantumul impozitului este stabilit prin lege și există sancțiuni în caz de neplată	Nivelul taxei plătite este în funcție de mărimea și importanța serviciului prestat
Cei care plătesc impozitele poartă numele de contribuabili	Cei care plătesc taxele sunt numiți plătitori

Impozite	Taxe
Termenul de plată este precis stabilit prin lege	Termenul de plată se stabilește, de regulă, în momentul solicitării serviciului sau după prestarea acestuia

Sursa: [3, p.297]

Așadar, impozitele se plătesc obligatoriu de către toți contribuabilii, conform regulilor stabilite de legislația fiscală, în timp ce taxele se plătesc direct atunci când plătitorul primește serviciile. În ceea ce privește penalitățile pentru neplata impozitelor și taxelor, constatăm că neplata impozitelor se consideră a fi o infracțiune ce duce la consecințe ca penalități, amenzi sau în cazuri penale se sancționează potrivit legislației, întrucât neplata taxelor duce la neprestarea serviciului solicitat. Tindem să remarcăm că taxele sunt plăți abstracte care, când sunt depuse în buget, nu au un scop anumit și nu sunt destinate acoperirii unor cheltuieli publice specifice.

Din cele expuse anterior pot fi deduse următoarele trăsături ale impozitelor:

Legalitatea impozitelor. Această trăsătură presupune, că colectarea impozitelor se face doar în baza unui act normativ, lucru stipulat și în Constituția Republicii Moldova.

În Republica Moldova cotele impozitelor și taxelor generale de stat sunt aprobate de Parlament, prin lege, iar cotele unor impozite și taxe locale sunt aprobate de autoritățile deliberative și reprezentative locale, prin decizii ale acestora.

Obligativitatea impozitelor înseamnă că plata impozitelor nu are un caracter facultativ, ci se realizează obligatoriu de către toate persoanele care obțin venituri sau care dețin bunuri impozabile.

Nerestituirea impozitelor. Prevede, că, spre deosebire de împrumuturile publice, plata impozitelor este efectuată cu titlu definitiv și nu este returnată contribuabililor.

Nonechivalența impozitelor. Presupune că la achitarea impozitului contribuabilul nu beneficiază de contraservicii imediate și directe din partea statului. Cu toate că banii publici acumulați din impozite sunt utilizați pentru realizarea unor funcții ale statului, de care vor beneficia inclusiv și cei care au contribuit, există diferență între quantumul resurselor financiare achitate de contribuabil și valoarea nominală a serviciilor primite în schimb de către acest contribuabil.

La etapa actuală impozitele reprezintă un important instrument de politică financiară. Rolul său, însă, a crescut continuu, odată cu evoluția concepțiilor despre finanțele publice.

Funcția fiscală sau „*contribuția la formarea fondurilor generale de dezvoltare a societății*”, reprezintă funcția de bază a impozitelor, acestea fiind aplicate inițial anume din necesitatea de a colecta resurse la dispoziția statului. Actualmente veniturile fiscale reprezintă principala sursă de formare a bugetelor publice. Fondurile acumulate din contul impozitelor și taxelor sunt utilizate de stat pentru asigurarea realizării unor funcții ale statului în folosul întregii societăți, așa ca: funcționarea puterii legislative, executive, judecătorești, apărarea națională, menținerea ordinii publice, acțiuni și obiective cu caracter economic, învățământ, ocrotirea sănătății, protecția socială etc.

O perioadă îndelungată funcția fiscală a fost singura funcție a impozitului. Statul nu se implica în economie, care era ghidată de regulile pieței, și nici și viața socială. Statul era privit mai degrabă ca „o prăpastie imensă (o gaură) care înghite o parte din venitul unei țări, fără speranța de a-l mai regăsi” [13, p.29]. Din această cauză impozitele trebuiau să aibă un „caracter neutru”, astfel încât să se respecte principiile „marii cărți a libertăților contribuabilului” elaborate de Adam Smith [14, p.143]. La începutul secolului XX, pe fundalul marilor tulburări economice și sociale, încep a se contura *concepțiile moderne* despre finanțe, dictate și de modificarea paradigmei economice, de la doctrina clasică spre cea *keynesistă*, iar ulterior spre cea *neoliberalistă*, iar impozitul începe a realiza funcții economice și sociale.

Funcția economică sau *reglarea unor fenomene economice sau sociale* vizează utilizarea de către stat a impozitelor pentru a influența activitatea economică. Impozitele se pot utiliza pentru încurajarea sau restrângerea unei activități, pentru reducerea sau creșterea consumului unui anumit produs sau serviciu. Ele servesc ca metode de intervenție pentru corectarea evoluției, stabilizarea și echilibrarea creșterii economice, pentru extinderea exportului sau restrângerea importului anumitor bunuri etc. Analiza detaliată a utilizării impozitului în calitate de instrument de influențare a economiei va fi prezentată ulterior în cadrul descrierii principiilor de politică economică a impunerii.

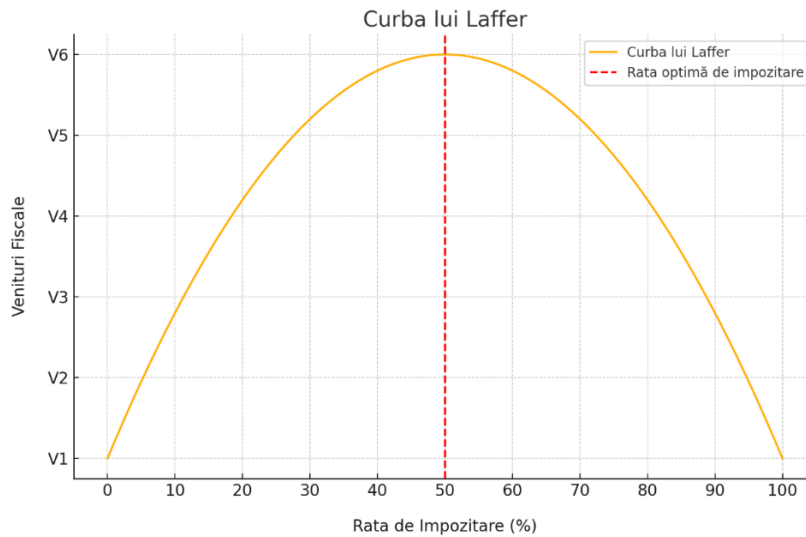


Figura 9.1. Curba lui Laffer

Sursa: Elaborat de autori în baza sursei [30, p.246].

Între funcția fiscală și cea economică a impozitelor există o legătură directă. Astfel, curba lui Laffer, propusă de economistul Arthur Laffer în anii 1970, descrie relația dintre nivelul impozitelor și veniturile fiscale și sugerează că există un punct optim în ceea ce privește nivelul impozitelor la care guvernul poate maximiza veniturile fiscale (Figura 9.1).

Această curbă se explică astfel: la o cotă de impozit egală cu zero nu vor exista venituri fiscale. Odată cu creșterea cotelor de impunere veniturile fiscale ale statului cresc, însă cu cât cotele devin mai mari cu atât creșterea veniturilor fiscale devine mai temperată până la atingerea unui punct maximal, după care creșterea impozitelor conduce la o scădere a veniturilor fiscale, deoarece taxele ridicate descurajează activitățile economice și determină contribuabilii să caute modalități de a evita impozitele. Când impozitele sunt 100% nimeni nu va lucra și, de asemenea, nu vor exista venituri”.

Funcția socială sau redistribuirea unor venituri primare sau derivate este operațiunea de redistribuire a unei părți importante din PIB între clase și pături sociale prin prelevarea unor resurse în vederea distribuirii lor pentru folosul altor persoane decât cei ce au contribuit la fondurile publice. Aceasta funcție are la bază nonechivalența impozitelor și se realizează prin impozitele directe. În cazul acestor impozite contribuabilii care au venituri sau averi mai

mari contribuie într-o proporție mai mare la constituirea fondurilor publice decât cei care au venituri și averi mai mici. În schimb păturile defavorizate ale populației sunt cei care vor beneficia de transferuri de ordin social. În așa mod statul reduce inegalitățile dintre păturile sociale, ceea ce este foarte important pentru armonia socială în cadrul statului.

Relizarea funcției sociale a impozitului este direct legată de principiul echității fiscale, care va fi analizat ulterior.

Funcția de mediu al impozitelor. În contextul dezvoltării conceptului de economie circulară, când autoritățile publice și cercetătorii din diverse țări se confruntă cu provocarea găsirii soluțiilor pentru a reduce impactul negativ al activităților umane, în teoria și practica fiscală se afirmă tot mai mult conceptul de impozitare ecologică, care constă în aplicarea taxelor ecologice pentru a limita consumul de produse cu impact negativ asupra mediului ambiant.

9.3. Teorii în reglementarea sistemului de impunere de către stat

Pentru a justifica dreptul statului de a percepe impozite de-a lungul timpului s-au conturat o serie de teorii, așa ca teoria organică, teoria sociologică, teoria contractului social, teoria echivalenței, teoria siguranței, teoria sacrificiului etc. [36]. Fiecare teorie oferă o explicație diferită a naturii impozitării, pentru a obține consimțământul contribuabilului la plata și creșterea impozitelor.

Conform *teoriei organice*, formulată și susținută de gânditorii filozofici clasici germani (Hegel, Fichte, Schelling și alții), apariția statului ca formă de organizare socială, și respectiv a impozitelor ca condiție de bază ale existenței statului, sunt consecințe ale evoluției firești a societății umane. Stabilirea impozitelor este justificată de necesitatea constituirii fondurilor bănești la dispoziția statului, necesare susținerii activității de interes general comun.

Potrivit *teoriei sociologice*, statul este stăpânul absolut și reprezintă forța brută a minorității organizate împotriva majorității stăpânite. Dreptul de a colecta impozite și taxe a apărut astfel din necesitatea de mijloace financiare pentru întreținerea și funcționarea unui aparat complex care să mențină această forță publică a statului.

Teoria contractului social a fost întemeiată de Thomas Hobbes și dezvoltată de Jean-Jacques Rousseau în lucrarea „Contractul social”, de unde vine și denumirea teoriei. „Contractul social reprezintă o formă de asociere

ideală a indivizilor, care nu se mai supun unii altora, prin coerciție sau dominație, ci numai statului ca expresie suverană a voinței generale”[19]. Conform acestei teorii, statul liber s-a constituit în baza unui contact tacit – oamenii liberi s-au înțeles la un moment dat să creeze o autoritate superioară căreia să i se supună individualitățile contractante. Dreptul statului de a percepe impozite este argumentat de înțelegerea ce există între stat și contribuabili, prin care aceștia își sacrifică o parte din libertăți, cedând, în același timp, și o parte din beneficiile de material sub formă de impozite, în schimbul unor servicii realizate și garantate de stat.

Teoria echivalenței mai este numită și teoria schimbului sau teoria intereselor. Această teorie a fost fondată de Adam Smith și continuată de Charles Louis Montesquieu. Esența teoriei constă în faptul că impozitele plătite constituie un echivalent al serviciilor guvernamentale.

„În ultimele decenii, teoria echivalenței impozitelor a fost actualizată în Statele Unite ale Americii de către Tribunalul Suprem Federal care și-a motivat o decizie a sa, dată într-un litigiu fiscal, în modul următor: „Puterea de impunere indispensabilă pentru existența oricărui guvern civilizat, se exercită în mod echivalent restituit contribuabilului prin crearea și menținerea unei sfere de profit”. Aceasta actualizare a teoriei echivalenței impozitelor, mai mult decât formulările teoretice anterioare, oferă baza principală a teoriei moderne prin care statul modern îi acordă contribuabilului garanții în totalitatea avantajelor publice, social-culturale” [2].

Teoria siguranței este asemănătoare cu teoria contractului social și teoria echivalenței și este inspirată din opera lui Jonh Locke și Francois Quisnay, care atribuiau statului un rol de „paznic de noapte”, a cărui funcție de bază este cea de a proteja viața cetățenilor și proprietățile acestora. Conform acestei teorii, impozitele reprezintă niște prime de asigurare în schimbul achitării cărora statul asigură viața și bunurile cetățenilor contribuabili.

Teoria sacrificiului este cunoscută și ca *teoria datoriei* sau *solidarității*. Conform acestei teorii impozitele sunt sacrificiul pe care și-l asumă cetățenii unui stat pentru ca societatea să fie într-o continuă armonie, iar statul să-și poată îndeplini rolurile [16, p.157]. Impozitul nu este privit ca un contraserviciu, ca în cazul teoriei contractului social, teoriei echivalenței sau a teoriei siguranței, dar o obligație a tuturor contribuabililor pentru a asigura existența și dezvoltarea statului al caror cetățeni sunt. Astfel, datoria cetățenilor de achitare a impozitelor este similară datoriei de cetățean, doar că sacrificiul fiecăruia trebuie să fie

proporțional cu capacitatea sa contributivă, motiv din care această teorie mai este întâlnită în literatura de specialitate ca teoria impozitului-solidaritate.

În concluzie, teoria impozitării a evoluat de-a lungul timpului, reflectând diverse perspective asupra relației dintre stat și cetățeni. Fiecare teorie discutată - organică, sociologică, a contractului social, echivalenței, siguranței și sacrificiului - oferă o justificare distinctă pentru dreptul statului de a percepe impozite, evidențiind fie natura inevitabilă a organizării sociale, fie un contract implicit între stat și cetățeni, fie nevoia de a asigura funcționarea statului. Deși acestea propun diferite abordări, toate converg în recunoașterea necesității și legitimității impunerii impozitelor pentru menținerea ordinii sociale și funcționării statului.

9.4. Elementele impozitului

Impozitul este constituit dintr-un șir de elemente componente. Conform art.6, alin.9 al CF al Republicii Moldova la stabilirea impozitelor și taxelor se determină șapte elemente: obiectul impunerii, subiectul impunerii (contribuabilul), sursa de plată a impozitului sau taxei, unitatea de impunere, cota (cotele) de impunere, termenul de achitare a impozitelor sau taxelor și facilitățile (înlesnirile) fiscale [8]. În literatura de specialitate pe lângă aceste elemente se mai regăsesc și următoarele: baza de calcul (materia impozabilă), suportatorul (destinatarul) impozitului, asietă, sancțiunile fiscale.

Obiectul impozitului, reprezintă elementul care stă la baza prelevării acestuia și diferă în funcție de impozit. Astfel, ca obiect al impozitului poate fi:

- *Venitul*, care poate lua diferite forme: profit, salariu, dividende etc.;
- *Avea* care este reprezentată de bunuri imobile, mijloace de transport;
- *Consumul*, în cazul impozitelor indirecte.

Subiectul impozitului (contribuabil, plătitor) este persoana care, „conform legislației fiscale, este obligată să calculeze și/sau să achite la buget orice impozite și taxe, penalitățile și amenzile respective; persoana care, conform legislației fiscale, este obligată să rețină sau să perceapă de la altă persoană și să achite la buget plățile indicate” [8].

Supportatorul (destinatarul) impozitului este persoana care suportă financiar impozitul. Subiect și suportator al impozitului sunt două noțiuni distincte, care însă coincid în cazul impozitelor directe. În cazul impozitelor indirecte aceste două elemente diferă. Astfel, subiect este întreprindrea

înregistrată de regulă ca contribuabil, iar suportator este persoana care consumă bunuri sau servicii livrate de întreprindere pentru consumul final.

„Atunci când persoana care plătește impozitul îl și suportă efectiv, avem de-a face cu **incidența directă**. În unele cazuri, persoana care plătește impozitul reușește să recupereze, parțial sau total, suma achitată statului de la alte persoane cu care intră în raporturi economice. Atunci când persoana care plătește impozitul statului nu este una și aceeași cu persoana care îl și suportă efectiv, avem de-a face cu **incidența indirectă sau repercusiune**” [33, p. 466].

De exemplu, accizul are ca subiect pe antrepozitarii autorizați, înregistrați ca contribuabili ai accizelor la Serviciul Fiscal de Stat, care livrează produse și mărfuri supuse acestui impozit din încăperea autorizată, denumită antrepozitul fiscal, însă suportatorul este consumatorul care efectiv suportă financiar povara financiară a acestui impozit în momentul procurării produsului sau mărfii respective. Deci, impozitele indirecte plătite de subiecții impozitului sunt transpuse în sarcina suportatorilor impozitului.

Sursa impozitului reprezintă sursa din care anume se plătește impozitul (venit ori avere). În cazul impozitului pe venit sursa impozitului este obiectul impunerii, iar la impozitele pe avere impozitul se achită din venitul obținut din utilizarea averii date.

Baza de calcul (materia impozabilă) reprezintă elementul de bază de la care ulterior este calculat impozitul. Baza de calculul poate fi valoarea, în cazul în care cota impozitului este procentuală, sau suprafața, volumul, greutatea etc. în cazul în care cota impozitului este fixă.

Unitatea de impunere reprezintă unitatea de măsură care exprimă materia impozabilă. Ea poate fi în unități valorice, sau în unități naturale, ca de exemplu 1000 de țigări, litru de alcool absolut, capacitatea cilindrică a motorului la mijloacele de transport, numărul mediu trimestrial al angajaților etc.

Cota impozitului este impozitul aferent unei unități de impunere. În practica fiscală se întâlnesc cote de două tipuri: fixe sau procentuale.

Cota fixă reprezintă o sumă absolută, invariabilă pe unitatea de măsură. Aceasta este stabilită în cazul în care unitatea de impunere este exprimată în unități naturale. De exemplu, în cazul accizului pentru bere pentru anul fiscal 2024 este 3,05 lei pentru un litru de bere.

„Cota procentuală este un procent de impozit aplicat asupra bazelor impozabile exprimate valoric. În funcție de modul în care cota procentuală variază în dependență de mărimea materiei impozabile cota procentuală poate fi: proporțională, progresivă sau regresivă” [33, p.370].

Impunerea în cote procentuale proporționale reprezintă egalitate în fața impozitelor. În cazul ei se aplică aceeași cotă de impunere indiferent de mărimea bazei impozabile. De exemplu, cota standard a TVA în Republica Moldova de 20% (anul fiscal 2024) reprezintă o cotă procentuală proporțională.

În cazul impunerii în cote procentuale progresive cota nu este constantă, dar crește pe măsura sporirii mărimii materiei impozabile, fie într-un ritm constant, fie într-un ritm variabil. Ele pot să opereze atât orizontal, cât și vertical [23, p.153]:

- în cazul progresivității orizontale, la baze impozabile egale ca mărime cota de impozit este diferită în funcție de natura venitului impozabil și de categoria de contribuabili.
- în cazul progresivității verticale cotele de impunere cresc în măsura creșterii venitului impozabil, precum și în funcție de natura venitului impozabil și de categoria de contribuabili. La rândul lor, cotele progresive verticale pot fi simple sau compuse (pe tranșe de venit)”.

În cazul impunerii în cote progresive simple (globale), se aplică aceeași cotă a impozitului asupra întregii materii impozabile a unui plătitor. Cota aplicată va fi, însă, cu atât mai mare cu cât volumul materiei impozabile va fi mai mare (Tabelul 9.2).

Tabelul 9.2. Analiza comparativă a aplicării cotelor de impunere progresive

Baza impozabilă	Cota impozitului	Calculul impozitului	
		Cota simplă	Cota compusă
Până la 3000	5	$3000 \times 5\% = 150$ lei	$3000 \times 5\% = 150$ lei
De la 3001 la 5000	7	$5000 \times 7\% = 350$ lei	$3000 \times 5\% + (5000 - 3000) \times 7\% = 290$ lei
Mai mult de 5000	9	$7000 \times 9\% = 630$ lei	$3000 \times 5\% + (5000 - 3000) \times 7\% + (7000 - 5000) \times 9\% = 470$ lei

Sursa: elaborat de autori.

Impunerea în cote progresive compuse constă în împărțirea materiei impozabile în mai multe tranșe, pentru fiecare tranșă fiind stabilită o cotă diferită de impozit, care este în creștere. Prin însumarea rezultatelor calculate pentru fiecare dintre tranșe se obține impozitul total de plată ce revine în sarcina unui contribuabil.

Din analiza rezultatelor calculelor prezentate în tabel este evident că deși impunerii în cazul impunerii în cote progresive simple calcularea impozitului este mai simplă, mărimea impozitelor achitate în cazul dat este mai mare. Mai mult ca atât, acest mod de impunere nu este la fel de echitabil ca impunerea în cote progresive compuse, deoarece „îi dezavantajează pe cei care au venituri al căror nivel se situează la limita imediat superioară celei până la care acționează o anumită cotă de impozit” [33, p.371].

Asieta sau **modul de așezare a impozitului**, reprezintă un proces complex, care constă în ansamblul unor operații succesive realizate de organele fiscale în legătură cu subiectul impozabil privind identificarea obiectului impozitului, evaluarea materiei impozabile, determinarea impozitului datorat statului și încasarea acestuia.

Pentru ca impozitul să poată fi încasat este necesar mai întâi ca organele fiscale să constate existența obiectului impozabil, acest lucru fiind mai complicat în situația în care subiectul impozitul ascunde obiectul impozabil.

Ulterior se realizează evaluarea materiei impozabile, adică stabilirea dimensiunii acesteia, care poate fi efectuată prin două metode [30, p.242-243; 33, p.384-385]:

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

Metoda evaluării indirecte poate fi realizată prin trei variante:

- evaluarea pe baza unor indici exteriori ai obiectului impozabil;
- evaluarea forfetată;
- evaluarea administrativă.

Evaluarea pe baza unor indici exteriori ai obiectului impozabil poate fi aplicată numai în cazul impozitelor directe reale, este simplă și puțin costisitoare, în schimb – arbitrară și inexactă. „De exemplu, în cazul impozitului funciar erau folosite drept criterii pentru stabilirea mărimii obiectului impozabil: suprafața de teren, numărul animalelor din gospodărie, prețul pământului, arenda [26, p.173].

„Evaluarea forfetată constă în faptul că organele fiscale, cu acordul contribuabilului, atribuie o anumită valoare obiectului impozabil. Cu toate că această metodă este mai „democratică”, evident că nici în acest caz nu se poate stabili cu exactitate mărimea obiectului impozabil” [30, p.243]. În prezent această variantă de evaluare indirectă, la fel ca și varianta descrisă anterior, nu sunt aplicate în practica fiscală națională.

„Evaluarea administrativă constă în faptul că organele fiscale stabilesc mărimea materiei impozabile pe baza datelor pe care le au la dispoziție. În măsura în care contribuabilul nu este de acord cu evaluarea făcută de organul fiscal, el are dreptul să o contesteze, prezentând argumentele de rigoare” [30, p.243]. Această variantă de evaluare este aplicată în prezent în Republica Moldova în cazul impozitului imobiliar a bunurilor care au valoare cadastrală.

Metoda evaluării directe cunoaște două variante: pe baza declarației a unei terțe persoane și pe baza declarației plătitorului.

„Evaluarea pe baza declarației unei terțe persoane constă în faptul că mărimea obiectului impozabil se stabilește pe baza declarației scrise pe care o terță persoană, care cunoaște această mărime, este obligata prin lege să o depună la organele fiscale. Astfel, de exemplu, agentul economic declară salariile pe care le-a plătit muncitorilor și funcționarilor săi, chiriașii declară chiria achitată proprietarului etc. Această modalitate elimină într-o anumită măsură tentația de a sustrage materia impozabilă de la impunere, deoarece se consideră că declarantul nu este interesat în ascunderea adevărului” [30, p.243]. Utilizarea acestei evaluări este posibilă numai în cazul impozitării anumitor venituri și este asociată impozitului reținut la sursa de plată.

Evaluarea pe baza declarației plătitorului este situația în care subiectul impozitului are obligația legală de a ține evidența materiei impozabile și să întocmească declarația fiscală în care acesta prezintă atât materia impozabilă, cât și cuantumul estimat al impozitului datorat statului. Această variantă de evaluare are aplicabilitate foarte largă, fiind aplicată în Republica Moldova în cazul majorității impozitelor, ca de exemplu impozitul pe venit, cu excepția celui reținut la sursa de plată, TVA, accize, taxe vamale, taxe locale etc. Din considerent că în acest caz există posibilitatea de a prezenta declarații nesincere, adică de a face evaziune fiscală, organele fiscale verifică periodic veridicitatea datelor prezentate.

Determinarea mărimii impozitului se efectuează prin două metode: „metoda de repartiție și metoda de cotitare” [30, p.243].

Metoda de repartiție presupune că în dependență de necesitățile de finanțare ale statului autoritatea fiscală stabilește o sumă totală impozitelor de încasat de pe teritoriul țării, care este ulterior distribuită pe unități administrativ-teritoriale, iar în cadrul acestora, fiecărui contribuabil. Cuantumul impozitului stabilit în așa mod se axează pe necesarul de mijloace pentru a fi colectate, făcând abstracție de la mărimea venitului sau a averii plătitorului, dar și de situația personală a acestuia. Evident că această metodă contravine echității

fiscale și nici nu este utilizată în prezent, fiind în schimb cunoscută în istorie, preponderent în feudalism.

Metoda de cotitare, utilizată în prezent, presupune calcularea mărimii impozitului prin aplicarea cotelor asupra bazei impozabile, determinate separat pentru fiecare obiect al impunerii.

În cazul metodei date se stabilește cota impozitului care trebuie aplicată, după care se purcede la ajustarea bazei impozabile, în cazul în care pentru acest impozit se acordă un minim neimpozabil sau se permit anumite deduceri.

Ulterior pentru a calcula impozitul se aplică următoarea formulă:

$$\text{Impozit} = \text{Baza impozabilă ajustată} \times \text{Cota impozitului (9.1)}$$

În anumite cazuri specifice pot avea loc ajustări ale cuantumului calculat al impozitelor fie prin reducere sau prin majorare a acestuia în condițiile legii.

Metodele de percepere a impozitelor au evoluat de asemenea de-a lungul timpului reprezentând [33, p.386]: „colectarea impozitelor datorate de către unul din contribuabilii fiecărei localități; încasarea impozitelor prin intermediul concesionarilor (arendașilor); perceperea impozitelor de către aparatul specializat (fiscal) al statului”.

În cazul încasării impozitelor direct de la plătitori, sunt posibile două variante [33, p.386]: „plătitorul este obligat să se deplaseze la sediul organelor fiscale pentru a achita impozitul datorat statului (impozit portabil) sau organul fiscal are obligațiunea de a se deplasa la domiciliul plătitorului pentru a-i solicita să achite impozitul convenit (impozit cherabil)”.

În cazul încasării impozitelor prin stopaj la sursă, impozitul se reține și se varsă la buget de către o terță persoană, care efectuează o plată impozabilă în favoarea subiectului impunerii. Este specifică în special în cazul impozitului pe venit. De exemplu, în cazul Republicii Moldova, angajatorii sunt obligați să rețină impozitul pe salariu datorat de angajați și să-l transfere statului. La fel procedează și băncile comerciale la achitarea dobânzi titularilor de depozite, societățile comerciale la plata dividendelor în favoarea acționarilor, organizatorii de loterii și campanii promoționale la achitarea câștigurilor etc.

Perceperea impozitului prin aplicarea de timbre fiscale este specific în special taxelor de stat și constă în procurarea unui timbru special la prezentarea căruia entitatea publică prestează serviciul solicitat.

Termenul de plată reprezintă perioada în decursul căreia contribuabilul este obligat să achite impozitul sau taxa sub formă de interval de timp sau zi fixă a plății [8].

Înlesnirile fiscale reprezintă „suma impozitului sau taxei nevărsată la buget sub formă de:

- scutire parțială sau totală de impozit sau taxă;
- scutire parțială sau totală de plata impozitelor sau taxelor;
- cote reduse ale impozitelor sau taxelor;
- reducerea obiectului impozabil;
- amânări ale termenului de achitare a impozitelor sau taxelor;
- eșalonări ale obligației fiscale” [8].

Conform CF al Republicii Moldova, scutirile personale pentru soț/soție, pentru persoanele întreținute, cota redusă a T.V.A. și scutirea de T.V.A. cu drept de deducere nu se consideră facilități (înlesniri) fiscale [8].

Sancțiunile sunt un element legat de caracterul obligatoriu al achitării impozitelor și taxelor, și sunt aplicate contribuabililor care se eschivează de la plata obligațiilor fiscale. Sancțiunile fiscale pentru încălcările care nu constituie infracțiuni pot lua forma amendei sau majorării de întârziere (penalitatea). Amenda este o sancțiune fiscală care constă în obligarea persoanei ce a săvârșit o încălcare fiscală de a plăti o sumă de bani. Majorarea de întârziere (penalitatea) este o sumă calculată în funcție de quantumul impozitului, taxei și de timpul scurs din ziua în care acestea trebuiau plătite.

9.5. Principiile impozitului

În contextul finanțelor publice, impozitele, în virtutea rolului lor de componentă principală a veniturilor bugetare, sunt supuse unor cerințe normative care se concretizează într-un set de principii fundamentale. Principiile impozitului reprezintă niște reguli generale ce asigură un sistem fiscal corect și transparent, în care contribuabilii și întreprinderile fac contribuții echitabile și proporționale la cheltuielile publice. După cum s-a menționat anterior, pentru prima dată principiile impozitării, cunoscute și ca maxime, au fost formulate de Adam Smith în lucrarea sa „An Enquiry into the Nature and Causes on the Wealth of Nations”, publicată în 1776 [26]. Aceste principii sunt cunoscute ca principii clasice ale impunerii. Aceste principii sunt [2]:

„*Principiul justiției sau echității impunerii*: cetățenii fiecărui stat trebuie să contribuie la cheltuielile guvernamentale atât cât le permite capacitatea de plată, adică în proporția veniturilor pe care le realizează sub protecția statului;

Principiul certitudinii impunerii: mărimea impozitelor datorate de fiecare persoană trebuie să fie certă și nu arbitrară, iar termenele, modalitatea și sumele de plată să fie clare și cunoscute din timp atât de fiecare contribuabil, cât și de stat;

Principiul comodității impunerii: toate contribuțiile trebuie să fie pretinse la termenele și urmând procedeu care este mai convenabil contribuabilului.

Principiul randamentului sau eficienței impunerii: toate contribuțiile trebuie să fie stabilite de o manieră care să scoată din buzunarul cetățeanului cât mai puțin posibil față de ceea ce urmează să intre în trezoreria statului”.

Aceste principii rămân a fi actuale și în prezent, fiind dezvoltate și completate ulterior, astfel încât în literatura de specialitate actuală principiile moderne ale impunerii sunt grupate în câteva categorii:

- principii de echitate fiscală;
- principii de politică financiară;
- principii de politică economică;
- principii social-politice.

Principii de echitate fiscală. Echitatea fiscală presupune că fiecare plătitor achită impozite în funcție de puterea sa contributivă. Aceasta este de două tipuri: echitate orizontală, „care susține că oamenii aflați în aceleași circumstanțe trebuie să fie tratați în mod egal în cadrul sistemului fiscal”, și echitatea verticală, „care presupune că cei care sunt mai avuți sau au un venit mai mare trebuie să plătească mai multe impozite” [16, p.157].

Respectarea echității fiscale presupune realizarea cumulativă a patru condiții [33, p.370]:

Stabilirea minimului neimpozabil, adică stabilirea prin lege a unui anumit venit ce ar permite satisfacerea nevoilor de trai strict necesare care să nu fie impozitat. Stabilirea acstuia este posibilă doar în cazul impozitelor directe, și anume la impozitele pe venit, fiind imposibil de aplicat în cazul impozitării indirecte.

Ca exemplu de minim neimpozabil pot servi scutiile acordate în cazul impozitului pe venit achitat de persoanele fizice în Republica Moldova. Astfel, conform prevederilor Capitolului 4 din Titlul II al CF, pentru anul 2024, persoanele fizice care au un venit anual impozabil mai mic de 360000 lei au dreptul la următoarele *scutiri* [8]:

- scutire personală, de care poate beneficia orice contribuabil (persoană fizică rezidentă), în mărime de 27000 de lei anual;

- scutire personală majoră, care constituie 31500 de lei anual și se acordă persoanelor care îndeplinesc anumite condiții stabilite de Codul Fiscal al RM, art.33, alin.2;
- scutire pentru soț (soție) sau scutire matrimonială, în mărime de 19800 de lei dacă soțul/soția întrunește condițiile stabilite de Codul Fiscal al RM, art.33, alin.2 și nu folosește scutirea personală;
- scutire pentru persoanele întreținute, care constituie 9000 de lei anual pentru fiecare persoană întreținută, cu excepția invalizilor din copilărie pentru care scutirea constituie 19800 de lei anual.

Stabilirea sarcinii fiscale în funcție de puterea contributivă a fiecărui plătitor, care permite realizarea echității verticale, care „presupune că cei care sunt mai avuți sau au un venit mai mare trebuie să plătească mai multe impozite” [16, p.157]. Acest lucru este realizat prin considerarea mărimii venitului sau a averii în momentul impunerii, dar și situației personale a contribuabilului (celibatar sau căsătorit, numărul persoanelor aflate în întreținere etc.). Respectarea acestei condiții a echității fiscale este foarte importantă pentru realizarea funcției sociale a impozitului.

Instalarea parității fiscale, sinonimă cu echitatea orizontală, „care susține că oamenii aflați în aceleași circumstanțe trebuie să fie tratați în mod egal în cadrul sistemului fiscal” [16, p.157].

Instituirea impunerii generale - că toate persoanele care realizează un anumit tip de venituri sau care posedă un anumit gen de avere, cu excepția celor scutite, sunt impuse în obiectiv, în aceleași condiții.

Principii de politică financiară. Această grupă de principii urmărește realizarea funcției fiscale a impozitelor – de acumulare a resurselor la dispoziția statului, care se realizează dacă impozitul corespunde următoarelor cerințe: are randament fiscal ridicat, este stabil și elastic (flexibil) [33, p.373].

Randamentul financiar ridicat presupune realizarea unor condiții [33, p.373]:

- Impozitul trebuie să fie universal, adică acesta este achitat de toate persoanele fizice și/sau juridice care obțin venituri din aceeași sursă, posedă același gen de avere sau cumpără aceeași categorie de bunuri.
- Să nu existe posibilitatea de evaziune fiscală.
- Volumul cheltuielilor aferente asetei impozitului să fie cât mai redus.

Stabilitatea impozitului, privită din punctul de vedere al misiunii lui financiare, înseamnă „menținerea constantă a randamentului impozitului de-a lungul întregului ciclu economic, indiferent de faza parcursă. Aceasta înseamnă

că randamentul impozitului nu trebuie neapărat să sporească concomitent cu creșterea volumului producției și a veniturilor în perioada de ascensiune economică și nici să scadă în stadiul de recesiune a economiei” [33, p.373].

„Elasticitatea impozitului presupune ca acesta să poată fi adaptat permanent necesităților de venituri ale statului, respectiv dacă se înregistrează o creștere a cheltuielilor bugetare acesta să poată fi majorat și invers. Din practica fiscală internațională rezultă că, de cele mai multe ori, elasticitatea impozitului acționează în sensul majorării acestuia” [23, p.159].

Principiile de politică economică vizează utilizarea de către stat a impozitelor pentru a influența activitatea economică: încurajarea sau restrângerea unei activități, reducerea sau creșterea consumului unui anumit produs sau serviciu, corectarea evoluției, stabilizarea și echilibrarea creșterii economice, extinderea exportului sau restrângerea importului anumitor bunuri etc.

„Astfel, pentru stimularea activității unor ramuri sau subramuri economice, se pot adopta anumite măsuri de ordin fiscal, cum sunt: reducerea sau scutirea de plata impozitelor indirecte a mărfurilor autohtone, stabilirea unor taxe vamale ridicate la import, reducerea impozitelor directe stabilite în sarcina întreprinzătorilor care își plasează capitalurile în ramura sau subramura respectivă, admiterea amortizării accelerate a capitalului fix din aceste domenii etc.

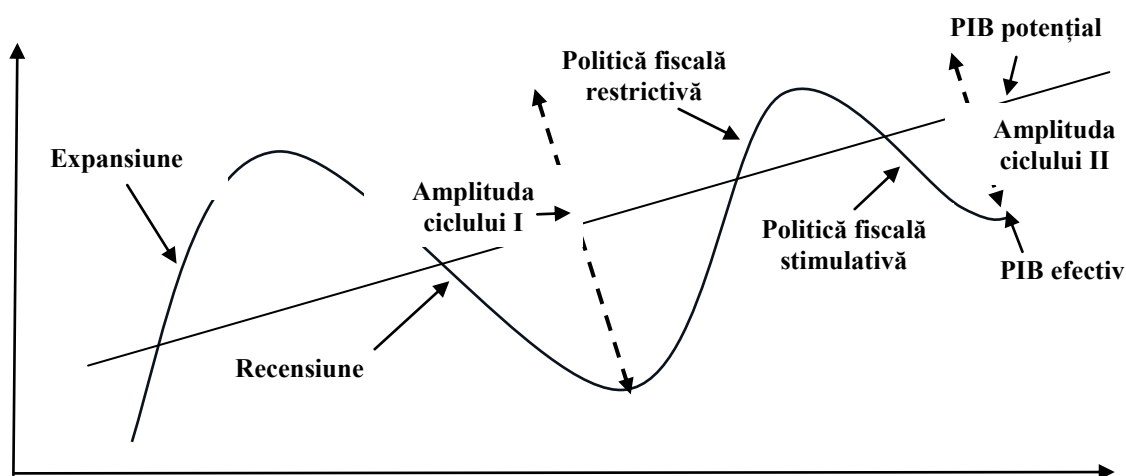


Figura 9.2. Aplicarea politicii fiscale în diferite faze ale ciclului economic

Sursa: elaborat de autori.

Consumul anumitor bunuri sau servicii poate fi stimulat prin diminuarea sau eliminarea impozitelor indirecte care le grevează sau poate fi restrâns prin majorarea cotelor utilizate pentru calculul impozitelor indirecte aferente” [23, p.160].

Alternarea politicilor fiscale stimulative și restrictive la nivelul economiei naționale luate în ansamblu poate asigura un răspuns anticiclic creșterii economice (Figura 9.2).

Creșterea economică nu se realizează pe o traiectorie dreaptă, dar pe cicluri economice, fazele de expansiune fiind urmate de contracție, recensiune și relansare. Rolul politicii fiscale este de a reduce amplituda ciclului economic. Aceasta se realizează prin aplicarea unei politici fiscale restrictive în faza de ascensiune, temperând creșterea economică, dar și creând spațiu fiscal pentru a promova o politică stimulative în faza de recensiune. Acest lucru este efectuat din considerentul că cu cât avântul în faza de expansiune va fi mai mare, cu atât și căderea va fi mai dureroasă în faza de recensiune, adică criza economică va fi mai profundă și mai de durată. O politică fiscală rațională trebuie să apropie evoluția PIB-ului efectiv de PIB-ul potențial.

„Extinderea relațiilor comerciale cu străinătatea poate fi stimulată și prin promovarea unor măsuri fiscale cum sunt:

- acordarea unor prime pentru export;
- restituirea integrală sau parțială a impozitelor indirecte aferente mărfurilor exportate;
- reducerea taxelor vamale la importul anumitor mărfuri și servicii utilizate pentru fabricarea de produse destinate exportului;
- scutirea de taxe vamale a importului unor mărfuri sau pentru mărfurile provenite din anumite țări

Restrângerea comerțului exterior se poate realiza fie prin utilizarea unor taxe vamale protecționiste la import, fie prin limitarea accesului în țară a unor mărfuri prin intermediul unor contingente cantitative. De asemenea, contingentele cantitative se pot stabili și în cazul exportului unor materii prime, încurajându-se exportul de produse finite” [23, p.160-161].

Principiile social-politice ale impunerii se referă la faptul că, prin politica fiscală guvernele urmăresc să-și mențină influența asupra unor categorii sociale și încrederea populației în politica pe care o promovează. Pentru realizarea unor astfel de obiective pot fi acordate facilități contribuabililor cu venituri modeste, celor care au persoane la întreținere, sau persoanelor cu anumite merite mai deosebite față de țară, ca de exemplu veteranii, sau anumite

grupuri sociale profesionale care lucrează în condiții de risc sporit pentru viață sau sănătate.

Impozitele pot fi aplicate pentru limitarea consumului unor produse dăunătoare (tutun, băuturi alcoolice) sau pentru impunerea consumului unor bunuri de lux așa ca bijuteriile, blănurile, parfumurile, automobile etc., așa cum este cazul accizelor.

Este cunoscut și exemplul impozitului pe celibatari sau persoanele căsătorite fără copii, pentru a se stimula natalitatea. De exemplu, în 1937, în Portugalia a fost introdus un impozit pentru proprietarii de brichete, iar între 1945 și 1956, tinerii necăsătoriți (cu vârsta de peste 21 de ani), care nu aveau copii, erau obligați să plătească un anumit impozit [31].

Deși au un caracter universal, principiile impunerii în cazul fiecărui stat sunt condiționate de prioritățile și obiectivele politicilor publice promovate. De exemplu, în Republica Moldova, conform CF, sunt stabilite următoarele principii ale impunerii [8]:

- a) *neutralitatea impunerii* – asigurarea prin legislația fiscală a condițiilor egale investitorilor, capitalului autohton și străin;
- b) *certitudinea impunerii* – existența de norme juridice clare, care exclud interpretările arbitrare, claritate și precizie a termenelor, modalităților și sumelor de plată pentru fiecare contribuabil, permițând acestuia o analiză ușoară a influenței deciziilor sale de management financiar asupra sarcinii lui fiscale;
- c) *stabilitatea fiscală* – efectuare a oricăror modificări și completări ale prevederilor legislației fiscale nemijlocit prin modificarea și completarea prezentului cod;
- d) *randamentul impozitelor* – perceperea impozitelor și taxelor cu minimum de cheltuieli, cât mai acceptabile pentru contribuabili.
- e) *echitatea fiscală* – tratare egală a persoanelor fizice și juridice, care activează în condiții similare, în vederea asigurării unei sarcini fiscale egale.

9.6. Clasificarea impozitelor

De-a lungul timpului în practica fiscală au fost cunoscute o multitudine de tipuri de impozite și taxe. Pentru a înțelege mai bine diferențele dintre acestea este necesar de a le grupa în dependență de diferite criterii de clasificare.

Din cele prezentate anterior, putem deduce câteva criterii de clasificare a impozitelor:

- în dependență de forma plății avem: impozite în natură și impozite în bani.
- în dependență de metoda de determinare a cuantumului impozitului: impozite de repartitie (stabilite de sus în jos) și impozite de cotitare (stabilite de jos în sus).
- în dependență de modul de încasare de la plătitor: impozite portabile și impozite cerabile.
- în dependență de obiectul impunerii: impozite pe venit (profit); impozite pe avere (patrimoniu net sau capital), impozite pe cheltuieli, impozite pe acte și fapte.
- în dependență de cota aplicată: impozite cu cote fixe, care se calculează multiplicând o unitate de măsură (greutate, volum, număr etc.) cu o sumă fixă, și impozite cu cote ad-valorem, care se calculează prin înmulțirea unei cote procentuale cu o bază de impozitare exprimată valoric.

De asemenea în literatura de specialitate se întâlnesc și alte criterii de clasificare a impozitelor. Astfel, în funcție de scopul urmărit la introducerea lor, impozitele pot fi grupate în: impozite financiare, care urmăresc realizarea funcției fiscale și impozite de ordine, care sunt aplicate pentru a atinge alte obiective decât constituirea resurselor la dispoziția statului.

După frecvența realizării lor, impozitele se pot grupa în: impozite permanente (ordinare), la care statul recurge în mod obișnuit, și impozite incidentale (extraordinare), care sunt impozite colectate în mod singular, în situații extraordinare, ca de exemplu impozitul pe veniturile acumulate în timp de război.

În statele de tip federal se disting: impozite federale, impozite ale statelor membre ale federațiilor și impozite locale, iar în statele de tip unitar, așa cum este și cazul Republicii Moldova, impozitele se grupează în: impozite generale de stat și impozite locale.

În funcție de criteriul subiectului impunerii se disting:

- impozite datorate de persoane fizice care își au domiciliul sau rezidența pe teritoriul unui anumit stat, precum și de persoanele nerezidente, care realizează venituri din surse aflate pe teritoriul aceluși stat, cu excepția diplomaților în condițiile reciprocității.
- Impozitele datorate de persoane juridice.

Cel mai important criteriu de clasificare a impozitelor este în funcție de *trăsăturile de fond* ale impozitelor, care reprezintă caracteristicile fundamentale care definesc natura și funcționarea unui anumit tip de impozit. Aceste trăsături ne ajută să înțelegem cum sunt structurate impozitele, cine le plătește și cu ce scop sunt instituite. Conform acestui criteriu impozitele se grupează în impozite directe și impozite indirecte.

Impozite directe sunt stabilite nominal în sarcina persoanelor fizice și/sau juridice, în funcție de veniturile sau averea deținute, prin aplicarea cotelor legale de impunere. Acestea sunt percepute direct de la subiectul impozabil la termene clar definite. În general, în cazul acestui tip de impozite, subiectul impozitului și suportatorul economic al acestuia coincid.

Impozite indirecte sunt aplicate asupra consumului, fiind virate la bugetul public de către entitățile implicate în producție, comercializare sau prestarea de servicii, dar suportate economic de consumatorii finali ai bunurilor și serviciilor respective. Din punct de vedere legal, în cazul acestor impozite, calitatea de subiect impozabil este atribuită unei persoane fizice sau juridice distincte de suportatorul economic al impozitului. Un inconvenient foarte important al impunerii indirecte îl reprezintă inechitatea fiscală ca urmare a proporționalității cotei de impunere, ceea ce conduce la faptul că persoanele cu un venit mai modest cedează o parte mai mare a veniturilor lor la dispoziția statului decât persoanele cu un venit mai mare, dar și prin faptul că nu ține seama de situația personală a plătitorului.

Dacă ținem cont de criteriile care au stat la baza așezării impozitelor directe, atunci acestea pot fi grupate în impozite reale și impozite personale.

9.7. Sistemul fiscal al Republicii Moldova

Sistemul fiscal al Republicii Moldova reprezintă „totalitatea impozitelor și taxelor, a principiilor, formelor și metodelor de stabilire, modificare și anulare a acestora, prevăzute de legislația fiscală, precum și totalitatea măsurilor ce asigură achitarea lor” [8].

Sistemul fiscal este o componentă a sistemului financiar și este format din următoarele elemente: sistemul de impozite și taxe; legislația fiscală și organele fiscale.

Legislația fiscală (drept fiscal) reprezintă ansamblul reglementărilor juridice privind impozitele. În conformitate cu articolul 3 al Codului Fiscal (CF),

legislația fiscală este constituită din CF și alte acte normative adoptate în conformitate cu acesta. Totuși, nu toate impozitele și taxele sunt reglementate de CF. De exemplu, aplicarea *taxelor vamale* este reglementată de Codul Vamal al Republicii Moldova nr.95/2021 și Legea nr.172/2014 privind aprobarea Nomenclurii combinate a mărfurilor, *impozitul privat* este reglementat de Legea bugetului de stat pe anul respectiv, iar *taxa pentru mărfurile care, în procesul utilizării, cauzează poluarea mediului* este impusă prin Legea nr.1540 din 25.02.1998 privind plata pentru poluarea mediului în Republica Moldova.

CF al Republicii Moldova a fost adoptat prin Legea Republicii Moldova Nr.1163-XIII din 24.04.97. Actualmente (anul fiscal 2024), în urma multiplelor modificări și completări, CF întrunește 11 titluri:

Titlul I „Dispoziții generale” și Titlul II „Impozitul pe venit”, în vigoare din 01.01.1998;

Titlul III „Taxa pe valoarea adăugată”, în vigoare din 01.07.1998;

Titlul IV „Accizele”, în vigoare din 01.01.2001;

Titlul V „Administrarea fiscală”, în vigoare din 01.07.2002;

Titlul VI „Impozitul pe bunurile imobiliare”, în vigoare din 01.01.2001;

Titlul VI¹ „Impozitul pe avere”, în vigoare din 01.01.2016;

Titlul VII „Taxele locale”, în vigoare din 01.01.2005;

Titlul VIII „Taxele pentru resursele naturale”, în vigoare din 01.01.2006;

Titlul IX „Taxele rutiere”, în vigoare din 01.01.2007;

Titlul X „Alte regimuri fiscale”, în vigoare din 04.08.2017.

Conform articolului 3 al CF, „actele normative adoptate de către Guvern, Ministerul Finanțelor, Serviciul Fiscal de Stat și Serviciul Vamal de pe lângă Ministerul Finanțelor, de alte autorități de specialitate ale administrației publice centrale, precum și de către autoritățile administrației publice locale, în temeiul și pentru executarea prezentului cod, nu trebuie să contravină prevederilor lui sau să depășească limitele acestuia” [8].

Sistemul impozitelor și taxelor percepute în Republica Moldova corespunde structurii administrației publice din Republica Moldova, care este constituită din: administrația publică centrală și administrația publică locală. În conformitate cu articolul 6 al CF în Republica Moldova sunt percepute 31 de impozite și taxe, care sunt grupate în impozitele și taxele generale de stat și impozitele și taxele locale [8].

Sistemul impozitelor și taxelor de stat include:

1) *impozitul pe venit;*

2) *taxa pe valoarea adăugată;*

- 3) *accizele;*
- 4) *impozitul privat;*
- 5) *taxa vamală;*
- 6) *taxele rutiere (6 taxe);*
- 7) *impozitul pe avere;*
- 8) *impozitul unic de la rezidenții parcurilor pentru tehnologia informației.*

Sistemul impozitelor și taxelor locale include:

- 1) *impozitul pe bunurile imobiliare;*
- 2) *impozitul privat;*
- 3) *taxele pentru resursele naturale (3 taxe);*
- 4) *taxa pentru amenajarea teritoriului;*
- 5) *taxa de organizare a licitațiilor și loteriilor pe teritoriul unității administrativ-teritoriale;*
- 6) *taxa de plasare (amplasare) a publicității (reclamei);*
- 7) *taxa de aplicare a simbolicii locale;*
- 8) *taxa pentru unitățile comerciale și/sau de prestări servicii;*
- 9) *taxa de piață;*
- 10) *taxa pentru cazare;*
- 11) *taxa balneară;*
- 12) *taxa pentru prestarea serviciilor de transport auto de călători pe rutele municipale, orășenești și sătești (comunale);*
- 13) *taxa pentru parcare;*
- 14) *taxa de la posesorii de câini;*
- 15) *taxa pentru parcaj;*
- 16) *taxa pentru salubritate;*
- 17) *taxa pentru dispozitivele publicitare.*

În același timp, în Republica Moldova, conform Legii privind plata pentru poluarea mediului nr.1540 din 25.02.1998 se percep următoarele plăți pentru poluarea mediului de la persoanele juridice și persoanele fizice care desfășoară activitate de întreprinzător, a căror activitate economică este generatoare de poluanți: plata pentru emisiile de poluanți ale surselor staționare; plata pentru deversările de poluanți; plata pentru depozitarea deșeurilor de producție; plata pentru mărfurile care, în procesul utilizării, cauzează poluarea mediului [20].

De asemenea, în conformitate cu Legea viei și vinului nr.57 din 10.03.2006, producătorii de material săditor viticol de soiuri pentru vin,

exportatorii de struguri proaspeți sau zdrobiți de soiuri pentru vin, exportatorii de must de toate categoriile, producătorii de vinuri, de produse obținute pe bază de must și de produse vitivinicole aromatizate și producătorii de produse obținute pe bază de vin achită contribuții în Fondul Viei și Vinului, gestionat de Oficiul Național al Viei și Vinului, instituție publică pe lângă Ministerul Agriculturii și Industriei Alimentare, cu statut de persoană juridică [21].

Cotele impozitelor și taxelor generale de stat, precum și cotele taxelor pentru resursele naturale se stabilesc de Parlament și sunt prevăzute în CF. Cotele taxelor locale, cotele concrete ale impozitului pe bunuri imobiliare se stabilesc de către autoritățile administrației publice locale. „Pe parcursul anului fiscal (calendaristic), stabilirea de noi impozite și taxe generale de stat și locale, în afară de cele prevăzute de CF, sau anularea ori modificarea impozitelor și taxelor în vigoare privind determinarea subiecților impunerii și a bazei impozabile, modificarea cotelor și aplicarea facilităților fiscale se permit numai concomitent cu modificarea corespunzătoare a bugetului de stat și a bugetelor unităților administrativ-teritoriale” [8].

Administrarea fiscală și organele fiscale. În conformitate cu art.9 al CF, „administrarea fiscală reprezintă activitatea organelor de stat împuternicite și responsabile de asigurarea colectării depline și la termen a impozitelor și taxelor, a penalităților și amenzilor în bugetele de toate nivelurile, precum și de efectuarea acțiunilor de urmărire penală în caz de existență a unor circumstanțe ce atestă comiterea infracțiunilor fiscale” [8]. Organele cu atribuții de administrare fiscală, în procesul exercitării atribuțiilor respective, conlucrează între ele și colaborează cu alte autorități publice.

În conformitate cu art.131 al CF „organele care exercită atribuții de administrare fiscală sunt: Serviciul Fiscal de Stat, organele vamale, serviciile de colectare a impozitelor și taxelor locale din cadrul primăriilor (SCITL) și alte organe abilitate, conform legislației” [8].

Serviciul Fiscal de Stat este autoritatea administrativă din subordinea Ministerului Finanțelor împuternicită constituită pentru prestarea serviciilor publice administrative contribuabililor, pentru supravegherea, controlul în domeniul fiscal, constatarea și efectuarea urmăririi penale a infracțiunilor fiscale. Sarcina de bază a Serviciului Fiscal de Stat constă în asigurarea administrării fiscale, prin crearea de condiții contribuabililor pentru conformare la respectarea legislației, aplicarea uniformă a politicii și

reglementărilor în domeniul fiscal, garantând astfel nivelul de resurse necesare statului pentru finanțarea proiectelor sociale și buna dezvoltare a societății, în ansamblu. Serviciul Fiscal de Stat este responsabil de colectarea majorității impozitelor, cu excepția celor colectate de Serviciul Vamal și SCITL.

Serviciul Vamal este autoritatea centrală de specialitate în Republica Moldova, care realizează conducerea activității vamale. Acesta exercită drepturi ce țin de asigurarea stingerii obligațiilor fiscale aferente trecerii frontierei vamale și/sau plasării mărfurilor în regim vamal potrivit Codului vamal. La trecerea frontierei vamale în bugetul de stat sunt încasate următoarele drepturi de import-export: taxe vamale, TVA și accize.

SCITL din cadrul primăriilor sunt organe cu atribuții de administrare fiscală, funcțiile cărora sunt exercitate prin intermediul percepătorilor fiscali. Ca excepție, aceste funcții pot fi exercitate de secretarul sau de un alt funcționar al primăriei, care nu este investit cu dreptul de a semna documente de casă. SCITL administrează următoarele impozite și taxe:

- a) impozitul funciar de la persoanele fizice (cetățeni) și gospodăriile țărănești (de fermier);
- b) impozitul pe bunurile imobiliare de la persoanele fizice (cetățeni);
- c) taxa de la posesorii de câini;
- d) taxa pentru salubritate;
- e) taxa pentru parcaj;
- f) taxele speciale;
- g) taxa pentru unitățile comerciale și/sau de prestări servicii, în cazul persoanelor fizice care practică activitate independentă [17].

În calitate de autorități ce exercită unele atribuții fiscale în colectarea unor impozite specifice sunt: organele executive centrale sau locale cu atribuții în domeniul privatizării bunurilor proprietate publică în cazul impozitului privat, organele și întreprinderile care efectuează testarea tehnică obligatorie a autovehiculelor, structurile teritoriale ale Agenției Servicii Publice, Ministerului Infrastructurii și Dezvoltării Regionale, Agenția Națională Transport Auto (ANTA), poliția patrulare, poliția de frontieră – în cazul taxelor rutiere [28].

9.8. Evaziunea fiscală

Evaziunea fiscală poate fi definită ca „orice acțiune a subiectului economic, de natură să diminueze valoarea monetară a plăților legale către bugetul statului și alte fonduri publice constituite conform legii” [4, p.21].

În legislația Republicii Moldova explicația noțiunii „evaziune fiscală” poate fi dedusă din conținutul art.244 și art. 244¹ al Codului Penal al Republicii Moldova (CP al RM). În aceste două articole evaziunea fiscală este percepută diferit în cazul a întreprinderilor, instituțiilor și organizațiilor și în cazul persoanelor fizice care nu practică activitate de întreprinzător. În primul caz evaziunea fiscală constă în includerea intenționată în documentele contabile, fiscale și/sau financiare, inclusiv în cele electronice, a unor date vădit denaturate privind veniturile sau cheltuielile care nu au la bază operațiuni reale ori care au la bază operațiuni ce nu au existat, fie tănuirea intenționată a unor obiecte impozabile, acte contabile, fiscale și/sau financiare. Evaziunea fiscală a persoanelor fizice care nu practică activitate de întreprinzător presupune eschivarea de la prezentarea declarației cu privire la impozitul pe venit sau prin includerea în declarație a unor date denaturate [9].

Cauzele evaziunii fiscale pot fi diverse și trebuie precăutate în primul rând în comportamentul contribuabilului, dar și în modul de lucru al autorităților fiscale. Referitor la contribuabil, însăși natura omenească tinde să pună mai presus interesul personal decât interesul public. Dintotdeauna contribuabilii au căutat metode de eschivare de la plata impozitelor. Dacă contribuabilii ar putea alege să achite sau nu impozite, aceștea ar alege în mod firesc să nu o facă. Tendința de eschivare de la plata impozitelor este amplificată însă în condițiile conștiinței fiscale scăzute, cauzate fie de ineficiența gestiunii cheltuielilor publice, fie al gradului scăzut de educație financiară a contribuabililor.

Totodată, evaziunea fiscală „este rezultanta logică a defectelor și inadvertențelor unei legislații imperfecte și rău asimilate, a metodelor și modalităților defectuoase de aplicare, precum și a neprevederii și nepriecării legiuitorului a cărui fiscalitate este tot așa de vinovată ca și cei pe care îi provoacă prin aceasta la evaziune” [5, p.73].

Eschivarea de la obligațiunile fiscale se prezintă sub infinite forme, dar ele pot fi împărțite formal în două categorii: licită (evaziunea fiscală legală,

tolerată) și ilicită (evaziunea fiscală frauduloasă). Diferența dintre aceste două forme ale evaziunii fiscale sunt prezentate în Tabelul 9.3.

Tabelul 9.3. Evaziunea fiscală legală și ilegală

Zona ilegală	Infrațiuni (art.244 și 244 ¹ al CP al RM)	Evaziune fiscală
	Contravenții (Capitolul XV al CC al RM)	
	Încălcare fiscală (art.231-274 ¹ al CF al RM)	
Zona legală	Utilizarea lacunelor legale	
	Abținerea de la realizarea unei activități	
	Eroare involuntară în declararea impozitului	
	Respectarea legii	

Sursa: elaborat de autori în baza surselor [4], [7], [8] și [9]

Evaziunea fiscală legală, numită și „sustragerea realizată la adăpostul legii”, constă în acțiunea contribuabilului de a ocoli legea, nu de a o încălca. Aceasta este posibilă datorită existenței unor lacune în legislație. În consecință, contribuabilii exploatează cadrul normativ existent în sensul valorificării inteligente a inconsecvențelor, incompletitudinilor, contradicțiilor sau echivocității unor prevederi legale în scopul evitării plății obligațiilor legale către stat [4].

La evaziunea fiscală legală pot fi atribuite următoarele:

- „abținerea de la realizarea activității, rezultatul căreia este supus impozitului;
- organizarea activității persoanei juridice în așa mod, ca ea să nu fie considerată ca contribuabil;
- realizarea de către persoana juridică a unei activități care nu este supusă în virtutea legii impozitării;
- desfășurarea de către persoana juridică ori fizică a unei activități, veniturile de pe urma căreia nu se supun impozitului” [4, p.25-26].

Evaziunea fiscală ilegală se produce prin încălcarea evidentă a prevederilor normative în materie. Cei care o săvârșesc sunt pasibili de răspundere juridică (fiscală, contravențională ori penală). Evaziunea fiscală frauduloasă se poate realiza sub următoarele forme [10, p.5]:

- *evaziunea tradițională (prin disimulare)*, care constă în întocmirea și depunerea intenționată de documente incorecte sau neîntocmirea documentelor cerute de lege.
- *evaziunea juridică*, cea care constă în a ascunde adevărata natură a unui organism sau a unui contract pentru a scăpa de anumite consecințe fiscale.
- *contabilă*, greu de identificat în practică și care constă în a crea impresia unei evidențe contabile corecte, utilizând documente false, în scopul creșterii cheltuielilor, diminuării veniturilor, reducerii profitului impozabil și, în consecință, a obligațiilor fiscale datorate statului.
- *evaziunea prin evaluare*, care constă în diminuarea valorii stocurilor, supraestimarea amortismentelor și provizioanelor, în scopul deplasării profitului în viitor.

În contextul amplificării relațiilor internaționale și a concurenței fiscale dintre state evaziunea fiscală ilegală s-a extins și la nivel internațional, preponderant prin intermediul *paradisurilor fiscale*.

Evaziunea fiscală este un fenomen cu impact negativ asupra acumulării de resurse la dispoziția statului, motiv pentru care atât teoreticienii, dar și practicienii în domeniu sunt în căutarea metodelor de prevenire și combatere a evaziunii fiscale. Printre aceste măsuri pot fi menționate următoarele [33, p.463]:

- corelarea sistematică a legislației fiscale cu ansamblul cadrului legislativ din economie și a mutațiilor care intervin pe plan socio-economic;
- eliminarea acelor prevederi din actele normative care pot favoriza evaziunea fiscală și o mai bună corelare a facilităților fiscale;
- legislația fiscală trebuie să cuprindă în mai mare măsură, pe lângă prevederile punitive, și pe cele care pot conduce la un comportament economic normal și pe cale de consecință la limitarea ariei evaziunii fiscale;
- eliminarea unor paralelisme și suprapuneri în activitatea organelor de control financiar și fiscal, în ceea ce privește supravegherea fiscală, controlul fiscal și combaterea evaziunii fiscale, și asigurarea coordonării unitare în profil teritorial și la nivel central a tuturor activităților de control;
- utilizarea în mai mare măsură a controlului prin excepție (sondaj) și trecerea pe un plan mai secundar a controlului permanent și excesiv;

- stabilirea unui raport, care să tindă spre optim, între salariu și stimulente pentru cointeresarea aparatului fiscal.

9.9. Dubla impunere internațională

În demersul de acumulare a unui quantum suficient de resurse în bugetele publice, fiecare stat reglementează problematica impunerii fiscale nu numai pentru propriii săi cetățeni, care obțin venituri și dețin capitaluri atât pe teritoriul statului, cât și în afara acestui teritoriu, dar și pentru acele persoane (nerezidenți), care în mod ocazional sau temporar realizează venituri sau dețin averi pe teritoriul statului. Astfel, în practica fiscală internațională la baza impunerii veniturilor sau capitalurilor pot sta o serie de criterii [33, p.421]:

- criteriul rezidenței (sau al domiciliului fiscal), potrivit căruia sunt impuse toate veniturile rezidenților, indiferent de locul unde aceste venituri sunt obținute, pe teritoriul acelei țări sau în afara acesteia;
- criteriul naționalității, potrivit căruia o țară impune doar rezidenții săi, care realizează venituri sau posedă avere din (în) țara respectivă;
- criteriul originii veniturilor (teritorialității), care presupune că impunerea se efectuează de către organele fiscale din țara pe al cărei teritoriu s-au realizat veniturile sau se află averea, indiferent de rezidența contribuabililor.

„Criteriul rezidenței, aplicabil veniturilor obținute în străinătate, este mai acceptabil și mai sigur pentru contribuabil, iar criteriul teritorialității – mai acceptabil pentru stat, însă, în ambele cazuri, aplicarea doar a unui criteriu generează posibilități reduse de prelevare a resurselor în bugetul statului, iar aplicarea ambelor principii de toate statele, fără nicio restricție, generează, inevitabil, presiuni fiscale exagerate asupra contribuabililor” [6, p.44]. Majoritatea statelor lumii aplică o combinație a criteriilor de impunere a veniturilor sau capitalurilor. De exemplu, după cum se poate constata din informația prezentată în Tabelului 9.3, în Republica Moldova, în cazul impozitului pe venit, sunt impozitate atât veniturile rezidenților, obținute atât în țară, dar și peste hotare, cât și ale nerezidenților statului, doar că conform unor reglementări separate. Combinarea acestor criterii poate genera fenomenul dublei impuneri juridice internaționale.

Dubla impunere juridică internațională reprezintă supunerea la impozit a aceleiași materii impozabile și pentru aceeași perioadă de timp de către două autorități fiscale din țări diferite [1, p.77]. Dacă toate statele lumii ar aplica doar criteriul naționalității în impunerea veniturilor și a capitalurilor problema dublei impuneri juridice internaționale nu ar mai exista. Însă, în situația în care în țara A impunerea se realizează în baza criteriului rezidenței, iar în țara B – în baza criteriului originii veniturilor, atunci o persoană rezidentă în țara A, care obține venituri în țara B va plăti impozit pe venit în ambele țări.

Deseori există tentația de a utiliza sintagma „dublă impunere fiscală” ca sinonim al sintagmei „dublă impunere juridică internațională”, ceea ce este un lucru greșit. Conceptul de dublă impunere fiscală este un concept mult mai larg, pentru că include atât supunerea aceluiași venit sau aceleiași averi la mai multe impozite în cadrul unui stat – dubla impunere economică, sau de două autorități fiscale din diferite state – dubla impunere juridică.

Dubla impunere juridică internațională „poate apărea numai în cazul impozitelor directe, respectiv al impozitelor pe venit și al celor pe capital, deoarece pentru mărfurile și serviciile cumpărate de cetățenii unei țări din altă țară ei nu mai plătesc în țara lor impozite indirecte similare cu cele incluse în prețul de cumpărare al mărfurilor sau serviciilor respective” [1, p.77].

Efectele adverse ale dublei impuneri juridice internaționale asupra relațiilor economice internaționale au generat necesitatea de a elabora și implementa mecanisme eficiente de eliminare a acestui fenomen, fie prin intermediul modificării legislației naționale, fie prin intermediul cooperării internaționale bilaterale sau multilaterale dintre state, prin încheierea unor convenții de evitare a dublei impuneri.

În cazul acestor convenții pot fi utilizate mai multe metode sau procedee tehnice de evitare a dublei impuneri [33, p.424]: scutirea totală, scutirea progresivă, „creditarea” ordinară și „creditarea” totală a impozitului.

Conform procedeeului *scutirii (exonerării) totale*, venitul realizat de rezidentul unei țări în altă țară, în care acesta a fost deja impus, se deduce în întregime din venitul total impozabil al acestuia în statul de rezidență, adică nu se mai include în venitul impozabil în statul de rezidență.

Tabelul 9.3. Subiecții și obiectul impozitului pe venit în Republica Moldova.

Rezident: <i>I. Orice persoană fizică care corespunde uneia din cerințele de mai jos:</i> <i>1) are domiciliu permanent în Republica Moldova, inclusiv:</i> <i>- se află la tratament sau la odihnă, sau la învățătură, sau în deplasare peste hotare;</i> <i>- este persoană cu funcții de răspundere a Republicii Moldova, aflată în exercițiul funcțiunii peste hotare;</i> <i>2) se află în Republica Moldova cel puțin 183 de zile pe parcursul anului fiscal;</i> <i>II. Orice persoană juridică sau formă organizatorică cu statut de persoană fizică a cărei activitate este organizată sau gestionată în Republica Moldova ori al cărei loc de bază de desfășurare a activității este Republica Moldova.</i>		OBIECT			
		Venit din orice surse aflate în Republica Moldova	Venit din orice surse aflate în afara Republicii Moldova		
	pentru activitatea lor în Republica Moldova		pentru activitatea lor în afara Republicii Moldova		
Cetățean RM	Persoană fizică	1. activitate de întreprinzător	V	V	V
		2. servicii profesionale	V	V	V
		3. activitate profesională în sectorul justiției și în domeniul sănătății (ex: notar public, medic)	V	V	V
		4. care desfășoară activități independente (comerț)	V	V	X
		5. care nu desfășoară activitate de întreprinzător, dar obțin venit din investiții și financiar (ex: investitor în hârtii de valoare pe piețe financiare internaționale)	V	V	X
	Persoană juridică	V	V	V	
Cetățean străin	Persoană fizică	1. activitate de întreprinzător	V	V	V
		2. servicii profesionale	V	V	V
		3. activitate profesională în sectorul justiției și în domeniul sănătății	V	V	V
		4. care desfășoară activități independente (comerț)	V	V	X
	5. care desfășoară altă activitate pe teritoriul Republicii Moldova	V	V	X	
	Persoană juridică	V	V	V	
Nerezident		Capitolul II, Titlul 11 al Codului Fiscal			

Sursa: eborat de autori în baza sursei [8]

Procedeul „creditării” (*imputării*) ordinare constă în deducerea impozitului plătit statului străin pentru venitul realizat pe teritoriul acestuia din impozitul datorat în statul de rezidență, însă numai până la limita impozitului intern ce revine la un venit egal cu venitul obținut în străinătate.

În cazul aplicării procedurii „creditării” (*imputării*) totale, se presupune deducerea integrală a impozitului plătit în străinătate pentru venitul realizat acolo din impozitele datorate în statul de rezidență, inclusiv în situațiile în care impozitul plătit în străinătate este mai mare decât impozitul aferent aceluiași venit în statul de rezidență.

Întrebări de autoverificare:



- 1) Definiți noțiunile: impozit, sistem fiscal, evaziune fiscală, dubla impunere internațională.
- 2) Descrieți cum au apărut și au evoluat impozitele.
- 3) Explicați asemănările și deosebirile dintre impozite și taxe.
- 4) Argumentați rolul impozitelor prin prisma funcțiilor acestora.
- 5) Stabiliți care dintre teoriile în reglementarea sistemului de impunere de către stat argumentează cel mai bine necesitatea impozitelor de către stat.
- 6) Numiți și descrieți elementele impozitelor.
- 7) Reprezentați schematic clasificarea impozitelor.
- 8) Argumentați care impozite, directe sau indirecte, sunt mai convenabile statului și persoanelor fizice și juridice.
- 9) Descrieți elementele sistemului fiscal din Republica Moldova.
- 10) Comparați tipurile de evaziune fiscală.
- 11) Explicați esența metodelor de evitare a dublei impuneri internaționale.

TEST GRILĂ:

1. Răspundeți adevărat (dacă considerați că propoziția este adevărată) sau fals (dacă considerați ca propoziția este falsă).

- c) Impozitul reprezintă o contribuție bănească cu titlu rambursabil. A / F
- d) Obligativitatea impozitelor reprezintă dreptul statului de a colecta veniturile bugetare pe seama impozitelor. A / F
- e) Rolul impozitelor se manifestă numai pe plan financiar; A / F
- f) Așezarea impozitelor presupune încadrarea impozitului în categoria impozitelor directe sau indirecte. A / F

- g) Principiul echității impunerii presupune că impozitele sunt datorate în cuantum egal de către toți contribuabilii. A / F
- h) Evaziunea fiscală reprezintă încălcarea legislației și se pedepsește administrativ, contravențional și penal. A / F

2. Indicați, după caracteristica indicată, rolul impozitului considerat mai jos. Notați, în spațiul rezervat, cu: a) rolul financiar; b) rolul economic; c) rolul social.

Impozitul este un instrument de intervenție economică a statului. ____

Impozitul este un instrument de redistribuire a veniturilor. ____

Impozitul este un instrument de acoperire a cheltuielilor publice. ____

3. Alegeți variantele care reprezintă elementele impozitului

- | | |
|-------------------------------|-----------------------------|
| d) obiectul; | j) randamentul impozitului; |
| e) baza de calcul; | k) unitatea de impunere; |
| f) subiectul impozitului; | l) asieta; |
| g) repercusiunea impozitului; | m) termenul de plată; |
| h) suportatorul; | n) înlesnirile fiscale; |
| i) sursa impozitului; | o) sancțiunile. |

4. Alegeți variantele care reprezintă elemente ale așezării impozitelor:

- a) determinarea contribuabilului;
- b) stabilirea mărimii materiei impozabile;
- c) încadrarea impozitului în categoria impozitelor directe sau indirecte;
- d) alocarea impozitului pentru o cheltuială publică

5. Rolul impozitelor se manifestă pe plan financiar, deoarece:

- a) prin intermediul lor se încurajează dezvoltarea economiei;
- b) prin intermediul lor are loc redistribuirea unei părți importante din PIB;
- c) ele sunt folosite ca pârghii economice;
- d) constituie mijlocul principal de procurare a resurselor statului;
- e) frânează dezvoltarea economiei.

6. Care din impozitele de mai jos reprezintă impozite generale de stat:

- | | |
|-----------------------------------|---|
| a) taxa pe valoare adăugată; | h) taxa de piață; |
| b) taxa vamală; | i) taxa pentru parcare; |
| c) accizele; | j) impozitul pe venit; |
| d) taxa hotelieră; | k) taxa pentru cazare; |
| e) taxa de la posesorii de câini; | l) taxa pentru amenajarea teritoriului; |
| f) impozitul privat; | m) taxa de aplicare a simbolicii |
| g) impozitul funciar; | |

locale;

n) taxele rutiere.

7. Care principiu al impunerii urmărește ca sistemul fiscal să asigure încasarea impozitelor cu minimum de cheltuieli și să fie cât mai puțin apăsător pentru plătitori?

- a) justeții impunerii;
- b) comodității impunerii;
- c) certitudinii impunerii;
- d) randamentelor impozitelor;
- e) echității impunerii;
- f) nici unul din cele de mai sus.

8. Impozitul cherabil presupune:

- e) calculul impozitului pe baza unor cote procentuale;
- f) deplasarea contribuabilului la sediul organului fiscal pentru plata impozitului;
- g) perceperea impozitului prin aplicarea de timbre fiscale;
- h) obligația organului fiscal de a se deplasa la sediul plătitorului pentru a solicita acestuia plata impozitului.

9. Supunerea la impozit a aceleiași materii impozabile și pentru aceeași perioadă de timp de către două autorități fiscale din țări diferite poartă denumirea de:

- a) impunerea juridică internațională;
- b) impunerea economică internațională;
- c) dubla impunere administrativă internațională;
- d) dubla impunere juridică internațională.

10. Stabiliți corespondența:

- a) evaziunea tradițională I. constă în a ascunde adevărata natură a unui organism sau a unui contract pentru a scăpa de anumite consecințe fiscale.
- b) contabilă II. constă în diminuarea valorii stocurilor, supraestimarea amortismentelor și provizioanelor, în scopul deplasării profitului în viitor.
- c) evaziunea juridică III. constă în a crea impresia unei evidențe contabile corecte, utilizând documente false, în scopul creșterii cheltuielilor, diminuării veniturilor, reducerii profitului impozabil și, în consecință, a obligațiilor fiscale datorate statului.

- d) evaziunea prin evaluare IV. constă în întocmirea și depunerea intenționată de documente incorecte sau neîntocmirea documentelor cerute de lege.

Bibliografie:

1. Armeanic A., Pașcaneanu T. Impozitarea și evitarea dublei impuneri fiscale. In: *Perspectivile și Problemele Integrării în Spațiul European al Cercetării și Educației*, Ed. Volumul X, 7 iunie 2023, Cahul. Cahul: Tipografia „CentroGrafic” SRL, 2023, Vol.10, Partea I, pp. 76-79. ISSN 2587-3571
2. Armeanic A., Volcinschi V., Rotaru A., Gujuman T., Tetelea E., Palade I. *Drept fiscal*. Chișinău: Musem, 2001. 198 p. ISBN 9975-906-44-3
3. Bancu D. Analiza comparativă a contabilității și raportării taxei pe valoare adăugată în Republica Moldova și în România. În: *Provocările contabilității în viziunea tinerilor cercetători*, Ed. Ediția a 6-a, 11-12 martie 2022, Chișinău. Chișinău: 2022, Ediția a 6-a, pp. 296-305. DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.6720197>
4. Berliba V. Aspecte juridico-penale ale evaziunii fiscale a întreprinderilor, instituțiilor și organizațiilor (incriminare prevăzută în articol 164/2 al Codului Penal al Republicii Moldova. Teză de doctor în drept. Chișinău: 2002. 191 p.
5. Botnaru N. Răspunderea contravențională privind evaziunea fiscală. În: *Revista Națională de Drept*. 2012, nr. 9(144), 73-75. ISSN 1811-0770, ISSNe 2587-411X.
6. Cazacu V., Mariș A. Instrumentele internaționale și aspecte procedurale în procesul de evitare a dublei impuneri fiscale prin prisma aplicării tratatelor internaționale în Republica Moldova . In: *Relații internaționale. Plus*, 2022, nr. 1(21), pp. 33-47. ISSN 1857-4440. DOI: [https://doi.org/10.52327/1857-4440.2022.1\(21\).04](https://doi.org/10.52327/1857-4440.2022.1(21).04)
7. Codul Contravențional al Republicii Moldova nr.218/2008. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, nr.78-84 art.100.
8. Codul Fiscal al Republicii Moldova nr.1163/1997. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, nr.62 art.522.
9. Codul Penal al Republicii Moldova nr.985/2002. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, nr.72-74 art.195.

10. Crișan E., Vasile R., Nolden N. Ghid de bune practici în domeniul combaterii infracțiunilor de evaziune fiscală. București: Patru Ace, 2015. 36 p. ISBN 978-606-93968-3-4
11. Cușco A., Taki V. Basarabia în componența Imperiului Rus, 1812-1917. Chișinău: Cartier. 2024. ISBN: 978-9975-86-748-1
12. Cuslii E., Munteanu T. Impozitele ca mecanism de reglare a activității economice. În: Meridian Ingineresc, 2015, nr. 1(56), pp. 108-113. ISSN 1683-853X.
13. Filip G. ș.a. Finanțe. Iași: Sedcom Libris, 2001. 322 p.
14. Grincu O. Evoluția finanțelor publice în epoca modernă. În: Studia Universitatis, seria Științe exacte și economice, 2009, nr. 7(27), p.143-146.
15. Guțan V. Abordări conceptuale privind definirea, componența și clasificarea impozitelor. În: Dezvoltarea inovativă, colaborativă, incluzivă a cooperativelor: teorie, practică, perspective: Conferința științifico-practică internațională, Ed. 1, 13-14 septembrie 2018, Chișinău. Chișinău, Republica Moldova: Univ. Cooperatist-Comercială din Moldova, 2018, V.2, pp. 88-95. ISBN 978-99753272-7-5.
16. Hoanță N. Economie și finanțe publice. Iași: Polirom, 2000. 288 p. ISBN 973-683-459-X
17. Hotărârea Guvernului nr.998/2003 privind activitatea serviciului de colectare a impozitelor și taxelor locale din cadrul primăriei. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr.191-195, art.1059.
18. Lazăr T.D., Inceu A., Zai P. Evoluția fenomenului fiscal. În: Revista Transilvană de Științe Administrative, nr. 1(7)/2002. pp. 27-37.
19. Lazari L., Vieru R. Abordări conceptuale și evoluția impozitului pe venit. In: Provocările contabilității în viziunea tinerilor cercetători [online]: culeg. de articole șt.: conf. șt. intern., 15 martie 2019. Ed. a 3-a. Chișinău: ASEM, 2019, pp. 23-29. ISBN 978-9975-75-950-2.
20. Legea nr.1540/1998 privind plata pentru poluarea mediului. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr.54-55, art.378.
21. Legea viei și vinului nr.57/2006. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr.64-68, art.193.
22. Ministerul Finalțelor al României. Scurtă istorie a finanțelor publice din România de la origini și până în prezent, <https://mfinante.gov.ro/istoric-mfp>

23. Mitu N.E. Finanțe publice. Craiova: Universitaria, 2023. 204 p. ISBN 978-606-14-1942-5
24. Mocanu N., Colesnic M. Conceptul și particularitățile de formare a mecanismului de impozitare în sectorul agrar din Republica Moldova. In: Buletinul științific al Universității de Stat "Bogdan Petriceicu Hasdeu" din Cahul, Seria "Științe economice", 2014, nr. 1(11), pp. 50-58. ISSN 1875-2723.
25. Moldovanu D. Curs de teorie economică. Chișinău: Arc, 2006. 432 p. ISBN 978-9975-61-099-5
26. Moșteanu T. coord. ș.a. Finanțe publice: note de curs și aplicații pentru seminar. București: Editura Universitară, 2005. 360 p. ISBN 973-7787-60-9
27. Nicolae G., Morariu A. Sistemul fiscal din România, dezvoltare sau regres, o analiză comparativă cu țările UE. In: Competitivitatea și Inovarea în Economia Cunoașterii, Ed. 21, 28-29 septembrie 2018, Chișinău. Chisinau, Republica Moldova: Departamentul Editorial-Poligrafic al ASEM, 2018, Ediția 21, Vol.1, pp. 111-120. ISBN 978-9975-75-932-8.
28. Rusu V. Statutul juridic al autorităților administrației publice ce exercită competențe de administrare fiscală. Teză de doctor în drept. Chișinău: 2023. 213 p.
29. Șaguna D.D. Drept financiar și fiscal, Ed. All Beck, București, 2003. 608 p. ISBN: 973-655-291-8
30. Secrieru A. Finanțe publice: Instrumente și mecanisme financiare de intervenție guvernamentală. Chișinău: Editura Epigraf, 2004, 424 p. ISBN 9975-903-99-1
31. Serviciul Fiscal de Stat. Ghid de educare fiscală pentru elevi și cadre didactice.
https://sfs.md/uploads/files/Ghid%20pentru%20elevi_profesori.pdf
32. Tomuleț V. Etapele și specificul incorporării Basarabiei în sistemul economic și politic al Imperiului Rus(anii 1812-1868/1873). În: Limba Română, 2012, nr.5-6(204), pp. 65-80. ISSN 0235-9111.
33. Văcărel Iu. și alții. Finanțe publice. Ediția VI-a. București: Editura Didactică și Pedagogică R. A., 2007. 689 p. ISBN 978-973-30-1998-5
34. Vasilița V., Marian A. Evoluția istorică a obligațiilor fiscale în spațiul carpato-danubiano-pontic în perioada medievală. În: Protecția drepturilor și libertăților fundamentale ale omului în procesul

- asigurării ordinii și securității publice. Ed. Ediția I-a, 9 decembrie 2021, Chișinău. Chișinău: Departamentul Editorial-Poligrafic al Academiei „Ștefan cel Mare” al MAI, 2021, Ediția I-a, pp. 294-300.
35. Vlaicu V. Unele aspecte legate de apariția și evoluția istorică a impozitelor și taxelor. În: *Integrare prin cercetare și inovare.: Științe sociale*, 10-11 noiembrie 2014, Chișinău. Chisinau, Republica Moldova: Universitatea de Stat din Moldova, 2014, Vol.2, pp. 79-83.
36. Vlaicu V., Rotaru A., Boaghi V., Vidaicu D. Drept fiscal: Suport de curs la disciplina „Drept fiscal”. Chișinău: CEP USM, 2014. 300 p. ISBN 978-9975-71-523-2.

TEMA 10. IMPOZITE DIRECTE

10.1. Caracteristica generală a impozitelor directe

10.2. Impozite reale

10.3. Impozite personale

Rezultatele învățării preconizate a fi atinse:

RI9 estime rezultatele activității economico – financiare prin prisma indicatorilor economico-financiari.

Abilități:

- a defini impozitele directe;
- a determina conținutul social-economic al impozitelor directe;
- a determina impozite reale;
- a identifica impozite personale.

Concepte-cheie: impozite directe, impozite reale, impozite personale, produsul intern brut.

10.1. Caracteristica generală a impozitelor directe

Impozitele directe sunt cea mai veche și mai simplă formă de impunere. În evoluția lor, impozitele directe au evoluat continuu, cunoscând o extindere și o diversificare deosebită în capitalism. Aceste impozite se stabilesc fie pe anumite obiecte materiale, genuri de activități, venit sau avere [12, p.391].

Aceste impozite sunt încasate direct de la contribuabil, adică subiectul și suportatorul sunt una și aceeași persoană, cu toate că uneori aceste elemente nu coincid, ca de exemplu în cazul impozitului pe venit din salariu, care este reținut din salariul brut al angajatului și achitat statului de angajator.

Impozitele directe sunt nominative, adică sunt adresate nominal unei persoane, care cunoaște cuantumul și termenul de plată precis al impozitelor. Din acest motiv impozitele directe sunt „mai echitabile și deci mai de preferat decât impozitele indirecte, deoarece la acestea din urmă consumatorii diferitor mărfuri și servicii, de regulă, nu știu cu anticipație când și mai ales cât vor plăti statului...” [12, p.391].

În dependență de asietă impozitelor în practica mondială impozitele directe se grupează în două categorii: impozite reale (obiective) și impozite personale (subiective).

Impozitele reale se stabilesc pentru anumite obiecte materiale, pornind de la anumite caracteristici exterioare ale obiectului impunerii, de exemplu suprafața de teren, numărul de animale deținute în gospodărie, numărul de coșuri de fum al clădirii etc., motiv din care în literatura de specialitate se mai întâlnesc sub denumirea de impozite obiective. Impozitele reale au cunoscut o largă aplicabilitate în secolul al XIX-lea.

Fiind impuse asupra unor proprietăți sau genuri de activități, fără a ține cont de puterea economică a subiectului impunerii, aceste impozite au un *caracter regresiv*, deoarece demotivează persoanele de a munci, economisi și de a acumula avere, oferind totodată numeroase posibilități de evaziune, prin sustragerea totală sau parțială a obiectului impunerii. De asemenea, caracterul arbitrar în așezarea impozitelor directe reale, determinat de constatarea unor caracteristici externe ale obiectului impunerii, care pot fi interpretabile, determină lipsa de echitate în raport cu contribuabilii, prin calcularea diferită a impozitelor de percepții fiscale.

„În perioada capitalismului premonopolist, muncitorii și funcționarii nu dispuneau de proprietăți funciare, clădiri și capitaluri mobiliare, fapt pentru care nu puteau fi supuși la plata impozitelor reale. Ei suportau numai plata impozitelor indirecte care le afectau salariul real. Pentru procurarea veniturilor necesare acoperirii cheltuielilor publice, al căror volum a sporit continuu, statul a trecut la cuprinderea în sistemul de impunere directă și a muncitorilor și funcționarilor care realizau venituri din muncă sub forma salariului.

În același timp, impozitele indirecte deveneau tot mai apăsătoare pentru cei cu venituri mici. Sub impulsul contribuabililor s-a convenit instituirea unui sistem de impunere care să asigure impunerea progresivă a veniturilor și a averii, introducerea minimumului neimpozabil și acordarea unor înlesniri pentru contribuabilii cu persoane aflate în întreținere sau cu sarcini familiale deosebite.

În acest fel, statul a consimțit trecerea la diferențierea sarcinilor fiscale în funcție de mărimea veniturilor și/sau averii și de situația personală a fiecărui plătitor, ceea ce a însemnat trecerea la sistemul impunerii personale [7, p.171]. Astfel, impozitul funciar și impozitul pe clădiri sunt treptat înlocuite cu impozitele pe avere, iar impozitul pe activități industriale, comerciale și profesii libere și impozitul pe capitalul mobil sau bănesc cu impozitul pe venit.

Impozitele reale sunt practicate și în prezent, însă în număr mai limitat. „Astfel, într-o serie de țări în dezvoltare, exploatațiile agricole sunt supuse unor impozite de tip real. În cazul acestor impozite, sarcina fiscală este dimensionată în funcție de suprafața de teren, de numărul animalelor, de cantitatea de

îngrășăminte folosite, de valoarea materialelor procurate pentru lucrările de irigații sau de alți factori” [12, p.392].

După cum s-a mai menționat anterior, *impozitele personale* țin cont de situația subiectului impozabil, motiv pentru care se mai numesc și impozite subiective. Aceste impozite au înlăturat neajunsurile impozitelor reale, fiind mai echitabile ca acestea și sunt răspândite în prezent sub forma impozitelor pe venit și a impozitelor pe avere.

10.2. Impozite reale

Din categoria impozitelor reale fac parte: impozitul funciar; impozitul pe clădiri; impozitul pe activități industriale, comerciale și profesii libere; impozitul pe capitalul mobilier sau bănesc.

Impozitul funciar (pe pământ) reprezintă unul dintre cele mai vechi impozite, care a căpătat cea mai largă răspândire în primele stadii de dezvoltare a epocii moderne, când pământul constituia principala formă a bogăției. „Pentru stabilirea acestuia se foloseau diferite criterii ca, de exemplu: numărul plugurilor utilizate în vederea lucrării pământului, întinderea terenurilor cultivate și calitatea acestora, mărimea arendei, prețul pământului etc. Asemenea criterii nu permiteau stabilirea reală și corectă a capacității de plată a proprietarului funciar, deoarece se aveau în vedere numai unii dintre factorii care influențează nivelul producției agricole. Un important pas înainte în stabilirea mai aproape de realitate a impozitului funciar l-a constituit introducerea cadastrului, care reprezintă atât acțiunea de descriere a bunurilor funciare din fiecare localitate, cu menționarea veniturilor pe care le produc, cât și registrele în care figurează înscriși contribuabilii cu bunurile lor” [12, p.392].

Impozitul funciar este perceput în prezent și în Republica Moldova. Acesta este un impozit local, reglementat de Legea nr.1056/2000 pentru punerea în aplicare a Titlului VI din CF. Acest impozit a păstrat caracteristici ale unui impozit real, fiind calculat ca produs al cotei concrete a impozitului la numărul de grad-hectare, hectare sau la suprafața terenului, fără a ține cont de valoarea terenului. Este de menționat că acest impozit nu se aplică asupra tuturor terenurilor, ca *obiect al impunerii* fiind terenurile care nu au fost evaluate de către organele cadastrale teritoriale conform valorii estimate, iar pe măsură ce valoarea acestora va fi estimată și inclusă în Cadastrul fiscal, pentru aceste

terenuri se va calcula impozitul pe bunuri imobiliare, iar impozitul funciar treptat va dispărea [6].

Impozitul pe clădiri. Cu timpul, atunci când clădirile „au devenit alături de pământ, o altă formă importantă a averii imobiliare, a fost introdus, mai ales în mediul urban, impozitul pe clădiri” [7, p.170]. „Stabilirea acestui impozit se făcea tot în baza unor criterii exterioare, cum sunt numărul și destinația camerelor, suprafața construită, numărul ușilor și ferestrelor, mărimea curții, chiria etc. Astfel de criterii nu permiteau o impunere echitabilă, deoarece se aplicau izolat și nu ofereau o imagine completă asupra mărimii obiectului impozabil” [12, p.392; 7, p.170].

Un exemplu de astfel de impozit este *taxa pentru geamuri*, care a fost introdusă în Italia, în 1696 și a fost o metodă de a strânge bani de la oameni în funcție de avere, fiind aplicată celor care nu-și achitau impozitul pe venit. Această taxă se măsoară în funcție de numărul ferestrelor pe care le avea locuința. Interesant este că și astăzi se mai observă la casele păstrate din vremea respectivă geamuri care au fost zidite tocmai pentru a evita plata unor taxe prea mari [11].

În Moldova s-a aplicat un impozit pe hornuri în secolul al XVII-lea. Era impozitat fiecare horn al caselor țărănești în care se făcea foc. Acest impozit era cunoscut și sub denumirea de „taxă pentru curățarea hornului” [11].

Impozitul pe activități industriale, comerciale și profesii libere. „Dezvoltarea manufacturilor, a fabricilor, a comerțului și desfășurarea altor activități libere au condus la creșterea numărului meșteșugarilor, fabricanților, comercianților și a liber-profesioniștilor. Pentru impunerea acestora, s-a introdus impozitul pe activitățile industriale, comerciale și profesiile libere. La baza stabilirii acestui impozit au fost așezate, de asemenea, diferite criterii de ordin exterior, și anume: mărimea localității în care întreprinderea considerată își desfășura activitatea, natura întreprinderii (atelier, fabrică, comerț cu ridicata, comerț cu amănuntul etc.), mărimea capitalului, numărul muncitorilor, mărimea forței motrice instalate și folosite de întreprindere etc.” [12, p.392]. Astfel, la stabilirea impozitului se avea în vedere venitul potențial, și nu venitul real al plătitorului, metodă care „îi dezavantaja pe micii producători și comercianți și îi avantaja pe marii producători” [7, p.169].

În prezent, în Republica Moldova o serie de taxe locale corespund descrierii acestei categorii de impozite, ca de exemplu taxa pentru amenajarea teritoriului, care este calculată pornind de la numărul mediu trimestrial al angajaților, taxa pentru unitățile comerciale și/sau de prestări servicii, care este

așezată în dependență de tipul activității expuse în anexa nr.1 la Legea nr.231 din 23 septembrie 2010 cu privire la comerțul interior, taxa de piață calculată în funcție de suprafața ocupată sau taxa pentru prestarea serviciilor de transport auto de călători pe teritoriul municipiilor, orașelor și satelor (comunelor), calculată lunar pentru fiecare unitate de transport, în funcție de numărul de locuri.

Impozitul pe capitalul mobil sau bănesc. „Avântul luat de industrie și comerț a atras după sine dezvoltarea relațiilor de credit, a băncilor și a comerțului cu hârtii de valoare. În aceste împrejurări apare o categorie de persoane care se ocupă cu plasarea capitalurilor bănești de care dispun în operații speculative. Pentru impunerea acestora, s-a introdus impozitul pe capitalurile bănești. Acest impozit se stabilea fie în funcție de volumul dobânzilor pe care debitorul le plătea pentru capitalul luat cu împrumut, fie în funcție de volumul dobânzilor pe care creditorul le încasa pentru capitalul dat cu împrumut. Deoarece în mod frecvent nici debitorul și nici creditorul nu erau interesați să informeze organele fiscale despre relațiile de credit existente între ei, pentru a se sustrage de la obligațiile de plată, impozitul pe capitalurile bănești a avut un randament fiscal scăzut.” [12, p.392].

10.3. Impozite personale

Trecerea la impozitele personale s-a realizat la sfârșitul secolului al XIX-lea, începutul secolului al XX-lea din necesitatea asigurării echității fiscale, care nu putea fi asigurată de impozitele reale sau impozitele indirecte percepute până atunci, dar și datorită randamentului fiscal redus al impozitelor reale. Impozitele personale se clasifică în:

- *impozite pe venituri:*
 - *impozitele pe veniturile persoanelor fizice;*
 - *impozite pe veniturile persoanelor juridice;*
- *impozite pe avere:*
 - *impozite pe averea propriu-zisă;*
 - *impozite pe circulația averii;*
 - *impozite pe sporul de avere etc.*

Impozitele pe venit. „Impozitul pe venit a fost introdus pentru prima dată în Marea Britanie, spre sfârșitul secolului al XVIII-lea. În preajma Primului

Război Mondial au mai introdus acest impozit și alte țări cum ar fi: SUA, Japonia, Germania, Franța, Olanda, Belgia.

La început, impozitele pe venit erau stabilite în cote extrem de reduse și se percepeau de la un număr restrâns de persoane, cu timpul, însă, cotele impozitelor au suferit majorări repetate, iar numărul persoanelor impuse a crescut în mod sistematic” [10, p.261].

„În unele țări, se practică același sistem de impozitare atât în cazul persoanelor fizice, cât și în cazul persoanelor juridice (Belgia), iar în altele, impozitarea persoanelor juridice se face după un sistem propriu (Marea Britanie, Italia, Germania, Franța, S.U.A.)” [8, p.197].

Impozitele pe veniturile persoanelor fizice

Subiecții impozitului sunt persoanele fizice rezidente ale unui stat sau persoane fizice nerezidente, dar care realizează venituri din surse aflate pe teritoriul acestui stat. Obiectul impozitului sunt veniturile obținute de către subiecți din toate domeniile activității umane (industrie, comerț, agricultură, educație, medicină, artă, sport, profesii libere etc.). Uneori subiecți ai acestui impozit pot fi și societățile de persoane, care au renunțat la regimul fiscal aplicat societăților de capital”. „De la plata impozitului se acordă unele scutiri, fiind exceptați, de regulă, diplomații acreditați în statul respectiv (cu condiția reciprocității), suveranii și familiile regale, uneori militarii și persoanele fizice care realizează venituri până la un anumit plafon” [7, p.172].

Obiectul impozitului sunt veniturile persoanelor fizice, care pot, însă, îmbrăca diverse forme: beneficiu, salariu, rentă, dividende, dobândă, premii etc., care respectiv pot fi impozitate în mod diferit. Reieșind din această varietate de venituri, apare o dilemă privind tratarea modului de așezare și nivelul cotelor: similar sau diferențiat pe fiecare venit după sursa de proveniență. Astfel în practica fiscală se întâlnesc două sisteme de așezare a impozitelor pe veniturile persoanelor fizice, și anume [5, p.173]:

- ***sistemul impunerii separate*** „se realizează fie prin instituirea mai multor impozite, fiecare vizând veniturile dintr-o anumită sursă (impozite analitice), fie prin instituirea unui impozit unic, dar care asigură un tratament diferențiat pentru fiecare categorie de venituri, denumită cedulă, în funcție de natura veniturilor (impozit cedular)”;
- ***sistemul impunerii globale*** presupune cumularea tuturor veniturilor realizate de o persoană fizică, indiferent de sursa de proveniență și supunerea venitului cumulat unui singur impozit (impozit sintetic). Sistemul impunerii globale a veniturilor realizate de persoanele fizice

este frecvent întâlnit în Franța, Germania, Italia, Belgia, S.U.A., Marea Britanie etc.

Comparația celor două sisteme de impunere conduc la concluzia că atât impunerea separată, ca de altfel și impunerea globală pot permite tratarea diferențiată a veniturilor, în ceea ce privește modul de așezare, dar în cazul impunerii globale nu se mai poate vorbi de o tratare diferențiată a veniturilor în ceea ce privește nivelul cotelor de impozit [8, p.196]. Sistemul impunerii separate avantajează contribuabilii ce înregistrează venituri din mai multe surse, în cazul în care impunerea veniturilor se realizează prin aplicarea cotelor progresive, dar nu este convenabil pentru organele fiscale, pentru că administrarea fiscală în acest caz este mai complicată [7, p.173].

Pentru a evita neajunsurile pe care le prezintă fiecare din aceste metode de impunere, în unele țări sunt întâlnite *sisteme de impunere mixte*, care îmbină impunerea separată cu cea globală. În prezent pe plan mondial se manifestă tendința de a trece la impunerea globală chiar și în țările cu tradiție în impunerea separată [7, p.174].

Impunerea globală a veniturilor realizate de persoanele fizice este cea mai des întâlnită, ea utilizându-se în țări ca: SUA, Germania, Franța, Italia, Belgia, Marea Britanie, Ungaria, România s.a. Pentru stabilirea impozitului pe veniturile persoanelor fizice se utilizează cote proporționale sau progresive. Cea mai frecvent utilizată este impunerea în cote progresive pe tranșe de venit. Aplicarea de cote procentuale progresive, constă în aceea că odată cu creșterea obiectului impozabil crește și cota impozitului.

În Republica Moldova se aplică atât sistemul impunerii mixte. Global se impozitează [2]:

1. *plățile pentru munca efectuată și serviciile prestate, adică salariu, premii, adaosuri etc.*; Din salarii se permit spre deducere primele de asigurări medicale;
2. *facilitățile acordate de patron*, conform art.19 al CF.
3. *venituri din surse aflate în afara Republicii Moldova (din investiții și financiare) a persoanelor fizice rezidente, cetățeni ai Republicii Moldova* sub formă de dividende, dobândă, royalty și venitul de la înstrăinarea activelor de capital.
4. *creșterea de capital, explicată în art.37 al CF*: veniturile contribuabililor persoane fizice rezidenți și nerezidenți ai Republicii Moldova care nu practică activitate de întreprinzător și care vând, schimbă sau înstrăinează sub altă formă active de capital.

Toate aceste venituri se includ în Declarația persoanei fizice cu privire la impozitul pe venit, formularul CET18. Pentru veniturile persoanelor fizice care se impozitează global cota impozitului în anul 2024 este de 12%.

!!! Pentru persoanele care exercită activități necalificate cu caracter ocazional (zilieri), cota este la fel de 12%, însă fără aplicarea scutirilor.

Pentru veniturile persoanelor fizice care se impozitează separat și se rețin la sursa de plată, cotele impozitului, conform art. 90¹ al CF, sunt următoarele [2]:

- 6% din dividende, inclusiv sub formă de acțiuni sau cote-părți, achitate în folosul persoanelor fizice rezidente;
- 6% din mărimea sumei mijloacelor bănești donate persoanelor fizice care nu desfășoară activitate de întreprinzător.
- 6% din dobânzile achitate în folosul persoanelor fizice rezidente.
- 6% din veniturile sub formă de dobânzi de la valorile mobiliare de stat obținute de către persoanele fizice.
- 6% din plățile efectuate în folosul persoanei fizice, cu excepția întreprinzătorilor individuali, a gospodăriilor țărănești (de fermier) și a persoanelor fizice care desfășoară activități în domeniul achizițiilor de produse din fitotehnie și/sau horticultură și/sau de obiecte ale regnului vegetal, pe veniturile obținute de către acestea aferente livrării producției din fitotehnie și horticultură în formă naturală, inclusiv a nucilor și a produselor derivate din nuci, și a producției din zootehnie în formă naturală, în masă vie și sacrificată, cu excepția laptelui natural.
- 12% din royalty achitate în folosul persoanelor fizice;
- 12% din câștigurile de la campaniile promoționale în partea în care valoarea fiecărui câștig nu depășește mărimea scutirii personale;
- 12% din plățile efectuate în folosul persoanei fizice, cu excepția întreprinzătorilor individuali și a gospodăriilor țărănești (de fermier), pe veniturile obținute de către acestea aferente desfacerii prin unitățile comerțului de consignație a mărfurilor;
- 12% din veniturile obținute de către persoanele fizice de la transmiterea în posesie și/sau folosință (locațiune, arendă, uzufruct, suprafață) a proprietății mobiliare și imobiliare persoanelor juridice și 7% persoanelor fizice, cu excepția arendei terenurilor agricole;

- 18% din câștigurile de la jocurile de noroc, cu excepția câștigurilor de la loterii și/sau pariuri sportive în partea în care valoarea fiecărui câștig nu depășește 1% din scutirea personală.

Reținerea finală a impozitului la sursa de plată scutește beneficiarul câștigurilor și veniturilor de la includerea lor în componența venitului brut, precum și de la declararea acestora.

Cota impozitului pe venitul persoanelor fizice este una destul de redusă în Republica Moldova, comparativ cu alte state europene. De exemplu, dintre statele europene cu cele mai înalte cote ale impozitului în anul 2024 sunt Danemarca, unde cota este 55,9%, Franța - 55,4% și Austria - 55%. Bulgaria și România (10%) percep cea mai mică rată, urmate de Moldova (12%), Ungaria (15%), Ucraina (19,5%) și Georgia (20%), Estonia (20%) și Republica Cehă (23%) [3].

Impozitul pe venitul persoanelor juridice. Impunerea veniturilor realizate de persoanele care desfășoară activitate antreprenorială este determinat de modul juridic de organizare al acestora, respectiv dacă societatea este de persoane sau de capital:

„În cazul societăților de persoane, impunerea veniturilor societății se face frecvent pe baza sistemului aplicat veniturilor persoanelor fizice, deoarece este dificil să se facă distincție între averea fiecăreia dintre persoanele asociate și patrimoniul societății respective” [6, p.198].

În cazul societățile de capital, la care există o demarcare netă între averea personală a acționarilor și patrimoniul societății, impunerea se realizează diferit, obiectul impozitului fiind profitul brut realizat de societate, calculat ca diferența dintre totalul veniturilor încasate din activitatea desfășurată și cheltuielile înregistrate, ajustat ulterior cu suma cheltuielilor nedeductibile în scopuri fiscale și a veniturilor neimpozabile:

$$\text{Profit impozabil} = \text{Profit brut (Venituri totale - Cheltuieli totale)} + \text{Cheltuieli nedeductibile} - \text{Venituri neimpozabile}$$

Condițiile și limitele în care pot fi făcute aceste ajustări diferă de la țară la țară și sunt prevăzute în legislația fiscală.

„Acest impozit în țări ale UE, pornește de la cel mai mare de 30% în Germania, sau Belgia cu 29%, urmată de Franța cu 26,5%, la celălalt capăt fiind Ungaria cu 9%, urmată de Bulgaria cu 10%, dar și Irlanda și Cipru cu o cotă de 12,5%, sau Polonia și Lituania cu 15%. România are o cotă de 16%, aflându-se mai spre mijoc” [1, p.115].

În cazul Republicii Moldova *activitatea de întreprinzător* este activitatea de fabricare a producției, de executare a lucrărilor și de prestare a serviciilor, desfășurată de cetățeni și de asociațiile acestora în mod independent, din propria inițiativă, în numele și cu riscul propriu, sub răspunderea lor patrimonială, în scopul asigurării unei surse de venituri permanente. În calitate de întreprinzător poate activa o *persoană fizică sau juridică*, care efectuează orice gen de activitate economică neinterzisă de lege (Figura 10.1).

Această clasificare este foarte importantă pentru a înțelege modul de aplicare a cotelor privind impozitul pe venit din activitatea de întreprinzător.

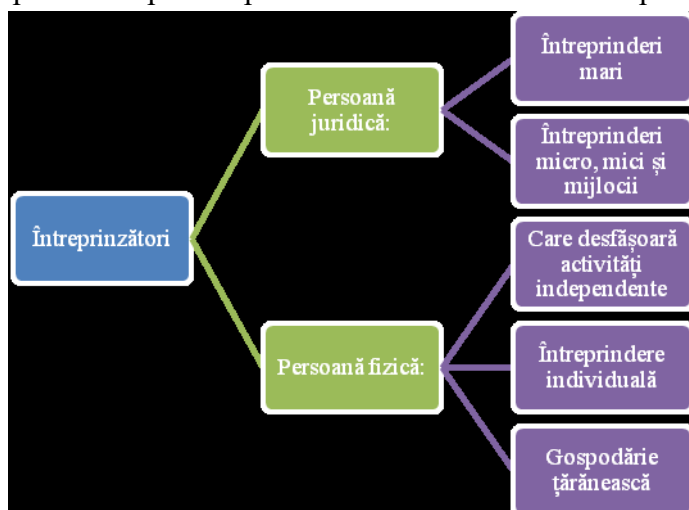


Figura 10.1. Clasificarea persoanelor care practică activitate de întreprinzător

Sursa: elaborat de autori.

Pentru anul fiscal 2024 în Republica Moldova, cota impozitului pe venitul persoanelor juridice, întreprinderi mari, este de 12% (Figura 10.2). Pentru agenții economici, al căror venit a fost estimat, prin metode indirecte, conform art. 225¹ din Codul fiscal – 15% din depășirea veniturii estimat, față de venitul brut, estimat în evidența contabilă [2].



Figura 10.2. Evoluția cotelor impozitului pe venitul persoanelor juridice în Republica Moldova în perioada 1992 – 2024

Sursa: elaborat de autori.

Totodată, în ceea ce privește ceilalți întreprinzători, cotele sunt diferite. Conform art.15, art.54³, art.54¹³ și 69¹¹ ale CF acestea sunt următoarele [2]:

1. persoane fizice care desfășoară activități independente – 1% din venitul din vânzări, dar nu mai puțin de 3000 lei;

2. pentru persoanele juridice - întreprinderi mici și mijlocii, agenți ai micului business, cu excepția gospodăriilor țărănești (de fermier) și întreprinzătorilor individuali, care nu sunt înregistrați ca plătitori de T.V.A. - 4% din venitul impozabil.

3. persoane fizice care desfășoară activități în domeniul achizițiilor de produse din fitotehnie și/sau horticultură, și/sau de obiecte ale regnului vegetal – 6 % din venitul din vânzări.

4. pentru gospodăriile țărănești (de fermier) – 7% din venitul impozabil;

5. pentru agenți economici care desfășoară activități în domeniul comercializării deșeurilor de metale feroase și neferoase – 7% din venitul impozabil;

6. pentru întreprinzători individuali, persoane care desfășoară activitate profesională în domeniul justiției și în domeniul sănătății – 12%.

Impozitele pe avere sunt legate de dreptul de proprietate și se clasifică astfel [8, p.199]:

a) impozite asupra averii propriu-zise:

- impozitele pe proprietăți imobiliare;

- impozitele asupra activului net.

b) impozitele pe circulația averii:

- impozitul pe succesiuni;

- impozitul pe donații;
- impozitul pe actele de vânzare-cumpărare a unor bunuri mobile;
- impozitul pe hârtii de valoare;
- impozitul pe circulația capitalurilor și a efectelor comerciale.

c) impozitul pe sporul de avere:

- impozitul pe plusul de avere imobiliară;
- impozitul pe sporul de avere dobândit în timp de război.

Impozitele pe proprietăți imobiliare sunt impozite analitice și se întâlnesc cel mai frecvent sub forma impozitelor asupra terenurilor și clădirilor. În cazul acestor impozite baza impozabilă o constituie, adesea, valoarea de achiziție, valoarea de înlocuire, valoarea declarată de proprietar sau veniturile capitalizate privind bunurile respective [7, p.178]. Deseori modul de determinare a materiei impozabile face posibilă subevaluarea acesteia.

Din cauza faptului că baza impozabilă are o valoare mare, pentru a putea fi ușor suportate și pentru a nu afecta substanța averii cotele acestui impozit sunt reduse. De asemenea, referitor la cote, acest impozit nu este unul elastic, cotele de impunere fiind modificate cu greu.

Impozitul asupra activului net are ca obiect întreaga avere mobilă și imobilă a unui subiect. În unele țări acest impozit este datorat atât de persoanele fizice, cât și de cele juridice (de exemplu, în Suedia, Austria, Germania etc.), iar în altele, fie numai de persoanele fizice (în Danemarca și Olanda), fie numai de societățile de capital (Canada) [7, p.178].

Sub incidența acestui impozit ar trebui să cadă toate activele care pot fi evaluate. În realitate se impun: patrimoniul agricol și cel forestier, fondul funciar, bunurile mobile și imobile utilizate pentru desfășurarea activităților comerciale, a profesiei libere etc., din care s-au dedus datoriile care le grevează. Pentru determinarea impozitului pe activul net se folosesc fie cotele proporționale, fie cotele progresive [7, p.178].

„În cazul impozitului pe succesiuni, obiectul impunerii îl constituie averea primită drept moștenire de o persoană fizică. Impozitul poate fi stabilit fie global pentru toată averea lăsată moștenire, fie separat pentru partea de avere ce revine fiecărui moștenitor. Calcularea impozitului se face, de regulă, pe baza unor cote progresive, iar nivelul acestora este diferențiat atât în funcție de valoarea averii care face obiectul succesiunii, cât și în funcție de gradul de rudenie existent între decedat și moștenitorii acestuia. Astfel, la aceeași valoare a averii lăstate moștenire, impozitul este cu atât mai mare, cu cât succesorul este rudă mai îndepărtată cu persoana decedată (decedat)” [12, p.415].

„*Impozitul pe donații* a fost introdus pentru a preveni ocolirea plății impozitului pe succesiuni, în cazul în care are loc efectuarea de donații de avere în timpul vieții. Obiectul impozitului pe donațiuni îl constituie averea primită drept donație de către o persoană. Impozitul cade în sarcina persoanei care primește donația și care se numește donatar, și se calculează pe baza unor cote progresive. Nivelul progresivității este influențat de valoarea averii donate, de gradul de rudenie între donator și donatar și, uneori, și de momentul și scopul donației respective. Legat de acest ultim aspect, se întâlnesc donațiuni în vederea morții, donațiuni care produc efecte după moarte, donațiuni între vii și donațiuni pe patul morții. Pentru calcularea impozitului pe donațiuni se utilizează, de regulă, aceleași cote ca la calcularea impozitului pe succesiuni” [12, p.415-416].

Impozitele pe succesiuni și pe donațiuni sunt impuse în cazul circulației averii care are loc cu titlu gratuit. În cazul circulației cu titlu oneros de asemenea pot fi percepute impozite, așa ca: impozitul pe actele de vânzare-cumpărare a unor bunuri mobile; impozitul pe hârtii de valoare; impozitul pe circulația capitalurilor și a efectelor comerciale. Aceste impozite cad în sarcina cumpărătorilor.

„*Impozitul pe plusul de valoare imobiliară* a fost introdus pentru impunerea sporului de valoare înregistrată de anumite bunuri imobiliare (terenuri, clădiri) în intervalul de timp de la cumpărare și până la vânzare, fără ca proprietarul să fi efectuat o cheltuială în acest scop. Subiectul acestui impozit este vânzătorul bunurilor imobiliare, iar obiectul supus impunerii este diferența între prețul de vânzare și prețul de cumpărare al bunului respectiv (la acest din urmă preț se adaugă eventualele cheltuieli făcute de proprietar cu modernizarea imobilului respectiv, în perioada de la cumpărare până la vânzare). Valoarea unei averi imobiliare poate să crească în diferite împrejurări, cum sunt: construirea unor căi de comunicație în imediata apropiere a acestuia, extinderea perimetrului unui oraș, astfel încât un teren să fie scos din circuitul agricol și să fie utilizat pentru construcții de locuințe; executarea unor lucrări edilitare (canalizare, electrificare etc.)” [12, p.416].

„*Impozitul pe sporul de avere dobândit în timp de război* are ca obiect averea dobândită în timpul sau ca urmarea nemijlocită a războiului. În unele țări (de exemplu, în Germania și Italia după Primul Război Mondial, iar în Franța, Italia, Marea Britanie și S.U.A după cel de-al Doilea) a fost introdus impozitul pe supraprofitul de război. Acesta se calcula fie asupra profitului care depășea nivelul perioadei luate ca bază (de exemplu: profitul obținut în ultimii trei ani dinaintea războiului), fie asupra profitului care depășea o anumită rată

considerată normală (de pildă, dacă la un capital de 10-15 milioane de dolari se consideră normală o rată a profitului de 12%, atunci ceea ce depășea de acest procent se considera supraprofit și era supus impunerii). Cu toate că impozitul se calcula în cote progresive, el n-a avut un randament prea ridicat, fiindcă existau multiple căi de sustragere de la impunere și se plătea în monedă depreciată în urma inflației” [12, p.416-417].

În Republica Moldova, conform Anexei nr.12 la Ordinul Ministerului Finanțelor privind Clasificația bugetară, nr.208 din 24.12.2015, impozitele personale pe proprietate includ impozitele pentru utilizarea, posesia și transmiterea averii (bunurilor). Aceste impozite sunt [9]:

- *Impozitul pe bunurile imobiliare;*
- *Impozitul privat;*
- *Impozitul pe avere.*

Impozit pe bunurile imobiliare – impozit local care reprezintă o plată obligatorie la buget de la valoarea bunurilor imobiliare. Bunuri imobiliare sunt considerate terenurile, clădirile, construcțiile, apartamentele și alte încăperi izolate, a căror strămutare este imposibilă fără cauzarea de prejudicii destinației lor [2].

Subiecți ai impunerii sunt persoanele juridice și persoanele fizice rezidenți și nerezidenți ai Republicii Moldova: proprietari sau arendași ai terenurilor de pe teritoriul Republicii Moldova sau deținători ai drepturilor patrimoniale asupra acestor terenuri [2].

Obiecte ale impunerii sunt bunurile imobiliare, inclusiv terenurile din intravilan sau din extravilan, clădirile, construcțiile, casele de locuit individuale, apartamentele și alte încăperi izolate, inclusiv bunurile imobiliare aflate la o etapă de finisare a construcției de 50% și mai mult, rămase nefinisate timp de 3 ani după începutul lucrărilor de construcție [2].

Baza impozabilă a bunurilor imobiliare constituie valoarea estimată a acestor bunuri. Evaluarea bunurilor imobiliare se efectuează de către organele cadastrale teritoriale pe calea evaluării în masă – în cazul obiectelor-tip ce constituie bunuri imobiliare și pe calea evaluării individuale – în cazul obiectelor specifice (netipice). Metoda evaluării individuale a bunurilor imobiliare poate fi aplicată și în baza deciziei instanței judecătorești [2].

Impozitul pe avere constituie de fapt un impozit pe bunurile imobiliare de lux, întrucât obiect al impunerii sunt bunuri imobiliare cu destinație locativă și casele de vacanță care întrunesc cumulativ două condiții: valoarea estimată totală să constituie 2 milioane și mai mult și suprafața totală să constituie 120

m² și mai mult. Nu constituie obiect al impunerii bunurile imobiliare, inclusiv cotele-părți, aflate în posesia persoanei, a căror valoare totală nu depășește 2 milioane de lei și suprafața nu depășește 120 m² [2].

Subiecți ai impunerii sunt persoanele fizice proprietari ai bunurilor imobiliare cu destinație locativă, inclusiv căsuțele de vacanță (cu excepția terenurilor), pe teritoriul Republicii Moldova. *Baza impozabilă* a bunurilor imobiliare constituie valoarea estimată a acestor bunuri, apreciată de către organele cadastrale teritoriale, iar *cota impozitului* reprezintă 0,8% din baza impozabilă [2].

Impozitul privat. Conform art.9 din Legea bugetului de stat pentru anul 2024, nr.418/2023, impozitul privat reprezintă o plată unică care se percepe la efectuarea tranzacțiilor cu bunuri proprietate publică în procesul de privatizare, indiferent de tipul mijloacelor folosite [5].

Subiecți ai impunerii sunt persoanele juridice și persoanele fizice din Republica Moldova, precum și persoanele juridice și persoanele fizice străine cărora, în procesul de privatizare, li se transmit în proprietate privată bunuri proprietate publică. *Obiecte ale impunerii* cu impozit privat sunt bunurile proprietate publică, inclusiv acțiunile. *Cota impozitului privat* este de 1% din valoarea de achiziție a bunurilor proprietate publică supuse privatizării, inclusiv din valoarea acțiunilor supuse privatizării [5].

Impozitul privat se achită până la semnarea contractului de vânzare-cumpărare și se virează la bugetul de stat sau la bugetul local, în funcție de apartenența bunului. Impozitul nu se achită în cazul primirii gratuite în proprietate privată a bunurilor proprietate publică de către persoane fizice rezidente care nu desfășoară activitate de întreprinzător [5].

Întrebări de autoverificare:



- 1) Explicați noțiunile: impozit direct, impozit real, impozit personal.
- 2) Descrieți evoluția impozitelor directe.
- 3) Prezentați schematic clasificarea impozitelor directe.
- 4) Comparați impozitele reale și cele personale conform criteriului echității fiscale.
- 5) Descrieți tipurile de impozite reale.
- 6) Descrieți tipurile de impozite personale.

- 7) Explicați esența sistemului impunerii globale și a sistemului impunerii separate.
- 8) Numiți și descrieți formele impozitelor pe venit perceput în Republica Moldova.
- 9) Numiți și descrieți formele impozitelor pe avere percepute în Republica Moldova.
- 10) Argumentați importanța impozitelor directe.

TEST GRILĂ:

1. Care dintre următoarele trăsături sunt caracteristice pentru impozitele directe:

- a) se stabilesc nominal în sarcina unor persoane fizice sau juridice;
- b) subiect și suportator al acestor impozite sunt două persoane diferite;
- c) se stabilesc în legătură cu averea sau venitul unei persoane;
- d) se ține cont de situația personală a plătitorului.

2. Alegeți variantele care caracterizează impozitele reale (obiective):

- a) se stabilesc în legătură cu deținerea unor obiecte materiale în baza unor indici externi;
- b) subiect și suportator al acestor impozite este una și aceeași persoană;
- c) la stabilirea impozitului se face abstracție de situația personală a subiectului impozitului;
- d) în aceasta categorie se includ impozitele pe venit și impozitele pe avere;
- e) nu sunt practicate în prezent.

3. Alegeți variantele care caracterizează impozitele personale (subiective):

- a) se stabilesc în legătură cu deținerea unor obiecte materiale în baza unor indici externi;
- b) subiect și suportator al acestor impozite este una și aceeași persoană;
- c) la stabilirea impozitului se face abstracție de situația personală a subiectului impozitului;
- d) în această categorie se includ impozitele pe venit și impozitele pe avere;
- e) nu sunt practicate în prezent.

4. Alegeți din lista de mai jos impozitele directe reale (obiective):

- | | |
|------------------------------|------------------------------------|
| a) taxa pe valoare adăugată; | e) impozitul pe bunuri imobiliare; |
| b) accizele; | f) impozitul pe venit; |
| c) impozitul privat; | g) impozitul funciar; |
| d) impozitul pe avere; | h) taxe vamale. |

5. Alegeți din lista de mai jos impozitele directe personale (subiective):

- | | |
|------------------------------|------------------------------------|
| a) taxa pe valoare adăugată; | e) impozitul pe bunuri imobiliare; |
| b) accizele; | f) impozitul pe venit; |
| c) impozitul privat; | g) impozitul funciar; |
| d) impozitul pe avere; | h) taxe vamale. |

6. Stabiliți corespondența:

- | | |
|--------------------------------------|--|
| a) Impozitul asupra activului net | I. se întâlnesc cel mai frecvent sub forma impozitelor asupra terenurilor și clădirilor; |
| b) impozit pe proprietăți imobiliare | II. sunt nominative, iar subiectul și suportatorul sunt, de regulă, una și aceeași persoană; |
| c) impozite reale | III. are ca obiect întreaga avere mobilă și imobilă a unui subiect; |
| d) impozite directe | IV. se stabilesc pentru anumite obiecte materiale, pornind de la anumite caracteristici exterioare ale obiectului impunerii. |

7. Răspundeți adevărat (dacă considerați ca propoziția este adevărată) sau fals (dacă considerați ca propoziția este falsă).

- Impozitele personale sunt considerate mai echitabile decât impozitele reale. A / F
- Sistemul impunerii separate presupune stabilirea diferitor cote pentru diferite forme de venit. A / F
- Impozitul funciar reprezintă un impozit direct personal (subiectiv). A / F
- Cota impozitului privat este de 0,1% din valoarea de achiziție a bunurilor proprietate publică supuse privatizării, inclusiv din valoarea acțiunilor supuse privatizării. A / F
- Impozitul pe avere în Republica Moldova are ca obiect al impunerii bunuri imobiliare cu destinație locativă și casele de vacanță care întrunesc cumulativ două condiții: valoarea estimată totală să constituie 2 milioane și mai mult și suprafața totală să constituie 200 m² și mai mult. A / F

8. Stabiliți corespondența dintre cota de impunere și veniturile persoanelor fizice.

- | | |
|-------|--|
| a) 6% | I. Câștigurile de la campaniile promoționale |
|-------|--|

- b) 12%
- c) 18%
- d) 0%

- II. Donații
- III. Burse de studii
- IV. Câștigurile de la jocurile de noroc

9. Stabiliți corespondența dintre cota de impunere și subiecții impunerii în cazul impozitului pe venit în Republica Moldova.

- a) 4%
 - I. persoane fizice ca desfășoară activități independente;
- b) 1% din venitul din vânzări, dar nu mai puțin de 3000 lei;
 - II. pentru întreprinzători individuali, persoane care desfășoară activitate profesională în domeniul justiției și în domeniul sănătății;
- c) 12%
 - III. pentru persoanele juridice - întreprinderi mici și mijlocii, agenți ai micului business, cu excepția gospodăriilor țărănești (de fermier) și întreprinzătorilor individuali, care nu sunt înregistrați ca plătitori de T.V.A;
- d) 7%
 - IV. pentru agenți economici care desfășoară activități în domeniul comercializării deșeurilor de metale feroase și neferoase;
- e) 6 % din venitul din vânzări
 - V. pentru gospodăriile țărănești (de fermier);
 - VI. persoane fizice care desfășoară activități în domeniul achizițiilor de produse din fitotehnie, și/sau horticultură și/sau de obiecte ale regnului vegetal.

10. Selectați variantele care corespund caracteristicilor impozitului pe venitul persoanelor fizice în Republica Moldova.

- a) Cota impozitului diferă în dependență de sursa venitului.
- b) Este aplicat sistemul impunerii globale.
- c) Este aplicată impunerea progresivă.
- d) Acest impozit nu prevede stabilirea unui minim neimpozabil.

Bibliografie:

1. Apopii C. Analiză comparativă privind sistemul fiscal din țările UE. În: *Provocările contabilității în viziunea tinerilor cercetători*, Ed. Ediția a 7-a, 9-10 martie 2023, Chișinău. Chișinău: Departamentul Editorial-Poligrafic al ASEM, 2023, Ediția a 7-a, pp. 111-117. DOI: <https://doi.org/10.53486/issc2023.14>
2. Codul Fiscal al Republicii Moldova nr.1163/1997. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, nr.62, art.522.
3. <https://taxfoundation.org/data/all/eu/top-personal-income-tax-rates-europe-2024/>
4. Lazari L., Vieru R. Abordări conceptuale și evoluția impozitului pe venit. In: *Provocările contabilității în viziunea tinerilor cercetători* [online]: culeg. de articole șt.: conf. șt. intern., 15 martie 2019. Ed. a 3-a. Chișinău: ASEM, 2019, pp. 23-29. ISBN 978-9975-75-950-2.
5. Legea bugetului de stat pentru anul 2024, nr.418/2023. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, nr.510-513, art.915.
6. Legea nr.1056/2000 pentru punerea în aplicare a Titlului VI din CF. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, nr.127-129, art.886.
7. Mitu N.E. *Finanțe publice*. Craiova: Universitaria, 2023. 204 p. ISBN 978-606-14-1942-5
8. Moșteanu T. coord. ș.a. *Finanțe publice: note de curs și aplicații pentru seminar*. București: Editura Universitară, 2005. 360 p. ISBN 973-7787-60-9
9. Ordinul Ministerului Finanțelor privind Clasificația bugetară, nr.208/2015. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, nr.68-71, art.208.
10. Secrieru A. *Finanțe publice: Instrumente și mecanisme financiare de intervenție guvernamentală*. Chișinău: Editura Epigraf, 2004, 424 p. ISBN 9975-903-99-1
11. Serviciul Fiscal de Stat. *Ghid de educare fiscală pentru elevi și cadre didactice*.
https://sfs.md/uploads/files/Ghid%20pentru%20elevi_profesori.pdf
12. Văcărel Iu. și alții. *Finanțe publice*. Ediția VI-a. București: Editura Didactică și Pedagogică R. A., 2007. 689 p. ISBN 978-973-30-1998-5

TEMA 11. IMPOZITE INDIRECTE

11.1. Caracteristica generală a impozitelor indirecte

11.2. Taxele de consumație

11.3. Monopolurile fiscale

11.4 Taxele vamale

Rezultatele învățării preconizate a fi atinse:

RI9 estima rezultatele activității economico – financiare prin prisma indicatorilor economico-financiari.

Abilități:

- a descrie impozitele indirecte;
- a determina conținutul social-economic al impozitelor indirecte;
- a determina taxele de consumație;
- a identifica regimurile vamale.

Concepte-cheie: impozite indirecte, taxele de consumație, regimurile vamale, produsul intern brut.

11.1. Caracteristica generală a impozitelor indirecte

Impozitele indirecte sunt impozitele impuse asupra consumului, incluse de către vânzător, care este subiect al impunerii, în preț, fiind efectiv suportat de consumatorul final, care nu cunoaște cu anticipație când și mai ales cât va plăti statului.

Asemănările și deosebirile dintre impozitele directe și impozitele indirecte sunt prezentate în Tabelul 11.1.

Tabelul 11.1. Comparația impozitelor directe și a impozitelor indirecte.

ASEMĂNĂRI

1. Atât impozitele directe, cât și cele indirecte participă la formarea bugetului public;
2. Sunt obligatorii, nerambursabile, nonechivalente și sunt prevăzute de lege.

DEOSEBIRI

Impozite directe	Impozite indirecte
<ol style="list-style-type: none">1. Obiectul impunerii este averea sau venitul;2. Subiectul și suportatorul sunt aceeași persoană, incidența directă;3. Se stabilesc nominal în sarcina contribuabilului;4. Sunt mai echitabile pentru contribuabil;5. Randament fiscal scăzut;6. Sunt transparente;7. Sunt percepute lent, la intervale mari de timp;8. În cazul impozitelor directe, evaziunea fiscală este mai simplă de realizat, prin ascunderea obiectului sau subevaluarea materiei impozabile.	<ol style="list-style-type: none">1. Obiectul impunerii este consumul;2. Subiectul și suportatorul sunt două persoane diferite, incidența indirectă;3. Nu se cunoaște contribuabilul;4. Nu sunt echitabile pentru contribuabil.5. Randament fiscal mare;6. Sunt „voalate” în preț sau tarif;7. Sunt percepute rapid și sistematic;8. Evaziunea fiscală este mai greu de realizat, dar nici nu are sens subiect și suportator fiind două persoane diferite.

Sursa: Elaborat de autori.

Comparativ cu impozitele directe aceste impozite prezintă anumite caracteristici specifice:

- se percep la vânzarea mărfurilor și serviciilor, obiectul impozitului fiind consumul;
- subiect și suportator al impozitului sunt două persoane diferite, acestea se virează la buget de către agenții economici vânzători, dar se suportă de consumatori fiind incluse în prețul de cumpărare;
- mărimea impozitelor este necunoscută de consumator, fiind „voalată” în preț sau tarif;
- nu țin cont de venitul sau averea sau situația personală a celor care le plătesc;
- sunt regresive (ponderea lor crește pe măsură ce venitul scade);

Este necesar de a face diferența dintre noțiunea de impunere în cote regresive și cea de impozit regresiv. Ultima sintagmă se referă la impozitele care, fiind plătite, micșorează într-o proporție diferită veniturile, afectând în primul rând persoanele cu veniturile mici. Cu alte cuvinte, ponderea impozitului

în venitul cumpărătorului este invers cu atât mai mare cu cât venitul acestei persoane este mai mic.

De exemplu: Fie două persoane: A, cu un venit lunar de 10 000 lei, și B, cu un venit de 6000 lei. Presupunem că coșul mediu lunar de consum constituie 4000 lei, iar cota TVA este 20%. În acest caz fiecare consumator va suporta câte $4000 \times 20\% = 800$ lei ca TVA, doar că persoana A va ceda 8% din venitul său (800 lei din 10000 lei), în timp ce persoana B - 13,3% (800 lei din 6000 lei).

Ca și impozitele directe cele indirecte afectează puterea de cumpărare a consumatorului, și prin urmare și nivelul de trai al populației, însă datorită caracterului regresiv, aceste impozite nu sunt echitabile pentru contribuabili. Impozitelor indirecte nu le poate fi atribuită realizarea funcției sociale a impozitelor, din contra, prin aceste impozite se adâncește și mai mult inegalitatea dintre păturile sociale.

De ce sunt totuși percepute impozitele indirecte? Ca argumente în favoarea acestora sunt comoditatea și costul relativ redus de percepere pentru stat:

- Necesită o perioadă mai scurtă de timp din momentul luării deciziei de instituire până în momentul când devin operaționale;
- Reclamă cheltuieli modice de așezare;
- Din cauza faptului că aceste impozite sunt incluse în preț, fiind achitate de fiecare dată când consumatorul cumpără, acesta nu realizează mărimea impozitului achitat statului în decursul unui an. La fel suportatorul nu opune rezistență în momentul în care cota acestor impozite este majorată, deoarece percepe această creștere ca o majorare a prețurilor ca urmare a inflației, cu care este obișnuit, asumând că vina o poartă producătorul sau vânzătorul.
- Este mai dificil de a realiza evaziune fiscală .

„În perioadele de ascensiune economică impozitele indirecte au un randament fiscal ridicat. În perioadele de recesiune, când producția și consumul sunt în declin, încasările din impozitele indirecte cunosc o evoluție descrescătoare” [8, p.282].

Din cauza dezavantajelor impozitelor indirecte pentru contribuabili, în țările dezvoltate aportul acestor impozite la formarea veniturilor fiscale ale statului este mai mic decât cel al impozitelor directe. În țările în curs de dezvoltare în schimb, din cauza bazei fiscale reduse a impozitelor directe, situația este din păcate inversă [8, p.282].

Impozitele indirecte se grupează în: taxe de consumație, taxe vamale, monopoluri fiscale și alte taxe. (Figura 11.1).

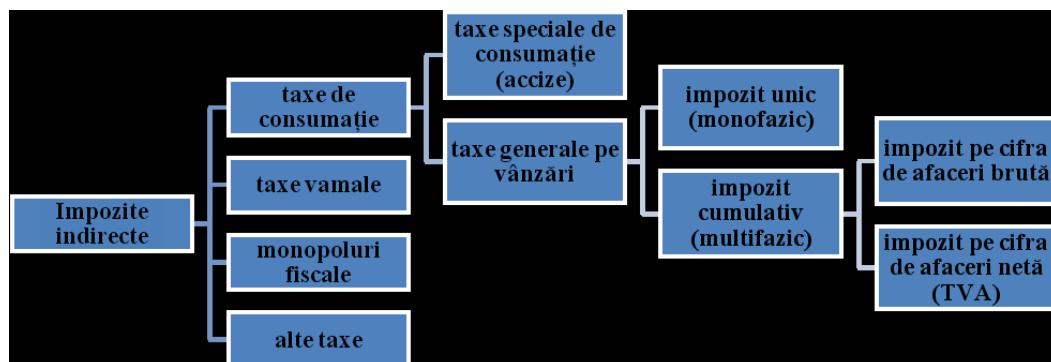


Figura 11.1. Clasificarea impozitelor indirecte

Sursa: elaborat de autori.

În țările dezvoltate cele mai importante impozite indirecte sunt taxele de consumație, iar în țările în curs de dezvoltare, pe lângă acestea, o pondere mare o au și taxele vamale [4, p.132].

11.2. Taxele de consumație

Taxele de consumație sunt impozite indirecte care se includ în prețul de vânzare al mărfurilor fabricate sau importate și comercializate în interiorul țării în care se percepe impozitul [7, p.222]. La rândul lor, taxele de consumație pot fi:

- taxe speciale de consumație (accizele);
- taxe generale pe vânzări (figura 11.1).

Taxe speciale de consumație sau **accizele** se aplică „asupra unor produse cu pondere mare și constantă în consum, de obicei, cu cerere inelastică. Sfera de aplicare a accizelor cuprinde produse ca: alcool și băuturi alcoolice, vinuri, produse din tutun, benzină, motorină, ceaiuri, cafea, autoturisme, blănuri, bijuterii, parfumuri etc”. [7, p.223]

Accizele în Republica Moldova reprezintă un impozit general de stat stabilit pentru unele mărfuri de consum, de regulă cu o cerere inelastică (cantitatea cumpărată nu scade semnificativ odată cu creșterea prețului). În prezent acest impozit este aplicat în toate țările cu economie de piață și poate fi privit sub trei aspecte: ca sursă de venit a bugetului, ca modalitate de redistribuire a veniturilor în societate (sunt supuse bunurile de lux: parfumuri,

blănuri, bijuterii etc.) și mod de limitare a consumului unor bunuri dăunătoare (articolele din tutun, produse care conțin alcool).

Subiecții impunerii cu accize sunt:

a) antrepozitarul autorizat - persoană fizică sau juridică autorizată de Serviciul Fiscal de Stat, în cadrul activității sale, să producă, să transforme, să dețină sau să expedieze (transporte) mărfuri supuse accizelor într-un antrepozit fiscal. Antrepozitul fiscal reprezintă totalitatea locurilor, determinate în certificatul de acciză, în care mărfurile supuse accizelor sunt produse, transformate, deținute sau expediate (transportate) de către antrepozitarul autorizat în activitatea sa, în cadrul căreia nu se calculează și nu se achită accizele. Persoanele juridice și persoanele fizice care preconizează să se ocupe sau care se ocupă cu prelucrarea și/sau fabricarea mărfurilor supuse accizelor sunt obligate să primească certificatul de acciz de modelul stabilit de Serviciul Fiscal de Stat, până a începe desfășurarea activității în cauză.

b) persoanele juridice și persoanele fizice care importă mărfuri supuse accizelor.

Obiecte ale impunerii sunt mărfurile:

- a) alcool etilic și băuturi alcoolice;
- b) tutun prelucrat;
- c) petrolul și derivatele lui;
- d) caviar și înlocuitori de caviar;
- e) parfumuri și apă de toaletă;
- f) îmbrăcăminte din blană;
- g) mijloace de transport specificate în anexa nr.2 la titlul IV al CF;
- h) alte mărfuri specificate în anexa nr.1 la titlul IV al CF.

Baza impozabilă o constituie:

a) volumul în expresie naturală, dacă cotele accizelor, inclusiv în cazul importului, sunt stabilite în sumă absolută la unitatea de măsură a mărfii;

b) valoarea mărfurilor, fără a ține cont de accize și T.V.A., dacă pentru aceste mărfuri sunt stabilite cote ad valorem în procente ale accizelor;

c) valoarea în vamă a mărfurilor importate, determinată conform legislației vamale, precum și impozitele și taxele ce urmează a fi achitate la momentul importului, fără a ține cont de accize și T.V.A., dacă pentru mărfurile în cauză sînt stabilite cote ad valorem în procente ale accizelor.

Cotele accizelor, se stabilesc:

- a) în sumă absolută la unitatea de măsură a mărfii;

b) ad valorem în procente de la valoarea mărfurilor, fără a ține cont de accize și T.V.A., sau de la valoarea în vamă a mărfurilor importate, luând în considerare impozitele și taxele ce urmează a fi achitate la momentul importului, fără a ține cont de accize și T.V.A.

Taxele generale pe vânzări sau impozite pe cifra de afaceri - sunt impozitele care se aplică asupra volumului total al vânzărilor și nu doar unor categorii de bunuri ca în cazul accizelor. În practica internațională actuală se cunosc diferite forme de așezare a impozitului pe cifra de afaceri. În dependență de faza la care se încasează impozitul, la entitatea producătoare, la entitatea de comerț cu ridicata sau la entitatea de comerț cu amănuntul, impozitul pe cifra de afaceri poate fi [7, p.132]:

1. *impozit unic (monofazic)* – se impune doar la una din fazele menționate anterior. În cazul în care impozitul este impus la faza de producere acesta se numește taxă de producție, iar în cazul în care este impus la etapa comerțului angro sau cu amănuntul – impozit pe circulație sau impozit pe vânzare. Comparativ cu impozitul pe circulație taxa pe producție prezintă avantajul că este percepută de la un număr mai mic de plătitori, ceea ce face mai ușoară administrarea impozitului [10, p.439];
2. *impozit cumulativ (multifazic)*, presupune că impozitarea are loc la toate verigile prin care trece marfa din momentul ieșirii de la producător și până ajung la consumatori.

La rândul său, din punctul de vedere al bazei de calcul, impozitul cumulativ pe cifra de afaceri poate fi:

Impozitul pe cifra de afaceri brută se calculează la fiecare verigă a circuitului mărfii la întreaga valoare a mărfii vândute, aceasta incluzând impozitele plătite anterior. Practic, în acest caz se calculează impozit de la impozit, ceea ce presupune o stratificare de impozit. „Impozitul cumulativ este cunoscut și sub denumirea de impozit în cascadă sau bulgăre de zăpadă” [8, p.286]. De asemenea, cu cât marfa va trece prin mai multe verigi, cu atât prețul final va fi mai mare pentru consumator. Un alt dezavantaj al acestui impozit este lipsa de transparență.

Impozitul pe cifra de afaceri netă cunoscut și ca taxa pe valoarea adăugată (TVA) se calculează la nivelul fiecărei verigi, doar că se aplică asupra valorii adăugate, calculate ca diferență dintre prețul de vânzare și prețul de cumpărare. Subiectul impozitului în acest caz achită statului impozit doar pentru

valoarea adăugată pe care o crează, așa încât „suma datorată statului să fie aceeași, indiferent de numărul verigilor prin care trece marfa” [10, p.439].

De exemplu, în Tabelul 11.1 este prezentat exemplul unui fermier care crește un pui, pe care ulterior îl vinde viu unui măcelar, care îl taie și îl vinde unei alimentare. Aceasta, la rândul său, îl vinde unui client final. TVA în acest caz se va considera 20%.

Tabelul 11.1. Exemplu de calculare a TVA în diferite faze

		Fermier	Măcelar	Alimentară
1	Preț cu TVA	60	100	130
2	Preț fără TVA	50	83,33	108,33
3	TVA per tranzacție	10	16,67	21,67
4	Valoarea adăugată	50	33,33	25
5	TVA achitat la stat	10	6,67	5

Sursa: elaborat de autori.

După cum este prezentat în tabel, consumatorul final va suporta TVA în sumă de 21,67 lei (130x20/120 – se împarte la 120 pentru că TVA este inclus în prețul final de 130 lei). Fiecare dintre cele trei persoane realizează o activitate care crează în economie valoare adăugată pe parcurs și de la care datorează TVA, fermierul va achita la stat 10 lei, măcelarul 6,67 lei, iar alimentara 5 lei (10+6,67+5=21,67lei). Astfel, impozitul suportat de consumatorul final este colectat prin preț și achitat la stat de trei subiecți ai impozitului.

În cazul fiecărui subiect TVA se calculează în baza următoarei formule:

$$TVA_{\text{buget}} = TVA_{\text{colectată}} - TVA_{\text{deductibilă}} \quad (11.1)$$

T.V.A. - achitată sau care urmează a fi achitată de către consumatori pentru mărfurile, serviciile livrate lor (TVA aferentă livrărilor) - TVA colectată;

T.V.A. achitată sau care urmează a fi achitată furnizorilor la procurarea bunurilor materiale și la prestarea serviciilor pe teritoriul țării, TVA pentru valorile materiale și serviciile importate (TVA aferent procurărilor) - T.V.A. deductibilă.

La baza aplicării TVA poate sta *principiul originii*, în acest caz sunt impozitate doar mărfurile și serviciile produse în țară, sau *principiul destinației*, care presupune impozitarea tuturor mărfurilor consumate în țară, inclusiv cele importate, dar nu și a celor exportate. „Țările care au introdus TVA, inclusiv cele ale UE, au optat pentru principiul destinației, dând, astfel, prioritate ideii de

a impulsiona activitatea economică, în primul rând, prin consum. Aceasta înseamnă că se procedează la taxarea importurilor, cum, de altfel, se întâmplă și cu bunurile de proveniență internă, destinate consumului autohton. Cu alte cuvinte, TVA aferentă exporturilor nu intră în bugetul țării exportatoare, ci în cel al țării importatoare, care este și consumatoare” [7, p.133].

Caracteristicile principale ale TVA sunt [8, p.287]:

- *caracterul universal*, deoarece se aplică asupra tuturor bunurilor și serviciilor din economie, și nu doar unor bunuri și servicii ca în cazul accizelor;
- *neutralitatea*, deoarece, fiind o taxă unică, mărimea ei rămâne independentă de numărul verigilor (tranzacțiilor) în lanțul de la producător la consumator;
- *plata fracționată*, fiind achitat parțial la fiecare verigă în lanțul pe care îl parcurge obiectul impunerii de la producător la consumator;
- *este transparent*, deoarece permite fiecărui subiect impozabil să cunoască exact care este mărimea impozitului și obligațiile de plată care îi revin;
- *randament fiscal ridicat*.

„Taxa pe valoarea adăugată apare pentru prima dată în Franța, legea care introduce denumirea de taxă pe valoarea adăugată fiind adoptată la data de 10 aprilie 1954” [7, p.224], iar la moment reprezintă unul din cele mai importante impozite din punct de vedere financiar în sistemul bugetar al multor state. În Republica Moldova acest impozit asigură peste o treime din veniturile bugetului public național, fiind cel mai important impozit din punct de vedere financiar.

TVA a fost instituită în Republica Moldova la 01.01.1992, înlocuind impozitul pe circulația mărfurilor. Pe tot parcursul de existență TVA a suferit multiple modificări. În scopul stabilizării impozitului a fost adoptat un nou conținut al legislației și reflectat în CF (Titlul III).

Denumirea de „taxă pe valoarea adăugată” este inadecvată, deoarece TVA, de fapt, este un impozit, care are rol și caracteristici diferite de ceea ce în fiscalitate se numește „taxă”. Termenul de „taxă” ce se utilizează în sintagma „taxa pe valoarea adăugată” trebuie văzut ca un tribut adus tradiției, deoarece utilizarea acestui termen nu este de natură să confere taxei pe valoarea adăugată statutul juridic de taxă.

În Republica Moldova TVA reprezintă un impozit general de stat. Prin intermediul TVA se colectează la buget o parte din valoarea mărfurilor produse (serviciilor prestate, lucrărilor executate) în republică sau importate.

Conform prevederilor titlului III al codului fiscal *subiecți impozabili* cu T.V.A. sunt [1]:

1. persoanele fizice și juridice ce sunt înregistrate sau trebuie să fie înregistrate în calitate de contribuabili ai TVA;
2. persoanele fizice și juridice care importă mărfuri, cu excepția persoanelor fizice care importă mărfuri de uz sau consum personal, valoarea cărora nu depășește limitele stabilite de legislația în vigoare, indiferent de faptul înregistrării în calitate de subiect al T.V.A. pe teritoriul Republicii Moldova;
3. persoanele fizice și juridice, care importă servicii indiferent de faptul dacă sunt sau nu înregistrate în calitate de contribuabili ai TVA.

Conform art. 112 al CF, subiectul care desfășoară o activitate de întreprinzător, cu excepția autorităților publice și instituțiilor publice este obligat să se înregistreze ca contribuabil al TVA, dacă el a efectuat într-o perioadă de 12 luni consecutive livrări de mărfuri și servicii în sumă ce depășește 1,2 mln. lei, cu excepția livrărilor scutite de TVA fără drept de deducere și a celor care nu constituie obiect impozabil [1].

Subiectul este obligat să înștiințeze oficial Serviciul Fiscal de Stat, completând formularul respectiv, și să se înregistreze nu mai târziu de ultima zi a lunii în care a avut loc depășirea. Subiectul se consideră înregistrat din prima zi a lunii următoare celei în care a avut loc depășirea.

Obiectele impozabile constituie (art.95 al CF) [1]:

1. *Livrarea* de către subiecții impozabili a mărfurilor și serviciilor, care reprezintă rezultatul activității lor de întreprinzător în RM. Livrare de mărfuri se consideră: transmiterea dreptului de proprietate asupra mărfurilor prin comercializarea lor, schimb, transmitere gratuită, transmitere cu plată parțială; achitarea salariului în expresie naturală; alte plăți în expresie naturală; transmiterea mărfurilor puse în gaj în proprietatea deținătorului gajului. Livrare (prestare) de servicii reprezintă activitatea de prestare a serviciilor materiale și nemateriale, de consum și de producție, inclusiv darea proprietății în arendă; transmiterea dreptului (inclusiv pe bază de leasing) privind folosirea oricărui mărfuri contra plată, cu plată parțială sau gratuit; executarea lucrărilor de construcții și montaj, de reparație, de cercetări științifice, de construcții experimentale și a altor lucrări contra plată, cu plată parțială sau gratuit.

2. *Importul* mărfurilor și serviciilor în RM, cu excepția mărfurilor de consum personal importate de persoane fizice, a căror valoare nu depășește limita stabilită în Codul Vamal (art.224). Importul de mărfuri constituie

introducerea mărfurilor pe teritoriul RM în conformitate cu legislația vamală în vigoare. Importul de servicii reprezintă prestarea serviciilor de către persoanele fizice și juridice aflate în afara RM persoanelor fizice și juridice, rezidente sau nerezidente ai RM, pentru care locul de livrare se consideră RM.

Conform art. 96 al CF, *cotele TVA* pentru anul 2024 sunt [1]:

- a) *cota-standard* – în mărime de 20% din valoarea impozabilă a mărfurilor și serviciilor importate și a livrărilor efectuate pe teritoriul Republicii Moldova;
- b) *cote reduce* în mărime de:
 - 8% – la pâinea și produsele de panificație, la laptele și produsele lactate livrate pe teritoriul Republicii Moldova, cu excepția produselor alimentare pentru copii care sunt scutite de TVA.
 - 8% – la mărfurile înregistrate în Nomenclatorul de stat al medicamentelor și/sau autorizate pentru import de Agenția Medicamentului și Dispozitivelor Medicale, la alcoolul etilic nedenaturat de la pozițiile tarifare, destinat producerii farmaceutice și utilizării în medicină, în limita volumului contingentului anual stabilit de către Guvern, importate și/sau livrate pe teritoriul Republicii Moldova, precum și la medicamentele preparate în farmacii conform prescripțiilor magistrale, cu conținut de ingrediente (substanțe medicamentoase) autorizate;
 - 8% – la gazele naturale și gazele lichefiate, precum și la serviciile de transport și de distribuție a gazelor naturale;
 - 8% – la producția din zootehnie în formă naturală, masă vie, fitotehnie și horticultură în formă naturală, produsă, importată și/sau livrată pe teritoriul Republicii Moldova, de la unele pozițiile tarifare
 - 8% – la zahărul din sfeclă de zahăr, produs, importat și/sau livrat pe teritoriul Republicii Moldova;
 - 8% – la biocombustibilul solid destinat producerii energiei electrice, energiei termice și apei calde livrat pe teritoriul Republicii Moldova, inclusiv la materia primă livrată în scopul producerii biocombustibilului solid, sub formă de produse din activitatea agricolă și silvică, reziduuri vegetale agricole și forestiere, reziduuri vegetale provenite din industria alimentară, reziduuri de lemn, precum și la energia termică produsă din biocombustibil solid, livrată instituțiilor publice;

- 8% – la serviciile de cazare, indiferent de categoria de confort, în hotel, hotel-apartament, motel, vilă turistică, bungalow, pensiune turistică, pensiune agroturistică, camping, sat de vacanță sau tabără de vacanță, care se atribuie la secțiunea I a Clasificatorului activităților din economia Moldovei;
- 8% – la produsele alimentare și/sau băuturi, cu excepția producției alcoolice, preparate sau nepreparate, pentru consumul uman, însoțite de servicii conexe care să permită consumul imediat al acestora, realizate în cadrul activităților care se atribuie la secțiunea I a Clasificatorului activităților din economia Moldovei.

Cota standard a TVA în Republica Moldova este mai mică decât cota TVA standard medie în UE de 21%, fiind egală cu cea din Austria, Bulgaria, Estonia, Franța și Slovacia, și mai mare decât în cazul a patru țări membre așa ca Luxemburg (16%), Malta (18%), România și Cipru (19%) (Tabelul 11.2.).

Tabelul 11.2. Cotele TVA aplicabile de la data de 1 ianuarie 2023 în statele

UE

Statul membru	Cota super redusă	Cota redusă	Cota standard
Austria		10%, 13%	20%
Belgia		6%, 12%	21%
Bulgaria		9%	20%
Cipru		5%, 9%	19%
Croația		5%, 13%	25%
Danemarca			25%
Estonia		9%	20%
Finlanda		10%, 14%	24%
Franța	2,1%	5,5%, 10%	20%
Germania		7%	19%
Grecia		6%, 13%	24%
Irlanda	4,8%	9%, 13,5%	23%
Italia	4,8%	5%, 10%	22%
Letonia		5%, 12%	21%
Lituania		5%, 9%	21%
Luxemburg	3%	7%	16%
Malta		5%, 7%	18%
Olanda		9%	21%
Polonia		5%, 8%	23%

Statul membru	Cota super redusă	Cota redusă	Cota standard
Portugalia		6%, 13%	23%
Republica Cehă		10%, 15%	21%
România		5%, 9%	19%
Slovacia		10%	20%
Slovenia		5%, 9,5%	22%
Spania	4%	10%	21%
Suedia		6%, 12%	25%
Ungaria		5%, 18%	27%

Sursa: <https://www.asd-int.com/ro/ratele-de-tva-aplicabile-de-la-data-de-1-ianuarie-2023/>

11.3. Monopolurile fiscale

Monopolul fiscal reprezintă dreptul exclusiv pe care și-l rezervă statul de a produce și/sau de a vinde anumite bunuri de consum care prezintă o cerere inelastică. Mărfurile asupra cărora statul poate institui monopol fiscal pot fi: tutunul, sarea, alcoolul, cărțile de joc, petrolul etc. „Printre țările în care monopolurile fiscale aduc încasări relativ importante, se pot menționa: Italia (asupra tutunului și băuturilor alcoolizate), Germania (asupra tutunului și petrolului) sau Spania (asupra tutunului și petrolului) etc.” [4, p.134; 8, p.297].

„Monopolul de stat nu este un impozit special, dar o modalitate de percepere a impozitului indirect (pe cheltuieli). Impozitul este egal cu diferența dintre prețul de vânzare stabilit de către stat și costul de producție, inclusiv profitul întreprinzătorului” [8, p.297]. Veniturile statului, în acest caz, se compun atât din profitul obținut din activitatea supusă monopolului, cât și din taxa de monopol aplicată.

În funcție de sfera de cuprindere, monopolurile fiscale pot fi depline sau parțiale.

Monopolurile fiscale depline se stabilesc de către stat atât asupra producției, cât și asupra vânzării cu ridicata și cu amănuntul.

Monopolurile fiscale parțiale se instituie fie numai asupra producției și comerțului cu ridicata, fie numai asupra comerțului cu amănuntul.

11.3. Taxele vamale

Taxa vamală reprezintă un impozit indirect percepută de către organele vamale, la introducerea sau scoaterea mărfurilor de pe teritoriul vamal al unei țări. Spre deosebire de celelalte impozite indirecte taxa vamală are un rol special pe plan economic, deoarece prin intermediul acestui impozit statul intervine în comerțul internațional.

În general intervenția statului în comerțul internațional se realizează pe două căi: directă și indirectă. Pe cale directă statul poate interveni, fie prin măsuri cantitative asupra importurilor sau exporturilor (este vorba de contingentări, prohibiții etc.), fie prin reglementarea schimburilor. Intervenția directă ridică însă probleme destul de delicate, deoarece poate perturba relațiile dintre state. Intervenția indirectă se realizează anume prin taxele vamale [3, p.37].

Deoarece taxele vamale sunt multiple ca număr, ca mod de așezare și ca diferite efecte, pentru a elabora o politică vamală corespunzătoare intereselor generale ale statului, se impune o clasificare a acestora (Figura 11.2).

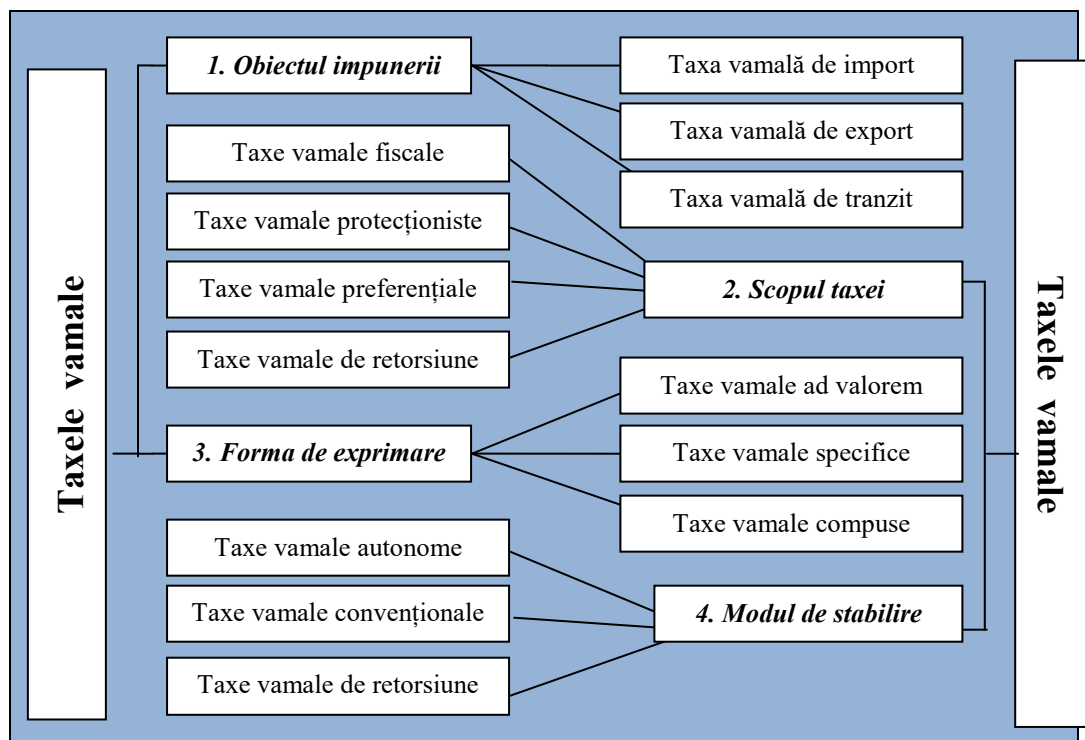


Fig.11.2. Clasificarea taxelor vamale

Sursa: Adaptat de autori în baza sursei [9, p.44; 10, p.449-450]

a) în funcție de obiectul impunerii sau sensul fluxului comercial, taxele vamale vizează importurile, exporturile sau fluxurile de tranzit [3, p.45].

- **taxele vamale de import** se instituie asupra importului de mărfuri și se calculează asupra valorii acestora, în momentul în care ele trec frontiera țării importatoare. Importatorul, odată cu depunerea documentelor prin care intră în posesia mărfii importate, achită și taxa vamală de import. Această taxă are rolul unui impozit de egalizare, deoarece conduce la apropierea nivelului prețului mărfii importate de nivelul prețului mărfii (similare) indigene. Se obține astfel protejarea producătorilor interni față de cei externi mai competitivi, ca și a resurselor valutare ale țării importatoare, dar și limitarea posibilităților de alegere ale consumatorilor interni. În unele cazuri taxa vamală de import poate conduce la scumpirea mărfii importate în raport cu marfa indigenă, ceea ce înseamnă că ea acționează restrictiv pentru importator.

- **taxele vamale de export** se percep asupra mărfurilor indigene la exportul acestora și sunt percepute la un nomenclator scăzut de mărfuri și pe timp limitat sau pentru limitarea exportului unor produse de bază în vederea prelucrării în interiorul țării. Taxele de export se întâlnesc rar, deoarece statele sunt interesate, în genere, în încurajarea exporturilor. Rațiunea lor este una fiscală sau economică și se întâlnește în țările, care au nevoie stringentă de venituri și le pot obține, în principal, doar prin taxarea exporturilor (spre exemplu în țările care exportă masiv bogății naturale: minereuri, cafea, cacao etc.) [5, p.51].

Un alt scop al acestor taxe vamale ar fi acela al descurajării exporturilor de materii prime neprelucrate. Există țări care își procură cea mai mare parte a resurselor valutare din exportul unor produse agricole, ale industriei extractive sau ale celei prelucrătoare și pentru care se utilizează taxe vamale de export, ca sursă de procurare a veniturilor. În alte cazuri, taxele vamale de export sunt folosite ca mijloc de limitare a exportului de materii prime și ca instrument de stimulare a prelucrării în țară și valorificarea lor. Printre țările care utilizează taxe vamale de export se numără: Malaezia, Indonezia, Thailanda [3].

- **taxele vamale de tranzit** se percep asupra mărfurilor străine, aflate în trecere pe teritoriul vamal al țării respective. Rațiunea aplicării lor este preponderent de ordin fiscal. În condițiile globalizării, acest argument și-a pierdut actualitatea financiară și economică. În prezent serviciile de transport internațional generează venituri publice din taxe rutiere, taxe de proceduri vamale, taxe ecologice, dar și venituri ale agenților economici autohtoni privați

din prestarea serviciilor etc. Din aceste considerente taxele de tranzit se practică cu titlu de excepție.

b) *după scopul impunerii* [3, p.46]:

- **taxe vamale fiscale** – mai moderate și se percep pentru a aduce venit statului;

- **taxe vamale protecționiste** – taxe al căror scop este crearea unei bariere pentru mărfurile străine, prin care se urmărește eliminarea concurenței străine pe piața țării respective;

- **taxele vamale preferențiale** – acordă predilecție comerțului cu anumite țări sau mărfuri;

- **taxele vamale de retorsiune** – reprezintă replica dată țării care impune restricții la importul de mărfuri. La rândul lor, aceste taxe de retorsiune pot fi antidumping și compensatorii.

c) *după forma de exprimare* [10, p.449]:

- **taxe vamale ad-valorem** – se exprimă ca procent din valoarea mărfurilor importate.

- **taxe vamale specifice** – sunt stabilite ca sumă fixă pe unitatea fizică de marfă importată (de exemplu, pe tonă, pe bucată etc.).

- **taxe vamale compuse** – apar ca o combinație a primelor două.

d) *după modul de stabilire de către stat taxele vamale sunt:*

- **taxe vamale autonome**, stabilite de fiecare stat, în mod independent, în funcție de politica comercială a acestuia, și nu pe baza unor convenții bilaterale sau multilaterale încheiate cu alte state. Aceste taxe se percep asupra mărfurilor care provin din țări, cu care un stat nu are încheiate convenții sau acorduri comerciale și nu se aplică în relațiile cu aceste state – „Clauza națiunii celei mai favorizate” (CNMF - principu fundamental al GATT). De aici decurg două trăsături importante: au un caracter foarte ridicat, fiind, de cele mai multe ori, prohibitive și nu fac obiectul negocierilor, fiind o importantă frână în calea schimburilor comerciale dintre state.

- **taxele vamale convenționale** se stabilesc prin înțelegerea cu alte state, conform clauzelor convenite prin acordurile bilaterale sau multilaterale. În general, se percep asupra mărfurilor care provin din țări care-și acordă reciproc „Clauza națiunii celei mai favorizate”. Drept urmare, au două trăsături definitorii: sunt, în general, mai reduse față de cele autonome și fac obiectul negocierilor în cadrul GATT și, mai apoi, în cadrul OMC.

- **taxele vamale preferențiale** sunt foarte reduse, uneori egale cu 0, și se aplică numai anumitor țări și unor mărfuri importate din anumite țări și nu se

extind asupra mărfurilor care provin din toate țările. Aceste taxe sunt, de fapt, o derogare de la „Clauza națiunii celei mai favorizate” și reflectă un regim de favoare. Se mai numesc și „aranjamente preferențiale” și au proliferat, în mod deosebit, în perioada postbelică. Aceste taxe sunt nereziproce și nediscriminatorii, urmare a unor grupări economice regionale.

- *taxele vamale de retorsiune* se aplică de către un stat ca răspuns la politicile neloiale ale altor state, cum ar fi politica de dumping sau politica de subvenționare a exporturilor. Aceste taxe pot fi taxe vamale antidumping și taxe vamale compensatorii. Acestea se aplică suplimentar, peste taxele vamale în vigoare, și nu pot depăși un anumit nivel. Taxele vamale antidumping nu pot depăși marja de dumping (egală cu diferența dintre prețul internațional al produselor și prețul de dumping, care, în general, sunt mai mici, pentru a se intra pe o anumită piață). Taxele compensatorii nu pot depăși nivelul subvențiilor de export sau al primei directe de export. Scopul acestor taxe este anihilarea efectelor negative, produse de cele două politici comerciale neloiale. Aceste taxe nu se pot percepe decât în urma unei proceduri speciale, prin care să se facă dovada practicării unei politici comerciale neloiale și care a produs un prejudiciu. Doar existența acestor dovezi poate determina aplicarea taxelor de răspuns.

Taxele vamale în Republica Moldova reprezintă impozite indirecte generale de stat aplicate la introducerea sau scoaterea mărfurilor de pe teritoriul vamal al Republicii Moldova. Acestea sunt plăți obligatorii, percepute de autoritatea vamală. Acest impozit este reglementat de o serie de acte legislative, la baza cărora se găsește *Codul Vamal al Republicii Moldova nr.95/2021, Legea nr. 172/2014 privind aprobarea Nomenclaturii combinate a mărfurilor și HG nr.92/2023 cu privire la punerea în aplicare a Codului vamal nr. 95/2021*, precum și din alte acte normative și acorduri internaționale în domeniul vamal la care Republica Moldova este parte.

Obiectul taxelor vamale îl reprezintă mărfurile care trec peste frontiera vamală - introduse pe sau scoase de pe teritoriul vamal, cu excepția celor scutite de taxe vamale. În momentul trecerii frontierei de stat mărfurile sunt declarate. În scopul declarării, mărfurile sunt clasificate conform Nomenclatorului mărfurilor. Acesta se aplică pe teritoriul Republicii Moldova în scopul reglementării tarifare și netarifare a activității economice externe, îmbunătățirii evidenței statistice și a schimbului de informație statistică referitoare la circulația mărfurilor pe plan extern.

Subiecți ai taxelor vamale sunt persoanele fizice și juridice atât în cazul introducerii bunurilor în țara noastră, cât și în cazul scoaterii din Moldova, dar dacă depășesc o anumită valoare sau plafonul valoric de scutire în vigoare la data trecerii frontierei.

Supportator al impozitului este consumatorul final al bunurilor și serviciilor care au fost importate, întrucât taxele vamale reprezintă un impozit indirect, care este inclus în prețul final al mărfurilor ce sunt importate.

Conform art.53, alin.3 al Codului Vamal al Republicii Moldova, taxa vamală datorată se bazează pe *Tariful Vamal Integrat al Republicii Moldova*. Tariful Vamal Integrat cuprinde următoarele elemente [2]:

- a) *Nomenclatura combinată a mărfurilor*, astfel cum este stabilită în Legea nr.172/2014 privind aprobarea Nomenclurii combinate a mărfurilor;
- b) orice altă nomenclatură care se bazează parțial sau integral pe Nomenclatura combinată a mărfurilor ori care adaugă alte subdiviziuni la aceasta și care este aprobată prin acte normative ce reglementează domeniul specifice în vederea aplicării măsurilor tarifare referitoare la schimburile comerciale cu mărfuri;
- c) *taxele vamale aplicabile mărfurilor cuprinse în Nomenclatura combinată a mărfurilor*;
- d) măsurile tarifare preferențiale cuprinse în acordurile pe care Republica Moldova le-a încheiat cu anumite țări sau teritorii ori grupuri de țări sau teritorii din afara teritoriului vamal;
- e) măsurile care prevăd o reducere sau o scutire de taxe vamale aferente anumitor mărfuri;
- f) tratamentul tarifar favorabil stabilit pentru anumite mărfuri pe motivul naturii sau destinației lor finale în cadrul măsurilor menționate la lit. d) și e);
- g) alte măsuri tarifare și netarifare prevăzute de legislația sau acordurile din domeniul comerțului ori al agriculturii la care Republica Moldova este parte.

Întrebări de autoverificare:



- 1) Definiți noțiunea de impozit indirect.
- 2) Descrieți caracteristicile generale ale impozitelor indirecte.
- 3) Stabiliți avantajele și dezavantajele perceperii impozitelor indirecte.
- 4) Prezentați schematic și explicați clasificarea impozitelor indirecte.
- 5) Descrieți tipurile de taxe de consumație.
- 6) Comparați accizele și TVA, stabilind asemănările și deosebirile dintre aceste impozite.
- 7) Dați exemple de monopoluri fiscale.
- 8) Descrieți taxele vamale.
- 9) Descrieți impozitele indirecte percepute în Republica Moldova.
- 10) Stabiliți rolul impozitelor indirecte în economia de piață.

TEST GRILĂ:

1. Care dintre următoarele trăsături sunt caracteristice pentru impozitele indirecte?

- a) se stabilesc nominal în sarcina unor persoane fizice sau juridice;
- b) subiect și suportator al acestor impozite sunt două persoane diferite;
- c) se stabilesc în legătură cu averea sau venitul unei persoane;
- d) se ține cont de situația personală a plătitorului.

2. Ce avantaje prezintă impozitele indirecte?

- a) sunt mai echitabile decât impozitele directe deoarece sunt stabilite în cote proporționale și deci sunt suportate în egală măsură de către toți contribuabilii;
- b) productivitatea lor este destul de ridicată și procură în mod operativ resurse financiare pentru stat;
- c) plata impozitelor indirecte are întotdeauna un caracter voluntar, facultativ.

3. Care dintre următoarele impozite sunt impozite indirecte?

- | | |
|------------------------------|------------------------------------|
| a) taxa pe valoare adăugată; | e) impozitul pe bunuri imobiliare; |
| b) accizele; | f) impozitul pe venit; |
| c) impozitul privat; | g) impozitul funciar; |
| d) impozitul pe avere; | h) taxe vamale. |

4. Răspundeți adevărat (dacă considerați că propoziția este adevărată)

sau fals (dacă considerați ca propoziția este falsă):

- a) Impozitele indirecte au un caracter regresiv. A / F
- b) Principala funcție a taxelor vamale este funcția financiară. A / F
- c) Impozitele indirecte afectează puterea de cumpărare a consumatorului, prin urmare și nivelul de trai al populației. A / F
- d) Accizele se aplică asupra bunurilor care au o cerere elastică. A / F
- e) De regulă produsele destinate exportului sunt scutite de impozite indirecte. A / F
- f) Impozitele indirecte sunt mai echitabile comparativ cu impozitele directe, deoarece se aplică aceeași cotă de impozitare asupra prețului mărfurilor supuse vânzării. A / F

5. Stabiliți corespondența:

- | | |
|-----------------------------|--|
| a) taxe de producție | I. taxe de consumație generale unice, aplicate în momentul comercializării bunului economic; |
| b) taxe de circulație | II. taxă de consumație generală, cumulativă asupra cifrei de afaceri nete; |
| c) taxe vamale | III. taxe de consumație generale unice, aplicate în momentul creării bunului economic; |
| d) accize | IV. sunt folosite ca pârghii de influență asupra comerțului exterior; |
| e) taxa pe valoare adăugată | V. sunt taxe de consumație speciale aplicate doar unor categorii de mărfuri, de regulă cu cerere inelastică. |

6. Alegeți variantele care reprezintă, conform prevederilor Codului fiscal al Republicii Moldova, cotele TVA, pentru anul fiscal curent:

- | | |
|--------|--------|
| a) 5%; | d) 12% |
| b) 6%; | e) 18% |
| c) 8%; | f) 20% |

7. Alegeți mai jos elementele care se referă la categorii sau tipuri de

impozite indirecte:

- a) taxe vamale;
- b) taxa pe producție;
- c) TVA;
- d) monopol fiscal;
- e) impozitul pe vânzare
- f) accizele;
- g) impozitele reale;
- h) impozitul pe cifra de afacere brută;
- i) impozitul pe cifra de afacere netă;
- j) impozite personale.

8. Determinați care din afirmațiile de mai jos nu se referă la TVA:

- a) este un impozit indirect cu randament fiscal ridicat;
- b) este o taxă de consumație pe produs;
- c) este un impozit indirect unic, cu plata fracționată;
- d) reflectă principiul incidenței directe;
- e) este o taxă de consumație generală pe vânzări.

9. Conform prevederilor Codului Fiscal al Republicii Moldova, plătitori ai TVA sunt:

- a) persoanele fizice și juridice care efectuează livrări impozabile pe teritoriul RM și la export și sunt înregistrate ca plătitori de TVA;
- b) persoanele fizice și juridice care importă mărfuri și servicii, cu excepția persoanelor fizice care importă mărfuri de uz sau consum personal, valoarea cărora nu depășește limitele stabilite de legislația fiscală pe anul respectiv;
- a) persoanele juridice care activează în domeniul jocurilor de noroc.

10. Care dintre următoarele afirmații sunt caracteristice pentru taxele vamale?

- a) se aplică tuturor bunurilor și serviciilor exportate;
- b) protejează producătorul intern;
- c) se aplică sporadic asupra unor materii prime;
- d) este menit să stimuleze exporturile.

Bibliografie:

1. Codul Fiscal al Republicii Moldova nr.1163/1997. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr.62, art.522.
2. Codul Vamal al Republicii Moldova nr.95/2021. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr.219-225, art.238.

3. Dabija T. Taxele vamale – aspecte teoretice, clasificarea și influența lor asupra veniturilor vamale. În: *Economica*, 2006, nr. 3(55), pp. 43-45. ISSN 1810-9136.
4. Hîncu R., Bușmachi E., Ignat M., Ciobanu N., Cernit R. *Finanțe publice: sinteze, scheme, teste*. Chișinău: ASEM, 2005. 188 P. ISBN 9975-75-304-3
5. Ionescu L. *Controlul și implicațiile economice, financiare și fiscale ale impozitelor indirecte*. București: *Economica*, 2001. 320 p. ISBN 973-590-480-2
6. Mitu N.E. *Finanțe publice*. Craiova: Universitaria, 2023. 204 p. ISBN 978-606-14-1942-5
7. Moșteanu T. coord. ș.a. *Finanțe publice: note de curs și aplicații pentru seminar*. București: Editura Universitară, 2005. 360 p. ISBN 973-7787-60-9
8. Secieru A. *Finanțe publice: Instrumente și mecanisme financiare de intervenție guvernamentală*. Chișinău: Editura Epigraf, 2004, 424 p. ISBN 9975-903-99-1
9. Stratulat O. *Impozite indirecte*. Chișinău: Pontos, 2009. 123 p. ISBN: 978-9975-72-275-9
10. Văcărel Iu. și alții. *Finanțe publice*. Ediția VI-a. București: Editura Didactică și Pedagogică R. A., 2007. 689 p. ISBN 978-973-30-1998-5

TEMA 12. BUGETUL DE STAT ȘI PROCESUL BUGETAR

12.1. Bugetul de stat. Concept și funcții

12.2. Sistemul bugetar în Republica Moldova

12.3. Procesul bugetar. Caracteristica generală

Rezultatele învățării preconizate a fi atinse:

RI10 interpreta rezultatele analizei în scopul fundamentării deciziilor financiare.

Abilități:

- a defini bugetul de stat;
- a determina componentele sistemului bugetar în Republica Moldova;
- a determina etapele procesului bugetar;
- a identifica rolul bugetului de stat.

Concepte-cheie: bugetul de stat, sistemul bugetar, principii bugetare, produsul intern brut.

12.1. Bugetul de stat. Concept și funcții

Una dintre primele utilizări ale termenului „buget” este cea din cadrul unei legi în 1866 (La relative au buget de l’ Etat) [1, p.241]. Termenul de „buget” provine de la latinescul „bulga”, care înseamnă un sac sau o pungă de bani. Acest cuvânt luat de la gali a dat în limba franceză veche expresiile „bouge” sau „bougette”. Terminologia a fost preluată de țările anglo-saxone, odată cu cuceririle normande, în engleza medievală cuvântul „budget” însemnând geanta regelui, care conținea banii necesari cheltuielilor publice. Mai târziu, în Marea Britanie, această noțiune dobândește o semnificație financiară prin faptul că actele, care constituie proiectul veniturilor și cheltuielilor statului, erau prezentate Camerei Comunelor într-o pungă de piele, care reprezenta în mod simbolic tezaurul. Deschiderea acestei pungi, atunci când se făcea expunerea proiectului, se numea deschidere a „bugetului”. Un astfel de document a fost întocmit pentru prima dată în Anglia la începutul secolului al XIII-lea (1215) [5, p.15].

Cât privește spațiul românesc, una din primele încercări de elaborare a unui buget de tip modern îi aparține lui Nicolae Mavrocordat Vodă, în perioada celei de-a doua domnii ale sale din 1712, atunci când acesta a prezentat Sfatului

Domnesc așa-numita “Samă” sau “Băncile Visteriei”. Acest document era o dare de seamă privind veniturile și cheltuielile țării [12, p. 10].

Literatura de specialitate, atât cea națională, cât și cea străină, oferă o serie de definiții ale termenului de buget public, acesta fiind abordat din punct de vedere juridic, economic, politic, tehnic, contabil etc. Acest fapt scoate în evidență complexitatea și importanța majoră a bugetului public în contextul finanțelor publice și a vieții economice a unui stat.

Din punct de vedere juridic, bugetul public „reprezintă un act prin care sunt prevăzute și autorizate veniturile și cheltuielile anuale ale statului” [15, p.515]. Această definiție pune accent pe necesitatea aprobării de către Parlament a indicatorilor bugetari și pe caracterul obligatoriu al bugetului.

Abordarea economică evidențiază bugetul ca element fundamental în determinarea PIB-ului și a nivelului utilizării resurselor. Astfel, Văcărel I. ș.a. afirmă că „bugetul de stat exprimă relațiile economice în formă bănească ce iau naștere în procesul repartiției produsului intern brut, în conformitate cu obiectivele de politică economică, socială și de altă natură ale fiecărei perioade” [15, p. 515]. Ștefura G. de asemenea abordează termenul de buget din perspectivă economică și afirmă că „bugetele publice exprimă relații bănești în contextul economic-social în legătură cu mobilizarea și repartizarea de fonduri între stat (ori/și unitățile administrative-teritoriale), pe de o parte, și „partenerii”, pe de altă parte, aflați într-o dublă ipostază de contribuabili și de consumatori ai banului public” [14, p. 9].

Noțiunea de buget mai poate fi tratată și din perspectiva unui plan financiar. După economistul român Bistriceanu G., bugetul este definit ca fiind un „plan financiar care cuprinde veniturile și cheltuielile statului, ale unei organizații sociale sau economice, calculate pentru o perioadă determinată de timp” [2, p. 267]. Din acest punct de vedere, bugetul este văzut ca un act sub forma unei balanțe de venituri și cheltuieli, în care sunt prevăzute veniturile aproximative, sursele de proveniență a lor, obiectivele de îndeplinit prin intermediul acestor venituri, precum și redistribuirea acestora pentru realizarea scopurilor politicii bugetare a statului.

Un alt punct de vedere important, accentuat în special de economiștii americani ai școlii „public choice” este definirea bugetului prin prisma caracterului său politic [5, p.16]. Din perspectivă politică termenul de buget este definit ca „actul cel mai important din viața publică, deoarece el este expresia financiară a programului de acțiune al statului pentru perioada de un an” [11, p.51]. Aceasta înseamnă că Guvernul, prin intermediul bugetului, își

îndeplinește, în fața cetățenilor, atribuțiile legate de domeniile economic, social, cultural, de protecție etc. Bugetul se elaborează în baza nevoilor și trebuințelor generale ale cetățenilor statului. De aceea, Guvernul poartă răspundere în fața acestora în ceea ce privește repartizarea veniturilor și utilizarea eficientă și rațională a acestora pentru realizarea obiectivelor și cererilor electoratului.

În Republica Moldova, Legea finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale, nr.181/2014 definește bugetul ca fiind „totalitate a veniturilor, a cheltuielilor și a surselor de finanțare destinate pentru realizarea funcțiilor autorităților publice centrale și locale” [8].

Nu se poate afirma că o anumită abordare a conceptului de buget public este mai corectă ca alta. Aceste abordări nu se exclud, ci mai degrabă se completează reciproc, contribuind la formarea unei imagini de ansamblu a bugetului public. Numai prin combinarea tuturor acestor perspective putem înțelege complexitatea bugetului public.

Sumând cele afirmate anterior, se poate deduce că actualmente *bugetul public este în primul rând, un plan de management public, exprimat în termeni monetari, aprobat prin lege, ce include o serie de pârghii de natură fiscală sau bugetară, utilizate de autoritățile statului pentru a influența viața social-economică a statului în vederea satisfacerii intereselor cetățenilor.*

Bugetul de stat, la rândul său, reprezintă cel mai important buget public, în baza căruia este asigurată realizarea funcțiilor generale ale statului. Rolul bugetului de stat a evoluat pe măsura dezvoltării finanțelor publice și a diferitor concepții privind rolul statului.

La etapa actuală „bugetul nu reprezintă doar un tablou sintetic în care se înscriu și se compară veniturile și cheltuielile publice; rolul său este mult mai complex și vizează: alocarea și redistribuirea resurselor, precum și reglarea vieții economice” [4, p.88].

Principalele funcții ale bugetului de stat sunt:

1. *Funcția de planificare:* Bugetul de stat este un instrument de planificare a resurselor financiare pe termen de un an, dar și de repartizarea acestor resurse în baza priorităților de cheltuieli ale statului stabilite în diferite documente strategice de dezvoltare a statului. Planificarea unui buget realist, în baza unor metode și tehnici moderne, pornind de la estimarea veniturilor în baza unor prognoze bine fundamentate, asigurării unei corelații dintre necesarul de finanțare și cadrul de resurse disponibile, dar și repartizarea resurselor în funcție de prioritățile de politici publice, dar și evaluarea corectă a riscurilor bugetar-

fiscale, reprezintă fundamentul unei bune gestiuni a finanțelor publice și, deci, și a statului.

2. *Funcția de alocare a resurselor*: Bugetul de stat este principalul instrument prin care guvernul alocă resursele financiare pentru diferitele sectoare ale economiei, precum sănătatea, educația, apărarea, infrastructura și alte servicii publice. Această funcție are scopul de a asigura o distribuție echitabilă și eficientă a resurselor disponibile în funcție de necesitățile cetățenilor.

3. *Funcția de redistribuire a veniturilor*: Prin intermediul bugetului statul poate redistribui veniturile în societate pentru a reduce inegalitățile atât prin intermediul veniturilor, cât și a cheltuielilor bugetare. În cazul veniturilor aceasta presupune stabilirea unui minim neimpozabile impunerea progresivă, în special prin intermediul cotelor progresive pe tranșe de venit, utilizarea unor impozite diferențiate în funcție de originea veniturilor etc., iar în cazul cheltuielilor bugetul asigură redistribuirea veniturilor prin intermediul subvențiilor (acordate diferitelor domenii, precum agricultura) sau al cheltuielilor de transfer cu caracter social cum ar fi pensiile, alocațiile, ajutoarele sociale pentru persoanele cu venituri mici etc.

4. *Funcția de stabilizare economică*: Bugetul de stat poate fi utilizat pentru a stabiliza economia națională prin intervenții în perioade de recesiune. De exemplu, în perioade de recesiune, guvernul poate crește cheltuielile publice sau poate reduce taxele pentru a stimula cererea agregată și a reduce șomajul.

5. *Funcția de control și reglementare*: Bugetul de stat servește și ca un instrument de control asupra activității economice și sociale. Prin intermediul bugetului, guvernul poate implementa politici fiscale și economice care influențează comportamentul agenților economici.

12.2. Sistemul bugetar în Republica Moldova

Sistemul bugetar al unui stat reprezintă totalitatea fondurilor bănești ale organelor administrației publice, constituite în vederea îndeplinirii funcțiilor ce îi revin. Acesta este alcătuit dintr-o multitudine de bugete interdependente, care se adaptează la structura administrativă specifică a fiecărei țări, de tip unitar sau federal. Atribuțiile bugetare sunt distribuite pe niveluri ierarhice, cu bugetul central sau federal la vârf, gestionând veniturile și cheltuielile de importanță națională, în timp ce celelalte bugete se ocupă de aspecte mai specifice.

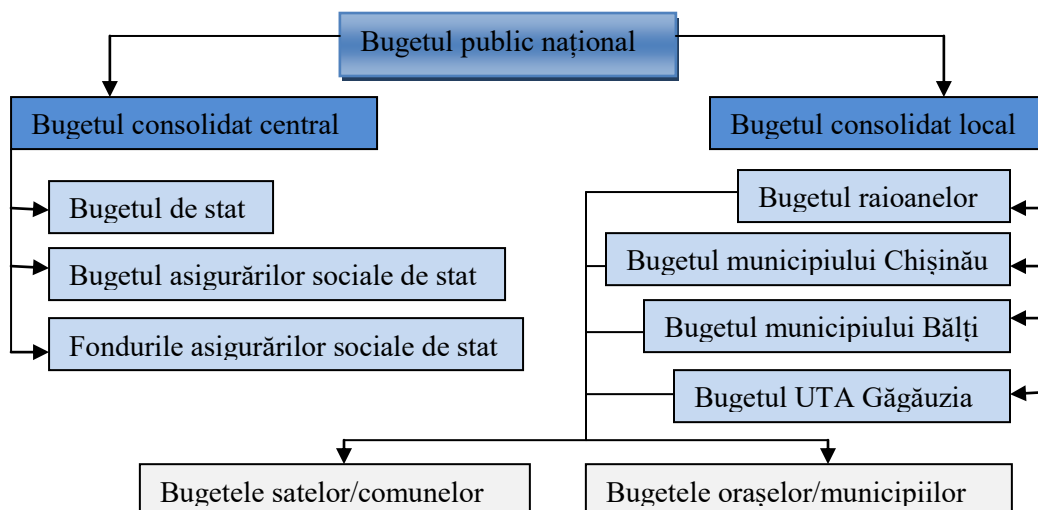


Figura 12.1. Sistemul bugetar al Republicii Moldova

Sursa: [5, p.17].

Conform Legii finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale, nr.181 din 25 iulie 2014, sistem bugetar al Republicii Moldova reprezintă un sistem de bugete reglementate prin lege, format din bugetul de stat (BS), bugetul asigurărilor sociale de stat (BASS), fondurile asigurării obligatorii de asistență medicală (FAOAM) și bugetele locale (BL). Resursele și cheltuielile bugetelor formate în cadrul sistemului bugetar se consolidează în bugetul public național (BPN). Astfel BPN în Republica Moldova este o „sinteză a bugetelor constituite în cadrul sistemului bugetar, cu excluderea transferurilor bugetare”, și anume bugetul consolidat central (care include bugetul de stat, bugetul asigurărilor sociale de stat și fondurile asigurării obligatorii de asistență medicală) și bugetul consolidat local (care cuprinde bugetele locale de nivelul întâi (bugetele satelor, comunelor, orașelor, municipiilor, cu excepția municipiilor Chișinău și Bălți) și bugetele locale de nivelul al doilea (bugetele raionale, bugetul central al unității teritoriale autonome Găgăuzia, bugetele municipale Bălți și Chișinău) (Figura 12.1).

BS reprezintă un fond financiar public centralizat la dispoziția Guvernului, gestionat prin intermediul Ministerului Finanțelor, format din contul impozitelor și taxelor generale de stat și destinat satisfacerii unor nevoi publice la nivel național, cum ar fi întreținerea instituțiilor administrației publice centrale, activitatea externă a statului, apărarea națională, menținerea ordinii

publice, educația, cheltuieli de ordin economic etc. Bugetul de stat este principalul fond financiar public în cadrul bugetului public național.

BASS este un fond financiar public centralizat la dispoziția Guvernului, gestionat prin intermediul Ministerului Muncii și Protecției Sociale și Casa Națională de Asigurări Sociale, format în cea mai mare parte din contul contribuțiilor de asigurări sociale achitate de angajator și destinat finanțării unor riscuri sociale legate de întreruperea activității de muncă, așa cum ar fi atingerea vârstei de pensionare, nașterea unui copil, șomaj etc.

FAOAM reprezintă un buget centralizat la dispoziția Guvernului, gestionat prin intermediul Ministerului Sănătății și Compania Națională de Asigurări Medicale, format în cea mai mare parte din contul primelor de asigurări medicale achitate de angajat și destinat finanțării unor riscuri legate de sănătatea cetățenilor și prestarea unei game de servicii medicale înscrise în Programul Unic.

Bugetul consolidat local include totalul bugetelor locale, care pot fi *bugete ale unităților administrativ-teritoriale de nivelul întâi*, care reprezintă bugetele satelor (comunelor), orașelor (municipiilor, cu excepția municipiilor Bălți și Chișinău) și *bugetele unităților administrativ-teritoriale de nivelul al doilea*, care reprezintă bugetele raionale, bugetul central al unității teritoriale autonome cu statut juridic special, bugetele municipale Bălți și Chișinău. Teoretic principala sursă de finanțare a bugetelor locale ar trebui să o constituie impozitele și taxele locale.

Bugetele componente ale bugetului public național se administrează independent unul de altul, dar între bugetul de stat și celelalte bugete componente ale BPN sunt stabilite *relații interbugetare*.

Relațiile între BS și BASS se realizează prin:

- a) transferuri cu destinație specială pentru acordarea prestațiilor sociale și pentru alte cheltuieli care, potrivit legislației în vigoare, se suportă de la bugetul de stat prin intermediul bugetului asigurărilor sociale de stat;
- b) transferuri de la bugetul de stat pentru acoperirea insuficienței veniturilor bugetului asigurărilor sociale de stat, în cazul în care resursele bugetului asigurărilor sociale de stat nu acoperă cheltuielile acestuia.

Relațiile între BS și FAOAM constau în transferuri de la bugetul de stat pentru asigurarea obligatorie de asistență medicală a categoriilor de persoane pentru care, conform legislației, Guvernul are calitatea de asigurat, precum și

prin alte transferuri cu destinație specială pentru implementarea unor programe de sănătate.

Relațiile între BS și BUAT se stabilesc prin transferuri cu destinație generală și transferuri cu destinație specială. Transferurile cu destinație specială utilizate contrar destinației, constatate în urma controalelor efectuate de către organele abilitate, se restabilesc la bugetul de stat. Concomitent, Ministerul Finanțelor se autorizează să reducă cu suma respectivă volumul transferurilor cu destinație specială aprobat în legea bugetară anuală.

Bugetele de stat și bugetele unităților administrativ-teritoriale (BUAT) sunt divizate în patru componente în baza surselor de finanțare: (i) componenta de bază, care este finanțată din veniturile bugetului general; (ii) venituri speciale, a căror finanțare este obținută din taxe și alte venituri obținute independent de instituțiile respective; (iii) fonduri speciale și (iv) proiecte investiționale care sunt finanțate extern de donatori internaționali.

12.3. Procesul bugetar. Caracteristica generală

Procesul bugetar sau ciclul bugetar poate fi definit ca ansamblul de activități și operațiuni integrate coerent și orientate spre acelaș scop, care derulează stadial, fiind așezate într-un orar strict și bine determinat. Noțiunea de *proces bugetar* este definită de Legea finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale nr.181 din 25 iulie 2014 ca fiind o „consecutivitate a activităților de *elaborare, examinare, adoptare, executare și raportare* a bugetelor” [8].

În pofida diversității contextuale, care poate exista într-o țară sau alta, procesul bugetar se caracterizează printr-un set comun de trăsături, și anume [15, p.562]:

- *este un proces de decizie*, întrucât reprezintă un exercițiu constant de prioritizare a nevoilor publice într-un context de resurse finite.
- *este un proces preponderent politic*, deoarece deciziile de alocare a resurselor bugetare sunt determinate de cetățeni prin mecanismul reprezentativității și a votului;
- *este un proces complex*, fiind transparent și implicând foarte multe persoane și entități;
- *este un proces ciclic*, fiindcă etapele procesului bugetar se repetă în fiecare an bugetar, iar între aceste etape sunt stabilite legături directe,

acestea desfășurându-se într-o anumită consecutivitate, în baza unui calendar bugetar stabilit de cadrul normativ.

Modul de elaborare, aprobare și administrare a bugetelor de toate nivelurile este ghidat de respectarea unor principii bugetare. În Republica Moldova aceste principii sunt reglementate de de Legea finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale nr.181 din 25 iulie 2014 [8]:

Principiul anualității. Bugetele se aprobă pentru o perioadă de un an bugetar. „Acesta este un principiu de bază, raționalitatea sa reieșind din faptul că în cazul unei perioade de un an, pentru care este elaborat bugetul, este mai ușor de a monitoriza execuția bugetară. O perioadă mai scurtă ar face mai dificilă administrarea¹, o perioadă mai lungă poate supune planificarea și implementarea bugetului unei considerabile nesiguranțe. Anualitatea bugetului public este legată și de caracterul anual al obligațiilor privind impozitele și taxele” [5, p.26].

Principiul unității monetare presupune că toate operațiunile de încasări și plăți bugetare se exprimă în monedă națională. Astfel, chiar dacă, de exemplu, împrumuturile de stat externe sunt contractate în valută, sumele împrumutate se înregistrează în buget în moneda națională.

Principiul unității. Toate resursele și toate cheltuielile autorităților/instituțiilor bugetare se reflectă și se efectuează exclusiv în/din bugetul de la care se finanțează. Resursele și cheltuielile bugetelor formate în cadrul sistemului bugetar se consolidează în bugetul public național.

Principiul universalității. Toate resursele și cheltuielile bugetare se reflectă în buget în sume brute. Resursele bugetelor componente ale bugetului public național sunt destinate finanțării tuturor cheltuielilor prevăzute în bugetele respective, fără a stabili relații între anumite tipuri de resurse și cheltuieli. De exemplu, la încasarea taxelor vamale acestea se înregistrează în sumele totale prelevate, fără a scădea din acestea cheltuielile pentru întreținerea Serviciului Vamal. Respectarea acestui principiu ajută la elaborarea unor bugete clare și transparente, care permit de a lua decizii financiare corecte.

Principiul balansării. Așa cum este specificat în lege, acest principiu se referă la faptul că orice buget trebuie să fie balansat, adică să se respecte următoarea egalitate:

$$\text{Cheltuielile bugetare} = \text{veniturile bugetare} + \text{sursele de finanțare} \quad (12.1)$$

¹ În anul 1992, din cauza hiperinflației, în Republica Moldova bugetul de stat a fost adoptat semestrial.

În literatura de specialitate asemănător acestui principiu este principiul echilibrului bugetar, care prevede, însă, ca cheltuielile bugetare să fie egale cu veniturile bugetare, ceea ce corespunde unui buget echilibrat. În practică, situația unui buget echilibrat este foarte puțin probabil să fie întâlnită, între venituri și cheltuieli existând o diferență, cunoscută ca *sold bugetar*. În situația în care veniturile sunt mai mari ca cheltuielile – este vorba despre sold bugetar excedentar, sau pur și simplu *excedent bugetar*, iar în situația contrară – *deficit bugetar*. Principiile financiare clasice erau în favoarea unui excedent bugetar în vremuri normale, care să ofere un tampon pentru perioade mai dificile. Deficitul bugetar a devenit un fenomen caracteristic lumii contemporane, pe când excedentele bugetare sunt rar întâlnite². Un buget public include două componente importante: resursele și cheltuielile. Resursele sunt un concept mult mai larg decât veniturile. Acestea pot fi de două tipuri: resurse ordinare (venituri) și resurse extraordinare (surse de finanțare a deficitului): împrumuturile publice și resurse din privatizare. Deoarece resursele provenite din privatizare sunt limitate, principala sursă de finanțare a deficitului bugetar sunt împrumuturile publice. Ca și în cazul finanțelor private – resursele împrumutate pot stimula dezvoltarea economică, dar trebuie să fie utilizate cu prudență.

Înregistrarea unui excedent bugetar nu este neapărat un lucru pozitiv, așa cum deficitul bugetar – nu reprezintă neapărat un eșec. Se consideră că politica financiară a unui guvern trebuie să fie judecată după rezultatele obținute, după efectele pe care le are asupra cererii și nu după echilibrul sau dezechilibrul bugetului de stat. Un excedent bugetar se formează în două situații: când rata fiscalității este mult prea înaltă și se acumulează mai multe resurse bugetare, decât sunt necesare pentru a satisface necesitățile cetățenilor țării, apar astfel economii, sau situația în care statul rambursează mai multe împrumuturi decât ia cu împrumutul.

Din contra, un deficit bugetar nu este neapărat un lucru negativ. Sporirea cheltuielilor publice și reducerea cotelor de impozitare sunt măsuri clasice de stimulare a creșterii economice, dar conduc la deficite bugetare. Totuși, aplicarea acestor măsuri trebuie să fie făcută cu prudență, deoarece deficitele bugetare ieșite de sub control pot conduce la o creștere periculoasă a nivelului datoriei publice ca procent în PIB, ceea ce poate deteriora destul de grav solvabilitatea și

² În Republica Moldova au fost înregistrate excedente bugetare în anii 2001, 2003, 2004 și 2005.

credibilitatea statului în fața creditorilor. În acest scop, în practica bugetar-fiscală sunt aplicate reguli fiscale, care se referă la următorul principiu.

Principiul previzibilității și sustenabilității. Politica bugetar-fiscală și prognozele macrobugetare pe termen mediu, în baza cărora se fundamentează bugetele anuale, se elaborează în conformitate cu regulile bugetar-fiscale și se actualizează periodic pentru a asigura stabilitate macroeconomică și sustenabilitate finanțelor publice pe termen mediu și lung.

Politicile bugetar-fiscale sustenabile sunt definite în literatura de specialitate „ca fiind acele politici care nu conduc la creșterea explozivă a gradului de îndatorare a statului sau în urma cărora nu se adoptă măsuri de creștere a impozitării, de reducere drastică a cheltuielilor publice, de monetizare a deficitului bugetar sau de repudiere a datoriei publice” [5, p.97]. Respectiv, sustenabilitatea finanțelor publice este legată de menținerea sub control a nivelului deficitului bugetar și a datoriei publice.

Conform Legii finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale nr.181 din 25 iulie 2014, în Republica Moldova pentru respectarea principiului previzibilității și sustenabilității sunt aplicate reguli bugetare, cea mai importantă fiind regula privind nivelul-limită anual al deficitului bugetului public național, excluzând granturile, de 2,5% din PIB [8]. Depășirea nivelului-limită al deficitului bugetului public național se permite în condițiile existenței surselor reale de finanțare a proiectelor de investiții capitale finanțate din surse externe și a capacităților de valorificare a acestora. Derogarea de la această regulă poate fi admisă doar pentru o perioadă fixă de cel mult trei ani și doar în caz de situații excepționale:

- a) catastrofe naturale și alte situații excepționale care pun în pericol securitatea națională;
- b) declin al activității economice și/sau dacă nivelul inflației depășește cu 10 puncte procentuale nivelul prognozat/planificat;
- c) apariție a necesității de acoperire a soldului debitar al fondului general de rezervă al Băncii Naționale a Moldovei, precum și în caz de criză financiară sistemică, pentru capitalizarea băncilor și pentru garantarea creditelor de urgență acordate băncilor de către Banca Națională a Moldovei.

Principiul performanței. Resursele bugetare se alocă și se utilizează în mod econom, eficient și eficace, în concordanță cu principiile buneii guvernări. Bugetele se elaborează și se raportează pe programe fundamentate pe performanță.

Principiul transparenței. În literatura de specialitate acest principiu mai este cunoscut ca principiul publicității. Importanța acestui principiu reiese din faptul că banii publici sunt banii tuturor cetățenilor unui stat, care trebuie să fie informați despre modul în care aceștia sunt gestionați. Astfel, bugetele publice se elaborează, se aprobă și se administrează în mod transparent. Proiectele de acte normative în domeniul finanțelor publice, inclusiv bugetele pentru anul viitor, se supun consultării publice, conform legislației privind transparența în procesul decizional. Bugetele aprobate și rapoartele privind executarea lor sunt publicate în Monitorul Oficial și pe site-ul Ministerului Finanțelor.

Principiul specializării. Bugetele se elaborează, se execută și se raportează în baza unui sistem unic de clasificare bugetară, care să permită celor ce examinează bugetul, inclusiv cetățenii de rând ai statului, de a înțelege sursele de finanțare ale statului și modul cum sunt repartizate și cheltuite aceste resurse. În Republica Moldova Clasificarea bugetară este aprobată prin Ordinul Ministerului Finanțelor nr.208 din 24.12.2015.

Procesul bugetar se desfășoară în conformitate cu calendarul bugetar, care reprezintă un plan de activități legate de procesul bugetar, prin care sunt stabilite termenele limită de realizare a acestor activități și autoritățile răspunzătoare de acestea. În Republica Moldova, anul bugetar debutează la data de 1 ianuarie și se finalizează la 31 decembrie.

Procesul bugetar este constituit din șase etape, și anume [15, p.562]:

1. Elaborarea proiectelor de bugete;
2. Aprobarea bugetelor;
3. Execuția bugetelor;
4. Controlul execuției bugetare;
5. Raportarea execuției bugetare;
6. Aprobarea execuției bugetare.

Fiecare etapă are o importanță majoră pentru asigurarea unui buget funcțional, care să satisfacă toate nevoile cetățenilor și să permită intervenția economică eficientă a puterii publice în desfășurarea activității economice și a vieții sociale.

1. Elaborarea bugetelor reprezintă prima, dar și cea mai complexă etapă a procesului bugetar, implicând și un număr foarte mare de autorități, instituții și persoane implicate, fiind un proces participativ și transparent. Elaborarea proiectelor de buget anual se realizează de către administratorii de buget responsabili: bugetul de stat – Ministerul Finanțelor; BASS – Casa Națională de Asigurări Sociale în coordonare cu Ministerul Muncii și Protecției Sociale;

FAOAM – Compania Națională de Asigurări în Medicină în coordonare cu Ministerul Sănătății și BL – autoritățile administrației publice locale. Activitățile de elaborare a proiectelor de buget sunt organizate conform unor calendare detaliate stabilite în Setul metodologic privind elaborarea, aprobarea și modificarea bugetului, aprobat prin Ordinul ministrului finanțelor nr.124/2023.

Deoarece între bugetul de stat și celelalte bugete componente ale BPN sunt stabilite relații interbugetare, elaborarea BASS, FAOAM și a BL se face într-o strânsă coordonare cu Ministerul Finanțelor (Figura 12.2).

Un moment important în procesul de elaborare a bugetului de stat îl reprezintă elaborarea, de către Ministerul Finanțelor în colaborare cu autoritățile publice responsabile, a Cadrului Bugetar pe Termen Mediu (CBTM). Guvernul aprobă CBTM și prezintă Parlamentului, în caz de necesitate, proiectul legii pentru modificarea unor acte legislative – *până la 1 iunie*.

CBTM reprezintă un instrument politic instituțional care reflectă obiectivele politicii bugetar-fiscale ale statului, permițând extinderea orizontului de timp pentru care se planifică aceasta. Acest act specifică cadrul de resurse financiare și cheltuieli ale bugetului public național, fiind alcătuit din 4 componente [8]:

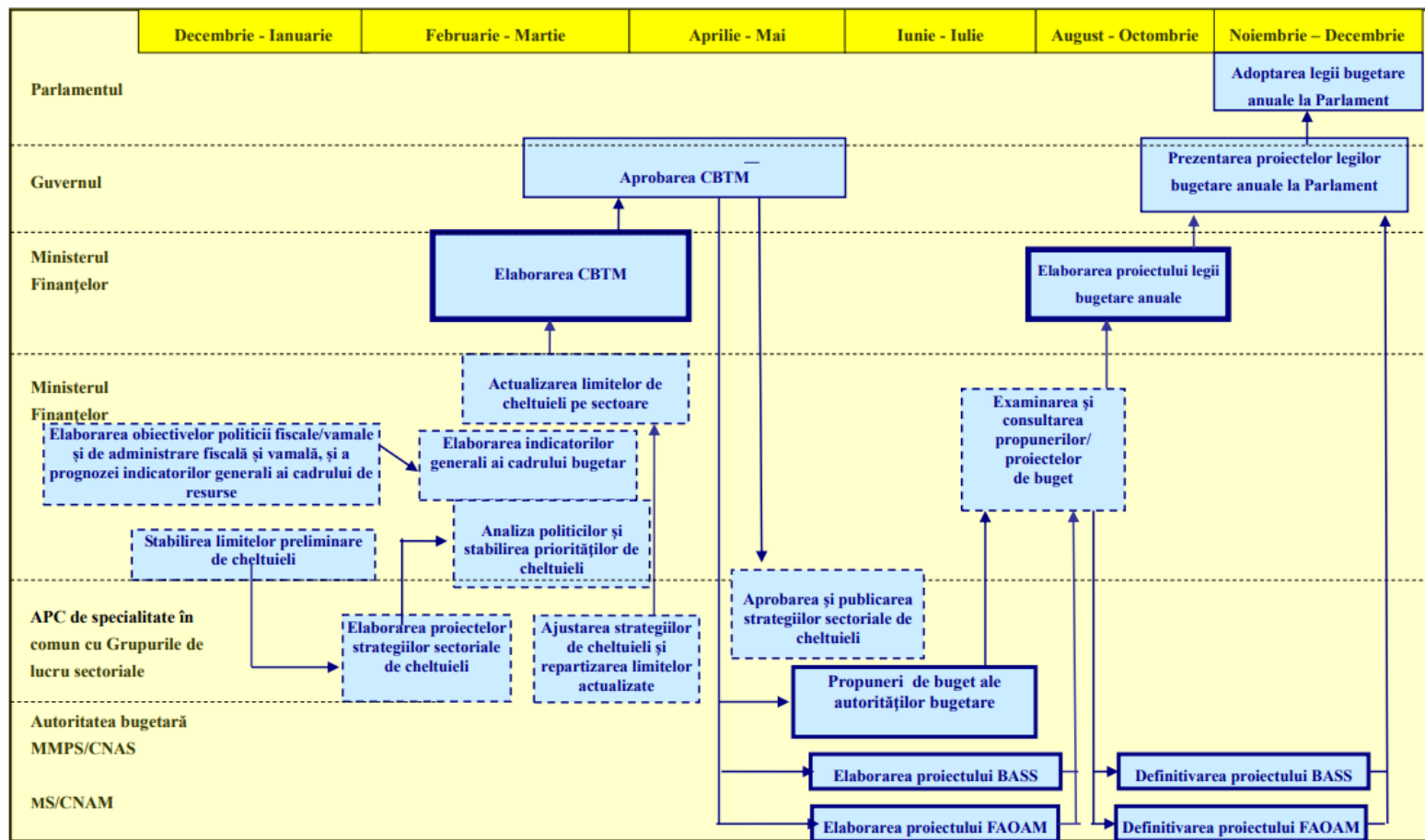


Figura 12.2. Fluxul de activități pentru elaborarea CBTM și a bugetului anual

Sursa: [13, p.35]

- cadrul macroeconomic, care conține informații privind evoluția principalilor indicatori macroeconomici care au implicații asupra bugetului;
- politica bugetar-fiscală, care include: politica de venituri, inclusiv modificări ale impozitelor și taxelor, precum și politici privind administrarea veniturilor; politica de cheltuieli, inclusiv prioritățile stabilite în baza documentelor de planificare strategică; politica în domeniul datoriei de stat și al datoriei unităților administrativ-teritoriale și analiza riscurilor bugetar-fiscale.
- cadrul macrobugetar, care cuprinde veniturile și cheltuielile totale ale bugetului public național și pe componentele acestuia; cheltuielile de personal ale bugetului public național și pe componentele acestuia; soldul primar al bugetului public național; soldul bugetului public național și al componentelor acestuia; soldul datoriei de stat și al datoriei unităților administrativ-teritoriale, inclusiv interne și externe și soldul garanțiilor de stat și al garanțiilor unităților administrativ-teritoriale.
- cadrul de cheltuieli, care cuprinde limitele sectoriale de cheltuieli ale bugetului public național și pe componentele acestuia, inclusiv transferurile interbugetare și limitele de cheltuieli ale bugetului de stat repartizate pe autorități publice centrale

CBTM reflectă nu doar prognozele pentru următorii 3 ani, ci și datele anului curent și ultimilor 2 ani bugetari. Scopurile adoptării acestui document este controlul eficient asupra veniturilor, cheltuielilor și a deficitului bugetului și asigurarea concordanței cheltuielilor bugetare cu prioritățile Guvernului, prin alocarea resurselor în mod progresiv, de la programele mai puțin prioritare la cele cu prioritate maximă și realizarea unei eficiențe tehnice maxime, adică asigurarea, prin intermediul cheltuielilor bugetare, a creșterii rezultatelor economice și sociale.

Adoptarea CBTM-ului este urmată de *emiterea*, de către Ministerul Finanțelor, a *circularelor anuale* privind elaborarea proiectelor de bugete anuale către autoritățile publice centrale și locale (Figura 12.3).

Acestea includ indicații specifice ce trebuie respectate în procesul de elaborare a bugetelor pentru anul bugetar viitor. Autoritățile subordonate sunt obligate în continuare să emită circulare pentru instituțiile bugetare subordonate lor.

Propuneri legate de elaborarea proiectului bugetului de stat se întocmesc și se transmit Ministerului Finanțelor, care le examinează și le sintetizează. Dacă propunerile pentru elaborarea bugetului nu sunt conforme cu legislația, ele sunt remise autorităților care le-au elaborat, pentru corectări. În cazul în care remediile nu sunt efectuate conform cerințelor Ministerului, acesta este în drept să le ajusteze de sine stătător, cu includerea lor ulterioară în proiectul legii bugetare.

Autoritățile publice centrale în domeniul protecției sociale și în domeniul ocrotirii sănătății elaborează, corespunzător, proiectele BASS și FAOAM și le prezintă pentru avizare Ministerului Finanțelor. Autoritățile executive locale de toate nivelurile întocmesc proiectele bugetelor locale corespunzătoare, iar autoritățile executive locale de nivelul al doilea întocmesc sinteza consolidată a proiectelor bugetelor locale, pe care o prezintă pentru consultare Ministerului Finanțelor, în termenul stabilit de acesta. Propunerile de buget ale autorităților publice centrale și ale autorităților bugetare independente/autonome proiectul BASS, proiectul FAOAM și sintezele consolidate ale proiectelor bugetelor locale de nivelul întâi și al doilea se examinează de către Ministerul Finanțelor.

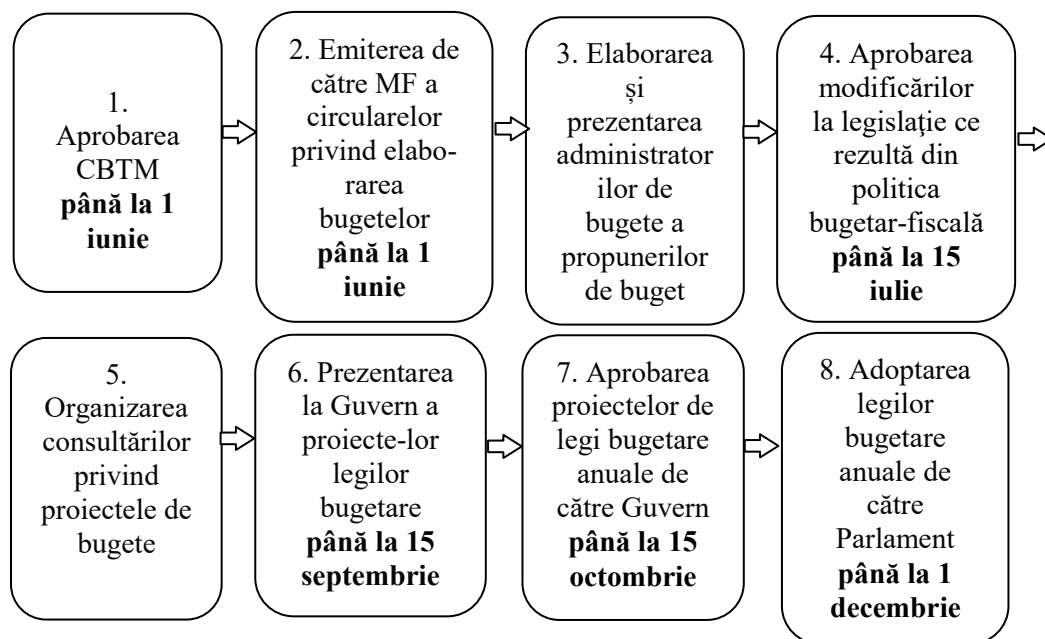


Figura 12.3. Metodologia elaborării bugetelor anuale la nivel central

Sursa: [8] și [13]

Rezultatele examinării propunerilor/proiectelor de buget se supun consultării cu autoritățile publice corespunzătoare, în conformitate cu procedura stabilită de Ministerul Finanțelor. Dacă divergențele apărute în procesul de examinare a proiectului legii bugetare anuale nu se soluționează în timpul consultărilor din cadrul Ministerului, acestea se vor discuta deja la Guvern, când proiectele BS, BASS și FAOAM sunt prezentate spre examinare.

La nivel local autoritatea executivă elaborează și prezintă autorității reprezentative și deliberative proiectul bugetului local pe anul următor – *până la 20 noiembrie*.

Legea bugetară anuală conține, pe lângă informații despre nivelul indicatorilor principali, și anexe. Legea finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale nr.181 din 25 iulie 2014 spune că, în cazul legii bugetului de stat, anexele acestuia includ [8]:

- indicatorii generali și sursele din care se va finanța bugetul de stat;
- componența veniturilor colectate la bugetul de stat;
- bugetele autorităților publice centrale și cele ale autorităților bugetare autonome;
- transferurile către bugetele locale, inclusiv investițiile capitale;
- alte informații relevante.

Anexele la legea bugetului asigurărilor sociale de stat cuprind [8]:

- sinteza bugetului asigurărilor sociale de stat;
- programele de cheltuieli ale bugetului asigurărilor sociale de stat;
- alte date relevante.

Anexele la legea fondurilor asigurării obligatorii de asistență medicală cuprind [8]:

- sinteza fondurilor asigurării obligatorii de asistență medicală;
- programele de cheltuieli ale fondurilor asigurării obligatorii de asistență medicală;
- alte date relevante.

2. Aprobarea bugetelor. Responsabilă de examinarea proiectelor legilor bugetare anuale în Parlament este comisia permanentă a Parlamentului în domeniul bugetului și finanțelor.

Legile bugetare anuale se examinează și se adoptă în două lecturi:

- a) prima lectură: se audiază raportul privind proiectul bugetului, se examinează și se aprobă indicatorii generali ai bugetului (veniturile, cheltuielile și soldul bugetului);

b) a doua lectură: proiectul legii se examinează și se votează pe articole sau, după caz, în ansamblu.

Legile anuale sunt adoptate până la data de 01 decembrie. Dacă legea/decizia bugetară anuală nu este adoptată cu cel puțin trei zile înainte de expirarea anului bugetar, administratorul de buget emite dispoziția privind aplicarea bugetului provizoriu. Bugetul provizoriu se formează și se execută în corespundere cu prevederile legii/deciziei bugetare din anul precedent, luând în considerare modificările operate pe parcursul anului și ținând cont de următoarele particularități:

- a) excluderea sau reducerea volumului programelor de cheltuieli finalizate sau care urmează a fi finalizate în anul bugetar curent;
- b) stabilirea soldului bugetului la un nivel ce nu va depăși valoarea acestuia aprobată în buget pe anul precedent.
- c) aprobarea volumului transferurilor la nivelul celor prevăzute în bugetul de la care se efectuează aceste transferuri.

În perioada aplicării bugetului provizoriu nu se permite efectuarea cheltuielilor pentru acțiuni sau măsuri noi comparativ cu anul precedent. Finanțarea cheltuielilor bugetului provizoriu se efectuează cu respectarea procedurilor generale privind executarea bugetului. Excepție fac cheltuielile legate de serviciul datoriei de stat/datoriei unităților administrativ-teritoriale, care se efectuează în conformitate cu angajamentele asumate.

La nivel local autoritatea reprezentativă și deliberativă adoptă bugetul local pe anul următor *până la 10 decembrie*.

3. Execuția bugetară. După publicarea legii bugetului de stat pe anul respectiv, Ministerul Finanțelor comunică autorităților publice centrale limitele anuale de alocații bugetare, iar autorităților administrației publice locale – transferurile de la bugetul de stat către bugetele locale. În termen de 15 zile de la data publicării legilor/deciziilor bugetare anuale, autoritățile/instituțiile bugetare, inclusiv Casa Națională de Asigurări Sociale și Compania Națională de Asigurări în Medicină, asigură repartizarea alocațiilor bugetare în conformitate cu metodologia stabilită de Ministerul Finanțelor. Bugetele repartizate ale autorităților/instituțiilor bugetare servesc drept temei pentru inițierea executării bugetului.

Execuția bugetară este un proces complex și amplu, care „antrenează participarea unui număr foarte mare de operatori bugetari, și anume: aparatul fiscal, cu toate structurile sale centrale și teritoriale; instituțiile bugetare, de la ministere și alte agenții guvernamentale și până la instituțiile publice operative

(școli, spitale, muzee, teatre, unități militare, instanțe judecătorești etc.); unități administrativ-teritoriale și alte entități publice care primesc transferuri de la bugetul de stat; organizații internaționale care primesc de la sau transferă la buget sume de bani etc.” [15, p. 570]. În Republica Moldova, executarea de casă a bugetului de stat și a bugetelor unităților administrativ-teritoriale este în responsabilitatea Trezoreriei de Stat și se efectuează conform metodei de casă, prin conturi trezoreriale bazate pe clasificția bugetară și pe planul de conturi contabile. Trezoreria are ca sarcină monitorizarea procesului de execuție bugetară și menținerea, pe parcursul acestuia, a raportului dintre venituri și cheltuieli în limitele stabilite prin legea bugetară, asigurând astfel echilibrul financiar și monetar.

Conform legislației, încasările la și plățile de la componentele BPN se fac prin virament prin contul unic trezorerial, iar plățile de la și încasările la bugetele componente ale BPN în valută străină se efectuează prin conturi deschise la BNM și alte instituții financiare. Colectarea resurselor la buget se efectuează de către administratorii de venituri însărcinați cu aceasta prin actele normative în vigoare. Plățile bugetare trebuie efectuate în limita alocațiilor bugetare aprobate inițial, respectând următoarele priorități:

1. îndeplinirea obligațiilor de achitare a datoriei de stat;
2. cheltuieli de personal, achitarea burselor, indemnizațiilor, compensațiilor, pensiilor, a ajutoarelor sociale, precum și cheltuieli de asigurare medicală pentru persoanele care sunt asigurate de Guvern;
3. cheltuieli destinate resurselor termoenergetice;
4. cheltuieli din fondurile de urgență.

Potrivit calendarului bugetar, *încheierea anului bugetar* se efectuează în ultima zi lucrătoare a anului. Încheierea execuției bugetare oferă o imagine de ansamblu asupra modului cum autoritatea executivă a statului a respectat încadrarea în limitele de venituri și cheltuieli aprobate, precum și care este soldul bugetar înregistrat la finele anului: echilibru, deficit sau excedent. Soldurile bugetare înregistrate în conturile bugetelor componente ale BPN la data încheierii anului bugetar se transferă pentru anul bugetar următor și pot fi utilizate cu scopul acoperirii deficitului în limitele stabilite în legea bugetului.

4. Controlul execuției bugetare. Activitățile efectuate în cadrul procesului bugetar și operațiunile legate de gestionarea finanțelor publice de către autoritățile/instituțiile bugetare sunt în primul rând obiect al controlului financiar public intern.

De asemenea, după încheierea execuției bugetare Curtea de Conturi efectuează auditul rapoartelor anuale privind executarea BS, a BASS și a FAOAM pentru anul bugetar încheiat și prezintă raportul de audit Guvernului și Parlamentului – până la 1 iunie.

Conform Legii nr.260 din 07.12.2017 privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi a Republicii Moldova, aceasta este „instituția supremă de audit a Republicii Moldova, care exercită controlul asupra modului de formare, administrare și întrebuințare a resurselor financiare publice și a patrimoniului public prin realizarea auditului public extern în conformitate cu standardele internaționale ale instituțiilor supreme de audit”[9]. Bazându-se pe criteriile de performanță bugetară ce trebuie respectate în procesul de execuție a bugetului, „Curtea de Conturi verifică eficiența, eficacitatea și economicitatea execuției bugetare” [15, p.574], exprimându-și inclusiv părerea obiectivă cu referire la calitatea gestiunii banilor publici de către fiecare instituție finanțată de la buget în particular, cât și per general – gestiunea finanțelor publice la nivel de stat. Controlul Curții de Conturi este important și necesar, întrucât întotdeauna este nevoie de o autoritate care să monitorizeze din exterior activitatea de execuție bugetară realizată de Guvern, pentru mai multă obiectivitate și siguranță.

5. Raportarea execuției bugetare. Raportarea execuției bugetare se realizează atât periodic, cât și anual. Ministerul Finanțelor, CNAS și CNAM întocmesc și publică lunar rapoarte privind executarea bugetelor pe care le administrează. Raportul privind executarea bugetului public național se întocmește și se publică lunar de către Ministerul Finanțelor.

Guvernul prezintă Parlamentului raportul semianual privind executarea bugetului public național și a componentelor acestuia pe anul bugetar în curs – până la 15 septembrie.

Ministerul Finanțelor, Casa Națională de Asigurări Sociale și Compania Națională de Asigurări în Medicină întocmesc și prezintă spre auditare Curții de Conturi rapoartele anuale privind executarea bugetului de stat, bugetului asigurărilor sociale de stat și fondurilor asigurărilor obligatorii de asistență medicală – până la 15 aprilie a anului următor anului bugetar încheiat.

Guvernul aprobă și prezintă Parlamentului rapoartele anuale privind executarea bugetului de stat, a bugetului asigurărilor sociale de stat și a fondurilor asigurării obligatorii de asistență medicală pentru anul bugetar încheiat – până la 1 iunie.

Conform art.31 din Legea privind finanțele publice locale nr. 397/2003 „Direcția finanțe și/sau subdiviziunea financiară a unităților administrativ-

teritoriale întocmesc rapoarte semianuale, pe 9 luni ale anului în curs și anuale privind executarea bugetelor respective. Rapoartele semianuale privind executarea bugetelor locale se audiază la ședința autorității reprezentative și deliberative. În termen de până la 15 martie, autoritatea executivă prezintă, spre examinare și aprobare, autorității reprezentative și deliberative respective raportul anual privind executarea bugetului local [10].

6. Aprobarea execuției bugetare. Parlamentul aprobă rapoartele anuale privind executarea bugetului de stat, a bugetului asigurărilor sociale de stat și a fondurilor asigurării obligatorii de asistență medicală pentru anul bugetar încheiat – până la 15 iulie.

La nivel local consiliul aprobă raportul anual privind executarea bugetului local pentru anul bugetar încheiat – până la 1 aprilie.

Întrebări de autoverificare:



- 1) Definiți noțiunile: bugetul public, sistemul bugetar și procesul bugetar.
- 2) Numiți și descrieți componentele sistemului bugetar al Republicii Moldova.
- 3) Descrieți esența principiilor bugetare.
- 4) Argumentați importanța respectării principiului previzibilității și sustenabilității.
- 5) Caracterizați trăsăturile procesului bugetar.
- 6) Prezentați schematic etapele procesului bugetar.
- 7) Descrieți modul de elaborare a bugetelor componente ale BPN în Republica Moldova.
- 8) Enumerați cele mai importante date din calendarul bugetar în Republica Moldova.
- 9) Explicați de ce un deficit bugetar nu constituie neapărat un eșec al politicii bugetare.
- 10) Argumentați importanța bugetului de stat în cadrul sistemului bugetar în Republica Moldova.

TEST GRILĂ:

1. Răspundeți adevărat (dacă considerați că propoziția este adevărată) sau fals (dacă considerați că propoziția este falsă):

- a) Din punct de vedere juridic, bugetul de stat este un fond de mijloace

- bănești la dispoziția statului. A / F
- b) Procesul bugetar reprezintă decizia de colectare a veniturilor și de repartizare a acestora pentru finanțarea cheltuielilor. A / F
- c) Bugetul anual de stat este adoptat de Guvern. A / F
- d) Elaborarea fiecărui buget component al BPN în Republica Moldova are loc independent de către administratorii bugetelor respective. A / F

2. Ordonăți etapele procesului bugetar în ordinea derulării acestora:

- | | |
|-------------------------------------|------|
| a) Execuția bugetelor | I. |
| b) Aprobarea execuției bugetare | II. |
| c) Elaborarea proiectelor de bugete | III. |
| d) Raportarea execuției bugetare | IV. |
| e) Controlul execuției bugetare | V. |
| f) Aprobarea bugetelor | VI. |

3. Stabiliți corespondența:

- | | |
|---------------------------------|--|
| a) Principiul anualității | i. resursele bugetare se alocă și se utilizează în mod econom, eficient și eficace, în concordanță cu principiile buneii guvernării; |
| b) Principiul balansării | ii. toate resursele și cheltuielile bugetare se reflectă în buget în sume brute; |
| c) Principiul unității monetare | iii. în orice buget cheltuielile sunt egale cu resursele bugetare; |
| d) Principiul unității | iv. bugetele se aprobă pentru o perioadă de un an bugetar; |
| e) Principiul universalității | v. toate resursele și toate cheltuielile autorităților/instituțiilor bugetare se reflectă și se efectuează exclusiv în/din bugetul de la care se finanțează; |
| f) Principiul performanței | vi. presupune că toate operațiunile de încasări și plăți bugetare se exprimă în monedă națională. |

4. Care dintre următoarele sintagme caracterizează bugetul statului?

- a) plan financiar la nivel macroeconomic;
- b) instrument la îndemâna agenților economici;
- c) un act juridic;
- d) act contabil.

5. Elaborarea proiectului bugetului de stat este realizată de:

- a) Guvern;
- b) Parlament;
- c) Curtea de Conturi;
- d) Banca Națională;
- e) Ministerul Finanțelor.

6. Care dintre principiile bugetare impune ca veniturile și cheltuielile publice să fie înscrise în buget în sumele lor totale?

- a) unitatea bugetară;
- b) specializarea bugetară;
- c) echilibrul bugetar;
- d) universalitatea.

7. Trăsăturile procesului bugetar sunt:

- e) ciclicitatea;
- f) universalitatea;
- g) legalitatea;
- h) complexitatea.

8. Alegeți variantele care constituie sistemul bugetar:

- a) totalitatea fondurilor de mijloace bănești ale statului;
- b) ansamblul bugetelor la dispoziția guvernului central;
- c) totalitatea bugetelor publice;
- d) toate variantele sunt corecte.

9. Bugetul consolidat central include:

- a) Bugetul de stat
- b) BASS;
- c) FAOAM;
- d) Bugetele locale.

10. Bugetul de stat este adoptat de Parlament până la data de:

- a) 01 decembrie;
- b) 05 decembrie;
- c) 15 decembrie;
- d) 01 ianuarie.

Bibliografie:

1. Bistriceanu Gh. Lexicon de finanțe, bănci, asigurări. București: Economică, 2001. 560 p.

2. Bistriceanu Gh. Mică Enciclopedie de Finanțe, Monedă, Asigurări, vol.1. București: Editura Universitară, 2006, 642 p. ISBN 978-973-749-122-0
3. Casian A. Gestiunea Finanțelor Publice, note de curs, Chișinău: ASEM, 2008, 163 p. ISBN 978-9975-75-392-0
4. Cioponea M. C. Finanțe publice și teorie fiscală. București: Editura Fundației România de Mâine, 2007. 388 p. ISBN 978-973-725-757-4
5. Covalachi T. Planificarea Strategică a Bugetului în Republica Moldova în Contextul Integrării Europene. Teză de Doctor în Științe Economice, Chișinău, 2018, 232 p.
6. Hămuraru M., Țăruș V., Capsîzu V. Teorie economică. Macroeconomie: Concepte și aplicații. Chișinău: Reclama, 2013. 290 p. ISBN 978-9975-4435-5-5
7. Lazăr D., Inceu A. Abordări ale noțiunii de buget al statului. În: Revista Transilvană de Științe Administrative, vol.6, nr.10/2024. pp.69-73
8. Legea finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale, nr.181/2014. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova Nr. 223-230, art.519.
9. Legea nr.260/2017 privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi a Republicii Moldova. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova Nr.1-6, art.18.
10. Legea privind finanțele publice locale nr.397/2003. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova Nr.384-395, art. 612.
11. Manole T. Finanțe publice, teorie și aplicații. Chișinău: AAP,1998. 348 p.
12. Secieru A. Ghidul Procesului Bugetar al Republicii Moldova, Chișinău: Editura Epigraf, 2009, 80 p. ISBN: 978-9975-947-64-0
13. Setul metodologic privind elaborarea, aprobarea și modificarea bugetului, aprobat prin Ordinul Ministrului Finanțelor nr.124/2023, <https://mf.gov.md/ro/buget/informa%C8%9Bii-cu-caracter-metodologic/setul-metodologic>
14. Ștefura G. Bugete Publice și Fiscalitate, Iași: Editura Universității „Alexandru Ioan Cuza”, 2005, 600 p.
15. Văcărel I. și alții. Finanțe publice. Ediția VI-a. București: Editura Didactică și Pedagogică R. A., 2007. 689 p. ISBN 978-973-30-1998-5

TEMA 13. DATORIA PUBLICĂ

13.1. Conținutul economic și funcțiile creditului public

13.2. Datoria publică. Noțiuni generale

13.3. Particularitățile datoriei publice interne și datoriei publice externe

Rezultatele învățării preconizate a fi atinse:

RI11 planifica resursele prin prisma indicatorilor financiari, utilizând instrumente digitale.

Abilități:

- a cunoaște conceptul de credit public;
- a descrie caracteristicile și formele creditului public;
- a analiza structura și dinamica datoriei publice a Republicii Moldova.

Concepte-cheie: datorie publică, datorie publică internă, datorie publică externă, buget de stat.

13.1. Conținutul economic și funcțiile creditului public

Procurarea de resurse financiare la dispoziția statului și, în general, a autorităților publice, pentru acoperirea cheltuielilor (nevoilor) publice, poate avea loc și în baza relațiilor de credit, care se cuprind în categoria financiară a creditului, ce presupune raporturi specifice între debitori și creditori. Asemenea relații implică încrederea creditorului față de debitor cu privire la achitarea obligațiilor asumate de către cel din urmă, în condițiile prestabilite (din momentul inițierii lor), între care sunt fundamentale cele de restituire (rambursare) a valorii ce face obiectul acestora și plata unei dobânzi ca preț al folosirii acelei valori (ce aparține creditorilor). Situația tipică în care statul (autoritatea publică) angajează asemenea relații este aceea când veniturile obișnuite de care dispune sunt insuficiente față de cheltuielile de efectuat, caz în care el apare debitor față de diferite persoane fizice sau juridice aflate în ipostaza de creditori. Prin urmare, conținutul economic al creditului public constă în relațiile economice de redistribuire a unor resurse bănești temporar disponibile la persoane fizice sau juridice, în favoarea autorităților publice, pentru satisfacerea unor nevoi sau realizarea de acțiuni considerate de interes public. În relațiile de credit public, statul (autoritatea publică) participă ca debitor ce se obligă la a

achita suma datorată împreună cu dobânda aferentă către creditorii săi, care consimt să renunțe temporar la dreptul de a folosi valoarea respectivă.

Prin conținutul său economic, creditul public se diferențiază net de alte categorii financiare, în primul rând, de impozite și taxe, prezentând anumite trăsături, unele dintre acestea fiind comune și altor forme de credit (bancar, obligatar etc.).

În primul rând, scopul redistribuirii resurselor bănești constă în satisfacerea de nevoi publice, ce nu suportă amânare până la încasarea de venituri sub celelalte forme.

În al doilea rând, transferul de valoare sub forma sumelor de bani, de la persoane fizice sau juridice la autoritatea publică are caracter temporar (nu definitiv, ca în cazul impozitului), bazându-se pe principiul rambursabilității. În consecință, mișcarea valorii între creditori și debitori este reversibilă, având un dublu sens, dar la anumite intervale de timp, care separă momentul obținerii sumei de bani de către debitor (stat) de cel al restituirii ei către creditor (persoana fizică sau juridică).

În al treilea rând, transferul (temporar) de valoare operează numai asupra dreptului de folosință, cu menținerea dreptului de proprietate în favoarea creditorului. Debitorul obține numai dreptul de a cheltui suma de bani corespunzătoare relației de credit, în timp ce creditorul rămâne proprietarul valorii cedate temporar, garantându-i-se restituirea sa.

În al patrulea rând, transferul de acest tip are loc pe baze contractuale, cu consimțământul direct al posesorului valorii (sumei) cedate (nu silit, ca în cazul impozitelor), ceea ce presupune dreptul de opțiune al participanților la aceste relații.

În al cincilea rând, spre deosebire de relațiile fiscale, relația de credit public presupune contraprestația din partea statului (autorității publice), constând în plata dobânzii, ca preț al folosirii resurselor respective, către persoanele fizice sau juridice cărora le aparțin aceste resurse. Este însă de remarcat că plata dobânzilor, ca și a datoriilor rezultate prin relațiile de credit public se suportă, de regulă, din veniturile obișnuite (impozite etc.) încasate ulterior la bugetul public, spre deosebire de alte forme ale creditului (bancar etc.) la care acoperirea plăților se realizează din profitul obținut de către debitor. Faptul că autoritățile publice acoperă, adesea, din resursele procurate astfel, nevoi de consum final, nerecuperator de resurse consumate și necreator de valoare nouă, conduce la această situație.

În al șaselea rând, în cazul sumelor ce fac obiectul creditului public, debitorul (statul) beneficiază de încrederea în solvabilitatea sa și garantează implicit cu toate proprietățile și veniturile sale, fără a oferi garanții materiale speciale.

Formele cele mai cunoscute de manifestare a creditului public sunt împrumutul de stat (public) și atragerea disponibilităților bănești prin *casele de economii* și alte instituții financiar-bancare similare lor.

Prima formă, împrumutul de stat presupune relații contractuale directe între stat (autoritate publică) în ipostaza de debitor și fiecare persoană fizică sau juridică în postura de creditor, vizând condițiile de subscriere la împrumut și suma împrumutată.

Cea de a doua formă se distinge prin stabilirea relațiilor de credit, în prim plan, între stat și Casa de Economii care, la rândul său, intră în relații cu posesorii disponibilităților bănești, persoane fizice și juridice, de la care le mobilizează, urmând a ceda statului o parte (sau integral) soldul operațiunilor (dintre depunerile și restituirile efectuate). În aceste condiții, *casele de economii* și instituțiile similare lor apar ca intermediari financiari, mijlocind redistribuirea anumitor resurse bănești disponibile în economie, care aparțin altor persoane fizice sau juridice și din care o bună parte ajunge la dispoziția statului și se folosește pentru finanțarea de cheltuieli publice. În măsura în care asemenea instituții aparțin statului devine mai pregnantă și relația implicită dintre stat și deținătorii de drept ai disponibilităților bănești ce fac obiectul acestei forme.

Relația de credit public a intermediarilor financiari de acest tip cu statul se concretizează, deci, prin destinația dată soldului disponibilităților bănești acumulate de către acestea. Dar, la rândul său, soldul rezultat provine în cea mai mare parte din operațiunile de depuneri și restituiri de economii efectuate de populație și se caracterizează prin aceea că aparține unui număr mare de depunători, fiecare depunere având de regulă un volum mic și o durată în timp relativ scurtă. Totuși, datorită jocului operațiunilor de depuneri și restituiri, la nivelul instituțiilor financiar-bancare de acest fel rezultă un sold pozitiv al depunerilor care are caracter permanent și reprezintă resurse financiare ce pot fi reintegrate în circuitul economic de către instituțiile respective prin diverse plasamente. Pledează în acest sens și observația că, dacă în raport cu fiecare depunător, suma economisită are o durată limitată în timp, în raport cu toți depunătorii, datorită neconcordanțelor dintre momentele de efectuare a depunerilor și cele de efectuare a retragerilor, se acumulează o sumă considerabilă ce apare economisită permanent și denumită sold general al

depunerilor. În acest context, este posibil ca mai ales, atunci când instituțiile aparțin statului, soldul depunerilor să fie preluat și utilizat de către stat, integral sau parțial, pentru acoperirea unor nevoi publice. În măsura în care se preia o parte din acest sold pentru acoperirea cheltuielilor publice se manifestă și această formă a creditului public, de procurare de resurse bănești de către stat, tot cu titlu de împrumut, ceea ce face să se asemene foarte mult cu forma principală, la care ne referim pe larg în continuare.

Împrumuturile de stat (publice) – formă principală a creditului public

Ca formă definitorie a creditului public, împrumutul de stat se caracterizează prin trăsăturile prezentate anterior, evidențiind în prim plan relațiile de redistribuire a disponibilităților bănești și implicit a PIB sau avuției naționale, pe principiile rambursabilității și plății dobânzii, pentru satisfacerea de nevoi publice, ce au loc între stat, pe de o parte și persoane fizice sau juridice care subscriu la împrumut, pe de altă parte.

Împrejurările în care statul apelează la împrumuturi pentru complinirea veniturilor obișnuite și acoperirea cheltuielilor publice pot fi sintetizate pe două paliere:

- a) apariția necesarului de trezorerie în execuția bugetului pe parcursul anului;
- b) existența necesarului de echilibrare a bugetului pe ansamblul anului bugetar.

În primul caz, împrumuturile de stat vizează un termen scurt și sunt menite să acopere temporar golurile de casă ce apar datorită nesincronizării plăților de efectuat (cheltuielile bugetare) cu încasările realizate (veniturile bugetare).

În al doilea caz, care este cel mai reprezentativ, statul se confruntă cu nevoia de a face cheltuieli mai mari decât veniturile curente obișnuite posibile de procurat la nivelul anului bugetar, rezultând un deficit a cărui finanțare se asigură prin contractarea de împrumuturi ce presupun termene de rambursare mai mari.

Cu deosebire, problematica împrumuturilor de stat ca resursă financiară publică se axează pe cel de al doilea palier (caz), dar, în principiu, statul are la dispoziție și alte opțiuni pentru echilibrarea bugetului, și anume: reducerea cheltuielilor până la nivelul veniturilor bugetare curente existente; majorarea veniturilor curente până la nivelul cheltuielilor bugetare necesare. Ambele soluții

sunt mai greu de aplicat și cu impact social și economic negativ nefavorabil guvernului respectiv, ceea ce face ca, cel mai adesea, să se opteze pentru contractarea de împrumuturi destinate finanțării deficitelor bugetare.

Prin natura sa, împrumutul de stat nu exclude total și definitiv nevoia de a spori veniturile curente (impozitele) încasate, dar permite o amânare a momentului încasării, inclusiv pentru restituirea sumelor scadente și plata dobânzilor aferente. Din acest motiv, împrumuturile publice mai sunt numite și „impozite amânate”, ele antrenând în perioadele următoare nevoia unor încasări mai mari pentru a compensa și sporul de cheltuieli publice cu plata dobânzilor corespunzătoare lor.

Preferința guvernelor pentru apelul la împrumuturi, în condițiile menționate, poate fi explicată prin câteva considerente importante, între care:

- nevoia acută de realizare a unor acțiuni (obiective) imediate stringente, ce depășesc capacitatea de efort a populației și nivelul de suportabilitate a ratei fiscalității;
- caracterul nepopular al majorării impozitelor și taxelor plătite de generațiile prezente, care s-ar putea împotrivi unei asemenea măsuri, inclusiv prin votul care interesează forțele ce guvernează un moment dat;
- împrumuturile reprezintă o cale mult mai rapidă de procurare a unui volum mare de resurse, în timp mult mai scurt decât impozitele, mai ales, dacă se obțin de la o bancă centrală;
- pentru creditorii afaceriști cu influență în guvern, împrumuturile oferă un plasament sigur și bine remunerat al capitalurilor disponibile.

Pe de altă parte, practicarea împrumuturilor de stat poate avea un impact important pe multiple planuri. Astfel, ele sunt implicate în redistribuirea PIB atât pe plan intern, cât și pe plan internațional. Pe plan intern, împrumuturile contribuie la redistribuirea PIB, inițial în momentul plasării acestora de către stat, între partea destinată formării brute de capital și cea afectată consumului. Ulterior, acest proces are loc în momentul plății dobânzii aferente împrumuturilor și care se suportă în principal din impozite, avantajând pe marii creditori ai statului. Împrumuturile de stat contractate în străinătate contribuie la redistribuirea PIB între țările creditoare și cele debitoare. Acordarea și rambursarea împrumuturilor generează fluxuri financiare de sens contrar între parteneri.

Dacă redistribuirea PIB al țării creditoare către țara debitoare are caracter temporar (împrumutul acordat fiind rambursabil), în schimb plățile efectuate de

țara debitoare cu titlu de dobânzi și comisioane, reflectă o redistribuire definitivă și nerambursabilă a PIB pe plan internațional. Împrumuturile de stat îndeplinesc un rol pozitiv în măsura în care sunt folosite în scopuri productive, contribuind la creșterea PIB și, pe această bază, asigurând inclusiv resursele necesare rambursării lor și plății dobânzilor. Împrumuturile de stat utilizate în scopuri neproductive reprezintă, fără îndoială, impozite amânate.

Apelul la împrumuturi pentru acoperirea deficitului bugetar nu scutește societatea de povara acestora, doar întârzie momentul transferării ei asupra contribuabililor. În plan doctrinar se constată abordări diferite ale rolului jucat de împrumuturile publice. De o parte, doctrina liberală clasică se opunea împrumuturilor de stat pentru că ar deturna capitalul privat de la funcția sa productivă spre cea de consum (public, neproductiv), afectând creșterea acestuia și dezvoltarea, iar neoliberalismul contemporan contestă implicarea statului în economie prin sporirea cheltuielilor publice și finanțarea deficitului bugetar din împrumuturi. Spre deosebire, doctrina intervenționistă modernă, de sorginte keynesiană, continuă să promoveze, ca una dintre soluțiile viabile de stabilizare, relansare și creștere economică, finanțarea „controlată” din împrumuturi a deficitelor bugetare.

Clasificarea împrumuturilor de stat

Împrumuturile de stat, ca și cele contractate de către alte colectivități publice, pot fi clasificate după mai multe criterii. După forma sub care se exprimă valoarea împrumutată, se pot practica, fie împrumuturi în natură, fie împrumuturi în bani. Primele îmbracă forme materiale ale unor bunuri și nu se înscriu în sfera finanțelor. Secunde se concretizează prin sume de bani avansate statului de către creditorii și reprezintă forma tipică a împrumutului.

În funcție de piața (locul) pe care se contractează (plasează) împrumuturile, se disting: împrumuturi interne și împrumuturi externe. Prima categorie semnifică redistribuirea internă a resurselor disponibile respectiv a PIB și se plasează pe piața internă. A doua categorie implică redistribuirea de valoare în plan internațional și se plasează pe piețele financiare externe. O delimitare riguroasă între cele două tipuri de împrumuturi este greu de făcut, întrucât efectele publice (mai ales cele exprimate într-o valută convertibilă) se vând și cumpără la bursă, astfel încât, un împrumut intern poate deveni extern și invers. De regulă, împrumutul intern se exprimă în monedă națională, iar cel extern în moneda altei țări, considerată valută. În consecință, aprecierea caracterului intern

sau extern al împrumuturilor are loc, de regulă, în funcție de moneda în care se face rambursarea și plata dobânzilor. În funcție de durata pentru care se contractează, împrumuturile pot fi: pe termen scurt, cu scadența de rambursare de până la un an, pe termen mijlociu, cu perioada de folosire cuprinsă între 2-5 ani și pe termen lung, când termenul de restituire este de peste 5 ani. Aceste termene de rambursare sunt considerate convenționale, pentru gruparea împrumuturilor pe cele 3 categorii, ele fiind interpretate, uneori, în mod diferit. Dar, în raport cu această grupare se diferențiază, de regulă, formele înscrisurilor (titlurilor) folosite pentru contractarea împrumuturilor respective. Astfel, la împrumuturile pe termen scurt se emit bonuri de tezaur, certificate de datorie, polițe de tezaur etc., în timp ce la cele pe termen mijlociu sau lung sunt specifice obligațiunile, titlurile de rentă etc. După forma pe care o îmbracă venitul ce se poate obține pe seama împrumuturilor acordate statului, se disting următoarele categorii: împrumuturi cu dobândă; împrumuturi cu câștig; împrumuturi cu dobândă și câștig. În cazul împrumuturilor cu dobândă venitul se realizează prin încasarea periodică a dobânzilor convenite, de către toți creditorii statului la ghișeele autorizate în acest scop. În acest sens, este de remarcat că obligațiunile împrumutului (de stat) au anexate un număr de cupoane, deținătorul detașându-le la termenele de plată, când se prezintă spre încasare la ghișeul respectiv pentru a intra în posesia dobânzii convenite. În cazul împrumuturilor cu câștig venitul se realizează sub forma câștigurilor numai de către creditorii ale căror obligațiuni ies câștigătoare la tragerile la sorți organizate în acest scop. Suma totală a câștigurilor se stabilește pornind tot de la suma pe care statul ar fi plătit-o ca dobândă în varianta anterioară de împrumut. În cazul celei de a treia categorii de împrumut, venitul se constituie ca o combinație între cele două forme (dobândă și câștig), dar în timp ce unii creditori obțin numai partea corespunzătoare dobânzii, cei ai căror obligațiuni ies și câștigătoare la tragerile la sorți realizează, în plus, a doua parte a venitului sub forma câștigului. Mărimea însumată a celor două forme de venit nu poate depăși, însă, suma totală a dobânzilor aferente împrumutului, determinată la o rată globală a dobânzii oferite, din care o parte se va plăti tuturor creditorilor, iar cealaltă va fi obținută numai de cei cu obligațiuni câștigătoare.

În fine, prin prisma raporturilor dintre stat și creditori, împrumuturile de stat mai pot fi diferențiate în: facultative și forțate. De regulă, se practică prima variantă care presupune consimțământul creditorilor, dar în mod excepțional s-au întâlnit și situații fortuite în care statul a dispus ca cetățenii săi să-i cedeze cu

titlu de împrumut anumite părți din veniturile realizate (obligându-se la restituire și plata unor dobânzi), ceea ce imprimă împrumutului un caracter forțat.

13.2. Datoria publică. Noțiuni generale

Într-o accepțiune mai largă noțiunea de datorie publică semnifică existența unor obligații de plată ale autorităților publice, față de persoane fizice și juridice, rezultate din raporturi economice sau de altă proveniență, considerate în ansamblu. Ea implică acțiuni de interes public generatoare de datorii, între care cele mai frecvente se concretizează prin consumuri și cheltuieli publice finanțate din împrumuturi. Numai în cazul din urmă, datoria publică exprimă totalitatea sumelor împrumutate de administrația publică centrală, de unitățile administrativ-teritoriale și de alte entități publice, de la persoane fizice sau juridice (pe piața internă și pe piața externă) și rămase de rambursat la un moment dat. În acest sens, între împrumutul public și datoria publică există o legătură organică, dar ele se diferențiază prin conținut și numai în anumite momente pot avea aceleași dimensiuni valorice. Cel mai adesea însă, existența datoriei publice are la bază contractarea unui împrumut de către autoritatea publică pentru efectuarea unor cheltuieli de interes public neacoperite din venituri curente, implicând îndatorarea acesteia. În funcție de durata pentru care se realizează îndatorarea se disting: *datoria publică flotantă*, a cărei existență este de scurtă durată (rezultând din împrumuturi pe termen scurt); *datoria publică consolidată*, care se manifestă pe perioade mai mari de 1 an (rezultând din împrumuturi pe termen mediu și lung). Din acest unghi de vedere, contează mai mult efortul financiar pe care trebuie să-l facă statul pentru achitarea datoriei scadente și plata dobânzilor aferente în lunile imediat următoare, decât cel care se profilează la un orizont situat peste 5-10 ani sau chiar mai îndepărtat. De aceea, cu cât ponderea datoriei flotante în totalul datoriei publice este mai mare, cu atât nevoia de resurse financiare este mai presantă pe termen scurt. Prin comparație, îndatorarea pe termen lung ușurează sarcinile de plăți în prezent, dar poate să împovăreze mai mult, prin costurile aferente dobânzilor, în viitor.

Structurarea datoriei publice din acest punct de vedere variază de la o țară la alta și chiar de la o perioadă la alta, în funcție de condițiile concrete. Astfel, țările care cunosc procese inflaționiste de mari dimensiuni și de lungă durată sunt obligate să apeleze pe o scară tot mai largă la îndatorarea flotantă (pe termen scurt și eventual mijlociu), deoarece în condiții de inflație cronică

plasamentele în efecte publice pe perioade îndelungate sunt supuse unei eroziuni sistematice în termeni reali. Ca urmare, aceste plasamente nu mai sunt atractive pentru deținătorii de capital bănesc de împrumut, chiar dacă produc un venit mediu anual mai ridicat decât împrumuturile pe termen scurt. Pe de altă parte, realizarea unor investiții de mari dimensiuni și durata de exploatare necesită împrumuturi pe termen lung și îndatorare consolidată. În raport cu natura creditorilor, se pot distinge: *datoria publică brută*, care include totalitatea sumelor datorate de stat, inclusiv dobânzile și comisioanele aferente către toți creditorii (privați sau publici), *datoria publică netă* compusă numai din sumele datorate persoanelor private, care nu include, deci, datoriile (împrumuturi nerambursate, cu dobânzile și comisioanele aferente), față de entități publice autonome. Datoria publică se poate exprima atât în *valori absolute*, pentru a cunoaște efortul financiar total impus de amortizarea datoriei publice, cât și în *mărimi relative*, redate ca procent din produsul intern brut sau ca sumă medie pe locuitor, pentru a permite efectuarea unor comparații relevante în timp și spațiu. *Gradul de îndatorare* al unei țări la un moment dat se determină prin raportarea soldului datoriei publice la produsul intern brut și arată în ce măsură valoarea adăugată într-un an este grevată de datoria publică sau, altfel spus, ce procent din PIB ar trebui utilizat dacă datoria publică ar trebui achitată integral în anul respectiv. Acest indicator are o valoare pur teoretică, deoarece nici o țară nu ar putea alocă într-un an întregul produs intern brut pentru amortizarea datoriei publice, ci numai partea rămasă din acesta după efectuarea prelevărilor indispensabile pentru nevoile de consum, respectiv pentru formarea brută de capital. Mai mult, nivelul acestui indicator trebuie interpretat adecvat, deoarece la același grad de îndatorare povara datoriei publice este mai greu de suportat într-o țară în curs de dezvoltare, având un PIB mai redus decât în una dezvoltată, care dispune de un PIB mare pe locuitor. De altfel, pentru a putea face comparații pe plan internațional, datoria publică totală și cea pe locuitor se exprimă și într-o *monedă care are o largă circulație pe plan mondial*. Deși calculele făcute într-o asemenea monedă conțin un grad mai mare sau mai mic de aproximație, din cauza fluctuației cursurilor de schimb și a neconcordanței dintre puterea reală de cumpărare a unei monede și cursul la care se schimbă acea monedă, totuși, ele oferă informații utile despre mărimea datoriilor pe care statul le are de achitat. Sub acest aspect, se constată că în ultimii ani, pentru comparațiile internaționale, datoria publică se exprimă, fie în dolari SUA, fie în euro. Alături de indicatorii privind gradul de îndatorare al unei țări, un interes deosebit prezintă caracterizarea efortului financiar anual pe care datoria publică

îl reclamă, acesta fiind cunoscut sub denumirea de *serviciul datoriei publice* și cuprinzând cheltuielile cu rambursarea împrumuturilor scadente, cu plata dobânzilor și comisioanelor aferente. În aprecierea mărimii efortului financiar (povara datoriei publice), se folosesc mai mulți indicatori, cum sunt:

- suma absolută totală și suma medie pe locuitor a serviciului datoriei publice;
- suma absolută a dobânzilor și ponderea lor în PIB;
- ponderea serviciului datoriei publice în produsul intern brut;
- ponderea cheltuielilor cu plata dobânzilor în cheltuielile bugetare totale;
- ponderea serviciului datoriei publice în totalul cheltuielilor publice.

Considerate distinct, cheltuielile cu dobânzile și comisioanele aferente datoriei publice exprimă *dimensiunile contraprestației* pe care statul o realizează față de creditorii săi în decursul unui an.

În baza indicatorilor respectivi se poate acționa pentru încadrarea îndatorării publice în limite raționale, cu evitarea supra sau subdimensionării datoriei, având în vedere efectele (pozitive și negative) pe care le generează.

La rândul lor, *limitele îndatorării publice* sunt apreciate pornind de la cunoașterea gradului de îndatorare și verificând respectarea corelațiilor dintre rata de creștere a datoriei publice și rata de creștere a produsului intern brut. În acest sens, se consideră că ritmul de creștere a datoriei publice ar trebui să fie inferior sau cel mult egal ritmului de creștere a produsului intern brut. Impactul îndatorării publice depinde în mare măsură de condițiile în care se creează datoria, respectiv destinațiile date sumelor împrumutate de autoritățile publice.

Totodată, însă, sunt admise și destinații menite să acopere cheltuieli ce nu vizează creșterea produsului intern brut, ca de exemplu: îndeplinirea obligațiilor legate de garanțiile de stat pentru împrumuturi; finanțarea necesităților pe termen scurt ale bugetului de stat; refinanțarea datoriei publice; finanțarea achizițiilor publice etc. Prin prisma particularităților ce caracterizează raporturile dintre statul debitor (datornic) și creditorii săi datoria publică se structurează în datorie internă și datorie externă.

13.3. Particularitățile datoriei publice interne și datoriei publice externe

Datoria publică internă este reprezentată de totalitatea sumelor de plată aferente împrumuturilor primite de la rezidenții statului, persoane fizice și juridice. Aceasta se exprimă în monedă națională, în care se efectuează plățile corespunzătoare ei și se formează, de regulă, prin contractarea împrumuturilor pe piața internă, inclusiv prin preluare din soldul depunerilor de la instituții financiar-bancare de tipul caselor de economii și chiar din împrumuturi obținute de la banca (națională) de emisiune.

Datoria publică internă este parte integrantă a datoriei publice, reprezentând totalul sumelor principale ale tuturor obligațiilor directe neonorate contractate de Ministerul Finanțelor în numele Republicii Moldova în monedă națională.

Instrumentele generatoare de datorie de stat internă. Ministerul Finanțelor utilizează în calitate de instrumente generatoare de datorie de stat internă instrumentele financiare reglementate de legislația Republicii Moldova, inclusiv valorile mobiliare de stat emise pentru plasarea pe piața internă și împrumuturile de stat interne [3].

Datoria externă constituie una din principalele probleme ale politicii macroeconomice. Soluționarea acesteia are o mare importanță pentru economia țării și pentru securitatea ei. Datoria externă este o parte integrantă a sistemului economic, care influențează și asupra bugetului de stat, și asupra ratei inflației, și asupra investițiilor externe etc.

Instrumentele generatoare de datorie de stat externă. Ministerul Finanțelor utilizează în calitate de instrumente generatoare de datorie de stat externă instrumentele financiare aplicabile pe piețele financiare externe:

- a) împrumuturi de stat externe;
- b) valori mobiliare de stat emise pentru plasare pe piețele financiare externe;
- c) alocări de Drepturi Speciale de Tragere;
- d) garanții de stat externe – în cazul prevăzut la art.39 [3].

Datoria publică externă reprezintă în sens larg totalitatea obligațiilor de plată ce revin autorităților și entităților publice, inclusiv celor contractate de persoane private, dar garantate de stat, față de nerezidenți ai statului respectiv care pot fi persoane fizice și juridice private, instituții financiar-bancare internaționale etc. și chiar față de alte state. În mod obișnuit, ea se regăsește

integrată în datoria externă globală și se exprimă în valută sau moneda altor țări, de regulă, una cu circulație internațională (USD, EURO).

Este posibil prin tranzacționarea înscrisurilor împrumuturilor externe pe piețele financiare internaționale, ca acestea să se transfere între nerezidenți și rezidenți ai statului respectiv, iar criteriul cel mai viabil de încadrare a datoriei, în externă sau internă, devine moneda (internațională sau națională) în care se efectuează plățile aferente ei.

Elemente distinctive ale datoriei externe

Deoarece îndatorarea în străinătate se realizează nu numai prin autoritățile sau entitățile publice, ci și prin persoane fizice sau juridice private, datoria externă este, de regulă, mai cuprinzătoare decât datoria publică externă. Pe de altă parte, semnificațiile celor două noțiuni se întrepătrund, distingându-se mai multe sensuri ale datoriei externe private și publice. Între acestea, cele mai reprezentative sunt:

- a) *datorie externă brută în sens larg*. Aceasta exprimă sumele de bani și alte valori pe care rezidenții unei țări, persoane fizice și juridice, le datorează străinătății la un moment dat. Această interpretare exhaustivă cuprinde sumele datorate de administrația centrală de stat, unitățile administrativ-teritoriale și alte entități de drept public, întreprinderi private și alte organizații, precum și de persoane fizice către organisme internaționale, guverne, bănci și alte instituții publice străine, inclusiv unor bănci private, firme și altor creditori externi. Această interpretare, care vizează toate obligațiile bănești față de străinătate, indiferent dacă au caracter public sau privat și de gradul lor de exigibilitate, de existența sau nu a unor garanții, nu are aplicabilitate practică, inventarierea tuturor obligațiilor bănești față de străinătate fiind foarte greu de realizat.
- b) *datorie externă brută în sens restrâns*. Mărimea sa cuprinde obligațiile bănești față de străinătate, cu următoarele excepții: creditele pe termen scurt (sub un an); investițiile străine directe care nu au stabilite termene precise de rambursare sau lichidare; ajutoarele cu caracter nerambursabil primite în cadrul programelor de asistență publică; împrumuturile externe cu o perioadă de grație mai mare de 10-15 ani; creditele contractate de persoanele fizice sau juridice private negarantate de autoritățile publice competente.

- c) *datoria externă în interpretarea Băncii Mondiale*. Aceasta cuprinde numai sumele în valută datorate unor creditori externi publici și privați, cu o scadență mai mare de un an, inclusiv de către persoanele private, dar garantate de stat.
- d) *datoria externă netă*. Ea reprezintă diferența dintre activele publice și private ale rezidenților unei țări în străinătate (disponibilități valutare, împrumuturi acordate, investiții directe, titluri, diverse alte creanțe și valori) și activele deținute de rezidenții străini în țara considerată (împrumuturi primite 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).

Implicațiile specifice datoriei externe a unei țări fac necesară folosirea unor indicatori care reflectă distinct gradul de îndatorare față de străinătate, între care:

- *datoria externă totală*, care arată suma datorată străinătății la un moment dat, calculată într-o valută de largă circulație, prin transformarea datoriilor exprimate în diverse valute;
- *datoria externă medie pe locuitor*, care servește la efectuarea de comparații în timp și spațiu;
- *ponderea datoriei externe în valoarea exporturilor de bunuri și servicii*, cu care se poate stabili în cât timp s-ar putea rambursa datoria externă pe seama valutei încasate din export;
- *ponderea datoriei externe în produsul intern brut*, care arată ce procent din produsul intern brut ar fi necesar pentru achitarea datoriei externe.

Indicatorii gradului de îndatorare sunt completați cu cei privind efortul financiar-valutar reclamat de datoria externă, care este măsurat prin *serviciul datoriei externe*. Acesta din urmă include ratele scadente ale împrumuturilor externe, cheltuielile cu plata dobânzilor și comisioanelor exigibile în anul respectiv. În acest scop, se calculează și ponderea plăților privind serviciul datoriei externe în valoarea exportului de bunuri și servicii, ponderea serviciului datoriei externe în produsul intern brut, ponderea dobânzilor aferente datoriei externe în valoarea exporturilor. Obiectivul major de urmărit în baza acestor indicatori vizează un efort valutar de proporții cât mai reduse în raport cu rezultatele ce se obțin în activitatea economică și socială. Condițiile în care are loc formarea, garantarea și achitarea datoriei (publice) externe se diferențiază

sensibil de cele privind datoria internă, după cum acestea includ și elemente comune.

Formarea datoriei externe are loc, în mod obișnuit, prin:

- a) cumpărarea de bunuri (servicii) de la furnizori externi pe credit, cu termene de plată de peste 1 an;
- b) contractarea de credite în valută, numite și credite financiare, pe piețele internaționale, de la persoane fizice și juridice sau bănci private, instituții financiar-bancare internaționale etc., inclusiv de la alte state.

Deoarece crearea datoriei se întrepătrunde cu contractarea de împrumuturi, garanțiile oferite se referă, în același timp, la împrumutul primit și la datoria creată. În principiu, garantarea materială se asigură cu mărfuri, documente de dispoziție asupra mărfurilor (conosament, warrant etc.); valori mobiliare, bunuri imobiliare aflate în proprietatea statului, dar și cu veniturile bugetare (taxe vamale etc.), inclusiv cu rezerve de aur și devize.

Ca element specific sub aspectul garantării, în cazul datoriilor externe, se remarcă practicarea garanțiilor morale, oferite de către alte 2-3 state cu o bună reputație pe piețele financiare internaționale, precum și trimiterea de către creditorii externi a unor experți pentru verificarea oportunității, eficienței și finalității programelor ce se finanțează prin îndatorare externă, inclusiv a capacității debitorului de a efectua plățile în contul datoriei create. În privința achitării obligațiilor de rambursare a împrumutului (devenit datorie externă), se aplică metode și procedee similare celor interne, dar, de regulă, se disting trei etape ale procesului de formare-lichidare a datoriei externe, și anume: obținerea și utilizarea sumelor împrumutate; perioada de grație, care urmează imediat utilizării și urmărește să protejeze utilizatorul debitor până la punerea în exploatare a obiectivelor finanțate; rambursarea propriu-zisă, care începe după darea în exploatare, în corespondență cu obținerea de venituri acoperitoare, iar uneori se practică reeșalonarea datoriilor.

În fine, prezintă interes și raporturile dintre datoria externă și soldul balanței comerciale, respectiv al balanței de plăți externe. Astfel, pornind de la ecuația de echilibru general, de forma:

$$Y = C + I + X - H \quad (13.1)$$

se evidențiază următoarea condiție de echilibru:

$$X - H = Y - (C + I) \quad (13.2)$$

Ori, dacă

$$(C + I) > Y \text{ (13.3)}$$

balanța comercială este deficitară, iar soldul negativ majorează datoria externă. Pornind, însă, de la condiția de echilibru, de forma:

$$I + X = S + H \text{ (13.4)}$$

rezultă că acesta trebuie să satisfacă și egalitatea următoare:

$$X - H = S - I \text{ (13.5)}$$

Dar, dacă $S < I$, balanța comercială este deficitară, iar soldul respectiv mărește datoria externă. Simbolurile folosite în ecuațiile de mai sus semnifică:

- Y** – PNB sau venitul global;
- C** – consumul;
- I** – investițiile;
- X** – exporturi;
- H** – importuri;
- S** – economisirea.

Este evident că în situații inverse, cu balanța comercială excedentară, soldul său pozitiv atrage după sine o reducere a datoriei externe.

Serviciul datoriei publice – cheltuielile anuale care reprezintă plățile exigibile (adică suma de bani care poate fi cerută sau asupra căreia se pot ridica pretenții) în contul datoriei publice.

Pentru aprecierea datoriei publice interne pot fi utilizați următorii indicatori:

- ponderea datoriei publice interne în PIB:

$$DPI_{/PIB} = (DPI / PIB) \times 100\% \text{ (13.6)}$$

- ponderea serviciului datoriei publice interne în PIB:

$$SDPI_{/PIB} = (SDPI / PIB) \times 100\% \text{ (13.7)}$$

- ponderea serviciului datoriei publice interne în cheltuielile bugetului de stat:

$$SDPI_{/ChBS} = (SDPI / Ch_{BS}) \times 100\% \text{ (13.8)}$$

- serviciul datoriei publice interne:

$$SDPI = R_{DPI} + Dob_{DPI} \text{ (13.9)}$$

în care:

R_{DPI} – plățile datorate rambursării datoriei publice interne, reprezentând ratele scadente într-o perioadă de un an;

Dob_{DPI} – dobânzile și comisioanele aferente, precum și cheltuielile ocazionate de emisiunea și plasarea valorilor mobiliare.

Pentru aprecierea datoriei publice externe pot fi utilizați următorii indicatori:

- ponderea datoriei publice externe în PIB:

$$\text{DPE}_{/PIB} = (\text{DPE} / \text{PIB}) \times 100\% \quad (13.10)$$

- ponderea serviciului datoriei publice externe în PIB:

$$\text{SDPE}_{/PIB} = (\text{SDPE} / \text{PIB}) \times 100\% \quad (13.11)$$

- ponderea serviciului datoriei publice externe în cheltuielile bugetului de stat:

$$\text{SDPE}_{/ChBS} = (\text{SDPE} / \text{ChBS}) \times 100\% \quad (13.12)$$

- serviciul datoriei publice externe:

$$\text{SDPE} = \text{R}_{\text{DPE}} + \text{Dob}_{\text{DPE}} \quad (13.13)$$

în care:

R_{DPE} – plățile datorate rambursării datoriei publice externe, reprezentând ratele scadente într-o perioadă de un an;

Dob_{DPE} – dobânzile și comisioanele aferente, precum și cheltuielile ocazionate de emisiunea și plasarea valorilor mobiliare.

Întrebări de autoverificare:



- 1) Ce reprezintă deficitul bugetar?
- 2) Ce reprezintă datoria publică?
- 3) Ce reprezintă datoria publică internă?
- 4) Ce reprezintă datoria publică externă?
- 5) Care sunt modalitățile de finanțare a deficitelor bugetare?
- 6) Care este diferența dintre creditul comercial și creditul public?
- 7) Care sunt instrumentele datoriei publice interne în Republica Moldova?
- 8) Care sunt instrumentele datoriei publice externe în Republica Moldova?
- 9) Ce reprezintă serviciului datoriei publice interne?
- 10) Ce reprezintă serviciului datoriei publice externe?

- 11) Care este importanța asigurării echilibrului financiar public la nivel macroeconomic?

TEST GRILĂ

1. Rolul creditului public se manifestă pe mai multe planuri:

- a) folosirea lor ca instrument de politică economică;
- b) redistribuirea prin intermediul creditului public a PIB;
- c) reprezintă o modalitate de procurare rapidă a fondurilor.

2. Dacă mărimea veniturilor curente este insuficientă pentru acoperirea serviciului datoriei publice, statul are următoarele posibilități:

- a) sporirea veniturilor de stat prin creșterea prelevărilor obligatorii (mărirea impozitelor existente sau introducerea altora noi), măsură nepopulară, care conduce la accentuarea presiunii fiscale;
- b) contractarea de împrumuturi noi, care aduc avantaje în viitorul imediat (procurarea de fonduri pentru stat, posibilități de plasament sigur pentru deținătorii de capital).

3. Destinația creditului public – se referă la scopul pentru care a fost contractat și este următoarea:

- a) necesitățile de trezorerie;
- b) echilibrarea bugetului de stat.

4. Finanțarea deficitului bugetar se poate face pe următoarele căi:

- a) emisiune monetară (monetizarea deficitului bugetar);
- b) prin creditul public.

5. Printre cauzele și factorii care generează deficitul bugetar, se numără:

- a) nivelul și fluctuațiile produsului intern brut;
- b) gradul de redistribuire a produsului intern brut (de exemplu, creșterea nevoilor de ajutoare de șomaj sau pensii);
- c) creșterea cheltuielilor publice pentru înarmare;
- d) influența fenomenelor conjuncturale internaționale.

6. În funcție de situația macroeconomică al ciclului economic care ia în considerare folosirea deplină a forței de muncă și a capacităților de producție, distingem:

- a) deficit structural, calculat în condițiile în care economia ar funcționa la întreaga ei capacitate;
- b) deficit ciclic, calculat ca diferență dintre deficitul total (numit și actual) care ia în considerare folosirea reală a capacităților de producție (mai mică sau mai mare) și deficitul structural.

7. În funcție de sursa de formare a acestuia, deficitul bugetar total (DBT) se analizează și se programează pe următoarele componente:

- a) deficit bugetar primar care rezultă ca diferență dintre cheltuielile bugetare și veniturile bugetare;
- b) cheltuielile cu dobânzile aferente împrumuturilor, deoarece aceste împrumuturi trebuie finanțate din alte surse decât resursele financiare proprii.

8. Stabiliți dacă sunt adevărate următoarele afirmații:

- a) 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 externă, nerambursate la un moment dat, indiferent de scadența acestora; **da / nu**
- b) prin datoria publică se înțelege totalitatea obligațiunilor bănești pe care le are statul la un moment dat față de creditorii interni și externi, rezultat de împrumuturi în monedă națională și în valută, pe termen scurt, mediu și lung, contracte de stat în mod direct sau garantate de către acesta, inclusiv și obligațiile față de trezoreria proprie, pentru sumele avansate temporar pentru acoperirea deficitelor bugetului de stat; **da / nu**
- c) datoria publică dă posibilitatea de a înțelege situația financiară a unei țări, a gradului său de îndatorare. **da / nu**

9. Stabiliți dacă sunt adevărate următoarele afirmații:

- a) deficitul bugetar este considerat un fenomen cronic al finanțelor contemporane pe fundalul amplificării cheltuielilor publice și deteriorării situației financiare a multor state, mai mult sau mai puțin dezvoltate, fiind și una din problemele politicii bugetare moderne; **da / nu**
- b) deficitul bugetar reprezintă mărimea necesarului de resurse financiare suplimentare pe care guvernul trebuie să le atragă prin diverse metode; **da / nu**
- c) deficitul bugetar prezintă, într-o manieră globală, situația financiară de ansamblu a statului și incidența acestuia asupra cererii interne, balanței de plăți externe și situației monetare a țării. **da / nu**

10. Alegeți varianta care constituie depășirea veniturilor ordinare încasate la bugetul de stat, de cheltuielile efectuate din bugetul de stat:

- a) echilibru bugetar;
- b) excedent bugetar;
- c) deficit bugetar.

Bibliografie:

1. Cioponea M. Finanțe publice și fiscalitate. Curs în tehnologie ID–IFR. București: Editura Fundației România de Mâine, 2014. 173 p.
2. Moșteanu T. Finanțe publice. București: Editura Universitară, 2004. 352 p.
3. Legea nr. LP419/2006 din 22.12.2006 cu privire la datoria sectorului public, garanțiile de stat și recreditarea de stat. În Monitorul Oficial al Republicii Moldova Nr.32-35 din 09.03.2007.
4. Văcărel Iu. și alții. Finanțe publice. Ediția a III-a. București: Editura Didactică și Pedagogică R. A., 2002. 741 p.
5. Văcărel Iu. și alții. Finanțe publice. Ediția a IV-a. București: Editura Didactică și Pedagogică, 2003. 666 p.
6. Secrieru A. Finanțe publice: Instrumente și mecanisme financiare de intervenție guvernamentală. Chișinău: Editura Epigraf, 2004, 424 p.

Bibliografie:

1. Bălan E. Instituții de drept public. București: Editura All Beck, 2003. 143 p.
2. Boardman A. și alții. Analiza cost-beneficiu: concepte și practică. Ed. a II-a. Chișinău: Arc, Tipografia Centrală, 2004. 680 p.
3. Brezeanu P. Fiscalitate: Concepte. Metode. Practici. București: Editura Economică, 1999. 151 p.
4. Cioponea M. Finanțe publice și fiscalitate. Curs în tehnologie ID-IFR. București: Editura Fundației România de Mâine, 2014. 173 p.
5. Filip Gh. (coord). Finanțe. Iași: Editura Junimea, 2002. p. 48
6. Filip Gh., Onofrei M. Politici financiare. Editura Sedcom Libris, Iași: Editura Sedcom Libris, 2001. p. 14
7. Hîncu R. și alții. Finanțe publice. Chișinău: Editura ASEM, 2005. 188 p.
8. Hîncu R. și alții. Metode și tehnici fiscale. Chișinău: Editura ASEM, 2005. 261 p.
9. Ковалев В. Финансы. Москва: Издательство „Проспект”, 2007. 626 p.
10. Manole T. Finanțe publice. Teorie și aplicații. Chișinău: Editura Cartier, 2000. p. 124-125
11. Manole T. Finanțe publice locale: rolul lor în consolidarea autonomiei financiare la nivelul unităților administrativ-teritoriale. Chișinău: Epigraf, 2003. 240 p.
12. Manole T. și alții. Descentralizarea fiscală. Provocări pentru Republica Moldova. Chișinău: Epigraf, 2006. 320 p.
13. Manolescu Gh. Buget – abordare economică și financiară. București: Editura Economica, 1997. 368 p.
14. Manolescu Gh. (coord). Politici economice. Concepte, instrumente, experiențe. București: Editura Economică, 1997. 265 p.
15. Matei G. Finanțe generale. Craiova: Editura MONDO – EC, 1994. 299 p.
16. Moșteanu T. Finanțe publice. București: Editura Universitară, 2004. 352 p.
17. Musgrave Richard A., Musgrave Peggy, Kullmer L. Die öffentlichen Finanzen in Theorie und Praxis. J.C.B. Mohr (Paul Siebeck) Tübingen 1993. p. 4-5

18. Negulescu P. *Tratat de Drept Administrativ Român*. București: Editura Tipografiile Române Unite, 1924. 217 p.
19. Legea nr.LP419/2006 din 22.12.2006 cu privire la datoria sectorului public, garanțiile de stat și recreditarea de stat. În *Monitorul Oficial al Republicii Moldova* Nr.32-35 din 09.03.2007.
20. Legea nr.435 din 28.12.2006 privind descentralizarea administrativă. În *Monitorul Oficial al Republicii Moldova* Nr.29-31 din 02.03.2007.
21. Legea nr.436 din 28.12.2006 privind administrația publică locală. În *Monitorul Oficial al Republicii Moldova* Nr.32-35 din 09.03.2007.
22. Legea nr.397 din 16.10.2003 privind finanțele publice locale. În *Monitorul Oficial al Republicii Moldova* Nr.384-395 din 12.10.2018.
23. Legea nr.181 din 25.07.2014 finanțelor publice și responsabilități bugetar-fiscale. În *Monitorul Oficial al Republicii Moldova* Nr.223-230 din 08-08-2014.
24. Ordinul Ministrului Finanțelor privind clasificarea bugetară nr.208 din 24 decembrie 2015. În *Monitorul Oficial al Republicii Moldova* Nr.370-376 din 31.12.2015.
25. Setul metodologic privind elaborarea, aprobarea și modificarea bugetului, aprobat prin Ordinul Ministrului Finanțelor nr.209 din 24 decembrie 2015 (Anexă la ordinul Ministrului Finanțelor nr.209 din 24.12.2015 Setul metodologic privind elaborarea, aprobarea și modificarea bugetului).
26. Secrieru A. *Finanțe publice: Instrumente și mecanisme financiare de intervenție guvernamentală*. Chișinău: Editura Epigraf, 2004. 424 p.
27. Stratulat O. *Impozitele, abordare teoretică*. Chișinău: Editura Evrica, 2004. 96 p.
28. Șaguna D. D. *Drept financiar și fiscal. Tratat*. București: Editura Eminescu, 2000. p. 518
29. Șaguna D. D., Rotaru P. *Drept financiar și bugetar*. București: Editura All Beck, 2003. p. 46
30. Văcărel Iu. și alții. *Finanțe publice. Ediția a III-a*. București: Editura Didactică și Pedagogică R. A., 2002. 741 p.
31. Văcărel Iu. și alții. *Finanțe publice. Ediția a IV-a*. București: Editura Didactică și Pedagogică, 2003. 666 p.
32. Шуляк П., Белотелова Н. *Финансы*. Москва: Издательско-торговая корпорация „Дашков и Ковалев”, 2007. 592 p.

**Galina ULIAN, Lilia DRAGOMIR, Mariana DOGA-MÎRZAC,
Andrei MULIC, Tatiana COVALSCHI**

Finanțe publice
Note de curs

Asistența computerizată – *Maria Bondari*

Bun de tipar 2025. Formatul 70x100 ¹/₁₂.
Coli de tipar 19,5. Coli editorial 14,7.
Comanda. Tirajul 50 ex.

Editura USM
Str. Al. Mateevici, 60, Chișinău, MD 2009
e-mail: editurausm@gmail.com