DREPT PUBLIC

PRINCIPIUL ECHILIBRULUI BUGETAR: ÎNTRE NECESITATE ŞI POSIBILITATE

Oleg TELEVCA

Reprezentanţii de seamă ai *finanţelor clasice* înfăţişează bugetul de stat ca un document, o listă, un tablou care cuprinde veniturile şi cheltuielile publice, evaluate şi comparate în vederea balansării lor la nivelul fiecărui an. În teoria clasică a finanţelor, echilibrul anual al bugetului era considerat drept „principiul de aur al gestiunii bugetare" şi se referea nu numai la întocmirea unor bugete balansate, ci şi la păstrarea echilibrului în perioada de execuţie bugetară.

Prin definiţie deci se consacră ideea echilibrării veniturilor şi cheltuielilor bugetare, consacrată în timp ca unul dintre principiile tradiţionale de drept bugetar. O astfel de echilibrare presupune întocmirea şi aprobarea bugetului echilibrat, cât şi încheierea acestuia cu egalitate între venituri şi cheltuieli, deci cu sold zero. Este vorba despre acoperirea tuturor cheltuielilor pe seama veniturilor ordinare sau obişnuite ale bugetului. Dar, apelându-se la venituri extraordinare, orice buget poate fi echilibrat.

O astfel de balansare a veniturilor şi cheltuielilor bugetare era considerată de şcoala clasică drept cheia de boltă a finanţelor publice şi o dovadă a stării de sănătate a economiei şi a finanţelor publice. Era firesc deci ca deficitul bugetar să fie considerat un dublu pericol: pericolul frecvent al inflaţiei prin „manipularea monetară", adică prin aruncarea de bani în circulaţie pentru acoperirea unor cheltuieli neproductive, fără ca pe piaţă să existe mărfuri şi servicii suplimentare, pentru ca ei să poată fi resorbiţi din circulaţie şi pericolul, mult mai grav, dar mult mai rar, al instabilităţii statului care, angajându-se să cheltuiască mai mulţi bani decât poate mobiliza în mod obişnuit, nu mai poate face faţă obligaţiilor de plată asumate, apărând starea de bancrută. Aceste pericole se leagă de soluţiile obişnuite de acoperire a deficitului: emisiunea bănească fără acoperire, prin apelul la „rotativă", şi îndatorarea statului prin contractarea de împrumuturi, care duce la creşterea cheltuielilor viitoare cu serviciul

datoriei publice, adică la un nou deficit viitor. Aşa stând lucrurile, apărea la fel de firesc ca, pe plan teoretic, principiul echilibrării bugetului să fie dogmatizat şi chiar sacralizat, iar din punct de vedere practic să existe preocuparea ca deficitul să fie evitat. Astfel se explică faptul că în perioada capitalismului liberal o serie de ţări au reuşit să aibă bugete echilibrate, iar acolo unde au apărut deficite acestea nu erau cronice şi nici periculoase prin proporţiile, cauzele şi efectele lor. În schimb, în perioada neocapitalismului şi mai ales după marea criză din anii ’30, deficitele bugetare se repetă an de an şi tind să se generalizeze [1, p.223-224].

O chestiune care se referă la executarea bugetului este cea a regulării excedentelor sau deficitelor pe care poate să le prezinte un buget la încheierea lui. De exemplu, țara vecină, România a trecut mult timp printr-o serie continuă de deficite, fie din cauza că veniturile nu erau bine evaluate, fie din cauza că prin deschidere de credite suplimentare şi extraordinare să zdruncine echilibrul bugetar, care era aparent la votarea bugetelor. Această situație a fost caracteristică pentru statul vecin la începutul sec. XX [4, p.389]. Pentru excluderea deficitului bugetar, prin modificarea legii contabilității, făcută în 1903 a fost regulat chestiunea excedentelor şi deficitelor în aşa mod, încât să poată fi prevenite până la un punct oarecare deficitele care s-ar putea ivi, în urma unor ani cu excedente.

Deficitul bugetar devine astfel un lucru obişnuit, o caracteristică a *finanţelor publice moderne*, iar echilibrul bugetar nu mai este de multă vreme considerat o expresie a stării de sănătate a economiei şi finanţelor publice şi o premisă a echilibrului general economic.

Dimpotrivă, politicile bugetare de intervenţie a statului prin facilităţi fiscale, subvenţii, investiţii publice, protecţia socială, toate cu efecte asupra reducerii veniturilor şi creşterii cheltuielilor, au devenit practici obişnuite, fiind folosite pe scară largă pentru asigurarea dezvoltării economice în condiţii de stabilitate şi echilibru.

Noile realităţi din economie obligă doctrina financiară modernă să reabiliteze deficitul şi să recomande renunţarea la cerinţa tradiţională a echilibrării an de an a veniturilor şi cheltuielilor bugetului ordinar. Mai mult chiar, ideea şi soluţia deficitului sunt agreate nu numai

pentru echilibrarea în execuţie a bugetului, prin apelul la venituri extraordinare, ci şi pentru întocmirea şi aprobarea din start a unor bugete deficitare.

Traducerea în practică a acestui fenomen, la etapa actuală, este realizată în mod diferit în statele europene. Astfel, în România, prin Legea nr.500/2002 privind finanțele publice nu mai este reiterată stipulația privind obligația respectării principiului echilibrării bugetului. Neînscrierea în Legea privind finanțele publice a principiului echilibrării bugetare alături de celelalte principii, nu înseamnă că nu i s-a acordat importanța cuvenită, dimpotrivă legiuitorul român, a preferat să lase în competența Parlamentului aprobarea anuală a veniturilor și cheltuielilor bugetare starea de echilibru sau dezechilibru a fiecărui buget care se aprobă prin lege, precum și nivelul eventualului deficit și surse de finanțare a acestuia în fiecare an. Totuși, legea conține unele prevederi referitoare la echilibrul bugetar. Astfel se precizează că „în timpul dezbaterilor nu pot fi aprobate amendamente la legile bugetare anuale care determină majorarea deficitului bugetar” [1, p.230] etc.

Dimpotrivă, acest principiu este declarat absolut necesar în legislația Federației Ruse. Așa, în strategia securității naționale a Federației Ruse, confirmată prin Ucazul Președintelui Federației Ruse din 31 decembrie 2015 nr.683, nebalansarea sistemului bugetar național, pentru prima dată, este prezentată în calitate de principalul pericol al securității naționale. Principiul balansării a veniturilor și cheltuielilor bugetare este actual pentru toate statele, care au bugete (dezvoltate și în curs de dezvoltare) [2, p.243].

În ceea ce privește statele europene, principalul document ce conține norme financiare și stabilește principiile bugetului Uniunii Europene și modalitatea de alocare a bugetului UE este Regulamentul (UE, Euratom) nr.966/2012 al Parlamentului European și al Consiliului din 25 octombrie 2012 privind normele financiare aplicabile bugetului general al Uniunii și de abrogare a Regulamentului (CE, Euratom) nr.1605/2002 al Consiliului. Art.6 intitulat ,,Respectarea principiilor bugetare” spune: întocmirea și execuția bugetului respectă principiile unității, exactității bugetare, anualității, echilibrului, unității

de cont, universalității, specificității, bunei gestiuni financiare, care necesită un control intern eficace și eficient și al transparenței, în conformitate cu prezentul Regulament. Aceste principii relevă și obiectivele Uniunii cu privire la politica bugetară. Toate cheltuielile și câștigurile trebuie incluse într-un plan de buget unic, să fie monitorizate în fiecare an, câștigurile trebuie să fie cel puțin egale cu cheltuielile, planul de buget să fie unul general, vast și să aibă în vedere cât mai multe aspecte și pentru fiecare cheltuială trebuie să existe un obiectiv specific [4].

Referitor la Republica Moldova, după obținerea independenței, actele normative care au reglementat și reglementează problematica supusă dezbaterii sunt următoarele:

1) Legea nr.847 din 24.05.1996 privind sistemul bugetar și procesul bugetar, republicată în MO din 2005. Inițial, acest act normativ nu a reglementat norme speciale cu privire la principii bugetare. Art.11 al acelei legi prevedea balanța bugetului, menționând că egalitatea dintre venituri și cheltuieli reprezintă echilibrul bugetului. Dacă veniturile depășesc cheltuielile, rezultă excedent bugetar, iar dacă cheltuielile depășesc veniturile, rezultă deficit bugetar. Ulterior, la data de 01.01.2010, a fost introdus Titlul I^1 (Principii bugetare) în care a fost prevăzut și principiul echilibrului bugetar.

2) Legea nr.181 din 25.07.2014 a finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale în capitolul II intitulat „Principii, Reguli și Responsabilități” în art.9 reglementează principiul balansării. Orice buget trebuie să fie balansat. Cheltuielile bugetare trebuie să fie egale cu veniturile plus sursele de finanțare. La fel în art.3 (noțiuni de bază) sunt expuse următoarele enunțări: sold bugetar – diferența dintre veniturile și cheltuielile bugetului. Soldul negativ al bugetului reprezintă deficit, soldul pozitiv – excedent, iar soldul zero reprezintă echilibrul bugetar.

Concluzionând asupra reglementărilor normative, referitor la principiul echilibrului bugetar putem afirma următoarele:

1) Este bine-venit faptul că echilibrul bugetar este reglementat prin prevederi legale.

2) După noi, titlul acestuia ar trebui să fie „echilibrul bugetar” și nu

„balansarea bugetară”, varianta tradusă din limba rusă, mai mult că înseși prin normele acestei legi, deseori se utilizează sintagma „echilibrul bugetar”.

3) Prezentarea practică a acestui principiu în țara noastră la etapa actuală lasă de dorit. Astfel, din momentul de când Republica Moldova își are propriul buget, în toți acești ani, autoritățile publice responsabile au elaborat și executat bugetul de stat cu deficit bugetar. A existat o singură excepție, atunci când pe timpul guvernării comuniste a fost elaborat și adoptat bugetul de stat cu excedent bugetar în sumă de 400 mil. În realitate, în procesul executării bugetului pe parcursul anului, s-a adeverit acel deficit bugetar caracteristic anilor precedenți. Dacă la început deficitul bugetar reprezenta o sumă moderată, astăzi situația se prezintă alarmantă. Astfel bugetul pentru anul 2017 a fost adoptat cu un deficit în mărime de 4.155,6 mil., bugetul pentru anul 2018 – 5.062.500,0 mii lei, bugetul pentru anul 2019 – 5.538,7 mil.

În opinia noastră, acest fenomen prezintă un pericol vădit pentru țara RM, ceea ce impune elaborarea de diferite pârghii pentru depășirea situației create. Legiuitorul nostru, pentru remedierea fenomenului, a stabilit prin reglementări legale, care ar fi soluția de egalare a veniturilor cu cheltuielile. În art.30 al Legii nr.181 se arată că sursele de finanțare se formează din: operațiuni cu instrumente ale datoriei, operațiuni aferente vânzării și privatizării patrimoniului public, operațiuni cu soldurile în conturile bugetului, alte operațiuni cu activele financiare și cu datoriile bugetului.

Referințe:

1. GEORGESCU, M.A. *Administrarea finanțelor publice și a bugetului.* București: PRO UNIVERSITARIA, 2009.
2. *Бюджетное право*. Под ред. И.А ЦИНДЕЛИАНИ. Москва: Проспект, 2018.
3. ȘAGUNA, D.D., RADU, D.I., RADU, M.E. *Drept financiar-fiscal. Legislația Uniunii Europene*. București: C.H. Beck, 2017.
4. ASLAN, Th. C. *Tratat de finanțe.* București: Tipografiile Române-unite, 1925.