

ALINA-GEORGIANA SOLOMON

BUGETUL PUBLIC
ELEMENTE DE FISCALITATE ȘI COORDONARE
A POLITICILOR ECONOMICE



EDITURA UNIVERSITARĂ
București, 2015

CUPRINS

Abrevieri	7
Introducere	9
1. Fiscalitatea și bugetul public în gândirea economică	12
1.1. Evoluția fiscalității și a bugetului public sub auspiciul doctrinei economice.	12
1.2. Repere ale modelelor teoretice privind echilibrul economic general.	19
2. Considerații privind fiscalitatea și bugetul public	26
2.1. Conceptul de fiscalitate - definiție, principii și caracteristici.....	26
2.2. Bugetul public – definiție, principii și caracteristici	32
2.3. Procesul bugetar în România	37
3. Sistemul fiscal și bugetar al României	43
3.1. Conținutul și structura sistemului fiscal-bugetar.....	43
3.1.1. Veniturile publice.....	49
3.1.2. Cheltuielile publice.....	61
3.2. Deficitul bugetar.....	70
3.3. Sistemul unitar de bugete la nivel național	78

4. Armonizarea și coordonarea politicii fiscal-bugetare. Cerințe esențiale ale integrării României în zona euro	98
4.1. Elemente privind armonizarea și coordonarea politicii fiscal - bugetare a României.....	98
4.1.1. Concurența fiscală: dimensiuni și efecte asupra sistemului fiscal - bugetar din România	124
4.2. Analiza politicilor economice din zona euro	128
4.2.1. Caracteristici privind principalele politici economice ale zonei euro	128
4.2.2. Implicații fiscale și bugetare ale politicilor economice din zona euro asupra României.	141
4.3. Eficiența armonizării și coordonării politicii fiscal – bugetare în realizarea convergenței economice	147
Bibliografie	161

ABREVIERI

UE	Uniunea Europeană	FMI	Fondul Monetar Internațional
EA	Zona Euro	BCE	Banca Centrală Europeană
UEM	Uniunea Economică și Monetară	BNR	Banca Națională a României
AT	Austria	MFP	Ministerul Finanțelor Publice
BE	Belgia	CNPP	Casa Națională de Pensii Publice
CY	Cipru	PSC	Pactul de Stabilitate și Creștere
EE	Estonia	TSCG	Tratatul privind Stabilitatea, Coordonarea și Guvernanța în Uniunea Economică și Monetară
FI	Finlanda	PEP	Pactul Euro Plus
FR	Franța	BGC	Buget general consolidat Baza comună consolidată
DE	Germania	CCCTB	pentru impozitul pe profitul corporațiilor
EL	Grecia	PIB	Produs intern brut
IE	Irlanda	ERM II	Mecanismul ratelor de schimb II
IT	Italia	MES	Mecanismul European de Stabilitate
LV	Letonia		

LT	Lituania
LU	Luxemburg
MT	Malta
NL	Olanda
PT	Portugalia
RO	România
SI	Slovenia
SK	Slovacia
ES	Spania

INTRODUCERE

***„Interesul privat trebuie armonizat cu binele public
și cu bunăstarea generală”***

Adam Smith (1723-1790) economist, om politic și filozof

Evoluția procesului economic a condus la sporirea nevoilor individuale și colective, precum și a gradului de satisfacere a acestora. Această conjunctură a generat o risipă a resurselor, ceea ce a făcut impetuos necesară găsirea unor măsuri care să restabilească „optimumul socio-economic” și al exploatării resurselor. Prin urmare, rolul statului în funcționarea economiei capătă noi dimensiuni, devenind un adevăr fundamental.

Decenii întregi, dreptul statului de a percepe dări de la persoanele și entitățile economice de pe teritoriul său sau din afara acestuia, a constituit o preocupare, un obiect de studiu atât pentru doctrina juridică, pentru constituționaliști, cât și pentru cea economică.

Din această perspectivă, este importantă cunoașterea modului în care gândirea economică a evoluat, a rezultatelor cercetărilor realizate în domeniul fiscal-bugetar, și nu în ultimul rând a normelor mecanismului de funcționare a sistemului fiscal și bugetar actual.

Elaborată și structurată într-o manieră coerentă, lucrarea „*Bugetul public. Elemente de fiscalitate și coordonare a politicilor economice*”, abordează problematica fiscală și bugetară prin prisma componentelor sistemului fiscal-bugetar și a relațiilor de interdependență dintre acestea.

Întregul demers științific, reușind să îmbine cu succes aplicarea mai multor domenii, precum: filozofia, economia, matematica sau statistica.

Spectrul vast al domeniului abordat în această lucrare, a permis o structură centrată pe patru capitole, după cum urmează:

Primul capitolul, *„Fiscalitatea și bugetul public în gândirea economică”*, surprinde principalele contribuții teoretice ale doctrinarilor privind fiscalitatea și bugetul public. Totodată, în cea de-a doua parte a acestui capitol sunt descrise câteva modele teoretice de analiză a echilibrului economic general.

Cel de-al doilea capitol, *„Considerații privind fiscalitatea și bugetul public”*, vizează clarificarea conceptelor specifice domeniului fiscal-bugetar. În acest scop, am considerat utilă prezentarea principalelor definiții, principii și caracteristici atribuite fiscalității și bugetului de către literatura economică. O atenție deosebită fiind acordată procesului bugetar al României în încheierea acestui capitol.

Capitolul trei al lucrării, *„Sistemul fiscal și bugetar al României”*, cuprinde o analiză a mecanismului de funcționare al economiei, prin prisma sistemului de venituri și cheltuieli publice, a corelațiilor și interacțiunilor existente între politicile economice.

Prezentarea și descrierea sistemului unitar de bugete la nivel național fiind realizată distinct pe parcursul unui întreg subcapitol.

Ghidată de cuvintele lui Jan Tinbergen, potrivit căruia „pentru a-și putea atinge scopul, o politică economică trebuie să dispună de tot atâtea instrumente câte obiective are”, capitolul patru denumit *„Armonizarea și coordonarea politicii fiscal-bugetare. Cerințe esențiale ale integrării României în zona euro”*, este axat asupra impactului asimetric generat de existența a 28 de sisteme fiscale diferite la nivelul Uniunii Europene. În acest context, în conținutul acestui capitol sunt tratate: aspectele legale care

reglementează activitatea monetară și fiscal-bugetară a statelor membre; modul de aplicare a regulilor fiscale; rezultatele implementării politicilor economice și implicațiile fiscale ale acestora asupra României.

Prin complexitatea conținutului și a tematicii abordate, această lucrare de specialitate contribuie la conturarea unei viziuni globale asupra domeniului fiscal-bugetar, oferind informații necesare aprofundării cercetărilor ulterioare.

1. FISCALITATEA ȘI BUGETUL PUBLIC ÎN GÂNDIREA ECONOMICĂ

Evoluția omenirii a determinat organizarea vieții într-un mod unitar. Astfel, creșterea necesităților economice comune, nevoia de protecție socială sau de apărare au condus la centralizarea puterii politice, dar și economice la nivel statal.

Această viziune istorică, a asigurat premisa dezvoltării culturii economice, a îmbunătățirii permanente a calității activităților de cercetare pretabile acestui domeniu.

Prin scrierile doctrinarilor și autoritatea științifică dobândită, domeniul fiscal-bugetar conferă legitimitate rolului economic al statului.

Implicarea tot mai activă a statului în activitatea economică, a condus la conturarea unei dimensiuni a fenomenului fiscal. Pornind de la analiza cauzelor și condițiilor naturale ale derulării mecanismului economic, doctrinarii au evidențiat, prin intermediul fiscalității, utilitatea procesului de formare, distribuire și redistribuire a resurselor financiare publice.

Toate aceste considerente, m-au determinat ca în această primă parte a lucrării să realizez o incursiune în domeniul fiscal-bugetar, prin prisma abordărilor doctrinare.

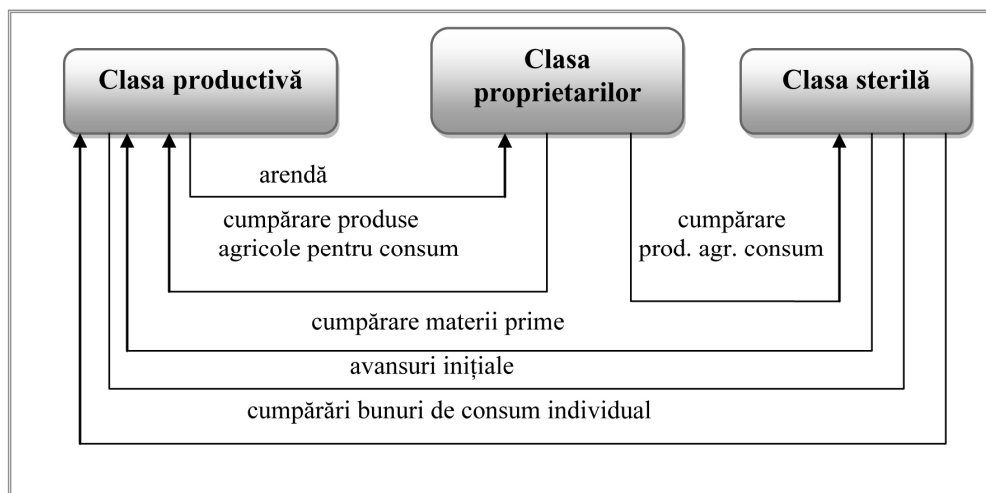
1.1. Evoluția fiscalității și a bugetului public sub auspiciul doctrinei economice

Stadiul cunoașterii și înțelegerii procesului fiscal, își are originea în primele scrieri ale fiziocraților. Liberalismul economic fiind curentul de gândire care a marcat istoria teoriei și practicii economice.

Derulat pe parcursul perioadei cuprinse între anii 1750-1780, curentul liberal s-a remarcat prin abordarea vieții economice prin prisma: producției (redușă la un singur factor și ramură de producție), bogăției naturale (constituită preponderent din bunuri și mai puțin sau chiar deloc din bani), și nu în ultimul rând a existenței instituțiilor sociale.

Totodată, activitatea economică este pentru prima dată studiată de reprezentanții școlii fiziocrate¹, sub forma fluxurilor continue de venituri între cele trei clase ale populației. Raționamentul acestora a permis reprezentarea schematică a circuitului veniturilor, sub forma unui „tablou economic” (Fig. nr. 1.1.). În același context, fiind elaborat și dezvoltat primul „model al reproducerii simple a capitalului social la nivel național.”²

Fig. nr. 1. 1. Tabloul economic al lui F. Quesnay



Sursa: Lupan M., „Istoria gândirii economice”, Universitatea Ștefan cel Mare, Suceava, Facultatea de Științe economice și Administrație publică, 2009, pg. 18-19;

¹ Prima școală economică și matematică din istorie a fost condusă de François Quesnay;

² Popescu Gh., „Evoluția gândirii economice”, Editura Academiei Române, Editura Cartimpex - Cluj, 2004, pg. 102;

Logica matematică a lui F. Quesnay antrenată în explicarea tabloului sintetic și a vieții economice în ansamblu, a condus la formularea unei teorii unice asupra formării veniturilor statului.

Potrivit acestei teorii, perceperea impozitului nu trebuia să afecteze procesul reproducției simple. Prin urmare, venitul statului putea fi asigurat doar prin impozitarea unei singure categorii de venit, respectiv produsul net. Datorită inexistenței fundamentului economic, teoria impozitului unic s-a dovedit a fi eronată, contrar așteptărilor fiziocraților.

Ulterior acestei concepții, viziunea asupra impozitului și a surselor de formare a veniturilor statului se dezvoltă, folosind raționamente mult mai apropiate de realitate.

Literatura economică din perioada clasicismului, subliniază ideea că toate sursele de venit se impozitează, iar plătitorii acestor impozite sunt fără excepție cetățenii statului. Astfel că, Adam Smith elaborează o teorie a repartiției veniturilor.

În opinia clasicului de origine scoțiană, sursele primare de formare a veniturilor sunt salariul, profitul și renta. În acest context, metodele de procurare a resurselor necesare funcționării aparatului de stat, erau concepute pe baza principiului neutralității fiscale. Acest principiu, în gândirea lui A. Smith, reprezenta „îndiferența impozitului față de structurile economice ale mijloacelor de producție”³. Totodată, perceperea impozitelor nu trebuia să afecteze mecanismul formării prețurilor, relațiile economico-sociale sau echilibrul dintre veniturile și cheltuielile statului; considerate principalele cerințe ale gestiunii sistemului finanțelor publice.

Necesitatea intervenției statului în economie a devenit din ce în ce mai pregnantă o dată cu dezvoltarea mediului economic. „În scopul

³ Bistriceanu GH., Popescu Gh., „*Bugetul de stat al României*”, Editura Universitară, București, 2007, pg. 328;

prevenirii și atenuării dezechilibrelor economice, al apropierii extremelor în ciclurile de dezvoltare și al asigurării unei dezvoltări stabile și de durată”⁴, legile economice capătă noi valențe.

Coordonat de ideea că la baza activității economice stau inițiativele individuale, Adolph Wagner construiește un sistem de redistribuire a veniturilor prin utilizarea câtorva instrumente specifice fiscalității. Practic, în opinia sa, rolul statului în activitatea economică este cel al unui „regulator al repartiției, iar prin organizarea juridică a circulației, își garantează și își asigură mijloacele de participare directă la producția bunurilor.”⁵

În urma vastei analize, economistul german reușește să demonstreze că raportul dintre stat (motorul inițiativei publice și private) și economie este unul dinamic și relativ. Acest cadru, oferindu-i posibilitatea de a formula „o lege” a extinderii crescânde a activităților statului, materializată în creșterea reală a cheltuielilor publice (ce are la bază creșterea produsului intern brut și redistribuirea acestuia către autoritățile publice).

Studiile elaborate în timpul clasicismului sunt completate de sinteza neoclasică a teoriei fiscale. Noile teorii introduc concepte noi, precum echilibrul economic sau factorii de stabilizare automată.

Despre echilibrul general, Léon Walras opina că acesta poate fi atins în condițiile date de existența unei concurențe perfecte. Această stare are la bază, potrivit modelului dezvoltat de cercetătorul francez, economia care utilizează capitalurile funciare, personale și mobiliare. Acestea fiind plasate în condițiile existenței unei piețe a bunurilor finale și a serviciilor productive. Folosind raționamente matematice, Walras observă că atunci

⁴ Isărescu M., „*Reflecții economice. Piețe, bani, bănci*”, Academia Română – Centrul Român de Economie Comparată și Consens, Editura Expert, București, 2006, pg. 143;

⁵ Popescu Gh., „*Evoluția gândirii economice*”, Editura Academiei Române, Editura Cartimpex - Cluj, 2004, pg. 473;

când oferta este egală cu cererea, pe ambele piețe și pentru fiecare bun/serviciu productiv se obține o stare de echilibru general.

Adiacent accepțiunii walresiene, teoria echilibrului economic general este dezvoltată de Vilfredo Pareto. Acesta studiază condițiile reale ale atingerii echilibrului, făcând apel la economia aplicată.

Gândirea economică a lui V. Pareto, este călăuzită de interesul cunoașterii privind uniformitatea fenomenelor economice. Una dintre cele mai importante contribuții aduse dezvoltării științei economice fiind enunțarea a două criterii privind alocarea optimă a resurselor. Aceste criterii sunt: criteriul relativ și criteriul absolut. Ambele au ca fundament modul de distribuire a bunurilor între indivizii, astfel încât orice nouă modificare a alocării să conducă spre atingerea unui optim al bunăstării colectivității.

Semnificația fiscal-bugetară care reiese din enunțarea acestor criterii, este aceea că: sarcinile fiscale excedentare conduc la diminuarea bunăstării colectivității, deoarece impactul negativ al constrângerilor de ordin fiscal nu poate fi compensat (în totalitate) printr-un alt impact pozitiv datorat serviciilor prestate de autoritățile publice.

Periplul nostru în cunoașterea teoriilor neoclasice ale echilibrului, se continuă cu prezentarea modelului keynesian.

Cercetarea realizată de John Maynard Keynes, a fost determinată de instalarea recesiunii economice din 1929 – 1933; situație care a impus reformarea gândirii economice de la acea perioadă. În acest context, teoriile formulate de Keynes demonstrează importanța și rolul intervenției statului în economie.

În opinia lui Keynes, politica intervenționistă a statului poate diminua semnificativ distorsiunile economice. Totodată, cercetătorul afirmă că înregistrarea unui echilibru între cerere - ofertă și în egală măsură aplicarea unui mix al politicilor fiscale și bugetare (ca de exemplu o politică

fiscală relaxantă corelată cu o politică bugetară expansivă), contribuie la asigurarea relansării creșterii economice.

De asemenea, în concepția lui Keynes „utilizarea unei politici fiscale discreționare va afecta în mod direct veniturile curente atunci când piața se confruntă cu o rigiditate a prețurilor, un surplus de capacitate și existența unei constrângeri de lichiditate a entităților economice, dar și a gospodăriilor. Impactul modificării măsurilor fiscale discreționare și a gradului de evicțiune fiind descris în modelul IS-LM.”⁶

În construcția teoriilor și modelelor sale, Keynes se folosește de instrumentele politicii fiscale și bugetare. Impozitele, cheltuielile publice sau deficitul bugetar fiind considerate de Keynes principalii factori cu influență directă asupra economisirii, investițiilor și șomajului.

Pentru o economie închisă, modelul simplu keynesian presupune existența egalității dintre investițiile și economisirile reale ($I=S$). În care, investițiile reale (I) sunt o variabilă exogenă cunoscută și economisirile reale (S) sunt date de relația:

$$S = s Y_t, \quad (1)$$

unde:

Y_t - venitul real aferent producției la momentul t .

S - economisiri reale;

s - economisire medie.

Producția crește (descrește) când este exces de cerere (ofertă) pe piața bunurilor, astfel încât, în echilibru avem:

$$Y = C + I, \quad (2)$$

Unde, C , reprezintă consumul real, iar produsul intern brut este identic cu Y .

⁶ Solomon A. G., „Politica fiscal-bugetară și Zona Euro”, Editura ProUniversitaria, București 2015, pg. 26;

În aceste condiții, nivelul de echilibru al producției este exprimat sub formă matematică pe baza relației $Y = \frac{I}{s}$.

Pentru a demonstra modul în care statul poate influența starea de echilibru/dezechilibru din economie, Keynes introduce în demonstrațiile sale instrumentele fiscale. Asemenea multiplicării ofertei prin intermediul cheltuielilor publice, prin manevrarea impozitelor, taxelor, etc., se poate produce un proces de multiplicare a veniturilor.

Concluziile analizei realizate de Keynes, pun în evidență faptul că efectele stimulative ale cheltuielilor publice sunt mai mari în cazul finanțării lor prin împrumuturi sau măsuri de natură monetară, decât prin sporirea fiscalității. (Popescu Gh., 2004)

Studiile realizate de Keynes, au fost aprofundate de profesorul american Paul Anthony Samuelson, laureat al Premiului Nobel pentru Economie în anul 1970.

În cercetările sale, P. A. Samuelson pune accent pe rolul bugetului public în asigurarea stabilității activităților economico-sociale ale perioadei moderne.

Samuelson (1977, p. 264) afirma că „impozitele furnizează statului resursele necesare achiziționării de bunuri publice. Impozitele servesc, în egală măsură, la finanțarea cheltuielilor de transfer, adică a cheltuielilor destinate ajutoarelor sociale, care modifică repartiția venitului național.”⁷ În consecință, modul de stabilire a obligațiilor fiscale influențează repartiția finală a veniturilor indivizilor.

Potrivit opiniei lui Samuelson, măsurile de politică fiscală și bugetară pot să aducă modificări importante nivelului de echilibru. Astfel,

⁷ Preluare după Oprea F., „Consolidarea bugetară și creșterea economică”, publicată în „Studii și cercetări fiscal-bugetare”, Vol. 3, Editura Academiei Române, pg. 483;

aplicarea unei politici fiscal-bugetare necorespunzătoare, poate conduce la imposibilitatea evoluției ciclului economic. În caz contrar, o politică adaptată situațiilor economice conjuncturale, contribuie la atenuarea dezechilibrelor înregistrate și la restabilirea climatului de stabilitate.

În contextul cercetărilor sale, sistemul stabilizatorilor fiscali automați deține o relevanță deosebită. Acțiunea stabilizatorilor automați, considera Samuelson, contribuie la consolidarea bugetară, însă nu reprezintă soluția rezolvării absolute a dezechilibrelor. Practic, în funcție de fazele ciclului economic, nivelul impozitelor și al cheltuielilor publice poate conduce la următoarele situații:

- obținerea unui excedent bugetar în faza de creștere a ciclului economic;
- obținerea unui deficit bugetar, dacă ciclul economic se află în recesiune;
- diminuarea sau sporirea stocului de numerar al indivizilor în perioadele de bunăstare sau declin;
- influențarea deciziilor de natură politică.

1.2. Repere ale modelelor teoretice privind echilibrul economic general

Dezvoltarea modelului simplu de creștere keynesian a presupus încorporarea elementelor fiscale și bugetare. Astfel, devine posibilă analiza consecințelor pe termen lung a aplicării unei politici fiscale expansioniste.

În noul cadru de analiză, ipotezele modelului devin:

- Creșterea veniturilor guvernamentale printr-un impozit pe venit cu o rată τ , cheltuielile guvernamentale sunt G , iar cheltuielile cu investiții publice sunt I_G ;

- Guvernul echilibrează bugetul său și nu are datorii, astfel încât:

$$\tau Y = G + I_G, \quad (3)$$

- Nivelul investițiilor guvernamentale, ca procent din PIB, este θ , conform relației:

$$I_G = \theta Y, \quad (4)$$

- Guvernul stabilește rata de impozitare și ajustează cheltuielile guvernamentale, G , pentru a satisface ecuația (3);

Modificările de politică fiscală, în principal în ceea ce privește o modificare în parametrul θ , implică substituirea între investițiile guvernamentale și cheltuielile de consum guvernamentale.

Economiile private sunt presupuse a fi o fracțiune s a venitului disponibil, astfel încât nivelul consumului real este dat de relația:

$$C = (1 - s)(1 - \tau)Y, \quad (5)$$

Iar, investițiile private sunt complementare investițiilor guvernamentale.

Presupunând că economia este închisă, echilibrul pieței bunurilor impune realizarea egalității ca:

$$Y = (1 - s)(1 - \tau)Y + I + G + I_G, \quad (6)$$

Valoarea de echilibru pe termen scurt a nivelului de utilizare a capacității este dată de relația:

$$u = \frac{\gamma}{s(1 - \tau) - \gamma_1 - \gamma_2 \theta}, \quad (7)$$

Nivelul de echilibru al utilizării capacității crește odată cu nivelul investițiilor „autonome”, γ , scade cu rata de economisire (paradoxul economisirii), crește cu rata de impozitare, τ , precum și cu creșterea ponderii investițiilor în producție.

Creșterea ratei de impozitare are un efect expansionist, deoarece, ipoteza unui buget echilibrat presupune că: o rată de impozitare mai mare