

FINANȚE PUBLICE

CRISTINA RODICA GRADEA

FINANȚE PUBLICE



EDITURA UNIVERSITARĂ
București, 2012

Colecția ȘTIINȚE ECONOMICE

Referenți științifici: Conf. univ. dr. Paul Tănăsescu
Conf. univ. dr. Șerbănescu Cosmin

Redactor: Gheorghe Iovan
Tehnoredactor: Ameluța Vișan
Coperta: Angelica Mălăescu

Editură recunoscută de Consiliul Național al Cercetării Științifice (C.N.C.S.)

Descrierea CIP a Bibliotecii Naționale a României
GRADEA, CRISTINA-RODICA

Finanțe publice / Cristina Rodica Gradea. - București :
Editura Universitară, 2012
Bibliogr.
ISBN 978-606-591-593-0

336.13

DOI: (Digital Object Identifier): 10.5682/9786065915930

© Toate drepturile asupra acestei lucrări sunt rezervate, nicio parte din această lucrare nu poate fi copiată fără acordul Editurii Universitare

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

Distribuție: tel.: 021-315.32.47 / 319.67.27 / 0744 EDITOR / 07217 CARTE
comenzi@editurauniversitara.ro
O.P. 15, C.P. 35, București
www.editurauniversitara.ro

CUPRINS

1. Finanțe publice – Concept, evoluție, conținut, funcții	7
1.1. Conceptul de finanțe publice	7
1.2. Evoluția finanțelor publice	10
1.3. Conținutul economic al finanțelor publice	14
1.4. Funcțiile finanțelor publice	17
1.4.1. Funcția de repartiție	17
1.4.2. Funcția de control	22
1.5. Rolul finanțelor publice în economia de piață	24
2. Obiectul, metoda finanțelor publice	27
2.1. Obiectul finanțelor publice	27
2.2. Metoda de studiu a finanțelor publice	28
3. Sistemul cheltuielilor publice	30
3.1. Conținutul cheltuielilor publice	30
3.2. Clasificarea cheltuielilor publice	35
3.3. Nivelul, structura și dinamica cheltuielilor publice	41
3.3.1. Nivelul cheltuielilor publice	41
3.3.2. Structura cheltuielilor publice	43
3.3.3. Dinamica cheltuielilor publice	44
3.4. Factorii care influențează creșterea cheltuielilor publice	48
3.5. Cheltuielile publice pentru acțiuni social-culturale	49
3.6. Asigurările sociale	50
3.7. Asigurările sociale pentru sănătate	52
3.8. Cheltuielile publice pentru obiective și acțiuni economice, pentru protecția mediului și pentru cercetare-dezvoltare	54
3.9. Cheltuielile pentru servicii publice generale, ordine publică, siguranță națională și apărare	57

4. Sistemul resurselor financiare publice	59
4.1. Conținutul resurselor financiare publice	59
4.2. Structura resurselor financiare publice	61
4.3. Noțiuni generale privind impozitele	69
4.3.1. Conținutul și rolul impozitelor	69
4.3.2. Elementele tehnice ale impozitelor	74
4.3.3. Principiile impunerii	80
4.3.4. Așezarea impozitelor	87
4.3.5. Clasificarea impozitelor	91
5. Impozitele directe	95
5.1. Caracterizare generală	95
5.2. Impozitele reale	96
5.3. Impozitele personale	98
5.3.1. Impozitul pe venit	99
5.3.1.1. Impozitul pe venitul persoanelor fizice în România	101
5.3.2. Impozitele pe avere	105
5.4. Dubla impunere juridică internațională	109
6. Impozitele indirecte	116
6.1. Caracterizare generală	116
6.2. Taxele de consumație	119
6.2.1. Taxele generale pe vânzări	120
6.2.2. Taxele speciale de consumație (accize)	128
6.3. Venituri din monopoluri fiscale	130
6.4. Taxele vamale	131
6.5. Taxele de timbru	136
Bibliografie	140

1. FINANȚE PUBLICE – CONCEPT, CONȚINUT, FUNCȚII

- 1.1. Conceptul de finanțe publice
- 1.2. Evoluția finanțelor publice
- 1.1 Conceptul de finanțe publice
- 1.2 Evoluția finanțelor publice
- 1.3. Conținutul economic al finanțelor publice
- 1.4. Funcțiile finanțelor publice
 - 1.4.1. Funcția de repartitie
 - 1.4.2. Funcția de control
- 1.5. Rolul finanțelor publice în economia de piață

1.1. Conceptul de finanțe publice

Finanțele publice constituie o componentă importantă a vieții social-economice a fiecărei țări, iar impactul lor asupra economiei naționale are conotații atât în dimensiunile și distribuiriile Produsului Intern Brut (P.I.B.), cât și în modul concret de realizare a acestui 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 P.I.B. 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 diferitelor 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 nr. 1.1.

Tabelul nr. 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:	
FINANȚELE PUBLICE	FINANȚELE PRIVATE
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.	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.

Statul poate lua anumite măsuri în legătură cu moneda națională, în care se constituie fondurile publice.	Întreprinderile private nu pot influența în mod legal această monedă pe care și ele o folosesc.
Finanțele publice sunt folosite în scopul satisfacerii nevoilor generale ale societății.	Finanțele private sunt puse în slujba realizării de profit de către întreprinzătorii individuali.
Gestiunea finanțelor publice este supusă dreptului public.	Gestiunea financiară a întreprinderilor urmează regulile dreptului comercial.

Conceptiile specialiștilor privind finanțele sunt diferite. Astfel, finanțele sunt considerate¹ ca fiind, după caz:

- fonduri bănești la dispoziția statului;
- bani și bunuri utilizate pentru funcționarea instituțiilor publice;
- mijloace de intervenție a statului în economie (impozite, împrumuturi, alocații bugetare, subvenții și alte pârgii sau instrumente cu ajutorul cărora statul intervine în viața economică);
- ansamblul activității desfășurate de sectorul public al economiei;
- relații sociale, de natură economică, care apar în procesul constituirii și repartizării fondurilor publice etc.

În realitate, 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. Prin urmare, **finanțele publice reprezintă relațiile**

¹ Văcărel I, **Finanțe publice**, Ed. a IV-a, E.D.P., București, 2003, pag. 31

apărute în procesul de asigurare și repartizare a fondurilor necesare statului, exprimate în formă bănească (valorică).

1.2. Evoluția finanțelor publice

În vorbirea curentă, ca și în literatura de specialitate, se utilizează diverse expresii care fac parte din familia cuvântului finanțe, în sensuri apropiate sau diferite, după caz: finanțe, finanțe publice, finanțe private ș.a.

Cuvântul **finanțe**² provine de la latinescul *finare*, care înseamnă, în sens general, a termina, a încheia și în sens restrâns, a aranja o afacere, a termina un diferend prin mijlocirea banului, o acțiune judecătorească sau o hotărâre a justiției în legătură cu o plată de bani.

În secolele al XIII-lea și al XIV-lea s-au folosit expresiile **finantio**, **financias** și **financia pecuniria**, cu sensul de plată în bani. În secolul al XV-lea, în **Franța**, se foloseau expresiile **hommes de finances** și **financiers** pentru denumirea arendașilor de impozite și a persoanelor care încasau impozitele regelui, **finance** pentru suma de bani, venit al statului, **financies** pentru denumirea întregului patrimoniu al statului.

În **Germania**, în secolele al XV-lea – al XVII-lea, se utilizau termenii **finanz**, care desemna plată în bani și **finanzer**, care desemna pe cămătar.

În **țara noastră**, încă din secolul al XIX-lea, s-a folosit noțiunea de **fisc**, care denumea organul financiar care încasa impozitele, taxele, amenzile, etc.

² Văcărel I, **Finanțe publice**, Ed. a IV-a, E.D.P., București, 2003, pag. 32

De-a lungul anilor, conceptul de finanțe a evoluat continuu. În această evoluție se conturează două etape distincte:

- prima corespunde, în linii generale mașinismului, capitalismului ascendent (secolele al XVIII-lea – al XX-lea),
- iar ce-a de-a doua corespunde dezvoltării monopolurilor (secolul al XX-lea, mai ales după marea recesiune economică mondială din 1929-1933).

Conceptiile din prima etapă sunt considerate **clasice**, iar cele din etapa următoare, **moderne**.

Conceptiile clasice reflectă doctrina liberală predominantă în perioada capitalismului ascendent, potrivit căreia activitatea economică trebuie să se desfășoare în conformitate cu principiul laissez-faire, laissez-passer, urmărindu-se evitarea oricărei intervenții din partea autorității publice care ar putea perturba inițiativa privată, libera concurență, acțiunea legilor obiective ale pieței. Statul se limitează la sarcinile sale tradiționale vizând menținerea ordinii sale interne, apărarea țării și întreținerea de relații diplomatice cu alte state, iar cheltuielile publice se restrâng la minimum. În această concepție sarcina finanțelor publice consta în asigurarea resurselor necesare întreținerii instituțiilor publice, funcționării normale a acestora; impozitele, împrumuturile și celelalte metode de procurare a resurselor financiare trebuind utilizate astfel încât să aibă caracter neutru, să nu modifice relațiile social-economice existente. Păstrarea echilibrului între veniturile și cheltuielile bugetare era considerată drept o cerință fundamentală a bunei gestiuni, cheia de boltă a finanțelor publice. Apariția deficitului bugetar generator de inflație era considerată un fenomen nedorit, cu efecte negative asupra funcționării normale a mecanismului economic.

În concluzie, principiile formulate de către adepții doctrinei liberale care au stat la baza finanțelor publice în concepția economiștilor clasici pot fi sintetizate³ astfel:

cheltuielile publice, restrânse la minimum, ar trebui să acopere, pe seama contribuției generale, numai costurile serviciilor, instituțiilor și lucrărilor publice strict necesare societății și pe care piața nu le poate furniza;

dat fiind caracterul neproductiv al armatei, flotei, al muncii prestate de judecători, polițiști și alți agenți publici, cheltuielile publice conduc la diminuarea capitalului productiv al țării;

cheltuielile publice ar trebui finanțate pe seama impozitelor suportate de membrii comunității numai în măsura în care ele se fac în interesul general al societății și nu pot fi integral acoperite de către beneficiarii direcți ai serviciilor prestate de instituțiile publice;

impozitele constituie un rău, deoarece influențează procesul reproducției și afectează acumularea de capital productiv, dar răul acesta este necesar deoarece asigură colectarea resurselor necesare finanțării cheltuielilor publice indispensabile societății;

veniturile bugetare curente ar trebui să acopere în fiecare an cheltuielile publice, deoarece deficitul bugetar obligă statul să apeleze la emisiunea de bani sau să contracteze împrumuturi pentru scopuri neproductive;

apelul la împrumuturi este nefast deoarece conduce la creșterea datoriei publice care antrenează cheltuieli bugetare suplimentare cu plata dobânzilor aferente, constituind o povară pentru generațiile viitoare.

În această epocă în care prevala doctrina liberalismului economic, preocuparea specialiștilor era orientată cu precădere

³ Văcărel I, **Finanțe publice**, Ed. a IVa, E.D.P., București, 2003, pag. 33

spre problemele procurării resurselor necesare statului, utilizării lor cu spirit de economie, repartizării sarcinilor fiscale pe categorii de plătitori, contractării și rambursării împrumuturilor, întocmirii și executării echilibrate a bugetului, respectării anumitor reguli care țin de disciplina financiară și de buna gestionare a fondurilor, **conceptul de finanțe avea un pronunțat caracter juridic.**

După această perioadă, adică spre sfârșitul sec. al XIX-lea, începutul sec. al XX-lea și mai ales după recesiunea din perioada 1929-1933, se afirmă tot mai mult **concepția intervenționistă**, potrivit căreia autoritatea publică este chemată să joace un rol activ în viața economică, să influențeze procesele economice, să corecteze evoluția ciclică, să prevină crizele sau cel puțin să le limiteze efectele negative. Această modificare de poziție a fost determinată de adâncirea contradicțiilor interne și externe ale modului de producție capitalist și de necesitatea găsirii de soluții la problemele complexe cu care era confruntată economia națională. Este apreciată și încurajată intervenția statului în economie prin măsuri ca:

- acordarea de subvenții și de facilități întreprinderilor private,
- acțiuni pentru combaterea șomajului,
- acțiuni pentru restabilirea echilibrului general economic vremelnic perturbat,
- acțiuni pentru redresarea economiei stagnante, etc.

Pentru statul modern, finanțele publice nu mai sunt un simplu mijloc de asigurare a acoperirii cheltuielilor sale, ci **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. Obiectul cercetării se deplasează spre analiza mijloacelor de

intervenție a statului prin intermediul cheltuielilor și al veniturilor publice.

În ultimele decenii ale secolului al XX-lea s-au afirmat cu tot mai multă vigoare concepțiile neolibérale, care susțin retragerea statului din economie, renunțarea acestuia la folosirea impozitelor, taxelor, subvențiilor de la buget și a altor instrumente financiare și monetare de influențare a activității economice, lăsarea pieței să se autoregleze prin mijloacele sale specifice.

1.3. Conținutul economic al finanțelor publice

Pentru satisfacerea nevoilor generale ale societății este necesară constituirea unor importante fonduri bănești la dispoziția autorităților publice. Mobilizarea resurselor bănești la dispoziția statului are loc pe seama P.I.B. sau a venitului național (V.N.) prin **transfer de resurse** și implicit de **putere de cumpărare**, de la persoane fizice și juridice la dispoziția organelor administrației de stat, centrale și locale. De la aceste fonduri se efectuează transferuri de putere de cumpărare către diverși beneficiari – persoane fizice și juridice.

Prin urmare, **au loc fluxuri de resurse bănești în dublu sens – către și de la fondurile publice – ceea ce generează anumite relații sociale între participanții la acest proces** și anume:

relațiile care apar între participanții la procesul **de constituie** a fondurilor de resurse financiare și anume: agenții economici, indiferent de forma de proprietate, care desfășoară activitate în scop lucrativ și membrii societății luați în mod individual, ca cetățeni ai statului care realizează venituri, pe de o parte și colectivitate, reprezentată prin stat, pe de altă parte;

relațiile care apar în procesul **de distribuie** a fondurilor publice între colectivitate, reprezentată prin stat, pe de o

parte și beneficiarii acestor fonduri: întreprinderi, instituții publice, membri ai societății luați în mod individual, ca cetățeni care încasează pensii, alocații pentru copii, ajutoare, burse și alte indemnizații, pe de altă parte.

Relațiile sociale (1 și 2) apărute în procesul mobilizării și repartizării fondurilor de resurse bănești din economie sunt prin natura lor **relații economice, legate indisolubil de repartitia PIB**. În condițiile existenței producției de mărfuri și ale acțiunii legii valorii, repartitia celei mai mari părți a produsului creat în economia națională se face prin intermediul banilor, iar relațiile economice de mai sus sunt exprimate în formă bănească (valorică), adică sunt **relații financiare** sau pe scurt **finanțe**.

Finanțele publice reprezintă relațiile economice exprimate valoric (prin intermediul banilor) care apar în procesul repartitiei PIB în legătură cu satisfacerea nevoilor colective ale societății.

Trebuie precizat că **nu toate relațiile bănești care apar în procesul repartitiei și circulației P.I.B. sunt**, concomitent și **relații financiare**. Sfera **finanțelor** este mai îngustă decât cea a relațiilor bănești și **cuprinde numai relațiile bănești care exprimă un transfer de valoare**, nu și pe cele care reflectă o schimbare a formelor valorii. **Transferul de valoare are caracterul de transfer de putere de cumpărare și se efectuează fără contraprestație directă**. Un agent economic care a vărsat la bugetul de stat o sumă de bani cu titlul de impozit pe profit nu are dreptul să solicite statului nici rambursarea acestuia și nici o altă prestație de valoare egală. Un liber profesionist care a vărsat la buget o sumă de bani cu titlul de impozit pe venit nu dobândește prin aceasta nici un drept de creanță asupra statului; Sumele primite de la buget de

la persoana în cauză, cu titlu de alocație de stat pentru copii, pensie de asigurări sociale, etc., nu au nici o legătură directă cu impozitul plătit de aceasta.

Transferul de valoare care se realizează prin actul de vânzare-cumpărare a unor bunuri reflectă o schimbare a formelor valorii, din forma marfă în forma bani sau invers, deci nu reprezintă transfer fără contraprestație de putere de cumpărare. Salarizarea muncii presupune de asemenea un schimb de echivalente și nu un transfer de putere de cumpărare fără contraprestație. În asemenea cazuri, transferul de valoare adăugată dă naștere la relații bănești, dar acestea nu constituie relații financiare.

Între relațiile financiare și relațiile bănești legate de schimbarea formelor valorii există o strânsă legătură, cele dintâi fiind condiționate de îndeplinirea celor din urmă. Astfel, plata salariului constituie o premisă a prelevării la buget a unei părți din venitul unui muncitor ori funcționar sub formă de impozit pe salariu și contribuții aferente la diferite fonduri publice.

După modalitatea în care se realizează transferul de valoare, în cadrul relațiilor financiare se particularizează:

- **relațiile care exprimă un transfer de resurse bănești fără echivalent și cu titlu nerambursabil** (sunt relații financiare clasice care sunt reflectate în bugetul de stat, bugetele locale, bugetul asigurărilor sociale de stat sau în anumite fonduri publice extrabugetare; **finanțele publice**);
- **relațiile care exprimă un împrumut de resurse bănești pe o perioadă de timp determinată, pentru care se percepe dobândă** (acestea sunt **relații de credit**, mijlocite de bănci sau de alte instituții specializate);

- **relațiile care exprimă, după caz, un transfer obligatoriu sau facultativ de resurse bănești, în schimbul unei contraprestații care depinde de producerea unui fenomen aleatoriu** (aceste relații apar în procesul constituirii și repartiției fondurilor **de asigurări** de bunuri, de persoane și de răspundere civilă, a fondului pentru ajutor de șomaj etc.);
- **relațiile care apar în procesul mobilizării și repartizării resurselor bănești la dispoziția unităților economice** în vederea desfășurării activității economice și a dezvoltării acestora, pe seama veniturilor realizate, a creditelor bancare, a vânzării de acțiuni, a emiterii de obligațiuni sau pe alte căi (acestea sunt denumite **finanțe ale întreprinderii**).

În literatura de specialitate, ca și în vorbirea curentă, noțiunea de **finanțe** este folosită în dublu sens:

- a) **în sens larg**, ea cuprinde toate categoriile de relații arătate mai sus;
- b) **în sens restrâns**, ea cuprinde numai relațiile financiare având la bază principiile prelevării fără contraprestație la fondurile publice de resurse bănești și al alocării acestora cu titlu nerambursabil către diverși beneficiari, **adică finanțele publice**. În această din urmă interpretare, creditul, asigurările și finanțele întreprinderilor nu intră în sfera finanțelor publice.

Prin urmare, finanțele întreprinderilor, creditul, asigurările ca și finanțele publice deservesc procesul reproducției lărgite, contribuind, decisiv, la satisfacerea nevoilor generale ale societății.

În cele ce urmează ne vom ocupa de **finanțele publice**, care **sunt legate de constituirea și repartizarea fondurilor de resurse financiare la dispoziția autorităților publice**.

1.4. Funcțiile finanțelor publice

1.4.1. Funcția de repartitie

Misiunea socială a finanțelor publice se înlăptuiește prin funcțiile pe care le exercită și anume:

- **funcția de repartitie;**
- **funcția de control.**

Funcția de repartitie a finanțelor publice cuprinde **două faze**, distincte, dar organic legate între ele, și anume:

constituirea fondurilor publice și distribuirea fondurilor publice

1. Constituirea fondurilor publice se realizează în procesul distribuirii și redistribuirii P.I.B., între diverse persoane fizice și juridice, pe de o parte, și stat, pe de alta.

La constituirea acestor fonduri participă, în proporții diferite, în raport cu capacitatea lor financiară:

- unitățile economice, indiferent de forma juridică de organizare a acestora și de forma de proprietate asupra capitalului social;
- instituțiile publice și unitățile din subordinea acestora;
- populația;
- persoanele fizice și juridice rezidente în străinătate, dar care realizează venituri în țara considerată.

Participarea la constituirea fondurilor publice de resurse financiare îmbracă forme diferite, și anume:

- impozite, taxe, contribuții la asigurările sociale și la alte fonduri speciale, amenzi, penalități, vărsăminte din veniturile instituțiilor publice;
- redevențe și chirii din concesiuni și închirieri de terenuri și alte bunuri proprietate de stat;

- venituri din valorificarea unor bunuri proprietate de stat și a bunurilor fără stăpân;
- împrumuturi de stat permise de la persoane fizice și juridice;
- rambursări ale împrumuturilor de stat acordate;
- dobânzi aferente împrumuturilor acordate;
- donații, ajutoare, resurse permise cu titlu nerambursabil și alte transferuri permise;
- alte venituri.

Așadar, constituirea fondurilor publice se realizează în procesul distribuirii și redistribuirii PIB, între diverse persoane juridice și fizice, pe de o parte, și stat, pe de alta.

- 2. Distribuirea fondurilor publice de resurse financiare** constă în repartizarea acestora pe beneficiari, persoane fizice și juridice, după ce s-au inventariat nevoile sociale, respectiv cererea de resurse financiare de la fondurile publice în anul de referință. Datorită faptului că cererea de resurse financiare este mai mare decât oferta, este necesar ca autoritățile publice competente să trieze și să ierarhizeze cererile organelor centrale și locale în funcție de importanța pe care o reprezintă unele în raport cu celelalte.

Distribuirea acestor fonduri reprezintă, de fapt, **dimensionarea volumului cheltuielilor publice pe destinații**, și anume pentru:

- învățământ, cultură, sănătate;
- asigurări sociale și protecție socială;
- gospodărie comunală și construcții de locuințe;
- apărare națională;
- ordine publică;
- acțiuni economice;
- alte acțiuni;

- datorie publică.

În cadrul fiecărei destinații, resursele se defalcă pe beneficiari, obiective și acțiuni. Aceste fluxuri de resurse financiare se prezintă concret sub forma cheltuielilor pentru:

- plata salariilor și a altor drepturi de personal;
- procurări de materiale și plata serviciilor;
- subvenții acordate unor instituții publice și unități economice;
- transferuri către diverse persoane fizice (pensii, alocații, burse, ajutoare etc.);
- investiții etc.

Așadar, **dirijarea resurselor financiare de la fondurile publice către diverși beneficiari se realizează tot în procesul distribuirii și redistribuirii P.I.B.** și are loc între stat și diverse persoane fizice și juridice.

Prin urmare, constituirea și dirijarea fondurilor publice de resurse financiare constituie un proces unitar și neîntrerupt, care se realizează cu ajutorul funcției de repartitie a finanțelor și joacă un rol important în înfăptuirea reproducției sociale lărgite.

Distribuirea și redistribuirea PIB, mijlocite de finanțe, se înfăptuiesc în cadrul aceleiași forme de proprietate (prelevări de resurse de la unitățile de stat la fondurile publice și transferuri de resurse de la aceste fonduri la unități de stat) sau cu schimbarea formei de proprietate (prelevări de resurse de la unități economice private la fondurile publice și de la fondurile publice la întreprinderi private) și de la populație către fondurile publice și de la fondurile publice către populație.

Necesitatea constituirii unor fonduri de resurse financiare la dispoziția statului, în vederea îndeplinirii funcțiilor și sarcinilor sale, se resimte în toate țările, indiferent de gradul

lor de dezvoltare economică, **ceea ce conferă funcției de repartiție un caracter obiectiv.**

În schimb, **distribuirea acestor resurse are un caracter subiectiv**, deoarece depinde de capacitatea organelor decizionale de a percepe și răspunde corect nevoii sociale la un moment dat și de opțiunea forțelor politice aflate la putere.

Pe măsură ce crește volumul fondurilor publice, sporesc și posibilitățile autorităților publice de satisfacere a nevoilor sociale. Minusul de resurse înregistrat de plătitorii de impozite și taxe devine plus de resurse pentru beneficiarii de alocații bugetare pentru investiții, întreținerea și funcționarea instituțiilor, subvenții pentru unele întreprinderi și respectiv pentru beneficiarii de pensii, burse, ajutoare pentru populație. De vreme ce la scară națională volumul resurselor prelevate la fondurile publice este egal cu cel al resurselor distribuite de la acestea, s-ar putea crede că redistribuirea mijlocită de finanțele publice nu influențează procesul reproducerii sociale, nu modifică proporțiile în economia națională. În realitate, chiar în condițiile egalității dintre prelevări și distribuiri, au loc importante mutații între sferele de activitate, între ramurile și subramurile economice, între sectoarele sociale, între zonele geografice și între membrii societății. Aceasta pentru simplul motiv că persoanele fizice și juridice care beneficiază direct sau indirect de pe urma cheltuielilor publice, nu sunt aceleași cu persoanele care au participat la constituirea fondurilor publice. Chiar dacă unele persoane sunt și plătitoare și beneficiare, între sumele cedate statului și cele primite de la acesta, sub formă de bani, servicii sau avantaje în natură, nu există o corespondență. Resursele prelevate la fondurile publice se depersonalizează și nu se mai poate stabili ce destinație au căpătat impozitele încasate de la persoana x sau de la întreprinderea y.

1.4.2. Funcția de control

Funcția de control a finanțelor publice este îndeplinită concomitent cu funcția de repartitie, dar are o sferă de manifestare mult mai largă decât aceasta, deoarece vizează, pe lângă constituirea și repartizarea fondurilor financiare publice, și modul de utilizare a resurselor. Între cele două funcții ale finanțelor publice există **raporturi de intercondiționare**. Această intercondiționare se manifestă prin faptul că repartitia ocazională controlează, iar controlul determină un anumit mod de mobilizare și alocare a resurselor prin repartitie.

Necesitatea funcției de control a finanțelor publice decurge din faptul că fondurile de resurse financiare publice aparțin întregii societăți și că acestea materializează o bună parte din P.I.B.

Controlul statului are o sferă largă de manifestare, cuprinzând toate domeniile vieții sociale care țin de sectorul public și anume: activitatea economică, cultural-educativă, de ocrotire medicală, de asigurări sociale de stat, de apărare națională, de menținere a ordinii publice, de protecție socială, de promovare a relațiilor cu celelalte state ale lumii ș.a. Ca urmare, controlul îmbracă forme diferite, se realizează de organe diferite și folosește instrumente diferite.

Chiar dacă nu în toate cazurile controlul statului favorizează luarea de măsuri care adaugă un plus de valoare patrimoniului public, el împiedică adesea irosirea avutului public, previne efectuarea de cheltuieli ilegale, inoportune sau ineficiente, contribuie la repararea prejudiciului adus avutului public, la instaurarea ordinii și disciplinei în gestionarea banilor și a altor valori publice.

Controlul financiar vizează următoarele aspecte:

- modul de constituire, repartizare și utilizare a fondurilor de resurse financiare publice,

- păstrarea integrității și a bunei gestionări a patrimoniului public,
- încasarea integrală și la timp a creanțelor statului,
- onorarea plăților datorate de către stat terților.

Controlul financiar se exercită în toate fazele reproducerii sociale, astfel:

a) **în faza repartitiei**, urmărește:

- proveniența resurselor care alimentează fondurile publice și destinația acestora;
- nivelul la care se constituie aceste fonduri;
- titlul cu care se mobilizează și cel cu care se repartizează către diverși beneficiari;
- gradul și modul de redistribuire a fondurilor financiare publice între sferele de activitate, sectoarele sociale, membrii societății și între diverse regiuni și zone geografice;
- modul de asigurare a echilibrului între necesarul de resurse financiare și posibilitățile de procurare etc.

Controlul financiar nu se limitează la faza repartitiei, ci se extinde, în amonte de aceasta, asupra producției, iar în aval, asupra schimbului și consumului.

- **în faza producției**, controlul financiar urmărește producția realizată în sectorul public;
- **în faza schimbului**, în sectorul public, controlul urmărește dacă produsele obținute în unitățile economice cu capital de stat se realizează ca mărfuri, dacă oferta corespunde cererii și dacă prețurile mărfurilor, stabilite prin mecanismul pieței, acoperă cheltuielile de producție și circulație și un anumit profit;
- **în faza consumului**, controlul financiar vizează atât consumul productiv al unităților economice cu capital de stat (gradul de valorificare a materiilor prime și a materialelor, rentabilitatea diferitelor produse, cursul de

revenire la export etc.), cât și consumul final al instituțiilor publice (de învățământ, sănătate, cultură, apărare națională etc.).

În țara noastră, **controlul financiar se exercită de organe specializate** ale Curții de Conturi, ale Ministerului Finanțelor Publice, organe specializate ale ministerelor, departamentelor, autorităților publice locale, garda financiară, etc.

1.5. Rolul finanțelor publice în economia de piață

Repartizarea unei părți importante din P.I.B., prin intermediul finanțelor publice, generează anumite efecte utile pentru întreaga societate, pentru unele grupuri sociale sau pentru anumite persoane luate în mod individual. Astfel, prin intermediul finanțelor se derulează acțiuni publice care urmăresc, printre altele:

- sporirea potențialului economic al țării;
- dezvoltarea economică a unor regiuni rămase în urmă;
- asigurarea forței de muncă într-o structură socio-profesională corespunzătoare nevoilor economiei naționale;
- menținerea stării de sănătate a populației cât mai aproape de standardele europene;
- ridicarea gradului de cultură al tuturor membrilor societății;
- asigurarea condițiilor pentru instaurarea și consolidarea unei democrații pluripartidiste;
- respectarea drepturilor omului și ale minorităților naționale;
- îndeplinirea riguroasă a angajamentelor asumate prin tratate, acorduri și convenții bi și multilaterale;
- participarea țării la diviziunea internațională a muncii.

De asemenea, **impactul finanțelor publice asupra economiei se manifestă sub forma redistribuirii veniturilor și averii în rândurile populației, ca și ale întreprinzătorilor.** Prelevările de impozite și taxe de la persoanele fizice și juridice la fondurile publice de resurse financiare, se fac cu titlu definitiv și nerambursabil și diferit de la un contribuabil la altul. **Prin urmare, impozitele și taxele sunt nu numai mijloace de procurare a resurselor necesare statului, dar și instrumente de redistribuire a veniturilor și averii contribuabililor.**

Redistribuirea realizată cu ajutorul impozitelor și taxelor este urmată de o **a doua redistribuire**, înfăptuită pe calea alocațiilor bugetare, subvențiilor și a transferurilor de resurse de la fondurile publice la diverși beneficiari, în scopul sprijinirii, cu prioritate, a celor lipsiți de posibilități materiale sau cu un potențial economic redus.

Autoritățile publice folosesc instrumentele financiare și pentru **a influența procesele economice în scopul înlăturării dezechilibrelor economice.** Astfel, în ipostaza de boom, a ciclului economic, se adoptă măsuri pentru temperarea creșterii economice, iar în cea de recesiune economică se acordă facilități fiscale pentru asigurarea relansării economice.

De asemenea, 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 care au fost încorporate în mecanismul de conducere a economiei. Mai ales după marea criză economică mondială din perioada 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.

Efectele utile ale acțiunilor sociale, economice și de altă natură, finanțate din fondurile publice, nu sunt direct proporționale cu efortul cerut de acestea. Chiar mai mult, greșelile comise de autoritățile publice, însărcinate să stabilească prioritățile și opțiunile în satisfacerea nevoilor sociale pot provoca efecte adverse, ca limitarea progresului social-economic din cauza orientării lor spre acțiuni ineficiente sau neconforme cu nevoile reale ale țării, în perioada considerată. De aceea perfecționarea deciziilor financiare ale autorităților publice constituie o preocupare de cea mai mare actualitate și importanță în toate țările.

Amploarea rolului regulator al autorităților publice în economie diferă de la o țară la alta și de la o perioadă la alta. Intervenția autorităților publice pentru corectarea unor fenomene economice este contestată de către unii economiști pe motiv că economia de piață se poate autoregla, în timp ce alții o consideră inevitabilă și binevenită.