

I. Informații generale

Date de identificare a cursului

Date de contact ale titularului de curs: **Date de identificare curs și contact
tutori:**

Nume: Dan Tudor LAZĂR

Birou: Str. Gen. T. Moșoiu, nr. 71, sala I/6 Finanțe Publice UA2102
UA2102

Telefon: 0264-431.361

Anul II, semestrul I

Fax: 0264-431.361

Curs obligatoriu

E-mail: danlazar@fiu.edu

Tutore: Macarie Felicia Cornelia

Consultații: Marți 11.30 – 13.00

macarie@fspac.ro

În cazul în care studenții care nu pot să se prezinte la consultații pot să contacteze profesorul sau tutorele prin email și vor primi răspuns în timp optim. Informațiile legate de data și locul susținerii examenului, vor fi comunicate și prin intermediul secretariatului ID.

Condiționări și cunoștințe prerechizite

Înscrierea la acest curs nu este condiționată de parcurgerea și promovarea nici unei alte discipline. Cu toate acestea, pentru parcurgerea cu succes a acestui curs este recomandat ca studentul să fie familiarizat cu termenii economici de bază parcurși la disciplina de Economie politică. Scopul final al acestui curs este ca studentul să cunoască conceptele principale din domeniul finanțelor publice și să acumuleze unor cunoștințe de baza din segmentul finanțelor publice, care să aibă aplicabilitate în practică;

Descrierea cursului

Se urmărește inițierea studenților în înțelegerea unor aspecte teoretice și practice ale teoriei finanțelor și bugetelor publice. Obiectivul principal al cursului este reprezentat de dobândirea de către studenți a unor cunoștințe detaliate despre teoria și politica bugetară, metodele de elaborare a bugetului, impozit ca principal venit al statului.

Organizarea temelor în cadrul cursului

În organizarea temelor de curs a fost avută în vedere următoarea structură. 1) Primul parte a suportului de curs analizează problematica legată de Teoria și Politica Bugetară. Această temă are ca și obiectiv familiarizarea studenților cu cel mai important element al finanțelor publice, bugetul statului. Se începe cu sensurile

tradiționale ale noțiunii pentru ca apoi să se ajungă la complexitatea ei de astăzi. Înțelegerea noțiunii de buget nu se poate face decât cu aprofundare principiilor ce stau la baza acestui instrument: conținutul principiilor, importanța lor, aplicabilitate în perioada clasică și astăzi, derogări, abateri, încălcări ale principiilor. Familiarizarea cu conținutul, rolul și importanța diferitelor etape ale procesului prin care trece bugetul de la intenție la realizare faptică. În final se insistă pe aprofundarea noțiunii de buget, cu structura sa, cu locul și rolul special ce revin bugetelor locale.

2) A doua parte a suportului de curs analizează Impozitul ca și principal venit al bugetului statului. Această temă are ca și obiectiv deslușirea celui mai important venit al bugetului statului, cel mai prezent element economic al vieții noastre cotidiene - impozitul. Se începe cu noțiunea de impozit, trăsăturile și caracteristicile sale, cu evoluția lor în timp. Un element esențial în înțelegerea impozitului îl reprezintă elementele tehnice, elemente ce dau substanță fiecărui impozit în parte. Aceste elemente tehnice sunt de importanță maximă atât pentru beneficiarul impozitului cât și pentru contribuabil. În ultima parte a materialului se prezintă regulile ce guvernează impozitele și impozitarea – interpretările diferite date principiilor de-a lungul timpului, variante, condiții de realizare, etc.

Formatul și tipul activităților implicate de curs

De-a lungul semestrului, studentul va trebui să participe la activitățile de predare care vor avea de-a lungul semestrului și care vă vor fi anunțate din timp de către secretariatul ID. Chiar dacă prezența la curs nu este obligatorie, aceasta va contribui la o mai bună înțelegere a conceptelor cheie și a cerințelor pentru elaborarea lucrării de sfârșit de semestru pe care fiecare student va trebui să o predea. La sfârșitul semestrului studentul va susține un examen care va consta într-un examen scris (redacțional) care va reprezenta 100% din nota finală.

Materiale bibliografice obligatorii

Surse bibliografice obligatorii

1. Lazăr D. T., Zai P. (2008), *Finanțe publice*, suport de curs, Editura Accent Cluj-Napoca;
2. Văcărel I., Bistriceanu G., Anghelache G., Bodnar M., Bercea F., Mosteanu T., Georgescu F. (2006), *Finanțe publice*, Editura Didactică și Pedagogică, București;
3. Stiglitz, Joseph, E. (2000), *Economics of the Public Sector*, 3rd Edition, Editura Norton & Co., New York;
4. Stillman R.,(1994), *Public Administration*, Houghton Mifflin Company, Boston;
5. Harvey R. (2002), *Public Finance*, Editura McGraw Hill, New York;
6. Fisher R. (1987), *State and local public finance*, Editura Scot Foresman, Londra;
7. Pigou, A.C. (1947), *A study in public finance*, MacMillan, London;
8. Muzellec, R. (1993) *Finances Publiques*, Editura Dalloz, Paris;

Materiale și instrumente necesare pentru curs

Pentru parcurgerea cu succes a acestui curs nu este nevoie de materiale și instrumente suplimentare. Suportul de curs va fi suficient pentru participarea la acest curs. Dacă doriți pe lângă suportul de curs, în plus, puteți să vă ajutați de notițele luate de dumneavoastră la întâlnirile programate la această disciplină și eventual de prezentările power-point care vor fi folosite de către profesor în activitățile de predare.

Calendar al cursului

În cadrul primelor întâlniri cu profesorul vor fi parcurse următoarele teme de curs:

1. Aspecte generale legate de buget. Definiție, istoric, semnificații, tipuri de bugete. Abordări teoretice.
2. Evidențierea noțiunilor de excedent, echilibru și deficit bugetar.
3. Studierea și înțelegerea principiilor bugetare.
4. Identificarea excepțiilor de la unele principii bugetare.
5. Actori și instituții implicate în procesul bugetar.
6. Etapele procesului bugetar.

În cadrul următoarelor întâlniri vor fi abordate următoarele teme:

1. Aspecte conceptuale legate de impozit. Abordări teoretice.
2. Principalele caracteristici ale impozitelor.
3. Cunoșterea și înțelegerea elementelor tehnice ale impozitelor.
4. Studierea principalelor tipuri de impozite.
5. Aprofundarea cunoștințelor legate de principiile impunerii.
6. Recapitulare

Întâlnirile vor avea loc în sediul Facultății de Științe Politice, Administrative și ale Comunicării. Orarul și sălile vor fi anunțate prin e-mail de către secretariatul ID. Data examenului final va fi anunțată la ultima întâlnire cu profesorul și va fi transmisă prin email de către secretariatul ID.

Politica de evaluare și notare

Nota finală va fi formată 90 % examen scris susținut la sfârșitul semestrului, 10% un punct din oficiu. Dacă studentul nu poate promova examenul la prima evaluare, se prezintă în sesiunea de restanțe. Orice întrebări despre modul de întocmire și evaluare a lucrărilor pot fi adresate profesorului sau tutorelui prin e-mail sau în timpul orelor de consultații. Studenții care doresc pot să se prezinte în sesiunea de restanțe pentru mărirea notei.

Elemente de deontologie academică

În cadrul acestui curs vor fi aplicate următoarele elemente de deontologie. În timpul examenului, acei studenți care încearcă să copieze sau să vorbească cu colegii lor, vor fi atenționați o dată să înceteze comportamentul nedorit și a doua oară vor fi scoși afară din examen. În cazul în care în locul unui student se prezintă o persoană neautorizată, aceasta va fi scoasă afară din examen și apoi studentul în locul căruia s-a prezentat persoana neautorizată la examen va fi chemat în fața comisiei de etică a facultății care va decide sancționarea acestuia. Pentru a se evita astfel de situații, la sfârșitul examenului, când studenții vor preda foaia de examen, li se va solicita să prezinte carnetul de student. De asemenea, ei vor trebuie să semneze într-un tabel că au fost prezenți la examen.

Studenți cu dizabilități

Facultatea oferă studenților cu dizabilități motorii posibilitatea de a avea acces la sălile de curs. Clădirea este prevăzută cu un lift care permite accesul la etajul IV al clădirii acolo unde este situat și secretariatul ID. Dacă un student cu dizabilități motorii nu poate ajunge în sala în care se susține examenul, acesta poate susține examenul într-o sală aflată la parterul facultății. În plus, există disponibilitate din partea profesorului și tutorelui să ofere consultații într-un loc accesibil pentru student sau să comunice prin telefon. În cazul în care un student se confruntă cu alte tipuri de dizabilități, îl rugăm să ne contacteze.

Strategii de studiu recomandate

Parcurgerea acestui curs necesită aproximativ între 60 - 70 de ore pentru pregătirea pentru examen și pentru elaborarea lucrării de sfârșit de semestru. Ca și strategie de studiu pentru examenul scris este important să se pornească învățarea notițelor luate la întâlnirile avute pe parcursul semestrului. Este important să se acorde atenție clasificărilor, definițiilor și caracteristicilor principale.

1. TEORIE ȘI POLITICĂ BUGETARĂ

Obiective și scopul modulului:

Această temă are ca și obiectiv familiarizarea studenților cu cel mai important element al finanțelor publice, bugetul statului. Se începe cu sensurile tradiționale ale noțiunii pentru ca apoi să se ajungă la complexitatea ei de astăzi. Înțelegerea noțiunii de buget nu se poate face decât cu aprofundare principiilor ce stau la baza acestui instrument: conținutul principiilor, importanța lor, aplicabilitate în perioada clasică și astăzi, derogări, abateri, încălcări ale principiilor. Familiarizarea cu conținutul, rolul și importanța diferitelor etape ale procesului prin care trece bugetul de la intenție la realizare faptică. În final se insistă pe aprofundarea noțiunii de buget, cu structura sa, cu locul și rolul special ce revin bugetelor locale. Modulul este foarte important pentru cursant, încercând să crească abilitățile cursantului în înțelegerea și aplicarea cu succes a cunoștințelor și metodelor legate de politicile bugetare.

Problematica modulului:

- 1.1. Conținutul tradițional și semnificația modernă a bugetului⁵
- 1.2. Principiile bugetare⁸
 - 1.2.1. Universalitatea bugetului ⁹
 - 1.2.2. Principiul unității bugetului
 - 1.2.3. Principiul anualității bugetului
 - 1.2.4. Principiul neafectării veniturilor
 - 1.2.5. Principiul specializării bugetare
 - 1.2.6. Principiul realității bugetului
 - 1.2.7. Principiul echilibrului bugetului
- 1.3. Procesul bugetar
 - 1.3.1. Elaborarea proiectului de buget
 - 1.3.2. Execuția bugetului
 - 1.3.3. Controlul bugetar
- 1.4. Sistemul bugetar

Bibliografie opțională:

1. Atkinson Anthony B., Stiglitz Joseph, „Lectures on Public Economics”, Mc Graw Hill Book, New York, 1982
2. Axelrod Donald, „Budgeting for Modern Government”, Ed. St. Martin’s Press, New York, 1995
3. Baker Samuel H., Elliot Catherine, “Readings in Public Sector Economics”, D.C. Heath and Company, Lexington, 1990
4. Basno Cezar, „Introducere în teoria finanțelor publice”, Centrul editorial A.S.E., București, 1994
5. Bălănescu R., ș.a., „Sistemul de impozite”, Ed. Economică, București, 1993.
6. Condor I., „Drept Financiar”, Ed. Monitorul Oficial, București 1994,
7. Francis Demier, „Istoria politicilor sociale”, Ed. Institutul European, 1998
8. Genreux Jacques, „Politici economice”, Ed. Institutul European, 1998
9. Gheorghe Manolescu (coordonator), „Politici economice”, Ed. Economică, București
10. Harold M. Groves, „Financing Government”, 6-ed., Winston, New York, 1964
11. Hicks Ursula, „Public Finance”, ed.3-a, Cambridge University Press, 1968
12. Inceu Adrian Mihai, colaborare, „Administrație publică”, Ed. Accent, Cluj-Napoca, 2000
13. Inceu Adrian Mihai, colaborare, „Managementul financiar al comunităților locale”, Ed. Gewalt, Cluj, 2000
14. Paysant Andre, „Finances publiques”, 2-ed Masson Paris, 1988.
15. Văcărel Iulian., ș.a., „Finanțe publice”, E.D.P., București, ed. 1999.

1.1. Conținutul tradițional și semnificația modernă a bugetului

Obiective:

- *formarea unei viziuni asupra problematicii bugetare*
- *familiarizarea cu aspectele teoretice ale domeniului*
- *prezentarea evoluției istorice a conceptului*

Noțiuni cheie: buget, buget de stat, venituri bugetare, cheltuieli bugetare

Bugetul statului este un element al finanțelor, de o importanță aparte, având semnificații multiple: un element component al finanțelor publice; ca o multitudine de operații și fluxuri financiare specifice; ca cea mai importantă lege dezbătută anual de către forul legislativ; ca sinteză a diferitelor opțiuni economice sociale și politice; ca mijloc de manifestare al constrângerii financiare bugetare; instrument de negociere cu diversele organisme financiare, etc.

În orânduirile precapitaliste noțiunea de buget al statului nu-și găsește consacrare, deoarece visteria statului se confundă cu camera domnitorului - nu există o separare, delimitare clară între veniturile și cheltuielile domnitorului și cele ale statului. Există o mulțime de privilegii fiscale în favoarea nobilimii, clerului și a domeniilor regale, în cheltuirea resurselor statului domină voința și bunul plac al domnitorului.

În încercarea de a se face ordine în domeniul finanțelor publice, se impunea eliminarea acestor anomalii, nereguli, dezordini și se cere abolirea privilegiilor fiscale precum și controlul asupra cheltuielilor și veniturilor statului. Se pretinde astfel, ca veniturile și cheltuielile statului să fie înscrise într-un document și înfățișate în fiecare an Parlamentului (puterii legislative) pentru analiză și aprobare. Acesta este și primul sens pe care bugetul îl dobândește, cel de document de prezentare și aprobare a veniturilor și cheltuielilor statului.

Termenul de buget provine din latina veche unde cuvântul buget avea semnificația de sac sau pungă cu bani. Cu aceeași semnificație termenul apare și în limbile europene clasice. Englezii foloseau noțiunea de buget cu sensul de mapă din piele în care erau așezate documentele în care erau înscrise veniturile și cheltuielile statului și prezentate spre dezbateră și aprobare, Parlamentului.

În timp, se consacră caracterul juridic al documentului bugetar. O nouă consacrare primește noțiunea de buget în țările europene (Belgia 1846, Franța 1862, Țările Române 1864) când se adoptă legile privind organizarea contabilității publice. Conturile naționale au o strânsă legătură cu veniturile și cheltuielile statului. La noi, legile contabilității publice din 1864, 1903 și 1929 consacră semnificația juridică a documentului bugetar – „Bugetul este actul prin care sunt prevăzute și prealabil aprobate veniturile și cheltuielile anuale ale statului și ale altor servicii publice”.

Bugetul este o listă a veniturilor și cheltuielilor probabile ale statului, înscrise și comparate în ideea balansării lor și supuse autorizării Parlamentului. Fiind un document ce necesită autorizarea prealabilă a puterii legislative, bugetul de stat are un caracter obligatoriu. Încasarea veniturilor și efectuarea cheltuielilor publice nu sunt posibile decât dacă bugetul de stat a devenit lege prin aprobarea lui de către Parlamentul țării.

Dar pornind de aici, rolul bugetului de stat se schimbă de-a lungul timpului. În perioada capitalismului liberal prin politicile bugetare, pe calea facilităților fiscale și a subvențiilor se stimula, poate, într-o oarecare măsură, dezvoltarea industriei naționale. Dar, cu toate acestea, statul se implica prea puțin în problemele economice, iar doctrina economică poate fi rezumată prin principiul "laissez – faire, laissez passer" - a limitării intervenției statului în domeniul economic. În această perioadă, acțiunile economice ale statului erau la începuturile lor și erau relativ modeste. Odată, însă cu trecerea timpului, dezvoltarea activităților economice, și îndeosebi odată cu anii Marii Crize Economice (1929-1933), sectorul public începe să se dezvolte, statul adaugă la cheltuielile sale clasice de consum și cheltuieli de capital (investiții în activități economice). Astfel din toate aceste elemente rezultă creșterea rolului statului de redistribuitor al resurselor, al veniturilor din economie, rolul său intervenționist. Instrumentul principal folosit în această acțiune este bugetul statului. Prin intermediul bugetului, în multe țări, se redistribuie până la 40% din Produsul Intern Brut. Este perioada în care asistăm la trecerea de la bugetul de mijloace (resurse necesare susținerii activităților statului), la bugetul de mijloace și obiective (resurse și acțiuni la care statul se angajează). Resursele cuprinse în cadrul bugetului de stat nu mai servesc exclusiv consumului, bugetul de stat nu mai este un simplu instrument de mobilizare a veniturilor, el este acum activizat în cadrul politicilor economice. Statul folosește politicile bugetare pentru a atinge o multitudine de obiective în domeniul economic și social.

Bugetul își lărgeste simultan sfera, în timp și spațiu. Apar astfel, bugetele plurianuale și bugetul public național. În același timp capătă noi dimensiuni și noțiunea de echilibru bugetar. De la echilibrul bugetului de stat se trece spre echilibrul economic general și de la echilibrul pe termen scurt se trece la realizarea echilibrului dinamic în cadrul bugetelor plurianuale. Dacă în activitatea economică acționează legile pieței, în domeniul public apar primele încercări de modelare și planificare la nivel macroeconomic pentru folosirea bugetului ca instrument de stabilire și transmitere a priorităților macroeconomice.

În această situație bugetul devine buget economic, bugetul economiei naționale. El nu mai este un simplu document financiar (dar nici nu dispare), el se integrează în unul mai cuprinzător, devine o secțiune a bugetului economic, a bugetului economiei naționale. Așa se înfățișează, astăzi bugetul, în raportul anual pe care președintele american îl prezintă Congresului cu privire la starea națiunii și perspectivele de dezvoltare economico-socială. Așa e înfățișat bugetul economic în Franța, în legea anuală a finanțelor publice, lege în care figurează ca documente distincte conturile națiunii. Intenția, puterilor legislativă și executivă bugetului este aceea de a folosi

bugetul statului pentru fundamentarea politicii economice de ansamblu. Serviciile tehnice ale guvernului desfășoară o activitate laborioasă pentru ca un document de volum mare (2000 - 3000 pag.) să înfățișeze opțiunile globale și pe domenii ale guvernului (pentru asanarea șomajului, politica de prețuri, controlarea inflației, etc.), rezultând astfel efortul bugetar și intervenția statului în viața economică și socială a națiunii.

În documentul bugetar sunt prefigurate, întotdeauna, veniturile și cheltuielile publice. Spre deosebire de bugetul ca document financiar, bugetul economic nu mai are forță juridică, el nu se mai aprobă prin lege de către Parlament, nu mai conține dispoziții imperative, ci el vine să convingă de programul de guvernare și intențiile Guvernului. Bugetul devine astfel o declarație de intenții, servind fundamentării politicii economice curente, iar documentul financiar îl întărește, conturând șansele de susținere a programului guvernării. În aceste noi condiții este evident sensul pragmatic al bugetului actual. Specialiștii zăbovesc, însă și asupra semnificațiilor teoretice ale noțiunii. Sub învelișul juridic și sensul pragmatic se ascunde și conținutul economic al bugetului - bugetul reflectă ample raporturi economice ce intervin între participanții la acest proces de formare și repartizare a fondului bugetar, participanți ce apar și în postura de contribuabili și de beneficiari. În tot acest proces rolul de redistribuitor revine statului.

În țara noastră termenul de buget, cu semnificațiile sale multiple este precizat și în contextul legii finanțelor publice. Astfel legea nr. 72 din 12 iulie 1996 privind finanțele publice la art. 1 al (4) precizează că: „Resursele financiare publice se constituie și se gestionează printr-un sistem unitar de bugete, și anume: bugetul de stat, bugetul asigurărilor sociale de stat, bugetele locale, bugetele fondurilor speciale, bugetul trezoreriei statului și bugetele altor instituții publice cu caracter autonom, în condițiile asigurării echilibrului financiar.”

Teme de casă:

- 1. Care au fost principalele etape ale evoluției istorice a bugetului?*
- 2. Evidențiați conținutul și configurația bugetului în capitalismul clasic și, respectiv, modern.*

1.2. Principiile bugetare

Obiective:

- *înțelegerea rolului și importanței principiilor bugetare*
- *încadrarea în timp și spațiu a bugetului*
- *evidențierea principalelor excepții de la principiile bugetare*

Termeni cheie: universalitatea, unitatea, anualitatea, specializarea, realitatea, publicitatea bugetului, echilibrul bugetar, neafectarea veniturilor.

Conținutul și configurația bugetului se conturează pe măsură ce sunt adoptate și consacrate așa numitele principii de drept bugetar.

Principiile bugetare sunt reguli privind domeniul bugetar. Ele au fost introduse pentru prima dată, în Marea Chartă (Anglia, 1215). Aici se stipulează că regele va fi obligat ca pentru orice fel de impozite pe care ar dori să le instituie să ceară aprobarea (prealabilă) Parlamentului. Monarhul putea însă dispune liber de veniturile ordinare ale statului (veniturile din domeniul public și din exercitarea drepturilor regaliene). Confruntat cu abuzurile constatate în acest domeniu, Parlamentul introduce, mai târziu (1688), lista civilă ce cuprinde limitele cheltuielilor și lefurilor celor ce deserveșc Coroana. Se încearcă astfel, a se face ordine și în modul de cheltuire a banilor publici. Aceste încercări apar în Franța în sec XIV, dar cu toate acestea abuzurile au continuat încă mult timp. La noi, se încearcă același lucru, prin intermediul Regulamentelor Organice, ce-l obligă pe domnitor să ceară aprobarea Parlamentului pentru cheltuielile sale.

Cu timpul pretențiile bugetare sporesc, regulile devenind principii de drept bugetar. Ele se referă la modul de înscriere în documentul bugetar al veniturilor și cheltuielilor, la dimensiunea în timp, la modul de prezentare în structură a veniturilor și cheltuielilor; la modul de gestionare a resurselor bugetare; la nevoia ca datele să ajungă la cunoștința contribuabililor, la încercarea de balansare a veniturilor și cheltuielilor.

În România, legea nr. 72 din 12 iulie 1996 privind finanțele publice la art. 4 precizează: „La baza elaborării și execuției bugetului de stat, bugetului asigurărilor sociale de stat, bugetelor locale și bugetelor fondurilor speciale stau principiile unicității, universalității, echilibrului, realității, anualității și publicității,,

Astfel principiile bugetare sunt:

1. Principiul universalității
2. Principiul unității bugetului
3. Principiul anualității bugetului
4. Principiul neafectării veniturilor bugetare
5. Principiul specializării
6. Principiul realității bugetare
7. Principiul publicității bugetului
8. Principiul echilibrării bugetului.

1.2.1. Universalitatea bugetului

Acest principiu dă bugetului dimensiunea sa în spațiu, pe verticală. El stabilește modul de înscriere a veniturilor și cheltuielilor statului în bugetul său. Principiul universalității bugetare pretinde că fiecare acțiune a statului, toate veniturile și cheltuielile, să se înscrie în buget cu suma lor totală (în două poziții distincte) și să nu apară numai ca sold (ca diferență între venituri și cheltuieli). În acest fel se asigură o transparență totală în domeniul bugetar.

Factorul politic, parlamentar ce analizează și aprobă proiectul de buget, își poate crea o imagine reală și globală a veniturilor și cheltuielilor statului. Factorul tehnic, financiar, poate controla mai ușor veniturile și cheltuielile publice, poate constata randamentul anumitor venituri și eficacitatea serviciilor și acțiunilor publice.

Dacă se respecta principiul universalității, bugetele astfel întocmite sunt denumite bugete brute. Însă, în realitate pentru realizarea unui anumit venit se efectuează și anumite cheltuieli, iar instituțiile prin care se efectuează cheltuielile publice realizează și venituri. În cadrul bugetului brut fiecare unitate aducătoare de venituri, fiecare instituție ce ocazionează cheltuieli, trebuie înfățișate distinct (în două poziții) atât cu veniturile ocazionate cât și cu cheltuielile efectuate.

Regula universalității nu este respectată întocmai, pentru că a dispărut omogenitatea și uniformitatea ce caracterizează veniturile și cheltuielile statului consumator. Aceasta pentru că pe lângă cheltuielile tradiționale de consum statul are și cheltuieli de capital. În plus, regiile autonome, serviciile publice efectuează cheltuieli, dar realizează și venituri. Pentru ca să existe stimulente în creșterea venitului și în realizarea acțiunilor publice cu cheltuieli cât mai mici, treptat s-a acceptat varianta ca aceste unități să-și compenseze cheltuielile din veniturile proprii și să aibă cu bugetul de stat raporturi per sold (dacă veniturile depășesc cheltuielile diferența (profit) apare în bugetul statului ca venit de vărsat - dacă cheltuielile depășesc veniturile rezultă un sold de cheltuieli ce trebuie subvenționate de la buget). Bugetele întocmite, în această variantă sunt numite bugete nete.

Există și mulți adversari ai acestor idei de încălcare a principiului universalității, pentru că se apreciază că pe această cale pot apărea o mulțime de disimulări, iar ordinea și claritatea documentelor sunt afectate.

Practica bugetară a consacrat în locul bugetelor brute, bugetele mixte. În astfel de bugete unele venituri și cheltuieli apar înscrise cu sumele lor totale; altele se regăsesc doar cu soldul dintre ele. De exemplu instituțiile privind apărarea, ordinea publică, instituțiile social-culturale au legături cu bugetul, după regula bugetului net.

După cum arătam, în România, legea finanțelor publice, precizează în mod expres că acest principiu stă la baza practicii bugetare, dar cu toate acestea continuă să se folosească bugetele mixte. Pentru principalele activități social-culturale și de apărare se practică regula bugetului brut, iar în relațiile cu companiile naționale, regiile autonome și cu unele instituții publice, este preferată soluția bugetului net.

1.2.2. Principiul unității bugetului

Principiul unității - vine să întregească imaginea globală a bugetului de stat, să dea ordine și claritate documentelor bugetare. Principiul de față conturează dimensiunea, în spațiu, pe orizontală, a bugetului. Conform acestuia, toate veniturile și cheltuielile statului, trebuie înscrise într-un singur document și după o schemă unică. Astfel sensul inițial al acestui principiu poate fi ilustrat prin existența unui buget unic. Rezultă astfel unitatea bugetară. La baza acestui principiu stau rațiuni de ordin politic și tehnic. Dacă veniturile și cheltuielile publice se reflectă într-un singur document, imaginea asupra activității statului este globală, mai clară, controlul Parlamentului este mai eficace, iar organizarea sistemului bugetar mai ușoară.

Nici regula unității bugetare nu este respectată întocmai, practic nicăieri în lume. Abaterile de la regula universalității sunt și abateri de la principiul unității bugetare. Astfel, spre exemplu, regiile autonome și unitățile prestatoare de servicii publice își întocmesc bugete anexe ce rămân în afară bugetului general al statului, iar

unitățile cu capital de la stat au o largă autonomie financiară, își întocmesc bugete autonome. În plus, în anumite perioade apar cheltuieli cu caracter excepțional, iar reflectarea lor în bugetul unui singur an afectează indicatorii bugetari în timp, rezultând de aici înscrierea în bugete extraordinare. Apar venituri și cheltuieli care nu sunt venituri propriu-zise pentru stat și nici cheltuieli definitive și ele trebuie evidențiate distinct.

Din toate exemplele arătate, rațiuni de ordin practic fac și formal conduc ca principiul unității bugetului să fie chiar negat:

- Din punct de vedere practic, principiul cere ca toate veniturile și cheltuielile statului să se reflecte în buget, însemnând că se opune debuzetizărilor
- Din punct de vedere formal, se impune existența unui document bugetar unic. În practică însă, există mai multe abateri: bugetul statului este rectificat odată sau de mai multe ori, pe an (putem deci vorbi de existența mai multor bugete de stat); veniturile și cheltuielile publice sunt repartizate în mai multe conturi: bugetul administrației centrale, bugetele locale, bugetul asigurărilor sociale de stat, conturi speciale, etc.; bugetul statului are atașate o mulțime de documente anexe.

Prin negarea acestui principiu, în locul bugetului unic apare așa numita aglomerare bugetară - în locul unui singur document sunt utilizate mai multe documente bugetare.

Principiul unității nu mai este respectat întocmai, înregistrându-se următoarele excepții:

A. bugetele anexe - bugete anexe își întocmesc diferite instituții sau servicii publice ale statului care prestează servicii publice și care se bucură de o autonomie financiară relativă, fără a dispune de personalitate juridică. Acestea realizează venituri și cheltuieli, își compensează cheltuielile din venituri. De aceea ele își întocmesc bugete proprii. Aceste bugete se atașează bugetului statului, se prezintă spre dezbatere și aprobare Parlamentului, odată cu bugetul general al statului. Astfel pentru fiecare unitate în parte se poate analiza balanța ei financiară. Cum aceste documente sunt anexate bugetului de stat, prezentate parlamentului spre dezbatere și aprobare odată cu acesta, ele nu reprezintă încălcări grave ale principiului unității. Mai mult chiar, ele pot da o mai clară și mai exactă cunoaștere a situației financiare a acestor instituții. Pe de altă parte, în cazul în care aceste documente sunt numeroase, voluminoase, procedura de analiză și aprobare devine greoaie. Practica bugetelor anexe a fost o aplicată în Franța anilor '50-'60, ca o soluție pentru descentralizarea unor acțiuni, activități. Asemenea bugete anexe erau întocmite de: Imprimeria națională, Legiunea de onoare, Ordinul eliberării, Monede și medalii, Poșta și telecomunicațiile, Aviația civilă, etc. În România anilor 1942-1943 numărul bugetelor anexe ajunsese la 41, creându-se cadrul gestionării unor importante resurse, pentru diferitele case autonome, regii publice, administrații comerciale, direcții generale și speciale.

B. bugetele autonome - unitățile productive ale statului, au autonomie funcțională și personalitate juridică. Ele funcționează după regulile codului financiar și dispun de autonomie financiară deplină - aceste unități realizează venituri înregistrează

cheltuieli, obțin profit, plătesc impozite și dividende, se pot autofinanța, pot contracta împrumuturi. Din acest motiv, ele pot întocmi bugete autonome, care se aprobă, de regulă, de către consiliile de administrație ale acestor unități economice. Această practică a fost extinsă, în unele țări, pentru unele acțiuni și servicii publice de interes social și cultural, care dispun și ele de personalitate juridică. Așa de exemplu universitățile, spitalele, etc. încasează o serie de venituri proprii (taxe de școlarizare, spitalizare, venituri din activități de cercetare, etc.), pe care le folosesc pentru acoperirea cheltuielilor proprii, iar pentru echilibrarea situației lor financiare, subvențiile statului joacă (totuși) un important rol. De regulă bugetele autonome, spre deosebire de cele anexe, nu figurează în bugetul general, nici măcar per sold. Astfel aceste unități sunt tratate din punct de vedere bugetar, după principiile bugetare, ca și agenții economici privați. În Franța, bugete autonome își întocmesc: Regia Renault, Electricite de France, Gaz de France, Charbonnages de France, etc. În S.U.A. așa numitele bugete comerciale ale întreprinderilor și corporațiilor de stat, cu autonomie financiară figurează în bugetul federal, per sold, și se prezintă Congresului spre luare la cunoștința (și nu spre aprobare).

C. bugetele extraordinare - apar în situații de excepție, când cheltuielile masive (eventual venituri excepționale), cu caracter temporar, ar deregla grav bugetul unui an. În plus aceste cheltuieli vizează mai multe generații (vezi și Anexa: Bugetele extraordinare). Este cazul cheltuielilor privind pregătirea războaielor, înlăturarea urmărilor lor, combaterea crizelor, ieșirea din criză. Pentru acoperirea lor se instituie venituri speciale: impozite speciale, împrumuturi publice, emisiuni monetare. Aceste venituri și cheltuieli excepționale apar în bugetele extraordinare, bugete ce se analizează și aprobă de către Parlament pe baza unor legi speciale, altele decât cele ce privesc bugetul normal al statului. Așa de exemplu, în România, în deceniul patru, au funcționat mai multe bugete extraordinare: în perioada 1932-1935/1936, trei bugete pentru eliminarea urmărilor Marii Crize (1921-1933), din 1935/1936 un buget extraordinar pentru pregătirea țării pentru război („Bugetul Fondului apărării naționale”), iar din 1936/1937 „Bugetul extraordinar al subsecretariatului aerului”. Părerile specialiștilor, privind aceste bugete extraordinare, sunt împărțite: pe de-o parte, ele apar ca justificate, dat fiind caracterul temporar al sumelor pe care le cuprind, al necesității respectării principiului „echității finanțării publice” – pericolul ca aceste sume să scape controlului forței legislative ar putea fi contracarat prin obligativitatea ca acestea să fie incluse în legea anuală a finanțelor publice (în plus, comparabilitatea cifrelor bugetare nu este afectată); pe de altă parte, practica unor asemenea bugete este periculoasă, pentru că este generatoare de abuzuri – starea bugetului (echilibrul acestuia) poate fi „înfrumusețată”, deficitul bugetar fiind „disimulat” în mai multe bugete.

D. conturile speciale de trezorerie - sunt situații în care statul încasează sau plătește unele sume care nu sunt venituri și nici cheltuieli propriu-zise, care nu aparțin bugetului statului. Acestea se evidențiază distinct în conturile speciale de trezorerie. E vorba, de regulă, despre cauțiunile la care sunt obligați cei ce mănuiesc valori publice drept garanție, garanții care urmează să le fie restituite atunci când își încetează

activitatea. Până la restituire, statul folosește acești bani care nu-i aparțin. Tot în acest cadru, este cazul avansurilor acordate de către stat pentru comenzi publice, avansuri ce se lichidează în momentul primirii de către stat a mărfurilor și serviciilor comandate. Poate fi cazul unor fonduri și conturi speciale, cum ar fi: fonduri pentru pensia suplimentară, fonduri speciale pentru risc, pensii în agricultură, pentru sănătate, șomaj, pentru asigurări sociale, etc. Aceste fonduri au destinații precise, dar la care, uneori, apar excedente care nu rămân imobilizate la nivelul acestor fonduri - bugetul le poate folosi pentru acoperirea golurilor temporare de casă. Regula este că veniturile și cheltuielile unui asemenea cont sau fond să se echilibreze. Adesea veniturile nu se realizează în întregime, cheltuielile se depășesc, acestea fiind presiuni asupra bugetului de stat, presiuni pentru acoperirea golului de resurse astfel înregistrat. În practică, sunt folosite mai multe asemenea conturi speciale: conturile cu afectare specială, care cuprind cheltuieli ce au surse speciale de venituri și o destinație bine precizată; conturile de comerț evidentiază operații cu caracter industrial sau comercial efectuate ocazional de instituții ale statului; conturile de reglementare al relațiilor cu alte țări, care sunt deschise pe baza unor acorduri internaționale; conturile din operații monetare, legate de emisiunea de monedă, de operațiunile de schimb valutar sau din relațiile cu diverse organisme financiar-monetare internaționale; conturile de avans. Cu titlu de exemplu se poate menționa cazul Franței, când în anul 1946, existau peste 312 conturi speciale de trezorerie, care echivalau cu jumătate din bugetul statului.

E. taxele parafiscale, constituie o altă abatere de la regula unității bugetare. Taxele parafiscale sunt contribuții obligatorii către diferite instituții de drept public și privat, dar care nu figurează în buget. Au un caracter particular prin aceea că aceste sume sunt venituri ale statului, dar care au o afectare specială, având ca destinație realizarea anumitor activități, bine definite și precizate.

Această **aglomerare bugetară**, aceste abateri de la regula unității bugetare sunt aspru criticate de către specialiști, din motive multiple. Se apreciază că se creează astfel, teren pentru manevre bugetare de către executiv - în perioadele electorale există posibilitatea "înfrumusețării" imaginii finanțelor publice prin prezentarea unui buget echilibrat. Sau, uneori, sunt prezentate ca și venituri sau cheltuieli extraordinare unele activități și acțiuni ce nu au acest caracter etc. **Debugetizarea** apare astfel, nu de puține ori, ca nefiind justificată, fără a exista motive temeinice, fără a respecta, în mod real, specificul fiecăreia dintre excepțiile arătate. Asemenea încălcări ale principiului unității au însemnat, de multe ori, tot atâtea șanse ca executivul să păstreze confidențialitatea unor acțiuni și ale unor surse de finanțare, tot atâtea oportunități ca forță legislativă și publicul să nu cunoască starea reală a finanțelor publice. (vezi și Anexa: Fondurile speciale)

La noi în structura bugetului public național există trei documente distincte:

1. Bugetul administrației centrale de stat (BACS)
2. Bugetele locale (BL)
3. Bugetul asigurărilor sociale de stat (BASS).

În plus, față de acestea, se administrează resurse într-o multitudine de fonduri speciale, extrabugetare.

1.2.3. Principiul anualității bugetului

Acest principiu conturează dimensiunea în timp a bugetului de stat. El se referă la două probleme majore :

- A) anul bugetar - în acest caz, anualitatea bugetară pretinde ca documentul bugetar să fie întocmit în fiecare an și pentru o perioadă de un an - el trebuie dezbătut și aprobat anual și pentru un an de zile, de către Parlament.
- B) exercițiul bugetar - se referă la perioada de timp în care executivul trebuie să asigure încasarea veniturilor și să efectueze cheltuieli autorizate de către Parlament, pentru fiecare an bugetar, într-o perioadă de un an de zile.

A) anul bugetar - în acest caz principiul anualității se referă la periodicitatea ce trebuie să caracterizeze activitatea bugetară. Și în acest caz, rațiuni politice și tehnice justifică acest principiu. Parlamentul, prin analize, prin dezbaterile în fiecare Cameră a proiectului de buget, se edifică asupra respectării autorizației date, asupra mersului execuției anului în curs și se poate edifica în privința intențiilor Guvernului pe anul următor, a prognozelor de guvernare și suportului său bugetar. La stabilirea cifrelor pentru noul buget se are în vedere măsura în care guvernul a respectat autorizația dată pe perioada trecută: veniturile înscrise în buget fiind considerate ca o limită minimă, iar cheltuielile ca o limită maximă. Din punct de vedere tehnic există șanse mai mari de evaluare corectă a prevederilor bugetare dacă acest lucru se face în fiecare an și pentru perioada de un an, cu atât mai mult în condițiile unei evoluții ciclice a economiei.

Astfel, dacă de regulă perioada anului bugetar de un an pare convenabilă, rămâne încă o problemă: dacă anul bugetar să corespundă sau nu cu anul calendaristic. Factorii care influențează această problemă pot fi :

1. Specificul economiei; așa de exemplu, într-o țară cu profil preponderent agricol se va ține seama de producțiile agricole previzibile pentru anul respectiv, pentru că din această sursă provin majoritatea veniturilor ce alimentează bugetul statului. Într-o țară industrială, anul bugetar va depinde de o serie de elemente cum ar fi: evoluția producției, prețurilor, conjuncturii pe piața externă etc. În țările exotice veniturile statului depind de activitatea turistică, de perioadele de maximă afluență a turiștilor etc.
2. Regimul de lucru al Parlamentului: numărul de ședințe în care Camerele analizează proiectul de lege, procedurile aplicate, modul de mediere a diferitelor opțiuni ale celor două Camere, de rezolvarea problemelor divergente între Parlament și Executiv, de așezare în timp a vacanțelor parlamentare.
3. Tradiția - există situații în care acesta este un factor hotărâtor, iar odată acceptat un model, el este păstrat în virtutea tradiției.

Astfel anul bugetar poate să coincidă sau nu cu anul calendaristic. Așa de exemplu:

- anul bugetar coincide cu anul calendaristic, în țări cum ar fi: Austria, Belgia, Brazilia, Franța, Germania, Grecia, Indonezia, Olanda, Peru, Venezuela, etc.
- anul bugetar începe la 1 aprilie și se sfârșește la 31 martie, în țări cum ar fi: Canada, Danemarca, India, Iordania, Irak, Japonia, Marea Britanie, etc.

- anul bugetar este cuprins între 1 iulie și 30 iunie în: Australia, Filipine, Guatemala, Italia, Pakistan, Suedia, etc.
- în S.U.A. în perioada 1 octombrie – 30 septembrie
- în România, în perioada 1923-1931 anul bugetar coincidea cu anul calendaristic. După această dată începea la 1 aprilie și se termina la 31 martie, pentru că apoi să se revină la coincidența cu anul calendaristic

În condițiile capitalismului clasic, liberal, atâta timp acțiunile publice se caracterizau prin omogenitate, repetabilitate și liniaritate, scindarea activității financiare a statului, în fiecare an, nu se lovea de impedimente și inconveniente majore. Cu timpul apar însă o serie de elemente care influențează major anualitatea bugetului:

- statul începe să se amestece mai mult în viața socială
- la cheltuielile de consum se adaugă cheltuieli de capital,
- bugetul impune restricții economice,
- influențele conjuncturale devin mai substanțiale și mai imprevizibile,
- acțiunile de redresare și orientare efectuate de către stat devin o permanență

În aceste noi condiții scindarea în timp a activității financiare a statului este din ce în ce mai dificilă tot mai mulți specialiști cer ca principiul anualității să nu mai fie respectat întocmai. Solicitățile de derogări de la principiul anualității devin tot mai insistente.

Unii consideră că **perioada de un an este prea lungă**, dacă ținem seama de evoluțiile conjuncturale ale economiei. În câteva luni, conjunctura economică se poate schimba major (de exemplu, în condițiile unei inflații semnificative) și astfel valoarea și structura veniturilor și cheltuielilor statului, aprobate pentru anul respectiv, trebuie modificate, adaptate noilor condiții. Soluția cea mai simplă ar părea a fi ca **bugetul să fie reanalizat periodic**. Această soluție este însă extrem de laborioasă și ea nu este agreată nici de Guvern, nici de Parlament. Documentul bugetar înseamnă mii de pagini, calcule și totul ar trebui refăcut de către executiv, iar aceasta ar solicita mult prea mult timp. În Parlament, reluarea periodică a dezbaterilor bugetare ar afecta programul și ordinea dezbaterilor. Dacă soluția reanalizării periodice nu este agreată, exista alte doua **soluții alternative**:

1. Să se aprobe bugetul cu anumită **rezervă bugetară**, o parte din venituri să nu fie repartizată pe cheltuieli, să rămână o sumă de bani pentru a putea fi folosită, de către executiv, pentru finanțarea unor acțiuni noi, neprevăzute, legate de evoluțiile conjuncturale ale economiei. Soluția este însă mai rar aplicată, pentru că bugetul de stat este de cele mai multe ori deficitar și ar fi nefirească constituirea unei rezerve bugetare.
2. Abilitarea Guvernului, pentru ca în cursul anului, executivul să poată interveni, să modifice creditele bugetare aprobate de Parlament, să le mărească, să modifice regimul unor venituri, mai ales atunci când deficitul crește și tinde să devină foarte periculos. Soluția se aplică, mai des, în perioada vacanțelor parlamentare, când **executivul are puteri discreționare** și poate adopta ordonanțe prin care să reglementeze și problemele bugetare. Procedura este, însă, adesea criticată de

specialiști, deoarece creează șanse Guvernului să se abată de la autorizația dată de Parlament, să rezolve probleme pentru care Parlamentul nu și-a dat acordul în sensul solicitat de executiv. De aceea Parlamentul este pus adesea în fața faptului împlinit, cel puțin pentru unele acțiuni bugetare.

Pe de altă parte, exista păreri care susțin că **anul bugetar ar fi prea scurt**, dacă ținem seama de faptul că bugetul trebuie să asigure finanțarea pentru obiective și activități publice ce se întind pe mai mulți ani. Secționarea acestor proiecte pe ani, ar elimina perspectiva clară a efortului bugetar și a efectelor globale ocazionate de către acest gen de acțiuni. Soluția care se impune este aceea a unor bugete plurianuale, a unor legi-program care sunt însă mai degrabă declarații de intenție și care trebuie actualizate pentru fiecare an bugetar. În soluționarea acestei probleme, rezolvarea diferă de la o țară la alta. În Anglia există așa numitele cheltuieli și fonduri consolidate (lista civilă și datoria publică) la care nu apar schimbări sensibile în timp și care nu mai necesită aprobări anuale. Pentru acestea există așa numita aprobare de principiu. În S.U.A. pentru unele cheltuieli și activități de această natură, există aprobarea de principiu a Parlamentului. De exemplu pentru obiective de amploare deosebită (militare, de cercetare a spațiului cosmic) aprobarea se dă pentru întregul proiect, o aprobare de principiu, pentru angajarea cheltuielilor.

B) **Exercițiul bugetar**. În mod logic, normal, ar trebui ca exercițiul bugetar să coincidă cu anul bugetar. Însă o serie de venituri care au fost aprobate pentru încasare, într-un an bugetar rămân neîncasate, iar o parte din cheltuieli aprobate sunt angajate în cursul anului, dar nu se efectuează propriu-zis până la închiderea anului bugetar. Apare de aici așa numita problemă a restanțelor în execuția bugetară (**rămășițe bugetare**). Acest gen de problemă nu este specifică bugetului ci este o problemă curentă a practicii contabile – de exemplu, delimitarea cheltuielilor curente, de cele anticipate respectiv de cele preliminate. (vezi și Anexa „Anul bugetar” și graficele aferente)

Pentru rezolvarea acestei probleme, practica bugetară a consacrat două **soluții** alternative :

a) **sistemul de gestiune** - în acest caz exercițiul bugetar se suprapune anului bugetar. La încheierea anului bugetar, exercițiul bugetului este închis și el, iar veniturile neîncasate se transmit asupra bugetului anului următor, care preia și cheltuielile angajate, dar neefectuate. Aceasta soluție are un neajuns major: contul de încheiere a exercițiului bugetar se poate abate foarte mult de la bugetul aprobat de către Parlament. Acest cont, când este analizat, de către Parlament, oferă informații inexacte cu privire la respectarea autorizației bugetare. Controlul Parlamentului asupra activității bugetare, în aceste condiții, este foarte dificil. Practic bugetul aprobat nu este comparabil cu cel efectiv și, de aceea, se impietează și asupra deciziilor următoare. Deși aceste neajunsuri sunt evidente, în practica bugetară este varianta cea mai larg acceptată, pornind de la simplitatea ei și de la o presupunere: se poate accepta că în fiecare se vor face resimțite influențele anului precedent și ale celui următor, dar prin aproximare ele ar putea fi considerate ca nefiind semnificative.

b) **metoda de exercițiu** rezolvă într-un fel diferit problema restanțelor bugetare. În acest caz, execuția bugetului pentru anul bugetar încheiat, continuă încă trei sau șase luni. De aceea, exercițiul bugetar este de cincisprezece-optsprezece luni (față de doisprezece luni cât este durata anului bugetar). Neajunsul este că între timp începe execuția noului buget, deci în paralel funcționează două bugete - continuă execuția anului expirat și începe cea a anului nou, rezultând o evidență complicată, controlul se amplifică. Dar există și un avantaj major - se va putea cunoaște cu exactitate felul în care bugetul a fost încheiat.

Ca o soluție de compromis s-a introdus "perioada de favoare" - exercițiul bugetar pentru anul încheiat continuă câteva zile în anul următor când trebuie să se regularizeze conturile, să se facă plățile în condițiile cheltuielilor angajate. Nu înseamnă că se aplică metoda de exercițiu, ci este o abatere minoră de la metoda de gestiune.

În România, în perioada 1924-1929, când anul bugetar coincidea cu anul calendaristic (1 ianuarie-31 decembrie) în timp ce exercițiul bugetar începea la 1 ianuarie dar se sfârșea la 30 iunie, anul următor – astfel în primele șase luni ale fiecărui an funcționau, în paralel, două bugete. După 1929 s-a trecut la sistemul de gestiune.

1.2.4. Principiul neafectării veniturilor

Principiile universalității și unității trebuie completate cu o altă regulă, privind modul în care sunt gestionate veniturile bugetare - neafectarea veniturilor bugetare. Potrivit principiului neafectării veniturilor, un venit odată încasat la buget se administrează global fiind destinat acoperirii cheltuielilor privite în ansamblul lor; în principiu nu se admite ca pentru o anumită cheltuială bugetară să se instituie, încaseze și folosească un anumit venit.

Acest principiu reprezintă o modalitate adaptată bugetului, a principiului general, a depersonalizării, când nu se mai ține seama de proveniența și de cuantumul veniturilor, iar repartizarea se face pe activități aprobate de Parlament.

Rațiunile ce motivează această regulă, afirmă că nu există posibilitatea unei sincronizări între perioadele de încasare a unui venit și perioade în care trebuie efectuate plăți în contul unei anumite cheltuieli:

- dacă am avea de-a face cu o afectare specială, inevitabil ar apare aceste desincronizări: în unele perioade golul de resurse și deci, continuitatea finanțării ar fi afectată sau ar apare un plus de resurse ce ar putea incita la risipă;
- al doilea motiv ar fi că bugetul prin natura sa este un instrument de redistribuire. Dacă însă, nu s-ar aplica acest principiu, un anumit venit ar trebui cheltuit, el ar trebui să se întoarcă la cei ce l-au asigurat, printr-o activitate oricare ar fi ea, iar centralizarea nu și-ar mai avea rostul. Însă contribuabilii dau sume diferite și au nevoi care nu sunt egale. Sumele de care ei beneficiază nu depind de propria contribuție, ci de rațiuni generale, sociale exprimate prin decizia Parlamentului. Dacă s-ar aplica afectarea specială a unor venituri în buget, acei contribuabili ce n-ar beneficia de cheltuielile fondului constituit, ar putea riposta. Dar în domeniul bugetar, autoritatea publică (statul), are dreptul să pretindă supușilor săi contribuții.

Plățile se fac fără echivalent, deși se manifesta și fenomenul reversibilității, ca revenire indirectă a contribuțiilor către plătitori.

În condițiile actuale nici acest principiu nu mai este respectat, existând numeroase abateri. Există situații în care chiar unele contribuții la buget se pot cheltui numai într-un anumit scop. Excepțiile de la principiul universalității bugetului sunt tot atâtea excepții de la principiul neafectării veniturilor.

În unele materiale de specialitate, principiul neafectării veniturilor bugetare este privit ca o regulă, intrinsecă a principiului universalității, alături de regula noncontractării.

1.2.5. Principiul specializării bugetare

Dacă la început Parlamentul a pretins monarhului să ceară aprobare pentru instituirea de noi impozite, cu timpul l-a obligat să ceară anual aprobare atât pentru toate veniturile cât și pentru toate cheltuielile bugetare. Mai mult chiar, autorizația parlamentului nu mai se dădea în bloc (pentru toate veniturile și cheltuielile) ci individual pe fiecare venit și cheltuială, în parte. Dar cum numărul acestora era mare, Parlamentul a pretins ca veniturile și cheltuielile bugetare, să fie prezentate după o anumită schemă precisă. De aceea veniturile și cheltuielile bugetare trebuie grupate, aranjate, în buget, după anumite criterii pentru a se putea constata proveniența veniturilor și felul în care urmează să fie cheltuite aceste resurse precum și instituțiile publice prin care se realizează. Clasificația bugetară trebuie să răspundă și unor cerințe economice legate de analiza veniturilor și cheltuielilor. În fine, clasificația trebuie să fie simplă, clară și explicită pentru a fi înțeleasă chiar și de cei ce nu au pregătire de specialitate. Această schemă de prezentare a bugetului este elaborată de către Ministerul de Finanțe și poartă denumirea de clasificație bugetară. Ea este obligatorie atât la prezentarea proiectului de buget cât și la elaborarea contului de încheiere. Odată cu introducerea ei se respectă și principiul specializării bugetare. (vezi și Anexa: Clasificația bugetară)

În timp, în **clasificația bugetară**, s-au conturat câteva criterii și anume :

1. **Gruparea administrativă** - veniturile se înscriu în buget în funcție de instituția în care se încasează, iar cheltuielile în raport cu instituțiile prin care se efectuează. În cadrul fiecărei instituții, creditele bugetare sunt defalcate în funcție de structura organizatorică a acestora: administrația centrală, servicii exterioare, corpuri de control, etc. Această clasificație este completată, în materie de cheltuieli, cu o grupare după natura lor: în cheltuieli materiale și cheltuieli de personal; cheltuieli efective și de transfer; cheltuieli de funcționare și de capital.
2. **Clasificația economică** a veniturilor și cheltuielilor bugetare delimitează venituri și cheltuieli obișnuite, respectiv de capital. O posibilă asemenea clasificație, ar putea fi:
 - Cheltuieli și venituri nerepartizate;
 - Cheltuieli și venituri curente pentru bunuri și servicii;
 - Dobânzi, pierderi și profituri de la întreprinderi;
 - Transferuri cu destinație, provenind din alte sectoare;
 - Transferuri de venituri cu destinație, provenind din alte sectoare;

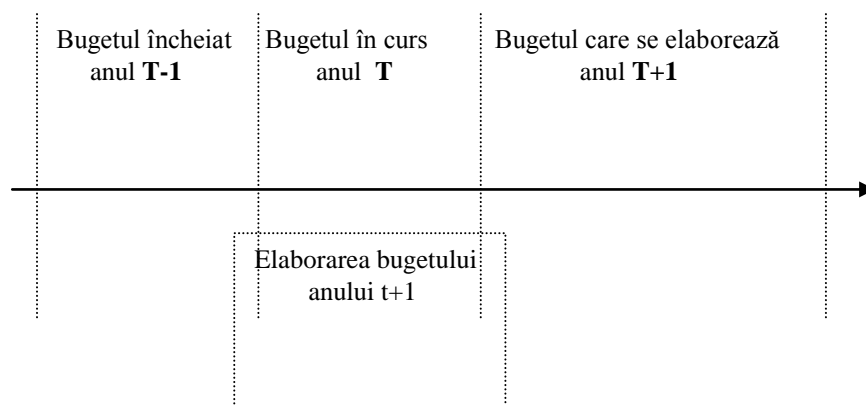
- Transferuri de venituri în interiorul sectorului public;
 - Transferuri de capital cu destinație, provenind din alte sectoare;
 - Transferuri de capital în interiorul sectorului public;
 - Investiții civile;
 - Acordarea de credite și participatii;
 - Amortizarea datoriei publice
3. Clasificarea funcțională delimitează veniturile și cheltuielile bugetare, în raport cu funcțiile statului: administrativă, tutelară, socială și economică. Funcția economică delimitează veniturile și cheltuielile statului legate atât de întreprinderile de stat cât și de cele aferente întreprinderilor mixte (stat-privat) sau private. Funcțiile administrative se referă la activitatea instituțiilor publice care îmbracă forma așa numitelor ”prestații cu titlu gratuit”, vizând asigurarea ordinii publice, apărare, etc. Funcție tutelară ocupă o poziție intermediară între cele economice și cele administrative, cum ar fi învățământ, sănătate, cultură. Funcțiile sociale se referă la diferitele prestații sociale, asigurări sociale, etc. sau la diferitele subvenții acordate fie producătorilor, fie consumatorilor, pentru a beneficia de servicii la un cost mai convenabil.

Există o serie de subdiviziuni ale clasificării bugetare, care concretizează specializarea bugetară, și anume la venituri - capitole și subcapitole, iar la cheltuieli - părți, capitole, subcapitole, titluri și articole, precum și alineate, după caz.

Pe de altă parte clasificarea bugetară trebuie respectată atât în faza de aprobare cât și în cea de execuție a cifrelor bugetare. Resursele se pot cheltui numai în scopul în care au fost aprobate. Există însă, și o procedură legală de schimbare a destinației inițiale a cheltuielilor bugetare atunci când ar fi motive întemeiate pentru o asemenea acțiune.

1.2.6. Principiul realității bugetului.

Realitatea bugetului este o denumire sugestivă și acest principiu pretinde ca veniturile și cheltuielile bugetare să fie astfel evaluate încât să reflecte realitatea, să reflecte necesitățile activității reale ce trebuie susținute bugetar și să reflecte resursele ce realmente pot fi mobilizate prin buget pentru susținerea acestor acțiuni. Respectarea acestui principiu depinde de temeinicia calculului de fundamentare, de veridicitatea informației preluate, de acuratețea metodelor folosite. Cu toate acestea trebuie



remarcat, din capul locului, că realitatea cifrelor bugetare nu poate fi realizată perfect, oricare ar fi metoda ce s-ar folosi, dar aceasta nu ar trebui să limiteze eforturile de a căuta metode cât mai performante.

Metoda automată sau a penultimei - este o metodă simplă, ușor de aplicat, nu reclamă calcule complicate, dar este aproximativă, are un anumit grad de incertitudine. Punctul de plecare îl reprezintă execuția bugetului pe ultimul an încheiat.

Acesta e penultimul în raport cu anul pentru care se fundamentează noul buget. În anul în curs (T) pentru care se stabilește bugetul, faza de elaborare a noului buget (T+1) începe în vară, iar bugetul (T) este încă în curs de execuție. De aceea se iau în calcul cifrele bugetului anterior (T-1). Veniturile și cheltuielile bugetului (T-1) se corectează, pentru bugetul anului (T+1), luându-se în considerare previzibile modificări legislative. Dar în condițiile schimbării conjuncturii fenomenului economic și social, cifrele bugetare nu mai au aceeași evoluție liniară, pentru că este foarte puțin probabilă menținerea condițiilor social-economice și pentru anul pentru care se elaborează bugetul. De aceea s-a încercat să se îmbunătățească soluția de față, prin aplicarea metodei care urmează.

Metoda majorării sau diminuării - are ca punct de plecare cifrele execuției bugetare pentru mai mulți ani consecutivi, din perioada premergătoare elaborării bugetului. Pe baza acestor date se calculează ritmul mediu de creștere sau descreștere, pentru întregul interval, și prin extrapolare se proiectează tendința astfel aflată, asupra anului viitor. Neajunsul dinainte (de la prima metoda) este înlăturat, dar nu în totalitate. În plus, în fiecare an apar factori noi, care pot avea influență semnificativă și astfel tendințele din perioadele anterioare nu se vor mai confirma în perioada care urmează.

Metoda de evaluării directe - pentru fiecare venit și cheltuială bugetară, în parte, se fac calcule distincte, de evaluare. La venituri se ține seama de evoluția materiei impozabile, a averii, a consumului, de eventualele modificări legislative, în domeniu. La cheltuieli (vezi și Anexa: Elemente în determinarea cheltuielilor publice) evaluările se fac de către ministere, instituții beneficiare, pe baza unor norme obligatorii, baremuri stabilite prin lege. În aceste condiții, evaluarea cifrelor bugetare se apropie destul de mult de realitate. Neajunsul acestei metode este că există o serie, (o multitudine) de acțiuni publice, de obiective, ce trebuie finanțate bugetar. Fiecare, se pot realiza prin soluții alternative, există mai multe variante posibile, fiecare dintre ele reclamă un anumit efort bugetar și anumite volume de cheltuieli și oferă anumite efecte. Astfel fiecare element al bugetului presupune numeroase și voluminoase calcule și estimări. Și-a găsit astfel un loc binemeritat, o altă metodă – metoda cost-avantaj.

Analiza cost-avantaje sau cost eficiență / eficacitate (metoda analizei de sistem) - constă în trierea și selectarea prin opțiuni ale obiectivelor ce urmează a fi finanțate în funcție de solicitările transmise de viitorii beneficiari. Se începe cu munca de fundamentare a soluțiilor alternative pentru fiecare obiectiv în parte. La fiecare soluție se stabilesc apoi costurile pe care le reclamă și efectele ce se vor obține. Începe ierarhizarea soluțiilor după performanțe și opțiuni pentru determinarea așa numitei

soluții optime. Analizele sunt complexe și dificile. Există situații când efectele sunt prestabilite. Cu timpul, din ce în ce mai mult, trebuie luat în considerare factorul "timp" mai ales pentru obiectele ce vizează acțiuni ample, de importanță majoră, ce reclamă o perioadă mai mare de realizare - analiza de sistem devine o fază, o etapă într-un program mai complex. O condiție esențială a metodei o reprezintă dimensionare corectă a costurilor și veniturilor / avantajelor fiecărei soluții, o condiție care nu este întotdeauna ușor de realizat – există o multitudine de venituri și cheltuieli indirecte, conexe, iar altele sunt greu de evaluat și cuantificat, etc. Pentru ca metoda să fie aplicabilă, s-ar impune ca variantele alternative să se excludă reciproc, dar nu de puține ori, variantele nu se exclud ci se completează. Evaluarea unor acțiuni și variante ar impune de multe ori o decizie multicriterială și nu una unilaterală, după un singur criteriu. Toate aceste fac ca metoda să fie greu și limitat aplicată, iar de cele mai multe ori să se încadreze, ca o etapă, într-un proces mult mai larg.

Planificarea, Programarea Sistemului Bugetar (PPBS) Metodelor clasice li se reproșează, poate în primul rând, că nu țin seama de factorul "timp". Metodele moderne încearcă să elimine acest dezavantaj, prin modalități diferite. În cadrul metodei PPBS există trei etape distincte: planificarea - se fixează obiectivele de atins și strategia lor prin tehnici previzionale; programarea - se stabilește tactica ce va fi urmată, pentru ca strategia să fie implementată. Este folosită metoda analizei de sistem; bugetarea - pentru fiecare an, se stabilește costul acțiunilor ce urmează a fi întreprinse și care urmează a se susține bugetar. Se analizează documentul temeinic. Puterea legislativă efectuează și control asupra intențiilor executivului și a rezultatelor din anii precedenți; este o etapă de control. Etapele sunt strâns legate, între ele, previziunile din strategiile pe termen lung își găsesc concretizarea în soluționarea prin tacticile adoptate. Rezultatul este acțiunea Guvernului. În aceste condiții acțiunile publice se bazează pe o analiză și fundamentare temeinică, șansele ca un anumit obiectiv să fie agreat de către Parlament, depind de performanțele acestui obiectiv. Politica Guvernului capătă astfel coerență și își păstrează caracterul de control. Modelul american a fost preluat de multe alte țări, și de exemplu Franța îl adaptează și construiește propriul model numit "raționalizarea opțiunilor bugetare". Cu toată raționalitatea acestei metode, aplicarea ei este dificilă: obiectivele sunt greu de stabilit exact – de cele mai multe ori ele sunt stabilite mult prea generic pentru a fi aplicate practic; unele elemente, mai ales în cazul costurilor, sunt greu de estimat, cuantificat; aplicarea acestei metode necesită un volum foarte mare de informații, greu și costisitor de obținut și de valorificat; crește gradul de centralizare a deciziilor; deciziile riscă să aibă un caracter predeterminat, îngrădind capacitatea de adaptare și inițiativă; etc.

Raționalizarea Opțiunilor Bugetare (RCB). Primul pas este stabilirea obiectivelor, a strategiei realizării lor. Pentru fiecare obiectiv există un program distinct. În Franța există o serie de programe uzuale : "legi program", "declarații de intenție" privind obiectivele și strategia adoptată cu defalcarea pe fiecare an a realizărilor previzionate. Bugetarea se face anual, în funcție de mersul lucrărilor. Această metodă cuprinde patru faze și anume: studiul, decizia, acțiunea și controlul. (vezi și Anexa: Ciclul RCB)

1.2.7. Principiul echilibrului bugetului

Prin definiție bugetul reprezintă un document, tablou în care se înscriu alături veniturile și cheltuielile statului, în vederea comparării și balansării lor pentru fiecare an. Balansarea, echilibrul veniturilor și cheltuielilor bugetare, este o trăsătură definitorie a bugetului. Școala clasică de finanțe consideră acest echilibru ca fiind "cheia de boltă a finanțelor publice".

Echilibrul bugetar presupune acoperirea cheltuielilor pe care le reclamă acțiunile publice, pe seama veniturilor bugetare ordinare, obișnuite. Aceasta pentru că apelând la veniturile bugetare extraordinare, oricare ar fi situația inițială a bugetului acesta trebuie să apară în echilibru.

Școala clasică de finanțe privea deficitul bugetar ca dublu pericol:

- Pericolul "bancrutei" pentru stat, situație în care statul devine insolubil și nu-și mai poate onora obligațiile. Este o situație mai rar întâlnită în practică.
- Întreținerea inflației - pentru că statul se angajează la cheltuieli mari neproductive, pune în circulație bani suplimentari fără ca pe piață să apară bunuri și servicii, rezultând de aici inflație.

Apelul la împrumuturile publice, pentru acoperirea deficitului bugetar, nu rezolvă problema în totalitate. Aceasta pentru că împrumutul trebuie privit sub dublu aspect: ca un rezultat al deficitului prezent care se cere acoperit și care creează datorii; este o cauză a deficitelor viitoare, pentru că ratele scadente și dobânzile ce vor trebui suportate (serviciul datoriei publice), majorează cheltuielile publice viitoare și apare astfel riscul perpetuării deficitului.

Există părerea că nici împrumuturile și nici emisiunea monetară destinate acoperirii deficitelor bugetare n-ar fi periculoase. Aceasta dacă banii ar fi folosiți pentru cheltuieli de capital, dacă statul ar afecta aceste resurse, realizării de investiții productive care vor face ca Produsul Intern Brut (PIB) să crească într-un ritm mai accelerat decât inflația, și bugetul ar fi reechilibrat astfel în perioadele care urmează. Când se instalează crizele și economia evoluează ciclic, este din ce în ce mai greu ca statul să-și poată echilibra bugetul sau încercând să prevină sau să asaneze criza, statul se angajează la cheltuieli de capital: - acordă facilități fiscale pentru a încuraja producția; - face investiții proprii; - suportă cheltuieli de protecție și securitate socială. În condițiile în care statul își diminuează veniturile și își sporește cheltuielile, bugetul se dezechilibrează. Echilibrul bugetar nu mai poate fi realizat anual. Apare ideea bugetelor plurianuale, echilibrate ciclic. Deficitul apare în perioada de criză, când statul acorda facilități fiscale și își sporește cheltuielile, dar urmează perioada de avânt, de prosperitate, când statul încasează venituri mai mari și își reduce cheltuielile.

În aceste condiții, școala modernă de finanțe reabilitează echilibrul bugetar apreciindu-se că școala clasică a exagerat pericolul deficitului. Deficitul ar trebui considerat, mai degrabă, "un impas vremelnic decât un pericol real". Drept consecință, pe plan practic, se acceptă ca bugetul să se confrunte în execuție cu deficit, statul să se angajeze la cheltuieli mai mari decât îi permit veniturile. O serie de țări își elaborează și aprobă din start un buget deficitar. Acolo unde legea interzice ca bugetul să fie aprobat cu deficit, prin subterfugii tehnice, se realizează același lucru. Alături de

bugetul ordinar care e prezentat echilibrat, se întocmește unul extraordinar, unde se plasează deficitul concentrat spre alte acțiuni și susținut cu venituri speciale. Dacă deficitul este acceptat, în principiu, și dacă echilibrul bugetului nu mai este considerat ca o dovadă a existenței unor finanțe publice sănătoase, ca o condiție pentru a se realiza echilibrul în economie, trebuie fundamentate temeinic, științific, soluțiile de acoperire a acestui deficit.

Soluțiile, în esență, pornesc de la ideea lui Keynes, privind evoluția ciclică că o șansă ca prin intervenția Guvernului, prin asigurarea stabilității generale în economie, să se echilibreze, în final și bugetul statului. Școala modernă subordonează problema echilibrului bugetar dezideratului de stabilitate pe termen lung, asigurării echilibrului general economic. Ea face distincție între politica contraciclică, cea compensatorie și cea a deficitului sistematic.

În cadrul "politicii contraciclice", preferată cel mai adesea, există bugete plurianuale pe termen lung, nu neapărat pe durata unui ciclu, în care bugetul statului va putea fi echilibrat. Intenționat, datorită evoluției ciclice, statul își dezechilibrează bugetul: acordă subvenții și își sporește propriile cheltuieli (investiții publice, protecții sociale). Când economia și-a revenit la cursul normal, facilitățile fiscale și cheltuielile publice se reduc. Politica contraciclică dispune de trei instrumente de implementare: - fond de rezervă; - fond de echilibru; - amortizarea alternativă a datoriilor publice. Punctul de pornire este comun; dar momentul declanșării procedurii diferă.

1. Fondul de rezervă - în faza de prosperitate pentru că există venituri abundente, iar cheltuielile legate de intervenția statului sunt mici, se va constitui din aceste excedente un fond de rezervă. Când se instalează recesiunea și când se instalează deficitul bugetar se apelează la fond pentru acoperire. Teoretic este posibil, dar practic se întâmpină următoarele obstacole: - nu există o coincidență în privința succesiunii în timp a fazelor ciclice; - este greu de comensurat, estimat volumul fondului necesar și el poate fi insuficient atunci când criza economică este profundă sau dimpotrivă fondul poate fi supradimensionat, iar banii afectați inutil acestuia să diminueze cererea solvabilă și care ar grăbi criza următoare.

2. Fondul de echilibrare - procedura se declanșează în faza de criză și nu în cea de prosperitate. În perioada de recesiune veniturile și cheltuielile înregistrează deficit. Pentru a-l acoperi, statul, în încercarea de asanare a crizei, se îndatorează. Urmează, ca apoi, pe măsură ce economia își revine, pe seama veniturilor suplimentare și a economiei la cheltuieli să se constituie un "fond de egalizare" din care să se suporte cheltuielile cu datoria publică. Același obstacol s-a constatat, ca și la soluția dinainte - nici în anii buni, bugetul nu mai realizează excedente și este greu de presupus că se va putea forma un fond de egalizare care să poată susține serviciul datoriei publice.

3. Amortizarea alternativă a datoriei publice - se bazează pe presupunerea că în faza de prosperitate s-ar putea accelera ritmul de amortizare a datoriei publice, urmând ca în faza de criză să se încetinească sau să se sisteze plățile cu această destinație. Și aici apare aceleași obstacole ca și la soluțiile precedente : crizele au încetat să mai fie naționale, se înlănțuie pe plan mondial, zonal. În plus, dacă și creditorii se vor

confrunța cu deficite ei nu vor agreea măsura de sistare a amortizării datoriilor publice de către stat.

Aceasta soluție, a politicii contraciclice, își dovedește eficacitatea în mod limitat, datorită următoarelor motive: - de multă vreme economia nu mai evoluează ciclic, de multă vreme nu se mai respectă nici o regulă în privința ciclicității economice. Viața economică s-a confruntat fie cu fenomenul de "stagnare seculară", fie cu fenomenul "inflației seculare". În cazul stagnării seculare, dacă o întreprindere este lăsată să funcționeze fără nici o intervenție din partea statului, se încearcă tentația deflaționistă când scade apetitul în afaceri - de exemplu, întreprinzătorii tind să devină rentieri. În aceste condiții se reclamă intervenția statului, care înăsprind fiscalitatea, pretinzând impozite mai mari, va revigora afacerile. Pe seama veniturilor suplimentare acțiunea compensatorie suplinește lipsa de apetit a întreprinzătorilor, sporește cheltuielile de capital, rezultând de aici un buget echilibrat. Inflația seculară - fenomenul inflației este un fenomen mai vechi, dar ea este întreținută, devine fenomen de durată, din mai multe motive: - în ultimele decenii, crizele asociate de resurse de materii prime, energetice, de apă, fac ca acestea să devină mai scumpe. Chiar dacă apar tehnologii mai performante, costul producției crește, cresc prețurile. Până la un anumit nivel, creșterea prețurilor nu este însă inflaționistă. Se consideră ca fiind o creștere normală. Creșterea prețurilor, însă face presiuni asupra cumpărătorilor - ei suportă din ce în ce mai greu, revendică creșterea salariilor, care implică o nouă creștere a costurilor, o nouă ridicare a prețurilor și procesul se autoîntreține. De aceea s-ar impune intervenția statului, printr-o politică antiinflaționistă, cu unele măsuri de esență bugetară. Statul cheltuie mult pentru protecția socială, combaterea șomajului, investiții, acordă facilități fiscale, rezultând dezechilibrul bugetului. Echilibrul bugetar începe să fie subordonat politicii de asigurare a echilibrului economic, a stabilității economiei, apare ideea așa-zisului deficit sistematic. În mod deliberat, statul își dezechilibrează bugetul, diminuează veniturile, prin facilități fiscale și sporindu-și cheltuielile. Ca să-și acopere deficitul se împrumută de la cei ce au capital disponibil și sunt dispuși să-l plaseze în efecte publice. Ca să-i încurajeze, statul acordă garanții. Din împrumuturi statul face cheltuieli productive. Inflația crește, numărul șomerilor scade, noi salariați plătesc impozite, treptat restabilindu-se echilibrul economic general. Există astfel șansa echilibrării bugetului de stat.

Specialiștii apreciază însă că deficitul nu trebuie să rămână sistematic, ci trebuie să se afle sub controlul permanent al statului. Dezechilibrul bugetului trebuie acceptat până când criza este reamorsată, până când economia își reia demarajul. Odată instaurată înviorarea economiei, în mod discret facilitățile fiscale sunt retrase, creându-se terenul pentru reechilibrare.

În lume, majoritatea țărilor, chiar și cele dezvoltate din punct de vedere economic, se confruntă cu bugete deficitare.

Teme de casă:

- 1. Ce condiții presupune respectarea universalității bugetului?*
- 2. Care au fost premisele apariției excepțiilor de la principiul*

unității bugetare și care sunt neajunsurile unor astfel de practici?

3. Evidențiați diferențele între an bugetar – exercițiu bugetar

4. Prezentați rolul și importanța metodelor de elaborarea a bugetului

5. Pornind de la studiul principiului echilibrului bugetar, analizați sintagma „echilibru bugetar = echilibru economiei naționale”.

1.3. Procesul bugetar

Obiective:

- *Însușirea cunoștințelor necesare înțelegerii procesului bugetar*
- *Abordarea comparată a procesului bugetar, atât în țara noastră, cât și pe plan internațional*
- *Familiarizarea cu etapele desfășurării procesului bugetar*

Termeni cheie: proiect de buget, previziune bugetară, adoptarea bugetului, sancționarea bugetului, rectificare bugetară execuție bugetară, execuție de casă a bugetului.

Procesul bugetar este o succesiune de faze, etape, cu privire la elaborarea proiectului bugetului, analiza și adaptarea lui, execuția bugetului și încheierea acestuia, precum și controlul asupra tuturor acestor operațiuni.

1.3.1. Elaborarea proiectului de buget.

Acesta faza este extrem de laborioasă și îndelungată, pentru că documentul bugetar însumează 10-15 mii pagini, o mulțime de calcule de fundamentare. De aceea procedura se declanșează la mijlocul anului pentru că până la sfârșitul anului legea bugetară să poată fi aprobată și în noul an să intre în funcție noul buget.

1. Elaborarea proiectului de buget de stat - Operațiunile se desfășoară paralel la nivelul Ministerului Finanțelor (la noi), a biroului bugetar (SUA), la nivelul cancelarului tezaurului (Anglia) - la nivelul organismelor ce dispun de o bancă de date, de informarea necesară și de experții competitivi, pentru că să poată fundamenta temeinic proiectul de buget și acțiuni, proiect care să reziste în confruntarea cu cei care furnizează veniturile, cu cei ce solicită resursele, cu cei care trebuie să-l dezbată și să-l aprobe.

Ministerul Finanțelor întocmește pe baza datelor ce le deține, a schiței programului de guvernare ce se conturează și ea pentru a figura în așa-zisul buget economic, prima schiță a proiectului de buget și pe care o prezintă guvernului, pentru a fi adusă la cunoștința celorlalți miniștri pentru a reprezenta punctul de plecare, pentru că cei din urmă să-și fundamenteze propriile proiecte de bugete. În acest fel, încă la începutul lunii iunie, ministerele, instituțiile centrale, administrațiile locale, organisme de asigurări și proiectări sociale, transmit Ministerului Finanțelor, solicitările lor cu privire la modificarea veniturilor și cheltuielilor în anul care urmează față de bugetul anului în curs.

Regula este : în principiu solicitările, se pot face numai în sensul majorării veniturilor, respectiv al reducerii cheltuielilor.

Poate interveni contradicții, neînțelegeri și atunci opțiunile se analizează de Ministerul de Finanțe și prin intermediul guvernului (în țara noastră), se transmit comisiilor pentru buget, ce funcționează ca organisme specializate pe lângă fiecare cameră a Parlamentului. Aici se analizează, se admit sau se resping solicitările făcute

de ministere. Prin intermediul guvernului rezultatul analizei în comisii ajunge la ministerele ce au transmis aceste solicitări.

Pornind de aici ele încep să-și fundamenteze propriile proiecte de buget ce ajung din nou la Ministerul Finanțelor. Între timp, acesta și-a fundamentat varianta proprie a proiectului de buget și trece la confruntarea datelor transmise de ministere, cu cele din varianta proprie. Dacă apar nepotriviri între cele două variante, pentru rezolvarea punctelor discordante, se derulează conferințe bugetare, interministeriale. În unele țări, Ministerul Finanțelor are ultimul cuvânt, el decide dacă solicitările ministerelor vor figura în proiectul de buget, așa cum au fost primite, sau dacă vor fi modificate, sau rămân stabile prevederile din varianta proprie. În alte țări, primul ministru e cel ce armonizează aceste dispute, sau chiar președintele.

Până la urmă, proiectul de buget și proiectul de lege privind bugetul pe anul următor, cu modificări făcute în aceste conferințe interministeriale sunt prezentate spre analiza guvernului. Desigur că și aici pot interveni anumite modificări pentru ca documentul finanțelor publice trebuie pus de acord cu programul guvernare, astfel încât obiectivele acestuia să poată fi susținute bugetar. După dezbaterile lui în guvern și definitivarea lui în momentul în care el este însoțit de către guvern, el devine proiect guvernamental. Se trece astfel la etapa a doua.

2. Dezbaterile și aprobarea proiectului de buget de către Parlament

Procedurile sunt diferite de la o țară la alta. În unele țări mai întâi, primul-ministru sau ministrul finanțelor, prezintă bugetul economic și "documentul finanțelor" inclus în el, în fața parlamentului (în camera reunită sau în camera inferioară care are prioritățile în materie bugetară, potrivit legii, în sensul că e prima ce-l primește și analizează și în ultima instanță decide). Este cazul, în S.U.A., de raportul cu privire la starea națiunii prezentat de președintele american, Senatului. În cele mai multe țări, proiectul guvernamental, este înaintat mai întâi, comisiilor speciale pentru buget, ale camerelor, și aici sistemul diferă de la o țară la alta. Există țări în care pe lângă fiecare din cele două camere (camera deputaților și senatul), funcționează câte o comisie specială pentru buget. În alte țări, aceste comisii funcționează numai la camera inferioară, (senatul neavând atribuții în domeniul bugetar). Există țări în care funcționează câte o comisie separată pentru venituri și respectiv pentru cheltuieli la nivelul Camerei inferioare. Aceste comisii au deja informații cu privire la configurația bugetului, și analizează proiectul de buget și dacă e cazul propun amendarea lui (introducerea unor modificări). În privința amendamentelor sistemul e diferențiat. De regulă aceste amendamente le prezintă comisiile bugetare, dar pot fi propuse și de către parlamentarii sau grupurile de parlamentari.

Regula: amendarea în principiu trebuie făcută în sensul majorării veniturilor sau reducerii cheltuielilor. Acolo unde legea îngăduie să se procedeze altfel (Germania), pentru fiecare solicitare în sensul veniturilor sau cheltuielilor, trebuie să se prezinte propuneri de compensare. Amendamentele făcute de comisii pot să difere de la o camera la alta și atunci o comisie reunită a celor două camere trece la medierea neînțelegerilor, la punerea lor de acord. După ce s-a realizat și acest lucru, proiectul de lege e prezentat spre dezbateri, Parlamentului.

Și aici situația diferă de la o țară la alta. Acolo unde proiectul de buget a fost primit mai întâi de comisii, este necesar ca primul ministru sau ministrul finanțelor să-l susțină în Parlament - uneori în fața camerelor reunite (la noi), alteori în fața deputaților (camera inferioară). Comisiile camerelor prezintă apoi amendamentele pe care le-au convenit în urma medierilor și având proiect guvernamental și amendamentele, parlamentarii dezbate aceste documente. În aceasta privință, există în unele țări, o procedură foarte bine pusă la punct, rigidă. De exemplu, în Marea Britanie, proiectul de buget trebuie să fie dezbătut într-un număr fix de ședințe în Camera Comunelor (Camera Lorzilor, nu are atribuții bugetare), maxim 26. În Franța proiectul de buget, trebuie analizat în Parlament și aprobat în 70 zile. La noi (ca și în alte țări), se stabilește o dată limită până la care proiectul trebuie aprobat și primit de Parlament (30 noiembrie).

Atribuțiile și competențele Parlamentului, în raport cu proiectul guvernului, diferă de la o țară la alta. În Anglia nici un amendament nu are șanse să fie validat dacă nu este însoțit de către prim-ministru (executiv). Astfel, se consideră că acestea ar reprezenta un vot de neîncredere față de guvern și primul ministru își poate depune mandatul. În S.U.A., Congresul poate să introducă schimbări în proiectul prezentat de executiv, dar președintele (șeful executivului) poate uza de dreptul sau de veto și dacă nu este de acord cu modificările din Congres, nu semnează noul buget. În acest caz proiectul revine Congresului și dacă 2/3 din numărul total de deputați și senatori din fiecare camera în parte, votează proiectul de buget, președintele este obligat de lege să-l semneze și publice. Are drept constituțional ca în execuție să modifice prevederile proiectului bugetar. Pentru abateri obișnuite care nu dereglează bugetul țării nu trebuie să ceară aprobarea Congresului. Când e vorba de acte majore cu implicații profunde pentru economie, această acțiune ca atare trebuie să primească aprobarea Congresului.

Legea bugetului trebuie să fie supusă senatului și până la urmă cu amendamentele însoțite să fie aprobată de Parlament.

Dacă legea bugetului, nu este aprobată în timpul stabilit, soluțiile sunt diferite de la țară la țară: - în Anglia, capitole nedezbătute, neaprobat în cele 26 ședințe, se consideră aprobate așa cum au fost propuse de guvern; - în Franța, dacă în cele 70 de zile, bugetul nu e aprobat în întregul lui, dar nu e respins, aceste articole neaprobată intră în acțiune pe baza de ordonanțe guvernamentale. Dacă în cele 70 de zile, bugetul a fost respins, trebuie prezentat un alt proiect. - la noi, după lege, guvernul poate să-și continue activitatea pe baza vechiului buget, dacă noul buget nu e aprobat până la 30 noiembrie (dar nu mai mult de 3 luni).

În continuare pentru a trece la execuția lui, e nevoie ca legea anuală a bugetului să fie sancționată de către președinte (republica), sau de către rege (monarhie).

1.3.2. Execuția bugetului

Pentru a se trece la execuție, este nevoie ca mai întâi, ministrul de finanțe, care răspunde prin lege, din partea guvernului, de execuția bugetului, să repartizeze indicatorii din bugetul aprobat și să transmită "ordonatorilor de credite", cifrele repartizate. Fiecare din aceștia, au conturi deschise, până acum la Banca Națională și la Banca Comercială, iar în prezent la Trezoreria Publică (ca banca a finanțelor publice).

Aceste conturi trebuie să fie alimentate cu resursele bănești necesare derulării activităților repartizate. În materie de execuție bugetară, se aplică "principiul separării funcțiilor". Sunt delimitate exact atribuțiile organelor de dispoziție de cele ale organelor de execuție. Dreptul de dispoziție aparține administratorilor sau "ordonatorilor de credite bugetare". Pot să existe trei tipuri de ordonatori de credite:

- ordonatori principale, miniștrii și conducerea altor instituții centrale. Aceștia repartizează din bugetul global al ministrului, indicatorii pe unități subordonate lor. Dispun în legătură cu efectuarea cheltuielilor din bugetul propriu al ministrului (instituții centrale).
- conducătorii instituțiilor din subordine - ordonatori secundari, sau terțiari. Cei secundari repartizează indicatorii pe unități din subordine și dispun de bugetul propriu. Cei terțiari au drept de dispoziție în legătură cu folosirea creditului bugetar primit.

Creditele bugetare - denumirea este oarecum improprie, pentru că noțiunea de credit înseamnă încredere, dar noțiunea de credite este legată și de împrumuturi, împrumuturi ce sunt rambursabile și cu dobândă. Creditul bugetar se abate de la aceste reguli pentru că este o alocație din partea statului, o sumă aprobată și repartizată, intrată odată cu alimentarea contului, în contul instituției și de aici se pot face, pentru destinațiile aprobate, plăți.

Dacă toate aceste proceduri preliminare s-au perfectat, atunci se poate trece la execuția propriu-zisă. Grijă este aceea de respectare a autorizației dată de Parlament, în sensul că veniturile bugetului trebuie încasate, cel puțin la nivelul aprobat de Parlament, iar cheltuielile se pot efectua cel mult până la nivel aprobat.

Realizarea veniturilor în volumul aprobat este o obligație pentru cei ce trebuie să le încaseze. Efectuarea cheltuielilor în limită aprobată e un drept al beneficiarilor. Abatere de la autorizația dată de Parlament, încasarea unor venituri mai mari nu este o abatere propriu-zisă, dacă acest lucru se face cu respectarea strictă a legislației ce interzice modificările regimului veniturilor sau instituirea de orice fel de contribuții, obligații în afara celor prevăzute de lege. Rezultă că abuzurile fiscale nu sunt permise, iar veniturile pot spori sporii doar în condițiile legii.

La cheltuieli, disciplina este și mai riguroasă. Bani primiiți de la buget nu pot fi cheltuiți decât pentru acțiunile aprobate și în limitele aprobate. La respectarea lor, veghează organisme ca: organe de control (Curtea de conturi), organele Ministerului de Finanțe, corpul de control al primului ministru, etc.

Execuția de casa a bugetului înseamnă încasarea propriu-zisă a veniturilor și efectuarea plăților în și din contul bugetului de stat. Aceste operații se pot face prin casele Băncii Naționale și a altor bănci specializate, așa cum s-a procedat la noi în ultimele decenii, sau prin agenții, casieri, proprii ale Ministerului Finanțelor sau într-un sistem mixt (bănci + unități ale Ministerului de Finanțe). Până acum execuția s-a realizat prin intermediul băncilor, acum practicându-se un sistem mixt. Într-un viitor apropiat se preconizează derularea execuției exclusiv prin intermediul Trezoreriei Publice, un fel de banca a Finanțelor Publice. În multe județe acest lucru se realizează deja, funcționând trezoreriile la nivel județean la care își au deschise conturile

instituțiilor publice - Ministerul de Finanțe, prin aceste unități încasează veniturile bugetare și se fac plățile în contul bugetului.

Pentru ca disciplina bugetului să fie respectată, mai ales pentru partea de cheltuieli, trebuie aplicat cu strictețe, principiul separării funcțiilor. Astfel la partea de **cheltuieli** există patru operațiuni care trebuie efectuate, distribuite după cum urmează - primele trei sunt de competența ordonatorilor de credite iar a patra, a organelor de execuție (casierelor, contabilelor).

1. **angajarea cheltuielilor** - trebuie să aibă la bază un temei legal și înseamnă asumarea obligației de a efectua o plată în viitor, printr-un serviciu adus instituției publice. Temeiul legal este - în cazul cumpărărilor de mărfuri, materiale, prestarea unor servicii, documentul legal este contractul - în cazul plății salariilor pentru personal nou angajat este ordinul de angajare - în cazul plății unor sume convenite terților, în caz de arbitraj, sentința judecătorească etc. Obligația este ca aceasta angajare să se facă cu strictă respectare a legii și a destinației aprobate de lege.
2. **lichidarea** este constatarea faptică și pe baza de document a serviciului efectuat și stabilirea sumei ce urmează a fi plătită partenerilor statului.
3. **ordonarea plății**, se face prin emiterea ordinului de plată, a dispoziției de plată. Documentele prin care se dispune plata au titlu executiv numai dacă poartă viza de control financiar preventiv - numai în măsura pe care o acordă contabilul șef sau un împuternicit al acestuia. Se verifică dacă plata este corect angajată, dacă serviciul s-a făcut și legislația este respectată.
4. **plata propriu-zisă** este făcută de către persoane angajate ca mânători ai banului public (casieri-încasatori).

În domeniul veniturilor operațiile și atribuțiile sunt riguros precizate, mai întâi existând un întreg proces de așezare și percepere.

Așezarea, în sens larg, cuprinde: identificarea și evaluarea materiei impozabile, stabilirea cuantumului impozitului, perceperea propriu-zisă, prin emiterea documentelor de încasare și încasarea propriu-zisă. În sens restrâns această operațiune se identifică adesea cu evaluarea materiei impozabile. Este valabil în primul rând pentru impozite directe. **Liquidarea** presupune stabilirea sumei de încasat, a mărimii impozitelor datorate. Obligația fiecărui contribuabil este înscrisă în evidentele fiscale - un registru de control unde fiecare contribuabil are o partidă distinctă. Extrasul poate fi trimis pentru înștiințare, contribuabililor, care trebuie să le onoreze. Urmează emiterea documentului de încasare și respectiv încasarea propriu-zisă. Dacă plătitorul nu-și achită obligațiile la timp, el suportă "majorări de întârziere", este somat pentru plata impozitului și apoi se declanșează procedura de urmărire și execuție silită. Dacă respectivul contribuabil are venituri, pe care le încasează periodic, se face poprire asupra lor, sau organul fiscal prin procedura juridică consacrată, pune sechestru pe bunurile acestuia, le valorifică prin licitație și încasează impozitele convenite statului.

La impozitarea indirectă procedurile diferă:

- în cazul "taxelor vamale" așezarea, liquidarea și încasarea se derulează în paralel odată cu intrarea mărfurilor în țară.
- în cazul "accizelor" obligația de plată e stabilită pentru fiecare marfă cumpărată, acciza fiind adăugată prețului.

- în cazul "TVA-ului" se stabilesc sume exigibile în raport cu nivelul propriilor vânzări, din care se scade apoi TVA deductibil aferent cumpărărilor, calculul făcându-se la nivelul fiecărei luni. Suma datorată, ca diferență între cele două, urmează a se varsa până în 25-a lunii următoare.

În cursul anului, Ministerul de Finanțe, prezintă rapoarte, Parlamentului, cu privire la execuția bugetului, iar la încheierea execuției bugetului trebuie să întocmească contul de încheiere a exercițiului bugetar. În acest cont se reflectă veniturile încasate efectiv, plățile efective și raportul dintre ele. Dacă la încheierea exercițiului bugetar se constată excedent bugetar, 3,50% din acesta trebuie să alimenteze fondul de tezaur. Sau dacă la încheierea exercițiului bugetar se constată deficit bugetar să propună căile și sursele de acoperire, ale acestuia. Acest cont este prezentat spre analiză și aprobare, Parlamentului, pentru exercițiul încheiat odată cu proiectul bugetar pentru anul ce urmează.

1.3.3. Controlul bugetar

Unii autori îl prezintă ca o fază distinctă a procesului bugetar, iar alții îl suprapun cu celelalte etape. Dar oricum, în realizarea procesului bugetar, el este prezent în toate etapele procesului bugetar.

Există trei forme de control bugetar :

1. Controlul organelor politice (exercitat de către Parlament) - se realizează în "comisiile permanente de buget", cu ocazia avizării sau respingerii proiectului de buget, cu ocazia analizei și amendării proiectului guvernamental - "Controlul în camere", cu ocazia dezbaterii și aprobării proiectului guvernamental - "Comisiile bugetare", prin acțiunea de control, verifică mersul execuției bugetului, iar la sfârșit, "Parlamentul" analizează și aproba contul de încheiere, efectele controlului ulterior și verifică măsura în care executivul a respectat autorizația dată.
2. Controlul administrativ (exercitat de către Guvern) - prin organisme specializate "Ministerul Finanțelor", prin control ierarhic în cadrul Ministerelor, Instituțiilor și unitățile subordonate.
3. Controlul jurisdicțional - exercitat de către organismul specializat "Curtea de conturi" - înființată în 1864, reorganizată în 1929, desființată în 1948, reînființată sub denumirea de "Curtea superioară de control financiar" în 1973, reorganizată sub denumirea de Curtea de conturi 1990 - exercită controlul gestiunilor bugetare la toți ordonatorii de credite, urmărind piesa cu piesa documentele ce stau la baza gestiunilor mânuitorilor banului public. Dacă gestiunile sunt corecte, se procedează anual la descărcarea acestora. În caz contrar sunt consemnate și un tribunal al curții le judecă și aplică sancțiuni.

Teme de casă:

1. *Evidențiați etapizarea procesului bugetar din țara noastră și arătați diferențele și asemănările dintre desfășurarea acestuia atât pe plan intern cât și internațional?*
2. *Cine sunt factorii implicați în fundamentarea proiectului de buget și cum se desfășoară această etapă?*

3. Prezentați procedura de adoptare și sancționare a bugetului?

4. Care sunt etapele execuției bugetului?

5. Arătați care sunt tipurile de exercitare a controlului bugetar?

Exemplu de echitate între generații

Într-o comunitate se dorește construirea unui drum de care vor beneficia cu toții. Drumul va avea o durată de viață de cel puțin douăzeci de ani.

Locuitorii comunității ar putea plăti pentru acest drum, astăzi. Cu toate acestea, oamenii care trăiesc în oraș astăzi nu vor mai fi și aceeași care vor folosi drumul în acești douăzeci de ani. Se nasc copii, oamenii mor, populația se mută din și în zonă. Populația nu va mai fi aceeași în zece, cincisprezece sau douăzeci de ani; va fi diferită de locuitorii de astăzi.

Potrivit principiului echității, nu este drept ca populația de astăzi să plătească 100% din costurile construcției, în timp ce, de exemplu cineva care se va muta în oraș anul viitor, se va bucura de toate beneficiile drumului fără a trebui să plătească nimic.

ANEXĂ: Elemente în determinarea cheltuielilor publice

La determinarea cheltuielilor publice se vor avea în vedere următoarele:

❖ Elemente generale:

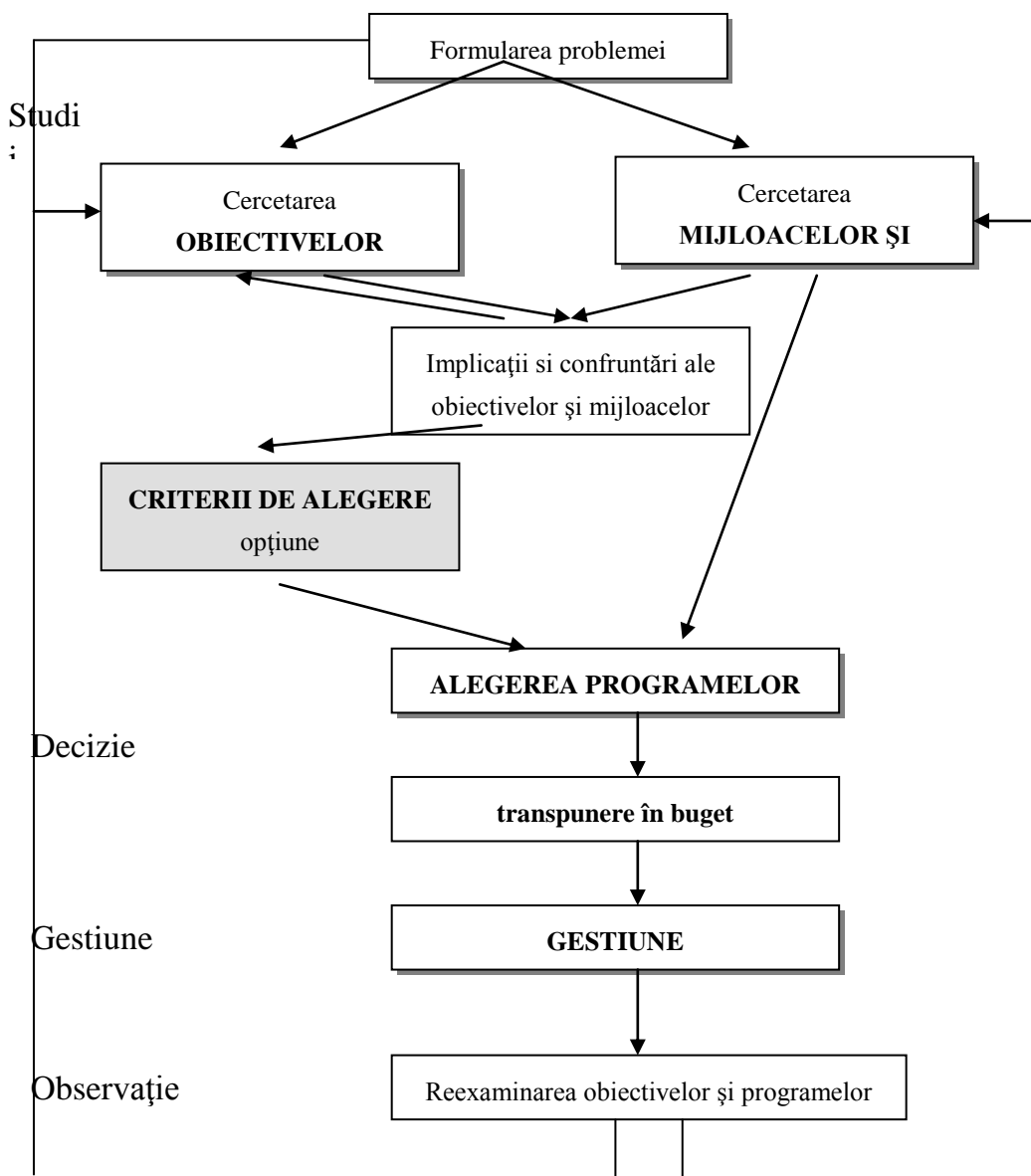
- politica financiară a statului,
- numărul de salariați,
- rețeaua de instituții publice în funcțiune și cele care urmează a se înființa în noul exercițiu bugetar
- folosirea bazei tehnice existente cu maximă eficacitate

❖ Elemente specifice:

- în domeniul social - utilizarea resurselor financiare ale statului pentru învățământ, sănătate, ocrotiri și asigurări sociale, cultură, artă, tineret și sport, refacerea și ocrotirea mediului înconjurător, menținerea echilibrului ecologic și altele, în condițiile stabilite de lege;
- susținerea unor programe prioritare de cercetare, îndeosebi fundamentală;
- în domeniul economic - realizarea unor investiții și a altor acțiuni economice de interes public, acordarea de subvenții, facilități și alte mijloace stabilite potrivit legii, în limita alocațiilor bugetare aprobate prin bugetele anuale, în condițiile legii;
- asigurarea cerințelor de apărare a țării, ordinii publice și siguranței naționale;
- finanțarea administrației publice centrale și locale și a altor cheltuieli prevăzute de lege;
- dobânzile aferente datoriei publice și cheltuielile determinate de emisiunea și plasarea valorilor mobiliare necesare finanțării acestei datorii, precum și de riscul garanțiilor acordate de stat în condițiile legii.

În bugetul de stat, în bugetul asigurărilor sociale de stat, în bugetele locale și în bugetele fondurilor speciale nu se pot înscrie și aproba cheltuieli fără stabilirea resurselor din care urmează a fi efectuate.

ANEXĂ: Schema R.C.B.



2. IMPOZITUL - PRINCIPALUL VENIT AL BUGETULUI

“Două lucruri sunt inevitabile (sigure) în viață: moartea și impozitele.” Benjamin Franklin (1706-90)

Descrierea modului:

Această temă are ca și obiectiv deslușirea celui mai important venit al bugetului statului, cel mai prezent element economic al vieții noastre cotidiene - impozitul. Se începe cu noțiunea de impozit, trăsăturile și caracteristicile sale, cu evoluția lor în timp. Un element esențial în înțelegerea impozitului îl reprezintă elementele tehnice, elemente ce dau substanță fiecărui impozit în parte. Aceste elemente tehnice sunt de importanță maximă atî pentru beneficiarul impozitului cât și pentru contribuabil. În ultima parte a materialului se prezintă regulile ce guvernează impozitele și impozitarea – interpretările diferite date principiilor de- a lungul timpului, variante, condiții de realizare, etc.

Problematika modului:

- 2.1. Noțiuni despre impozite
- 2.2. Elementele tehnice ale impozitelor
- 2.3. Principiile impunerii
 - 2.3.1. Principiul echității fiscale
 - 2.3.2. Principii de politică financiară
 - 2.3.3. Principii de politică economică
 - 2.3.4. Principii social - politice

Bibliografie opțională:

1. Axelrod Donald, „Budgeting for Modern Government”, Ed. St. Martin’s Press, New York, 1995
2. Baker Samuel H., Elliot Catherine, “Readings in Public Sector Economics”, D.C. Heath and Company, Lexington, 1990
3. Bălănescu R., ș.a., „Sistemul de impozite”, Ed. Economică, București, 1993.
4. Condor I., „Drept Financiar”, Ed. Monitorul Oficial, București 1994, Francis Demier, „Istoria politicilor sociale”, Ed. Institutul European, 1998
5. Gorcea Corneliu, „Indexul obligațiilor fiscale”, Ed. Tribuna Economică, București, 1999
6. Gorcea Corneliu, „Lexicon fiscal și bugetar”, Ed. Tribuna Economică, București, 1996
7. Inceu Adrian Mihai, (coordonator) „Elemente de finanțe publice”, Ed. Presa Universitară Cluj, 2000
8. Inceu Adrian Mihai, colaborare, „Managementul financiar al comunităților locale”, Ed. Gewalt, Cluj, 2000
9. Paysant Andre, „Finances publiques”, 2-ed Masson Paris, 1988.
10. Scholes Myron S., Wolfson Mark A., „Taxes and Business Strategy”, Ed. Prentice Hall, New Jersey, 1992
11. Văcărel Iulian., ș.a., „Finanțe publice”, E.D.P., București, ed. 1999.

2.1. Noțiuni despre impozite

Obiective:

- *crearea unei imagini de ansamblu asupra vastului și complexului domeniu al sistemului fiscal*

- *fundamentarea unei imagini a impozitelor ca principal venit al bugetului de stat*
- *prezentarea apariției și evoluției fenomenului fiscal*

Problemele fiscale și bugetare joacă un rol esențial în economia de piață. În acest context, impozitul constituie un instrument cu caracter istoric și cu multiple implicații asupra sferei economico-sociale. Impozitul reprezintă din totdeauna un mijloc tradițional de constituire a veniturilor statului. În plus, în zilele noastre, impozitul are un rol mult mai complex și mai important decât cel tradițional, acela de a fi o veritabilă pârghie, de-a modela și influența comportamentele economico-sociale, de-a găsi o cale de compromis între interesele sociale și cele individuale sau de grup.

Sistemul de impozite al României, așa cum este el astăzi, format de-a lungul ultimelor decenii, s-a dezvoltat ca o componenta a modelului administrativ de conducere, construcția și structura sa fiind integrate într-un centralism excesiv, tipic unei economii socialiste. La fel ca și în celelalte economii de acest tip, sistemul nostru fiscal, conține încă o serie de imperfecțiuni, din punct de vedere al funcțiilor pe care trebuie să le îndeplinească, într-o economie de piață.

Obiectivele reformei fiscale actuale, sunt numeroase și presupun desigur, înlăturarea treptată a neajunsurilor sistemului “moștenit” de la perioada socialistă¹, reconsiderarea tradițiilor din perioada interbelică precum și introducerea elementelor noi, moderne, specifice economiilor dezvoltate. Aceasta, poate și din cauză că, nu putem evalua exact conexiunile interne și externe ale viitoarei noastre evoluții economice, precum și efectele introducerii mecanismului pieței, în condițiile în care vor persista și vor dispărea lent, elementele, instituțiile și mentalitățile vechiului mecanism administrativ de conducere.

Dificultățile reformei fiscale în țara noastră sunt sporite și de factorul “economie de tranziție”. Într-un asemenea sistem economic, sarcinile unui sistem fiscal ar trebui să fie, în primul rând, legate de realizarea veniturilor necesare suportării costului unei asemenea perioade, dar și de necesitatea “insuflării” unui “comportament economic” specific obiectivului ce trebuie atins - economia de piață. În același timp, reforma fiscală, în această perioadă, trebuie să realizeze și racordarea sistemului fiscal românesc la sistemele fiscale moderne, sisteme care au depășit, de mult, asemenea probleme specifice țării noastre. Din această combinație de elemente, reies dificultăți majore în regândirea și reșezarea sistemului fiscal românesc, accentuate și de o eventuală înțelegere defectuoasă a obiectivelor acestei perioade.*

Termeni cheie: acceptabilitatea, stabilitatea, independența, eficiența costurilor, diversitatea, echitabilitatea, fezabilitatea administrativă, posibilitatea, suficiența, practicabilitatea, suportabilitatea impozitului

¹ păreriile specialiștilor, în problema reformei fiscale, sunt extrem de diverse, mergând de la extrema unei reforme lente, atent etapizate și pâna la a contestata posibilitatea unei reforme într-un sistem fiscal care a considerat în deceniile socialiste, impozitele ca ceva neavenit, anormal

* sau așa cum spun adesea specialiștii în management strategic: “Atunci când știi unde vrei să ajungi toate drumurile duc acolo”

Conținutul și rolul impozitelor. Sintetizând pluralitatea definițiilor ce există în literatura de specialitate, considerăm că, **impozitul** reprezintă o formă de prelevare silită la dispoziția statului, fără contraprestație directă, imediată și cu titlu nerestituibil, a unei părți din veniturile sau averea persoanelor fizice și / sau juridice, în vederea acoperirii unor necesități publice.

Această definiție relevă că impozitul are următoarele **caracteristici**²:

- a) este o prelevare silită, cu caracter obligatoriu, care se efectuează în numele suveranității statului, având la bază un temei legal;
- b) impozitul nu presupune și o prestație directă (și imediată) din partea statului. Prin aceasta, impozitele se deosebesc în mod esențial de taxe, în cazul cărora există un contraserviciu direct;
- c) prelevările cu titlu de impozit sunt nerestituibile, astfel că nici unul dintre contribuabili nu poate pretinde o plată directă din partea statului, pe baza impozitelor suportate. Prin aceasta, impozitele se deosebesc față de împrumuturile publice, care sunt purtătoare de dobânzi și rambursabile (amortizabile).

Față de cele arătate anterior, în completare, lucrările fiscale moderne, adaugă și alte elemente și caracteristici, legate în primul rând de **calitatea de pârghie fiscală** pe care impozitele o îndeplinesc din ce în ce mai mult. Această calitate nouă, de-a fi o veritabilă pârghie economică - este legată adesea de "armonizarea intereselor publice cu cele individuale". Credem că este mult mai potrivit de-a privi acest aspect mai curând ca un "compromis" între interesele sociale și cele individuale sau de grup, din moment ce armonia este un ideal iar realitatea este, mai întotdeauna un compromis.

O opinie interesantă și demnă de remarcat³ este aceea că impozitele ar trebui să îndeplinească următoarele caracteristici :

- **acceptabilitatea** definită ca și caracteristica esențială a impozitelor de-a fi agreate de plătitorii lor. Impozitele trebuie să poată fi justificabile prin interesele sociale ce le promovează. Impozitul trebuie să asigure un tratament echitabil și imparțial, tuturor contribuabililor. Complexitatea și diversitatea impozitelor trebuie păstrată în limite rezonabile, prezentată explicit și convingător
- **stabilitatea** poate fi definită ca și calitatea impozitelor de-a asigura statului și instituțiilor sale, suficiente, în mod regulat și stabil, veniturile necesare finanțării activităților lor. În mod ideal, stabilitatea ar exclude imobilismul sistemului fiscal și ar permite adaptarea impozitelor la schimbările ce apar în viața economico-socială
- **independența** presupune ca prin intermediul impozitelor, beneficiarul lor - statul, să-și asigure autonomia financiară, față de alte surse de venit.

² Vezi și Hoanță Nicolae, "Impozitarea veniturilor și distribuirea acestora", "Impozite și taxe", nr.1-2, pag. 41-46, 1996; Hoanță Nicolae, "Instituția impozitului", "Impozite și taxe", nr.10-11, pag. 131-136, 1996; Iulian Văcărel, op.cit., pag. 213

³ note de curs și manualul cursului "Maximizarea și managementul veniturilor pentru administrația publică locală", consultant Joe Kelly, Programul de Asistență al Agenției SUA pentru Dezvoltare Internațională pentru Administrația Locală din Europa Centrală și de Est / România, în colaborare cu Opportunity Associates - România și Chemonics International

- **eficiența costurilor** presupune că pentru fiecare impozit în parte trebuie analizate toate opțiunile legate de reducerea costurilor așezării și percepției impozitului respectiv. Astfel pentru orice impozit complexitatea și costul veniturilor din aceea sursa sunt un element important, ce trebuie luat în considerare atunci când se introduce un nou impozit sau când se dorește perfecționarea unuia deja existent.
- **diversitatea** presupune ca fiecare impozit să realizeze atragerea de venituri la dispoziția statului, dacă este posibil, din impunerea unei alte forme de materie impozabilă decât impozitele deja existente. Această cerință mai este interpretată ca impunând unui impozit să aibă o cât mai largă și mai cuprinzătoare bază de impunere
- **echitabilitatea** - povara sarcinii fiscale trebuie distribuită în mod echitabil între contribuabili, atât pe orizontală cât și pe verticală (aspecte abordate pe larg, la principiile impunerii). Interesantă este aici remarca : deoarece echitatea în aplicarea impozitelor nu poate fi atinsă în mod perfect, se impune ca aceasta să reprezinte un țel, în realizarea politicii fiscale, ideal ce nu poate fi abandonat datorită dificultăților de aplicare.
- **neutralitatea economică** impozitele ar trebui astfel așezate încât perceperea veniturilor statului, sub această formă, să nu se interfereze cu deciziile sectorului economic privat sau să nu influențeze utilizarea eficientă a resurselor. Chiar dacă este discutabilă această trăsătură a impozitelor în condițiile intervenționismului statal de astăzi, ea ar trebui reconsiderată și nu abandonată. Aceasta întrucât impozitul ar trebui să aibă o influență minimă, la limita strictului necesar impus de realizarea anumitor obiective sociale la un moment dat. Nu în ultimul rând și poate cel mai important, impozitul ar trebui să aibă doar aceea influență dorită, în condițiile dorite și eliminate cât mai mult consecințele colaterale.
- **fezabilitatea administrativă** presupune ca activitatea de colectare a impozitelor să fie cât mai simplă, iar încasatorul să nu fie supus unor cheltuieli sau eforturi nejustificate.
- **posibilitatea impozitului** relevă capacitatea economică a contribuabililor de a plăti impozitele – impozitele trebuie astfel stabilite încât contribuabilul să le poată suporta.
- **suficiența, practicabilitatea, suportabilitatea,** trăsături într-un fel sau altul cuprinse în trăsăturile amintite mai sus

Instituirea și perceperea de către stat a impozitelor determină o importantă redistribuire a produsului intern brut. Prin aceasta, se manifestă rolul impozitelor pe plan financiar, economic și social, rol ce diferă ca intensitate de la o țară la alta.

În majoritatea țărilor lumii, **rolul cel mai important al impozitelor continuă să se manifestă pe plan financiar,** întrucât cea mai mare parte a resurselor financiare mobilizate de stat pentru acoperirea necesităților publice provin din încasările aferente impozitelor.

În condițiile complexe ale mecanismelor pieței concurențiale și în legătură directă cu încercările statelor moderne de a utiliza impozitele ca mijloc de intervenție în economie, în practica financiară contemporană se remarcă o **anumită accentuare a**

rolului impozitelor pe plan economic. În acest cadru, impozitele se folosesc ca pârghii de politică economică - prin însuși modul concret în care sunt așezate și percepute.

Astfel, impozitele se manifestă ca și instrumente de stimulare sau de frânare a activităților economice, a consumului anumitor mărfuri sau / și servicii. Totodată, impozitele pot impulsiona sau îngreuna relațiile comerciale cu exteriorul în ansamblu sau cu anumite țări⁴.

Merită aici, amintită celebra remarcă “impozitul a încetat de a mai fi grăunțele de nisip care să jeneze mecanismul pieței, ... , devenind unul dintre regulatoarele și motoarele acestui mecanism. Ca urmare, impozitul are atât rolul alimentării cu fonduri a bugetului statului, cât și pe acela al unui factor de echilibru în economie”⁵.

Pe **plan social**, rolul impozitelor se manifestă prin utilizarea lor ca instrument al redistribuirii unei părți importante a produsului intern brut. Aceasta redistribuire apare în procesul mobilizării la buget a impozitelor directe și indirecte și impune redistribuirea resurselor bugetare, utilizarea lor, (și) în raport cu criteriile de ordin social. Acest proces are o influență mai mult sau mai puțin intensă asupra comportamentului economic al diverselor categorii de contribuabili.

Efectul major al rolului impozitelor pe plan social îl reprezintă, în ultimă instanță, **creșterea presiunii fiscale globale** în majoritatea țărilor cu economie de piață concurențială și consolidată. Aceasta sporire a fiscalității este expresia următoarelor **caracteristici ale evoluției impozitelor în perioada contemporană**:

- creșterea mai accentuată a încasărilor statului din impozite față de ritmul creșterii produsului intern brut;
- sporirea absolută și relativă a încasărilor din impozite, ca urmare a creșterii numărului de contribuabili a materiei impozabile, precum și a majorării unor cote de impozit;
- devansarea ritmului de creștere a venitului mediu pe locuitor de către ritmul de creștere al impozitului;

Clasificarea impozitelor. Impozitele se practică sub o diversitate de forme, corespunzător pluralității formelor sub care se manifestă materia impozabilă și numărul mare al subiecților în sarcina cărora se instituie. Înțelegerea caracteristicilor esențiale ale impozitelor depinde în primă instanță, de înțelegerea particularităților și categoriilor noțiunii de impozit. De aceea, se impune clasificarea acestora, în funcție de criteriile puse la dispoziție de știința finanțelor publice⁶.

Aceste **criterii** sunt următoarele:

- trăsăturile de fond și de formă ale impozitelor;
- obiectul asupra cărora se așează;
- scopul urmărit de stat prin instituirea lor;
- frecvența percepției lor la bugetul public;

⁴ Hoanță Nicolae, Instituția impozitului, Impozite și taxe, nr.10-11, 1996, pag.131-136,

⁵ Gabriel Ardant, “Histoire de l’impôt”, Librairie Artheme Fayard, Paris, 1972, pag 136

⁶ vezi și Conțu Constantin, Impozitele și impozitarea - sinteza documentară, revista Impozite și taxe, nr.8, pag. 88-93, 1996; Iulian Văcărel, op. cit., pag. 225 - 227

- după instituția care le administrează.

1. În **funcție de trăsăturile de fond și de formă**, impozitele sunt directe și indirecte. Acest criteriu poate fi reținut și drept criteriu al incidenței impozitelor asupra subiecților plătitori.

Impozitele directe sunt acelea care se stabilesc nominal, în sarcina unor persoane fizice și / sau juridice, în funcție de veniturile sau averea acestora, fiind încasate la anumite termene precizate cu anticipație. La impozitele de acest tip, subiectul și suportatorul impozitului sunt una și aceeași persoană, cel puțin în intenția legiuitorului. Tocmai de aceea, se spune că impozitele de acest tip au incidență directă asupra subiectului plătitor.

Potrivit **criteriului ce stă la baza așezării lor**, **impozitele directe** sunt reale și personale.

Impozitele directe reale se mai numesc și obiective sau pe produs, deoarece se așează asupra materiei impozabile brute, fără a ține cont de situația subiectului impozitului. Aceste impozite se stabilesc în legătură cu deținerea unor obiecte materiale cum sunt pământul, clădirile, fabricile, magazinele, precum și asupra capitalului mobilier. În această categorie se includ: impozitul funciar, impozitul pe clădiri, impozitul asupra activităților industriale, comerciale și profesiilor libere și impozitul pe capitalul mobilier.

Impozitele directe personale se așează asupra veniturilor sau averii, ținându-se cont și de situația personală a subiectului lor, de aceea, ele se mai numesc și impozite subiective.

Impozitele indirecte sunt instituite asupra vânzării unor bunuri, prestării anumitor servicii (la intern sau extern), fiind vărsate la bugetul public de către producători, comercianți sau prestatori de servicii și suportate de către consumatorii bunurilor și serviciilor cumpărate. În funcție de forma lor de manifestare, impozitele indirecte se grupează în: taxe de consumație, monopoli fiscale și taxe vamale.

2. Având în vedere **obiectul asupra căroră se așează**, impozitele sunt clasificate în:

- ◇ impozite pe venit: impozitul pe profit, impozitul pe venitul global, etc.;
- ◇ impozite pe avere: impozitele pe clădiri, terenuri, mijloace de transport, etc.;
- ◇ impozite pe consum sau pe cheltuieli: impozitele indirecte.

3. În funcție de **scopul urmărit** de stat prin instituirea lor, impozitele se clasifică:

- * impozite financiare, obișnuite;
- * impozite de ordine;

Impozitele financiare, obișnuite, sunt cele instituite de stat în scopul realizării celei mai mari părți a veniturilor bugetului public.

Impozitele de ordine sunt instituite în scopul limitării consumului unor bunuri sau a restrângerii unor acțiuni, precum și pentru realizarea unor deziderate ce nu au un preponderent caracter fiscal. Așa de exemplu, pentru limitarea alcoolismului și a consumului de tutun statul poate institui accize ridicate asupra produselor respective. Astfel după cum am arătat, impozitele de ordine încearcă corectarea comportamentului

persoanelor fizice și juridice atât prin forța coercitivă prin suprataxare, dar în mod deosebit prin forța lor de stimulare, prin intermediul scutirilor și al detaxărilor.

4. Corespunzător **frecvenței percepției lor la buget**, impozitele se diferențiază în următoarele categorii:

- ζ impozite permanente (ordinare);
- ζ impozite incidentale (extraordinare)

Impozitele ordinare se percep cu regularitate, astfel că ele se înscriu în cadrul fiecărui buget public anual.

Impozitele extraordinare se instituie și se percep în mod excepțional, în legătură cu apariția unor obiecte impozabile ce se deosebesc esențial de cele obișnuite. (cazul supraprofitului de război)

5. Clasificarea impozitelor se realizează și **după instituția care le administrează**. Astfel în statele de tip federal impozitele se delimitează în:

- impozite federale;
- impozite ale statelor, regiunilor sau provinciilor membre ale federației;
- impozite locale.

În statele unitare impozitele se delimitează în:

- Φ impozite încasate la bugetul administrației centrale de stat;
- Φ impozite locale.

Teme de casă:

1. Care sunt principalele caracteristici ale impozitelor?
2. Care este diferența între acceptabilitate și suportabilitate?
3. Care sunt caracteristicile evoluției impozitelor în perioada contemporană?
4. Clasificați impozitele în funcție de criteriile puse la dispoziție în acest suport de curs?

2.2. Elementele tehnice ale impozitelor

Obiective:

- Familiarizarea cu noțiuni și concepte specifice elementelor tehnice ale impozitelor
- Înțelegerea factorilor implicați în procesul de impozitare, precum și modalitatea de desfășurare a acestuia
- Evidențierea modului de așezare și urmărire a impozitului

Termeni cheie: fiscalitate, impozit, taxă, cotă de impunere, tranșă de impozitare.

Concepția cu privire la un anumit impozit își găsește reflectarea în legea de instituire a acestuia. Mai întâi în aceste legi, în preambulul lor, se motivează, necesitățile care au condus la introducerea noului impozit, funcțiunile pe care acesta le are de îndeplinit. Ulterior, se precizează toate datele tehnice, pe care trebuie să le

cunoască atât contribuabilii cât și organele fiscale, pentru ca impozitul să fie corect stabilit și încasat la timp.

Concretizarea și individualizarea fiecărui impozit are o deosebită importanță, atât pentru organele fiscale, cât și pentru contribuabilii în sarcina cărora se instituie.

În acest scop, se folosesc următoarele **elemente tehnice**⁷:

■ subiectul contribuabilului	impozitului sau	■ suportatorul impozitului
■ obiectul impozitului		■ sursa impozitului
■ unitatea de impunere		■ cota impozitului
■ asieta fiscală		■ termenul de plată.

În afară de elementele tehnice prezentate, actul legal de instituire a unui impozit trebuie să mai cuprindă: autoritatea și beneficiarul impozitului, posibilitatea impozitului, facilitățile fiscale acordate, sancțiunile aplicabile și căile de contestație, etc.

- ◆ **Subiectul impozitului sau contribuabilul**, este persoana fizică sau juridică obligată prin lege la plata impozitului. De obicei subiectul impozitului este, sau ar trebui să fie și cel ce suportă plata lui. Dacă aceasta incidență, subiect / suportator se verifică, impozitele respective sunt impozite directe. Uneori, însă, aceasta coincidență nu se verifică - cel care suportă efectiv plata, nu este și cel care plătește impozitul. Avem de-a face cu ceea ce se numește incidența indirectă a impozitului. Se poate constata aici și fenomenul de repercusiune fiscală, transmiterea sarcinii fiscale. Rațiunea pentru care contribuabilul este obligat la plata impozitului este faptul că el deține materie impozabilă.
- ◆ **Supportatorul impozitului** - este persoana fizică sau juridică din ale cărei venituri se suportă efectiv impozitul. Acest element este important în legătură cu distincția fundamentală dintre impozitele directe și cele indirecte, așa după cum explicam la subiectul impozitului.
- ◆ **Materia impozabilă (Obiectul impozitului)** este bunul, venitul sau activitatea pentru care se datorează impozitele directe, precum și vânzarea, valorificarea sau punerea în circulație a unor produse, bunuri și servicii în cazul impozitelor indirecte. Altfel spus obiectul impozitului poate fi reprezentat de: - veniturile realizate de contribuabili - averea pe care o deține - sau uneori cheltuielile pe care le economisește prin deținerea materiei impozabile. Materia impozabilă, pentru a fi supusă impunerii, trebuie să fie măsurată, evaluată, și de aceea prin lege trebuie precizată în mod expres unitatea de impunere.
- ◆ **Sursa impozitului** - indică din ce anume se plătește impozitul: din venit sau din avere. Este un element mai rar precizat în mod expres în lege, el fiind de cele mai multe ori subînțeles. Ca sursă a impozitului, veniturile apar sub forma salariului, a profitului, a dividendului sau a rentei, în timp ce averea se prezintă sub forma de

⁷ vezi și Conțu Constantin, Impozitele și impozitarea - sinteza documentară, revista Impozite și taxe, nr.8, pag. 88-93, 1996 ; Bistriceanu Gheorghe D., Sistemul așezării și încasării impozitelor și taxelor, revista Impozite și taxe, nr.1-2, pag. 109-112, 1996; Iulian Văcărel, op.cit., pag 215-216

capital sau de bunuri mobile sau imobile. La impozitele pe venit, obiectul coincide în toate cazurile cu sursa.

- ◆ **Unitatea de impunere** - este reprezentată de unitatea în care se exprimă mărimea obiectului impozabil. Aceasta are fie o expresie monetară (cazul impozitelor pe venit) fie diverse expresii fizice naturale (m², hectar, etc.) în cazul impozitelor pe avere.
- ◆ **Cota impozitului**⁸ - este mărimea impozitului stabilită pentru fiecare unitate de impunere. Aceasta poate să fie o sumă fixă sau o cotă procentuală, în raport cu materia impozabilă sau capacitatea contributivă a subiectului impozitului. Cotele procentuale, la rândul lor, pot fi proporționale progresive sau regresive.
- ◆ **Asieta fiscală** dă expresie modului de așezare a impozitului și cuprinde totalitatea operațiunilor realizate de organele fiscale pentru identificarea subiecților impozabili, stabilirea mărimii materiei impozabile și a cuantumului impozitelor datorate statului.
- ◆ **Termenul de plată** precizează data până la care impozitul trebuie plătit. Acest termen are caracter imperativ, astfel că în cazul nerespectării sale sunt percepute majorări de întârziere. Periodicitatea de încasare a impozitelor este foarte diferită de la un impozit la altul. Influențează în acest sens volumul impozitului datorat, periodicitatea realizării veniturilor - sunt impozite care se încasează zilnic, altele se încasează la intervale regulate de timp (chenzina, luna, trimestru, an). Există și cazuri în care pentru anumite impozite nu sunt stabilite termene de plată ci momentele în care se achită (ex. la accize, plata se face odată cu cumpărarea mărfii)
- ◆ **Autoritatea și beneficiarul impozitului** - este puterea publică îndreptățită să instituie impozitul, respectiv instituțiile care așează și percep în mod efectiv impozitul.
- ◆ **Facilitățile fiscale** - se refera la posibilitatea că actul legal să prevadă unele exonerări pentru anumite categorii de subiecți, unele perioade de scutire, unele reduceri de impozite sau unele restituiri de impozite după caz.
- ◆ **Sanctiunile aplicabile** - au în vedere întărirea responsabilității contribuabililor în ceea ce privește stabilirea corectă a obligațiilor fiscale și plata acestora în favoarea beneficiarului.
- ◆ **Căile de contestație** se refera la posibilitatea pe care o au contribuabilii de a se adresa cu plângeri, întâmpinări sau contestații organelor Ministerului Finanțelor.

Asieta impozitelor (așa după cum arătam) este expresia ansamblului măsurilor întreprinse de către organele fiscale pentru stabilirea obiectului impozabil, dimensionarea mărimii impozitului și perceperea la bugetul public a impozitelor. Aceasta cuprinde următoarele componente:

- Evaluarea materiei impozabile
- Modul de calcul al impozitelor

⁸ vezi și Gheorghe D. Bistriceanu, "Cotele de impozit", revista Impozite și taxe, nr.12, pag. 95-96, 1995

- Perceperea impozitelor

A) **Evaluarea materiei impozabile.** Stabilirea obiectului impozabil presupune constatarea existenței materiei impozabile și evaluarea acesteia. De-a lungul timpului și-n funcție și de felul materiei impozabile, pentru evaluare s-au folosit mai multe metode de percepere:

- evaluarea indirectă întemeiată pe prezumție: evaluarea pe baza indiciilor exterioare; evaluarea forfetară; evaluarea administrativă.
- evaluarea directă pe bază de probe: evaluarea pe baza declarației unei terțe persoane; evaluarea pe baza declarației contribuabililor.

1) **evaluarea indirectă întemeiată pe prezumție** se poate practica în următoarele variante:

- **evaluarea pe baza indiciilor exterioare** ale obiectelor impozabile și constă în stabilirea cu aproximație a valorii obiectului impozabil (pământ, clădiri, activități industriale) fără să se țină seama de situația persoanei ce deține obiectul respectiv
- **evaluarea forfetară** - organele fiscale de comun acord cu subiectul impozitului atribuie o anumită valoare obiectului impozabil, fără a se avea pretenția de exactitate. Neajunsul aproximării se menține, și în plus apar frecvente cazuri de evaziune fiscală prin subevaluarea materiei impozabile prin înțelegere între părți.
- **evaluarea administrativă** - se realizează pe baza datelor sau a elementelor de care dispune aparatul fiscal în propriile evidențe. - agentul fiscal stabilește unilateral volumul materiei impozabile, iar contribuabilul dacă este nemulțumit poate să conteste evaluarea realizată fiind obligat să aducă dovezi în acest sens.

2) **evaluarea directă pe bază de probe** are două variante de aplicare:

- **evaluarea pe baza declarației unei terțe persoane** atunci când mărimea obiectului impozabil este cunoscută de o altă persoană decât subiectul impozitului. Avantajul aplicării acestei metode este că se previn cazurile de evaziune fiscală, pentru că terța persoană nu are interesul să subvalueze materia impozabilă. Dezavantajul metodei este aplicabilitatea sa limitată. Acest tip de evaluare se folosește în cazul veniturilor salariale, a căror mărime este declarată de către angajatorii care le plătesc, în cadrul veniturilor din chirii se declară de către chiriași, etc.
- **evaluarea pe baza declarației contribuabililor**, se folosește atunci când subiecți plătitori ai impozitelor sunt obligați să țină o evidență cu privire la veniturile și cheltuielile ocazionate de activitățile desfășurate, să întocmească un bilanț fiscal și să prezinte declarații specifice. Uneori contribuabilii n-au priceperea și pregătirea necesară pentru a realiza toate aceste operațiuni. Problema este rezolvată prin posibilitatea de a apela la serviciul contabililor autorizați și al experților fiscali.

B) **Modul de calcul al impozitelor** numita adeseori și dimensionarea mărimii impozitului datorat este o operațiune ce se realizează în mod diferit, după cum este vorba de impozite de repartitie sau de impozite de cotitate.

- **Impozitele de repartitie** (sau de contingentare) se caracterizează prin aceea că se stabilesc de către organele fiscale într-o sumă globală, ce trebuie încasată de pe întreg teritoriul țării. Aceasta sumă globală se defalcă de sus în jos de către fiecare

unitate administrativ-teritorială, iar la nivelul unității de bază (oraș, comună) se defalcă pe obiecte ale impunerii sau pe subiecți plătitori. Era o soluție larg aplicată în trecut, dar presupunând și numeroase inechități a fost înlocuită treptat, de varianta care urmează.

- **Impozitele de cotitate** - calculul, în acest caz, se face de jos în sus, pornind de la nivelul fiecărui contribuabil. Sunt stabilite în cazul fiecărui obiect impozabil și pentru fiecare plătitor, prin utilizarea unor sume fixe sau cote procentuale sau combinate, după caz.
- C) **Perceperea impozitelor** la bugetul public este operațiunea finală a asietei, care constă în încasarea impozitelor la termenele și modalitățile specifice fiecăruia dintre ele.
- încasarea indirectă
 - perceperea impozitelor printr-un aparat fiscal specializat al statului

Perceperea impozitelor

♥ **Încasarea indirectă:**

- a) **încasarea impozitelor de către unul din contribuabili**, urmând ca ulterior să le verse în visteria statului. Cu timpul, însă aceasta muncă a devenit laborioasă și soluția deși simplă și economicoasă s-a dovedit neviabilă.
- b) **încasarea impozitelor de către concesionari**, sau adesea numiți și “arendași de impozite”. Aceștia avansează statului impozitele datorate de comunitate, ulterior recuperând sumele avansate de la contribuabili. Frecvent, aceștia își însușeau o parte din impozitele încasate, printr-o serie abuzuri fiscale încasând mai mult decât vărsau statului. Datorită abuzurilor această metodă a fost abandonată.

♥ **Perceperea impozitelor printr-un aparat fiscal specializat al statului** se realizează astfel:

În cazul impozitelor încasate de la persoanele fizice, după felul în care acestea se încasează, pot fi:

- **impozite portabile** - atunci când plătitorul este cel care se deplasează la administrația financiară (fisc) și achită impozitul.
- **impozite cherabile** - atunci când receptorul (funcționarul administrației financiare) se deplasează la contribuabil și încasează impozitul datorat

În cazul impozitelor încasate de la persoane juridice, la o serie de impozite, legea prevede folosirea mai multor metode:

- **stopajul la sursă** constă în vărsarea impozitului la buget de către terțe persoane (metoda reținerii și vărsării). Exemplul cel mai frecvent îl constituie impozitul pe salarii. În acest caz, întreprinderea, patronul, calculează pe baza legii și a salariului brut convenit fiecărui angajat impozitul pe salariul legal datorat, iar ceea ce rămâne, salariul net, datorează angajatului. Impozitul reținut astfel trebuie virat la bugetul de stat. Și pentru impozitul pe profit, pe dividende sau alte plăți obligatorii, tot persoana juridică are aceleași obligații: calculul și vărsarea directă către stat.
- **aplicarea pe timbre fiscale** sau cum mai este denumită metoda cumpărării și anulării de timbre fiscale. Această metodă se aplică pentru impozitarea anumitor

venituri și pentru încasarea unor taxe locale. Timbrul fiscal este cumpărat și aplicat pe documentul respectiv în locurile și în valorile prevăzute expres de legislația fiscală.

“Comportamentul” cotelor de impunere. Cotele de impozit⁹ sunt unul din elementele impozitului, strict obligatoriu în definiția impozitului respectiv. Dacă acestea - cotele - nu sunt precizate, impozitul respectiv nu poate fi calculat, deci practic nu există.

Cota de impozit poate fi definită ca fiind cuantumul impozitului aferent unei unități de impunere. Cota de impunere se aplică asupra bazei impozabile și astfel rezultă impozitul de plată.

Baza impozabilă se obține determinând obiectul impozabil în mod concret, atât cantitativ, cât și calitativ. Aceasta necesită efectuarea a două operațiuni: identificarea obiectului (materiei) impozabil și stabilirea naturii acestuia, adică determinarea calitativă și apoi evaluarea sau măsurarea, pe o anumită perioadă de timp, a materiei impozabile. Baza impozabilă se exprimă în unități bănești și mai rar în unități naturale.

Prin aplicarea cotei (cotelor) de impozit asupra bazei impozabile se obține impozitul de plată datorat de contribuabil. Aici este cazul să facem precizarea că materia impozabilă nu corespunde întotdeauna, cu baza de calcul de calcul a impozitului. Aceasta pentru că sunt destule cazuri în care din materia impozabilă se fac anumite deduceri pentru a stabili baza de calcul a impozitului. Această distincție este legată de înțelegerea diferită a celor două noțiuni: materia impozabilă și baza de calcul a impozitului.

Cotele de impozit sunt diferențiate în funcție de natura și mărimea venitului impozabil, precum și (eventual) de categoriile de plătitori.

Cotele de impozit sunt de mai multe feluri:

1. cote fixe (în sumă fixă, egală, forfetară)

2. cote procentuale:

- proporționale
- progresive: orizontale și verticale; simple sau compuse
- regresive

◆ Cotele fixe (în suma fixă, forfetare) sunt stabilite în sume fixă (egală), neschimbată, independent de mărimea venitului impozabil, de averea sau situația socială a plătitorului. Aceste cote se utilizează, de regulă, atunci când bazele impozabile se exprimă în unități naturale. Cotele în sumă fixă pe unitatea de măsură se aplică în aceeași sumă pe fiecare unitate de măsură a mărfii. În țara noastră, ele au astăzi o utilizare restrânsă, deoarece nu sunt echitabile, nu diferențiază impozitul în funcție de mărimea obiectului impozabil. Neputând opera diferențieri în funcție de mărimea materiei impozabile, impozitele stabilite în cotă fixă devin regresive odată cu creșterea materiei impozabile și deci un astfel de impozit nu poate fi folosit, din capul locului, ca o pârghie financiară.

⁹ vezi și Gheorghe D. Bistriceanu, “Cotele de impozit”, revista Impozite și taxe, nr.12, pag. 95-96, 1995; Iulian Văcărel, op.cit., pag. 216-219

2. Cote procentuale:

- ◆ Cotele procentuale reprezintă un procent din suma în lei, materie impozabilă; aceste cote se aplică numai bazelor impozabile exprimate valoric. Ele cunosc mai multe variante după cum urmează:
- ◆ Cotele proporționale sunt acelea a căror procent rămâne constant, indiferent de mărimea obiectului impozabil și de situația socială a plătitorului. Aceste cote se numesc proporționale, deoarece, dacă se face raportul între impozitul rezultat prin aplicarea lor și materia impozabilă, se constată că proporția rămâne aceeași, constantă. Cotele proporționale stimulează agenții economici să-și dezvolte și să-și perfecționeze activitatea, pentru că indiferent de cât crește materia impozabilă, partea ce revine statului rămâne constantă - spre deosebire de cazul aplicării unor cote progresive când partea cuvenită statului, crește mai repede decât creșterea materiei impozabile. Aceste cote de impozit se aplică și veniturilor populației în cazurile în care impozitul respectiv nu are drept scop redistribuirea veniturilor contribuabililor.
- ◆ Cotele progresive sunt acele cote de impunere care cresc, progresează, pe măsura creșterii venitului impozabil, fie într-un ritm constant, fie într-un ritm variabil. În funcție de natura venitului impozabil și de categoriile de plătitori, cotele progresive pot să opereze atât orizontal cât și vertical. Pentru progresivitatea orizontală este caracteristic faptul că, la veniturile impozabile egale ca mărime, cota de impozit este diferită în funcție de natura venitului impozabil și categoriile de plătitori. În schimb la progresivitatea verticală cota de impozit crește pe măsura creșterii veniturilor, precum și în funcție de natura venitului impozabil și de categoriile de plătitori. La un moment dat cotele progresive nu mai cresc, ele "îngheață" devenind cote proporționale. Aceasta este necesară, deoarece altfel s-ar ajunge nu numai la o egalitate între venitul impozabil și impozit, ci chiar - prin reducere la absurd - la un impozit mai mare decât baza impozabilă.
- ◆ Cotele progresive verticale sunt la rândul lor, de două feluri și anume: **simple** și **compuse**. În cazul cotelor progresive simple se aplică procentul de impunere aferent tranșei de materie impozabile, la întreaga masă impozabilă deținută de contribuabil. Cotele progresive compuse (pe tranșe, alunecătoare pe tranșe, scara impunerii) se calculează separat, aplicându-se fiecărei tranșe procentul aferent: după efectuarea acestei operații se însumează impozitul corespunzător fiecărei tranșe de materie impozabilă, obținându-se impozitul total de plată.
- ◆ Cotele regresive nu sunt specifice economiei românești actuale și în acest caz cotele scad pe măsura creșterii venitului impozabil, în scopul avantajării plătitorului, pentru obținerea unei mase impozabile cât mai mari - caz în care impozitul, în sume relative este mai mic.

Teme de casă:

1. Care este diferența dintre subiectul și suportatorul impozitului?
2. Tipologia cotelor de impunere?

3. Care sunt formele de evaluare a materiei impozabile?

2.3. Principiile impunerii

Obiective:

- Crearea unei imagini a sistemului fiscal bazat pe anumite reguli și principii
- Aprofundarea cunoștințelor studenților referitoare la echitatea fiscală, politica financiară și social economică

Termeni cheie: politică fiscală, echitate fiscală, sarcină fiscală.

Impunerea reprezintă un complex de măsuri și operații - efectuate în baza legii - care au drept scop final stabilirea impozitului ce revine în sarcina unei anumite persoane fizice sau juridice.

La baza politicii fiscale, a impunerii, stau niște reguli ce se cer a fi respectate. Aceste reguli, cu timpul s-au consacrat ca principii și criterii ale impunerii. Vorbind despre principii, Adam Smith¹⁰) au formulat **patru maxime** ce trebuie să guverneze politica fiscală a statului și anume:

1. **Justețea impunerii:** impunerea trebuie să fie dreaptă, să se asigure dreptate în materie de impunere. Este ceea ce cu timpul se va consacra ca un principiu fundamental: **principiul echității fiscale**; „Trebuie ca supușii fiecărui stat să contribuie, pe cât posibil, la susținerea statului, în raport cu posibilitățile lor respective, adică în raport cu venitul de care, sub protecția aceluia stat, ei se pot bucura”;
2. **Certitudinea impunerii:** quantumul impozitului trebuie să fie cert și nu stabilit în mod arbitrar, pentru a se evita abuzurile fiscale, cu alte cuvinte **impunerea să fie corectă**; „ Impozitul pe care fiecare persoană este obligat să-l plătească trebuie să fie bine precizat și nu arbitrar. Epoca de plată modalitatea de plată suma de plată, acestea trebuie să fie clare și evidente, atât pentru contribuabil cât și pentru orice altă persoană”;
3. **Comoditate impunerii:** modul de așezare și percepere să fie în așa fel realizat încât să fie convenabil pentru contribuabil - de exemplu să se coreleze termenele de plata a impozitelor cu cele de realizare a venitului; „Orice impozit trebuie să fie perceput la timpul și în modul care reiese a fi cel mai convenabil pentru contribuabil ca sa-l plătească”;
4. **Impozitul să fie cât mai ieftin**, să aibă **un randament fiscal ridicat** - într-o accepțiune modernă aceasta implică realizarea celui mai convenabil raport între încasările fiscale și cheltuielile de percepere; „ Orice impozit trebuie să fie astfel conceput încât să scoată și să înstrăineze din buzunarele populației cât mai puțin posibil, peste atât cât poate aduce în tezaurul public al statului”.

La aceste rațiuni de ordin fiscal, cu timpul s-au adăugat și altele care vizează, doar parțial rațiuni de aceeași natură. Astfel de-a lungul evoluției vieții economice, a

¹⁰ Adam Smith, „Avuția Națiunilor”, Editura Academiei R.P.R., 1962-1965; („Wealth Of Nations” – 1776) citatele următoare: pag. 242 - 243

celei fiscale îndeosebi, acestor rațiuni s-au adăugat altele noi, pe măsură ce impozitul a dobândit funcții noi.

Principiile impunerii reprezintă un subiect disputat și controversat, deoarece de la o perioadă la alta, de la o școală economică la alta, de la un autor la altul, termenii cheie și obiectivele sunt interpretate diferit. „Principiile pot fi interpretate în moduri diferite, ... , în funcție de cum este trată și înțeleasă contradicția dintre echitate și eficiență”¹¹

Astfel, impunerea are deopotrivă atât o latură de natura de **politică economică**, cât și una de ordin **tehnic** ce privește metode și tehnici utilizate pentru stabilirea mărimii obiectului impozabil și a cuantumului impozitului.

Din punct de vedere al politicii economice, actualmente, prin impunere se urmărește ca fiecare impozit nou introdus, sau existent în practica fiscală, să răspundă cerințelor mai multor **principii**¹²:

- principii de echitate;
- principii de politică financiară;
- principii de politică economică;
- principii social-politice.

2.3.1. Principiul echității fiscale

Ideea justiției în materie de impunere a fost întotdeauna acceptată. În timp însă, noțiunea a primit interpretări diferite (chiar divergente), iar practic oricât s-a perfecționat politica fiscală, impozitele n-au reușit să fie absolut echitabile.

Teoretic, echitatea fiscală a fost înfățișată în mod diferit de către diferiții susținători ai școlilor de finanțe. În Evul Mediu, se considera echitabil existența privilegiilor fiscale pentru nobili, biserică și cler. În Franța, circula chiar aforismul "Nobili servesc regele cu spada, clerul cu rugăciunile iar starea a treia cu banii".

De-a lungul istoriei, noțiunea de echitate, care dă substanță noțiunii de dreptate socială în domeniul impozitelor, a fost interpretată diferit. Timpul a condus la abolirea privilegiilor fiscale, considerându-se că impunerea trebuie să fie universală - toți contribuabilii trebuie să plătească impozit și toți să fie tratați fiscal la fel - deci se pretindea o așa-zisa **egalitate în față impozitelor**.

Egalitatea în față impozitelor pornește de la ideea mai veche, că serviciile publice sunt în folosul tuturor și de aceea plata lor ar trebui să fie egală pentru toți cetățenii. Cu timpul însă acest principiu a fost încălcat, devenind discutabil, incompatibil cu evoluția și dezvoltarea vieții și gândirii economice. Astfel, în unele țări, anumite venituri, cum sunt cele realizate de pe urma plasamentelor în obligațiuni ale împrumuturilor de stat, nu se supun impunerii. De asemenea, tot o încălcare a principiului echității o constituie și practica de a scuti de impozit partea din veniturile

¹¹ Juraj Nemeș, Glen Wright, Public Finance: Theory and Practice in The Central European Transition”, Ed. NISPAcee, 1997, pag. 140

¹² vezi și Nicolae Glaja, etc., “Finanțele statelor capitaliste” Editura Didactică și Pedagogică, București, 1982; Conțu Constantin, Impozitele și impozitarea - sinteza documentară, revista Impozite și taxe, nr.8, pag. 88-93, 1996; Iulian Văcărel, op. cit., pag. 216 - 223

societăților de capital destinată finanțării unor investiții din capital. Ceea ce părea discutabil sau chiar inacceptabil, într-un anumit mod de interpretare al echității fiscale apare însă într-o altă lumină dacă avem în vedere necesitatea obiectivă că impozitul trebuie să devină și o pârghie fiscală.

Astfel, cu timpul, egalitatea în fața impozitului a fost înlocuită cu **egalitatea prin impozite**. Aceasta presupune un tratament fiscal diferențiat în funcție de mărimea venitului și averii, de proveniența lor, în raport cu starea socială, cu situația personală a fiecărui plătitor.

Într-o altă abordare, echitatea fiscală ne este înfățișată și ca **echitate aparentă** (sau matematică) respectiv **efectivă** (sau reală). De exemplu, aparent este echitabil ca doi angajați care pentru munca lor primesc același salariu să plătească același impozit - cei doi contribuabili ar fi astfel egali în fața impozitului. În realitate însă, dacă ei au un număr diferit de persoane în întreținere - dacă au o situație socială diferită - capacitatea lor contributivă diferă și de aceea echitatea reală este alta decât cea aparentă. Ei sunt egali din punct de vedere al echității muncii, dar, din punct de vedere al echității fiscale ei ar trebui tratați diferit. Soluțiile alternative, în realizarea unei echități fiscale reale, în cazul enunțat anterior ar fi:

- ∫ diferențierea sarcinilor fiscale, la aceeași materie impozabilă realizată, în funcție de situația socială;
- ∫ păstrarea egalității sarcinilor fiscale, dar diferențierea diferitelor ajutoare sociale, în funcție de situația socială.

Se consideră, de către majoritatea specialiștilor, că ultima soluție este cea mai convenabilă, chiar dacă echitatea socială nu se mai realizează prin intermediul impozitelor ci ea este “împinsă” spre domeniul ajutoarelor sociale.

Echitatea fiscală ne este înfățișată și ca **echitate pe orizontală** respectiv **echitate pe verticală**.

Echitatea orizontală presupune compararea sarcinii fiscale pentru doi contribuabili ce realizează aceeași mărime de venit, dar din surse diferite. Pornind de aici, interpretările sunt însă diferite. Astfel într-o variantă se consideră echitabil diferențierea sarcinii fiscale, pe când în cealaltă variantă se consideră echitabil stabilirea unei sarcini fiscale egale. Fiecare variantă are avantaje și dezavantaje, susținători și adversari. Greu de decis care dintre variante ar fi cea mai echitabilă, cu atât mai mult cu cât o soluție de compromis pare imposibil de găsită. Ne exprimăm, opinia personală, că o anumită diferențiere a sarcinilor fiscale în funcție de sursele și de condițiile în care se realizează materia impozabilă este de cele mai multe ori justificată. De exemplu, ne pare ca justificată o anumită diferențiere a sarcinilor fiscale atunci când este vorba de venituri obținute din muncă sau din depuneri bancare sau alte situații similare.

Spre deosebire de varianta, **echitatea pe verticală** presupune compararea impozitelor datorate de două persoane ce realizează venituri de mărime diferită, dar din aceeași sursă. Se consideră echitabil, în acest caz, ca cei ce realizează venituri mai mari să plătească impozit (procentual) mai mare.

Pentru a putea fi respectată echitatea în materie de impozite se cer a fi îndeplinite mai multe **condiții**:

- echitatea presupune existența unui **minim neimpozabil**, adică legiferarea scutirii de impozit a unui venit minim care să permită satisfacerea nevoilor de trai strict necesare. Acest minim trebuie să se justifice din punct de vedere economic - de exemplu la impozitul pe profit, s-ar cere ca minimul neimpozabil să-i asigure întreprinzătorului “supraviețuirea”. Minimul neimpozabil este întâlnit numai în cazul impozitelor directe (mai ales la impozitele pe venit) neavând aplicabilitate în domeniul impozitelor indirecte, ceea ce atestă lipsa de echitate a acestor impozite;
- Impunerea trebuie să fie **universală, generală**, adică toate persoanele fizice sau juridice ce dețin materie impozabilă - venituri dintr-o anumită sursă sau care posedă un anumit gen de avere - trebuie să plătească impozit. Această condiție presupune și inexistența posibilităților de sustragere a unei părți a materiei impozabile de la impozit - altfel spus, impunerea să fie astfel stabilită și realizată încât să se evite evaziunea fiscală;
- sarcina fiscală - absolută și relativă - a fiecărui contribuabil în parte, este necesar să fie stabilită în **funcție de puterea contributivă** pe care acesta o deține : mărimea venitului sau a averii și sarcinile sociale;
- trebuie asigurată **comparabilitatea sarcinii fiscale** pe verticală și pe orizontală.

Respectarea sau nerespectarea echității fiscale rezultă în ultimă instanță din **felul cotelor de impozit** folosite¹³.

- a) **Echitatea fiscală la impunerea în sume fixe** se caracterizează prin aceea că organele fiscale stabilesc un impozit în sumă fixă în sarcina fiecărei persoane. Acest fel de impunere nu este echitabil, deoarece la stabilirea impozitului nu se are în vedere nici mărimea venitului sau averii și nici situația personală, socială a contribuabilului.
 - b) Echitatea fiscală la impunerea în cote procentuale. Impunerea în cote procentuale poate fi realizată în: * cote proporționale; * cote progresive * cote regresive.
- b1) **Echitatea fiscală la impunerea în cote proporționale** este o manifestare directă a principiului egalității în fața impozitelor, principiu proclamat odată cu trecerea la modul de producție de tip capitalist. În cazul impunerii proporționale, deoarece cota de impozit rămâne neschimbată, se păstrează în permanență aceeași proporție între impozit și venit (avere). Astfel, deși prin introducerea impunerii în cote proporționale s-a făcut un pas înainte în asigurarea echității (față de impunerea în sumă fixă) totuși nici în acest caz nu se respecta principiile echității fiscale. Impunerea în cote proporționale nu ține cont de faptul că puterea contributivă, diferă și în funcție de mărimea absolută a veniturilor și de valoarea averii pe care fiecare din acești le realizează, respectiv o posedă.
 - b2) **Echitatea fiscală la impunerea în cote progresive** Impunerea progresivă constă în aceea că odată cu creșterea venitului (averii) are loc și creșterea cotei impozitului astfel încât impozitul crește mai repede decât obiectul impozabil.

¹³ aspecte prezentate pe larg într-un paragraf anterior, - “Comportamentul” cotelor de impunere

Variantele cotelor progresive sunt: * impunerea în cote progresive simple (globale)
* impunerea în cote progresive compuse (pe tranșe)

- b21) **Echitatea fiscală la impunerea în cote progresive simple** (globale) Fiind vorba de o impunere progresivă, cota de impozit va fi cu atât mai mare, în limitele progresivității stabilite prin lege, cu cât venitul sau averea respectivă va fi mai mare. Impunerea în cote progresive simple, deși a condus la o apropiere importantă de ceea ce înseamnă respectarea echității în domeniul impozitelor, are totuși unele neajunsuri. Astfel, această modalitate de impunere îi dezavantajează pe contribuabilii care realizează venituri al căror nivel se situează la limita imediat superioară celei până la care acționează o anumită cota.
- b22) **Echitatea fiscală la impunerea în cote progresive compuse** Impunerea în cote progresive compuse înlătură neajunsurile menționate la impunerea în cote progresive simple. Acest gen de impunere se utilizează mai ales pentru impunerea veniturilor realizate de persoanele fizice.
- c) **Echitatea fiscală la impunerea în cote regresive.** Acest fel de impunere avantajează contribuabilii care realizează venituri mari sau dețin averi importante și îi determină la sporirea materiei impozabile brute.

În concluzie, dintre variantele cotelor impozitelor cea mai echitabilă varianta cotelor progresive compuse (pe tranșe). Pe de altă parte, ar fi însă ireal să se afirme că utilizarea unei anumite progresivități în impunere, chiar dacă aceasta este destul de ridicată, rezolvă de la sine problema echității în acest domeniu.

Astfel, legislația fiscală fiind destul de elastică oferă fie “porțițe de evaziune fiscală legală” fie se oferă o serie întreaga de facilități sau chiar privilegii fiscale. Echitatea fiscală impune cerințe firești, dar este doar unul dintre principiile impunerii.

Noțiunea de echitate, interpretată strict, poate aduce atingeri grave celorlalte principii, de exemplu principiilor sociale.

2.3.2. Principii de politică financiară

În cadrul principiilor de politică financiară se urmărește ca sistemul fiscal, să se caracterizeze prin: randament fiscal ridicat, să fie stabil și elastic, tip și număr de impozite.

Randamentul fiscal, ca orice randament presupune raportarea rezultatelor la efort (sau invers), în cazul nostru raportarea sumelor atrase printr-un impozit la cheltuielile ocazionate de perceperea lui. Pentru a se realiza un randament fiscal ridicat trebuie găsit raportul optim între încasările realizate prin intermediul unui impozit și cheltuielile de percepere. Pentru ca încasările să fie mari, trebuie respectate aceleași condiții ca și la echitate: impunere universală, să nu existe evaziune fiscală, iar aparatul fiscal să nu fie costisitor.

Astfel pentru ca un impozit să poată avea un randament fiscal ridicat se cer a fi îndeplinite mai multe **condiții**:

⇒ Impozitul să aibă un caracter **universal**, adică să fie plătit de toate persoanele (fizice sau juridice) care obțin venituri din aceeași sursă sau posedă același gen de avere. Universalitatea impozitului presupune, în aceeași măsură, că întreaga

materie impozabilă (totalitatea veniturilor realizate sau toată averea pe care o posedă) a unei persoane, să fie supusă impunerii.

⇒ Pentru **eliminarea evaziunii fiscale** este necesar să nu existe posibilități de sustragere de la impunere (pe căi legale sau frauduloase) a unei părți din materia impozabilă.

⇒ **volumul cheltuielilor legate de stabilirea și perceperea impozitelor să fie redus** la minimumul necesar •

Aceste cerințe sunt indiscutabil raționale, dar practic, sunt greu de realizat.

Un impozit poate fi apreciat ca fiind stabil, dacă nu este influențat, într-un sens sau altul, de mutațiile de ordin conjunctural ale economiei - să nu crească în perioadele de prosperitate, respectiv să nu scadă în perioadele de recesiune.

Aceasta înseamnă că randamentul unui impozit considerat stabil nu trebuie să sporească concomitent cu creșterea volumului producției și a veniturilor în perioada de înflorire economică și nici să scadă în perioadele nefavorabile ale ciclului economic. De menționat însă că, practic, în condițiile economice actuale stabilitatea impozitelor este dificil de realizat. În plus, de multă vreme, cerința stabilității a fost corelată cu necesitatea elasticității impozitelor.

În ceea ce privește **elasticitatea impozitului**, aceasta presupune ca impozitul să poată fi adaptat în permanență necesităților de venituri ale bugetului de stat. Un impozit este elastic dacă el poate să fie mărit sau micșorat în funcție de evoluția cheltuielilor statului sau altfel spus, dacă se înregistrează o creștere a cheltuielilor bugetare este necesar ca impozitele să poată fi majorate corespunzător și invers.

Legat de tipul și numărul impozitelor, se poate spune că, teoretic, s-ar putea folosi unul sau mai multe impozite. Ideea cu privire la utilizarea unui singur impozit, s-a întâlnit atât în perioada capitalismului premonopolist (de exemplu, fiziocrații s-au pronunțat pentru introducerea unui impozit financiar unic, apoi, mai târziu, odată cu dezvoltarea mării industrii au apărut păreri privind instituirea unui impozit unic asupra materiilor prime), cât și în condițiile capitalismului contemporan.

Astfel, industriașul francez M.Schuller a sugerat ideea unui singur impozit asupra energiei, care să se substituie tuturor impozitelor de tip declarativ (bazate pe declarația contribuabililor). Acest impozit conceput a fi perceput pe unele produse (hidrocarburi, electricitate, cărbuni), se considera că ar evita cheltuielile de încasare pe care le presupun celelalte impozite și ar suprima fraudele. Totodată, se considera că un astfel de impozit ar merge în întimpinarea progresului tehnic, deoarece cantitatea de energie consumată crește pe măsura ce se dezvoltă industria.

George Bernard propune un sistem de impozite concretizat într-un impozit anual direct, cu rate variabile, asupra valorii reale a capitalului fizic și asupra bunurilor de consum durabile. După părerea lui, acest impozit prezintă o serie de avantaje, cum sunt: posibilitatea unui control public; problemele capitalului fizic sunt mult mai bine studiate; ratele impozitului pe ramuri pot fi ajustate în funcție de unele criterii

• într-o interpretare strictă, această condiție poate conduce la concluzii absurde: aparatul fiscal să fie cât mai redus (costurile sale să fie cât mai mult reduse), dar atunci și încasările fiscale vor (foarte probabil) mici pentru că evaziunea fiscală va fi foarte ridicată

economice, sociale, politice, tehnologice, ecologice; sistemul de impozitare este mai ieftin. Totodată, se considera că prin introducerea acestui impozit veniturile publice nu vor mai fi colectate pe baza fluxurilor monetare, ci pe baza mijloacelor productive (adică orice mijloc care face mai productivă activitatea omului).

De menționat că, practic, idei de genul celor de mai sus n-au fost transpuse în viața, iar statele folosesc un număr mai mare sau mai mic de impozite în funcție de condițiile economice, politice și sociale existente în fiecare țară.

Practicarea unui singur impozit este apreciată de către majoritatea specialiștilor din țările capitaliste contemporane ca fiind irealizabilă și ineficientă. În acest sens se considera că un singur impozit stabilit pe baza puterii contributive a plătitorilor ar conduce la multe nemulțumiri, la accentuarea tendințelor evazioniste și de repercusiune a sarcinilor în seama altora.

Cu toate cele arătate, se considera de majoritatea specialiștilor că pluralitatea impozitelor este soluția momentan cea mai corespunzătoare, cu atât mai mult cu cât impozitul este activizat ca pârghie fiscală și fiecare obiect impozabil trebuie tratat într-un mod specific.

În concluzie, se poate afirma că un sistem fiscal poate fi apreciat numai prin prisma tuturor consecințelor sale pe plan economico-social și nu doar în funcție de tipul și numărul impozitelor.

Aprecieri privind consecințele și implicațiile de ordin economico-social ale unui sistem fiscal pot fi făcute urmărind aspecte, cum sunt: ce obiect are impunerea; veniturile (averea), cheltuielile sau amândouă; ce fel de cote de impozit se folosesc: fixe, proporționale, progresive sau regresive; ale căror clase și paturi sociale sunt veniturile (averea) și din consumul căror clase sau paturi sociale fac parte bunurile sau serviciile supuse impunerii; în ce măsură poate apărea sau nu, în unele cazuri, o dubla impunere, iar în altele o sustragere de la impunere a veniturilor sau averii, etc.

2.3.3. Principii de politică economică

De foarte multă vreme impozitul a devenit o veritabilă pârghie economică și de aceea prin introducerea unui nou impozit, statul urmărește deseori nu numai procurarea veniturilor necesare acoperirii cheltuielilor publice ci și exercitarea unei anumite influențe în ceea ce privește impulsivitatea dezvoltării unor ramuri sau subramuri economice, stimularea ori reducerea producției sau consumului unor mărfuri, extinderea sau dimpotrivă, restrângerea relațiilor comerciale cu străinătatea.

Încurajarea sau descurajarea dezvoltării unei ramuri sau subramuri economice poate fi efectuată de către stat prin suprataxare sau reducere de impozite în mai multe variante cum ar fi: stabilirea unor taxe vamale ridicate la importul mărfurilor de același fel din alte țări; reducerea sau scutirea de impozite indirecte a mărfurilor autohtone; micșorarea impozitelor directe stabilite în sarcina producătorilor și comercianților autohtoni; facilitatea amortizării accelerate a capitalului fix, ceea ce conduce la reducerea profitului impozabil al societăților de capital din ramura respectivă și la posibilitatea înlocuirii rapide a acestuia.

Tot în acest sens acționează și acordarea de subvenții de la bugetul statului întreprinderilor care își desfășoară activitatea într-o anumită ramură sau subramură economică.

Un alt caz este când impozitele sunt frecvent folosite în țările capitaliste pentru a influența comportamentul producătorilor agricoli în ceea ce privește producția obținută și veniturile realizate: un impozit stabilit în funcție de venitul mediu (prezumat) la hectarul de teren poate stimula interesul producătorilor să obțină o producție sporită la hectar și cu costuri mai mici, știind că pentru venitul suplimentar astfel obținut nu datorează impozit.

Pentru a influența creșterea consumului anumitor mărfuri, statul procedează la micșorarea sau chiar la renunțarea la impozitele indirecte care se percep la vânzarea acestora. Dacă, dimpotrivă, se urmărește reducerea consumului, atunci se recurge la majorarea cotelor de impozit aplicat la vânzarea mărfii respective.

În vederea extinderii relațiilor comerciale cu străinătatea, statul apelează la încurajarea exportului prin restituirea parțială sau integrală a impozitelor achitate de exportatori pentru mărfurile vândute în afară. În această direcție poate acționa, de asemenea, reducerea taxelor vamale percepute la importul mărfurilor provenite din diferite țări.

În condițiile în care economiile naționale sunt confruntate cu crize economice, șomaj, inflație, la care s-a adăugat și criza energiei și a materiilor prime, impozitele sunt folosite, concomitent cu alte instrumente, în încercarea de redresare a situației economice.

Astfel, pentru stimularea investițiilor particulare se procedează la reducerea impozitului aferent venitului investit, de exemplu, în mașini, utilaje și alte echipamente.

Toate cele arătate anterior sunt modalități și cazuri în care impozitul este și trebuie să aibă calitatea de pârghie financiară.

2.3.4. Principii social - politice

Politica fiscală promovată de stat vizează, în mod frecvent, și realizarea unor obiective social-politice¹⁴. Aceste principii cer ca în impunere să se țină seama de situația personală –socială - a plătitorului. Este cunoscută, de exemplu, practica acordării unor facilități fiscale persoanelor cu venituri reduse și celor care întrețin un anumit număr de copii și bătrâni.

Impozitele sunt folosite, de asemenea, pentru limitarea consumului unor produse care au consecințe dăunătoare asupra sănătății (tutun, băuturi alcoolice). Există și țări în care, pentru a se influența creșterea natalității se practică un impozit special asupra celibatarilor și persoanelor căsătorite fără copii.

Trebuie aici precizat că uneori politica fiscală este marcată și de interese pur politice: în perioada alegerilor, cei de la putere încearcă să atenueze (sau să promită reducerea ei) fiscalitatea sau să acorde privilegii și facilități fiscale unor categorii de

¹⁴ pentru o opinie interesantă vezi și Hoanță Nicolae, Impozitarea veniturilor și distribuirea acestora, revista Impozite și taxe, nr.1-2, pag. 41-46, 1996

contribuabili. După alegeri, se constată că situația economică, fiscală este cea cunoscută de fapt și în perioada alegerilor și trebuind să-și reconsidere poziția uită promisiunile electorale și impozitele cresc din nou.

Teme de casă:

- 1. Care este rolul și importanța principiilor impunerii?*
- 2. Care este diferența între echitatea pe orizontală și cea pe verticală?*
- 3. Care sunt condițiile pentru ca impozitul să aibă un randament fiscal ridicat?*
- 4. Care sunt măsurile prin care statul poate să stimuleze sau să descurajeze anumite activități economice?*

3. ACTIVIZAREA IMPOZITULUI CA PÂRGHIE

Descrierea modului:

Această temă are ca și obiectiv principal abordarea felului în care diferitele forme ale impozitelor au calitatea de pârghie financiară. Totodată se prezintă, pentru fiecare formă în parte, caracteristicile lor esențiale, locul și rolul lor într-un sistem fiscal modern.

Problematika temei:

- 2.1. Impozitele directe reale
- 2.2. Impozitul asupra veniturilor persoanelor fizice
- 2.3. Impozitele pe veniturile persoanelor juridice
- 2.4. Impozitele asupra averii
- 2.5. Impozitele directe versus cele indirecte
- 2.6. Taxele de consumație, ca pârghii fiscale
- 2.7. Taxele vamale
- 2.8. Concluzii privind acțiunea impozitelor ca pârghii

Bibliografie opțională:

1. Atkinson Anthony B., Stiglitz Joseph, „Lectures on Public Economics”, Mc Graw Hill Book, New York, 1982
2. Axelrod Donald, „Budgeting for Modern Government”, Ed. St. Martin’s Press, New York, 1995
3. Inceu Adrian Mihai, (coordonator) „Elemente de finanțe publice”, Ed. Presa Universitară Cluj, 2000
4. Inceu Adrian Mihai, colaborare, „Managementul financiar al comunităților locale”, Ed. Gewalt, Cluj, 2000
5. Paysant Andre, „Finances publiques”, 2-ed Masson Paris, 1988.
6. Scholes Myron S., Wolfson Mark A., „Taxes and Business Strategy”, Ed. Prentice Hall, New Jersey, 1992

“ Ideea de justiție joacă un rol principal în cadrul impozitelor. După cum chirurgul când operează asupra unui bolnav, trebuie să procedeze cu mare atenție, având răspunderea morală pentru orice greșeala ar comite, tot așa guvernul, când este vorba de a stabili impozite, trebuie să procedeze cu cea mai mare perspicacitate, pătruns în același timp, de spiritul de echitate și justiție pentru a nu lovi contribuabilii, fie prin natura impozitului, fie prin modul arbitrar de percepere, lucru care ar atrage după sine, în cele mai multe dintre cazuri, ruina industriei și a comerțului, decadența statului.”

3.1. Impozitele directe reale

Obiective:

- *Evidențierea caracterului nepersonal al impozitelor reale*
- *Prezentarea tendinței de a se renunța la impozitele directe reale prin transformarea în impozite directe personale*

Termeni cheie: impozit direct real, privilegii fiscale, capacitate fiscală.

Impozitele directe reale¹⁵ sunt printre primele forme de impozite apărute și sunt legate de principalele forme ale avuției. Ele sunt așezate asupra unor obiecte ce reprezintă forme ale avuției, avuție ce oferă posesorilor ei posibilitatea de a obține anumite venituri sau de a economisi unele cheltuieli.

Primul impozit de tip real a fost **impozitul funciar**, așezat asupra pământului ca principala formă a avuției. Evaluarea se făcea după criterii exterioare, fiind luați în considerare, doar unii dintre factorii ce determinau mărimea recoltei. Ulterior, pentru a se perfecționa acest tip de impozit s-a introdus cadastrul funciar.

Cu timpul, cum clădirile au început să devină o formă importantă a avuției s-a introdus un nou impozit, corespunzător acestei forme, **impozitul pe clădiri**. Și în acest caz, evaluarea se făcea tot după semne exterioare.

De-a lungul timpului, apar și alte forme de impozite directe reale cum ar fi: **patenta**, pentru dreptul de-a înființa o anumită afacere, **licența** pentru dreptul de-a derula o anumită afacere și **impozitul asupra capitalului mobilier**.

Datorită unor deficiențe pe care le vom sublinia în cele ce urmează, impozitele directe reale au fost înlocuite cu impozitele directe personale. Procesul de înlocuire a început, în unele țări, la mijlocul secolului trecut, iar în altele în preajma primului război mondial. **Principalele motive pentru care s-a renunțat la impozitele directe reale, au fost:**

- ♣ evaluarea materiei impozabile, era aproximativă, ceea ce conducea la regresivitatea impozitelor
- ♣ erau acordate unele privilegii fiscale
- ♣ lupta de interese, pentru ca fiecare cetățean să plătească impozite, inclusiv cei ce realizează venituri din muncă salarială - aceste venituri scăpau de sub incidența impozitelor directe reale, la fel ca și alte venituri.
- ♣ în procesul impunerii nu se făceau diferențieri, în funcție de capacitatea contributivă, nu exista un minim neimpozabil, nu se putea aplica progresivitatea

Impozitele directe reale au avut un rol fiscal și ele nu au fost folosite ca pârghii financiare, în primul rând pentru că autoritatea publică nu era pe atunci preocupată de intervenția în domeniul economic. În al doilea rând, acest tip de impozite ar fi foarte greu să fie utilizate ca pârghii financiare datorita dificultăților și neajunsurilor pe care le presupun.

¹⁵ pentru completări vezi și Șaguna Dan Grosu, pag. 342 ; Văcărel Iulian, op. cit., pag. 229-230

Locul impozitelor directe reale este luat de impozitele directe personale, impozite la care tratamentul fiscal este diferențiat în funcție de situația personală a plătitorului.

Impozitele directe personale, după cum am arătat și în schema anterioară, se diferențiază după obiectul impunerii - pe avere sau pe venit - și după tipul de contribuabil - persoane fizice sau juridice.

Teme de casă:

1. *Caracterizați impozitele directe reale?*
2. *Prezentați principalele motive pentru care s-a renunțat la impozitele directe reale?*

3.2. Impozitul asupra veniturilor persoanelor fizice

Obiective:

- *Prezentarea diferitelor forme de impozite directe personale*
- *Sublinierea evoluției istorice a impozitelor directe asupra veniturilor persoanelor fizice*
- *Evidențierea importanței impozitului pe venitul global*

Termeni cheie: forme ale impozitului, sistem fiscal, pârghie financiară

Impozitul asupra veniturilor persoanelor fizice¹⁶, îmbracă diferite forme după cum și sursele de venit sunt foarte diverse: venituri din muncă salarială, activității din industrie, comerț, agricultură, societăți de asigurări.

Din punct de vedere al tehnicii fiscale impunerea se poate face individual, pentru fiecare contribuabil în parte sau pentru un anumit grup de persoane ce realizează o activitate comună, din care obțin un venit comun.

Pe de altă parte, în **raport cu tratamentul veniturilor** există mai multe forme de impozitare:

- ◇ impozite separate, pentru fiecare fel de venit, în raport cu proveniența acestuia
- ◇ impunerea globală. În acest caz se practica așa numita impunere cedulară, caz în care fiecare fel de venit reprezintă o cedulă, veniturile pe cedule erau însumate și se plătea un impozit unic
- ◇ impunerea mixta care rezulta din suprapunerea unui impozit global, pe venitul total asupra unui număr de impozite separate

Pentru a se comporta ca pârghie financiară, impozitele directe personale pe veniturile persoanelor fizice, trebuie să răspundă câtorva cerințe ce au derivat din practica aplicării lor.

¹⁶ vezi și Bălănescu Rodica, Bălănescu Florin, Moldovan Elena, op. cit., pag. 46-55 ; Condor Ioan, op. cit., pag 235-239 ; Hicks Ursula, op. cit., pag 179-186 ; Paysant Andre, op. cit., pag. 56-57 ; Șaguna Dan Grosu, "Drept financiar și fiscal", Ed. Oscar Print, București, 1994, pag. 343-345 ; Văcărel Iulian, op. cit., pag. 231-234

Comparativ, impunerea separată pe fiecare contribuabil în parte prezintă avantajul că tratamentul fiscal poate fi diferențiat pe fiecare contribuabil în parte ținând cont de situația personală.

Dacă impunerea se face distinct pe fiecare fel de venit realizat de plătitor, se poate asigura o diferențiere a impozitului ținând cont de sursa de proveniență a acestor venituri - o impozitare mai "aspră" pentru veniturile obținute comparativ mai ușor.

În cazul impunerii globale, se poate practica o impunere progresivă, mai corectă, asigurând o impozitare cu atât mai aspră cu cât și veniturile sunt mai mari. În timp, mai ales în țările dezvoltate, s-a conturat opțiunea pentru trecerea la o impunere globală.

Opțiunea pentru o variantă sau alta trebuie să țină cont de specificul economiei naționale respective și de particularitățile contribuabililor persoane fizice, materializate în **variabilele**:

- ◆ evoluția și diferențierea veniturilor persoanelor fizice
- ◆ raportul venituri / putere de cumpărare
- ◆ politica economică de ansamblu
- ◆ politica socială

Pentru ca acest tip de impozite să funcționeze și ca pârghie fiscală trebuie ținut cont de multiplele **implicații** pe care le au asupra vieții economice:

- * efectul de stabilizator al cheltuielilor de consum
- * implicațiile asupra economiilor bănești ale populației
- * implicațiile asupra stimulentei muncii și pentru investiții

Efectul de stabilizator al cheltuielilor de consum se realizează numai în cazul în care impozitele pe veniturile persoanelor fizice sunt progresive. În acest caz efectul generat, este cel pe care-l realizează toate impozitele progresive pe venituri - efecte arătate în secțiunea consacrată "mecanismelor integrate ale elasticității". În plus, veniturile nete ale persoanelor fizice (după deducerea impozitului) sunt afectate și de înclinația marginală spre consum.

Cele două mecanisme combinate, vor face ca veniturile persoanelor fizice destinate consumurilor, să scadă progresiv față de creșterea proporțională a veniturilor brute (înainte de impozitare). Prin acest efect se va diminua presiunea exercitată asupra pieții, de creșterea "abruptă" a veniturilor populației. Efectul invers, nedorit este că reducerea creșterii cererii populației odată cu creșterea veniturilor brute va determina reducerea stimulentei agenților economici pentru a investi.

La cele arătate, mai trebuie adăugat că în direcția arătată, impozitul pe veniturile persoanelor fizice exercită efectele arătate și dacă prin intermediul lui se redistribuie venituri, dacă impozitul este diferențiat și după criterii sociale - nu doar după mărimea veniturilor. Mecanismul arătat are însă și o strânsă legătură și cu cel de-al doilea efect, cu implicațiile asupra economiilor populației.

Economiile bănești ale populației au o legătură directă cu impozitul pe veniturile persoanelor fizice. Economiile se formează ca diferență între venitul brut total și impozitul pe venit și cheltuielile de consum.

În general, veniturile obținute de persoanele fizice din diferite forme de economisire, nu sunt supuse impozitării, considerându-se că sumele respective provin din venituri care au fost deja impozitate.

Astfel, în majoritatea cazurilor, impozitul individual este așezat asupra venitului total, indiferent în ce proporție este cheltuit sau economisit. Ne exprimăm opinia că este o soluție corectă, pentru că altfel s-ar ajunge la o dublă impozitare: odată a veniturilor când acestea sunt obținute și a doua oară atunci când acestea sunt economisite.

O soluție alternativă este ca la impozitarea veniturilor brute obținute să se țină cont de sumele economisite, care să fie detaxate, urmând ca aceste sume să fie impozitate împreună cu câștigurile obținute din economisire atunci când ele sunt retrase, cheltuite. Desigur, din necesitatea de a stopa fenomenele de fraudă și evaziune fiscală, ar trebui impusă restricția ca economisirea să fie instituționalizată, eventual chiar selectarea formelor de economisire.

Ideea de a deduce din venitul total, partea ce se va economisi, s-ar putea să nu fie convenabilă statului, pentru că înseamnă renunțarea, cel puțin parțială și pe moment, la o parte din veniturile bugetare.

Soluția de compromis ar putea fi aceea a deducerii parțiale a economiilor din venitul total. Deducerea economiilor din venitul total realizat ar putea fi necesară nu numai din motive de echitate, ci poate mai mult, pentru că economisirea realizată de persoanele fizice are implicații majore asupra vieții economice în ansamblul ei.

Stimularea economisirii creează în economie resurse de capital disponibil care vor putea fi canalizate spre finanțarea agenților economici, cu condiția ca aceștia să aibă nevoie de asemenea resurse exogene - atunci când economia se află într-o fază de declin sau expansiune moderată.

De multe ori, impozitul pe venitul persoanelor fizice se pune în opoziție cu impozitele indirecte (pe cheltuirea veniturilor) pentru că amândouă reprezintă metode de impunere a populației, a veniturilor ei.

Dacă legăm impozitul pe venitul persoanelor fizice de ideea controlării consumurilor, atunci ar fi preferabilă alternativa impozitelor pe consum, pentru că acestea urmăresc chiar acest obiectiv și de aceea îl ating, probabil cel mai bine; dacă impozitele pe venitul persoanelor fizice afectează indirect consumul influențând veniturile nete, impozitele pe consum sunt așezate chiar asupra cumpărărilor de bunuri și servicii. În plus, în cazul impozitului pe venituri apare și problema economisirii, care în cazul impozitelor pe consum devine transparentă.

Stimularea muncii și a investițiilor este un alt domeniu major în care impozitele asupra veniturilor își fac simțită influența. Într-un anume fel despre influența impozitului pe venit asupra investițiilor ne-am referit deja când am vorbit despre problema economisirilor, care reprezintă una din sursele de finanțare a investițiilor.

Considerăm că nu este cazul să insistăm asupra necesității ca statul, societatea umană în general, să stimuleze dorința cetățenilor, a contribuabililor de-a munci și de a

câștiga deci cât mai mult. La urma urmei, munca este una din principalele virtuți și calități ale ființei umane.

Există și situații oarecum contrare tendinței subliniate anterior. Este cazul, unor țări dezvoltate când se dorește, oarecum, “stoparea” cetățenilor de a munci, pentru ca astfel să se asigure mai multe locuri de muncă pentru cât mai mulți cetățeni. De fapt această opțiune s-ar putea formula în felul următor: să stimulam oamenii să muncească astfel să ocupe cât mai multe locuri de muncă și să acordam ajutoare de șomaj celor care astfel nu-și găsesc loc de muncă sau să inhibam (într-o anumită măsură) dorința de a munci pentru a păstra locuri de muncă pentru cât mai mulți cetățeni și de-a diminua ajutoarele de șomaj.

Alegerea unei opțiuni este foarte greu de realizat și trebuie atent cântărită ținând cont de gradul de dezvoltare al economiei și de problemele sociale.

O foarte mare importanță privind eficiența sistemului de impozite asupra veniturilor persoanelor fizice o are **impactul ratelor marginale înalte ale impozitelor asupra dorinței contribuabililor de-a depune maximum de efort**. Este o chestiune asupra căreia vom mai reveni, în aceasta lucrare, o problemă asupra căreia multe studii de specialitate au reflectat îndelung.

Un studiu al profesorului T.H. Sanders¹⁷ asupra a 160 de manageri americani de vârf, a ajuns la concluzia că aceștia sunt motivați să lucreze doar până la o anumită limită, pentru a-și îndeplini sarcinile normale de serviciu, dar peste aceste limite, datorită progresivității impozitului pe venit nu mai sunt motivați. Pentru depășirea acestor limite, firmele vor trebui să găsească soluții pentru a plăti câștiguri suplimentare nete care să nu mai fie afectate de progresivitatea impunerii veniturilor. Tot datorită aceleiași cauze, mobilitatea acestui segment al forței de muncă este serios diminuată, fenomen cu consecința nefaste pentru viața economică.

Un alt studiu s-a preocupat de situația a 306 avocați și contabili, din Anglia¹⁸. Acest studiu a ajuns la o concluzie oarecum contrară celei de dinainte, arătând că aceștia nu-și modifică comportamentul datorită impozitelor progresive pe venit, cel puțin pentru majoritatea lor, evidențiindu-se că aceste activități sunt derulate din plăcerea de-a desfășura profesiunea respectiva.

Studiul profesorilor americani R. Barlow și H. E. Brazer a arătat¹⁹ dimpotrivă că, pentru acele persoane care înregistrează venituri mari și foarte mari există o limitare în stimularea lor de-a munci suplimentar datorită progresivității impozitelor pe venit - concluzii similare cu ale profesorului T.H. Sanders.

Dacă aceste studii s-au referit la categorii relativ limitate din punct de vedere profesional se pune problema în general, cât de mult afectează progresivitatea impozitelor pe venit dorința de a munci pe ansamblul forței de muncă. Se pare că per ansamblu (în masă), cetățenii nu sunt afectați foarte serios de progresivitatea acestor impozite datorita următoarelor **motive**:

¹⁷ Sanders T.H., “Effects of Taxation on Executives” apud Eckestein Otto, pag. 76

¹⁸ Break G.F., “ Income Taxes and Incentives to Work : An Empirical Study”, apud Eckestein Otto, “Public Finance”, pag. 85

¹⁹ concluziile, pe larg, pot fi găsite la Eckestein Otto, “Public Finance”, pag. 97

- * oamenii sunt stimulați să lucreze din diverse interese - plăcerea de a desfășura o anumită activitate, dorința de a-și valida aptitudinile de care dispun, constrângerea fiziologică sau socială de-a obține un anumit venit;
- * angajații nu dispun în general, de un control deplin asupra condițiilor de salarizare;
- * metodele de salarizare sunt adaptate în general, pentru a “ocoli” o anumită progresivitate exagerată, prin stimulente de genul: mașina de serviciu ce poate fi folosită și în interes personal, plata de către firma a concediilor petrecute în diferite stațiuni, acoperirea de către firma a unor cheltuieli care cel puțin parțial sunt de interes personal, etc.

Ultima subliniere “ne împinge” spre un alt aspect negativ al impozitelor în general: risipa socială de eforturi în căutarea de soluții cât mai bune pentru a evita plățile exagerate de impozite. Eforturile sunt substanțiale, mai ales pentru cei plătitori medii și mari de impozite.

Soluțiile “elegante” vizează: * căutarea unor câștiguri de capital care să nu între sub incidența impozitelor pe venit; * cumpărarea de titluri de credit exceptate de la plata impozitelor; * sisteme de economisiri care să conducă la diminuarea impozitelor pe venit.

Teme de casă:

1. *Care sunt principalele forme de impozitare în raport cu tratamentul veniturile persoanelor fizice?*
2. *Prezentați principalele implicații de care trebuie ținut cont pentru ca impozitul asupra veniturilor persoanelor fizice să funcționeze ca pârghie fiscală?*
3. *Care este importanța și rolul impozitului pe venitul global în cadrul sistemului fiscal românesc?*

3.3. Impozitele pe veniturile persoanelor juridice

Obiective :

- *Prezentarea cadrului legislativ privind impozitul pe venitul persoanelor juridice*
- *Formularea unor soluții alternative care se practică la impozitarea profitului persoanelor juridice*

Termeni cheie: impozit pe profit, randament fiscal, pârghie fiscală.

Impozitele directe personale pe veniturile persoanelor juridice²⁰, sunt o altă importantă categorie de impozite, o altă importantă pârghie financiară. Impozitele pe veniturile persoanelor juridice diferă în funcție de statutul lor juridic și îmbracă următoarele **forme**:

↳ impozitul pe profit

²⁰ vezi și Bălănescu Rodica, Bălășescu Florin, Moldovan Elena, op. cit., pag. 55-70 ; Condor Ioan, op. cit., pag 139-156 ; Paysant Andre, op. cit., pag. 60-65 ; Șaguna Dan Grosu, op. cit., pag 345-346 ; Văcărel Iulian, op. cit., pag. 234-236

- \ impozitul pe dividende
- \ impozitul pe vânzarea activelor

Există mai multe **soluții alternative** care se practică la impozitarea profitului persoanelor juridice:

1. impozitarea profitului total înainte de repartizarea lui, urmată de impozitarea profitului repartizat sub formă de dividende. Neajunsul acestei variante este o dublă impozitare a profitului repartizat sub forma dividendelor și de aceea cota impozitului pe dividende este mică, în România, de exemplu, este de 10%. Aceasta soluție avantajează întreprinderile care finanțează investiții în condițiile în care aceste cheltuieli sunt deductibile din profit înainte de impozitare. Sunt dezavantajate întreprinderile care alocă o mare parte din profitul lor pentru dividende
2. altă soluție este aceea a impozitării separate, pe de o parte a profitului reținut de întreprindere și pe de altă parte a profitului repartizat acționarilor sub formă de dividende. În acest caz impozitul pe profit și impozitul pe dividende acționează separat (cel puțin la prima vedere) ca pârghie fiscală, în funcție de mărimea fiecăruia încurajând repartizarea profitului, fie pentru autofinanțare, fie pentru dividende
3. impozitarea numai a profitului repartizat pentru dividende, caz în care se încurajează clar, reținerea profitului pentru autofinanțare
4. impozitarea numai a profitului reținut de agenții economici pentru autofinanțare, caz în care se încurajează, repartizarea sub formă de dividende

Ne exprimăm opinia că **impozitul pe profit este o pârghie fiscală de o mare importanță** pentru ca influențează, într-o mare măsură comportamentul agenților economici.

Folosirea impozitului pe profit ca pârghie financiară este strict legată de impozitul pe dividende, pentru că există o legătură directă vitală, între agenții economici și acționari pe de-o parte și statul pe cealaltă parte. Tratarea separată, a celor două tipuri de impozite, a acțiunii lor ca pârghii financiare, ne-ar putea conduce la concluzii eronate.

Impozitele pe veniturile agenților economici ridică o serie de aspecte economice, care sunt tot atâtea modalități de a le activa ca pârghii fiscale.

Aceste impozite ridică probleme deosebite legate de **economisirea agenților economici și de investițiile acestora**. Stimularea agenților economici în realizarea de investiții se realizează numai în cazul în care proiectele de investiții promet a obține o profitabilitate netă (post-impozitare), corespunzătoare clasei de risc în care se încadrează, superioară celorlalte variante de investire.

Mai mult chiar, din punct de vedere macroeconomic, de această dată, pentru a se putea pune în evidență așa numitul multiplicator al investițiilor, trebuie ca rata profitului brut (ante-impozitare) furnizată de investiție să asigure corespunzător și cu inflația, aceeași rata a profitului post impozit, dinainte de investiție.

Impozitele pe veniturile persoanelor juridice pot fi folosite ca pârghii în influențarea procesului de formare a fondurilor proprii necesare investițiilor, pentru că

aceste impozite vor diminua profitul net și deci și posibilitățile de constituire a acestor fonduri.

Acest tip de impozite constituite și **pârghii de influențare a opțiunilor pentru modalitățile alternative de finanțare exogenă**, împrumuturi sau emisiunea de noi acțiuni. În cazul apelului la împrumuturi, agenții economici vor fi obligați față de creditori de-a rambursa împrumutul și de-a plăti dobânzi, comisioane și alte venituri cuvenite.

Aceste plăți către creditori sunt deductibile, în majoritatea cazurilor, din profitul brut, deci ies de sub incidența impozitului pe profit și a celui pe dividende. În cazul atragerii de capital prin intermediul emisiunii de acțiuni, aceasta va genera obligația agenților economici de a plăti dividende, cheltuială nedeductibilă din profitul brut și în plus supusă și impozitului pe dividende. De aceea pentru a se asigura același randament final pentru investitori (randament post impozit pe profit și pe dividende) agenții economici trebuie să asigure un randament ante-impozit mai mare în cazul în care se apelează la emisiunea de acțiuni. Cu cât mai mari vor fi impozitele pe profit și pe dividende cu atât mai mare este diferența de randament post-impozit ce trebuie asigurată de agenții economici.

Impozitele pe veniturile persoanelor juridice acționează ca o pârghie și în **influențarea modalităților juridice de constituire a agenților economici**, cu condiția să existe un tratament fiscal diferențiat pe diferitele forme de organizare juridică. Exemplul frecvent întâlnit este cel al diferențierii operate între firmele constituite pe baze asociative și cele formate pe baze neasociative, pentru că de regulă, tratamentul fiscal este mai aspru în primul caz.

Aceasta nu înseamnă obligatoriu, diminuarea numărului firmelor constituite pe baze asociative, pentru că o piața relativ perfectă, cu o migrație liberă a capitalului între cele două forme, se va ajunge la o aliniere a randamentelor nete ale firmelor create pe baza celor două forme de organizare. În plus, trebuie precizat că formulele asociative de constituire conferă și unele avantaje comparative²¹, care vor conduce în final la egalizarea relativă a preferințelor pentru cele două variante.

Pe termen scurt, modificări ale impozitelor pe veniturile persoanelor juridice asociative, de exemplu, poate conduce la distorsionarea prețurilor bunurilor și serviciilor produse și comercializate de acestea. Asta pentru că acești agenți economici incorporând, cel puțin parțial, majorările de impozit în prețuri, vor scumpi mărfurile respective.

Pe ansamblul economiei prețurile se vor majora - proporțional cu ponderea celor două tipuri de firme în totalul ramurii respective și - proporțional cu gradul de încorporare a majorărilor de preț în prețurile produselor.

Acest mecanism este posibil pe termen scurt, pentru că pe termen lung se va diminua preferința pentru formulele asociative și se va ajunge din nou la o situație de

²¹ avantaje comparative față de formulele neasociative, de genul : posibilitatea atragerii de capital pe piața acțiunilor și obligațiunile la care formulele neasociative nu acces ; accesul mai facil la credite substanțiale prin plusul de siguranță și garanție pe care-l oferă ; beneficiază, în general, de mai multa credibilitate și siguranță ; etc.

echilibru. Mecanismul este valabil, tot pe termen scurt și în cazul în care am fi presupus o creștere a impozitelor formulărilor neasociative.

Impozitele pe veniturile agenților economici, constituie și un “**mecanism integrat al elasticității**”, în condițiile în care ele sunt stabilite pe baza unor cote progresive. Comportamentul acestor impozite ca mecanisme ... este identic cu cel arătat pe exemplul general, în paragrafele corespunzătoare din lucrare.

Profitul este o dimensiune a activității agenților economici caracterizată de un dinamism accentuat, fiind poate cea mai “sensibilă” variabilă a activității economice.

De mărimea lui depind două elemente importante: autofinanțarea și dividendele. Pentru a se ajunge la aceste două elemente, din profitul brut trebuie deduse, în afara de alte elemente, impozitul pe profit și cel pe dividende. Dacă profitul brut crește și măcar unul din cele două este progresiv, atunci acest impozit va crește mai repede decât creșterea profitului brut.

Astfel, creșterea înregistrată de profitul brut este mai mare decât creșterea profitului net și potențial aceeași creștere pentru cele două destinații ale profitului. În concluzie, un profit brut mai mare va atrage, potențial, o creștere a fondurilor destinate autofinanțării și a dividendelor, dar într-un ritm mai lent.

Nu trebuie uitat însă că dividendele mai depind și de politica firmei în acest domeniu iar investițiile agenților economici și de atragerea de resurse exogene, de prognozele ramurii respective, de randamentul sperat al proiectelor de investiții.

Teme de casă:

1. *Evidențiați principalele forme pe care le îmbracă impozitul pe venitul persoanelor juridice?*
2. *Prezentați modalitățile prin care acestea intervin ca pârghie fiscală?*
3. *Care sunt soluțiile alternative care se practică la impozitarea profitului persoanelor juridice?*

3.4. Impozitele asupra averii

Obiective :

- *Prezentarea importanței și rolului impozitelor asupra averii*
- *Evidențierea principalelor rațiuni care duc la menținerea impozitelor asupra averii*

Termeni cheie: funcțiune financiară, impozite asupra averii propriu-zise, impozite asupra circulației averii

Impozitele asupra averii²² sunt asemănătoare cu impozitele de tip real, deoarece sunt așezate tot asupra unor obiecte ce constituie forme ale avuției, dar diferă de acestea pentru că sunt impozite de tip subiectiv, ținând cont de situația plătitorului.

Existența lor este legată de exercitarea dreptului de proprietate asupra unor bunuri mobile sau imobile, aflate în posesia unor persoane fizice sau juridice. Impozitele asupra averii îmbracă următoarele forme:

²² vezi și Condor Ioan, op. cit., pag 259-266 ; Paysant Andre, op. cit., pag. 60-65 ; Șaguna Dan Grosu, op. cit., pag 346-348 ; Văcărel Iulian, op. cit., pag. 236-240

- ◆ impozite asupra averii propriu-zise, care au ca obiect, în principal, proprietățile imobiliare (terenurile, clădirile, etc.) și activul net. Acest tip de impozite pot fi întâlnite atât ca impozite stabilite asupra averii, dar plătite din venitul obținut de pe urma averii respective, cât și ca impozite pe substanța averii. Acestea din urmă conduc la micșorarea materiei impozabile, deoarece se plătesc chiar din substanța averii supuse impunerii, motiv pentru care se întâlnesc foarte rar, cu caracter permanent.
- ◆ impozite asupra circulației averii, în următoarele forme: * impozite asupra succesiunilor; * impozite pe donații; * impozitele pe vânzarea - cumpărarea unor bunuri imobile; * impozitele pe circulația capitalurilor și a efectelor comerciale; * impozitele asupra creșterii averii care au ca obiect plus-valuta imobiliara, câștigul de capital și eventual veniturile excepționale dobândite în timpul și de pe urma războaielor.

Ne exprimăm opinia că aceste impozite la fel ca impozitele reale, au în primul rând, o funcțiune financiară și mai puțin una de pârghie financiară. Acest tip de impozite directe, prezintă dificultăți în evaluarea materiei impozabile - neactualizarea acestor valori în raport cu inflația și în funcție de investițiile ulterioare. Astfel aceste impozite au ca baza de impunere fie valoarea de achiziție, valoarea de înlocuire, valoarea declarată de proprietar, fie veniturile capitalizate. De aceea aceste impozite au un randament fiscal scăzut. Totodată, din cauza deficiențelor pe care le prezintă impunerea, acest impozit capătă adesea un caracter regresiv.

Cu toate acestea, ele se mențin pentru că:

- * rațiunile de echitate fiscală presupun ca impunerea să fie generală. Cu alte cuvinte, și cei ce dețin aceste forme de materie impozabilă trebuie să plătească impozit;
- * rațiunile de ordin financiar, reclamă menținerea lor pentru că ele sunt venituri proprii, ale bugetelor locale;
- * se impune conservarea și gospodărirea corespunzătoare a unor elemente de avuție care reprezintă resurse economice, de importanță socială.

Impozitele asupra terenurilor, de exemplu, mai ales cele asupra terenurilor agricole au scopul de a-i determina pe proprietari să folosească rațional aceste terenuri, impozitul fiind diferențiat în funcție de zona agricolă și modul de folosință. Tot în acest scop se practică și suprataxarea în cazurile în care terenurile agricole sau silvice primesc o altă întrebuințare. Practicarea impozitului pe terenurile de construcții vizează și influențarea proprietarilor acestora pentru a le vinde în vederea realizării de construcții și deci prevenirea speculei.

Credem că acest gen de impozite sunt mai greu de activizat ca pârghii financiare, date fiind dezavantajele arătate, dar pot fi folosite, cel puțin parțial, pentru a determina proprietarii acestor forme de avuție la o gospodărire judicioasă, dar cu condițiile ca volumul lor să fie semnificativ și evaluarea materiei impozabile să fie cât mai reală.

Despre impozitele pe circulația averii, sub forma impozitelor pe succesiuni sau donații, ne exprimăm că este normală diferențierea lor după mărimea averii sau după

gradul de rudenie. Dar de aici până la accepta o progresivitate ridicată a acestui gen de impozite este un drum lung.

Aceste impozite nu ar trebui să conducă, printr-o progresivitate ridicată, la “anularea” averilor transmise, pentru că asta contravine spiritului de economisire și prudență, ce ar trebui încurajate. În concluzie suntem de acord cu existența acestor impozite, dar este necesar să nu aibă o progresivitate prea ridicată.

O privire mai atentă, sugerăm să fie acordată impozitelor pe circulația capitalurilor și a efectelor comerciale, pentru că ele influențează semnificativ viața economică. Impozitarea acestor activități ar fi firească, din motive de echitate, dacă avem în vedere că și din asemenea activități se obțin venituri, uneori chiar însemnate și care nu de puține ori cu efort minim. Afirmatia anterioară trebuie considerată având în vedere și riscurile specifice fiecărui tip de investiție, în parte. Astfel efortul mic în obținerea unui venit de acest gen ar putea fi “compensat” de un grad de risc mai ridicat și astfel o impozitare prea aspră a unor câștiguri de acest gen ar fi, relativ, nefirească.

Pe de altă parte, ne exprimăm opinia că aceste impozite, ar avea ca efect imediat descurajarea acestui gen de acțiuni, ori în majoritatea țărilor, efectul nu este de dorit, decât în cazurile în care economia se confruntă cu o expansiune mult prea rapidă, considerată periculoasă sau atunci când tranzacțiile cu asemenea înscrisuri căpăta proporții aberante față de economia reală.

În altă ordine de idei, aceste impozite apar ca nedorite pentru că ele ar majora randamentele brute așteptate de la proiectele de investiții de acest gen - majorare care să compenseze aceste impozite astfel încât randamentul final să fie același ca și în cazul în care nu ar exista aceste impozite. În plus, câștigurile de acest gen, oricum suportă impozite pe profit și pe dividende.

Teme de casă:

1. *Evidențiați formele pe care le îmbracă impozitele asupra averii?*
2. *Punctați principalele rațiuni care duc la menținerea impozitelor asupra averii?*

3.5. Impozitele directe versus cele indirecte

Obiective:

- *Sublinierea caracterului mascat al impozitelor indirecte*
- *Evidențierea injusteții impozitelor indirecte și a randamentului fiscal mai ridicat al impozitelor indirecte.*

Termeni cheie: impozit „mascată”, supraimpozitare, impozit proporțional.

Multa vreme, impozitele directe au fost cele preferate și folosite pe scară largă. Cu timpul însă, alături de acestea au aparut și impozitele indirecte, pentru că fiscalitatea devenise prea vizibilă și “supărătoare”. Statul neputând să renunțe la veniturile sale, a căutat o formula “mascată” de impozitare.

Așa, după cum se știe, trăsătura de bază a impozitelor indirecte, este că plătitorul lor nu este și cel care le suportă, altfel spus impozitele indirecte prin definiție (și prin denumirea lor) au o incidență indirectă. Obiectul acestor impozite nu-l

reprezintă veniturile sau averea, ca în cazul impozitelor directe, ci cheltuielile făcute, cheltuirea venitului. Deci un prim avantaj, cel puțin pentru stat, este că **impozitele indirecte sunt impozite “mascate”**.

S-ar pune problema de ce statul nu a procedat la o “supraimpozitare” directă a veniturilor și a averii persoanelor fizice sau juridice și a preferat introducerea unor impozite care de fapt ajung să afecteze, până la urma, tot aceleași venituri sau averi. Răspunsul este că o “supraimpozitare” directă ar fi generat “confiscarea” unei însemnate părți a materiei impozabile, ce ar fi condus la descurajarea obținerii acelor venituri, la creșterea fenomenului evazionist, etc.

În afara faptului că impozitele indirecte sunt “mascate”, ele mai au și avantaje legate de modul de percepere. Acest tip de impozite fiind stabilite în sarcina producătorilor și nu a consumatorilor, numărul plătitorilor de impozite este mai mic iar posibilitățile de evaziune sunt mai reduse.

Prin aceasta **impozitele indirecte ajung să aibă un randament fiscal mai ridicat decât cele directe**.

Comparând cele două tipuri de impozite se poate constata și **injustețea impozitelor indirecte**:

- **impozitele indirecte sunt stabilite în cote proporționale** și de aceea putem vorbi despre o “egalitate în față impozitelor”. S-a demonstrat, însă, că principiul echității impozitelor presupune “egalitatea prin impozite”. Puterea contribuabililor este diferită și cu cât venitul este mai mic și familia mai numeroasă, cu atât mai mare este partea de venit destinată cheltuielilor curente. Astfel cu atât mai mare este partea din venit ce se transformă în taxa de consumație cu cât venitul este mai mic și situația socială mai defavorizată. De aceea impozitele indirecte, în raport cu mărimea veniturilor devin impozite regresive și astfel inechitabile. Mai mult chiar, acest gen de impozite, sunt cu atât mai inechitabile cu cât nu se poate aplica un minim neimpozabil.
- în măsura în care sunt așezate asupra unor bunuri de consum curent, fără înlocuitor și cu cerere inelastică, **taxele de consumație nu pot fi evitate**. Consumatorul fiind constrâns “fiziologic” să cumpere mărfurile respective este deci obligat să suporte și impozitele indirecte adăugate prețului. Astfel, dacă impozitele directe trebuie să aibă la bază constrângerea legală pentru a fi plătite, impozitele indirecte sunt obligatorii datorită constrângerii “fiziologice” care ne obligă la consumul acestor mărfuri și servicii.
- impozitele indirecte, în măsura în care nu sunt așezate asupra unor bunuri de consum curent, sunt **lipsite de stabilitate**, în sensul că volumul lor suferă schimbări sensibile în raport cu evoluțiile conjuncturale ale economiei. În perioadele de “boom” economic, când consumurile cresc, crește și impozitul și invers.

Având în vedere cele de mai sus, în privința utilizării **impozitelor indirecte ca pârghii financiare**, comparativ cu impozitele directe, se impun următoarele aprecieri:

- impozitele indirecte **au apărut din rațiuni financiare**, în primul rând, din nevoia de-a spori resursele financiare ale statului (de altfel la fel ca cele

directe) și nu din nevoia de a găsi noi modalități de intervenție în viața economică. Astfel impozitele indirecte au apărut ca o sursă de venituri

- **sunt impozite proporționale**, (la fel ca unele impozite directe) iar în unele cazuri chiar regresive. Deci acest gen de impozite nu se “pliază”, după cum contribuabilii dețin sau realizează mai multă sau mai puțină materie impozabilă, care se cheltuie mai mult sau mai puțin. Ca atare aceasta, impietează serios asupra funcționarii lor ca adevărate pârgii fiscale, neputând avea rolul de “mecanisme integrate ale elasticității”.
- **impozitele indirecte “copiază” mersul economiei**, ori pârgiile financiare ar trebui să fie dacă nu contrare sensului vieții economice cel puțin să nu respecte “proporționalitatea” ciclului economic
- **sunt impozite asupra consumului** și deci, cel puțin la prima vedere, prin intermediul lor statul ar putea interveni pentru a corecta consumurile și astfel să influențeze ciclul economic. Astfel pentru influențarea consumurilor, este mai normal să se folosească ca pârgii impozitele directe care realizează și ele același lucru, dar prin intermediul veniturilor. Plastic s-ar putea afirma că impozitele directe devin indirecte în ceea ce privește influențarea consumului

Pentru înțelegerea impozitelor indirecte ca pârgii financiare se impune delimitarea lor în funcție de obiectul lor:

1. taxele de consumație
2. monopolurile fiscale
3. taxele vamale

Teme de casă:

1. Care sunt principalele avantaje care caracterizează impozitele indirecte față de cele directe?

2. Evidențiați principalele aprecieri care se impun în privința utilizării impozitelor indirecte ca pârgii financiare, comparativ cu impozitele directe?

3.6. Taxele de consumație, ca pârgii fiscale

Obiective:

- *Prezentarea principalelor forme ale taxelor de consumație*
- *Sublinierea importanței accizelor în controlarea consumurilor*
- *Evidențierea dezavantajelor care caracterizează taxele de consumație*

Termeni cheie: accize, taxe generale și speciale de consumație, impozit multifazic

Taxele de consumație²³ reprezintă principala formă a impozitelor indirecte. După gradul lor de cuprindere, taxele de consumație se pot împărți în:

- taxele speciale de consumație, numite și selective, care se percep asupra consumului anumitor mărfuri și servicii

²³ vezi și Bălănescu Rodica, Bălășescu Florin, Moldovan Elena, op. cit., pag. 70-82 ; Condor Ioan, op. cit., pag. 194-207 ; Șaguna Dan Grosu, pag. 350-352 ; Văcărel Iulian, op. cit., pag. 250-254

- taxele generale de consumație, care “ating” toate mărfurile și serviciile

La început, încă în perioada acumulării primitive de capital, au aparut “**taxele speciale de consumație**”, așezate asupra anumitor bunuri și servicii, mai ales de consum curent, apoi și asupra unor bunuri cu valori ridicate, pentru ca în zilele noastre sfera lor să fie mai cuprinzătoare adăugându-se bunurile dăunătoare sănătății, produse unicat și de lux.

Pornind de la obiectul taxelor de consumație se naște o **confruntare de interese între stat și contribuabili**:

- ↳ **statul** preferă instituirea taxelor de consumație asupra bunurilor de consum curent, fără înlocuitor, cu cerere de consum inelastică, pentru că astfel randamentul lor fiscal este mare și se asigură statului venituri sigure și stabile.
- ↳ **cetățenii**, ar prefera să nu existe aceste taxe, dar dacă ele există atunci să fie așezate asupra altor mărfuri, la care nu operează constrângerea fiziologică pentru consum

Rezolvarea confruntării de interese, compromisul, a însemnat excluderea de sub incidența taxelor de consumație a bunurilor de consum vital, iar pentru compensarea diminuării veniturilor bugetare “aruncarea” unor importante impozite asupra bunurilor considerate de lux sau dăunătoare în consum abuziv.

Taxele speciale de consumație, **accizele** așa cum mai sunt ele denumite, pot fi folosite de către stat ca pârghii financiare, pentru **controlarea consumurilor**, în sensul reducerii lor. Pentru acele bunuri care sunt dăunătoare sănătății și în numele reprezentării unor interese sociale, statul încearcă, astfel reducerea consumului lor.

Problemele care se ridică sunt, dacă statul este legitimat să ia asemenea măsuri și dacă impozitele contribuie, în mod real, la reducerea acestor consumuri. Chiar dacă datele empirice sunt, cel mai adesea confuze, ele arată că cele mai mari consumuri de alcool și tutun pe persoană, se înregistrează în acele țări unde taxele de consumație pentru aceste bunuri, sunt mici. Această concluzie desprinsă din datele empirice este discutabilă pentru că nu ia în considerare și multe alte elemente care conduc la diminuarea consumurilor acestor mărfuri: specificul cultural, gradul de cultură și civilizație, nivelul veniturilor.

Dacă statul este legitimat sau nu să realizeze asemenea judecăți de valoare, în ce măsură ele sunt corecte, sunt alte probleme la fel de interesante și de controversate. Cele mai interesante controverse apar, în mod special, atunci când se pune problema bunurilor de lux. De foarte multe ori sunt incluse în această categorie și deci supuse accizelor, mărfuri și servicii pe care contribuabilii (sau cel puțin o parte a lor) le percep ca bunuri firești, necesare, fără a le considera un lux. Pe de altă parte, chiar și pentru bunurile considerate dăunătoare sănătății, sunt posibile controverse contribuabili - stat legate de libertatea individuală și capacitatea cetățenilor de a-și hotărî singuri viața, pe de-o parte și amestecul statului în asemenea decizii, pe de altă parte.

Taxele generale de consumație diferă de cele speciale prin obiectul impunerii, care este mult mai larg, în sensul cuprinderii ca plătitori a tuturor agenților economici și a tuturor mărfurilor. Baza de impozitare fiind largă rezultă că și veniturile statului,

provenite din aceasta sursă, vor fi mai mari și deci acest gen de impozite vor fi printre cele preferate de către stat.

Taxele generale de consumație au cunoscut de-a lungul timpului mai multe variante:

- ◆ din punct de vedere al bazei de calcul, impozitul pe cifra de afaceri cunoaște următoarele forme:
 - ⇒ impozitul pe cifra de afaceri brută
 - ⇒ impozitul pe cifra de afaceri netă (pe valoarea adăugată)
- ◆ din punct de vedere al verigii la care se încasează:
 - ⇒ impozitul cumulativ, multifazic, numit și impozit în cascadă sau piramidă
 - ⇒ impozit monofazic sau unic
- ◆ varianta combinată (modernă): impozit unic, încasat fracționat cunoscut și ca Taxa pe Valoarea Adăugată

Impozitul multifazic își trage denumirea din faptul că impunerea se face pentru fiecare verigă pe care marfa o străbate în drumul ei de la primul producător și până la consumatorul final. Baza de calcul o reprezintă prețul de vânzare al mărfurilor în fiecare fază și cuprinde costul, profitul și impozitele plătite anterior, în amonte. Fiind așezat asupra tuturor mărfurilor și serviciilor și având baza de calcul arătată, impozitul multifazic are un randament fiscal foarte ridicat. Dacă baza de calcul oferă avantajul unui randament fiscal ridicat, tot acestea conduce și la următoarele două **dezavantaje majore**:

- ◇ **lipsa de neutralitate** - impozitul multifazic îi avantajează pe acei agenții economici care sunt integrați pe verticala, pentru că astfel marfa este impozitată o singură dată. Practica vieții economice, arată însă, că într-o economie modernă, tendința normală, care trebuie încurajată este aceea a specializării în producție, practică ce conferă avantaje multiple. Astfel atunci când marfa trece prin mai multe stadii până să ajungă la consumatorul final, ea este supusă impozitării în fiecare fază, ceea ce face ca prețul ei final să crească. Astfel, exprimat plastic, impozitul multifazic generează un efect de “bulgăre de zăpadă” - își sporește volumul pe măsură ce se rostogolește mai mult.
- ◇ **lipsa de transparentă** - cuprinzându-se în baza de calcul și impozitele plătite în amonte, se ajunge la situația nefirescă de-a se calcula impozit la impozit. Altfel spus se ajunge să se plătească impozit și pentru faptul că anterior s-a plătit impozit. O asemenea practică este chiar absurdă - faptul generator al sarcinii fiscale să fie chiar sarcina fiscală însăși. O altă consecință negativă a acestui mod de stabilire a impozitului multifazic este că se ajunge la imposibilitatea de a stabili care este volumul total al impozitului, în prețul final, suportat de consumator. Un asemenea mod de calcul face ca suma totală a impozitului, în prețul final al mărfii să depindă de două variabile care, la un moment dat, nu mai pot fi cunoscute: numărul agenților economici implicați în realizarea mărfii respective și valoarea

adăugată de fiecare. Ori cunoașterea sumei impozitului, în prețul final al unei mărfi, este necesară cel puțin) pentru a se realiza detaxarea marfurilor ce fac obiectul exportului.

Aspectele specifice impozitului multifazic sunt ilustrate în anexa nr. 7@. Anexa cuprinde patru cazuri teoretice de aplicare a impozitului multifazic, cu următoarele elemente:

- în toate cele patru cazuri, valoare adăugată totală este aceeași - 500 de unități monetare (u.m.); profitul total 50 u.m.
- agenții economici contribuie, “în lanț”, la realizarea unui produs final către consumator
- valoarea adăugată a fost luată în considerare, exclusiv profitul agentului economic
- profitul a fost stabilit ca și cotă fixă, de 5% din valoarea adăugată de fiecare agent economic, în parte
- prețul de vânzare (exclusiv impozitul multifazic) cuprinde următoarele elemente: cumpărări, valoare adăugată și profit
- prețul de vânzare (final) cuprinde prețul și impozitul multifazic

Fiecare caz, în parte, surprinde următoarele aspecte:

cazul A. În realizarea produsului final concurează cinci agenți economici, fiecare contribuind cu o valoare adăugată egală de 100 u.m. În acest caz, prețul final, către consumatorul final, este de 638,21 u.m., preț ce include un impozit multifazic de 88,21 u.m.

cazul B. În acest caz sunt tot cinci agenți economici, dar participarea lor la crearea valorii adăugate totale este diferită: primii doi agenți economici realizează doar câte 50 u.m. (față de 100 în situația anterioară) și corespunzător ultimii doi agenți economici câte 150 u.m. (față de 100 în situația anterioară). În acest caz, prețul final este de 619,55 u.m. - mai mic decât în cazul anterior, iar impozitul multifazic suportat de consumatorul final de 69,55 u.m.

cazul C. Cinci agenți economici, dar participarea lor la crearea valorii adăugate totale este diferită: primii doi agenți economici realizează câte 150 u.m. (față de 100 în cazul A și 50 u.m. în cazul B) și corespunzător ultimii doi agenți economici câte 50 u.m. (față de 100 în cazul A și 150 u.m. în cazul B). În acest caz prețul final este de 656,87 u.m. - mai mare decât în cazurile anterioare, iar impozitul multifazic suportat de consumatorul final de 106,87 u.m (mai mare decât în cazurile A și B)

cazul D. în acest caz, la realizarea produsului final contribuie doar trei agenți economici, care realizează o valoare adăugată totală tot de 500 u.m., distribuită egal. În acest caz prețul final este mai mic decât în cazurile anterioare, este de 56,80 u.m. iar prețul final de doar 606,80 u.m.

Concluziile acestui exemplu sunt următoarele:

- ⇒ impozitul multifazic dezavantajează agenții economici specializați și îi avantajează pe cei integrați pe verticală
- ⇒ impozitul multifazic diferă nu numai în funcție de numărul agenților economici implicați în realizarea mărfii respective ci și de felul în care agenții

economici își “împart” crearea valorii adăugate - impozitul multifazic este cu atât mai mare cu cât crearea valorii adăugate se realizează într-o proporție mai mare în primele faze ale ciclului economic.

Impozitului monofazic a apărut din încercarea de a perfecționa impozitul multifazic (date fiind dezavantajele arătate anterior), perceperea impozitului se face o singura dată, fie de la producător - taxă de producție, fie de la consumator - taxă de consumație. Este o încercare nereușită, chiar dacă reprezintă un pas înainte, pentru că nu se elimină dezavantajele impozitului multifazic și pentru că astfel nici acest tip de impozit nu devine o veritabilă pârghie fiscală.

Impozitul unic încasat fractionat, (sau Taxa pe Valoarea Adăugată, cum mai este denumit adesea) s-a născut din combinarea celor două variante anterioare și are ca bază de calcul valoarea adăugată de fiecare agent economic care participă la ciclul economic al realizării produselor și mărfurilor ce intra sub incidența acestui impozit. Acest gen de impozit de consumație elimină dezavantajele arătate la impozitul multifazic, fiind un impozit neutru la specializarea agenților economici și total transparent fiind cunoscut în orice moment cuantumul impozitului în prețul mărfii, în orice fază a ciclului economic. Mai concret, prin modul de așezare și percepere se ajunge ca suma datorată statului să fie aceeași, indiferent de numărul verigilor prin care trece marfa și de valoarea adăugată de fiecare verigă în parte.

Spre deosebire de impozitul monofazic prin folosirea taxei pe valoare adăugată, statul are posibilitatea de a încasa o mare parte din impozit, mai repede, deoarece acest impozit se plătește la fiecare stadiu de prelucrare și realizare a mărfii sau serviciului.

Se opinează că taxa pe valoarea adăugată poate fi folosită ca pârghie financiară pentru a obliga agenții economici să-și scurteze ciclul economic și să-și recupereze astfel taxa pe valoarea adăugată plătită. Este o importantă caracteristică a acestui impozit, care însă se realizează defectuos într-o economie “gripată” de numeroase și substanțiale blicaje financiare. În plus, o scurtare a ciclului economic nu este întotdeauna posibilă, aceasta depinzând și de caracteristicile tehnice și tehnologice ale producției și mărfii respective. Astfel acest impozit dezavantajează agenții economici care realizează produse cu ciclu lung de fabricație și care se văd obligați să-și imobilizeze importante resurse bănești, pe o perioadă relativ lungă, în taxa pe valoare adăugată deductibilă.

În privința utilizării impozitelor generale pe consum, ca **pârghii financiare** trebuie ținut cont de următoarele elemente:

- având în vedere dezavantajele primelor două forme ale taxelor generale de consumație (lipsa de neutralitate și de transparență) este de preferat soluția taxei pe valoare adăugată;
- taxa pe valoare adăugată a fost introdusă din mai multe considerente, din care cele mai importante au fost: ↓ sporirea veniturilor bugetare - o funcție financiară; ↓ necesitatea înlocuirii formulei anacronice a impozitului pe circulația mărfurilor; ↓ nevoia de compatibilizare cu sistemele fiscale ale Europei. În alți termeni, introducerea taxei pe valoarea adăugată nu a avut ca principal obiectiv activizarea sa ca pârghie financiară.

- taxa pe valoare adăugată are dezavantajul că presupune creșterea numărului și complexității operațiunilor contabile, a costului acestui gen de activități de evidență economică. Aceasta “deoarece această taxă, la prima vedere simplă, ridică în practică numeroase probleme și presupune un volum mare de muncă”²⁴
- o aplatizare a cotelor taxei pe valoarea adăugată conduce la efecte economice nedorite, mai ales în ce privește ramurile ce produc mărfuri și servicii de strictă necesitate pentru populație, efecte datorate în primul rând creșterii prețurilor acestor bunuri și servicii.
- soluția multiplicării cotelor taxei pe valoarea adăugată este o variantă în activizarea acestui impozit ca pârghie fiscală dar un dezavantaj major al unei acțiuni de acest gen îl reprezintă îngreunarea substanțială a evidenței economice, a contabilității.
- taxa pe valoarea adăugată ca orice impozit indirect, indiferent de numărul cotelor practicate, devine regresivă în raport cu creșterea veniturilor. Ea afectează mai pronunțat persoanele cu venituri mici sau pe cele care-și afectează o mare parte a veniturilor cheltuielilor de consum. În România, în condițiile în care o mare parte a populației trăiește sub limita unui trai decent, iar cheltuielile de consum curent înseamnă 60-80% din venituri, acest impozit duce la îngreunarea situației economice a cetățenilor
- o eventuală folosire a taxei pe valoarea adăugată ca pârghie financiară implică și o foarte bună organizare și administrare. De exemplu, ar fi foarte normal și necesar, că în cazul în care agentul economic înregistrează taxa pe valoarea adăugată de recuperat, el să între cât mai repede în posesia acestor sume, eventual chiar statul să bonifice dobânzi, pentru intervalul în care nu este rambursat, similar cu situația în care statul percepe majorări de întârziere pentru neplata la timp a taxei pe valoarea adăugată datorată.

În concluzie, taxa pe valoarea adăugată îndeplinește, în primul rând, rațiuni de ordin financiar, după care, eventual, rolul de pârghie financiară.

Cele mai multe din avantajele acestui impozit nu vizează folosirea lui ca pârghie financiară ci înlăturarea unor deficiențe ale vechilor forme ale impozitelor generale pe consum.

Taxa pe valoarea adăugată nu influențează în mod semnificativ consumul anumitor mărfuri și servicii, în condițiile în care toate mărfurile și serviciile sunt supuse acestui impozit, cotele sunt aplatizate sau într-un număr redus. Taxa pe valoare adăugată poate reduce, în schimb, consumul anumitor mărfuri și servicii dacă asupra acestora sunt aplicate suprataxări - o cotă majorată de T.V.A. - efect asemănător celui obținut prin aplicarea accizelor. Taxa pe valoarea adăugată reduce, în mod global și indirect puterea de cumpărare a veniturilor cetățenilor, prin majorarea prețurilor cu acest impozit, la fel cum impozitele directe pe venit reduc direct veniturile brute.

Ne exprimăm opinia că, întrucât impozitele pe veniturile persoanelor fizice și taxa pe valoarea adăugată au același efect, dar primul realizează acest lucru direct și fără distorsiuni și inechități majore iar celalalt indirect, cele două tipuri de impozite

²⁴ Iulian Văcărel, op.cit., pag. 253

trebuie corelate prin efectele lor și este de dorit ca pârghie fiscală, impozitul pe venit, prin acțiunea lui directă.

Teme de casă :

1. Care sunt principalele forme de taxe de consumație?

2. Prezentati și evidențiați importanța T.V.A-ului?

3. Care sunt principalele dezavantaje care caracterizează taxele de consumație?

3.7. Taxele vamale

Obiective :

- Evidențierea rolului fiscal al taxelor vamale
- Prezentarea particularităților care caracterizează taxele vamale

Termeni cheie: taxe vamale de import; taxe vamale de export; taxe vamale de tranzit.

Sunt o altă formă a impozitelor indirecte, care vizează mărfurile care intră, ies sau tranzitează din teritoriul național. Din acest punct de vedere, taxele vamale, **după obiectul lor** se împart în: * taxe vamale de import; * taxe vamale de export; * taxe vamale de tranzit.

În înțelegerea acțiunii acestor impozite indirecte, ca pârghi financiare, trebuie ținut cont de câteva **elemente particulare**:

- ◆ stabilirea taxelor vamale este un atribut al suveranității naționale și de aceea fiecare țară este liberă să-și stabilească, liber, taxele vamale. În cazul acestor impozite este o precizare mai mult teoretică, pentru că în actualele condiții ale vieții economice mondiale, țările nu-și mai pot stabili, cu adevărat liber, taxele vamale - fapt mult mai evident decât pentru orice alt impozit direct sau indirect. Actualmente, stabilirea taxelor vamale se face ținând cont de multiplele interdependențe economice (și nu numai) dintre diferite țări, de prevederile diferitelor convenții internaționale, de activitatea organismelor internaționale cu activitate în acest domeniu, de avantajele economice ale unei cooperări și deschideri internaționale
- ◆ taxele vamale de export au la baza stabilirii lor, în mod special rațiuni financiare, numai în anumite condiții particulare: existența unor resurse materiale sau tehnologice asupra cărora se deține o anumită situație de monopol, resursele respective sunt amenințate cu epuizarea sau refacerea lor necesită timp îndelungat, când resursele respective sunt considerate strategice, etc. Oricum, ca regulă generală, este de dorit stimularea exportului și nu inhibarea lui, pentru că exportul este sursa principală de obținere de monedă "forte". Cu alte cuvinte, în majoritatea cazurilor, este relativ greu, de găsit argumente economice în favoarea acestor taxe vamale.
- ◆ taxele vamale de tranzit, nu au cu adevărat, obiective economice care să justifice folosirea lor ca pârghii financiare, pentru că mărfurile respective, intra și ies din teritoriul național, dar nu intră în circuitul economiei țării respective, nu afectează economia națională respectivă. Activitățile de tranzit, folosirea mijloacelor și căilor

de transport, a facilităților de transbordare existente pe teritoriul național, trebuie încurajate.

- ◆ în anumite cazuri, în mod legal, unele mărfuri și servicii ies de sub incidența taxelor vamale: mărfurile ce urmează regimul antrepozitului, admiterea temporară, zonele libere. În acest caz se urmărește valorificarea mai profitabilă a unor elemente specifice economiei naționale respective: existența unor facilități de stocare, reambalare, condiționare; existența unor zone geografice deosebite; amplasament deosebit; forță de muncă calificată, ieftină și disponibilă; etc.
- ◆ taxele vamale de import sunt o pârghie importantă a protecționismului economic, caz în care se dorește protejarea intereselor economiei naționale. Acest lucru se realizează prin faptul că taxele vamale de import vor majora prețurile mărfurilor importate și de aceea cumpărătorii indigeni vor fi “forțați” să cumpere produsele indigene - în condițiile în care diferențele de calitate nu sunt semnificative, sau când diferența de preț nu justifică diferențele calitative. În acest caz intervin pregnant, alături de motivațiile economice, conotațiile politice ale politicii vamale. În general însă, astăzi, ținând cont de specificul economiei mondiale, taxele vamale devin din ce în ce mai mult anacronice. La urma urmei, taxele vamale de import se discută ca un compromis între avantajele și dezavantajele unei economii naționale protejate de concurența străină și între varianta unei economii libere deschise. În înțelegerea acestui compromis trebuie ținut cont și de presiunile exercitate pe plan mondial pentru o liberalizare a comerțului mondial, cu avantaje clare pentru toți consumatorii, precum și de posibilitățile de liberalizare pe care le oferă sau nu, gradul de dezvoltare al economiei naționale respective.
- ◆ taxele vamale de import trebuie să acorde o atenție deosebită importurilor ce vizează sprijinirea dezvoltării economiei naționale.

În confirmarea celor prezentate anterior se pot preciza acțiunile specifice domeniului întreprinse de C.E.E. Politica C.E.E. în domeniul vamal, a fost cea firească oricărei uniuni vamale - armonizare și apropiere vamală. Merită amintite succint câteva elemente specifice acestui proces de armonizare vamală²⁵:

- ⊗ eliminarea restricțiilor cantitative în relațiile dintre țările membre ale comunității
- ⊗ se interzic impozitele discriminatorii, fie că ele sunt în favoarea produselor naționale, fie că ele prejudiciază produsele importate din alt stat membru
- ⊗ s-au eliminat treptat taxele vamale referitoare la schimburile lor reciproce
- ⊗ s-a instituit, progresiv, un tarif vamal comun aplicabil marfurilor importate din terțe țări
- ⊗ s-au luat diferite măsuri pentru încurajarea relațiilor comerciale dintre țări, cum ar fi simplificarea legislației
- ⊗ începând cu 1 ianuarie 1994 a intrat în aplicare Codul Vamal Comunitar

În concluzie, taxele vamale au un rol fiscal, în unele cazuri, deloc de neglijat, dar activizarea lor ca pârghii financiare este destul de dificilă în condițiile economiei

²⁵ vezi și Moșteanu T., “Armonizarea impozitelor”, Impozite și taxe, nr.5/1998, pag 41- 46

contemporane. Nici o țară nu poate face abstracție de interdependențele planetare, nimeni nu mai poate trai izolat într-un lagăr fie el chiar politic, lucru mai mult decât evident în ceea ce privește politica taxelor vamale.

Lucrurile trebuie cântărite atent, ținând cont și de gradul de dezvoltare al economiei naționale respective. De aceea, în condițiile unei economii "bulversate" de tranziție, ale unui grad precar de dezvoltare economică, tranzitoriu și limitat ca întindere, pot fi luate măsuri economice specifice protecționismului vamal, cu condiția revenirii la normal, la liberalism, imediat ce condițiile economice o permit.

Teme de casă:

1. *Clasificați taxele vamale după obiectul lor?*
2. *De ce se ține cont în stabilirea taxelor vamale?*
3. *Motivati și prezentați introducerea taxelor vamale (de import, de export, de tranzit)?*
4. *Care sunt elementele particulare decare trebuie ținut cont în înțelegerea acțiunii taxelor vamale ca pârghii financiare?*

3.8. Concluzii privind acțiunea impozitelor ca pârghii

Obiective:

- *Prezentarea impozitelor în concepția neoclasică și keynesistă*
- *Evidențierea legăturii dintre impozit ca pârghie financiară și presiunea fiscală*

Termeni cheie: impozit, presiune fiscală, pârghie financiară

Și cu aceasta ne reîntoarcem la teoria economică. Așa de exemplu, spre deosebire de keynesiști, care sunt preocupați de găsirea unei rate a presiunii fiscale susceptibile să permită realizarea obiectivelor economice (cum ar fi de exemplu utilizarea deplină a forței de muncă), neoclasicii se preocupă mai ales de determinarea modalităților optime de finanțare a cheltuielilor publice adică obținerea unei structuri fiscale optime.

Rata presiunii fiscale este într-adevăr determinată de gradul de intervenție al statului și aceasta este perfect delimitată. Problema constă în a găsi un impozit care perturbă cel mai puțin posibil mecanismele pieței, având în vedere faptul că neutralitatea și optimalitatea fiscalității se confundă la acest nivel. Numai în aceste condiții, se afirmă că impozitul poate fi utilizat ca o variabilă de politica economică.

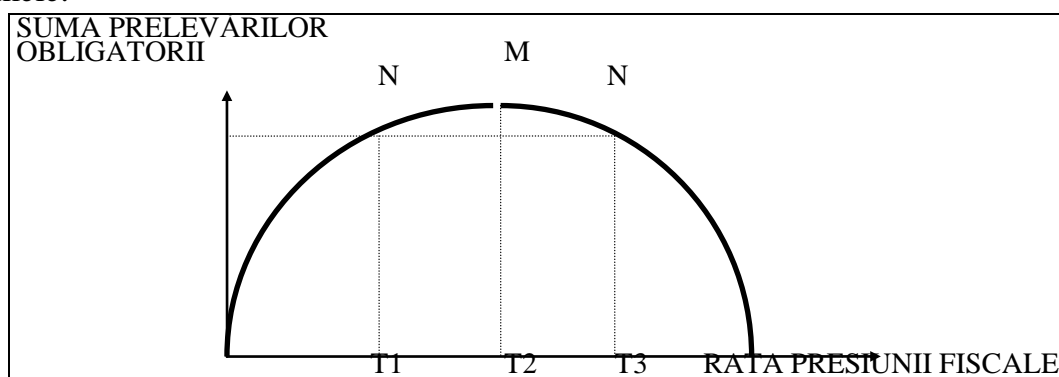
Obținerea impozitului optimal i-a condus pe neoclasicii la elaborarea unei teorii denumită a superiorității impozitului direct asupra impozitului indirect. Un impozit direct pe venit este în mod clar preferabil unui impozit indirect pe cheltuieli. În plus, acest impozit direct trebuie să fie progresiv, pentru a fi just din punct de vedere social. Dacă dimpotrivă, statul utilizează cu precădere impozitul pe cheltuieli, atunci trebuie avut în vedere faptul că acesta este generator de "**distorsiuni fiscale**", datorită fenomenului de translație pe care îl ocazionează și care este de natură să perturbeze

echilibrul pieței, bineînțeles într-o manieră diferită, după cum este cazul unei situații de concurență sau de monopol.²⁶

Fără a detalia prea mult problema în aceste punct problematica impozitului ca pârighie financiară se leagă de presiunea fiscală. Ținând de cerințele impozitului optimal se naște întrebarea: pînă unde poate crește presiunea fiscală? Oare nu există limite în calea majorării impozitelor?

Se știe faptul că, în lume, atunci cînd economia a trecut prin momente dificile, cînd s-a pus problema "relansării", guvernele s-au orientat către reforme menite să slăbească presiunea fiscală. Așa a fost cazul, de pildă, cu prima reformă a lui Ronald Reagan în 1981; exemplul american a fost urmat și de britanici.

În sprijinul ideii de reducere a gradului de fiscalitate (a ratei presiunii fiscale) ne putem baza și pe demonstrația realizată de profesorul american **Arthur Laffer** și anume cea prin care a susținut că se poate stabili punctul optim al curbei randamentului unui anumit impozit. Demonstrația constă în cunoscuta curbă care-și poartă numele:



Conform acestei curbe, suma prelevărilor obligatorii este o funcție crescătoare a ratei presiunii fiscale, dar numai pînă la un anumit prag maximal (M), după care devine o funcție descrescătoare a acestei rate. Mai precis curba lui Laffer se divide în două zone: zona din stînga denumită normală sau admisibilă în care reducerea prelevărilor obligatorii este inferioară creșterii ratei presiunii fiscale; cealaltă zonă numită inadmisibilă evidențiază că orice creștere a presiunii fiscale nu este suficientă pentru a compensa scăderea sumei prelevărilor obligatorii.

Cu toate acestea nu se cunosc puncte fixe sau praguri pentru indicele fiscalității.

În țările dezvoltate din Europa și celelalte continente, prelevările de natura impozitelor și taxelor, indiferent de denumire, reprezintă între 20-50% din PIB (în cadrul țărilor OECD, media acestui indice este de 39%). În decursul timpului, în fiecare țară s-a ajuns la o anumită corelație, în funcție de numeroși factori socio-economici, între acești indici și produsul intern brut (PIB).

În țara noastră, fără să se urmărească un anumit model, sarcina fiscală fluctuantă în perioada de tranziție se apropie în medie de cea din țările OECD.

La începutul perioadei de tranziție, Romania se situa în grupa țărilor cu o politică fiscală agresivă (1990 - 57,5%) și prin urmare, se poate afirma că sistemul

²⁶ vezi și Petre Brezeanu, "Presiunea fiscală", Finanțe Banci Asigurări, nr. 7-8, pag. 5, 1998

fiscal românesc era mai degrabă rezultatul unor acțiuni de răspuns la unele presiuni bugetare.

Astăzi se poate afirma că nivelul fiscalității în România este la limita de jos a fiscalității practicate în țările dezvoltate (de exemplu: SUA 29,9%, Japonia 31,3%, Elveția 31,7%, Spania 34,4%, Marea Britanie 36,7%, Germania 37,7%, Italia 39,1%, Franța 43,7%, Danemarca 48,6%, Suedia 56,9%)²⁷.

În ciuda acestei realități, agenții economici și populația resimt, totuși agresivitatea fiscalității. Pornind de la această contradicție dintre nivelul moderat al fiscalității și perceperea sa în note acute de către contribuabili se cuvin a fi făcute câteva precizări.

În primul rând, la prima vedere, se poate aprecia că nivelul fiscalității în România se situează la limite rezonabile comparative cu țările dezvoltate. Însă o abordare în termeni relativi ai fiscalității nu are o relevanță fără o corelare cu abordarea ei în termeni reali, materiali.

Ce mai poate însemna o rată a fiscalității egală sau apropiată cu cea existentă în Marea Britanie sau SUA, dacă **baza de raportare** este practic radical diferită? Între produsul intern brut realizat pe cap de locuitor în România și cel realizat în Marea Britanie, de exemplu, diferența este de 1:12. În aceeași situație se poate concluziona că atât forța de susținere a fiscalității, cât și efectele în termeni reali ai promovării unei anumite rate a fiscalității sînt de cel puțin 12 ori mai mari în aceste țări decît în România sau invers, de 12 ori mai mici în România.

În al doilea rând trebuie spus că în perioada de tranziție nu s-a realizat un "mecanism-scop" al fiscalității. În orice mecanism fiscal trebuie să se știe exact de unde se ia, cât se poate lua pentru a nu inhiba evoluția naturală a relațiilor de piață și să se asigure de asemenea o anumită dimensiune a consumului.

În concluzie, în orice țară, indiferent de condițiile economice, de regimul politic sau de orice alți factori, impozitele formează un sistem complex, cu un prim rol financiar, de-a furniza statului resursele necesare finanțării cheltuielilor publice.

De multe ori, rolul de pârghie financiară revine impozitelor doar pe un plan secundar. Ținând cont însă, că o mare parte din venitul național, ca măsura a bogăției unei națiuni, se "vehiculează" prin intermediul bugetului statului, iar impozitele dețin pe departe ponderea hotărâtoare în totalul veniturilor statului, activizarea impozitelor ca pârghii financiare trebuie să fie o preocupare majoră și permanentă în "design-ul" politicii economice.

Ținând cont de incidența impozitelor, între variantele impozite directe, respectiv indirecte, ne exprimăm opinia că este preferabilă varianta impozitelor directe, pentru că acestea au o acțiune directă, prin natura lor, asupra veniturilor și averii contribuabililor. Între impozitele directe pe venit și cele pe avere primele sunt cele preferate.

²⁷ vezi și Petre Brezeanu, "Presiunea fiscală", Finanțe Banci Asigurări, nr. 7-8, pag. 5, 1998

În cazul impozitelor directe, pe venit, ar trebui ținut cont nu doar de veniturile “scriptice” ci de cele efectiv realizate și afectate consumurilor.

Ar putea fi o variantă, demnă de luat în considerare și în cadrul sistemului fiscal românesc (și după părerea noastră preferabilă), aceea a impozitării veniturilor doar în măsura în care acestea nu sunt economisite. Altfel spus, din venitul brut total, s-ar putea deduce partea destinată economisirii, în anumite forme instituționalizate și într-o anumite proporție față de venitul total, stimulându-se astfel economisirea ca o bază importantă a formării și acumulării de capital, ca fundament al promovării dezvoltării economice.

Aceasta, întrucât partea economisita se va constitui într-un consum viitor, când normal se va și impozita. Dacă este preferată varianta alternativă, a impozitării veniturilor totale, inclusiv a părții destinată economisirii, atunci este necesar ca economisirea și veniturile aferente să nu mai fie impozitate încă o dată.

Considerăm că pârghiile fiscale preferate ar trebui să fie cele ale impozitelor directe, iar în cadrul acestora impozitele pe veniturile persoanelor fizice și juridice. Impozitul pe salariu joacă un rol esențial în influențarea directă a consumurilor și a capacității de economisire. Impozitul pe profit și cel pe dividende influențează decisiv activitatea agenților economici, randamentul și riscul activității lor, eficiența netă și capacitatea lor de dezvoltare.

Impozitele indirecte, au în primul rând, rațiuni financiare de a fi, iar rolul lor ca pârghii financiare este mai limitat. Credem că ele, ca pârghii financiare au un rol secundar, complementar impozitelor indirecte.

Dintre impozitele indirecte, accizele au un rol important în “frânarea” consumului de bunuri dăunătoare sănătății, de bunuri antisociale, sau cele care au caracter epuizabil sau sunt greu de restabilit. Taxa pe valoarea adăugată are un rol destul de modest, ca pârghie fiscală, realizând “grăbirea” ciclului economic, ea fiind introdusă, în primul rând din rațiuni financiare și de compatibilizare cu sistemele fiscale europene.

În general impozitele indirecte, prin chiar trăsăturile lor definitorii, realizează o dubla impozitare a părții de venit destinată cheltuirii odată venitul ca venit brut și încă o dată ca venit destinat consumurilor - lucru relativ anormal.

Ne exprimăm părerea, încă o dată, în finalul acestei secțiuni, că trebuie acordată o atenție deosebită impozitelor pe venit ca pârghii financiare. Impozitele pe veniturile persoanelor fizice influențează două elemente importante: capacitatea de economisire și mai ales dorința de a muncii, iar impozitele pe veniturile agenților economici ciclul economic.

Nu putem uita că “ciclul economic rămâne un fapt încăpățânat al vieții economice cotidiene” care este puternic dependent de ce se întâmplă la fiecare în “casă”. La fiecare agent economic, la fiecare persoană în “casă”, unde un “musafir la masă”, întotdeauna prezent și de ce cele mai multe ori neinvitat, este statul cu impozitele sale.

Teme de casă:

- 1. Prezentati concluziile privind actiunea impozitelor ca parghii?*
- 2. Evidentiați diferențele între viziunea clasică, keynesistă și neoclasică asupra impozitelor?*

Bibliografie:

1. Atkinson Anthony B., Stiglitz Joseph, „Lectures on Public Economics”, Mc Graw Hill Book, New York, 1982
2. Axelrod Donald, „Budgeting for Modern Government”, Ed. St. Martin’s Press, New York, 1995
3. Baker Samuel H., Elliot Catherine, “Readings in Public Sector Economics”, D.C. Heath and Company, Lexington, 1990
4. Basno Cezar, „Introducere în teoria finanțelor publice”, Centrul editorial A.S.E., București, 1994
5. Bălănescu R., ș.a., „Sistemul de impozite”, Ed. Economică, București, 1993.
6. Condor I., „Drept Financiar”, Ed. Monitorul Oficial, București 1994,
7. Francis Demier, „Istoria politicilor sociale”, Ed. Institutul European, 1998
8. Genreux Jacques, „Politici economice”, Ed. Institutul European, 1998
9. Gheorghe Manolescu (coordonator), „Politici economice”, Ed. Economică, București
10. Gorcea Corneliu, „Indexul obligațiilor fiscale”, Ed. Tribuna Economică, București, 1999
11. Harold M. Groves, „Financing Government”, 6-ed., Winston, New York, 1964
12. Hicks Ursula, „Public Finance”, ed.3-a, Cambridge University Press, 1968
13. Inceu Adrian Mihai, (coordonator) „Elemente de finanțe publice”, Ed. Presa Universitară Cluj, 2000
14. Inceu Adrian Mihai, colaborare, „Administrație publică”, Ed. Accent, Cluj-Napoca, 2000
15. Inceu Adrian Mihai, colaborare, „Managementul financiar al comunităților locale”, Ed. Gewalt, Cluj, 2000
16. Inceu Adrian Mihai, colaborare, „Managementul financiar al comunităților locale”, Ed. Gewalt, Cluj, 2000
17. Paysant Andre, „Finances publiques”, 2-ed Masson Paris, 1988.
18. Scholes Myron S., Wolfson Mark A., „Taxes and Business Strategy”, Ed. Prentice Hall, New Jersey, 1992
19. Văcărel Iulian., ș.a., „Finanțe publice”, E.D.P., București, ed. 1999, 1987;
20. Fisher R., Microeconomics, Cambridge University Press, New York, 1999;
21. Fisher R. , State and local public finance, Editura Scot Foresman, Londra, 1987;
22. Harvey R., Public Finance, Editura McGraw Hill, New York, 2002;
23. Musgrave R.A. (1986), Public Finance in a Democratic Society, Editura University Press, New York, 1986;
24. Muzellec, R. Finances Publiques, Editura Dalloz, Paris, 1993;
25. Pigou, A.C., A study in public finance, MacMillan, London, 1947;
26. Stiglitz, Joseph, E. (2000), Economics of the Public Sector, 3rd Edition, Editura Norton & Co., New York, 2000;
27. Stillman R., Public Administration, Houghton Mifflin Company, Boston, 1994;