
ABORDĂRI ALE NOȚIUNII DE BUGET AL STATULUI

Dan Tudor LAZĂR
Adrian Mihai INCEU

Abstract. *A modern budget should: set goals and formulate a plan to achieve them; establish priorities in the selection of city programs to help achieve those goals; determine the level of taxation necessary to finance programs; estimate the incomes and expenditures; serve as a control tool for using the resources; provide the public a written document, which plainly describes activities and expenditures that will be undertaken during the next fiscal year; serve as a short and long-term planning tool; and serve as a day-to-day operations guide.*

The budget is the proof that officials and staff are accountable for how they spend taxpayers' moneys. The officials must determine how they can best serve the interests of its citizens while maintaining fiscal accountability. A reliable system of budgetary controls can help them accomplish this task.

"The national budget must be balanced. The public debt must be reduced; the arrogance of the authorities must be moderated and controlled. Payments to foreign governments must be reduced, if the nation doesn't want to go bankrupt. People must again learn to work, instead of living on public assistance." Cicero (106 BC - 43 BC), 55 BC

Dan Tudor LAZĂR, lect.univ.dr., Departamentul de Administrație Publică, Facultatea de Științe Politice și Administrative, Universitatea „Babeș-Bolyai”

Adrian Mihai INCEU, lect.univ., catedra de Finanțe, Facultatea de Științe Economice, Universitatea „Babeș-Bolyai”, Cluj-Napoca

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 o sinteză a diferitelor opțiuni economico 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 vistieria 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 „bulga” avea semnificația de sac sau pungă cu bani. Cu aceeași semnificație termenul apare și în limbile europene clasice (*bouge, bougette* în limba franceză, respectiv *budget* în limba engleză). După cum arată unii autori¹, bugetul cu timpul

¹ Ioan Condor, „Drept fiscal și financiar”, Ed. Tribuna Economică, 1996 p.85

dobândește o semnificație financiară în Marea Britanie și Franța. Această opinie este susținută și de Gh. Bistriceanu care se referă la faptul că „actele care alcătuiau proiectul veniturilor și cheltuielilor statului se prezentau Camerei Comunelor într-o mapă de piele, care reprezenta, în mod simbolic, tezaurul. Deschiderea acestei mape, atunci când se făcea prezentarea proiectului, se numea expunere a bugetului”². Se fac referiri în premieră la cuvintele „buget și „proces financiar” al statului în Marea Britanie a secolului al XIII-lea (Magna Charta, 1215) . Apoi, aceste concepte au fost preluate de francezi la începutul secolului al XIX-lea (Circulara din 9 Thermidor anul X - 28 iulie 1802).³

Termenul de buget este utilizat pentru întâia oară în cadrul unei legi în aprilie 1866 („Loi relative au buget de l’Etat”). Până la momentul respectiv se folosea expresia „balanța nevoilor și veniturilor statului”⁴.

Regulamentul Organic al Moldovei (art.117) cuprindea la capitolul „finanțe” expresia „închiderea cheltuielilor anului viitor” și cuvântul „biudje”.

La noi „problematika bugetară” s-a conturat în forme înainte de a fi introdus în limbajul curent termenul, respectiv conceptul de buget: În Muntenia în timpul domniei lui Constantin Brâncoveanu și respectiv în Moldova în vremea lui Nicolae Mavrocordat se întocmea condica de venituri și cheltuieli, respectiv băncile vistieriei care erau dări de seamă asupra veniturilor și cheltuielilor publice întocmite la sfârșitul anului. Prima încercare de realizare a unui act financiar modern a aparținut domnitorului Nicolae Mavrocordat. În timpul celei de-a doua domnii (1712) el a prezentat „prima dare de seamă cu privire la natura veniturilor și cheltuielilor țării care s-au numit „seamă” sau băncile vistieriei”⁵.

Termenul de buget a apărut pentru prima dată într-un act normativ, pe teritoriul Țărilor Române, în Capitolul III din Regulamentul Organic al Moldovei care se ocupa cu finanțele publice.

În anul 1860 în Principatele Române a apărut „Regulamentul de finanțe” promulgat de domnitorul Al. Ioan Cuza, în care se preciza că recentele și cheltuielile publice ce au a se efectua pentru serviciul fiecărui exercițiu vor fi autorizate prin legile de finanțe și vor forma bugetul general al statului⁶.

Prima Constituție română adoptată în anul 1866 sub domnia regelui Carol I cuprindea reglementări cu privire la „Bugetul cheltuielilor si recentelor”, care trebuia pregătit în fiecare an prin îngrijirea puteri executive și supus aprobării Adunării electivă. Constituțiile care au urmat cea din 1923 (adoptată în timpul domniei Regelui Ferdinand I) și respectiv cea din 1938 (pusă în adoptare în timpul domniei Regelui Carol al II-lea) au reprodus poetic textul Constituției din 1866 în ceea ce privește bugetul de stat. Prin Constituția adoptată în 1948 se prevedea că votarea bugetului de stat, a încheierii exercițiului bugetar, fixarea impozitelor și a modului lor de percepere sunt în competența directă a Marii Adunări Naționale a RP Române. În baza acestor prevederi constituționale a fost votată prima lege cadru, privitoare în exclusivitate la bugetul de stat – Legea nr. 3/1949 asupra întocmirii, executării și încheierii bugetului general al României.⁷

După o analiză a evoluției conceptului de „buget” și o prezentare a abordărilor asupra semnificației termenului de către diverși autori⁸, ne-am oprit asupra definiției acestuia în viziunea clasică:

Paul Leroy Braulieu (1877) preciza că „bugetul este o listă de prevedere a veniturilor de realizat, al cheltuielilor de efectuat”, iar la rândul său, Gaston Jeze (1910) sublinia că „ a întocmi bugetul înseamnă a enumera a evalua și a compara periodic, cu anticipație și pentru o perioadă de timp viitoare, cheltuielile de efectuat și veniturile de încasat”⁹.

Bugetul de stat este o listă a veniturilor și cheltuielilor probabile ale acestuia, înscrise și comparate în ideea balansării lor și supuse autorizării Parlamentului.¹⁰

² Gheorghe D. Bistriceanu, „Lexicon de finanțe bănci asigurări”, p.241

³ I. Condor , *op.cit.*, p.85

⁴ Gheorghe D. Bistriceanu, *op.cit.*, p.241

⁵ D.D. Șaguna, Drept financiar și fiscal, Edit. Oscar Print, București, 1997, p. 254

⁶ I. Condor - “Drept financiar”, R.A. Monitorul Oficial, București, 1994

⁷ Mircea Șt. Minea, „Regimul juridic al finanțelor publice în România”, Ed. Argonaut, Cluj Napoca, 1998, p.48, apud I. Muraru ș.a, „Constituțiile României”, R.A. Monitorul Oficial, București, 1993

⁸ I. Condor, Gh. Ghibănescu, Gheorghe D. Bistriceanu, *op. cit.*

⁹ I. Condor, *op.cit.*, p.86, Gheorghe D. Bistriceanu, *op.cit.*, p.241 apud Gaston Jeze, Le Budget, Paris, 1910

¹⁰ D. Lazăr, A. Inceu, „Administrație Publică”, Editura Accent, Cluj-Napoca, 2000

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 acest sens, R. Muzelec (1993) susținea că „bugetul modern este un act intervenționist prin acțiunea veniturilor asupra structurii economice și productiv prin cea mai mare parte a cheltuielilor.”¹¹

Acțiunile care exprimă rolul intervenționist al bugetului de stat în etapa actuală sunt numeroase. Ele reprezintă acțiuni de politică financiară și ca atare oscilează în jurul valorilor constante ale acestei politici. Între acestea, predomină autorizarea unor impozite care să favorizeze progresul economic, ca și aprobarea, între cheltuielile bugetare a subvențiilor destinate unor ramuri economice, ori chiar finanțarea integrală a unor obiective economice importante. Rolul intervenționist al bugetului de stat este de fapt constant și cu evoluții conjuncturale. Este constant datorită naturii bugetului de act decizional și autorizator al veniturilor și cheltuielilor publice din fiecare an, care au inevitabil efecte sociale și economice asupra beneficiarilor de cheltuieli bugetare. Evoluțiile conjuncturale ale rolului bugetului de stat sunt mai pronunțate în etape de restructurări economice, de modernizări ale serviciilor publice etc.

După cum arată și unii autori¹² „bugetul de stat nu mai este, doar un document, aprobat prin lege, de planificare și canalizare a resurselor financiare anuale ale statului spre destinații conforme cu programul de guvernare al puterii politice. El este un reper important al reflectării gradului în care statul se implică în economie și în viața socială, al capacității economiei naționale de a contribui la constituirea resurselor financiare necesare statului, precum și, al modului în care, acesta, înțelege să le gestioneze. Bugetul de stat este, în același timp un instrument contabil și financiar, un act juridic și unul politic, deoarece este, în mod esențial, un act de autorizare (Parlament), precum și o transpunere financiară a viziunii politice a executivului”.

Astfel, Irene Rubin (1997) preciza că bugetul de stat este, în mod evident, și un document politic și rezultă din faptul că¹³:

¹¹ R. Muzellec, „Finances Publiques”, Ed. Dalloz, Paris, 1993, p.45-46

¹² Jack Rabin, „Handbook of Public Budgeting”, Ed. Marcel Dekker, New York, 1992, p. 10-11

¹³ Irene S. Rubin, „The Politics of Public Budgeting: Getting and Spending, Borrowing and Balancing”, Chatham House Publishers, Inc., Chatham, NY 1997 p.27-29

- reflectă opțiunile generale (rezultate în urma votului) ale cetățenilor, în legătură cu serviciile publice pe care statul trebuie să le finanțeze acestora ca membrii ai societății, plătitori de impozite;
- reflectă prioritățile rezultate în urma medierii unor grupuri și indivizi, ținând cont de mărimea resurselor financiare ale statului, de urgență și alte caracteristici ale cheltuielilor publice;
- reflectă poziția relativă dintre dorințele politicianilor (parlamentarilor) pentru satisfacerea dorințelor alegătorilor și ale diverselor grupuri de presiune și putința satisfacerii acestor dorințe;
- constituie un instrument puternic al responsabilității guvernului în fața cetățenilor, deoarece aceștia doresc să cunoască cum cheltuiește guvernul banii și dacă sunt satisfăcute preferințele lor;
- reflectă preferințele cetățenilor pentru diferite forme de impozite și pentru diferitele niveluri ale acestor impozitări, ca și capacitatea anumitor grupuri specifice de contribuabili de a muta povara fiscală asupra altora;
- influențează economia prin intermediul politicii bugetare, adică prin nivelul veniturilor fiscale și a cheltuielilor publice conținute în acesta;
- reflectă puterea relativă a diferiților indivizi și a diferitelor organizații de a influența cheltuielile bugetare.

Rolul fundamental al bugetului de stat în cadrul finanțelor publice și al economiei naționale¹⁴ este susținut și de următoarele considerente:

- ◆ bugetul participă în mod direct la îndeplinirea funcțiilor și a sarcinilor statului;
- ◆ bugetul asigură autonomia reală a colectivităților locale constituite în cadrul unităților administrativ-teritoriale;
- ◆ bugetul garantează realizarea efectivă a protecției sociale a unor categorii importante în rândul populației;
- ◆ bugetul asigură echilibrul financiar, monetar și valutar la statului;
- ◆ bugetul are un însemnat rol stabilizator al economiei naționale

Prin reglementarea actuală¹⁵, sistemul bugetar al țării noastre a fost organizat într-o concepție nouă, determinată la de trecerea la economia de piață. Renunțându-se la ideea bugetului unic de stat care era impusă de planul național unic al (instrument al centralismului excesiv) s-a introdus o noțiune nouă aceea de buget public național, care cuprinde bugete distincte, aprobate și executate în condiții de deplină autonomie. Acestea sunt potrivit Constituției României din 1991: bugetul de stat, bugetele locale și bugetul asigurărilor sociale de stat¹⁶.

În această situație bugetul devine buget economic, bugetul economiei naționale. El nu mai este un simplu document financiar (dar nici nu dispăre), 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 este 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 domeniile 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

¹⁴ M. Șt. Minea, *op.cit.*, p. 52 *apud* D.D. Șaguna, *op.cit.*, vol 2, p.18

¹⁵ Legea privind finanțele publice nr. 500/2002 și Constituția României din 1991

¹⁶ A se vedea Gh. Bistriceanu, *op.cit.*, p.241 și I. Condor, *op.cit.* p. 86

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 în concepție modernă în legea nr. 72 din 12 iulie 1996 (abrogată de Legea 500/2002) 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.”

Bibliografie:

1. Axelrod, Donald, „Budgeting for Modern Government”, St. Martin Press, New York, 1995,
2. Bland, Robert L, Rubin Irene S., „Budgeting – A guide for local Governments”, ICMA, Washington D.C., 1997, p.125
3. Condor Ioan, „Drept fiscal și financiar”, Ed. Tribuna Economică, 1996 p.85
4. Dan Tudor Lazăr, Inceu Adrian Mihai, „Managementul financiar al comunităților locale”, Ed. Gewalt, Cluj, 2000
5. Fisher, Ronald C., „State and Local Public Finance, Scott, Foreman and Company, Glenview, 1988, p.439
6. Gianakis, Gerasimos A., McCue, Clifford P., „Local Government Budgeting – A managerial approach”, Praeger Publishers, Westport, 1999, p.22
7. Inceu Adrian Mihai, Dan Tudor Lazăr, „Elemente de finanțe publice”, Ed. Presa Universitară Clujeană, Cluj-Napoca, 2000
8. Irene S. Rubin, „The Politics of Public Budgeting: Getting and Spending, Borrowing and Balancing”, Chatham House Publishers, Inc., Chatham, NY 1997 p.27 – 29
9. Jack Rabin, „Handbook of Public Budgeting”, Ed. Marcel Dekker, New York, 1992, p. 10-11
10. Mircea Șt. Minea, „Regimul juridic al finanțelor publice în România”, Ed. Argonaut, Cluj-Napoca, 1998
11. Muzellec R., „Finances Publiques”, Ed. Dalloz, Paris, 1993, p.45-46
12. Schick Allen, „Capacity to Budget”, The Urban Institute Press, Washington D.C., 1990
13. Șaguna D.D., „Drept financiar și fiscal”, Ed. Oscar Print, București, 1997, p. 254
14. Văcărel Iulian, etc., „Finanțe publice”, ed. III-a, Ed. Didactică și Pedagogică, București, 2001
15. Wildavsky, Aaron “The Politics of the Budgetary Process – 3rd ed.”, Little, Brown and Company, Boston, 1979, p.137