

# PARTEA I

## NOȚIUNI PRIVIND SISTEMUL FINANCIAR

### Capitolul I

#### Noțiunea și conținutul sistemului financiar

##### 1. Noțiunea de sistem financiar

1. Satisfacerea nevoilor generale ale societății, incluzând în acestea atât nevoile individuale, cât, mai ales, pe acelea colective, este condiționată fundamental de existența fondurilor bănești chemate să asigure resursele financiare necesare procurării tuturor acelor bunuri și servicii ce compun ceea ce specialiștii au numit nevoi publice.

O parte semnificativă a acestor fonduri sunt puse la dispoziția autorităților publice, atât a celor centrale, cât și a celor locale, pentru a asigura satisfacerea nevoilor publice de interes național și local.

Aceste fonduri publice se constituie pe seama transferului de valoare, respectiv de putere de cumpărare de la diverse persoane fizice și juridice către autoritățile publice. În felul acesta se formează fluxuri de resurse bănești în dublu sens. Pe de o parte, există fluxurile care alimentează fondurile publice, iar pe de altă parte, apar fluxurile destinate satisfacerii nevoilor publice, indiferent dacă ele îmbracă forma necesității realizării funcțiilor statului ori a unor servicii publice de interes național sau local.

Aceste fluxuri bănești generează formarea anumitor relații sociale, unele guvernate de legități economice obiective, altele de norme juridice prescriptive de conduite, iar altele se mențin strict în sfera socialului și a subiectivității.

În măsura în care aceste relații îmbracă formă bănească, dar sunt și guvernate de norme juridice chemate să stabilească condițiile de realizare a procesului de repartitie a produsului intern brut, ele se constituie ca relații financiare.

Mai trebuie precizat faptul că nu toate relațiile bănești care apar în procesul repartiției produsului intern brut sunt relații financiare, ci numai acelea care exprimă un transfer de valoare, nu și cele care reflectă o schimbare a formelor valorii<sup>1</sup>.

Noțiunea de sistem financiar, în vorbirea curentă, se utilizează având mai multe sensuri, și anume:

a. *sistem de relații economice*, în expresie bănească ce exprimă un transfer de resurse financiare, care se produce în anumite condiții;

b. *sistem de fonduri*, de resurse financiare ce se constituie în economie la anumite eșaloane și se utilizează în scopuri precis determinate;

---

<sup>1</sup> I. Văcărel, Gh. Bistriceanu, G. Anghelache, M. Bodnar ș.a., F. Georgescu, *Finanțe publice*, ed. a 4-a, Ed. Didactică și Pedagogică, București, 2003, p. 57.

c. *sistem de planuri financiare* care reflectă anumite procese prevăzute a se produce în economie, în cursul unei perioade de timp determinate;

d. *sistem de instituții și organe* care participă la organizarea relațiilor, la constituirea și distribuirea fondurilor, precum și la elaborarea, executarea și controlul planurilor financiare;

e. *sistem de finanțare a economiei*.

2. Independent de aceste nuanțări ale conceptului de sistem financiar, acesta reprezintă un ansamblu de elemente sau categorii financiare caracterizat prin legături organice între componentele sale, care-i imprimă un caracter unitar, de sistem.

## 2. Elementele sistemului financiar

3. Prin prisma conținutului său economic, **sistemul financiar** se prezintă ca un ansamblu de relații financiare ce se manifestă în procesul de formare, distribuire și utilizare a fondurilor bănești.

Astfel, se disting două mari subsisteme:

- *subsistemul financiar public*, ce reprezintă ansamblul relațiilor financiare prin care se formează, se distribuie și se utilizează fondurile bănești publice, având în prim plan autoritățile publice care administrează în interes public aceste fonduri;

- *subsistemul financiar privat*, considerat ca un ansamblu de relații financiare prin care se formează, se distribuie și se utilizează fonduri financiare private, având în prim plan entitățile și persoanele private ce administrează în interes privat fondurile respective.

Diferențele dintre cele două mari subsisteme ale sistemului financiar se regăsesc atât la nivelul formei de proprietate sub care se administrează patrimoniile respective (publică sau privată), cât și la nivelul tipului de interese ce se satisfac prin aceste relații. Mai exact, relațiile financiare din subsistemul financiar public sunt caracterizate prin proprietate comună, publică, precum și prin caracterul public al intereselor satisfăcute, în timp ce relațiile financiare din subsistemul financiar privat sunt caracterizate prin proprietate privată și caracterul privat al intereselor ce se satisfac.

4. Din punct de vedere funcțional, sistemul financiar prezintă o serie de elemente componente care împreună formează ceea ce noi am numit *sistemul bugetar public național*<sup>1</sup>, la

---

<sup>1</sup> Legiuitorul, prin Legea nr. 500/2002 privind finanțele publice, evită să îi dea vreo denumire ansamblului de entități bugetare publice, limitându-se la a arăta că dispozițiile legii se aplică următoarelor categorii de bugete: bugetului de stat; bugetului asigurărilor sociale de stat; bugetelor fondurilor speciale; bugetului trezoreriei statului; bugetelor instituțiilor publice autonome; bugetelor instituțiilor publice finanțate integral sau parțial din bugetul de stat, bugetului asigurărilor sociale de stat și bugetelor fondurilor speciale, după caz; bugetelor instituțiilor publice finanțate integral din venituri proprii; bugetelor fondurilor provenite din credite externe contractate sau garantate de stat și ale căror rambursare, dobânzi și alte costuri se asigură din fonduri publice; bugetului fondurilor externe nerambursabile. Acest sistem de bugete ale statului, în raport cu caracteristicile comune pe care le prezintă, poate fi denumit *Sistem Bugetar Public Central*.

Pe de altă parte, O.G. nr. 45/2003 inițial, iar apoi Legea nr. 273/2006 privind finanțele publice locale, în cuprinsul său, enumeră mai multe categorii de entități bugetare locale, prilej cu care legiuitorul evită din nou să dea o denumire acestui ansamblu de bugete, toate având caracteristicile de bugete publice și de bugete locale, pentru că

care se adaugă creditul cu toate formele sale (atât cel public, cât și cel privat, inclusiv creditul bancar), plus asigurările publice și private de bunuri și persoane.

**5. Subsistemul financiar public** este compus din sistemul bugetar public național, creditul public și asigurările publice, în timp ce celelalte componente enunțate alcătuiesc sistemul financiar privat.

**6.** La rândul său, sistemul financiar public cuprinde și sistemul fiscal, ca o componentă deosebit de importantă, chiar dacă nu singura, care se referă la resursele financiare de natură fiscală, atrase către fondurile publice prin intermediul impozitelor, taxelor, contribuțiilor de orice fel datorate de către subiecții de drept ce dobândesc, în temeiul legii, calitatea de contribuabili.

**7. Sistemul bugetar public național** reprezintă relațiile de redistribuire a produsului intern brut privind constituirea fondurilor bugetare, precum și distribuirea și utilizarea acestor fonduri pentru satisfacerea nevoilor publice de interes național (mai larg), respectiv local. La aceste relații financiare participă, pe de o parte, autoritățile publice, iar pe de altă parte, persoanele fizice și juridice, în ipostaza de contribuabili la constituirea fondurilor și/sau de beneficiari ai bunurilor și serviciilor publice finanțate pe seama acestor resurse.

**8. Asigurările sociale** exprimă relațiile prin care se constituie, distribuie și utilizează, în principiu, fondurile destinate protecției celor ce își pierd capacitatea de muncă. Participanții la aceste relații sunt autoritățile publice ce administrează fondurile de asigurări sociale de stat, precum și persoanele fizice și juridice aflate în ipostaza de contribuabili la constituirea acestor fonduri, respectiv numai persoanele fizice ca beneficiari ai sumelor utilizate din aceste fonduri. Procesul de colectare a resurselor financiare destinate acțiunilor de asigurări sociale de stat și de repartizare a acestora pe destinații își găsește reflectarea în bugetul asigurărilor sociale de stat, dar și în Fondul Național Unic al Asigurărilor de Sănătate, în bugetul pentru șomaj ori în bugetul Fondului pentru Plata Pensiei Suplimentare. Relații

---

ele sunt instrumente de lucru ale autorităților publice locale chemate să administreze banii publici ce aparțin unităților administrativ-teritoriale. Astfel, legea arată că dispozițiile sale se aplică tuturor acelor bugete locale prin intermediul cărora circulă bani publici, și anume: bugetelor locale ale comunelor, orașelor, municipiilor, sectoarelor Municipiului București, județelor și Municipiului București; bugetelor instituțiilor publice finanțate integral sau parțial din bugetele locale, după caz; bugetelor instituțiilor publice finanțate integral din venituri proprii; bugetului împrumuturilor externe și interne, pentru care rambursarea, plata dobânzilor a comisioanelor, spezelor și a altor costuri se asigură din bugetele locale și care provin din: împrumuturi externe contractate de stat și subîmprumutate autorităților administrației publice locale și/sau agenților economici și serviciilor publice din subordinea acestora; împrumuturi externe contractate de autoritățile administrației publice locale și garantate de stat; împrumuturi externe și/sau interne contractate sau garantate de autoritățile administrației publice locale; bugetului fondurilor externe nerambursabile. Și această dispoziție legală ne conduce la aceeași concluzie potrivit căreia ne aflăm în fața unui sistem al bugetelor locale, care poate fi denumit *Sistemul Bugetar Public Local*, toate bugetele componente având în același timp și caracteristica de bugete publice, întrucât prin intermediul lor circulă banii publici ai unităților administrativ-teritoriale.

Aceste două mari ansambluri bugetare, distincte între ele, putem spune că reprezintă subsisteme ale *Sistemului Bugetar Public Național* care operează pe întreg teritoriul țării, atât la nivel central, prin bugetele ce aparțin statului, cât și la nivel local, prin bugetele ce aparțin unităților administrativ-teritoriale (C. Onet, *Dreptul finanțelor publice. Partea generală*, Ed. Lumina Lex, București, 2005, pp. 45-49).

financiare specifice asigurărilor sociale pot lua naștere și în cadrul subsistemului financiar privat, prin implicarea unor autorități private care constituie, administrează și utilizează fonduri private de asigurări sociale (de exemplu, fonduri private de pensii). În ipostaza de contribuabili la formarea fondurilor și beneficiari ai resurselor de la aceste fonduri se regăsesc tot persoanele fizice și juridice, respectiv numai persoanele fizice, după caz.

9. Tot ca o componentă a subsistemului financiar public poate fi considerată și cea a *bugetelor fondurilor speciale*. Deși prin conținutul economic acestea se integrează în bugetul public consolidat, ele se particularizează ca relații financiare de constituire, distribuire și utilizare a fiecărui fond special, cu reflectare într-un buget distinct. Participanții la relațiile financiare respective se diferențiază, de la un fond la altul, în raport cu scopul distinct urmărit în administrarea aceluși fond (de exemplu, se pot constitui fonduri speciale pentru risc și accident, pentru modernizarea drumurilor publice etc.) Tot ca o particularitate a acestor relații financiare apare modul specific de reprezentare a caracterului public, la administrarea fiecărui fond participând o anumită instituție publică (de exemplu, un minister care administrează distinct un anumit fond special).

10. Considerat ca o componentă deosebită a subsistemului financiar public, *creditul* exprimă relațiile financiare caracteristice constituirii și utilizării unor fonduri de creditare, diferențiindu-se de sistemele financiare prezentate anterior prin faptul că au la bază principiul rambursabilității și plății de dobânzi ca preț al folosirii resurselor împrumutate. Această componentă exprimă, așadar, relații financiare de redistribuire temporară a disponibilităților bănești pentru satisfacerea necesităților suplimentare de resurse financiare publice. Participanți la relațiile de credit sunt, pe de o parte, persoanele fizice și juridice și, pe de altă parte, autoritățile publice, în ipostaza de creditori sau de debitori, după cum cedează disponibilitățile bănești proprii sau primesc și utilizează resurse bănești. Sunt tipice acestuia relațiile de credit public, dar se includ aici și acele relații la care participă diferitele instituții financiar-bancare cu capital de stat în raporturi cu alte persoane fizice și juridice, reprezentând o formă distinctă a creditului, denumită generic credit bancar.

11. La rândul lor, *asigurările de bunuri, persoane și răspundere civilă* sunt privite ca subsistem financiar, particularizat prin specificul relațiilor de constituire, distribuire și utilizare a unui fond specific numit de asigurare. La aceste relații financiare participă instituțiile de asigurări cu capital de stat specializate în astfel de activități, pe de o parte, și persoanele fizice și juridice ca asigurați, pe de altă parte. Derularea acestor relații financiare este legată direct de manifestarea unor evenimente cu impact negativ în viața economică și socială, generatoare de pierderi, denumite generic *riscuri*.

12. Un alt subsistem financiar public este reprezentat de *finanțele companiilor* și de cele ale altor entități economico-sociale, publice. Un asemenea subsistem exprimă relațiile financiare prin care se constituie, distribuie și utilizează capitalurile, respectiv fondurile bănești administrate de aceste entități. Participanții la aceste relații sunt, principal, companiile sau entitățile economice și sociale publice, pe de o parte, și diversele persoane fizice sau juridice care concură la constituirea, distribuirea și utilizarea resurselor bănești necesare lor, pe de altă parte.

**13.** *Subsistemul financiar privat* înglobează relațiile financiare de constituire, distribuire și utilizare a fondurilor bănești în cadrul proprietății private. El este format din finanțele companiilor și cele ale altor entități sau firme private, din creditul bancar (privat), din asigurările sociale private și asigurările de bunuri, persoane și răspundere civilă (private), precum și din finanțele gospodăriilor (menajelor).

**14.** *Finanțele private ale companiilor și firmelor* reflectă relațiile economice în formă bănească prin care se mobilizează, repartizează și utilizează resursele bănești necesare activității de producție, investiții, precum și pentru satisfacerea altor cerințe la nivel entităților respective. Sfera de cuprindere a acestor relații este foarte largă, antrenând o multitudine de participanți în baza proprietății private asupra bunurilor și sumelor de bani ce fac obiectul relațiilor financiare respective. Între acest subsistem și cel al companiilor cu capital de stat există asemănări și deosebiri ce decurg din specificul activităților pe care le desfășoară entitățile respective, precum și din forma de proprietate exercitată asupra patrimoniului lor.

**15.** Ca o componentă distinctă a subsistemului financiar privat, *creditul bancar* înglobează toate relațiile bănești vizând mobilizarea de resurse bănești și redistribuirea acestora pe principiul rambursabilității și al plății de dobândă pentru sumele împrumutate. Participanții la aceste relații sunt diferitele persoane fizice și juridice aflate fie în ipostaza de creditor, fie în cea de debitor, precum și instituțiile financiar-bancare private, ca intermediari financiari.

**16.** *Asigurările sociale private* pot apărea ca o componentă distinctă a subsistemului financiar privat în măsura în care diferite persoane fizice și juridice participă la constituirea, distribuirea și utilizarea unor fonduri de asigurări sociale, administrate de instituții cu capital privat.

**17.** *Asigurările de bunuri, persoane și răspundere civilă* cuprind relațiile financiare specifice constituirii, distribuirii și utilizării fondurilor de asigurare, la care participă însă societățile de asigurări cu capital privat, ca asiguratori, și diferite persoane fizice și juridice, ca asigurați.

**18.** *Finanțele gospodăriilor* înglobează relațiile financiare la care participă entități instituționale (familii, celibatari, diferite comunități consumatoare etc.) care realizează venituri și le folosesc potrivit nevoilor lor pentru a procura bunurile și serviciile necesare consumului, inclusiv economisirea și plasamentele de resurse bănești.

**19.** Este de menționat, de asemenea, existența unor zone de interferență între diferitele subsisteme, inclusiv între sistemul financiar public și cel privat. De altfel, caracterul de sistem financiar unitar presupune și manifestarea unor inter-relații între subsistemele componente, respectiv întrepătrunderea lor. În acest sens, finanțele companiilor sunt importante „furnizoare” de resurse financiare publice sub formă de impozite, taxe și către bugetul de stat și bugetelor locale, de contribuții pentru asigurările sociale și de sănătate, de taxe și alte vărsăminte la fondurile speciale, de prime de asigurare către societăți de asigurări și reasigurări, de disponibilități bănești către bănci comerciale, de dividende pentru acționari și gospodării,

de dobânzi către creditorii etc. În sens invers, companiile și gospodăriile sau persoanele fizice beneficiază de subvenții de la bugetul de stat și bugetele locale, de sume pentru diferite acțiuni din bugetul asigurărilor sociale, de despăgubiri sau sume asigurate de la societățile de asigurări și reasigurări, de credite de la bănci sau de garanții bancare de la stat ori de la unitățile administrativ-teritoriale.

### 3. Sistemul fondurilor financiare

**20. Sistemul fondurilor financiare** reprezintă o altă formă de manifestare a sistemului financiar în sine. Structura sistemului de fonduri financiare stă la baza derulării fluxurilor bănești-financiare în orice economie, dar, la rândul său, ea decurge din concepția asupra mecanismului financiar monetar, având la bază o anumită politică financiar-monetară.

**21.** Privit în mod distinct, acesta **se definește** ca totalitatea fondurilor bănești constituite, distribuite și utilizate în economie și societate, între care se manifestă anumite conexiuni specifice.

**22.** O imagine de ansamblu asupra acestui sistem poate fi realizată prin **clasificarea** acestora după mai multe **criterii**:

#### ***A. După nivelul organizatoric la care se constituie și administrează fondurile:***

- *fonduri de nivel central* (macroeconomice, centralizate), care se constituie și se administrează de către autoritățile sau instituțiile centrale, presupunând, în principiu, realizarea unor obiective de interes macroeconomic sau social. Dintre acestea, cel mai reprezentativ este bugetul de stat;
- *fonduri de nivel mediu-economic*, care sunt constituite și sunt administrate de structuri funcționale existente la nivelul mediu de organizare (ministere și unități administrativ-teritoriale coordonatoare, de tipul județelor);
- *fonduri de nivel microeconomic* (descentralizate), care se constituie și se administrează de către companii, instituții și entități economice și sociale operative, având drept scop satisfacerea nevoilor de funcționare și dezvoltare a acestora.

#### ***B. După destinația dată resurselor din fondurile financiare:***

- *fonduri de înlocuire și dezvoltare*, printre care se regăsesc fondurile proprii ale întreprinderilor destinate activității de producție, de comerț, investiții, precum și fondurile împrumutate pentru activitățile curente sau de investiții, părți din fondurile bugetare destinate creării sau dezvoltării bazei materiale a companiilor sau instituțiilor publice, fondurile speciale extrabugetare folosite pentru lucrări cu caracter special;
- *fonduri de consum*, din care fac parte: fondurile bugetare și extrabugetare pentru consumul curent, fondurile de asigurări sociale, anumite părți din fondurile proprii ale întreprinderilor destinate acțiunilor cu caracter social sau stimulării materiale a salariaților, precum și partea din resursele bănești ale populației destinată consumului curent;

- *fonduri de asigurare*, care sunt destinate, în principal, asigurărilor sociale, asigurărilor de bunuri, persoane și răspundere civilă, fie pentru consumul curent, fie pentru activități de investiții;

- *fonduri de rezervă*, care se constituie la dispoziția anumitor entități economice și sociale și sunt destinate finanțării unor nevoi imprevizibile.

### **C. După forma de proprietate în care sunt administrate fondurile financiare:**

- *fonduri financiare publice*, care corespund sistemului financiar public considerat prin prisma relațiilor, incluzând toate fondurile bugetare, dar și fonduri ale instituțiilor publice. În cadrul acestei grupe, un loc central revine fondurilor constituite la dispoziția autorităților publice, care se pot clasifica, în funcție de ipostaza în care se găsește statul, astfel:

- *Autoritate publică*. În raport cu această ipostază a statului, se disting mai multe fonduri, cum ar fi cele pentru apărare națională, ordine publică, educație, cercetare științifică etc.;

- *Agent economic*. În acest caz, fondurile financiare publice se constituie ca fonduri de investiții în sectorul economic sau ca fonduri ale companiilor cu capital de stat, fonduri speciale etc.;

- *Asigurator*. În raport cu aceasta ipostază a statului se disting, în principal, fonduri de asigurare constituite prin instituții publice specializate în asigurări;

- *Bancher*. În acest caz, fondurile financiare publice se constituie ca fonduri de creditare administrate prin instituții financiar-bancare cu capital de stat, ca bănci comerciale, case de economii;

- *fonduri financiare private*, care corespund sistemului financiar privat considerat prin prisma relațiilor, concretizate în capitaluri și fonduri bănești proprii entităților private, inclusiv ale populației.

### **D. După caracterul definitiv sau temporar al constituirii și utilizării resurselor financiare:**

- *fonduri constituite din prelevări cu caracter definitiv și obligatoriu* (fonduri bugetare publice, fonduri ale asigurărilor sociale de stat);

- *fonduri financiare constituite cu titlu rambursabil* (toate fondurile de creditare, unele fonduri din asigurări).

## **4. Politica financiară**

**23.** Sistemul financiar descris mai sus se prezintă ca un mecanism extrem de complex, a cărui funcționare corectă și coerentă este asigurată prin modul în care statul se raportează la acesta. El va face acest lucru promovându-și propriile interese și utilizând anumite pârghii care îi permit să intervină în economie și să influențeze ori să potențeze anumite aspecte și anumite sectoare.

Mijloacele prin care statul intervine în ajustarea sistemului financiar la nivel macroeconomic formează politica financiară.

Așadar, în literatura de specialitate s-a arătat că „metodele și mijloacele concrete privind procurarea și dirijarea resurselor financiare, precum și instrumentele, instituțiile și

reglementările financiare utilizate de stat pentru influențarea proceselor economice și a relațiilor sociale într-o etapă determinată constituie componente ale politicii financiare a acestuia”<sup>1</sup>.

**24.** Politica financiară a unui stat influențează esențial luarea deciziei, atât la nivel macro, cât și la nivel microeconomic, dar și existența cotidiană a fiecăruia dintre noi. Ea se mai dorește a fi și un „ghid al managementului financiar în procesul de utilizare a fondurilor financiare publice”<sup>2</sup>.

Evoluția istorică a concepțiilor asupra atitudinii statului față de finanțele publice s-a concretizat în două mari curente.

Pe de o parte, a existat concepția clasică asupra finanțelor publice (*neintervenționismul statului*), bazată pe teoria liberalismului economic, potrivit căreia statul trebuia să evite orice fel de demers care ar fi influențat în vreun fel inițiativa privată și libera concurență. Orice fel de intervenție a statului era contraindicată, pentru că putea genera distorsiuni concurențiale în piață.

Treptat, s-a renunțat la această abordare, trecându-se la concepția modernă (*intervenționismul statului*) asupra finanțelor publice, potrivit căreia statul are un important rol în economie, care trebuie să se manifeste activ și pe toate palierele vieții economice și sociale ale unei societăți.

**25.** Așa cum am mai arătat, ansamblul pârgghiilor de intervenție a statului asupra proceselor economice și sociale ce au loc la nivelul unei societăți formează politica financiară a statului respectiv, iar în cele ce urmează le reținem pe cele pe care le considerăm ca fiind cele mai importante:

- categoria și calitatea serviciilor publice ce trebuie asigurate, precum și evaluarea principalelor surse de venituri disponibile pentru finanțarea acestora;
- nivelul până la care cheltuielile de capital vor fi acoperite din venituri curente și identificarea surselor bănești necesare acoperirii diferențelor;
- sistemul de impozitare și facilitățile acordate diferitelor categorii de persoane;
- identificarea și utilizarea măsurilor de stimulare a acțiunilor de dezvoltare cu impact pozitiv major în plan economic și social;
- ajustarea condițiilor de realizare a creditului public la toate nivelurile;
- identificarea surselor alternative de finanțare și atragerea acestora în zona investițională dorită;
- stabilirea unui set clar de principii care vor fi respectate întocmai în procesul de gestionare a fondurilor, atât a celor publice, cât și a celor private<sup>3</sup>.
- stabilirea gradului de autonomie financiară a unităților administrativ-teritoriale și întreprinderea de acțiuni concrete pentru atingerea pragului de descentralizare financiară stabilit;
- stabilirea unui sistem de subvenții acordate de stat pentru potențarea anumitor sectoare de activitate economică și/sau socială;
- elaborarea unor mecanisme clare și eficiente de control financiar.

<sup>1</sup> I. Văcărel ș.a., *Finanțe publice*, Ed. Didactică și Pedagogică, București, 1992, p. 84.

<sup>2</sup> A. Neagu, *Drept financiar public*, Ed. Universul Juridic, București, 2009, p. 11.

<sup>3</sup> *Ibidem*.