

TATIANA MOȘTEANU
Coordonator

MARIANA VUȚĂ
ATTILA GYÖRGY

EMILIA-MIOARA CÂMPEANU
DELIA-FLORINA CATARAMĂ

BUGET
ȘI
TREZORERIE PUBLICĂ



Editura UNIVERSITARĂ
București, 2008

Tehnoredactare computerizată: Ameluța Vișan
Coperta: Angelica Mălăescu

Copyright © 2008
Editura Universitară
Director: Vasile Muscalu
Bd. Nicolae Bălcescu nr. 33,
sect.1, București.
Tel./Fax. (021) 315.32.47 / 319.67.27
www.editurauniversitara.ro.
e-mail: redactia@editurauniversitara.ro.

EDITURĂ RECUNOSCUTĂ DE CONSILIUL NAȚIONAL AL CERCETĂRII
ȘTIINȚIFICE DIN ÎNVĂȚĂMÂNTUL SUPERIOR (C.N.C.S.I.S.)

Descrierea CIP a Bibliotecii Naționale a României

Buget și trezorerie publică / Tatiana Moșteanu (coord.),
Gyorgy Attila, Emilia Câmpeanu, ... - Ed. a 3-a, rev. -
București : Editura Universitară, 2008
Bibliogr.
ISBN 978-973-749-368-2

I. Moșteanu, Tatiana (coord.)
II. Gyorgy Attila
III. Câmpeanu, Emilia

336.14(498)
336.1:35(498)

Toate drepturile asupra acestei lucrări sunt rezervate Editurii Universitare

Distribuție: tel/fax (021) 211.92.49
0744.254.245

ISBN 978-973-749-368-2

Cuprins

CAPITOLUL 1

Economia publică: o realitate și un domeniu de cercetare economică	9
1.1. Economia publică ca sector economic	10
1.1.1. Sectorul public	10
1.1.2. Bunurile/Serviciile publice	14
1.1.2.1. <i>Prezentare generală</i>	14
1.1.2.2. <i>Mecanismul adoptării deciziilor publice</i>	17
1.2. Evaluarea economiei publice	24
1.2.1. Evaluarea bunurilor/serviciilor publice	24
1.2.2. Evaluarea politicilor publice	26
1.2.2.1. <i>Prezentarea criteriilor de evaluare a politicilor publice</i>	26
1.2.2.2. <i>Compromisuri între criteriile de evaluare</i>	32

CAPITOLUL 2

Sistemul unitar de bugete	33
2.1. Sistemele inițiativei bugetare	34
2.2. Conținutul bugetului public	37
2.3. Sistemul unitar de bugete	38
2.4. Principiile bugetare	42
2.4.1. <i>Prezentare generală</i>	42
2.4.2. <i>Aplicabilitatea principiilor bugetare</i>	42
2.5. Clasificația bugetară	51

CAPITOLUL 3

Procesul bugetar la nivelul bugetului de stat	59
3.1. Competențe și responsabilități în procesul bugetar	60
3.2. Elaborarea proiectului bugetului de stat	64
3.3. Examinarea și aprobarea proiectului bugetului de stat	68
3.4. Execuția bugetului de stat	70
3.4.1. Execuția veniturilor bugetului de stat	72
3.4.2. Execuția cheltuielilor bugetului de stat	79
3.5. Contul general al execuției bugetului de stat	85

CAPITOLUL 4

Procesul bugetar la nivelul bugetului asigurărilor sociale de stat	91
4.1. Competențe și responsabilități în procesul bugetar	92
4.2. Etapele procesului bugetar la nivelul bugetului asigurărilor sociale de stat ..	93
4.2.1. Elaborarea proiectului bugetului asigurărilor sociale de stat	93

4.2.2. Examinarea și aprobarea proiectului bugetului asigurărilor sociale de stat	93
4.2.3. Execuția bugetului asigurărilor sociale de stat	95
4.2.3.1. Execuția veniturilor bugetului asigurărilor sociale de stat	96
4.2.3.2. Execuția cheltuielilor bugetului asigurărilor sociale de stat ..	96
4.2.4. Contul general al execuției bugetului asigurărilor sociale de stat	97
CAPITOLUL 5	
Procesul bugetar la nivelul bugetelor locale	99
5.1. Competențe și responsabilități în procesul bugetar local	100
5.2. Sistemul veniturilor și cheltuielilor locale	102
5.2.1. Sistemul veniturilor locale: în bugetul județean, în bugetele municipiilor, orașelor, comunelor	102
5.2.2. Sistemul cheltuielilor locale: în bugetul județean, în bugetele municipiilor, orașelor, comunelor	103
5.3. Elaborarea și aprobarea bugetelor locale	104
5.4. Execuția bugetelor locale	107
5.5. Contul anual al execuției bugetelor locale	108
CAPITOLUL 6	
Procesul bugetar la nivelul instituțiilor publice	111
6.1. Prezentare generală	112
6.2. Tipologia instituțiilor publice	114
6.3. Bugetul instituțiilor publice	132
CAPITOLUL 7	
Metode de fundamentare a veniturilor și cheltuielilor bugetare	135
7.1. Metode clasice de fundamentare a veniturilor și cheltuielilor bugetare	136
7.2. Metode moderne de fundamentare a veniturilor și cheltuielilor bugetare	138
7.3. Metode de fundamentare utilizate în procesul elaborării bugetelor în România ..	149
CAPITOLUL 8	
Teorii privind echilibrul bugetar	157
8.1. Teoria convențională privind echilibrul bugetar	158
8.2. Echivalența ricardiană	162
8.3. Noua teorie privind echilibrul bugetar	167
CAPITOLUL 9	
Metode de dimensionare și finanțare a deficitului bugetar	171
9.1. Metode de măsurare a deficitului bugetar	172
9.1.1. Deficitul/surplusul bugetului general consolidat	173
9.1.2. Metode moderne de măsurare a deficitului bugetar. Tipuri de deficit/surplus	175
9.2. Metode de finanțare a deficitului bugetar	176
9.2.1. Metode teoretice de finanțare a deficitului bugetar	176
9.2.2. Metode practice de finanțare a deficitului bugetar	181

CAPITOLUL 10	
Împrumuturile de stat	183
10.1. Prezentare generală	185
10.2. Împrumuturile interne de stat	188
10.2.1. Împrumuturile interne contractate de stat	188
10.2.1.1. <i>Împrumuturile interne contractate de către autorități ale administrației publice centrale</i>	188
10.2.1.2. <i>Împrumuturile interne contractate de către autorități ale administrației publice locale</i>	193
10.2.2. Titlurile de stat în valută plasate pe piața internă	194
10.2.3. Împrumuturile interne garantate de stat	196
10.2.3.1. <i>Împrumuturile interne garantate de către autorități ale administrației publice centrale</i>	196
10.2.3.2. <i>Împrumuturile interne garantate de către autorități ale administrației publice locale</i>	201
10.3. Împrumuturile externe de stat	202
10.3.1. Împrumuturile externe contractate de stat	202
10.3.1.1. <i>Împrumuturile externe contractate de către autorități ale administrației publice centrale</i>	202
10.3.1.2. <i>Împrumuturile externe contractate de către autorități ale administrației publice locale</i>	208
10.3.2. Titlurile de stat în valută plasate pe piața externă	209
10.3.3. Împrumuturile externe garantate de stat	210
10.3.3.1. <i>Împrumuturile externe garantate de către autorități ale administrației publice centrale</i>	210
10.3.3.2. <i>Împrumuturile externe garantate de către autorități ale administrației publice locale</i>	215
CAPITOLUL 11	
Obligațiunile municipale	217
11.1. Cadrul legal de reglementare a emisiunilor de obligațiuni municipale	218
11.2. Scopul emisiunilor de obligațiuni municipale	220
11.3. Elemente tehnice ale emisiunilor de obligațiuni municipale	221
11.4. Plasarea obligațiunilor municipale	223
11.5. Emisiunea de obligațiuni municipale în România	226
CAPITOLUL 12	
Piața titlurilor de stat	231
12.1. Piața primară a titlurilor de stat în România	232
12.1.1. Prezentare generală	232
12.1.2. Modalități de plasare a titlurilor de stat	234
12.1.2.1. <i>Subscripția publică</i>	235
12.1.2.2. <i>Licitația</i>	237
12.1.3. Decontarea operațiilor cu titluri de stat derulate pe piața primară	239
12.2. Piața secundară a titlurilor de stat în România	239
12.2.1. Prezentare generală	239
12.2.2. Piața secundară a certificatelor de trezorerie	241

12.2.3. Piața secundară a obligațiunilor municipale	246
12.2.4. Decontarea operațiilor cu titluri de stat derulate pe piața secundară	249
CAPITOLUL 13	
Datoria publică	251
13.1. Prezentare generală	252
13.2. Datoria publică guvernamentală	254
13.2.1. Datoria publică guvernamentală internă	254
13.2.2. Datoria publică guvernamentală externă	255
13.3. Datoria publică locală	256
13.4. Managementul datoriei publice	257
13.4.1. Conținutul și importanța managementului datoriei publice	257
13.4.2. Riscurile aferente managementului datoriei publice	259
13.4.2.1. <i>Prezentarea riscurilor</i>	259
13.4.2.2. <i>Managementul riscurilor</i>	261
13.4.3. Gestiunea activă a portofoliului datoriei publice. Limite	264
13.4.4. Indicatorii de apreciere a datoriei publice	266
CAPITOLUL 14	
Sistemul de organizare a Trezoreriei Statului	271
14.1. Înființarea Trezoreriei Statului	272
14.1.1. Necesitatea înființării Trezoreriei Statului	272
14.1.2. Premisele înființării Trezoreriei Statului	274
14.1.3. Importanța organizării Trezoreriei Statului	276
14.2. Organizarea Trezoreriei Statului	277
14.3. Funcțiile Trezoreriei Statului	281
14.3.1. Funcțiile clasice ale Trezoreriei Statului	281
14.3.1.1. <i>Funcția de casier public</i>	281
14.3.1.2. <i>Funcția de bancă a statului</i>	284
14.3.2. Funcțiile moderne ale Trezoreriei Statului	284
CAPITOLUL 15	
Mecanismul de funcționare a Trezoreriei Statului	287
15.1. Principiile de bază privind funcționarea Trezoreriei Statului	289
15.2. Funcționarea Trezoreriei Statului	290
15.2.1. Prezentarea activităților desfășurate de Trezoreria Statului	290
15.2.2. Bugetul Trezoreriei Statului	295
15.3. Relația dintre Trezoreria Statului și Banca Națională a României	296
15.3.1. Prezentare generală	296
15.3.2. Sistemul electronic de plăți	298
15.3.3. Instrumente de plată utilizate în relația cu Trezoreria Statului	300
15.3.4. Plățile și încasările derulate în unitățile Trezoreriei Statului	301
CAPITOLUL 16	
Operațiunile bancare ale Trezoreriei Statului	307
16.1. Relația Trezoreriei Statului cu sistemul bancar	308
16.2. Operațiuni pasive ale Trezoreriei Statului	310
16.3. Operațiuni active ale Trezoreriei Statului	315

CAPITOLUL 17	
Bugetul Uniunii Europene. Relațiile României cu bugetul Uniunii Europene	325
17.1. Obiectivele și instituțiile Uniunii Europene	326
17.2. Bugetul Uniunii Europene	328
17.2.1. Principii bugetare	328
17.2.2. Elaborarea, adoptarea, execuția bugetului Uniunii Europene	331
17.2.3. Evoluția sistemului de finanțare a Uniunii Europene	331
17.2.4. Resursele bugetului Uniunii Europene	333
17.2.5. Cheltuielile bugetului Uniunii Europene	335
17.3. Relațiile României cu bugetul Uniunii Europene	337
17.4. Reforma sistemului de finanțare a bugetului UE	343
BIBLIOGRAFIE	345

1

Economia publică: o realitate și un domeniu de cercetare economică

- 1.1. Economia publică, ca sector economic**
 - 1.1.1. Sectorul public**
 - 1.1.2. Bunurile/Serviciile publice**
 - 1.1.2.1. Prezentare generală*
 - 1.1.2.2. Mecanismul adoptării deciziilor publice*
 - Cererea și oferta de bunuri/servicii publice*
 - Procesul decizional public și privat*
- 1.2. Evaluarea economiei publice**
 - 1.2.1. Evaluarea bunurilor/serviciilor publice**
 - 1.2.2. Evaluarea politicilor publice**
 - 1.2.2.1. Prezentarea criteriilor de evaluare a politicilor publice**
 - 1.2.2.2. Compromisuri între criteriile de evaluare*

I. CONCEPTE CHEIE

- stat
- sector public
- sector privat
- funcții ale statului
- instrumente ale statului
- incidența bugetului public
- incidența bunurilor/serviciilor publice
- bunuri/servicii publice
- bunuri/servicii private
- cerere și ofertă de bunuri/servicii publice
- cerere și ofertă de bunuri/servicii private
- mecanism al pieței
- mecanism bugetar
- proces decizional
- decizie bugetară
- alocare optimă
- evaluare bunuri/servicii publice
- evaluare politici publice

II. OBIECTIVE OPERAȚIONALE

Studierea economiei publice necesită cunoașterea prealabilă a unor noțiuni instituționale, politice, metodologice, precum și înțelegerea procesului decizional din economie și finalitatea acestuia. Acest capitol își propune să prezinte conceptele de bază și să explice domeniul economiei publice, în calitate de sector al economiei. În acest scop, ne-am propus să prezentăm caracteristicile sectorului public, precum și ale celui privat, în vederea înțelegerii sensului corect al acestora. Astfel, am evidențiat mecanismul adoptării deciziilor publice, nu înainte de a ne referi la definirea bunurilor/serviciilor publice, făcând, totodată, în paralel, prezentarea particularităților procesului decizional specific pieței.

Capitolul se încheie cu prezentarea succintă a criteriilor pe baza cărora se poate realiza evaluarea atât a bunurilor/serviciilor colective, cât și a politicilor publice.

III. CONȚINUT

1.1. Economia publică, ca sector economic

1.1.1. Sectorul public

Pentru a defini sectorul public, ne vom referi la un criteriu considerat pozitiv, ce este fondat pe natura procesului decizional. Astfel, considerăm că

sectorul public sau *statul* este entitatea formată din toate instituțiile la nivelul cărora se adoptă decizii colective sau publice, indiferent de regimul politic: democrație, monarhie. Acestea sunt reprezentate de: *administrațiile publice la nivel central și local* și de către *instituțiile publice*.

În definirea sectorului public, se pune problema încadrării societăților cu capital de stat și a regiilor autonome, care sunt întreprinderi. Acestea aparțin sectorului public, deoarece ele produc bunuri publice și primesc, după caz, resurse financiare publice sub formă de subvenții, investiții sau altele.

Dacă ne gândim la societățile cu capital de stat, acestea prezintă o formă de organizare și funcționare specifică întreprinderilor private, însă, ele s-au format prin contribuția statului. Chiar dacă autoritățile publice exercită un control asupra lor, datorită participării lor financiare, aceste societăți, la prima vedere, pot fi asimilate întreprinderilor private, pentru că produc și comercializează bunuri private, precum și pentru că sunt administrate după principii comerciale, urmărind obținerea de profit.

A doua categorie de întreprinderi și instituții de drept public, chiar privat, care produc bunuri sau servicii, ce au caracter colectiv, și care sunt finanțate prin subvenții de la stat, prin participații, împrumuturi, fac parte din sectorul public pentru că statul le impune să ia în considerare, ca regulă generală, obiective de interes general de redistribuire, de dezvoltare regională, etc.

Trebuie remarcat faptul că această *diviziune tradițională a economiei în cele două sectoare – privat și public – este limitată*, întrucât nu include toate tipurile de entități dintr-o societate.

În primul rând, în acest secol, s-a realizat dezvoltarea întregii game de organizații private, care nu au scop lucrativ și care produc voluntar servicii ce răspund nevoilor colective ale societății. Numărul și importanța acestor organizații au făcut ca ele să formeze un sector ce este supus principiilor dreptului privat. Astfel, de exemplu, asociațiile consumatorilor sunt organisme care au un obiectiv social, respectiv acela de protecție și de informare a cumpărătorilor de bunuri și a utilizatorilor de servicii, cu prioritate în favoarea membrilor afiliați. Această activitate neguvernamentală poate fi asimilată cu un serviciu colectiv, pentru că de acesta beneficiază nu numai membrii asociației, ci întreaga populație. Sindicatele, organizațiile caritabile, religioase, spitale, școli, etc. constituie alte exemple de entități ce aparțin acestui sector specific.

În al doilea rând, statul apelează la reglementări pentru a constrânge sectoarele economice să-și desfășoare activitatea în concordanță cu obiectivele politice stabilite de Guvern. Astfel, se realizează o întrepătrundere a celor două sectoare – public și privat.

Intervențiile statului asupra economiei trebuie să-i permită acestuia îndeplinirea celor patru funcții care îi sunt atribuite, respectiv: **funcția de alocare a resurselor**; **funcția de redistribuire a veniturilor**; **funcția de stabilizare macroeconomică**; **funcția de reglementare a comportamentelor membrilor societății**. Caracteristicile funcțiilor statului sunt prezentate în figura 1.1.

În vederea îndeplinirii funcțiilor prezentate, statul poate utiliza următoarele **instrumente**: **legislația**, prin intermediul căreia are loc reglementarea comportamentelor membrilor societății; **bugetul public**, prin forța coercitivă

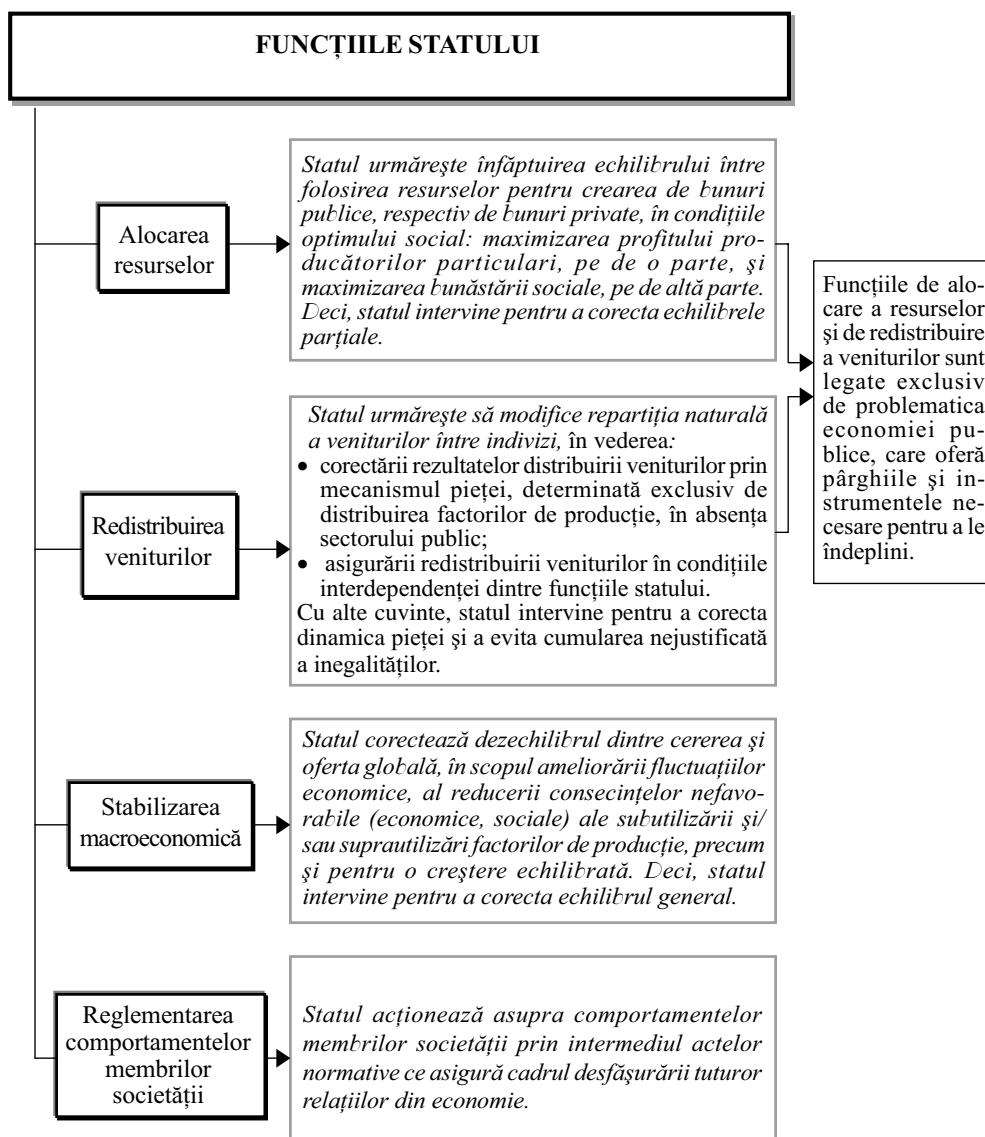


Figura 1.1. Funcțiile statului în economia de piață

a acestuia, privind formarea resurselor și efectuarea cheltuielilor publice. Acestea sunt prezentate în figura 1.2.

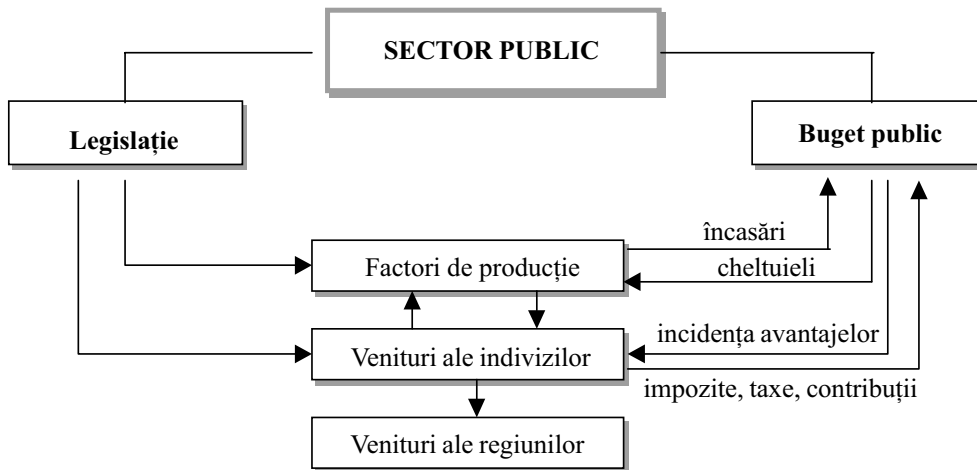


Figura 1.2. Incidența instrumentelor statului asupra economiei

Incidența reglementării este foarte dificil de cuantificat, fiind posibilă doar dacă se studiază impactul unei reguli speciale sau a ansamblului de reguli asupra unui obiectiv sau a unei acțiuni definite de către stat.

Incidența bugetului public trebuie analizată la nivelul indivizilor, precum și pe regiuni (zone dezvoltate, zone slab dezvoltate). Aceasta se manifestă atât prin intermediul *cheltuielilor și resurselor* ce formează bugetul (incidența fluxurilor de încasări și plăți), cât și prin *serviciile oferite populației* (incidența serviciilor oferite de stat). Caracteristicile celor două tipuri de incidențe ale bugetului public sunt prezentate în figura 1.3.

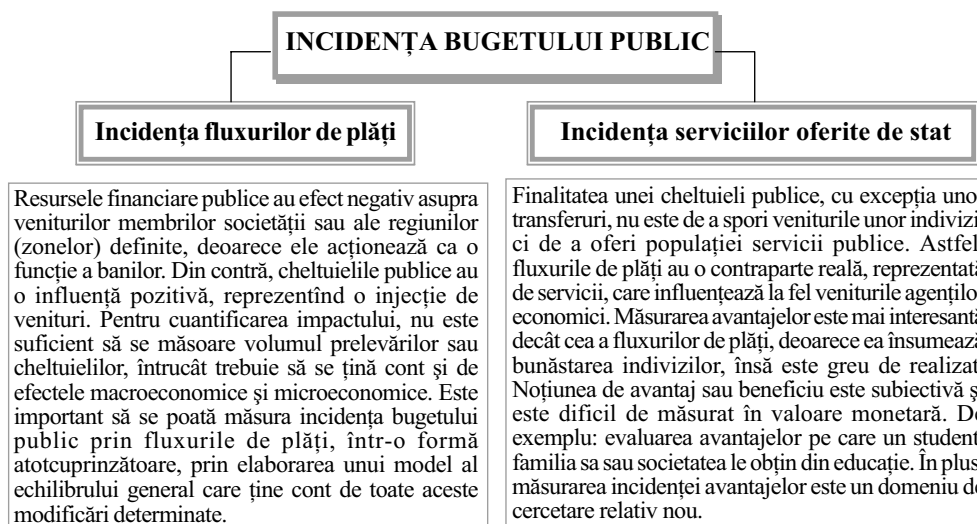


Figura 1.3. Incidența bugetului public

1.1.2. Bunurile/Serviciile publice

1.1.2.1. Prezentare generală

Statul are rolul de a asigura satisfacerea nevoilor colective ale membrilor societății, contribuind, astfel, prin intermediul instituțiilor publice, la producerea și/sau prestarea de bunuri/servicii publice. Acestea sunt finalitățile bugetului public, așa cum am prezentat în secțiunea 1.1.1.

Pentru definirea bunurilor/serviciilor publice, pornim de la identificarea caracteristicilor bunurilor și serviciilor private, respectiv: *divizibilitatea (rivalitatea) consumului*; *excluderea (raționalizarea) consumului*, prezentate în figura 1.4.

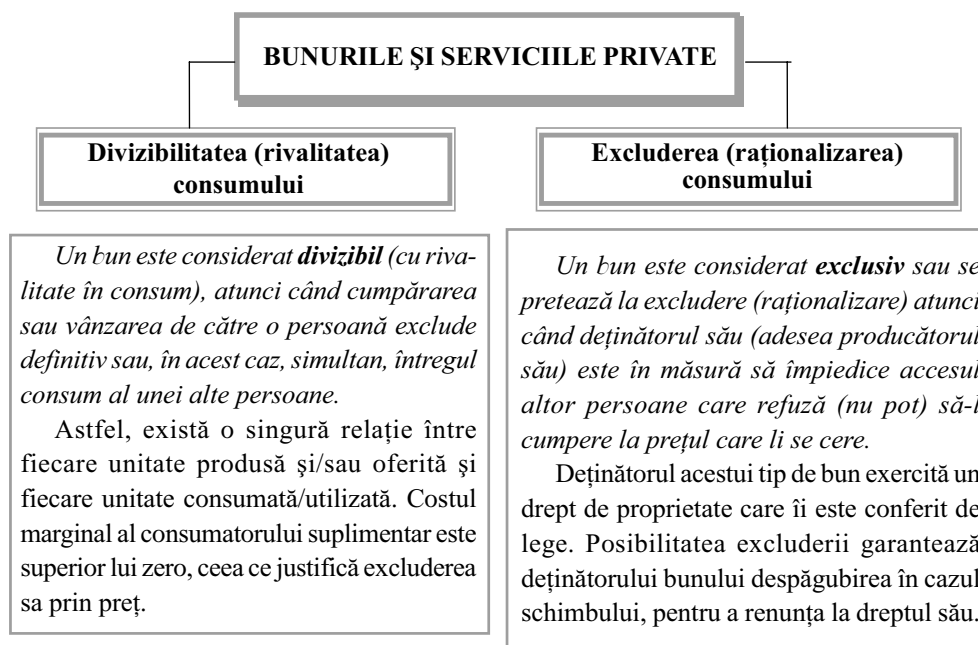


Figura 1.4. Particularitățile bunurilor și serviciilor private

Pe baza caracteristicilor evidențiate, se pot identifica patru categorii de bunuri și servicii, respectiv: *private, publice, mixte*. (tabelul 1.1.).

Caracteristicile categoriilor de bunuri și servicii identificate sunt prezentate în figura 1.5.

Prezentăm în continuare cauzele a două dintre caracteristicile bunurilor și serviciilor identificate în figura 1.5., respectiv non-rivalitatea și excluderea.

Tabelul 1.1.

Categoriile de bunuri și servicii

Caracteristici	Excludere (raționalizare posibilă)	Non-excludere (raționalizare imposibilă)
Rivalitate (raționalizare dorită: cost marginal>0)	A. Bunuri și servicii private	D. Servicii colective mixte
Non-rivalitate (raționalizare nedorită: cost marginal=0)	C. Servicii colective mixte	B. Servicii colective pure

TIPOLOGIA BUNURILOR ȘI SERVICIILOR – CARACTERISTICI –

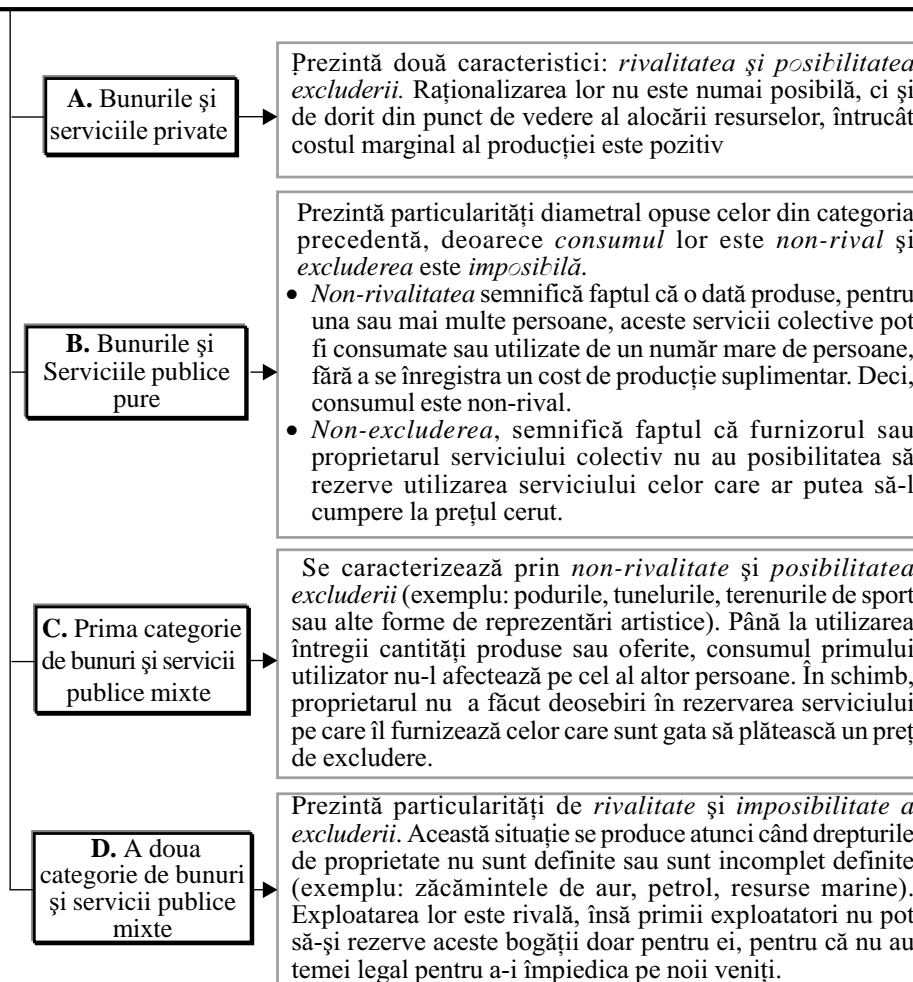


Figura 1.5. Caracteristicile bunurilor și serviciilor din economie

Non-rivalitatea consumului provine de la natura specifică a producției serviciului considerat. Procesul de producție furnizează un serviciu unic de care pot beneficia numeroase persoane în calitate de utilizatori potențiali, fără să suporte un cost suplimentar. În plus, fiecare utilizator poate beneficia nu numai de aceeași cantitate ca și ceilalți, ci de întreaga cantitate oferită. Numărul de beneficiari depinde de capacitatea tehnică a serviciului.

Excluderea implică, prin formele ei (tehnică și economică), capacitatea de a putea identifica beneficiarii, pe de o parte, și, pe de altă parte, de a măsura valoarea pe care ei o atribuie serviciului în cauză.

Indiferent de forma excluderii – tehnică sau economică – aceasta poate viza, la rândul ei, atât consumatorii, cât și furnizorii de bunuri și/sau servicii, așa cum am prezentat în figura 1.6.

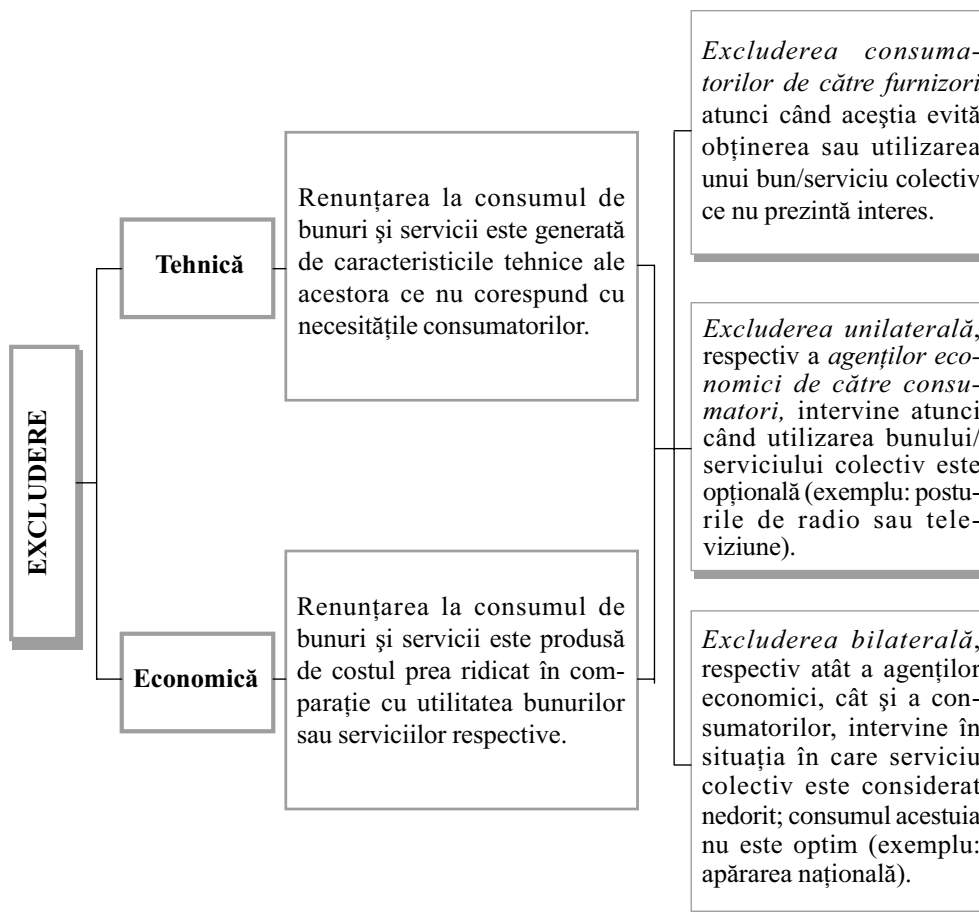


Figura 1.6. Tipuri de excludere a consumului

1.1.2.2. Mecanismul adoptării deciziilor publice

Cererea și oferta de bunuri/servicii publice

Economiile de piață se caracterizează prin protecția publică a drepturilor de proprietate privată. În aceste economii, bunurile fac obiectul schimburilor între reprezentanții ofertei și cei ai cererii, respectiv, pe de o parte, gospodăriile care doresc să vândă un anumit bun economic la un anumit preț, iar, pe de altă parte, sunt gospodăriile care vor să cumpere un anumit bun economic la un anumit preț. Astfel, între cele două categorii apare **decizia de schimb** ce se finalizează printr-un contract în care se precizează cantitățile și sumele de bani ce urmează a se transfera.

Legătura dintre rezultatul unui contract sau a unui set de contracte și caracteristicile cererii și ofertei se sesizează la nivelul **mecanismului pieței**. În timp ce la nivelul societății, regula care leagă caracteristicile cererii și ofertei unei colectivități de preferințele membrilor săi este exprimată prin **mecanismul bugetar**. Acesta nu trebuie considerat o alternativă pentru mecanismul pieței, întrucât el vizează o colectivitate și nu un singur individ.

Deciziile publice sunt rezultatul aplicării politicilor publice privind nevoile colective, pe de o parte, și resursele financiare publice, pe de altă parte. În elaborarea acestor politici trebuie ținut cont de cererea exprimată de membrii societății, precum și de oferta ce vine din partea autorităților publice. Caracteristicile cererii și ofertei de politici publice sunt prezentate în figura 1.7.

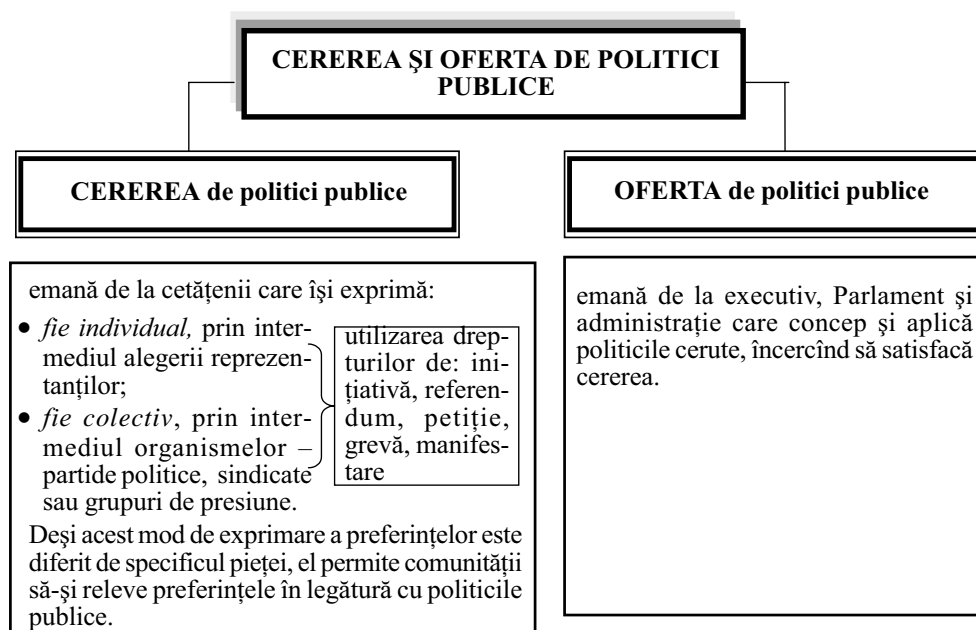


Figura 1.7. Caracteristicile cererii și ofertei de politici publice

Confruntarea dintre opiniile exprimate de cetățeni, în special, prin intermediul organismelor care s-au constituit pentru a le apăra interesele, și deciziile politice propuse de autorități produc un ansamblu de soluții care tind spre un echilibru între cerere și ofertă.

Procesul decizional public și privat

Echilibrul dintre cerere și ofertă se realizează atât în cadrul procesului decizional specific pieței, cât și celui din sectorul public, rezultatul fiind **decizia individuală**, la nivelul fiecărui agent economic, și **decizia bugetară** pentru întreaga colectivitate (figura 1.8.).

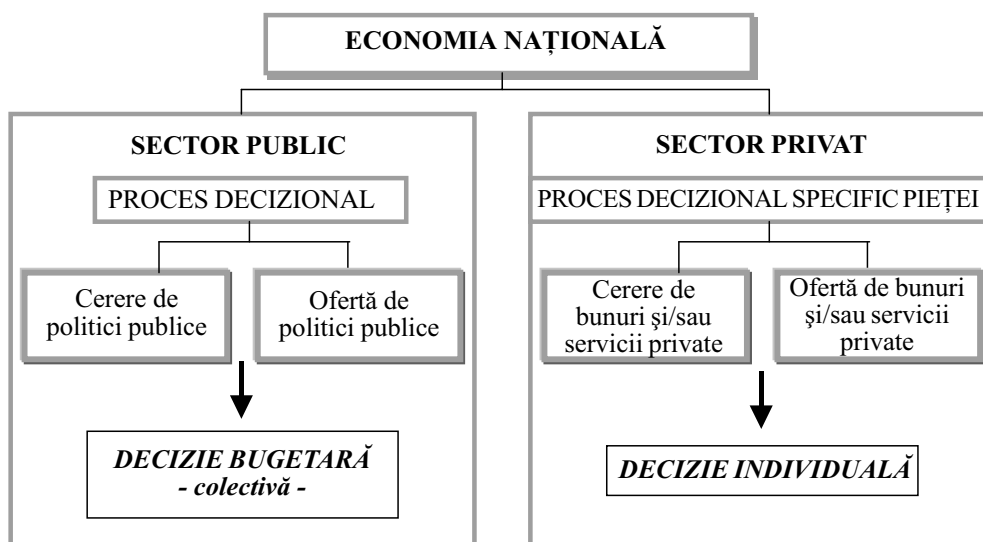


Figura 1.8. Procesul decizional privat și public

Procesul decizional în sectorul public este un proces centralizat care are un anumit grad de variabilitate în funcție de regimul politic, finalitatea acestuia fiind **decizia bugetară**. Aceasta exprimă decizia colectivă a unei autorități competente a Guvernului care autorizează cheltuieli din fondurile publice sau venituri la fondurile publice. Se pot identifica patru tipuri de decizii bugetare, respectiv:

1. cumpărarea de factori de producție de la gospodării și vânzarea de factori de producție către alte gospodării;
2. subvențiile și taxele pe vânzările de mărfuri în vederea reducerii consumului acestora, cum ar fi taxe de poluare;
3. transferurile către alte gospodării;
4. sarcina fiscală a gospodăriilor private, cum ar fi contribuțiile la asigurările sociale, TVA, etc.

Pentru a înțelege mai bine cele patru tipuri de decizii, prezentăm fluxurile cheltuielilor și veniturilor publice în figura 1.9.

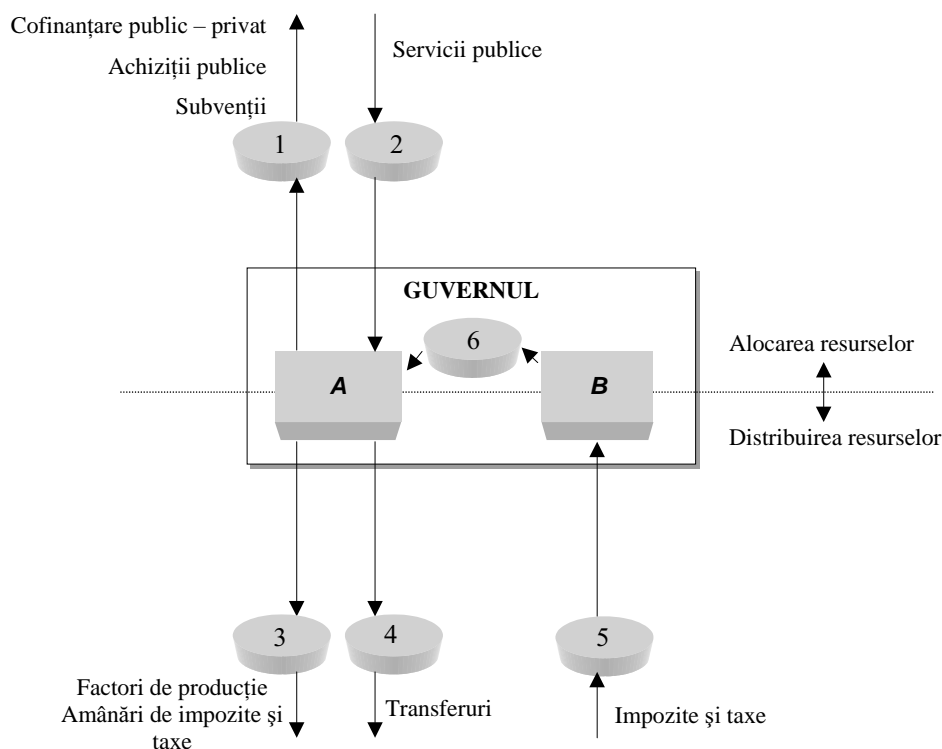


Figura 1.9. Fluxurile de venituri și cheltuieli publice ce fac obiectul deciziilor bugetare

În figura 1.9. sunt reprezentate: Guvernul, piețele (de la 1 la 6) și fluxurile monetare către Guvern și de la Guvern spre piețe. Guvernul este prezentat ca o gospodărie integrată, potrivit abordării tradiționale. Piețele 1, 2 și 6 determină ceea ce se produce în economie, iar deciziile vizate sunt de alocare a resurselor. Deciziile de distribuire a resurselor se regăsesc la nivelul piețelor 3, 4 și 5.

În figura de mai sus, sunt evidențiate două **piețe alocative externe**. *Piața 1* (sectorul privat) este cea de la care Guvernul cumpără produse. Se consideră că sectorul privat include atât firme ce își maximizează profitul, cât și firme care produc pentru piață, respectiv ce formează sectorul privat non-profit (exemplu: spitalele private, muzeele). *Piața 2* reflectă produsele pe care Guvernul le vinde gospodăriilor publice și private (serviciile poștale, transportul public, educația publică, etc.).

Piețele 3, 4 și 5 sunt **piețe distributive**. De pe *pieța 3*, Guvernul cumpără factorii de producție (capital și forța de muncă) de la alte gospodării. Capitalul

împrumutat poate fi considerat ca un flux de mărfuri, iar plățile de dobânzi ca un flux monetar reciproc. Aceste fluxuri de mărfuri și bani, la nivelul pieței 3, trebuie considerate ca fluxuri nete, astfel, încât să includă capitalul împrumutat de Guvern de la sectorul privat, pentru care plătește dobândă. Guvernul se împrumută nu numai pentru scopuri productive, ci și pentru a completa resursele din impozite și taxe. În acest caz, tranzacția distributivă cu piața 3 trebuie interpretată ca o cumpărare de bunuri, în condițiile amânării impozitelor și taxelor.

Distribuirea veniturilor nu depinde, în exclusivitate, de vânzarea factorilor de producție. În primul rând, este o redistribuire a resurselor între gospodăriile private (nereprezentate în figura 1.9., pentru că nu implică Guvernul) și de la Guvern către alte gospodării publice și private (*pieța 4*).

Redistribuirea veniturilor prin intermediul *pieței 4* include sistemul de repartizare a veniturilor prin intermediul căruia Guvernul contribuie la resursele altei gospodării. Astfel, aceste transferuri pot fi considerate tranzacții ce au loc pe piață.

Piața 5 se referă la impozite și taxe ca principală sursă a fondurilor de resurse financiare publice. Acestea sunt prezentate sub forma unui flux de la sectorul privat (producători și consumatori), la sectorul public.

Astfel, distribuirea veniturilor, potrivit tranzacțiilor ce se desfășoară în cadrul *pieței 3*, este considerată o **distribuire primară**, iar cea care rezultă din *piețele 4 și 5* este o **distribuire secundară**.

Fluxurile monetare prezentate mai sus pot fi privite drept tranzacții ce au loc pe piețele considerate, cu precizarea că plățile de impozite și taxe sunt tranzacții bilaterale. Pentru a explica de ce impozitele și taxele sunt considerate tranzacții bilaterale, trebuie pornit de la distincția dintre serviciile specifice ce sunt disponibile gratuit persoanelor care și-au respectat obligațiile fiscale, pe de o parte, și, pe de altă parte, dreptul membrilor gospodăriilor private de a beneficia de servicii publice.

Definiția conceptului de decizie bugetară include toate fluxurile de intrări și ieșiri către și de la Guvern, așa cum sunt prezentate în figura 1.9. Fluxurile de ieșiri din cadrul piețelor 1 și 3 și fluxul intrărilor din piața 2 se referă la cumpărarea și vânzarea factorilor de producție și de produse. Fluxul intrărilor pe piața 5 evidențiază impozitele și taxele, în timp ce fluxul ieșirilor de pe piața 4 se referă la transferurile către sectorul privat.

O categorie aparte o reprezintă subvențiile ce vizează unitatea de produs. Vânzarea produselor subvenționate de către gospodăriile producătoare private poate fi considerată o vânzare simultană între doi cumpărători: gospodăriile private, care cumpără, și Guvernul, care suportă o parte din preț.