

# RISCURILE FINANCIARE ÎN DOMENIUL RELAȚIILOR BUGETARE ȘI FISCALE: ASPECTE DOCTRINARE – METODOLOGICE ȘI TIPOLOGIA LOR

Nadejda BOTNARI, Dr. conf. univ., ASEM,  
<https://orcid.org/0000-0002-5464-7243>, botnari.n@ase.md

Mariana PRUTEANU, Drd., ASEM  
<https://orcid.org/0009-0003-6039-7329>, mariana.pruteanu.md@gmail.com

DOI: <https://doi.org/10.36004/nier.cecg.III.2023.17.23>

**Abstract.** *The author, analyzing the institutional and doctrinal aspects of the budgetary - fiscal sector as one of the central areas of the financial component of the national economy, which constitutes both a source of financial risks - the risks of the financial security of the state, as well as the area of manifestation of internal and external risks, aims to formulate the methodological content of the concept of financial risks in the field of budgetary and fiscal relations, as well as to examine the diversity of types and forms of their appearance and manifestation. The methodological basis of the study is the general methods of scientific research (analysis, synthesis, induction, deduction) as well as the specific methods of scientific knowledge (division and decomposition of results, grouping, comparison according to a predetermined level and special comparisons). As a result of the study, we can define the financial risks in the field of budgetary and fiscal relations as an economic-financial category that expresses the probability of the appearance of factors (events, acts, etc.) that can determine the deviation of the actual values of the budgetary and fiscal indicators from the planned ones, as well as the non-execution or improper execution of the budget and fiscal procedures established in the budget process. The article highlights the criteria for classifying the risks in the field of budgetary and fiscal relations and determines them according to the essential characteristics of this field (the risks of the budgetary-fiscal system and the risks of the budgetary process), the legal nature of the relations within this field (risks of property relations and risks of administrative and managerial relations), the legal form of the relations within this field (the risks of payment obligations and the risks of fiscal obligations), the form of manifestation (quantitative, measured in monetary units, and qualitative, expressed in the violation of budget procedures), the degree of complexity (explicit, implicit).*

**Keywords:** *financial field, budgetar-fiscal field, budgetary system, financial risks, financial security, financial stability*

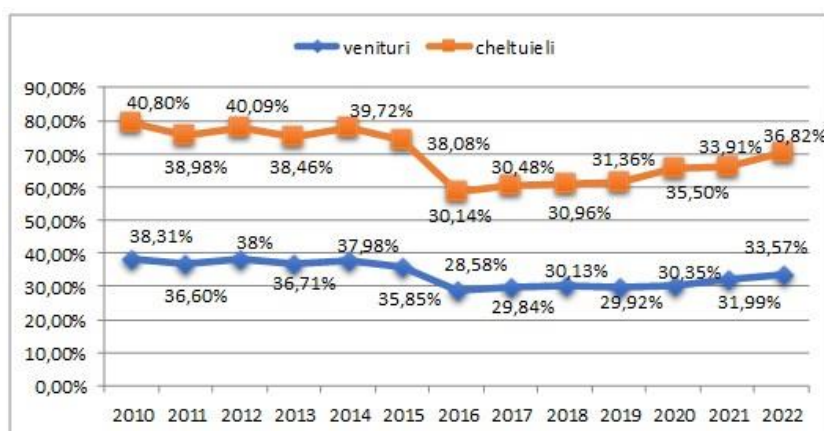
**JEL:** H30, H60, H20

**UDC:** 336:330.131.7

**Introducere.** Conform Constituției Republicii Moldova, precum și a Legii finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale, bugetul reprezintă un instrument de implementare a politicii financiare a statului, de distribuire și

redistribuire a resurselor financiare în cadrul economiei naționale, prin care are loc acoperirea financiară a activităților instituțiilor de stat centrale și locale, iar relațiile bugetare și fiscale acționează în acest caz ca un element esențial al dezvoltării socio-economice sustenabile a statului, în general, precum și a unităților sale administrativ-teritoriale. La rândul său, domeniul relațiilor bugetare și fiscale, în ansamblu, este considerat ca o bază financiară și economică pentru implementarea funcțiilor publice ale Republicii Moldova ca stat suveran și independent, precum și a unităților administrativ-teritoriale, al cărui scop cuprinde: garantarea fundamentelor sistemului constituțional, asigurarea financiară a drepturilor și libertăților omului și ale cetățeanului etc.

Conform informațiilor Biroului Național de Statistică al Republicii Moldova, prin intermediul sistemului bugetar-național este redistribuit circa 30-40% (figura 1).



**Figura 1. Evoluția bugetului public național al Republicii Moldova, anii 2010-2022 (% din PIB)**

*Sursa:* Ministerul Finanțelor Republicii Moldova

În această ordine de idei, securitatea financiară a sistemului bugetar poate fi considerată unul dintre factorii determinanți atât ai securității sistemului financiar național în ansamblu, cât și ai entităților sale economice și ai cetățenilor, care, prin urmare, este în centrul strategiilor și a politicilor de asigurare a sustenabilității și securității financiare a țărilor lumii.

**Revizuirea literaturii.** În literatura științifică de specialitate, printre zonele de apariție a riscurilor financiare sunt evidențiate toate componentele financiare ale economiei naționale, inclusiv și domeniul relațiilor bugetare și fiscale. În acest sens, particularitatea principală a riscurilor care afectează asigurarea securității financiare a țărilor în tranziție, precum Republica Moldova, rezidă în faptul că acestea toate sunt mediate într-un fel sau altul de relațiile bugetare și fiscale și sunt asociate fie cu o scădere a veniturilor, fie cu o creștere a cheltuielilor bugetare (Notă, 2022).

Domeniul relațiilor bugetare și fiscale al Republicii Moldova este un fenomen complex al realității naționale financiare și juridice, caracterizat printr-un mecanism multilateral și interdependent de relații pe diferite niveluri de manifestare (național, regional, local) cu impact semnificativ asupra securității financiare a statului. Pe de o parte, domeniul relațiilor bugetare și fiscale reprezintă un obiect de securitate financiară care necesită protecție, pe de altă parte, el însuși acționează ca mijloc de asigurare a securității financiare, iar organele administrației publice de stat și locale, structurate pe nivelurile sistemului bugetar, acționează ca subiecte principale care asigură securitatea financiară.

Scopul acestui studiu este determinarea principalelor surse ale apariției riscurilor financiare în domeniul relațiilor bugetare și fiscale, precum și evidențierea criteriilor de clasificare și structurare a acestora. În această ordine de idei, este necesar să menționăm că în literatura de specialitate, dar și în actele normative și legislative în vigoare, alături de termenul „sistem bugetar fiscal de stat”, sunt folosite categoriile, precum: „sfera bugetară și fiscală” și „sfera financiară bugetară și fiscală”, remarcând unele diferențe în caracteristicile și conținutul acestora. Astfel, considerăm că gestionarea eficientă a riscurilor financiare în domeniul relațiilor bugetare și fiscale pornește de la definirea limitelor și structurarea obiectului cercetării.

**Metodologia de cercetare.** Baza metodologică a studiului o constituie metodele generale de cercetare științifică (analiza, sinteza, inducția, deducția), precum și metodele specifice de cunoaștere științifică (diviziunea și descompunerea rezultatelor, gruparea, comparația în funcție de un nivel prestabilit și comparații cu caracter special).

Abordarea fenomenului de risc financiar în relațiile bugetare și fiscale este reflectată relativ recent în literatură, atât din perspectiva fundamentală (Trehan & Walsh, 1988) cât și practică practica (Strawczynski & Zeira, 2009). Crizele financiare tot mai frecvente și riscurile suverane produse, inclusiv prin intervenții de ordin fiscal și bugetar, a impactat sustenabilitatea fiscală (Sgherri & Zoli, 2009) în mai multe țări și a determinat orientarea studiilor științifice și expertizelor către zona sistemului fiscal-bugetar și a riscurilor care pot fi generate în condiții de declin și criză financiară, șocuri macroeconomice ș.a. Conturarea arie riscurilor financiare în cadrul unui sistem de relații bugetare și fiscale, este foarte complex, deoarece aspectele normative și cadrul de specialitate (conceptual) conține diverse interpretări ale „*domeniului bugetar și fiscal*” din care poate fi dedusă zona de acțiune a acestor riscuri. Astfel, în contextul relațiilor bugetare și fiscale, urmărind legătura cauzală în formarea, distribuirea și utilizarea fondurilor bănești publice – a bugetelor de diferite nivele ierarhice de manifestare (Solomon, 2015), riscurile financiare pot fi cauzate prin gestiunea imprudentă a cheltuitelor publice, datoriei publice și la nivelul fiscalității (costuri fiscale). Latura normativă punctează particularități care admit ca entitățile, inclusiv cele publice, ale căror activități sunt susținute din fonduri bugetare (Roș, 2009), să intervină în zona riscului financiar, producând o creștere a acestora. asemenea, există o identificare a conceptului „domeniul bugetar și fiscal” cu conceptul „sistemul bugetar- fiscal” (în special, în actele legislative ale Republicii Moldova). Astfel, conchidem că riscurile financiare

în domeniul relațiilor bugetare și fiscale pot fi produse pe diferite dimensiuni ale sistemului bugetar-fiscal național atât la nivel economic, funcțional cât și instituțional, dar și din perspectiva unor aspecte ale cadrului legal. Or, aria riscurile financiare se referă la toate tipurile de bugete (fonduri centralizate de mijloace bănești aflate în proprietate publică) pe teritoriul Republicii Moldova, structurate pe venituri, cheltuieli și surse de finanțare a deficitelor bugetare, cât și din punct de vedere instituțional – în raporturile și interdependențele bugetare, fiind proiectate de cadrul normativ, la formarea resurselor și gestiunea cheltuielilor bugetare; asigurarea echilibrului bugetar; efectuarea împrumuturilor de stat (municipale), gestionarea datoriei de stat (municipale) etc.

La fel, riscurile financiare în domeniul relațiilor bugetare și fiscale pot fi declanșate de relațiile și procedurile bugetare și fiscale, ai căror subiecți sunt participanții la procesul bugetar, inclusiv destinatarii finali ai fondurilor bugetare. Acestea pot apărea la toate etapele procesului bugetar și/sau la implementarea tuturor tipurilor de activități bugetare, și anume în procesul de pregătire și examinare a proiectelor de buget, aprobarea și execuția bugetelor, monitorizarea executării acestora, implementarea contabilității bugetare și fiscale, verificarea externă, examinarea și aprobarea bugetului, raportare etc.

În baza celor expuse mai sus, considerăm că în contextul analizei domeniului relațiilor bugetare și fiscale din perspectiva gestionării eficiente a riscurilor financiare, acesta poate fi definit ca totalitatea elementelor sistemului bugetului public național consolidat constituit din bugetele instituțiilor publice, structurate pe niveluri de guvernare (național, regional și local) și conținutul intern al acestora (venituri, cheltuieli, surse de finanțare a deficitelor bugetare). În același timp, domeniului relațiilor bugetare și fiscale îi sunt specifice și relațiile bugetar-materiale (încasarea veniturilor, efectuarea cheltuielilor, asigurarea echilibrului bugetar etc.), precum și ansamblul de relații bugetar-procedurale care apar între participanții la procesul bugetar, inclusiv destinatarii finali ai fondurilor bugetare. Acestea fiind, la fel, structurate în funcție de nivelul ierarhic al sistemului bugetar.

Analiza permite să identificăm următoarele caracteristici-cheie care definesc domeniul relațiilor bugetare și fiscale ca cadru manifestării riscurilor financiare:

- **structurarea pe mai multe niveluri ierarhice și complexitatea** domeniului – fiecare nivel și fiecare element inclus într-unul sau altul poate prezenta anumite riscuri;

- **îmbinarea relațiilor de proprietate cu cele de administrare** în sfera bugetară, ceea ce poate genera atât riscuri ale relațiilor de proprietate, cât și ale celor de administrare, precum și concomitent ale ambelor;

- **mecanismul de redistribuire în cadrul economiei naționale și legătură universală între toate celelalte domenii și sfere de activitate**, care, pe de o parte, are un impact semnificativ asupra lor, dar, în același timp, este influențat puternic de ele. În consecință, riscurile specifice care pot apărea în diferite domenii de activitate din cadrul sistemului socio-economic și politic național marchează și domeniul relațiilor bugetare și fiscale.

În această ordine de idei, putem distinge următoarele categorii de riscuri specifice domeniului relațiilor bugetare și fiscale:

1. Risc asociat *sferei bugetar-fiscale*.
2. Risc *bugetar-fiscal*.
3. Risc asociat *procesului bugetar-fiscal*.

Majoritatea cercetătorilor și specialiștilor în domeniu determină **riscul bugetar-fiscal** ca și probabilitatea de subfinanțare sau a apariției unor discrepanțe între nivelurile planificate și cele efective ale parametrilor bugetari. Această categorie de risc financiar necesită o abordare complexă și multilaterală. Riscurile bugetare, în sens restrâns, reprezintă potențiale abateri ale parametrilor bugetari de la valoarea sa planificată sub influența factorilor generatori de risc. Riscurile bugetare, în sens larg, constau în probabilitatea eșecului implementării măsurilor de planificare bugetară și de politică bugetară din cauza perturbărilor în circulația resurselor bugetare și a discrepanței valorilor acestora.

În plus, este necesară diferențierea categoriei **risc bugetar-fiscal** de cea a **riscului procesului bugetar**. Riscul bugetar-fiscal invocă incertitudinea obținerii veniturilor bugetare; probabilitatea eșecului implementării cheltuielilor bugetare planificate; deficitul veniturilor bugetare și, în consecință, subfinanțarea cheltuielilor bugetare. Riscul procesului bugetar, la rândul său, reprezintă totalitatea consecințelor economice, politice, ecologice, morale și de altă natură care pot apărea ca urmare a implementării deciziilor economico-financiare luate în condiții de incertitudine pe parcursul implementării procesului bugetar. În acest caz, riscul este definit ca fiind probabilitatea unui impact negativ asupra participanților la procesul bugetar al oricărui factor (acțiuni, inacțiuni sau evenimente), care ar putea duce la pierderi financiare, daune sau incapacitatea autorităților publice de a-și implementa funcțiile și a asigura utilizarea eficientă a fondurilor publice. Astfel, riscurile procesului bugetar sunt un concept mai amplu decât riscul bugetar-fiscal (Allen et al., 2016).

Riscurile financiare în domeniul relațiilor bugetare și fiscale sunt determinate, în special, de relațiile economico-financiare legate de transferul dreptului de proprietate asupra fondurilor (din proprietate privată în proprietate publică și invers) și se exprimă în abateri ale volumelor planificate de la volumele reale de fonduri publice centralizate acumulate în bugetele instituțiilor sau cheltuite de ele. Acestea sunt considerate riscuri cantitative reale ale sistemului centralizat de redistribuire a statului (Allen et al., 2016). După cum se menționează în Strategia de Dezvoltare a Managementului Finanțelor Publice pe anii 2023-2030, astfel de abateri reprezintă un risc pentru dezvoltarea sustenabilă a Republicii Moldova, fiind una dintre principalele amenințări strategice la adresa securității naționale în domeniul economic.

O caracteristică a domeniului relațiilor bugetare și fiscale este faptul că riscul discrepanțelor atât pozitive, cât și negative ale parametrilor bugetari-fiscali planificați de la valorile lor reale are un impact semnificativ asupra dezvoltării sustenabile a economiei naționale în ansamblu. Desigur, depășirea indicatorilor efectivi față de cei planificați în ceea ce privește veniturile și scăderea indicatorilor efectivi față de cei planificați în ceea ce privește cheltuielile poate contribui la

formarea așa-numitului excedent bugetar efectiv în procesul de execuție a bugetului. De asemenea, poate oferi oportunități suplimentare pentru asigurarea financiară a sarcinilor și a funcțiilor instituțiilor publice, respectiv va permite implementarea unor funcții suplimentare, realizarea unor scopuri și obiective suplimentare și creșterea sumei de finanțare pentru anumite sarcini și funcții ale statului. De fapt, această situație este rezultatul implementării necorespunzătoare a activităților bugetare a instituțiilor publice, întrucât nu asigură fiabilitatea indicatorilor bugetari și a planificării bugetare, precum și predictibilitatea dezvoltării socio-economice sustenabile etc. În consecință, chiar și abaterile într-o direcție pozitivă a parametrilor bugetari planificați pot indica deficiențe în sistemul de gestionare al statului, eșecuri în organizarea și implementarea unor astfel de funcții de management bugetar-fiscal, precum prognoza și planificarea. Această caracteristică ar trebui evidențiată ca una distinctivă a riscurilor financiare în domeniul relațiilor bugetare și fiscale.

În plus, analiza riscurilor financiare în domeniul relațiilor bugetare și fiscale pot fi evidențiate *riscurile formei juridice a veniturilor, a cheltuielilor și a surselor de finanțare a deficitelor bugetare*. Forma juridică a caracteristicilor structurale ale bugetelor poate fi exprimată fie într-o *obligație fiscală* (de exemplu, impozite, taxe fiscale), fie într-o *obligație de plată* (contracte civile, de exemplu, contracte de stat sau municipale etc. sau contracte de drept public, în special, acorduri privind furnizarea de transferuri interbugetare, acordarea de subvenții către entități comerciale etc.). Diferențele dintre obligațiile fiscale și obligațiile de plată se regăsesc în ordinea constituirii lor, în repartizarea drepturilor și obligațiilor între părțile la un raport juridic financiar-monetar, unilateralitatea sau reciprocitatea acestora, posibilitatea modificării lor, refuzul executării propuse, precum și în garanții pentru asigurarea performanței etc. În consecință, fiecare dintre aceste forme juridice pot fi surse ale anumitor riscuri de neexecuție sau execuție necorespunzătoare, ceea ce presupune abateri ale parametrilor bugetari efectivi față de cei planificați și reprezintă o amenințare la adresa securității financiare și a stabilității financiare.

Astfel, îndeplinirea obligațiilor fiscale este asigurată prin măsuri de constrângere ale statului, stabilirea răspunderii pentru neexecutarea acestora și aplicarea acestora, de regulă, indiferent de discreția părților, ceea ce face ca obligațiile fiscale să fie mai puțin riscante în comparație cu obligațiile de plată din sfera bugetară. Asigurarea îndeplinirii obligațiilor de plată este stipulată, de regulă, în acordurile financiare încheiate și depinde, în mare măsură, de voința și expresia părților. Asemenea acorduri prevăd măsuri de răspundere pentru neîndeplinirea sau îndeplinirea necorespunzătoare a condițiilor stipulate, care sunt, în primul rând, de natură restabilitoare legală și compensatorie. În această ordine de idei, obligațiile de plată pot fi considerate mai riscante în contextul asigurării stabilității și securității financiare ale statului.

În ceea ce privește *riscurile procesului bugetar*, acestea exprimă probabilitatea apariției abaterilor ale modelului propriu-zis de comportament al participanților la relațiile bugetare și fiscale de la modelul consacrat în normele legale. În acest caz, pericolul constă în încălcarea statului de drept în domeniul bugetar și fiscal, care, chiar

și în absența impactului economico-financiar, este un factor negativ pentru dezvoltarea sustenabilă a societății, reprezintă o potențială amenințare la adresa securității financiare și subminează stabilitatea financiară a statului.

**Concluzii.** Riscurile financiare în domeniul relațiilor bugetare și fiscale pot fi definite ca fiind probabilitatea apariției unor factori (evenimente, acțiuni), care influențează abaterea parametrilor bugetari și fiscali efectivi de la valorile lor planificate, precum și neîndeplinirea sau executarea necorespunzătoare a procedurilor bugetare și fiscale stabilite în procesul bugetar. În acest context, sarcinile strategiilor și a politicilor economico-financiare promovate sunt identificarea riscurilor potențiale în domeniul relațiilor bugetare și fiscale și determinarea tipologiei acestora. Elaborarea modelelor economico-financiare eficiente, precum și a algoritmilor de acțiune care să permită luarea în considerare a posibilelor modificări ale stărilor și relațiilor actuale din domeniul bugetar și fiscal în comparație cu cele planificate reprezintă un imperativ al gestionării eficiente a riscurilor financiare în acest domeniu.

## REFERINȚE BIBLIOGRAFICE

- Allen, R., Hemming, R., & Barry H. Potter (Eds.). (2016). *The international handbook of public financial management*. New York: Palgrave Macmillan.
- Constituția Republicii Moldova. (2016). *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 78, art. 140. [https://www.legis.md/cautare/getResults?doc\\_id=111918&lang=ro](https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=111918&lang=ro)
- Legea finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale: nr. 181 din 25.07.2014. (2014). *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 223-230, art. 519. [https://www.legis.md/cautare/getResults?doc\\_id=106188&lang=ro](https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=106188&lang=ro)
- Nota privind riscurile bugetar – fiscale*. (2022). Ministerul Finanțelor Republicii Moldova. Chișinău. <https://www.parlament.md/LegislationDocument.aspx?Id=25b2905c-2e10-4658-bb73-f7a45ab89a6e>
- Oprea, Florin. (2009). *Sisteme bugetare publice: Teorie și practică*. București: Ed. Economică.
- Roș, Viorel. (2009). *Drept financiar*. București: Universul Juridic.
- Solomon, A.-G. (2015). *Bugetul public. Elemente de fiscalitate și coordonare a politicilor economice*. București: Editura universitară.
- Strategia de Dezvoltare a Managementului Finanțelor Publice pe anii 2023-2030*. Proiect. (2023). <https://mf.gov.md/sites/default/files/2%20Proiect%20SDMFP%202023-2030%20-%2016.01.2023.pdf>
- Strawczynski, M., & Zeira, J. (2009, April 9). *Cyclicity of Fiscal Policy: Permanent and Transitory Shocks*. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1375564>
- Trehan, B., & Walsh, C. E. (1988). Common trends, the government's budget constraint, and revenue smoothing. *Journal of Economic Dynamics and Control*, 12, 425-444.
- Zoli, E., & Sgherri, S. (2009). Euro Area Sovereign Risk During the Crisis. *IMF Working Papers*, 222, 1-23. <https://doi.org/10.5089/9781451873696.001>