

## Capitolul II

# PROCEDURA ELABORĂRII PROIECTULUI DE BUGET

### *Secțiunea I*

#### ***Considerații prealabile***

**99.** Prima etapă din procedura bugetară este – fără îndoială – elaborarea proiectului de buget. Dată fiind însemnătatea bugetului, precum și responsabilitatea majoră ce revine statului în legătură cu asigurarea cadrului corespunzător desfășurării în bune condiții a tuturor activităților social-economice, elaborarea proiectului bugetului de stat și al bugetului asigurărilor sociale de stat cad *în sarcina Guvernului*. În cadrul Guvernului, *Ministerul Finanțelor Publice* răspunde de elaborarea *proiectului bugetului de stat*, iar *Ministerul Muncii și Justiției Sociale* coordonează activitatea de întocmire a *proiectului bugetului asigurărilor sociale de stat*. Ținând seama de faptul că procesul bugetar (procedura bugetară) presupune parcurgerea aceluiași etape în cazul fiecăruia dintre componentele sistemului bugetar (bugetului public național), în continuare ne vom referi numai la cel mai important dintre bugete – *bugetul de stat* –, urmând ca aspectele specifice ale celorlalte bugete să fie prezentate distinct.

**100.** Elaborarea proiectelor de bugete și a proiectelor legilor bugetare anuale de către Guvern (prin Ministerul Finanțelor Publice) se bazează pe o serie de estimări și date cuprinse în documentele care alcătuiesc Programul de guvernare acceptat de Parlament<sup>1</sup>. Banca Națională a României colaborează cu Ministerul Finanțelor Publice în vederea stabilirii indicatorilor macroeconomici în baza cărora se va elabora proiectul anual de buget<sup>2</sup>.

**101.** Ca primă etapă a procesului bugetar, elaborarea proiectului bugetului anual al statului nostru presupune urmarea întocmai a fazelor *calendarului bugetar*: elaborarea indicatorilor macroeconomici, întocmirea și transmiterea scrisorii-cadru de către ministrul finanțelor publice, formularea propunerilor bugetare de către ordonatorii principali de credite, întocmirea proiectului general al bugetului de stat și transmiterea acestuia la Parlament<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Potrivit art. 28 din Legea nr. 500/2002, proiectele de bugete se întocmesc avându-se în vedere: a) prognozele indicatorilor macroeconomici și sociali pentru anul bugetar pentru care se elaborează proiectul, precum și pentru următorii 3 ani; b) politicile fiscale și bugetare și legea pentru aprobarea limitelor specificate în cadrul fiscal-bugetar prevăzute la art. 18 din Legea nr. 69/2010 (anterior republicării); c) prevederile memorandumurilor de finanțare sau ale altor acorduri internaționale încheiate cu organisme și instituții financiare internaționale; d) politicile și strategiile sectoriale, precum și propunerile ordonatorilor principali de credite; e) propunerile de sume defalcate din unele venituri ale bugetului de stat, precum și de transferuri consolidabile pentru autoritățile administrației publice locale; f) posibilitățile de finanțare a deficitului bugetar.

<sup>2</sup> A se vedea dispozițiile art. 3 alin. (3) din Legea nr. 312/2004 privind Statutul Băncii Naționale a României, publicată în M. Of. nr. 582 din 30 iunie 2004, cu modificările și completările ulterioare.

<sup>3</sup> A se vedea art. 31-35 din Legea nr. 500/2002.

### *Secțiunea a II-a*

#### ***Elaborarea indicatorilor macroeconomici***

**102.** Un element esențial pentru determinarea indicatorilor macroeconomici îl constituie strategia clădită pe politica fiscală propusă de Ministerul Finanțelor Publice. După ce Guvernul își însușește politica fiscală și o face publică, organismele abilitate sunt obligate să elaboreze – în acord cu reperele evidențiate în documentul guvernamental – indicatorii macroeconomici și sociali pentru anul bugetar căruia îi va fi destinat noul buget, precum și pentru următorii 3 ani. Acești indicatori, stabiliți pe baza unor date și estimări anterioare, trebuie definitivați până la data de 31 martie a anului premergător celui căruia urmează să-i fie consacrat bugetul (cu precizarea că ei vor putea fi actualizați pe parcursul desfășurării procesului bugetar).

**103.** Sintetizând indicatorii sus-menționați, Ministerul Finanțelor Publice înaintează Guvernului – până la data de 1 mai – obiectivele politicii fiscale și bugetare pentru următorul an bugetar (precum și pentru următorii 3 ani), împreună cu limitele de cheltuieli stabilite pe ordonatorii principali de credite. Guvernul are obligația să se pronunțe asupra acestor obiective și, în cazul în care și le însușește, aprobându-le, va trebui să informeze comisiile pentru buget, finanțe și bănci ale Parlamentului asupra principalelor orientări ale politicii sale macroeconomice și ale finanțelor publice.

### *Secțiunea a III-a*

#### ***Scrisoarea-cadru și îndrumările metodologice ale Ministerului Finanțelor Publice***

**104.** Până la data de 1 august a fiecărui an, ministrul finanțelor publice va transmite ordonatorilor principali de credite o scrisoare-cadru, care va specifica contextul macroeconomic pe baza căruia vor fi întocmite proiectele de buget, metodologiile de elaborare a acestora, precum și limitele de cheltuieli aprobate de Guvern. Limitele de cheltuieli aprobate și stabilite pe ordonatori principali de credite pot fi redimensionate de către Ministerul Finanțelor Publice, pe baza prognozelor de toamnă ale Comisiei Naționale de Prognoză sau, în cazul modificării ulterioare a legislației din domeniu, în funcție de specificul ordonatorului principal de credite, cu informarea Guvernului<sup>1</sup>.

**105.** De pildă, prin scrisoarea-cadru privind contextul macroeconomic, metodologia de elaborare a proiectelor de buget pe anul 2019 și a estimărilor pentru anii 2020-2022, precum și limitele de cheltuieli stabilite pe ordonatorii principali de credite<sup>2</sup> estimează un produs

<sup>1</sup> În cazul în care schimbarea cadrului macroeconomic va impune modificarea limitelor de cheltuieli, acestea vor fi adaptate de către Guvern, la propunerea Ministerului Finanțelor Publice, care va comunica ordonatorilor principali de credite limitele de cheltuieli, astfel cum au fost redimensionate, în vederea definitivării proiectelor de buget [conform art. 33 alin. (2) din Legea nr. 500/2002].

<sup>2</sup> Scrisoarea-cadru, înregistrată la cabinetul ministrului finanțelor publice sub nr. 463921 din 20 septembrie 2018, poate fi accesată electronic pe pagina Ministerului Finanțelor Publice, la adresa [http://discutii.mfi.nante.ro/static/10/Mfp/buget/scrisoare\\_cadru2019/scrisoareacadru2019.pdf](http://discutii.mfi.nante.ro/static/10/Mfp/buget/scrisoare_cadru2019/scrisoareacadru2019.pdf), și a fost consultată la data de 24 februarie 2019.

intern brut de 1.017,5 miliarde lei, o creștere economică de 5,7% din PIB, creșterea prețurilor de consum cu 2,8% și un curs mediu leu/euro de 4,62 lei/euro.

**106.** *Îndrumarea metodologică* a operațiunilor de elaborare a proiectelor de buget revine *Ministerului Finanțelor Publice*, care, în calitate sa de organ (central) administrativ de specialitate financiară, este abilitat să elaboreze norme metodologice care – conform dispozițiilor Legii finanțelor publice – sunt obligatorii pentru toți agenții economici, instituțiile publice și organele de stat care își întocmesc bugete proprii. Prin aceste *norme metodologice se dau îndrumările necesare pentru asigurarea unei maniere unitare de abordare a aspectelor comune pe care le pretind activitățile reclamate de procesul bugetar*. Pentru simplitate, mai recent, această metodologie este cuprinsă într-un document comun cu scrisoarea-cadru, acestea fiind transmise împreună ordonatorilor de credite.

**107.** Din punct de vedere metodologic, pentru *estimarea sau evaluarea* și – implicit – *calculul* cheltuielilor și veniturilor bugetare, în statele moderne au fost promovate modalități diferite, care însă (cu toată varietatea lor) urmăresc același scop – acela al unei evaluări reale și cât mai operative a cifrelor de venituri și cheltuieli care urmează să fie cuprinse în buget. Pentru evaluarea veniturilor bugetare s-au promovat două metode, și anume: a) metoda evaluării directe; și b) metoda reportării, cu anumite majorări, a veniturilor din anul precedent<sup>1</sup>. *Metoda evaluării directe* este preferabilă deoarece ea oferă perspectiva estimării reale a veniturilor cu condiția ca aceasta să se facă cu sinceritate și temeinicie (cu profesionalism). Această metodă este aplicată cu preferință în Germania și SUA (iar în ultimii ani și în Franța, în special pentru estimarea impozitelor directe pe veniturile cetățenilor și pentru profiturile societăților). *Metoda reportării veniturilor din anul precedent, cu anumite majorări*, este mai simplă și mai operativă, însă utilitatea ei este condiționată de stabilirea cât mai judicioasă a proporției cu care se majorează cuantumul veniturilor reportate, deci tot pe baza unei estimări reale a evoluției probabile a veniturilor și consumurilor supuse impozitelor directe și, respectiv, indirecte. Această metodă se aplică parțial în Franța, precum și în Belgia, Spania etc.<sup>2</sup>. Pentru *evaluarea cheltuielilor bugetare* este utilizată cel mai frecvent metoda denumită *cvasiamatică*, care constă în reportarea – în mod automat – a cuantumului cheltuielilor din anul precedent, cu excepția cheltuielilor pentru care se cer modificări temeinic motivate<sup>3</sup>.

**108.** În țara noastră, *evaluarea veniturilor și a cheltuielilor bugetare* se face conform unei *metode combinate*, mixte, care presupune – din punct de vedere metodologic – o *evaluare directă* ce se aplică prin *compararea* cifrelor de venituri și cheltuieli care se propun cu cele care au fost utilizate în anul precedent. Astfel, cifrele de venituri și cheltuieli rezultate din evaluarea directă se prevăd în proiectele de bugete alături și comparativ cu cele din anul și exercițiul bugetar precedent. Pentru *înscirerea* în proiectul anual al bugetului de stat a veniturilor și cheltuielilor bugetare, Legea finanțelor publice stabilește că acestea *se vor grupa în „venituri ordinare și extraordinare”, cheltuielile se vor împărți în „cheltuieli curente și de capital”*, toate acestea desfășurate pe baza clasificăției bugetare tip elaborate de Ministerul Finanțelor Publice<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> A se vedea: Gh.N. Leon, *op. cit.*, 1930, p. 385; R. Muzellec, *op. cit.*, p. 216.

<sup>2</sup> A se vedea și: I. Gliga, *op. cit.*, 1998, p. 112; D. Drosu Șaguna, *Drept financiar...*, *op. cit.*, 1997, vol. II, pp. 86-90.

<sup>3</sup> A se vedea R. Muzellec, *op. cit.*, p. 218.

<sup>4</sup> A se vedea art. 29 din Legea nr. 500/2002.