

CĂILE DE PERFEȚIONARE A ASPECTELOR CONCEPTUALE PRIVIND ECHILIBRAREA BUGETARĂ

Svetlana DODON, drd., IEFS

Obiectivul articolului dat este analiza diferitor concepții, tehnici și procedee aplicate în diferite perioade de timp de diferite țări cu scopul echilibrării bugetului de stat. Sunt analizate părțile pozitive și deficiențele la nivel legislativ a diferitor concepții privind echilibrul bugetar și în rezultat sunt elaborate o serie de măsuri care au scopul de a echilibra bugetul Republicii Moldova.

Cuvinte cheie: echilibru bugetar, alegerea publică, facilități fiscale, cheltuielile bugetare, veniturile bugetare.

Conținutul de bază. Legile bugetare privind echilibrul pot fi privite ca un nou front într-o luptă continuă a modurilor de guvernare, în special drept provocare a servit concepția neoliberală privind bunăstarea statului, ideile căreia au dobândit popularitate în perioada postbelică și au luat loc concepției liberale.

Neoliberalismul fiind asociat cu o oscilare puternică față de limitarea subvențiilor, cu utilizarea reformelor fiscale pentru lărgirea bazei de impozitare, cu o mai mare deschidere a piețelor pentru comerț internațional prin limitarea protecționismului, toate acestea fiind efectuate în condițiile luării măsurilor privind reducerea deficitului bugetar. Allan M. Maslove și Kevin Moore, adepți ai neoliberalismului, consideră că eliminarea deficitului este, în multe cazuri, pur și simplu, "un cuvânt de prescurtare sau cod pentru reducerea influenței guvernamentale... și este cheia unei mai mici intervenții în piețele private" [5].

O mare parte din sugestia neoliberalismului pentru atacul activităților fiscale ale guvernului au fost furnizate de către teoria alegerii publice. Teoria alegerii publice este în esență un exercițiu de modelare a comportamentului agenților politici cu interesele proprii, într-un cadru instituțional existent și, ca atare, oferă un set bogat de ipoteze testabile despre motivele care influențează politicienii în înclinația lor spre admiterea existenței deficitelor bugetare, o prejudecată întărită de orizonturile de timp electoral scurt al politicienilor și de "iluzia fiscală" a alegătorilor, care subestimează obligații sale fiscale viitoare.

Teoria alegerii publice arată că indivizii acționează într-un mod rațional, fiind concentrați asupra propriului său interes, conducând în așa fel, la înregistrarea unui rezultat redus pentru întreaga națiune.

Punctul de plecare pentru teoreticienii alegerii publice este acela că oficialii nu sunt motivați de o dorință altruistă și detașată de a servi interesului publicului larg, ci mai degrabă caută să maximizeze propriul lor interes. În sfera publică, interesul propriu este definit diferit în termeni de câștig material, succesul electoral, construirea imperiu birocratic, renume, sau chiar auto-satisfacere morală pe baza credinței servirii publicului. Din aceste considerente, analiștii

WAYS TO IMPROVE CONCEPTUAL ASPECTS OF BALANCING THE BUDGET

Svetlana DODON, PhD student, IEFS

The aim of the present article is to analyze the various concepts, techniques and procedures applied in different periods by different countries in order to balance state budget. There are analyzed positive parts and deficiencies at legislative level of different concepts concerning budgetary balance and as a result are developed a series of measures that aim to balance the budget of Moldova.

Key words: balanced budget, public choice, fiscal facilities, budget expenditures, budgetary revenues.

JEL classification: D59, H30, H41, H60, H63

The basic content. The balance budget laws can be seen as a new front in an ongoing battle between modes of governance, particularly served as a challenge the neoliberal concept of state's welfare, which ideas have gained popularity in the postwar period and took place to liberal concept.

Neoliberalism is associated with a strong oscillation to limitation of subsidies, with the use of tax reforms in order to broaden the tax base, with a greater opening to international trade markets by limiting of protectionism, all of them made in terms of taking measures to reduce the budget deficit. Allan M. Maslove and Kevin Moore, followers of neoliberalism, believe that eliminating of the deficit is, in many cases simply "a word of shorthand or code of reducing government influence... and is the key of a lowest interventions in private markets" [5].

Much of neoliberalism suggestions in order to attack the government's fiscal activities were provided by public choice theory. Public choice theory essentially is an exercise in modeling the behavior of political agents with their own interests in existing institutional framework and, as such, provides a rich set of testable hypotheses about the reasons that influence politicians in their inclination towards acknowledging the existence of budget deficits, a prejudice reinforced by short electoral time horizons of politicians and the "fiscal illusion" of voters who underestimate their future tax obligations.

Public choice theory shows that individuals act in a rational way, being focused on self-interest, leading in such a way to recording of a low result for the whole nation.

The starting point for public choice theorists is that officials are not motivated by an altruistic and detached desire to serve to the general public interest, but rather seek to maximize their own interest. In the public sphere, self-interest is defined differently in terms of material gain, electoral success, bureaucratic empire building, reputation, or even moral self-satisfaction based on faith of serving the public. For these reasons, analysts claim that governors suffer from an inherent tendency toward

susțin că guvernatorii suferă de o tendință inerentă spre extinderea a birocrăției, a cheltuielilor și drept consecință a deficitului.

După cum susține Roger D. Congleton (1992), unul din fondatorii teoriei alegerii publice, concurența dintre grupurile de interese determină politica guvernului, de asemenea grupurile de interese pot influența, și asupra adoptării tendinței spre finanțarea cheltuielilor prin creșterea datoriei publice în loc de majorarea impozitelor.

O altă motivare care explică tendința politicianilor de a urma politica care permite înregistrarea deficitelor bugetare, a fost formulată de Torsten Persson și Lars E. Svensson (1989), Alberto Alesina și Guido Tabellini (1990), care susțin că problemele dinamicii coerenței politice și durabilității cheltuielilor publice, în calitate de aspecte a comportamentului politic, pot exercita un impact decisiv asupra alegerii opțiunii în favoarea înregistrării unui deficit bugetar semnificativ. De exemplu, o administrare fiscală conservatoare poate alege admiterea existenței deficitelor pentru legare mâinilor administrării liberale succesoare. Astfel, regimul succesor este pus în situația necesității folosirii a unei mari părți a veniturilor fiscale viitoare pentru deservirea datoriei publice.

Teoreticienii alegerii publice sunt printre cei mai puternici apărători ai legilor de limitare a fiscalității. Prin urmare, este necesar să se "schimbe aranjamente instituționale, astfel încât acestea să facă să devină în interesul legislatorilor"⁶ limitarea bugetelor adoptate. O cerință legală sau constituțională de a plafona cheltuielile sau echilibrarea bugetului leagă mâinile oficialilor guvernamentali și le oferă un mijloc pentru rezistarea cererilor de noi programe guvernamentale.

În privința întrebării date și-a exprimat părerea un alt teoretician al teoriei alegerii publice James Porterba (1997), care susținea că analiza alegerii publice a opțiunilor fiscale arătat că limitele constituționale a impozitelor și cheltuielilor pot constrânge în mod eficient atât căile de finanțare a deficitului cât și creșterea influenței guvernamentale.

La adoptarea legilor privind bugete echilibrate, guvernele a mai multor țări au îmbrățișat ideea că factorii de decizie fiscali ar trebui să fie constrânși de reglementările exterioare. Această tendință legislativă, fără îndoială atrage o parte din inspirație sale din ideile teoreticienilor alegerii publice și a curentilor mai generale ale gândirii neoliberale.

Legile privind echilibrul bugetar reprezintă o excelentă ilustrare a modului în care ordinea veche și nouă coexistă și sunt adesea subsumate în hibridi complexe, care conțin o parte din ambele.

Analizând practica internațională în domeniu legislativ a echilibrării bugetare este necesar de menționat evoluția acesteia, evidențiind totodată abordările aplicate.

Atunci când Legile privind limitarea fiscală doar au apărut, cea mai populară abordare a fost de a nu ținti deficitul în sine, dar doar de a limita latura cheltuielilor bugetare. Însă unele state au mers mai departe, și au stabilit prin lege o absolută reducere a cheltuielilor în fiecare an.

La adoptarea inițială (de prima oară) în unele țări a Legii privind echilibrarea bugetară, aceasta, în esență sa, au utilizat abordarea ce prevedea interzicerea guvernului creșterile

expanding bureaucracy, of expenses and as a result of the deficit.

According to the assertion of Roger D. Congleton (1992), one of the founders of public choice theory, competition among interest groups determines government policy, also interest groups can influence the adoption of the trend at the financing of expenditures by increasing the public debt instead of raising taxes.

Another motivation that explains the tendency of politicians to pursue policies that allows the registration of budget deficits, was formulated by Torsten Persson and Lars E. Svensson (1989), Alberto Alesina and Guido Tabellini (1990), who argue that the dynamics of policy coherence and sustainability issues in public spending, as aspects of political behavior, can have a decisive impact on choice option for registration of a significant budget deficit. For example, conservative fiscal management could choose admission existence of deficits for binding of the hands to liberal successor administration. Thus, successor regime is placed in the situation of necessity of using of a great portion of future tax revenues for financing the public debt.

Public choice theorists are among the strongest advocates of limiting the tax laws. Therefore, it is necessary to "change the institutional arrangements so that they to become in the interest of legislators"⁶ limit adopted budget. A legal or constitutional requirement to cap spending and balance the budget binds hands of government officials and provides a tool for the resisting of requests for new government programs.

On the question of data and opinions expressed by an another theoretician of public choice theory James Porterba (1997), who argued that public choice analysis of tax options showed that constitutional limits of taxes and expenditures can effectively constrain both ways of financing the deficit as well as growth of government influence.

When adopting laws on balanced budgets, governments of many countries have embraced the idea that fiscal policymakers should be constrained by external regulations. These legislative trends undoubtedly attract some of its inspiration from the ideas of public choice theorists and currents of wider neoliberal thinking.

Laws on balanced budget represents an excellent illustration of how the old and new order coexist and are often subsumed in complex hybrids containing some of both.

Analyzing legal practices in the field of balancing the budget is necessary to note its evolution, while pointing applied approaches.

When tax limitation laws just appeared, the most popular approach has been not to target the deficit itself, but only to limit the spending side. However, some states have gone further, and established by law an absolute cut of the spending in every year.

On the initial adoption (for the first time) in some countries of the Law of balancing the budget, in its essence, it applied the approach that provided forbidding

ratelor de impozitare și prevedea ca veniturile totale să fie egale sau să depășească cheltuielile totale calculate. Au mai urmat și alte experimente în același sens, adoptând în cadrul diferitor țări a multiplelor tehnici și procedee printre care sunt:

- adoptarea Actului de Control a Cheltuielilor care plasa limite asupra cheltuielilor pe program iar în unele țări, acesta chiar cerea ca guvernul să echilibreze veniturile cu cheltuielile, totodată limitând cheltuielile sau creșterea acestora;

- adoptarea legilor care prevăd în totalitate a lor interzicerea finanțării deficitului bugetar.

Procesul bugetar tradițional a fost criticat pe bună dreptate, pentru lipsa de transparență, precum și pentru accesul inegal a diferitor grupuri (reprezentanților sectorului de afaceri, inclusiv avocați, contabili ș.a.), a factorilor de decizie.

Adepții legilor anti-deficitare inspirați de teoria alegerilor publice susțin că constrângerile juridice sunt necesare pentru împiedicarea predilecției politicianilor privind impozitarea și cheltuieli excesive.

Lacunele legislației privind limitarea mărimii cheltuielilor bugetare

Legile ce prevăd echilibrarea bugetară împărtășă un concept comun de restricționare a opțiunilor fiscale, însă în sens foarte vag, în ceea ce privește materia și gravitatea limitelor ce le impun guvernelor. Aspectul cel mai uimitor a utilizării Actului de Control a Cheltuielilor, este că el în nici o măsură nu interzice existența deficitului. Desigur aceste măsuri restrâng o parte a bugetului însă nu prevăd necesitate ca bugetul să fie echilibrat. Atât timp cât cheltuielile se găsesc în limite stabilite conducerea (guvernul) este în drept să-l finanțeze din orice surse convenabile. Acesta poate înregistra un câștig prin taxe sau în caz de deficit poate recurge la împrumut.

De asemenea, este necesar de menționat că nu toate forme a cheltuielilor sunt întotdeauna acoperite de legislație. Spre exemplu în unele state nu s-a încercat limitarea sumei cheltuielilor privind plata dobânzilor a datoriei acumulate. Sunt de asemenea și alte excepții. Au fost definite cheltuielile privind programe guvernamentale într-asa fel încât sa fie excluse plățile privind garanțiile de stat precum și cheltuielile autorizate de statut special. S-au omis cheltuielile electorale și costurile de restructurare ale guvernului.

O altă cale de a ocoli legislația privind limitarea cheltuielilor este pur și simplu de a aduce beneficii sau subvenții prin intermediu sistemului fiscal, prin acordare de deduceri, credite noi, sau alte forme de scutiri fiscale. Costul astfel de cheltuieli fiscale este reflectat într-o valoare mai mică în partea veniturilor bugetare și nu este contabilizat ca cheltuieli directe ale programelor.

Acestea sunt frecvent criticate ca fiind o formă de cheltuieli invizibile distribuite sectoarelor mai bogate a căror cereri de subvenții publice pot să nu atragă multă simpatie în rândul alegătorilor. Nu poate fi ușor de prezis sau controlat costul total al concesiilor fiscale, acestea sunt programe de subsidii nerestricționate, fără o limită bugetară predeterminată. Proliferarea cheltuielilor fiscale, multe direcționată spre sectorul de afaceri, a fost identificată ca fiind un factor

the government of increases of the tax rates and require that total revenue to be equal or exceed the total calculated expenditure. Other similar experiments have followed, various countries adopted multiple techniques and processes among which are:

- adoption of Expenditure Control Act that placed limits on expenditures per program and in some countries, it even required the government to balance revenues with expenses while limiting spending or their growth;

- adopting laws that provide entirely prohibition of financing the budgetary deficit.

The budget process has traditionally been rightly criticized for lack of transparency and its unequal access of different groups (representatives of the business sector, including lawyers, accountants, etc.), the decision makers.

Followers of anti-deficit laws, inspired by the theory of public choice claim that legal constraints are necessary for prevention the propensity of politicians on taxation and excessive spending.

Gaps in legislation of limitation of the size of budgetary expenditures

Laws that provide balancing of the budget share a common concept of restriction of fiscal options, but in very vague sense, as regards the matter and gravity of boundaries that they impose to governments. The most amazing aspect of the use of Expenditure Control Act is that it does not prohibit the existence of deficit. Of course, these are restricting measures for a part of the budget but it does not provide that the budget must be balanced. As long as the expenditures are within limits established by government, has the right to finance it from any convenient sources. It can record a gain through taxes or in case of deficit may use the loan.

It is also necessary to note that not all forms of expenses are always covered by the legislation. For example, in some states there were no attempts to limit the amount of interest payments for the accumulated debt. There are also other exceptions. Were defined expenditure on government programs in a way that excluded payments on government guarantees as well as expenses authorized by special statute. Were omitted election expenses and restructuring costs of government.

Another way to avoid laws of limitation expenditures is simply to bring benefits or subsidies through tax system by granting of deductions, of new loans or other forms of tax exemptions. The cost of such fiscal expenditures is reflected in a lower value of the revenues and is not accounted as direct costs of the programs.

They are often criticized as a form of invisible expenses distributed to richer sectors whose requests for subsidies may not attract much sympathy among voters. It cannot be easy to predict or control the total cost of fiscal concessions, they are unrestricted subsidy programs without a predetermined budgetary limit. The proliferation of tax expenditures, more directed towards the business sector has been identified as an important factor that contributes to the sharp rise of deficits and debt in the last decades.

important ce contribuie la creșterea bruscă a deficitelor și a datoriei în ultimele decenii.

Unii cercetători Americani, adepți ai limitării fiscalității, afirmă că controlul just a cheltuielilor este un instrument superior în caz dacă se urmărește obiectivul de a reduce dimensiunea totală a sectorului public⁴. Cerința echilibrării bugetare, în contrast permite cheltuielilor să crească la infinit atât timp cât acestea sunt acoperite de venituri.

Încercările inițiale de a regula partea cheltuielilor a conturilor guvernamentale au deschis noi căi spre o nouă generație de legi care vizează direct obiectivul stabilirii unui buget echilibrat.

În timp ce unele țări au rămas la nivelul stabilirii limitelor cheltuielilor, altele în schimb au început să utilizeze abordările care prevăd limitarea sau eliminarea în totalmente a deficitelor bugetare.

Legile anti-deficitare contemporane încerca să limiteze capacitatea guvernului de a finanța cheltuielile prin contractarea împrumutului. Astfel mărirea cheltuielilor pe o anumită perioadă se face în dependență de mărirea sumei ce se poate ridica prin impozite, taxe, privatizări, sau alte măsuri generatoare de venituri.

Tema anti-deficitului este una acută în legislația privind echilibrarea bugetară și desigur este o figură centrală în economia oricărei țări.

Determinarea în termenii legali a veniturilor și cheltuielilor care stabilesc dacă a fost atins echilibrul sau nu, este foarte importantă. Anumite forme de cheltuieli pot fi în mod explicit exceptate de legislație, sau pot fi mânuite în afara bugetului regulat prin convenție. Un domeniu important de dezacord este dacă legea ar trebui să acopere cheltuielile de capital, sau doar cheltuielile conturilor curente. Spre deosebire de organizațiile private, guvernele în mod tradițional, nu au separat aceste două elemente ale bugetului. Analistii finanțelor publice au criticat această practică, subliniind faptul că cheltuielile de capital reprezintă investiții pe termen lung, care în mod normal trebuie să fie finanțate prin împrumuturi, și ar trebui să fie amortizate în timp, în scopuri contabile. Comasarea întregului cost al unei investiții de capital nou, cu bugetul curent, operațional, oferă o imagine falsă, umflată, a cheltuielilor anuale și a deficitelor. Analogie la nivel de gospodărie, ar fi existența cerinței la care mașinile, casele, studiile universitare să fie plătite integral în numerar, în anul în care sunt achiziționate. Analizând un alt punct de vedere, există o diferență între cheltuielile pentru finanțarea consumului curent de bunuri și servicii, și împrumuturi pentru a finanța investițiile de capital, cele din urmă având proprietatea de a aduce beneficii economiei pe o perioadă lungă de timp.

Un efect secundar, ne dorit, al acestui eșec de a distinge bugetele capitale și curente este acela că permite (și, probabil, încurajează) guvernele de a vinde active capitale, pe termen lung pentru a realiza îmbunătățirile înșelătoare în imaginea bugetară pe termen scurt. Deoarece nu există nici o contabilitate separată pentru reflectarea valorii nete a activelor de capital, veniturile provenite din privatizare unui bun public pot fi reflectate doar ca o creștere în timp a unui din veniturile anuale, totodată are loc declinul permanent în valoarea activelor capitale ce nu se reflectă nicăieri.

Some American researchers, followers of tax limitation, states, that just control of expenses is a superior tool in case if it pursues the objective of reducing the overall size of the public sector⁴. The requirement of budgetary balance in contrast allows expenditures to grow indefinitely as long as they are covered by income.

Initial attempts to regulate the expenditures side of government accounts opened new ways to a new generation of laws that directly aims to achieve a balanced budget.

While some countries have remained at setting limits on expenditures side, others instead began using approaches that provide limitation or completely elimination of budget deficits.

Contemporary anti-deficit laws attempt to limit government's ability to finance expenditure by contracting of the loan. Thus, amount of expenditures for a certain period it is made depending on the size of the amount what can be raised through taxes, privatizations, and other revenue generating measures.

Anti-deficit theme is acute one in the legislation of balancing the budget and of course is a central figure in the economy of any country.

Determining in legal terms of revenues and expenditures that evaluate if the balance has been reached or not, it is very important. Some forms of expenditure may be explicitly exempted by law, or may be handled outside the regular budget through Convention. An important area of disagreement is whether the law should cover capital expenditures, or just expenditures of current accounts. In contrast to private organizations, governments traditionally have not separated these two items of the budget. Public finance analysts have criticized this practice, pointing out that capital expenditures are long-term investments, which normally must be financed by borrowing, and should be amortized over time for accounting purposes. Merging the entire cost of a new capital investment, with the current budget, operational offers a false, swollen picture of annual expenditure and deficits. Analogy at the household level, could be the existence of the requirement that cars, homes, university should be entirely paid in cash in the year they are purchased. Analyzing another point of view, there is a difference between expenditures for financing consumption of goods, services, and loans for financing capital investments, last oneness are having the property of economic benefits over a long period of time.

An unwanted side effect of this failure to distinguish between capital and current budgets is that it allows (and perhaps encourage) government to sell long-term capital assets, to achieve misleading improvements in short-term budget picture. Since there is no separate accounts to reflect the net asset value of capital, revenues from privatization of a public good can be reflected only as an over time growth in annual revenue, while takes place a permanent decline in the value of long term capital assets that is not reflected anywhere.

Pentru o înțelegere mai bună drept exemplu poate fi: o familie, nu-și echilibrează bugetul prin vânzarea automobilului sau vânzarea casei. Acesta nu echilibrează bugetul în nici un sens semnificativ al cuvântului. Orice familie care a procedat astfel, înțelege în mod clar faptul că a vândut un activ, care nu a echilibrat bugetul lor. Aceștia poate că au satisfăcut nevoile sale de zi cu zi pentru mâncare ș.a., însă făcând faptul dat au mărit riscul de a sărăci capacitatea sa de viitor, pentru satisfacere acestor nevoi.

Unele țări se pare că au recunoscut această distincție sensibilă în realizarea a unui buget echilibrat. În legile lor se vorbește doar de "cheltuieli ordinare" și "veniturile obișnuite", lăsând loc existenței împrumutului ca drept sursa pentru finanțarea cheltuielilor de capital investite în infrastructură. Lucru dat, este similar practicii mai multor guverne a statelor americane, în care se aplică cerința, că echilibrare bugetului trebuie sa se refere doar la porțiunile operaționale a bugetelor.

În privința datoriei guvernamentale

Legislația unor țări nu doar interzice existența deficitelor prospective, dar, de asemenea, prevede întoarcerea datoriilor vechi acumulate a deficitul bugetar ai ultimilor ani. Adoptând, totodată, calendare detaliate pentru rambursarea datoriei restante . Poate că este și mai relevant faptul impunerii restricțiilor privind deficitul, și adoptarea instrucțiunilor explicite privind utilizarea excedentelor bugetare viitoare. În unele state legea prevede ca excedentele să fie utilizate cu prioritate pentru a completa Fondului de stabilizare, însă surplusul apoi poate fi păstrat în bugetul operațional sau utilizat pentru a reduce datoria, fiind deja la decizia Ministerului de finanțe . Fără menționare în mod explicit, prevederile date, consfințesc eliminarea datoriei ca direcție prioritară pentru mai mulți ani.

Sunt și așa state care se disting vizibil, prin aceea că au adoptat o limitare a fiscalității alături de o lege anti-deficit. Aceasta este o combinație de semnificație enormă. În așa fel, restricționând capacitatea guvernului de a genera venituri noi prin creșterea impozitelor are loc îngustarea continuă a gamei de opțiuni fiscale deschise guvernului, mărindu-se în așa fel presiunea privind găsirea căilor eficiente de reducere a cheltuielilor pentru echilibrarea bugetului. Totodată ele au stabilit ca în cazul apariției necesității introducerii creșteri sau măsuri fiscale noi, acestea trebuie să fie aprobate de referendum.

Există un dezacord în rândul economiștilor, politicienilor și a altor analiști privind cauzele reale ale deficitelor, natura și gravitatea efectelor lor asupra economiei, și a măsurilor fiscale sau monetare care ar trebui să fie luate pentru a le reduce.

Într-o comunicare, guvernatorul Manitobei (provincie a Canadei) a subliniat că "un buget echilibrat este... esențial pentru o creștere economică durabilă".

O interdicere totală a împrumuturilor din sectorul public este un nonsens economic pentru că ignoră rolul crucial pe care îl joacă cheltuielile guvernamentale în stabilizarea economiei pe timpul recesiunilor din sectorul privat.

După cum un grup de cercetători s-a exprimat, "problema fundamentală cu care se confruntă un buget anual echilibrat, este faptul că problema veniturilor ciclic volatile nu este

For a better understanding of as an example could be given: a family does not balance its budget by selling the car or house. This does not balance its budget in any meaningful sense of the word. Any family that has done so, clearly understand that they sold an asset that has not balanced their budget. They may have satisfied their daily needs for food, etc., but doing that they increased risk for theirs future impoverish the ability to meet these needs.

Some countries seem to have recognized this huge distinction in achieving of a balanced budget. Theirs law speaks only about "ordinary expenses" and "ordinary income", leaving room for the existence of the loan as a source for financing of the capital expenditures invested in infrastructure. This thing is similar to practice of several governments of the American states, where is applicable the requirement, that balancing of the budget should only cover portions of operational budgets.

Concerning to public debt

The legislation of some countries not only prohibits prospective deficits, but also provides terms for returning of old debts accumulated in form of deficit of last years. Adopted, also detailed timetables for the reimbursement of outstanding debt. Perhaps more relevant is the fact of imposition of restrictions on the deficit, and adoption of explicit instructions regarding the use of future budget surpluses. In some states the law requires that surpluses should be used first to complete the stabilization fund, but then the excess can be stored in the operational budget or used for debt reduction, this is on decision of the Ministry of Finance. Without expressly mentioning, these provisions enshrined elimination of debts as a priority for many years.

There are such states that are clearly distinguished, by having adopted a limitation of taxation along with an anti-deficit law. Such combination has an enormous significance. In such a way they restrict government's ability to generate new revenue by increasing taxes, takes place continuously narrowing of the range of tax options opened to government, this increase the pressure seeking of efficient ways to reduce expenses to balance the budget. Moreover, they have established that in case of arising of the need to introduce new increasing of tax, it should be approved by referendum.

Exists a disagreement among economists, politicians and other analysts about the real causes of the deficit, about nature and seriousness of his effects on the economy and fiscal or monetary measures that should be taken to reduce them.

In a communication, Governor of Manitoba (province of Canada) pointed out that "...a balanced budget is essential for sustainable economic growth".

A total ban on loans in public sector is economic nonsense that ignores the crucial role that they play in the stabilization of the economy government spending during recessions in the private sector.

As a group of researchers expressed that "The fundamental problem facing balanced budget is that the problem of cyclically volatile income is not resolved."²

rezolvată"[5].

În perioadele de activitate economică scăzută și rata ridicată a șomajului, în mod normal, guvernele suportă așa-numite crize ciclice, ca rezultat al declinului veniturilor fiscale și a creșterii cheltuielilor pe asigurarea de șomaj, subvențiile agricole, de asistență socială și alte programe. În aceste condiții, cheltuielile deficitul îndeplinește funcția de ajutor de a oferi un anumit grad de securitate economică a persoanelor, precum și stimularea economiei prin susținerea nivelurilor de cererea de bunuri și servicii.

Semnificativ este faptul, că chiar și **James Buchanan**³, un economist fondator al teoriei alegerii publice și unul dintre cei mai mari suporteri ai legilor bugetare echilibrate, a admis existența unui risc a tendinței agravante în cazul în care deficitele de recesiune sunt interzise sub toate circumstanțe. Ca răspuns la această preocupare, Buchanan recomandă, ca numai planul bugetar elaborat, folosind estimări corecte a veniturilor și cheltuielilor, ar trebui să fie supuse echilibrării anuale. Legea, în opinia sa, nu ar trebui să interzică deficitele efective care decurg din schimbări neprevăzute ale condițiilor economice, după ce bugetul este adoptat.

O altă măsură posibilă, este de a relaxa regulile anti-deficit prin solicitarea de echilibru bugetar doar pe o perioadă a mai multor ani.

Semnificativ este faptul, că legislatorii a unor state au cerut ca guvernele nu doar să planifice bugete echilibrate (propunerea lui Buchanan, practica celor mai multe state americane), ci și ca să atingă efectiv echilibrul bugetar la sfârșitul anului.

Buchanan însă se pronunță împotriva combinării regulii de deficit zero, cu o clauza limitării fiscale. Deși guvernele ar trebui să fie obligate să prezinte un plan realist a unui buget echilibrat în fiecare an. Buchanan susține, că modul în care deficitul este finanțat reprezintă o chestiune politică, care ar trebui să fie lăsată la dispoziția guvernelor alese.

Măsuri de pedeapsă pentru ne respectarea normelor anti-deficitare

Legislația unor țări, prevede că, pentru ne respectarea normelor anti-deficit, guvernatorii, pot deveni drept subiecți ai sancțiunilor extraordinare. Ca exemplu, de măsuri în acest sens pot servi:

- reducerea automată cu 20 la suta din salariul pentru toți membrii guvernului, dacă se înregistrează deficit, ridicându-se la 40 la suta în cazul în care se are loc un al doilea deficit consecutiv.

- decidera de către Adunarea legislativă, dacă este necesară recomandarea demiterii Consiliului Executiv, luând în considerare, existența circumstanțelor "în afara controlului său rezonabil."

Aceste sancțiuni potențiale servesc drept stimulente puternice legislatorilor pentru impunerea unor măsuri bugetare stricte, nu doar din motivul evitării umilirii publice sau pierderii puterii în calitatea sa de funcționar de stat, dar, de asemenea, pentru protejarea intereselor personale.

De asemenea, este important de menționat că toate dispozițiile anti-deficitare fac trimitere la poziția bugetară reală a guvernului, mai degrabă decât doar la bugetul aprobat de către legiuitorii în avans a fiecărui an fiscal. Documentul bugetar aprobat și stipulat în lege este doar o

In periods of low economic activity and high unemployment, normally governments bear so-called cyclical crises, as a result of declining of tax revenues and increase of spending on unemployment insurance, farm subsidies, social assistance and other programs. In these circumstances, expenditures of deficit serves as help to provide a degree of economic security to people, as well as stimulate the economy by supporting levels of demand for goods and services.

It is significant that even **James Buchanan**³, an economist founder of the theory of public choice and one of the biggest supporters of balanced budget laws, admitted existence of a risk of aggravating trend in a case when deficits as a result of recession are prohibited in all circumstances. In response to this concern, Buchanan recommends that only budget plan developed by using accurate estimates of revenues and expenditures should be subject to of annual balance. The law, in its view, should not prohibit actual deficits resulting from unforeseen changes in economic conditions after the budget is adopted.

Another possible measure is to relax anti-deficit rules by requesting only for a balanced budget for several years.

It is significant that some states legislators have called for governments not only to plan balanced budgets (Buchanan's proposal, the practice of most U.S. states), but also to effectively achieve budgetary equilibrium at the end of the year.

However, Buchanan is against combining zero deficit rule, with a fiscal limitation clause. Although, governments should be forced to present a realistic plan of a balanced budget each year. Buchanan argues the way in which the deficit is financed, he mentioned that this is a political issue that should be left at the disposal of elected governments.

Measures of punishment for failure anti deficit norms

The legislation of some countries provides that for non-compliance with anti-deficit rules, governors may become subjects of extraordinary penalties .As an example of steps in this direction can serve:

- the automatic 20 percent reduction of salary for all members of the government, if there is recorded deficit, rising to 40 percent when it occurs a second consecutive deficit .

- decision of Legislative Assembly, whether is recommended dismissal of the Executive Council, taking into account the existence of circumstances "beyond its reasonable control".

These potential sanctions serve as strong incentives for legislators imposition of strict budgetary measures, not only due to reason of avoiding of public humiliation or of losing of power as a civil servant, but also for protecting of personal interests.

It is also important to note that all anti-deficit provisions refer to actual budgetary position of the government, rather than just to budget approved by the legislators in advance in each fiscal year. Approved and

predicție a veniturilor și cheltuielilor pentru anul următor, bazat pe prognoze economice care se întemeiază într-o oarecare măsură pe opinia și judecata experților. În Statele Unite, cele mai multe limitări fiscale solicită statelor doar echilibrarea bugetului propus sau bugetul aprobat de către legiuitori, nu și echilibrarea efectivă a bugetului la sfârșitul anului. În unele state este prevăzută monitorizarea procesului bugetar în conformitate cu lege, prin examinarea a conturilor publice în termen de 180 de zile după încheierea anul fiscal. Altele state de asemenea, verifică bugetul față de rapoartele financiare interimare pe parcursul anului.

Echilibrarea anuală versus multi – anuală

În majoritatea țărilor lumii bugetul este adoptat pe bază anuală. Aprobarea legislativă a bugetului este urmată de o aprovizionare a seriei voturilor de suport pentru autorizarea alocării fondurilor, în scopul finanțării cheltuielilor publice. Atunci când cheltuielile depășesc veniturile disponibile, guvernul de obicei împrumută de pe piețele financiare mijloace necesare pentru a finanțarea deficitul. Dispozițiile anti-deficit, cu toate acestea, au scopul de a exclude sau a restrânge această capacitate de a împrumuta.

În statele cu cea mai necruțătoare regulă anti-deficitară, la nivelul legislativ este stipulat că cheltuielile în cursul unui an fiscal nu trebuie să depășească veniturile. Guvernul astfel este pus în condiție necesității stricte a echilibrării fiecărui buget anual. În principiu, în statele date este prevăzut în același timp, interzicerea completă a deficitelor și eliminarea împrumutului din mijloacele disponibile a guvernului cu scopul finanțării activitățile sale.

În practica legislativă în acest sens pot fi enumerate și următoarele tehnici și procedee:

- inițial se pornește de la o regulă absolută –

„Guvernul nu trebuie să înregistreze deficit”, și se mai adaugă că dacă totuși se înregistrează deficit acesta trebuie să fie compensat cu un echivalent surplus în următorul an fiscal. Este necesar de remarcat, că unele state care aplică principiu dat au creat Fondul Fiscal de Stabilizare care poate fi folosit pentru creșterea venitului în anii de recesiune. Crearea fondului menționat, implică dă dovadă că în unele situații poate fi imposibil de a echilibra bugetul în cadrul fiecărui an bugetar, și că surplusul înregistrat în anii de avânt economic poate fi folosit pentru finanțarea deficitelor în anii de recesiune;

- se solicită ca bugetul să fie echilibrat în

rezultatul a cel mult 2 ani, limitând deficitul anual la nu mai mult de 1 procent din totalul veniturilor, care trebuie să fie acoperit cu un excedent în anul următor;

- se stipulează că orice deficit înregistrat într-un an trebuie să fie compensat cu profit în anul următor, însă se limitează această condiție la deficit de mai puțin de un miliard de dolari. Deficite în mărime mai mare, care sunt permise în condiții speciale, reprezintă subiect a unui proces complicat de cinci ani conform unei scheme manageriale.

Toate aceste cerințe privind echilibrarea bugetară anuală pot fi contrastate cu abordarea echilibrului bugetar măsurat ca rezultat a unui ciclu multianual. Actul privind Echilibrarea Bugetară în unele state cere ca guvernul să creeze planul

specified that budget document stipulated in law it is just a prediction of revenues and expenditures for the following year based on economic forecasts which is based on some extent view and judgment of experts. In the United States, most tax limitations calls states only for balancing of proposed budget or budget approved by the legislators, not the actual balancing of the budget at the end of the year. In some states, it is provided for monitoring the budget process in accordance with law, by examining the public accounts within 180 days after the fiscal year. Other states also during the year compares budget with interim financial reports.

Annual Balance versus multi – annual

In most of the countries the budget is adopted on an annual basis. Legislative approval of the budget is followed by supply of a series of votes that support authorization the allocation of funds to finance public spending. When expenses exceed available revenues, the government usually borrows on financial markets means necessary to finance the deficit. Anti-deficit provisions, however, are intended to exclude or restrict this ability to borrow.

In states with the most merciless anti-deficit rule, the law stipulates that expenditures during a fiscal year must not exceed revenues. Government in this way it is placed in condition of strict necessity of balancing the budget in each year. Basically, in this states it is set out at the same time a complete ban on deficit, it also eliminate the loan from government instruments available to finance its activities.

In legislative practice in this regard may be listed the following techniques and procedures:

- initially starts from an absolute rule - "The government should not record deficit", and adds that if indeed it is recorded this should be compensated by an equivalent surplus in the next fiscal year. It should be noted that some states that apply this rule created Fiscal Stabilization Fund that can be used for increase on of income during the years of recession. Creating of the mentioned fund implicitly demonstrates that in some situations, it may be impossible to balance the budget in each fiscal year, and that the surplus recorded in the years of economic upsurge can be used for financing of the deficit, in the recession years;

- it is requested that the budget needs to be balanced outcome at 2 years, limiting the annual deficit to no more than 1 percent of total revenues, which must be covered with a surplus in following year;

- it is stipulated that any deficit registered in one year must be offset with the proficit following year, but this condition is limited to deficit of less than one billion dollars. Bigger size deficits which are allowed under special conditions, are subject to a complicated process of five years management scheme.

All these requirements for annual budgetary balance can be contrasted with the approach of measuring budget balance as a result of a multi-annual cycle. Budget Balancing Act in some states require the government to create a 4-year financial plan after each election, and

financiar pe 4 ani, după fiecare alegere, și specifică că "cheltuielile totale pe parcursul a 4 ani fiscali trebuie să fie echilibrate cu sau să fie într-o valoare mai mică ca veniturile totale pentru aceeași perioadă de timp". După modelul dat guvernul continuă să pregătească bugetul pentru fiecare an fiscal și să permită înregistrarea deficitului în oricare din acești ani, însă la finele perioadei de 4 ani, drept rezultat, trebuie să fie înregistrarea unui echilibru a mijloacelor bugetare.

Drept tehnică pe care o aplică unele state pentru echilibrarea bugetului său este – utilizarea Fondul Fiscal de Stabilizare.

Fondul de Stabilizare Fiscal este înființat de obicei, cu scopul menținerii veniturilor publice constante în situațiile când sursele de venituri pot fi volatile.

Fondul de Stabilizare Fiscală se instituie sub conducerea și controlul Ministerului de Finanțe. Deci, banii din Fondul de Stabilizare sunt considerați a fi banii publici. Prin Lege, Fondul de stabilizare fiscală nu face parte din Fondul Consolidat al statului.

Scopul Fondului de Stabilizare Fiscală este de a ajuta la stabilizarea poziției fiscale a statului de la an la an pentru a îmbunătățirea planificării bugetare pe termen lung. În cadrul Legii privind Administrarea Financiară a Fondul de Stabilizare Fiscală admite introducerea modificărilor necesare privind conducere, administrare și plasarea de investiții ale Fondului de Stabilizare Fiscală. Fondul dat își desfășoară activitatea sub conducerea Ministerului de Finanțe care este împuternicit să-l gestioneze, administreze și să investească mijloacele Fondului de stabilizare. Este instituit Comitetul de administrare a investițiilor, care este format din viceministrul de Finanțe, Controlorul și trei funcționari de la Departamentul de Finanțe numit de către ministrul de finanțe. Comitetul de Administrare a Investițiilor oferă recomandări Ministerului Finanțelor privind: respectarea, conducere, administrare și investirea mijloacelor a Fondului de Stabilizare Fiscală. Transferuri către Fondul de Stabilizare Fiscală se face din mijloacele Fondul Consolidat. Transferuri din Fondul de Stabilizare Fiscală se pot face doar cu scopul stabilizării poziției fiscale a statului.

Pentru fiecare an fiscal Ministrul Finanțelor întocmește o dare de seamă financiară a Fondului de Stabilizare Fiscală, arătând: veniturile Fondului, cheltuielile Fondului, situația financiară a Fondului la sfârșitul anului fiscal, și orice informații prevăzute de regulament. Conturile și operațiunile Fondului de Stabilizare Fiscală se audiază anual de către Auditorul General.

În conformitatea cu Legea privind sistemul bugetar și procesul bugetar în Republica Moldova¹, asigurarea echilibrului bugetar este necesar pentru menținerea unei situații macroeconomice stabile a statului, de asemenea legea dată stipulează că proiectului legii bugetare este elaborat și aprobat în baza anuală. În realitate însă, înregistrarea deficitului bugetar nu este o raritate în Moldova.

Este necesar de menționat, că adoptarea echilibrului la nivel multianual prezintă o mai mare flexibilitate pentru guverne în condițiile economice și sociale schimbătoare astfel apare posibilitatea, de atenuare a unora din pericolele interzicerii stricte a contractării împrumutului.

specifies that "total spending over 4 fiscal years must be balanced with the or be in lower that the total revenues for the same period of time ". According to this model, government continues to prepare budget for each fiscal year and to allow recording of the deficit in any of these years, but at the end of four years, as a result, should be recording a balance of budget.

As technique that some states applies for balancing the of theirs budget is- using of Fiscal Stabilization Fund.

Fiscal Stabilization Fund is usually established in order to maintain government revenue constant in situations where sources of revenue can be volatile.

Fiscal Stabilization Fund is established under the direction and control of the Ministry of Finance. So, the money from the Stabilization Fund are considered to be public money. By law, the Fiscal Stabilization Fund is not a part of the Consolidated Fund of the State.

Fiscal Stabilization Fund goal is to help to stabilize the fiscal position of the state from year to year, to improve long-term budget planning. Under the Financial Administration Law on Fiscal Stabilization Fund allows the introduction of necessary changes concerning the management, administration and placement Fiscal Stabilization Fund. This fund operates under the Ministry of Finance that is empowered to manage, administer and invest resources of Stabilization Fund. It is established Investment management committee, which consists of the Deputy Minister of Finance, Controller and three officials from the Department of Finance appointed by the Minister of Finance. Investment Management Committee of the Ministry of Finance provides guidance concerning the: compliance management, administration and investment of funds Fiscal Stabilization Fund. Transfers to Fiscal Stabilization Fund is made from funds of Consolidated Fund. Fiscal Stabilization Fund Transfers may be made only to stabilize the fiscal position of the state.

For each fiscal year, the Minister of Finance prepares a financial report of Fiscal Stabilization Fund, showing: revenues of the Fund, expenses of the Fund, the Fund's financial position at the end of the fiscal year, and any information provided by the regulation. Accounts and of Fiscal Stabilization Fund operations are subjects of control made annually by the General Auditor.

In compliance with the Law on Budget System and Budgetary Process in the Republic of Moldova¹, ensuring of budgetary balance is necessary to maintain a stable macroeconomic situation of the state, this law also stipulates that the project of the budget law is drafted and approved on an annual basis. Actually, however, registration of the budget deficit is not rare in Moldova.

It should be mentioned that the adoption of multi-level balance present to government a greater flexibility in changing economic and social conditions thus appears the opportunity to mitigate some of the dangers of the strict prohibition of the loan.

Conclusion. Jurisdictional differences highlighted in this article are more than simple idiosyncratic details,

Concluzie. Diferențele jurisdicționale evidențiate în acest articol sunt mai mult decât simple detalii idiosincrazice, luate împreună, ele sugerează că legislatorii au fost influențați de înțelegeri divergente și ideologic specifice ale rolului statului în societatea modernă.

Diversificarea accentuată în domeniu legislativ a tehnicilor, procedeele și abordărilor de regulare bugetară aplicate în diferite țări ale lumii, evidențiază existența unei permanente tendințe spre perfecționare și găsirea căii optime de gestionare corectă a resurselor bugetare.

În scopul elaborării a unei metodologii noi, aplicabile în condițiile existente a Republicii Moldova, dezvoltate ca rezultat al perfecționării metodelor (ca modernizarea inovativă totalităților tehnicilor, procedeele și abordărilor) existente pe arena internațională și adoptate la condițiile actuale a economiilor emergente în domeniu bugetar, se recomandă:

- în primul rând măsurarea atingerii sau nu a echilibrului bugetar este necesar să se facă în rezultat a 4 ani consecutivi, după fiecare alegere;

- se recomandă ca după fiecare alegere guvernul să adopte un plan de rambursare graduală a datoriei bugetare.

- din motivul instabilității condițiilor economice se propune crearea unui Fond de Stabilizare bugetar, care va fi finanțat din excedentele bugetar (în faza de avânt economic), iar în caz de recesiune va finanța deficitul.

- pentru menținerea cointeresării a respectării legislației în domeniu echilibrării bugetare se propune ridicarea responsabilității personale a funcționarilor publici și a membrilor guvernului aplicând în caz de încălcare a legislației date sancțiuni restrictive la adresa acestora.

taken together, they suggest that legislators were influenced by divergent understandings and specific ideological role of the state in modern society.

Pronounced diversification in legislative field of the techniques, of processes and approaches of budgetary regulation applied in different countries, highlights the existence of a permanent trend towards improvement and finding of the optimal path of correct management of budgetary resources.

For the development of a new methodology applicable in existing conditions of Moldova, developed as a result of improvement of methods (such as innovative upgrading of totality of techniques, processes and approaches) existing on the international arena and adopted to the current emerging economies in the budgetary area is recommended:

- first of all measurement of achieving budgetary balance or not is necessary to be made as result of 4 consecutive years, after each election;

- it is recommended that after each election the government needs to adopt a gradual budget's debt repayment plan;

- because of economic instability conditions it proposes the establishment of a budget stabilization fund that will be financed from budget surpluses (in the upswing economic phase), and in the case of recession will finance the deficit;

- for maintaining the incentive of compliance with the legislation in the field of balancing the budget is proposed raising personal responsibility of public officials and government members imposing in case of violation of this law restrictive sanctions towards them.

Referințe bibliografice / References

1. Legea privind sistemul bugetar și procesul bugetar nr. 847-XIII din 24.05.96. In: Monitorul Oficial al Republicii Moldova. 1997, nr. 19-20, art. 197.
2. BRAUN, B., JOHNSON, L.E., LEY, R.D. State Revenue Shortfalls: Budget Restraints and Policy Alternatives. In: The American Journal of Economics and Sociology. 1993, vol. 52, no. 4, pp. 385-397.
3. BUCHANAN, James M. *Public Principles of Public Debt: A Defense and Restatement*. Indianapolis: Liberty Fund Inc. 169 p. ISBN 9780865972162.
4. KING-MEADOWS, T., LOWERY, D. The Impact of the Tax Revolt Era State Fiscal Caps: A Research Update. In: Public Budgeting & Finance. 1996, vol. 16, pp. 102-112.
5. WILDAVSKY, A. *How To Limit Government Spending: Or, How a Constitutional Amendment Tying Public Spending to Economic Growth Will Decrease Taxes and Lessen Inflation*. California: University of California Press, 1980. 197 p. ISBN 9780520042278.
6. GRAHAM, Katherine A., PHILLIPS, Susan D., MASLOVE, Allan M. *Urban Governance in Canada: representation, resources and restructuring*. Harcourt Brace, 1998. 306 p. ISBN 9780774733922.
7. BRIETZKE, Paul H. James O. Freedman, Crisis and Legitimacy: The Administrative Process and American Government. In: Valparaiso University Law Review. 1980, vol 14, no. 2, pp. 361-369.
8. STANCIU, Mariana. Guvernare și bugete publice europene în perioada de criză [accesat 20 martie 2013]. Disponibil: <http://www.ceeol.com/aspx/issuedetails.aspx?issueid=d29825f8-b5b3-4271-8b70-d913246c4195&articleId=7e60924f-862d-4fd8-9dde-9609e0149ae7>

Recomandat spre publicare: 30.05.2013