

Dan Drosu Șaguna

Oana Georgiana Molea

Diana Calciu Văduva

Drept financiar public

Ediția 7

- revizuită și adăugită -

La elaborarea cursului a fost avută în vedere legislația internă în domeniul finanțelor publice publicată până la data de 1 ianuarie 2019, corelată cu reglementările europene în materie.



Editura C.H. Beck
București 2019

Cuprins

Abrevieri.....	XIII
-----------------------	-------------

Capitolul I. Introducere în dreptul financiar.....	1
---	----------

Secțiunea 1. Definiția dreptului financiar.....	1
---	---

Secțiunea a 2-a. Locul și importanța dreptului financiar în cadrul dreptului public.....	1
---	---

Secțiunea a 3-a. Relația dintre dreptul financiar și dreptul fiscal.....	2
--	---

Secțiunea a 4-a. Principiile dreptului financiar.....	2
---	---

Secțiunea a 5-a. Izvoarele dreptului financiar.....	4
---	---

Secțiunea a 6-a. Normele dreptului financiar.....	5
---	---

Secțiunea a 7-a. Raporturile de drept financiar.....	6
--	---

Secțiunea a 8-a. Mecanismul economico-financiar.....	8
--	---

Secțiunea a 9-a. Acumularea de capital.....	10
---	----

Secțiunea a 10-a. Banul public.....	11
-------------------------------------	----

Capitolul II. Finanțele publice și moneda.....	13
---	-----------

Secțiunea 1. Finanțele publice – categorie economico-juridică.....	13
--	----

§1. Noțiunea de finanțe publice.....	13
--------------------------------------	----

1.1. Teorii conturate în literatura de specialitate privind finanțele publice.....	14
---	----

1.1.1. Finanțele publice clasice.....	15
---------------------------------------	----

1.1.2. Finanțele publice moderne.....	15
---------------------------------------	----

1.1.3. Finanțele publice contemporane.....	16
--	----

1.2. Finanțele publice ca știință și disciplină juridică.....	16
---	----

§2. Conținutul economic, trăsăturile și funcțiile finanțelor publice.....	17
---	----

2.1. Conținutul economic al finanțelor publice.....	17
---	----

2.2. Trăsăturile finanțelor publice.....	18
--	----

2.3. Funcțiile finanțelor publice.....	19
--	----

2.3.1. Funcția de repartiție.....	19
-----------------------------------	----

2.3.2. Funcția de control.....	20
--------------------------------	----

§3. Structura finanțelor publice.....	20
---------------------------------------	----

Secțiunea a 2-a. Repere istorice ale finanțelor publice românești.....	21
--	----

§1. Aspecte generale.....	21
---------------------------	----

1.1. Sursele de venituri ale statului.....	22
--	----

1.2. Organele fiscale și administrarea veniturilor statului.....	22
--	----

1.3. Regulamentele Organice.....	23
----------------------------------	----

§2. Finanțele publice de la Unirea Principatelor până la Primul Război Mondial.....	24
--	----

2.1. Sistemul fiscal.....	24
---------------------------	----

2.2. Organizarea bugetară.....	24
--------------------------------	----

2.3. Curtea de Conturi.....	25
-----------------------------	----

§3. Finanțele publice între cele două războaie mondiale și în epoca contemporană	25
3.1. Sistemul fiscal	25
3.2. Procedura bugetară	26
Secțiunea a 3-a. Moneda și instrumentele monetare	26
§1. Moneda și funcțiile ei	26
1.1. Noțiune	26
1.2. Funcțiile monedei	27
1.3. Relația bani – monedă	28
§2. Principalele ipoteze asupra momentului apariției monedei	29
2.1. Ipoteza economică	29
2.2. Ipoteza apariției monedei ca etalon de valoare	30
2.3. Ipoteza religioasă	31
2.4. Ipoteza socială	32
2.5. Ipoteza patrimonială	33
§3. Geneza social-economică a monedei	34
§4. Categorii de monede existente în circulația monetară	38
4.1. Principalele categorii de monede	38
4.2. Monede internaționale – DST și ECU	40
§5. Crearea sistemului bănesc al leului	43
5.1. Repere de istorie monetară anterioară apariției monedei naționale	43
5.1.1. Antichitatea	43
5.1.2. Bănăriile statelor feudale românești	45
5.1.3. Ocrotirea juridică a monedei în legiurile românești	47
5.2. Necesitatea social-economică și istorică a monedei naționale	48
5.3. Legea pentru înființarea unui nou sistem monetar și pentru fabricarea monedelor naționale	49
5.4. Evoluția unității monetare a leului	50
§6. Noțiunea și formele circulației monetare	52
§7. Stabilitatea și echilibrul monetar	53
7.1. Puterea de cumpărare a banilor	53
7.2. Stabilitatea monetară	54
7.3. Devalorizarea monetară	56
§8. Inflația monetară	57
8.1. Noțiunea de inflație monetară	57
8.2. Formele de manifestare a inflației	58

Capitolul III. Organele statului cu atribuții și răspunderi în domeniul finanțelor publice..... 61

Capitolul IV. Conceptul de sistem bugetar.....	70
Secțiunea 1. Noțiuni introductive.....	70
Secțiunea a 2-a. Apariția și dezvoltarea bugetului statului român	71
Secțiunea a 3-a. Definiția și importanța sistemului bugetar	75
Secțiunea a 4-a. Natura juridică a sistemului bugetar	78
Secțiunea a 5-a. Conținutul sistemului bugetar	79
§1. Veniturile publice	79

§2. Cheltuielile publice	81
Secțiunea a 6-a. Părțile sistemului bugetar	84
Secțiunea a 7-a. Sistemul bugetar al Uniunii Europene	86
Secțiunea a 8-a. Politica de coeziune a Uniunii Europene 2014-2020	88
Capitolul V. Activitatea bugetară a statului român. Procedura bugetară	91
Secțiunea 1. Noțiunea de procedură bugetară	91
Secțiunea a 2-a. Principiile procedurii bugetare	91
§1. Universalitatea bugetară	92
§2. Echilibrarea bugetului	93
§3. Specializarea bugetară	93
§4. Realitatea bugetară	94
§5. Unitatea bugetară	94
§6. Neafectarea veniturilor bugetare	95
§7. Anualitatea bugetară	95
§8. Unitatea monetară	97
§9. Publicitatea bugetului	97
Secțiunea a 3-a. Elaborarea proiectului sistemului bugetar	97
§1. Elaborarea proiectului bugetului de stat	98
§2. Elaborarea proiectului bugetului asigurărilor sociale de stat	99
§3. Elaborarea proiectelor bugetelor locale	100
3.1. Repartizarea veniturilor și cheltuielilor bugetare între organele centrale și locale de stat	101
3.2. Factorii care contribuie la creșterea cheltuielilor finanțate din bugetele unităților locale	101
3.3. Modificări în structura veniturilor bugetelor locale	101
3.4. Particularități ale întocmirii, aprobării și executării bugetelor locale	102
3.5. Reglementarea actuală a elaborării bugetelor locale în România	103
Secțiunea a 4-a. Aprobarea sistemului bugetar	105
§1. Aprobarea bugetului de stat	105
§2. Aprobarea bugetului asigurărilor sociale de stat	106
§3. Aprobarea bugetelor locale	106
§4. Cuprinsul legilor bugetare anuale	106
Secțiunea a 5-a. Execuția bugetelor	107
§1. Repartizarea pe trimestre a veniturilor și cheltuielilor	107
§2. Execuția de casă bugetară	108
§3. Procedura realizării veniturilor bugetare	109
§4. Procedura efectuării cheltuielilor bugetare	111
Secțiunea a 6-a. Modificarea destinației creditelor bugetare	114
§1. Virările de credite bugetare	115
§2. Transferarea creditelor bugetare	116
§3. Suplimentarea creditelor bugetare	116
§4. Anticiparea creditelor bugetare	117
§5. Blocarea creditelor bugetare	117
§6. Anularea creditelor bugetare	118

Secțiunea a 7-a. Procedura încheierii execuției bugetare	118
§1. Elaborarea și aprobarea contului general anual de execuție	118
Secțiunea a 8-a. Controlul execuției bugetare	120

Capitolul VI. Veniturile publice

Secțiunea 1. Introducere	122
Secțiunea a 2-a. Veniturile ordinare	122
§1. Impozitele	122
§2. Taxele	124
§3. Principalele impozite datorate bugetului de stat	125
3.1. Impozitul pe venit	126
3.1.1. Cotele de impozitare	130
3.2. Taxa pe valoarea adăugată	130
3.3. Accizele	130
3.4. Taxele vamale	131
§4. Principalele impozite și taxe datorate bugetelor locale	131
§5. Contribuțiile sociale	135
5.1. Contribuția de asigurări sociale	135
5.2. Contribuția de asigurare pentru accidente de muncă și boli profesionale	138
§6. Contribuțiile la fondurile speciale extrabugetare	139
6.1. Contribuția la Fondul național unic de asigurări sociale de sănătate	139
6.2. Contribuții la bugetul asigurărilor de șomaj	140
Secțiunea a 3-a. Veniturile extraordinare	141
§1. Împrumuturi acordate din disponibilitățile Trezoreriei Statului	141
§2. Împrumuturi temporare în condițiile art. 69 din Legea nr. 500/2002 și art. 72 din Legea nr. 273/2006	143
§3. Datoria publică	144
§4. Datoria publică guvernamentală	144
4.1. Împrumuturile de stat	144
4.2. Titlurile de stat	195
4.3. Garanțiile guvernamentale	197
4.4. Administrarea datoriei publice guvernamentale	202
§5. Datoria publică locală	205
5.1. Introducere	205
5.2. Împrumuturile publice locale și împrumuturile garantate de autoritățile administrației publice locale	205

Capitolul VII. Sistemul cheltuielilor publice

Secțiunea 1. Noțiunea, rolul și clasificarea cheltuielilor publice	211
§1. Noțiunea de cheltuieli publice	211
§2. Rolul cheltuielilor publice	212
§3. Clasificarea cheltuielilor publice	213
Secțiunea a 2-a. Structura cheltuielilor publice	215
§1. Cheltuieli publice în domeniul social	216

1.1. Cheltuieli publice pentru învățământ. Investiția în „capital uman” ...	217
1.2. Cheltuieli publice pentru sănătate.....	219
1.3. Cheltuielile publice pentru asigurările sociale.....	223
§2. Cheltuieli pentru cercetare-dezvoltare	233
§3. Cheltuieli militare	238
§4. Cheltuielile bugetare pentru funcționarea aparatului de stat.....	242
§5. Cheltuieli publice pentru acțiuni economice.....	243
5.1. Cheltuieli bugetare pentru funcționarea sectorului de stat.....	244
Secțiunea a 3-a. Achizițiile publice.....	244
§1. Reglementarea aplicabilă.....	245
§2. Achizițiile publice.....	246
§3. Definiția contractului de achiziție publică	247
§4. Tipuri de contracte de achiziție publică.....	247
§5. Autorități contractante	248
§6. Domeniu de aplicare. Excepții.....	249
§7. Proceduri de atribuire a contractului de achiziție publică.....	250
7.1. Licitația deschisă	250
7.2. Licitația restrânsă.....	252
7.3. Negocierea competitivă	252
7.4. Dialogul competitiv	253
7.5. Parteneriatul pentru inovare.....	254
7.6. Negocierea fără publicarea prealabilă a unui anunț de participare	255
7.7. Concursul de soluții	255
7.8. Procedura de atribuire aplicabilă în cazul serviciilor sociale și al altor servicii specifice	256
7.9. Procedura simplificată	256
7.10. Achiziția directă.....	257
§8. Estimarea valorii contractului de achiziție publică	258
§9. Împărțirea pe loturi	258
§10. Reguli generale de participare	258
10.1. Impedimente la participare și cazuri de excludere.....	259
10.2. Limitarea participării	260
10.3. Reguli de evitare a conflictului de interese.....	261
§11. Documentația de atribuire a contractului de achiziție publică.....	261
§12. Reguli de publicitate	262
§13. Comunicarea și transmiterea datelor în cadrul procedurilor de atribuire	263
§14. Modalități specifice de atribuire a contractului de achiziție publică.....	263
14.1. Acordul-cadru.....	263
14.2. Sistemul de achiziție dinamic	264
14.3. Licitația electronică	264
§15. Elaborarea ofertei. Ofertele alternative.....	265
§16. Criterii de calificare a candidaților/ofertanților	265
§17. Criteriile de atribuire.....	266
§18. Finalizarea procedurii de atribuire	268
§19. Dosarul de achiziție publică și raportul procedurii	269

§20. Garanția de participare.....	269
§21. Garanția de bună execuție.....	270
§22. Subcontractarea contractului.....	271
§23. Modificarea contractului.....	271
§24. Cazuri speciale de încetare	272
§25. Remediile și căile de atac în materie de atribuire a contractelor.....	272
§26. Agenția Națională pentru Achiziții Publice (ANAP).....	273
Capitolul VIII. Controlul financiar.....	275
Secțiunea 1. Noțiunea, rolul, funcțiile și obiectul controlului financiar.....	275
Secțiunea a 2-a. Reglementarea și formele controlului financiar al execuției bugetare	277
Secțiunea a 3-a. Controlul financiar preventiv	279
§1. Controlul financiar preventiv propriu	282
1.1. Organizarea controlului financiar preventiv propriu	282
1.2. Persoanele care exercită controlul financiar preventiv	282
1.3. Exercițarea controlului financiar preventiv propriu.....	285
1.3.1. Procedura de control	285
1.3.2. Refuzul de viză	286
§2. Controlul financiar preventiv delegat	287
2.1. Organizarea controlului financiar preventiv delegat.....	287
2.2. Persoanele care exercită controlul financiar preventiv delegat.....	287
2.3. Exercițarea controlului financiar preventiv delegat.....	288
2.3.1. Refuzul de viză al controlorului delegat	290
2.3.2. Efectuarea operațiunilor refuzate la viză de către controlul financiar preventiv propriu sau de către controlul financiar preventiv delegat.....	290
§3. Raportul național anual privind controlul preventiv	291
Secțiunea a 4-a. Controlul intern.....	292
Secțiunea a 5-a. Auditul public intern	295
§1. Definiție.....	295
§2. Tipuri de audit	295
§3. Sfera auditului public intern	295
§4. Obiectivele auditului public intern	295
§5. Organizarea auditului public intern în România.....	296
5.1. Comitetul pentru Audit Public Intern (CAPI).....	296
5.2. Unitatea Centrală de Armonizare pentru Auditul Public Intern (UCAAPI)	297
5.3. Compartimentele de audit public intern din entitățile publice.....	298
5.3.1. Organizarea și conducerea compartimentului de audit public intern	298
5.3.2. Obiectivele compartimentului de audit public intern.....	298
5.3.3. Atribuțiile compartimentului de audit public intern.....	299
5.3.4. Auditorii interni	300
5.4. Desfășurarea auditului public intern	302
Secțiunea a 6-a. Curtea de Conturi.....	304
§1. Organizarea și funcționarea Curții de Conturi. Considerații generale	304
1.1. Principii de funcționare	306

1.2. Funcțiile Curții de Conturi	306
1.3. Numirea și statutul personalului	307
1.4. Structura Curții de Conturi și atribuțiile membrilor acesteia	309
1.5. Abateri și sancțiuni	314
§2. Atribuțiile de control ale Curții de Conturi. Considerații generale	315
2.1. Controlul financiar ulterior	317
2.2. Activitatea Curții	320
§3. Atribuțiile jurisdicționale ale Curții de Conturi	321
§4. Atribuții de raportare și avizare ale Curții de Conturi	322
4.1. Rapoartele Curții de Conturi	322
4.2. Atribuții de avizare ale Curții de Conturi	324
4.3. Alte competențe ale Curții de Conturi	324
Secțiunea a 7-a. Curtea de Conturi Europeană	325
Capitolul IX. Răspunderea juridică în domeniul financiar	328
Secțiunea 1. Răspunderea juridică – parte integrantă a răspunderii sociale	328
Secțiunea a 2-a. Noțiunea răspunderii juridice	329
Secțiunea a 3-a. Funcțiile răspunderii juridice	331
Secțiunea a 4-a. Răspunderea penală	331
§1. Infracțiuni în materia finanțelor publice	331
1.1. Infracțiuni săvârșite în legătură cu modul de efectuare a cheltuielilor publice	331
1.2. Infracțiuni săvârșite în legătură cu datoria publică locală	332
1.3. Infracțiuni care pot fi săvârșite de persoane având ca atribuții de serviciu gestiunea patrimoniului public sau cheltuirea banului public	332
1.3.1. Abuzul de încredere	332
1.3.2. Gestiunea frauduloasă	332
1.3.3. Delapidarea	332
1.3.4. Deturnarea de fonduri	333
§2. Infracțiuni în materia asigurărilor sociale	333
Secțiunea a 5-a. Răspunderea contravențională	334
§1. Contravenții în materia finanțelor publice	334
1.1. Contravenții săvârșite în legătură cu modul de efectuare a cheltuielilor publice	334
1.2. Contravenții săvârșite în legătură cu realizarea sau administrarea veniturilor publice și patrimoniului statului sau unităților administrativ-teritoriale	336
1.3. Contravenții săvârșite în legătură cu datoria publică	336
§2. Contravenții în materia raporturilor juridice de trezorerie	336
§3. Contravenții în materie contabilă	337
§4. Contravenții în materia asigurărilor sociale	338
Capitolul X. Moneda unică europeană	341
Secțiunea 1. Etapele constituirii și funcționării Uniunii Europene	341
§1. Scurt istoric al Uniunii Economice și Monetare	341

§2. Uniunea Europeană – formă avansată de integrare economică europeană.....	347
Secțiunea a 2-a. Premisele adoptării monedei unice europene în lumina Tratatului de la Maastricht.....	355
§1. Geneza și elementele de bază ale Tratatului.....	355
§2. Uniunea Economică și Monetară.....	358
§3. Principalele elemente ale Uniunii Economice și Monetare.....	360
3.1. Autoritatea monetară unică.....	360
3.2. Moneda comună.....	361
3.3. Finanțe publice sănătoase și disciplină bugetară strictă.....	361
3.4. Criteriile monetare de convergență.....	363
3.4.1. Rata inflației.....	363
3.4.2. Dobânda pe termen lung.....	364
3.4.3. Rata de schimb.....	364
3.5. Criteriile bugetare de convergență.....	365
3.5.1. Deficite și datorie.....	365
3.5.2. Fără „dominație” („drept seniorial”).....	366
3.6. Critica criteriilor de convergență.....	366
3.6.1. Criterii monetare.....	366
3.6.2. Criterii bugetare.....	367
Secțiunea a 3-a. Euro – moneda unică europeană.....	370
§1. Conceptul și semnificația monedei euro.....	370
§2. Principalele avantaje economice ale monedei unice europene.....	375
2.1. Obiectivele economice ale monedei unice europene.....	378
§3. Costurile și riscurile introducerii monedei unice.....	381
§4. Sistemul European al Băncilor Centrale – (SEBC) baza politicii monetare a UE.....	387
4.1. Obiectivele și sarcinile Sistemului European al Băncilor Centrale. Organizarea Sistemului European al Băncilor Centrale.....	387
4.2. Banca Centrală Europeană (BCE).....	388
4.2.1. Consiliul Guvernatorilor.....	388
4.2.2. Comitetul director.....	388
4.2.3. Funcții monetare și operațiuni desfășurate de Banca Centrală Europeană.....	389
Secțiunea a 4-a. Efectele monedei unice europene asupra economiei mondiale.....	393
§1. Factorii specifici care determină puterea economică și politică a monedei unice, euro.....	393
§2. Factorii specifici care determină stabilitatea monedei unice (euro).....	398
§3. Perspectivele Eurozonei într-o economie mondială.....	403
Bibliografie selectivă.....	407
Index alfabetic.....	411

Capitolul I Introducere în dreptul financiar

Secțiunea 1. Definiția dreptului financiar

1. Reglementarea relațiilor financiare potrivit necesităților, conținutului și cuprinsului finanțelor publice include: constituirea, administrarea, repartizarea și utilizarea fondului bugetar al statului; constituirea, administrarea și utilizarea fondurilor bănești proprii ale instituțiilor publice; constituirea, administrarea, repartizarea și utilizarea fondului de asigurări sociale de stat și a fondului de ajutor de șomaj¹; emisiunea monetară; circulația monetară cu numerar și fără numerar; regimul juridic al valurilor; politica financiară a statului; controlul financiar privind modul de utilizare, administrare și utilizare a banului public și a patrimoniului instituțiilor publice și societăților la care statul este acționar unic sau majoritar; organizarea și funcționarea aparatului financiar, bancar și de credit etc. În îndeplinirea sarcinilor sale, statul reglementează toate aceste relații financiare care, astfel, devin raporturi juridice financiare. Având în vedere obiectul raporturilor juridice financiare, dreptul financiar poate fi **definit** ca fiind format din totalitatea actelor normative care reglementează relațiile de constituire, administrare, repartizare și utilizare a fondurilor bănești ale statului și ale instituțiilor publice, destinate satisfacerii sarcinilor social-economice ale societății.

2. Reglementarea juridică a relațiilor financiare are o însemnătate deosebită, deoarece finanțele publice² participă în mod direct la dezvoltarea economico-socială a societății. Prin intermediul finanțelor publice se asigură constituirea, repartizarea și utilizarea cu eficiență a banului public pentru sporirea producției de mărfuri, dezvoltarea forțelor de producție, promovarea activității de cercetare științifică, dezvoltarea învățământului, culturii și ocrotirii sănătății, protecția socială, protecția ecologică și altele.

Secțiunea a 2-a. Locul și importanța dreptului financiar în cadrul dreptului public

3. Dreptul financiar este o **ramură aparținând eminamente dreptului public**, acea ramură care are în centrul reglementării sale finanțele publice și care se ocupă de reglementarea primară și secundară a tuturor aspectelor care țin de administrarea banului public și evidența patrimoniului statului și instituțiilor publice. Având în vedere că niciun organism statal nu poate funcționa fără resursele financiare necesare

¹ A se vedea art. 1 alin. (2) din Legea nr. 500/2002 privind finanțele publice.

² Pentru o definiție a finanțelor publice, a se vedea Titlul II, Cap. I, Secțiunea I, „Noțiunea de finanțe publice”.

perpetuării și dezvoltării sale, putem afirma că dreptul financiar se numără printre cele mai importante ramuri ale dreptului public. Distincția între dreptul financiar și alte ramuri importante ale dreptului public este dată de caracterul eminentemente practic și implicațiile sociale imediate deosebit de grave care pot apărea în cazul existenței unor disfuncții ale sistemului reglementat de normele juridice financiare. Astfel, dacă discuțiile asupra regimului juridic al administrației de stat, contenciosului administrativ ori asupra regimului constituțional etc. pot avea caracter ideologic și se pot prelungi în dezbateri nesfârșite fără a produce prejudicii imediate, raporturile juridice reglementate de normele dreptului financiar nu pot fi relative sau neclare, întrucât consecințele produse sunt imediate și, adeseori, foarte grave, putând provoca dezechilibre economice, sociale și politice majore.

Secțiunea a 3-a. Relația dintre dreptul financiar și dreptul fiscal

4. Relația dintre dreptul financiar și dreptul fiscal poate fi definită ca o relație de tip parte-întreg. Dreptul fiscal este doar o parte a dreptului financiar, cu precizarea că este cea mai importantă parte, acesta fiind și motivul pentru care, în mod tradițional, dreptul fiscal este studiat separat. Dreptul fiscal tratează aspectele legate de veniturile publice reprezentate de impozite în relația directă cu plătitorii acestora în procesul privind declararea, stabilirea, verificarea și colectarea impozitelor: „Codul de procedură fiscală reglementează drepturile și obligațiile părților din raporturile juridice fiscale privind administrarea creanțelor fiscale datorate bugetului general consolidat, indiferent de autoritatea care le administrează, cu excepția cazului când prin lege se prevede altfel”¹. Veniturile publice reprezintă doar un capitol al dreptului financiar, un capitol care are, însă, în centrul reglementării sale nu doar impozitele, ci și contribuțiile sociale, contribuțiile la fondurile speciale extrabugetare, împrumuturile de stat, veniturile statului din valorificarea proprietăților deținute, veniturile din capital etc. După cum se poate observa, dreptul fiscal are ca obiect de reglementare doar o mică parte dintr-un capitol al dreptului financiar. Importanța dreptului fiscal este, însă, susținută de aspectele economice și implicațiile sociale ale colectării impozitelor și taxelor de la persoane fizice și societăți comerciale, în încercarea de a găsi un sistem echilibrat economic, eficient, dar care să asigure și echitatea socială.

Secțiunea a 4-a. Principiile dreptului financiar

5. Principiile diverselor instituții ale dreptului financiar sunt și principiile dreptului financiar în ansamblul său. Astfel, principiile care stau la baza elaborării, aprobării și executării bugetului de stat, la baza modului de constituire a veniturilor publice ori a modului de efectuare a cheltuielilor statului sunt, în egală măsură, principii directoare ale instituțiilor respective și ale dreptului financiar în ansamblul său. Cu toate acestea, pot fi identificate principii generale ale dreptului financiar, reprezentând idei directoare care stau la baza activității financiare generale a statului.

¹ Art. 2 alin. (1) C.proc.fisc.

6. Legalitatea este un principiu având o consacrare constituțională expresă în art. 137: „Formarea, administrarea, întrebuințarea și controlul resurselor financiare ale statului, ale unităților administrativ-teritoriale și ale instituțiilor publice sunt reglementate prin lege”. Textul legii fundamentale statuează obligativitatea reglementării prin lege a tuturor aspectelor care vizează banul public, principiu extrem de important care exclude posibilitatea reglementării primare a unor instituții fundamentale pentru mersul societății prin acte normative ale executivului. Așa cum rezultă din economia textelor constituționale, banul public face obiectul de reglementare al legii ordinare, ceea ce deschide posibilitatea reglementării primare prin ordonanțe și ordonanțe de urgență. Acest aspect este aparent necriticabil, prin prisma faptului că ordonanțele sunt emise în baza unei legi de abilitare a guvernului care stabilește limite clare de competență în reglementare, iar ulterior adoptării sunt supuse aprobării parlamentului. Cu toate acestea, în practica legislativă se constată, deseori, reglementarea primară, prin ordonanță de guvern, a unor impozite sau taxe datorate diferitelor bugete publice, ordonanțe care ulterior sunt respinse de parlament. Caracterul nereetroactiv al legii de respingere a unei ordonanțe transformă, însă, raporturile juridice născute sub imperiul acelei ordonanțe în raporturi juridice definitive, al căror izvor juridic este o reglementare a unui organ al executivului într-un domeniu rezervat legii ca act juridic al parlamentului. Față de această situație, des întâlnită în practica financiară, ar trebui analizată, *de lege ferenda*, posibilitatea trecerii reglementărilor juridice din domeniul finanțelor publice în sfera legii organice.

7. Planificarea financiară este un principiu având consacrare constituțională expresă. Planificarea financiară este un principiu de logică juridică, nefiind posibilă administrarea finanțelor publice ale unui stat în afara unei planificări financiare, întrucât în procesul de formare, administrare și utilizare a banului public sunt implicate toate instituțiile statului care nu pot funcționa altfel decât pe bază de sarcini precise stabilite pentru intervale de timp clare. Instrumentul juridic care dă viață planificării financiare este „bugetul public național”, așa cum este reglementat de art. 138 din Constituția României. Bugetul public național este format din bugetul de stat, bugetul asigurărilor sociale de stat și bugetele locale și cuprinde previziuni clare privind volumul veniturilor și necesarul cheltuielilor pentru anul financiar următor. Bugetul public național se aprobă, potrivit Constituției, în anul anterior anului financiar în legătură cu care se face planificarea. Planificarea financiară este strictă, suplă și predictibilă: este strictă pentru că planificarea financiară ia forma legii prin legea bugetară anuală, este suplă întrucât legea bugetară anuală poate fi modificată pe parcursul exercițiului financiar în situația în care se constată modificări semnificative în procesul formării și administrării veniturilor statului și este predictibilă întrucât la baza planificării financiare stau rapoarte de specialitate privind evoluția economică și financiară a țării pe termen scurt și mediu, rapoarte privind impactul anumitor măsuri de politică financiară asupra economiei naționale în ansamblul său etc.

8. Verificarea legalității modului de utilizare a banului public. Având în vedere interesul public al modului de utilizare a resurselor financiare ale statului, la a căror constituire contribuie în fapt toți cetățenii, Constituția României a consacrat, la nivel de principiu, necesitatea verificării legalității modului de utilizare a banului

public de către instituțiile publice chemate să administreze averea națională. Astfel, art. 140 arată că modul de formare, administrare și de întreținere a resurselor financiare ale statului și ale sectorului public¹ se realizează de către Curtea de Conturi², organ specializat în acest tip de control, care prezintă anual Parlamentului un raport asupra conturilor de gestiune ale bugetului public național din exercițiul bugetar expirat, cuprinzând și neregulile constatate.

Secțiunea a 5-a. Izvoarele dreptului financiar

9. Izvoarele dreptului financiar sunt alcătuite din totalitatea actelor normative care reglementează raporturile juridice financiare.

În raport de gradul de generalitate sau specificitate, se disting:

- izvoare comune dreptului financiar și altor ramuri de drept;
- izvoare specifice dreptului financiar.

a) **Izvoare ale dreptului financiar, comune cu izvoare ale altor ramuri de drept.** În ierarhia izvoarelor dreptului, primul loc îl ocupă, desigur, legea fundamentală a țării – Constituția. Constituția conține mai multe articole care fac referire expresă la domeniul de reglementare al finanțelor publice: art. 56 „Contribuții financiare”, art. 137 „Sistemul financiar”, art. 138 „Bugetul public național”, art. 139 „Impozite, taxe și alte contribuții”, art. 140 „Curtea de Conturi”. Prevederile constituționale cuprind dispoziții referitoare la elaborarea, aprobarea și executarea bugetului public național și a contului de încheiere a exercițiului bugetar. De asemenea, prin norme constituționale sunt stabilite competențele statului cu privire la gestiunea banului public, sarcini referitoare la controlul execuției bugetare etc.

De asemenea, legile ordinare ale parlamentului, ordonanțele de guvern și ordonanțele de urgență, precum și hotărârile guvernului reprezintă alte izvoare ale dreptului financiar.

b) **Izvoare specifice dreptului financiar.** Astfel de izvoare sunt considerate actele normative care cuprind dispoziții referitoare exclusiv la sfera finanțelor publice. Între acestea cităm:

10. Legea nr. 500/2002 privind finanțele publice (M.Of. nr. 597 din 13 august 2002), care definește sfera de cuprindere a finanțelor publice, și anume: elaborarea, aprobarea și executia bugetului public național, stabilirea și perceperea impozitelor, taxelor și altor venituri ale statului, utilizarea mijloacelor financiare ale organelor puterii legislative, judecătorești și executive, ca și controlul modului de folosire a mijloacelor materiale și bănești aparținând instituțiilor publice, regiilor autonome, precum și a capitalului social investit de stat în societățile comerciale. În lege este precizată aria de cuprindere a instituțiilor publice, respectiv Președinția României, Guvernul, ministerele, celelalte organe ale administrației de stat, precum și instituțiile

¹ Prin noțiunea „sector public” înțelegem atât instituțiile finanțate majoritar sau integral din venituri extrabugetare, cât și întreprinderile la care statul sau o unitate administrativ-teritorială este acționar unic sau acționar majoritar.

² Organizarea și funcționarea Curții de Conturi a României este reglementată prin Legea nr. 94/1992, republicată (M.Of. nr. 238 din 3 aprilie 2014).