

Cuprins

Abrevieri.....	11
----------------	----

PARTEA I

INTRODUCERE ÎN STUDIUL DREPTULUI FINANTELOR PUBLICE	13
--	-----------

TITLUL I. CONSIDERAȚII GENERALE PRIVIND FINANȚELE ȘI DREPTUL FINANTELOR PUBLICE.....	15
---	-----------

Capitolul I. Noțiunea de finanțe	15
Secțiunea I. Concept și evoluție	15
Secțiunea a II-a. Evoluția finanțelor publice	17
Secțiunea a III-a. Finanțele publice în contemporaneitate.....	20
Capitolul II. Finanțele publice	23
Secțiunea I. Definirea și caracteristicile finanțelor publice	23
Secțiunea a II-a. Structura finanțelor publice	26
Secțiunea a III-a. Funcțiile finanțelor publice	28
Capitolul III. Organismele statale implicate în activitatea financiară	32
Secțiunea I. Implicarea statului în activitățile economico-sociale.....	32
Secțiunea a II-a. Activitatea financiară a statului	33
Secțiunea a III-a. Aparatul financiar al statului	35
Secțiunea a IV-a. Consiliul fiscal	36
Secțiunea a V-a. Ministerul Finanțelor Publice	37
Secțiunea a VI-a. Agenția Națională de Administrare Fiscală (ANAF).....	43
Secțiunea a VII-a. Comitetul Național pentru Stabilitate Financiară (CNSF).....	46
Secțiunea a VIII-a. Trezoreria publică.....	48

TITLUL II. DREPTUL FINANTELOR PUBLICE.....	50
---	-----------

Capitolul I. Dreptul financiar și dreptul fiscal	50
Secțiunea I. Știința finanțelor publice.....	50
Secțiunea a II-a. Izvoarele dreptului finanțelor publice.....	53
Capitolul II. Dreptul finanțelor publice – ramură distinctă în sistemul dreptului.....	60
Secțiunea I. Obiectul dreptului finanțelor publice	60
Secțiunea a II-a. Definiția dreptului finanțelor publice	61
Secțiunea a III-a. Aplicarea legislației finanțelor publice în timp, în spațiu și asupra persoanelor	61
Secțiunea a IV-a. Raporturile juridice reglementate de dreptul finanțelor publice	63
Secțiunea a V-a. Locul dreptului finanțelor publice în sistemul dreptului	65
Secțiunea a VI-a. Legătura și delimitarea dreptului finanțelor publice cu/de alte ramuri de drept.....	66

PARTEA A II-A**FINANȚELE PUBLICE NAȚIONALE 69****TITLUL I. SISTEMUL BUGETAR 71**

Capitolul I. Considerații generale 71

Secțiunea I. Bugetul – concept și evoluție istorică 71

Secțiunea a II-a. Bugetul public național (sistemul bugetar). Definiție și importanță 74

Capitolul II. Conținutul și cuprinsul bugetului public național 78

Secțiunea I. Conținutul bugetului 78

Secțiunea a II-a. Cuprinsul bugetului 83

Capitolul III. Bugetul statului 85

Secțiunea I. Considerații generale privind bugetul statului 85

Secțiunea a II-a. Natura juridică a bugetului statului 87

Secțiunea a III-a. Dreptul bugetar și principiile aplicării lui 90

Secțiunea a IV-a. Clasificația bugetară a veniturilor și cheltuielilor 96

TITLUL II. PROCESUL BUGETAR (PROCEDURA BUGETARĂ) 98

Capitolul I. Considerații preliminare 98

Secțiunea I. Activitatea bugetară a statului 98

Secțiunea a II-a. Conceptul de proces bugetar și conținutul său. Categoriile de persoane și organe implicate 99

Capitolul II. Procedura elaborării proiectului de buget 103

Secțiunea I. Considerații prealabile 103

Secțiunea a II-a. Elaborarea indicatorilor macroeconomici 104

Secțiunea a III-a. Scrisoarea-cadru și îndrumările metodologice ale Ministerului Finanțelor Publice 104

Secțiunea a IV-a. Formularea propunerilor bugetare de către ordonatorii principali de credite 107

Secțiunea a V-a. Întocmirea proiectului de buget în sistem piramidal. Proiectele ministerelor, ale celorlalte organe centrale de stat și/sau ale instituțiilor publice 107

Secțiunea a VI-a. Rolul Ministerului Finanțelor Publice în elaborarea proiectului bugetului de stat 109

Secțiunea a VII-a. Însușirea proiectului de buget de către Guvern 111

Secțiunea a VIII-a. Trimiterea la Parlament, de către Guvern, a proiectului bugetului de stat spre aprobare și adoptare 111

Capitolul III. Aprobarea bugetului și adoptarea Legii bugetare anuale 113

Secțiunea I. Examinarea bugetului de către Parlament 113

Secțiunea a II-a. Dezbaterea și aprobarea bugetului statului de către Parlament 114

Secțiunea a III-a. Conținutul și cuprinsul legii bugetare anuale 114

Secțiunea a IV-a. Soluțiile aplicabile în cazul în care bugetul nu poate fi adoptat în termenul legal 115

Capitolul IV. Execuția bugetară (executarea bugetului).....	117
Secțiunea I. Considerații preliminare	117
Secțiunea a II-a. Procedura execuției bugetare.....	117
Secțiunea a III-a. Execuția de casă a bugetului	120
Secțiunea a IV-a. Evidența execuției bugetare	120
Capitolul V. Încheierea exercițiului financiar și controlul execuției bugetare	122
Secțiunea I. Încheierea exercițiului bugetar.....	122
Secțiunea a II-a. Controlul execuției bugetare.....	123
Capitolul VI. Răspunderea juridică antrenată de nerespectarea regulilor procedurii bugetare	124
Secțiunea I. Considerații preliminare	124
Secțiunea a II-a. Formele răspunderii juridice.....	124
TITLUL III. ÎMPRUMUTUL PUBLIC	126
Capitolul I. Sistemul creditelor.....	126
Secțiunea I. Noțiunea de credit.....	126
Secțiunea a II-a. Funcțiile, rolul și condițiile creditelor	127
Secțiunea a III-a. Clasificarea creditelor	129
Secțiunea a IV-a. Creditul bancar.....	130
Capitolul II. Împrumutul public.....	132
Secțiunea I. Conceptul de credit public sau împrumut public	132
Secțiunea a II-a. Contractarea împrumutului public.....	133
Capitolul III. Împrumutul public intern.....	135
Capitolul IV. Creditul public extern și organizațiile financiare internaționale.....	141
Secțiunea I. Preliminarii	141
Secțiunea a II-a. Sistemul financiar-bancar internațional	142
Secțiunea a III-a. Fondul Monetar Internațional.....	143
Secțiunea a IV-a. Banca Mondială	145
Secțiunea a V-a. Alte instituții financiar-bancare internaționale	147
Secțiunea a VI-a. Aspecte recente ale relației României cu instituțiile financiar-bancare internaționale	150
Capitolul V. Datoria publică.....	155
Secțiunea I. Datoria publică. Concept și evoluții recente	155
Secțiunea a II-a. Administrarea datoriei publice guvernamentale	159
Secțiunea a III-a. Rambursarea datoriei publice.....	161
Secțiunea a IV-a. Noul regim juridic al datoriei publice în România.....	162
Secțiunea a V-a. Reglementarea și controlul relațiilor de credit	167
Capitolul VI. Sistemul cheltuielilor publice	169
Secțiunea I. Noțiunea și conținutul cheltuielilor publice.....	169
Secțiunea a II-a. Cheltuielile bugetare – clasificare și conținut.....	170
Secțiunea a III-a. Structura cheltuielilor bugetare	178
Secțiunea a IV-a. Efectuarea cheltuielilor bugetare. Creditele sau alocațiile bugetare	179

TITLUL IV. CONTROLUL FINANCIAR ȘI FRAUDA FISCALĂ	184
Capitolul I. Controlul financiar și auditul financiar	184
Secțiunea I. Noțiunea de control financiar	184
Secțiunea a II-a. Funcțiile și rolul controlului financiar	185
Secțiunea a III-a. Formele controlului financiar	186
Secțiunea a IV-a. Auditul public intern	193
Secțiunea a V-a. Metodele controlului financiar	195
Secțiunea a VI-a. Procedura controlului financiar	196
Capitolul II. Organele de control financiar	198
Secțiunea I. Controlul exercitat de Ministerul Finanțelor Publice și de Agenția Națională de Administrare Fiscală	198
Secțiunea a II-a. Controlul exercitat de Curtea de Conturi	209
Capitolul III. Evaziunea fiscală și fraudă fiscală	222
Secțiunea I. Concepte. Privire generală asupra fenomenului evazionist	222
Secțiunea a II-a. Combaterea evaziunii fiscale și a fraudei fiscale	234
PARTEA A III-A	
FINANȚELE PUBLICE LOCALE	247
TITLUL I. CONSIDERAȚII GENERALE PRIVIND FINANȚELE PUBLICE LOCALE	249
Capitolul I. Introducere	249
Capitolul II. Aspecte de drept comparat privind autonomia financiară a colectivităților locale	251
Secțiunea I. Considerații generale	251
Secțiunea a II-a. Elemente ale finanțelor publice locale în alte state	256
Capitolul III. Finanțele publice locale și dreptul european	267
TITLUL II. BUGETELE LOCALE	274
Capitolul I. Considerații introductive	274
Capitolul II. Procedura bugetară locală	279
Secțiunea I. Elaborarea proiectului bugetului local	279
Secțiunea a II-a. Aprobarea proiectului bugetului local	280
Secțiunea a III-a. Execuția bugetelor locale	282
Secțiunea a IV-a. Încheierea execuției bugetare locale	283
Capitolul III. Veniturile bugetelor locale	284
Capitolul IV. Cheltuielile bugetelor locale	294
TITLUL III. ÎMPRUMUTUL PUBLIC LOCAL. DATORIA PUBLICĂ LOCALĂ	295
Capitolul I. Împrumutul public local	295
Capitolul II. Datoria publică locală	297

PARTEA A IV-A	
FINANȚELE ASIGURĂRILOR SOCIALE	303
TITLUL I. CONSIDERAȚII GENERALE	305
Capitolul I. Asigurările sociale. Concept și evoluție	305
Capitolul II. Asigurările sociale și asistența socială	307
Capitolul III. Asigurări sociale publice și private.....	311
Secțiunea I. Asigurările private de sănătate.....	311
Secțiunea a II-a. Asigurările de pensii private.....	315
TITLUL II. BUGETUL ASIGURĂRILOR SOCIALE DE STAT	323
Capitolul I. Introducere.....	323
Capitolul II. Veniturile bugetului asigurărilor sociale de stat.....	327
Capitolul III. Cheltuielile bugetului asigurărilor sociale de stat.....	337
Capitolul IV. Bugetul asigurărilor pentru accidente de muncă și boli profesionale.....	339
Capitolul V. Bugetul asigurărilor pentru șomaj.....	342
Capitolul VI. Contribuția asigurătorie pentru muncă	345
TITLUL III. SISTEMUL PUBLIC DE ASIGURĂRI SOCIALE DE SĂNĂTATE	346
Capitolul I. Fondul Național Unic de Asigurări de Sănătate	346
Capitolul II. Probleme juridice privind contribuțiile de asigurări sociale de sănătate	354
Capitolul III. Contribuția pentru concedii și indemnizații de asigurări sociale de sănătate	372
TITLUL IV. NOI REGULI PRIVIND CONTRIBUȚIILE SOCIALE OBLIGATORII ÎN CAZUL PERSOANELOR FIZICE CARE REALIZEAZĂ VENITURI DIN ROMÂNIA ȘI DINTR-UN ALT STAT	375
PARTEA A V-A	
FINANȚELE PUBLICE ALE UNIUNII EUROPENE.....	377
TITLUL I. CONSIDERAȚII GENERALE PRIVIND FINANȚELE PUBLICE ALE UNIUNII EUROPENE.....	379
Capitolul I. Preliminarii.....	379
Capitolul II. Cadrul juridic general al finanțelor Uniunii Europene.....	381
TITLUL II. BUGETUL GENERAL AL UNIUNII EUROPENE.....	383
Capitolul I. Principiile generale care susțin bugetul Uniunii Europene	383

Capitolul II. Procedura bugetară.....	389
Capitolul III. Conținutul bugetului general al Uniunii Europene.....	392
Secțiunea I. Considerații privind veniturile și cheltuielile bugetului Uniunii Europene.....	392
Capitolul IV. Frauda la bugetul Uniunii Europene.....	407
Capitolul V. Perspectivele bugetului Uniunii Europene pentru perioada 2014-2020.....	411
Secțiunea I. Observații generale	411
Secțiunea a II-a. Bugetul Uniunii Europene pentru anul 2016.....	414
Bibliografie.....	425

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 Parlament¹. Banca Națională a României colaborează cu Ministerul Finanțelor Publice în vederea stabilirii indicatorilor macroeconomici în baza cărora se va elabora proiectul anual de buget².

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 Parlament³.

¹ 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.

² 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.

³ 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 înaintea 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 ordonatorii 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 Guvernului¹.

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 credite² estimează un produs

¹ 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].

² 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, 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 precedent¹. *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.². Pentru *evaluarea cheltuielilor bugetare* este utilizată cel mai frecvent metoda denumită *cvasiautomatică*, care constă în reportarea – în mod automat – a cuantumului cheltuielilor din anul precedent, cu excepția cheltuielilor pentru care se cer modificări temeinic motivate³.

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 *înscrierea* 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 Publice⁴.

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

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

³ A se vedea R. Muzellec, *op. cit.*, p. 218.

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