

CUPRINS

CAPITOLUL I.

NOȚIUNI INTRODUCTIVE PRIVIND FINANȚELE PUBLICE

OBIECTIVE DE ÎNVĂȚARE	11
CONȚINUT CURS	
1.1. Conceptul și evoluția finanțelor publice.....	11
1.2. Dreptul financiar – ramura sistemului de drept public.....	13
1.3. Izvoarele dreptului financiar.....	15
1.4. Normele juridice de drept financiar.....	18
1.5. Raporturile juridice de drept financiar.....	22
1.6. Aparatul financiar al statului.....	24
1.7. Instituții și autorități competente în domeniul finanțelor publice	26
PROBLEME DE REZOLVAT	28
ÎNTREBĂRI DE AUTOEVALUARE	29

CAPITOLUL II.

BUGETUL STATULUI ȘI PROCEDURA BUGETARĂ (DREPTUL BUGETAR)

OBIECTIVE DE ÎNVĂȚARE	32
CONȚINUT CURS	
2.1. Considerații introductive privind apariția, evoluția și importanța bugetului de stat. Definiția și natura juridică a bugetului de stat	32
2.2. Principiile bugetare	34
2.3. Procesul bugetar.....	42
2.3.1. Procedura elaborării bugetului de stat.....	43
2.3.2. Aprobarea și adoptarea bugetului de stat	45
2.3.3. Execuția anuală a bugetului de stat	46
2.3.3.1. Execuția părții de venituri a bugetului statului.....	48
2.3.3.2. Execuția părții de cheltuieli a bugetului statului	50
2.3.4. Execuția de casă a bugetului de stat	53
2.3.5. Evidența execuției bugetului de stat și încheierea exercițiului bugetar	55
2.3.6. Controlul execuției bugetare	57
PROBLEME DE REZOLVAT	59
ÎNTREBĂRI DE AUTOEVALUARE	59

CAPITOLUL III.

CHELTUIELILE BUGETULUI DE STAT

OBIECTIVE DE ÎNVĂȚARE	64
CONȚINUT CURS	
3.1. Noțiunea și rolul cheltuielilor bugetului de stat. Factorii care determină creșterea cheltuielilor publice	64
3.2. Clasificarea cheltuielilor bugetare	66
3.2.1. Cheltuielile pentru acțiuni social-culturale.....	66

3.2.1.1. Cheltuielile bugetare pentru învățământ	67
3.2.1.2. Cheltuieli bugetare pentru sănătate	68
3.2.1.3. Cheltuieli pentru asistență și protecție socială.....	70
3.2.1.4. Cheltuielile bugetare pentru cultură și artă	70
3.2.2. Cheltuieli bugetare pentru obiective și acțiuni economice, pentru protecția mediului și pentru cercetare-dezvoltare.....	71
3.2.3. Cheltuieli bugetare pentru autoritățile publice și pentru apărare	72
PROBLEME DE REZOLVAT.....	73
ÎNTREBĂRI DE AUTOEVALUARE.....	73

CAPITOLUL IV. BUGETELE UNITĂȚILOR ADMINISTRATIV-TERITORIALE (BUGETELE LOCALE)

OBIECTIVE DE ÎNVĂȚARE.....	75
CONȚINUT CURS	
4.1. Finanțele publice locale în contextul autonomiei financiare a unităților administrativ-teritoriale	75
4.2. Conținutul bugetelor locale.....	77
4.3. Procedura elaborării, aprobării și execuției bugetelor locale	82
4.3.1. Procedura elaborării proiectelor bugetelor locale	82
4.3.2. Aprobarea bugetelor locale.....	85
4.3.3. Execuția bugetelor locale	87
PROBLEME DE REZOLVAT.....	88
ÎNTREBĂRI DE AUTOEVALUARE.....	88

CAPITOLUL V. BUGETUL ASIGURĂRILOR SOCIALE DE STAT

OBIECTIVE DE ÎNVĂȚARE.....	91
CONȚINUT CURS	
5.1. Necesitatea și evoluția asigurărilor sociale de stat	91
5.2. Cheltuielile bugetului asigurărilor sociale de stat	95
5.3. Veniturile bugetului asigurărilor sociale de stat	100
5.4. Procedura bugetului asigurărilor sociale de stat	102
PROBLEME DE REZOLVAT.....	107
ÎNTREBĂRI DE AUTOEVALUARE.....	108

CAPITOLUL VI. ÎMPRUMUTURILE DE STAT (CREDITUL PUBLIC)

OBIECTIVE DE ÎNVĂȚARE.....	111
CONȚINUT CURS	
6.1. Noțiuni generale ale împrumutului (creditului public). Funcțiile și rolul creditului.....	111
6.2. Aspecte privind categoriile de credite	115

6.3. Datoria publică	117
6.4. Definiția și trăsăturile împrumutului de stat	119
6.5. Competențele și responsabilitățile pentru emiterea împrumuturilor de stat	121
6.6. Împrumuturile de stat interne și garanțiile de stat pentru împrumuturi interne	121
6.7. Împrumuturile externe de stat și garantate de stat	124
PROBLEME DE REZOLVAT.....	127
ÎNTREBĂRI DE AUTOEVALUARE.....	127

CAPITOLUL VII. TEORIA GENERALĂ A IMPOZITELOR ȘI TAXELOR (DREPTUL FISCAL)

OBIECTIVE DE ÎNVĂȚARE.....	130
CONȚINUT CURS	

7.1. Scurt istoric privind apariția impozitelor și a impunerii. Evoluția fiscalității în epoca modernă	130
7.2. Definiția și trăsăturile impozitelor	137
7.3. Definiția și trăsăturile taxelor	139
7.4. Definiția și trăsăturile contribuției	141
7.5. Clasificarea impozitelor și taxelor	142
7.6. Noțiuni specifice impozitelor și taxelor	143
7.7. Natura juridică a impozitelor și taxelor	145
7.8. Individualizarea creanțelor bugetare prin titlu de creanță bugetară (fiscală)	146
7.8.1. Definiția și trăsăturile titlului de creanță bugetară	146
7.8.2. Constituirea titlului de creanță bugetară	148
7.8.3. Clasificarea titlurilor de creanță bugetară	149
7.9. Soluționarea contestațiilor formulate împotriva actelor administrativ fiscale (jurisdicția fiscală)	152
7.10. Modificarea obligațiilor fiscale anuale	157
7.11. Stingerea creanțelor fiscale	158
7.11.1. Stingerea creanțelor fiscale prin plată	159
7.11.2. Stingerea creanțelor fiscale prin compensare	162
7.11.3. Insolvabilitatea (scăderea)	164
7.11.4. Anularea	166
7.11.5. Prescripția	167
7.12. Executarea silită a creanțelor bugetare	169
7.12.1. Considerații generale privind executarea silită. Formele procedurale necesare declanșării și desfășurării executării silită	169
7.12.2. Măsurile asigurătorii	176
7.12.3. Modalitățile de executare silită a creanțelor bugetare	177
7.12.3.1. Executarea silită a creanțelor bugetare prin poprire	177
7.12.3.2. Executarea silită a creanțelor bugetare prin urmărirea bunurilor mobile	180
7.12.3.3. Executarea silită a creanțelor bugetare prin urmărirea bunurilor imobile	183
7.12.3.4. Executarea silită a altor bunuri	185
7.12.3.5. Valorificarea bunurilor	185
7.12.3.6. Cheltuielile de executare silită	189

7.12.3.7. Procedura eliberării și distribuirii sumelor realizate prin executarea silită.....	190
7.12.3.8. Contestația la executarea silită.....	192
PROBLEME DE REZOLVAT.....	194
ÎNTREBĂRI DE AUTOEVALUARE.....	195

CAPITOLUL VIII. CONTROLUL FINANCIAR

OBIECTIVE DE ÎNVĂȚARE.....	199
CONȚINUT CURS	
8.1. Conceptul, funcțiile și rolul controlului financiar. Forme de realizare.....	199
8.2. Controlul financiar preventiv.....	203
8.2.1. Controlul financiar preventiv propriu.....	205
8.2.2. Controlul financiar preventiv delegat.....	209
8.2.3. Controlul intern.....	213
8.2.4. Auditul public intern.....	214
8.3. Instituții care realizează controlul financiar.....	216
8.3.1. Agenția Națională de Administrare Fiscală.....	216
8.3.2. Curtea de Conturi.....	219
8.3.2.1. Natura juridică a Curții de Conturi a României. Scurt istoric.....	220
8.3.2.2. Organizarea și funcționarea Curții de Conturi.....	221
PROBLEME DE REZOLVAT.....	225
ÎNTREBĂRI DE AUTOEVALUARE.....	225
BIBLIOGRAFIE.....	229

CAPITOLUL I. NOȚIUNI INTRODUCTIVE PRIVIND FINANȚELE PUBLICE

OBIECTIVE DE ÎNVĂȚARE

După studiul acestui capitol veți putea:

- a. Să definiți noțiunile fundamentale cu care operează dreptul financiar;
- b. Să înțelegeți tipurile de norme juridice de drept financiar;
- c. Să identificați raporturile juridice de drept financiar
- d. Să analizați izvoarele dreptului financiar

CONȚINUT CURS

1.1. Conceptul și evoluția finanțelor publice

Cuvântul „finanțe” s-a răspândit în Franța în urmă cu două secole, având înțelesul de bani și venituri publice destinate cheltuielilor statului. Acest concept s-a format și a evoluat din limba latină, din expresia „financia pecuniaria”, care însemna a încheia o tranzacție patrimonială prin plata unei sume de bani.

Actualmente, finanțele reprezintă instrumentul prin intermediul căruia statul și celelalte colectivități publice asigură fondurile bănești necesare dezvoltării economiei naționale, realizării acțiunilor social culturale, funcționării organelor de stat și apărării țării.

Finanțele sau relațiile financiare sunt relații cu caracter economic care apar în expresie bănească, în procesul de mobilizare și repartizare a resurselor necesare statului, respectiv în procesul repartiției produsului intern brut, în strânsă legătură cu îndeplinirea funcțiilor și sarcinilor statului.

Relațiile financiare au un puternic caracter economic. Ele apar în formă bănească întrucât și procesul de producție și de circulație a bunurilor, repartiția produsului social și a venitului național, evaluarea avuției naționale, precum și relațiile de schimb, de retribuție a muncii sau relațiile dintre agenții economici, dintre aceștia și populație ori dintre grupuri ale populației, se exprimă cu ajutorul banilor, în cadrul unor relații bănești.

Noțiunea de finanțe sau de relații financiare nu poate fi confundată cu cea de bani. Astfel, în timp ce banii reprezintă o marfă specială, desprinsă

din masa celorlalte mărfuri, îndeplinind funcția de echivalent general, sfera finanțelor este mai redusă decât cea a relațiilor bănești. Finanțele, care apar într-adevăr ca relații bănești, nu reprezintă altceva decât relații de constituire și repartizare a unor fonduri bănești. Altfel spus, sfera finanțelor cuprinde numai relațiile bănești care exprimă un transfer de valoare nu și pe cele care reflectă o schimbare a formelor valorii.

Este însă absolut imperativ ca noțiunea finanțelor publice să fie asociată statului, unităților sale administrativ teritoriale sau cu alte instituții de drept public, fiind intim legate de resursele, cheltuielile și împrumuturile acestora¹.

Relațiile financiare se realizează în cadrul unei activități complexe desfășurate de organele de stat și agenții economici, denumită **activitate financiară**.

În acest context, activitatea financiară se poate defini ca fiind ansamblul actelor și operațiunilor efectuate, precum și a metodelor și mijloacelor folosite de organele de stat în vederea constituirii, repartizării și utilizării fondului de dezvoltare economico-socială și a fondului de consum.

Din punctul de vedere al obiectivelor urmărite, activitatea financiară se desfășoară pe două planuri:

- activitatea financiară proprie, având ca obiective constituirea, repartizarea și utilizarea fondurilor bănești specifice fiecărui organ de stat și agent economic în parte;
- activitatea financiară generală, având ca obiectiv mobilizarea, repartizarea și utilizarea fondurilor bănești necesare satisfacerii intereselor generale ale societății și care angrenează toate organele de stat.

Activitatea financiară se desfășoară în cadrul fiecărui palier al sistemului financiar, remarcându-se ca forme specifice activitatea financiară a agenților economici, activitatea bugetară, activitatea bancară, activitatea financiară în domeniul asigurărilor etc.

O formă aparte de activitate financiară care nu are ca obiect constituirea, repartizarea și utilizarea fondurilor bănești ci constatarea modului în care se respectă în cadrul acestui proces disciplina financiară, o reprezintă activitatea de control financiar.

Realizarea activității financiare are loc prin acte și operațiuni specifice fiecărei forme în parte (acte juridice normative sau individuale, operațiuni de încasări și plăți, de finanțare bugetară, de creditare etc.), precum și prin utilizarea anumitor metode și mijloace.

¹ Mircea Ștefan Minea, Cosmin Flavius Costaș, *Dreptul finanțelor publice*, Editura Universul Juridic, București, 2011, p. 21.

1.2. Dreptul financiar – ramura sistemului de drept public

Pentru ca o societate organizată ca stat să existe și să funcționeze eficient, au fost impuse reguli de conduită, norme obligatorii pentru toți membrii săi, cu alte cuvinte, a luat naștere dreptul.

Iar a cerceta dreptul, presupune a pătrunde înlăuntrul său, a sesiza legăturile care-i conferă stabilitate.

Dreptul reprezintă așadar, în general, ansamblul regulilor de conduită, instituite sau sancționate de stat, care exprimă voința poporului ridicată la rang de lege, a căror aplicare se realizează de bunăvoie datorită conștiinței civice a cetățenilor sau, la nevoie, prin forța coercitivă a statului.

Dreptul românesc reprezintă un ansamblu sistematizat de norme juridice, împărțit în mai multe ramuri, constituite după specificul relațiilor sociale, care impun un complex de norme cu caracter asemănător, dar și cu note caracteristice.

Tradițional, vorbim despre o clasificare făcută încă de jurisconsultii romani în drept public – *jus publicum*, care se referă la organizarea statului - și drept privat – *jus privatum*, care se referă la interesul fiecăruia.

Distincția între cele două categorii se face în funcție de interesul ocrotit prin norma de drept; atunci când acest interes este relativ la viața cetății, suntem în sfera dreptului public, iar când norma de drept este privitoare la individ, ne aflăm în domeniul dreptului privat

Împărțirea dreptului în drept public și drept privat, de la început a dat naștere la discuții, dar a rezistat timpului, mai mult, această clasificare a fost reluată de doctrina de după revoluția franceză, care a așezat la baza dreptului public noțiunea de suveranitate.

Dreptul public cuprinde normele juridice care privesc statul, colectivitățile publice și raporturile lor cu persoanele particulare atunci când aceste raporturi privesc prerogativele subiectelor de drept public.

Dreptul public este dominat de interesul general, în acest cadru reglementându-se relațiile sociale din domeniul puterii publice, distribuirea competențelor în stat, organizarea puterii la nivel central și local, motiv pentru care raporturile juridice de drept public prevalează voința statului, a colectivităților publice. Dreptul public cuprinde mai multe ramuri de drept și anume: dreptul constituțional, dreptul internațional public, dreptul administrativ, dreptul financiar, etc.

Dreptul privat cuprinde normele juridice aplicabile persoanelor particulare fizice sau juridice și raporturilor dintre ele, reglementând relațiile sociale patrimoniale și nepatrimoniale la care participă particularii. Dreptul privat cuprinde dreptul civil, dreptul comercial, etc.

Distincția dintre dreptul public și dreptul privat nu se poate, însă, face într-un mod foarte strict, existând zone unde aceste două ramuri se

întrepătrund. Și dreptul public și dreptul privat sunt părți ale aceluiași sistem de drept, având atât trăsături comune cât și trăsături distincte. În timp, pe fondul unei profunde evoluții sociale se produc schimbări în conținutul și forma dreptului ducând la apariția unor noi discipline de drept care au atât trăsături corespunzătoare dreptului public cât și dreptului privat dar și elemente comune, datorită complexității relațiilor sociale pe care le reglementează și care nu pot fi strict încadrate într-o anumită categorie.

În contextul existenței celor două mari diviziuni ale dreptului, ramura dreptului financiar face parte incontestabil din dreptul public întrucât, asemănător celorlalte ramuri de drept public, cuprinde norme juridice instituite în scopul satisfacerii unor interese generale, publice, și nu particulare, ca în cazul dreptului privat. Este motivul pentru care numeroși autori au subliniat și demonstrat „imperativul financiar public”, ca expresie a necesităților de constituire și întrebuințare a fondurilor bănești destinate întreținerii și activității organelor de stat, instituțiilor și serviciilor publice. În scopul împlinirii acestor necesități publice, reglementarea juridică a procedeeleor și mijloacelor financiare este instituită în regim juridic de drept public².

Reglementarea juridică a relațiilor financiare are o însemnătate deosebită întrucât finanțele publice participă în mod direct la dezvoltarea economico-socială a societății. Finanțele publice asigură, printre altele, constituirea, repartizarea și utilizarea cu eficiență a banului public pentru sporirea producției de mărfuri, dezvoltarea forțelor de producție, dezvoltarea învățământului și a ocrotirii sănătății, protecției sociale, protecției ecologice etc.

Drept urmare, normele juridice de natură financiară au un rol important, putând constitui un factor stabilizator atât prin condițiile în care este realizată repartiția produsului social pentru formarea veniturilor publice, cât și prin procesul complex de distribuire a acestor venituri pentru acoperirea echilibrată și echitabilă a nevoilor publice ce se vădesc a fi considerabile în condițiile actuale de împlinire a dezideratului înfăptuirii unei economii de piață funcționale.

În acest context, **dreptul financiar poate fi definit** ca fiind format din totalitatea actelor normative care reglementează relațiile de constituire, repartizare și utilizare a fondurilor bănești ale statului, colectivităților locale și instituțiilor publice, în interesul realizării scopurilor social-economice ale societății³.

² Ioan Gliga, *Drept Financiar Public*, Editura Humanitas, București, 1998, p. 30; Mircea Ștefan Minea, Cosmin Flavius Costaș, *op.cit.*, p. 19.

³ În același sens, a se vedea Dan Drosu Șaguna, *Drept financiar*, Editura Universul Juridic, București, 2017, p. 1; Ioan Condor, *Drept financiar și fiscal român*, Editura Fundației „România de Măine”, București, 2002, p. 21; Mircea Ștefan Minea, *op.cit.*, p. 36.