

Simona Gherghina

Drept financiar public

Ediția 3

- revizuită și adăugită -



Editura C.H. Beck
București 2022

Cuprins

Abrevieri.....	XV
----------------	----

Capitolul I. Dreptul financiar public. Obiect. Izvoare. Norme.

Noțiunea de fonduri publice.....	1
Secțiunea 1. Obiectul de studiu al Dreptului financiar public.	
Rațiunea unor reguli diferite de cele aplicabile banilor privați.....	1
§1. Obiectul Dreptului financiar public	1
§2. Denumirea disciplinei: Drept financiar public.....	2
§3. Etimologie.....	3
§4. Rațiunea structurării unei set complex de reglementări aplicabile fondurilor publice	4
Secțiunea a 2-a. Tipologii ale finanțelor publice	7
§1. Finanțele publice clasice	7
§2. Finanțele publice moderne.....	9
Secțiunea a 3-a. Separarea puterii financiare.....	11
Secțiunea a 4-a. Raporturi juridice, norme, izvoare.....	14
§1. Raporturile juridice supuse dreptului financiar public.....	14
§2. Normele de drept financiar public	15
§3. Izvoarele dreptului financiar public. Reglementările naționale și europene.....	15
3.1. Reglementările naționale	16
3.2. Reglementările europene	17
§4. Legile incidente în materia finanțelor publice – legi ordinare	18
Secțiunea a 5-a. Noțiunea de fonduri publice. Criteriile de identificare a fondurilor publice	21
§1. O definiție legală incompletă. Limitele perspectivei economice	21
§2. Perspectiva juridică. Criteriul principal și criteriile secundare de identificare a fondurilor publice.....	24
Capitolul II. Bugetele publice. Ordonatorii de credite bugetare.....	29
Secțiunea 1. Bugetul public. Noțiune. Sistemul unitar de bugete publice	29
§1. Noțiunea de buget public	29
§2. Sistemul unitar de bugete publice	30
§3. Regula preeminenței bugetului de stat.....	34
§4. Bugete funcționale.....	35
Secțiunea a 2-a. Structura bugetelor publice.....	37
§1. Structura generală	37
§2. Soldul bugetar.....	39
§3. Structura bugetului local.....	42

Secțiunea a 3-a. Componenta bugetelor publice.....	43
§1. Categorii de venituri publice.....	43
1.1. Veniturile bugetare ordinare.....	44
1.2. Distincția taxe fiscale – taxe nefiscale.....	49
1.3. Veniturile extrabugetare.....	51
1.4. Veniturile bugetare extraordinare.....	53
§2. Categorii de cheltuieli publice.....	54
Secțiunea a 4-a. Ordonatorii de credite bugetare.....	54
§1. Noțiune.....	54
§2. Categorii de ordonatori de credite bugetare.....	56
§3. Delegarea atribuțiilor de ordonator de credite bugetare.....	57
Secțiunea a 5-a. Procedura bugetară.....	58

Capitolul III. Principiile bugetare..... 59

Secțiunea 1. Reglementare. Distincția dintre principiile politicii fiscal-bugetare și principiile procedurii bugetare.....	59
Secțiunea a 2-a. Principiile bugetare. Principii comune bugetelor centrale și bugetelor locale.....	61
§1. Principiul unității bugetare.....	62
1.1. Excepție aparentă de la principiul unității bugetare.....	66
§2. Principiul universalității bugetare.....	67
2.1. Principiul necompensării.....	68
2.2. Principiul neafectării veniturilor bugetare.....	69
2.3. Excepții de la principiul neafectării veniturilor bugetare.....	69
§3. Principiul anualității.....	71
3.1. Excepții aparente de la principiul anualității.....	74
3.2. Excepții propriu-zise de la principiul anualității.....	76
§4. Principiul specializării bugetare.....	79
4.1. Excepția de la principiul specializării bugetare. Fondul de rezervă bugetară.....	80
4.1.1. Fondul de rezervă bugetară la dispoziția Guvernului.....	81
4.1.2. Fondul de rezervă bugetară constituit la nivelul bugetelor locale.....	83
§5. Principiul publicității.....	84
§6. Principiul unității monetare.....	90
§7. Principiul echilibrului bugetar.....	91
7.1. Principiul echilibrului bugetar în cazul bugetului de stat.....	92
7.2. Principiul echilibrului bugetar în cazul bugetelor locale.....	99
Secțiunea a 3-a. Principii specifice bugetelor locale.....	103
§1. Principiul solidarității.....	103
§2. Principiul autonomiei financiare locale.....	105
§3. Principiul proporționalității.....	109
§4. Principiul consultării.....	110

Capitolul IV. Elaborarea proiectelor bugetelor publice.....	111
Secțiunea 1. Elaborarea proiectului bugetului de stat și a proiectului bugetului asigurărilor sociale de stat	111
§1. Stabilirea Cadrului bugetar pe termen mediu	112
1.1. Previziunile macroeconomice și bugetare (cadrul macroeconomic)	113
1.2. Strategia fiscal-bugetară și legea de aprobare a plafoanelor unor indicatori ai cadrului fiscal-bugetar.....	114
§2. Metodologia de elaborare a bugetului. Scrisoarea-cadru.....	115
§3. Elaborarea proiectelor de bugete publice.....	116
§4. Transmiterea proiectelor de bugete la Parlament.....	117
§5. Calendarul bugetar în anii în care au loc alegeri parlamentare generale	118
§6. Observații generale privind elaborarea proiectelor de bugete centrale	119
Secțiunea a 2-a. Elaborarea proiectului bugetului local.....	120
Capitolul V. Aprobarea bugetelor publice	124
Secțiunea 1. Aprobarea bugetului de stat și a bugetului asigurărilor sociale de stat.....	124
§1. Limitele formulării de amendamente la proiectele de bugete în cadrul dezbaterilor parlamentare	124
§2. Procedura de aprobare a bugetului de stat și a bugetului asigurărilor sociale de stat.....	126
§3. Categoriile de bugete aprobate prin lege. Aprobarea bugetelor instituțiilor publice.....	128
§4. Autorizarea bugetară în cazul neaprobării în termen a bugetelor centrale	130
Secțiunea a 2-a. Aprobarea bugetului local	133
§1. Competența aprobării bugetului local. Calendarul aprobării	133
§2. Autorizarea bugetară în cazul neadoptării în termen a bugetului local sau a bugetului de stat	134
§3. Comunicarea bugetului local adoptat către autoritățile publice centrale ...	135
Capitolul VI. Adoptarea actelor normative cu impact bugetar.....	137
Secțiunea 1. Evaluarea impactului bugetar al actelor normative/măsurilor/politicilor.....	137
Secțiunea a 2-a. Consecințele nerespectării obligațiilor legate de evaluarea impactului bugetar al proiectelor de acte normative.....	140
Secțiunea a 3-a. Coordonatele constatării neconstituționalității actelor normative cu impact bugetar. Art. 138 alin. (5) din Constituție	141
§1. Ipoteza: aprobarea unei cheltuieli bugetare	142
§2. Condiția prealabilă: stabilirea sursei de finanțare	144
2.1. Momentul identificării existenței sursei de finanțare.....	144
2.2. Modalitatea de indicare a sursei de finanțare.....	145
2.3. Calitatea informațiilor de a reprezenta o indicare credibilă a sursei de finanțare.....	146
2.3.1. Caracterul de noutate al cheltuielii	146
2.3.2. Determinarea bugetului de referință și a stadiului adoptării sale	149

2.3.3. Determinarea aptitudinii sursei de finanțare de a acoperi cheltuielile noi adoptate	150
---	-----

Secțiunea a 4-a. Determinarea constituționalității actelor normative prin care se diminuează veniturile bugetare	151
---	-----

Capitolul VII. Transferuri între bugetele publice 152

Secțiunea 1. Categori de transferuri între bugetele publice	152
---	-----

Secțiunea a 2-a. Transferuri de la bugetul de stat către bugetul asigurărilor sociale de stat	153
--	-----

Secțiunea a 3-a. Transferuri de la bugetul de stat la bugetele locale	154
---	-----

§1. Cote defalcate din impozitul pe venit	154
---	-----

1.1. Suspendarea transferurilor automate de cote defalcate din impozitul pe venit	158
--	-----

1.2. Retragerea fondurilor alocate din cota defalcată din impozitul pe venit	158
---	-----

§2. Cote și sume defalcate din unele venituri ale bugetului de stat (TVA) pentru cheltuieli specifice și pentru echilibrarea bugetelor locale	159
--	-----

2.1. Destinații generice ale sumelor transferate	159
--	-----

2.2. Alocarea pe destinații a sumelor transferate bugetelor locale.....	160
---	-----

2.3. Natura juridică a deciziilor de distribuie a sumelor pentru echilibre. Sancțiunea nerespectării criteriilor.....	167
--	-----

2.4. Echilibrarea bugetelor locale și principiul autonomiei locale.....	168
---	-----

2.5. Alte destinații.....	168
---------------------------	-----

§3. Transferuri consolidabile pentru bugetele locale	169
--	-----

§4. Programe naționale de finanțare din bugetul de stat a investițiilor publice locale.....	170
--	-----

§5. Fondul de rezervă al Guvernului	171
---	-----

§6. Fondul de intervenție la dispoziția Guvernului.....	171
---	-----

Capitolul VIII. Execuția bugetară..... 172

Secțiunea 1. Noțiune. Operațiuni principale	172
---	-----

Secțiunea a 2-a. Limite valorice anuale privind cheltuielile	173
--	-----

§1. Creditul de angajament	173
----------------------------------	-----

§2. Creditul bugetar	175
----------------------------	-----

§3. Absența obligației de a utiliza creditele de angajament și creditele bugetare	176
--	-----

Secțiunea a 3-a. Repartizarea pe trimestre a veniturilor și cheltuielilor	177
---	-----

Secțiunea a 4-a. Execuția de casă	179
---	-----

Secțiunea a 5-a. Deschiderea de credite bugetare	182
--	-----

Secțiunea a 6-a. Etapele efectuării cheltuielilor.....	183
--	-----

§1. Angajarea cheltuielilor.....	184
----------------------------------	-----

1.1. Noțiune. Angajamentul.....	184
---------------------------------	-----

1.2. Angajamentul legal. Categori de acte juridice.....	185
---	-----

1.2.1. Angajamentul legal în cazul bugetelor centrale	185
---	-----

1.2.2. Angajamentul legal în cazul bugetelor locale	187
---	-----

1.3. Relația dintre angajamentul legal și creditul de angajament, respectiv creditul bugetar	188
1.4. Încheierea contractelor.....	190
1.5. Limitări ale încheierii/emiterii angajamentelor legale.....	193
1.5.1. Limitarea generală. Principiul specialității capacității de folosință.....	193
1.5.2. Limitarea specială. Arierate	193
1.6. Modificarea contractului în vederea corelării obligațiilor de plată cu creditele bugetare	196
1.7. Competența angajării cheltuielilor.....	197
§2. Lichidarea cheltuielilor	198
2.1. Condiția suspensivă legală.....	198
2.2. Excepție – Plata în avans	198
§3. Ordonanțarea.....	201
§4. Plata	202
4.1. Verificarea documentelor justificative.....	202
4.2. Limitări legale ale efectuării plății.....	203
§5. Principiul separării atribuțiilor în efectuarea cheltuielilor din fonduri publice.....	204
Capitolul IX. Finanțarea investițiilor publice	208
Secțiunea 1. Considerații generale privind investițiile publice.	
Reglementare. Noțiune	208
Secțiunea a 2-a. Modalități de finanțare a investițiilor publice.....	211
§1. Investiții finanțate din fonduri publice.....	211
§2. Finanțarea investițiilor publice din fonduri private.....	214
§3. Reflectarea în bugetele publice a obligațiilor născute din contractele prin care se realizează investiții publice cu finanțare privată	217
Capitolul X. Criza financiară și insolvența unităților administrativ-teritoriale.....	220
Secțiunea 1. Criza financiară	221
§1. Condițiile pentru declararea crizei financiare	221
§2. Declanșarea procedurii de criză financiară	222
§3. Planul de redresare financiară.....	223
§4. Încetarea situației de criză financiară.....	224
Secțiunea a 2-a. Insolvența unității administrativ-teritoriale	224
§1. Condițiile pentru declararea insolvenței	224
§2. Deschiderea procedurii insolvenței.....	225
§3. Planul de redresare. Suspendarea calității de ordonator principal de credite	225
§4. Închiderea procedurii insolvenței.....	226
Capitolul XI. Ajutorul de stat.....	228
Secțiunea 1. Noțiune. Reglementare.....	228
Secțiunea a 2-a. Condițiile cumulative pentru existența ajutorului de stat	230
§1. Intervenție a statului sau prin utilizarea fondurilor (resurselor) publice.....	230

§2. Existența unui avantaj economic acordat unui sau mai multor operatori economici pe care aceștia nu l-ar fi obținut în condițiile normale ale pieței.....	232
§3. Caracterul selectiv al măsurii.....	232
§4. Efectul asupra schimburilor comerciale derulate între statele membre ale Uniunii Europene	233
Secțiunea a 3-a. Reglementarea ajutorului de stat în dreptul român	234
Secțiunea a 4-a. Categoriile de ajutoare de stat	234
§1. Ajutoare de stat compatibile	235
Secțiunea a 5-a. Notificarea ajutorului de stat. Ajutorul ilegal sau utilizat abuziv. Recuperarea ajutorului de stat	236
§1. Notificarea ajutorului de stat.....	236
§2. Ajutorul de stat ilegal sau utilizat abuziv.....	237
§3. Recuperarea ajutorului de stat.....	237
Capitolul XII. Modificarea bugetelor publice.....	239
Secțiunea 1. Modalități de modificare a bugetelor publice.....	239
Secțiunea a 2-a. Rectificarea bugetelor publice.....	240
§1. Obiectul rectificării.....	240
§2. Rectificarea bugetelor.....	242
2.1. Cazurile de rectificare a bugetelor	242
2.2. Procedura rectificării. Rectificarea bugetului de stat și a bugetului asigurărilor sociale de stat.....	243
2.2.1. Rectificarea bugetelor locale	244
Secțiunea a 3-a. Rectificări generate de adoptarea actelor normative cu impact bugetar.....	245
§1. Limitări ale adoptării anumitor categorii de acte normative	247
Secțiunea a 4-a. Virarea creditelor bugetare și a creditelor de angajament	248
§1. Limite ale modificării bugetelor publice prin virarea de credite.....	248
1.1. Majorarea cheltuielilor de personal	248
1.2. Virarea creditelor de angajament sau bugetare alocate cheltuielilor de personal către alte destinații de cheltuieli.....	250
1.3. Virarea creditelor de angajament sau bugetare alocate cheltuielilor de investiții către alte destinații de cheltuieli	250
§2. Virarea creditelor bugetare și a creditelor de angajament.....	251
2.1. Virarea creditelor bugetare și a creditelor de angajament în bugetele centrale.....	251
2.2. Virarea creditelor bugetare și a creditelor de angajament în bugetele locale.....	252
Capitolul XIII. Încheierea execuției bugetare	253
Secțiunea 1. Efectele încheierii exercițiului bugetar.....	253
§1. Încetarea autorizării bugetare anuale	253
1.1. Excepții.....	254
§2. Încasările și plățile aparțin bugetului anului în care au loc	254

Secțiunea a 2-a. Elaborarea și aprobarea Contului de încheiere a execuției bugetare	255
§1. Elaborarea și aprobarea Contului de încheiere a execuției bugetare pentru bugetul de stat și bugetul asigurărilor sociale de stat.....	255
§2. Elaborarea și aprobarea Contului de încheiere a execuției bugetare pentru bugetul local	257
Capitolul XIV. Datoria publică. Aspecte generale.....	258
Secțiunea 1. Împrumuturile ca venituri extraordinare	258
§1. Alte categorii de venituri extraordinare	259
Secțiunea a 2-a. Relația între veniturile extraordinare și datoria publică	260
Secțiunea a 3-a. Reglementarea datoriei publice	262
Secțiunea a 4-a. Datoria publică. Noțiune. Tipologie.....	263
Secțiunea a 5-a. Formele datoriei publice.....	265
Secțiunea a 6-a. Elementele caracteristice ale obligațiilor de natura datoriei publice	266
Secțiunea a 7-a. Scopul asumării datoriei publice	267
Secțiunea a 8-a. Părțile raporturilor juridice ce iau naștere în cadrul contractării datoriei publice	268
§1. Debitorii obligațiilor de natura datoriei publice.....	268
§2. Creditorii obligațiilor de natura datoriei publice.....	268
§3. Debitori garantați (în beneficiul cărora sunt emise garanțiile publice).....	269
Secțiunea a 9-a. Natura juridică a contractului de împrumut public și a celui de garanție publică.....	270
Secțiunea a 10-a. Limitările aplicabile asumării obligațiilor de natura datoriei publice	274
§1. Limitări stabilite la nivel național	274
§2. Limitări stabilite la nivelul Uniunii Europene	275
Capitolul XV. Datoria publică guvernamentală	278
Secțiunea 1. Asumarea și administrarea datoriei publice guvernamentale. Atribuții	278
§1. Excepție	279
Secțiunea a 2-a. Scopul asumării datoriei publice guvernamentale.....	279
§1. Subîmprumuturi.....	280
Secțiunea a 3-a. Contractarea datoriei publice.....	281
Secțiunea a 4-a. Limitele asumării datoriei publice guvernamentale. Plafonul anual pentru emiterea de garanții de stat.....	282
Secțiunea a 5-a. Instrumentele datoriei publice guvernamentale.....	283
§1. Titlurile datoriei publice guvernamentale directe	283
1.1. Titlurile de stat.....	284
1.2. Contractele de împrumut	286
1.3. Plasamentul privat	287
1.4. Contracte asimilate împrumuturilor.....	287
§2. Titlurile datoriei publice guvernamentale garantate. Garanții de stat	290
2.1. Emitenții garanțiilor de stat	290

2.2. Beneficiarii garanțiilor de stat.....	291
2.3. Tipologia garanțiilor de stat. Garanții individuale și sisteme de garanții.....	292
2.4. Obligațiile garantului. Fideiusiune sau garanție autonomă.....	293
2.5. Scrisoarea de confort	295
2.6. Garanția publică – contract sau act administrativ unilateral?	296
2.7. Ajutorul de stat în materia garanțiilor publice	297
2.8. Fondul de risc	299
Secțiunea a 6-a. Executarea obligațiilor de natura datoriei publice guvernamentale. Autorizarea bugetară permanentă. Serviciul datoriei publice	300
Secțiunea a 7-a. Operațiuni de administrare a riscurilor aferente datoriei publice	302
Secțiunea a 8-a. Evidența și raportarea datoriei publice	302
§1. Registrele datoriei publice	302
§2. Raportul anual privind datoria publică. Contul general al datoriei publice	303
Capitolul XVI. Datoria publică locală	304
Secțiunea 1. Noțiunea de datorie publică locală	304
Secțiunea a 2-a. Calitatea de debitor al datoriei publice locale	306
Secțiunea a 3-a. Scopul contractării datoriei publice locale	307
Secțiunea a 4-a. Creditorii obligațiilor de natura datoriei publice locale.....	308
Secțiunea a 5-a. Plafoanele de îndatorare locală.....	312
Secțiunea a 6-a. Condiții financiare pentru asumarea obligațiilor de natura datoriei publice	315
Secțiunea a 7-a. Titlurile datoriei publice locale	316
§1. Titlurile datoriei publice locale directe	316
1.1. Titluri de valoare	317
1.2. Contracte de împrumut	317
1.3. Contracte asimilate împrumuturilor.....	317
§2. Titlurile datoriei publice locale garantate	318
2.1. Garantarea prin venituri	318
2.2. Avalizarea biletelor la ordin	319
§3. Beneficiarii garanțiilor locale	320
§4. Fondul de risc	322
Secțiunea a 8-a. Contractarea datoriei publice locale	322
Secțiunea a 9-a. Executarea obligațiilor de natura datoriei publice locale	323
Secțiunea a 10-a. Raportarea și publicitatea obligațiilor decurgând din datoria publică locală.....	323
§1. Obligații de înregistrare	323
§2. Obligații de publicitate.....	324
§3. Obligații de raportare și transmitere de documente	324
Secțiunea a 11-a. Controlul execuției datoriei publice locale	325

Capitolul XVII. Finanțări rambursabile contractate de la instituții financiare internaționale și Uniunea Europeană	327
Secțiunea 1. Instituțiile financiare internaționale. Considerații generale.....	327
Secțiunea a 2-a. Fondul Monetar Internațional.....	328
Secțiunea a 3-a. Banca Mondială.....	330
Secțiunea a 4-a. Banca Europeană pentru Reconstrucție și Dezvoltare. Banca Europeană de Investiții	331
Secțiunea a 5-a. Împrumuturi de la Uniunea Europeană în cadrul Mecanismului de asistență financiară pentru balanțele de plăți.....	331
Capitolul XVIII. Controlul financiar public	334
Secțiunea 1. Controlul financiar public. Noțiuni, obiect, obiective	334
Secțiunea a 2-a. Controlul financiar preventiv	338
§1. Obiectul și obiectivele controlului financiar preventiv. Forme	338
1.1. Controlul preventiv propriu	338
1.2. Controlul preventiv delegat	339
§2. Rezultatul controlului financiar preventiv	339
§3. Auditul public intern.....	340
Secțiunea a 3-a. Auditul public extern exercitat de Curtea de Conturi.....	341
§1. Autonomia Curții de Conturi în exercitarea funcției de control	341
§2. Entitățile supuse controlului Curții de Conturi	342
§3. Auditul extern realizat de Curtea de Conturi	343
3.1. Auditul financiar al conturilor anuale de execuție a bugetelor publice	344
3.2. Auditul performanței. Obiectivele auditului	344
3.3. Auditul de conformitate. Obiectivele auditului	344
§4. Rezultatul auditului. Măsurile ce pot fi dispuse de Curtea de Conturi	345
Bibliografie.....	349

Capitolul I

Dreptul financiar public. Obiect. Izvoare. Norme. Noțiunea de fonduri publice

Secțiunea 1. Obiectul de studiu al Dreptului financiar public. Rațiunea unor reguli diferite de cele aplicabile banilor privați

§1. Obiectul Dreptului financiar public

Ansamblul normelor juridice care reglementează obținerea, administrarea și utilizarea fondurilor publice, precum și controlul acestor operațiuni de obținere, administrare și utilizare a fondurilor publice, constituie nucleul principal al unei ramuri distincte a **dreptului public**.

Deoarece sunt un element esențial al exercitării funcțiilor autorităților publice¹, în egală măsură la nivelurile central și local ale administrației publice, banii colectați și utilizați pentru a asigura exercitarea acestor funcții și deci, chiar funcționarea autorităților și instituțiilor publice, sunt supuși unor reglementări specifice.

Rațiunea pentru care colectarea și cheltuirea sumelor de bani necesare funcționării statului, în sensul cel mai larg al acestui concept², sunt supuse unui regim juridic distinct, diferit de cel aplicabil banilor aflați în patrimoniul persoanelor private, este dată în principal de **sursa istorică a acestor bani**, și anume contribuțiile impuse cetățenilor. Prin plata recurentă a acestor contribuții bănești la constituirea fondurilor publice, cetățenii asigură în mod constant o sursă de bani care permite funcționarea statului prin îndeplinirea funcțiilor sale, începând cu cele clasice, esențiale – apărarea vieții și a bunurilor, asigurarea unui sistem de justiție – și continuând cu funcțiile dezvoltate ulterior, cum ar fi sistemele publice de educație, de sănătate, de protecție socială, de asigurare a unor drepturi economice și sociale. În egală măsură, prin plata acestor sume cetățenii dobândesc și dreptul de a aproba și verifica modul de colectare și utilizare a acestor sume de bani, drept pe care îl exercită în limitele stabilite prin Constituție.

¹ Potrivit profesorului Michel Bouvier, finanțele publice reprezintă *nucleul dur și substanța puterilor politice*, cărora le determină forța și evoluția – M. Bouvier, M.-C. Esclassan, J.-P. Lassale, *Finances publiques*, ed. a 15-a, LGDJ, lextenso, 2016, p. 21-22. O astfel de afirmație nu este deloc surprinzătoare, acum mai bine de optzeci de ani Maurice Hauriou spunea că *finanțele publice sunt elementul cel mai important al administrației*, în sensul său de *choses publiques, res publica*, deci de administrație publică realizată în interesul public, al celor guvernați – M. Hauriou, *Précis de droit administratif et de droit public*, Sirey, Paris, 1933, ed. a 12-a, p. 962.

² În acest sens larg, includem în noțiunea de stat atât autoritățile și instituțiile publice centrale, cât și pe cele locale, organizate la nivelul unităților administrativ-teritoriale.

Pornind de la realitatea că statul nu ar putea funcționa, nu și-ar putea îndeplini funcțiile, fără banii colectați pentru acest scop din cele mai diverse surse, dreptul financiar public s-a dezvoltat ca o sumă de mecanisme juridice ce permit cetățenilor să aibă sub control activitatea financiară a statului, activitate ce reprezintă ansamblul acțiunilor realizate prin colectarea și utilizarea de bani de către autoritățile publice.

Deși disciplina juridică având ca obiect de studiu diferitele aspecte ale obținerii, administrării și utilizării fondurilor publice¹ are puțin peste o sută de ani², obiectul său de studiu a evoluat, în sensul de a include tot mai multe aspecte legate de:

(i) utilizările complexe ale fondurilor publice, inclusiv în cadrul interacțiunilor dintre sectorul public și sectorul privat (cum ar fi achizițiile publice, ajutorul de stat, aspectele financiare ale funcționării întreprinderilor publice, finanțarea serviciilor publice),

(ii) modalitățile moderne de contractare și administrare a datoriei publice, supuse într-o măsură din ce în ce mai mare normelor de drept privat, precum și de

(iii) finanțarea investițiilor publice, inclusiv din resurse private, prin contracte de concesiune sau de parteneriat public-privat.

§2. Denumirea disciplinei: Drept financiar public

În ciuda acestui obiect de studiu relativ constant, respectiv administrarea banilor publici, denumirea utilizată pentru desemnarea acestei ramuri de drept nu este aceeași la toți autorii. Astfel, în facultățile de drept din România este studiat *Dreptul financiar public*³, dar și *Dreptul finanțelor publice*⁴ sau *Dreptul financiar*⁵.

¹ „*Fluxurile de bani publici*”, conform profesorului Martin Collet – M. Collet, *Finances publiques*, LGDJ lextenso éditions, 2016, p. 15.

² Pentru o trecere în revistă a acestei istorii, a se vedea R. Pellet, *Droit financier public*. Monnaies, Banques centrales, Dettes publiques, P.U.F. Thémis droit, 2014 (denumit în continuare DFP 1), p. 4-27; S. Damarey, *Droit public financier*, Dalloz, 2018, p. 5-21.

³ D.D. Șaguna, D. Șova, *Drept financiar public*, ed. 1, Ed. C.H. Beck, București, 2007, denumire menținută și în edițiile următoare; D.D. Șaguna, *Drept financiar public*, Ed. C.H. Beck, București, 2011; M.A. Rațiu, *Drept financiar public. Drept bugetar*, Ed. C.H. Beck, București, 2013; S. Gherghina, *Drept financiar public. Datoria publică. Finanțarea investițiilor publice*, Ed. C.H. Beck, București, 2013; A. Famu-Moca, C.D. Popa, *Drept financiar public*, Ed. Universul Juridic, București, 2012.

⁴ I. Gliga, *Dreptul finanțelor publice*, Ed. Didactică și Pedagogică, București, 1992; I. Condor, *Dreptul finanțelor publice*, Ed. Fundației România de Măine, București, 2006; M.Ș. Minea, C.F. Costăș, *Dreptul finanțelor publice*, Vol. I. Drept financiar, Ed. Universul Juridic, București, 2011; I. Lazăr, *Dreptul finanțelor publice*, Vol. I. Drept bugetar, Ed. Universul Juridic, București, 2013.

⁵ D.D. Șaguna, *Tratat de drept financiar și fiscal*, Ed. All Beck, București, 2001; D.D. Șaguna, *Drept financiar și fiscal*, Ed. All Beck, București, 2003; E. Bălan, *Drept financiar*, Ed. All Beck, București, 2004, denumire menținută și în edițiile următoare; A. Drăgoi, *Curs universitar de drept financiar*, Ed. Universității „1 Decembrie 1918”, Alba Iulia, 2005; R. Postolache, *Drept financiar*, Ed. C.H. Beck, București, 2009; V. Roș, *Drept financiar*, Ed. All Beck, București, 2005 și edițiile următoare; N.C. Anitei, *Drept financiar*, Ed. Universul Juridic, București, 2011; C.F. Costăș, M.Ș. Minea, *Drept financiar*, Ed. Uni-

Variația denumirii disciplinei juridice nu este însoțită însă de o variație semnificativă a domeniului de studiu și, deci, a normelor juridice și instituțiilor avute în vedere. În linii generale, această disciplină juridică având ca obiect principal de studiu fondurile publice acoperă aspectele legate de: (i) sursele de constituire a fondurilor publice, (ii) planificarea și administrarea acestora prin intermediul bugetelor publice, (iii) controlul operațiunilor de obținere, administrare și utilizare a fondurilor publice, precum și de (iv) datoria publică.

Considerăm că denumirea de *Drept financiar public* este cea mai potrivită pentru a exprima obiectul principal de studiu al acestei discipline juridice, și anume fondurile publice, dar și dezvoltările pe care această disciplină le-a înregistrat în ultima jumătate de secol, prin înglobarea unor aspecte specifice legate de administrarea fondurilor publice, cum ar fi cele privind datoria publică, garanțiile publice, achizițiile publice, finanțarea privată a investițiilor publice, ajutorul de stat, finanțarea serviciilor publice.

Mai mult, în practica juridică internațională și în mediul academic juridic denumirea *Drept financiar* s-a consolidat în timp ca subramură a dreptului afacerilor, aparținând dreptului privat, reunind normele juridice aplicabile organizării și funcționării piețelor financiare și piețelor de valori mobiliare, precum și tranzacțiilor realizate între participanții la aceste piețe¹.

De asemenea, denumirea *Dreptul finanțelor publice* indică o limitare a domeniului de studiu al disciplinei exclusiv la normele juridice ce reglementează aspectele aparținând structurii clasice a disciplinei economice denumite *Finanțe publice*: moneda și politica monetară, fenomenele monetare, bugetele publice, datoria publică și controlul (auditul) financiar public, nesurprinzând toate elementele de ordin juridic specifice administrării fondurilor publice.

§3. Etimologie

În limba latină, cuvântul *finis* însemna *sfârșit, termen, încetare*, iar în limbajul juridic acesta era folosit în sensul de *sfârșit al unei operațiuni care presupunea executarea unei obligații de plată*, acest sfârșit fiind de regulă marcat de *efectuarea plății unei sume de bani*. Pornind de la acest din urmă sens, din cuvântul *finis* s-au dezvoltat ulterior mai multe expresii desemnând operațiunea de plată a unei sume de bani, cum ar fi *financia pecuniaria*².

versul Juridic, București, 2015; C.F. Costas, *Drept financiar*, Ed. Universul Juridic, București, 2019 și edițiile anterioare; I.M. Costea, *Drept financiar. Note de curs*, Ed. Hamangiu, București, 2019 și edițiile anterioare.

¹ E.g. T. Bonneau, P. Pailler, A.C. Rouaud, A. Tehrani, G. Vabres, *Droit financier*, LGDJ, 2017; A.D. Merville, *Droit financier*, Gualino, 2018; J. Benjamin, *Financial Law*, Oxford University Press, 2008; G. Walker, R. Purves, *Financial Services Law*, Oxford University Press, 2018.

² G. Jèze, *Cours élémentaire de science des finances et de législation financière française*, Ed. Giard, Paris, 1931, p. 2.

În ciuda consolidării în timp a acestui sens al termenului *financia* la singular¹, în limba franceză la plural termenul *finances* a început să desemneze ansamblul veniturilor și cheltuielilor destinate acoperirii sarcinilor statului². Ulterior, sensul primar al termenului *finanțe publice* a rămas să desemneze toate veniturile statului, doar prin extensie și în mod secundar putând include nu numai obținerea, ci și administrarea și cheltuirea veniturilor publice³.

§4. Rațiunea structurării unei set complex de reglementări aplicabile fondurilor publice

Statul, în accepțiunea cea mai largă a termenului, incluzând și autoritățile locale, nu poate funcționa fără a cheltui resurse financiare pentru a-și îndeplini funcțiile, fie că este vorba despre plata salariilor (inclusiv impozitele și contribuțiile aferente) angajaților săi sau de dobândirea de bunuri, lucrări sau servicii necesare îndeplinirii atribuțiilor⁴ diverselor autorități publice și instituții publice, de realizarea de investiții în bunuri de utilitate publică sau în organizarea și finanțarea serviciilor publice.

Prin urmare, dacă avem în vedere că funcționarea statului, sesizabilă prin rezultatele concrete ale îndeplinirii funcțiilor sale, este cea care îi determină existența legitimă, este evident că această funcționare nu este posibilă în absența resurselor financiare necesare. În consecință, existența statului nu poate fi concepută în absența resurselor financiare necesare funcționării sale. De altfel, legitimitatea statului este asigurată și prin legitimitatea dobândirii și utilizării resurselor sale financiare⁵.

Aceste resurse financiare pe care le statul le dobândește și le utilizează în mod legitim și în conformitate cu prevederile constituționale sunt **veniturile publice**. Noțiuni sinonime sunt cele de **fonduri publice** sau **bani publici**.

În statul modern⁶, sursele principale, obișnuite (ordinare), ale acestor resurse financiare, ale veniturilor publice, sunt reprezentate de (i) **venituri fiscale**, sub forma impozitelor, taxelor și contribuțiilor percepute în temeiul legii, la care se adaugă (ii) **veniturile nefiscale**, rezultate din exploatarea proprietăților sau din activitățile

¹ Ibidem. Din termenul latin *finis* și din derivatele sale *finatio*, *financias*, *financia pecuniaria*, având semnificația comună de *plată a unei sume de bani*, au derivat cuvintele cu semnificație similară din limbile franceză – *finance* (la singular, utilizat de regulă în expresia „*moyennant finance*”), engleză – *finance*, *fine* (amendă), germană – *finanz*.

² Ibidem. E. Oliva, *Finances publiques*, ed. a 3-a, Dalloz Sirey, Paris, 2015, p. 1.

³ G. Jèze, op. cit., 1931, p. 2.

⁴ Orice autoritate publică sau instituție publică are nevoie, pentru a funcționa, de un sediu cu utilitățile aferente, de mobilier, de echipamente, de consumabile, de mijloace de transport etc., la care se adaugă cheltuielile de personal, prin urmare funcționarea ansamblului autorităților și instituțiilor publice presupune în mod necesar utilizarea unor resurse financiare corespunzătoare.

⁵ M. Collet, op. cit., p. 19.

⁶ Pentru o analiză din perspectiva finanțelor publice – a modului de structurare a bugetelor publice, a categoriilor de venituri și cheltuieli bugetare, a modalităților de acoperire a deficitului bugetar – a diferenței dintre statul clasic și statul modern, M.A. Rațiu, *Drept financiar public*, *Drept bugetar*, op. cit., p. 3-7; E. Oliva, *Finances publiques*, op. cit., p. 4-6.

economice ale statului și unităților administrativ-teritoriale, la care se adaugă alte surse de astfel de venituri prevăzute de lege.

Elementul comun al veniturilor fiscale (impozite, taxe, contribuții), care le plasează sub același regim juridic general în ciuda diferențelor de detaliu dintre ele, este faptul că **obligația de a le plăti este impusă de stat debitorilor în mod unilateral prin lege**. Statul este de altfel, singura persoană care poate impune legitim, în mod unilateral, o obligație de plată unei alte persoane, puterea de a impune (obligații de plată) fiind unul din atributele suveranității.

Temeiul care asigură însă legitimitatea dreptului statului de a impune, ca element central al puterii publice și al suveranității, este și cel care echilibrează caracterul unilateral al impunerii, și anume **principiul constituțional al legalității impunerii**, care este de fapt un ecou al **principiului consimțământului la impozit**¹, consacrat în forme diverse de toate constituțiile statelor moderne. Potrivit acestui principiu constituțional, unul dintre cele mai vechi, obligațiile de plată pot fi impuse contribuabililor (debitorilor) numai prin decizia reprezentanților lor legitimi. Principiul legalității impunerii este consacrat în dreptul român de art. 139 alin. (1) din Constituție, potrivit căruia „*Impozitele, taxele și orice alte venituri ale bugetului de stat și ale bugetului asigurărilor sociale de stat se stabilesc numai prin lege*”.

Pe lângă veniturile fiscale, statul dobândește **venituri nefiscale** din exploatarea sau înstrăinarea proprietăților sale sau din activități economice, încasând chirii, redevențe, dividende etc. Nu în ultimul rând, intră în această categorie sumele încasate din aplicarea de sancțiuni (amenzi, confiscări etc.) sau din acte cu titlu gratuit (donații, sponsorizări, legate), precum și din fonduri externe nerambursabile provenite de la alte state sau de la Uniunea Europeană (desigur, în cazul statelor membre).

Astfel, spre deosebire de veniturile fiscale, impuse unilateral, veniturile nefiscale provin fie din obligații de plată stabilite consensual, prin intermediul contractelor, fie din sancțiuni, fie din alte forme de transfer de fonduri permise de lege și care presupun consimțământul celui care transferă bani statului.

În măsura în care veniturile fiscale și nefiscale astfel colectate nu sunt suficiente pentru acoperirea cheltuielilor statului, o altă sursă de venituri frecvent utilizată este **împrumutul**, statul și unitățile administrativ-teritoriale putându-se împrumuta conform reglementărilor în materia datoriei publice.

Legitimitatea statului este asigurată prin mecanismele statului de drept, stabilite prin Constituție. Obiectivul principal al dreptului public, în general, este asigurarea și

¹ Recunoașterea acestui principiu în constituțiile statelor moderne este rezultatul unei istorii tumultuoase, marcată de revolte puternice legate de colectarea de impozite de către suverani. Cu toate acestea, revoltele fiscale din care s-a născut acest principiu nu au vizat suprimarea impozitului ca mod de finanțare a activității statului, ci legitimarea acestuia prin consimțământul dat de contribuabili prin reprezentanții lor. Ideea că impunerea este supusă aprobării prealabile a celor care plătesc impozitul, prin reprezentanții lor, a fost proclamată de Magna Charta în 1215, a fost apoi reluată de Bill of Rights (1688), iar apoi sloganul „*no taxation without representation*” a însuflețit revolta coloniilor americane, găsindu-și locul în Declarația de independență a statelor americane (1776), iar apoi în Declarația Drepturilor Omului și Cetățeanului (Franța, 1789). Despre această descendență anglo-saxonă a principiului consimțământului la impozit, G. Jèze, op. cit., 1931, p. 10-14; M. Collet, op. cit., p. 20-21; M. Bouvier, M.-C. Esclassan, J.-P. Lassale, op. cit., p. 645-667.

garantarea legitimității statului în toate componentele sale¹. Dreptul financiar public servește aceluiași obiectiv, având ca scop asigurarea legitimității colectării, administrării și utilizării fondurilor publice.

În acest context, dreptul financiar public, ca ansamblu de norme juridice, stabilește două forme principale de legitimare a utilizării fondurilor publice necesare funcționării statului:

- (i) reguli procedurale
- (ii) reguli substanțiale (de fond)²

Regulile procedurale stabilesc procedurile de colectare a veniturilor publice, de administrare a veniturilor astfel colectate în cadrul bugetelor publice și de utilizare a acestora prin efectuarea cheltuielilor.

Temeiul acestor reguli este **principiul consimțământului la impozit**, a cărui aplicare permite colectarea continuă de venituri fiscale, care reprezintă principala sursă de venituri a statelor moderne. Efectele directe ale aplicării acestui principiu, ambele recunoscute la nivel constituțional, sunt:

- (i) aprobarea prin lege a tuturor veniturilor fiscale (impozite, taxe și contribuții), și
- (ii) aprobarea anuală a veniturilor ce vor fi colectate de autoritățile publice și a destinațiilor pentru care aceste venituri vor fi utilizate (cheltuite sau administrate în alt mod). Această aprobare anuală ia forma adoptării bugetelor publice, ca planuri estimative ale veniturilor și cheltuielilor publice.

Regulile substanțiale aplicabile administrării de către stat a fondurilor colectate periodic pentru a asigura funcționarea sa s-au dezvoltat ulterior, găsindu-și în unele cazuri o consacrare constituțională³:

- egalitatea în fața impozitului [potrivit art. 56 alin. (2) din Constituție, „*Sistemul legal de impuneri trebuie să asigure așezarea justă a sarcinilor fiscale*”⁴];
- reguli menite să asigure buna gestiune a fondurilor publice (controlul, eficiența, regulile aplicabile achizițiilor publice, cele aplicabile finanțării investițiilor publice și serviciilor publice etc.);
- reguli menite să confirme creditorilor solvabilitatea statului (ca o consecință a permanentizării datoriei publice ca sursă de venituri publice, alături de impozite);
- reguli menite să împiedice autoritățile publice să utilizeze fondurile abuziv sau într-un mod care ar denatura concurența (ajutorul de stat);
- reguli aplicabile interacțiunilor financiare (transferuri de bani) dintre stat și întreprinderile publice și private (finanțarea privată a investițiilor publice, administrarea fondurilor publice încredințate întreprinderilor publice sau private etc.).

Ansamblul acestor reguli procedurale și substanțiale constituie structura dreptului financiar public, ca ramură distinctă de drept, aflată la **granița dintre dreptul public**

¹ M. Collet, op. cit., p. 17-19.

² Ibidem.

³ Cum ar fi art. 140 din Constituție referitor la Curtea de Conturi, autoritatea publică autonomă având atribuții extinse în controlul administrării și utilizării fondurilor publice și patrimoniului public.

⁴ S. Gherghina, Comentariu la art. 56 din Constituție, în I. Muraru, E.S. Tănăsescu, Constituția României. Comentariu pe articole, ed. a 2-a, Ed. C.H. Beck, București, 2019, p. 490-494.