

LAZI

Legislația finanțelor publice

actualizat decembrie 2022

Ediție coordonată și prefațată de prof. univ. dr. Simona Gherghina
și conf. univ. dr. Monica Amalia Rațiu



Editura C.H. Beck
București 2022

Cuprins

Prefață	V
1. Constituția României (<i>extras</i>)	1
2. Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (<i>extras</i>)	4
3. Legea nr. 500/2002 privind finanțele publice	21
4. Legea responsabilității fiscal-bugetare nr. 69/2010, <i>republicată</i>	68
5. Legea nr. 273/2006 privind finanțele publice locale	101
6. Ordinul nr. 1792/2002 pentru aprobarea Normelor metodologice privind angajarea, lichidarea, ordonanțarea și plata cheltuielilor instituțiilor publice, precum și organizarea, evidența și raportarea angajamentelor bugetare și legale	179
7. H.G. nr. 264/2003 privind stabilirea acțiunilor și categoriilor de cheltuieli, criteriilor, procedurilor și limitelor pentru efectuarea de plăți în avans din fonduri publice, <i>republicată</i>	198
8. O.U.G. nr. 46/2013 privind criza financiară și insolvența unităților administrativ-teritoriale	211
9. O.U.G. nr. 146/2002 privind formarea și utilizarea resurselor derulate prin trezoreria statului, <i>republicată</i>	242
10. O.U.G. nr. 88/2013 privind adoptarea unor măsuri fiscal-bugetare pentru îndeplinirea unor angajamente convenite cu organisme internaționale, precum și pentru modificarea și completarea unor acte normative (<i>extras</i>)	268
11. O.U.G. nr. 64/2007 privind datoria publică	284
12. H.G. nr. 1470/2007 pentru aprobarea Normelor metodologice de aplicare a O.U.G. nr. 64/2007 privind datoria publică	301
13. O.U.G. nr. 77/2014 privind procedurile naționale în domeniul ajutorului de stat, precum și pentru modificarea și completarea Legii concurenței nr. 21/1996.....	363

14. Legea nr. 94/1992 privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi, republicată	392
15. Legea nr. 672/2002 privind auditul public intern, republicată	416
16. O.G. nr. 119/1999 privind controlul intern și controlul financiar preventiv, republicată	438

Prefață

Această culegere de legislație adună laolaltă principalele acte normative aplicabile în materia finanțelor publice, fiind utilă atât studenților de la facultățile de drept în parcurgerea cursurilor de licență de Drept financiar public sau Dreptul finanțelor publice și masteranzilor ce studiază la Masterul de Achiziții Publice, Concesiuni și Parteneriat Public-Privat al Facultății de Drept a Universității din București, cât și practicienilor care se confruntă cu problemele pe care le presupune aplicarea dispozițiilor referitoare la efectuarea cheltuielilor din fonduri publice, contractarea datoriei publice și controlul financiar public.

Principiile și regulile care guvernează administrarea fondurilor publice sunt astfel accesibile într-o structură logică ce pornește de la prevederile referitoare la sistemul financiar public din Constituția României (respectiv dispozițiile constituționale ce ar putea alcătui „Constituția economică”) și din Tratatul privind Funcționarea Uniunii Europene, și care continuă cu prevederile relevante din legislația națională. Sunt astfel incluse cele trei mari legi care dau structura activității bugetare a statului român, respectiv Legea nr. 69/2010 a responsabilității fiscal-bugetare, Legea nr. 500/2002 privind finanțele publice și Legea nr. 273/2006 privind finanțele publice locale. Relația dintre aceste legi nu este încă una cartografiată complet, în ciuda importanței principiilor și regulilor pe care fiecare dintre ele le consacără. O posibilă explicație a lipsei elucidării aspectelor juridice legate de aplicarea lor poate fi dată nu numai de neclaritățile ce însoțesc aplicarea principiului echilibrului bugetar, dar și de citirea acestor prevederi în principal în cheie tehnică, economică, iar nu juridică. Prezența lor într-o culegere poate fi un bun prilej pentru a le oferi dezbaterii juridice.

Prevederile din legile finanțelor publice sunt urmate de dispozițiile aparent tehnice legate de administrarea fondurilor prin intermediul Trezoreriei Statului, cuprinse în O.U.G. nr. 146/2002 privind formarea și utilizarea resurselor derulate prin trezoreria statului, precum și de cele referitoare la administrarea bugetelor publice prin sistemul de evidențiere a creditelor bugetare și a creditelor de angajament și de prioritizare a investițiilor publice cuprinse în O.U.G. nr. 88/2013. În ciuda caracterului lor tehnic, aceste dispoziții întregesc structura administrării fondurilor publice prin detaliile esențiale legate de execuția de casă a bugetelor publice și de stabilirea investițiilor publice ce pot fi finanțate prioritar din bugetele publice.

Sunt cuprinse, de asemenea, reglementările referitoare la datoria publică, respectiv O.U.G. nr. 64/2007 privind datoria publică și normele sale metodologice

aprobate prin H.G. nr. 1470/2007, precum și reglementările aplicabile ajutorului de stat adoptate prin O.U.G. nr. 77/2014. Acestea din urmă vor fi analizate în conjuncție cu prevederile art. 107 și 108 referitoare la regimul ajutoarelor de stat în Uniunea Europeană, cuprinse în selecția din Tratatul privind Funcționarea Uniunii Europene.

În fine, ultimele reglementări cuprinse în culegere sunt cele referitoare la controlul financiar public, respectiv Legea nr. 94/1992 privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi, Legea nr. 672/2002 privind auditul public intern și O.G. nr. 119/1999 privind controlul intern și controlul financiar preventiv.

Fiecare dintre reglementările incluse în culegere cuprinde toate modificările la zi și oferă astfel un instrument de studiu și de lucru util, care va fi fără îndoială însuflețit de căutarea răspunsurilor și argumentelor necesare în discuțiile și spețele analizate la cursuri și seminare, în cazul studenților și masteranzilor, precum și în soluționarea incertitudinilor întâlnite de practicieni. Nu în cele din urmă, citind și interpretând legile se poate face primul pas către recucerirea de către juriștii români a domeniului finanțelor publice, aparent abandonat economiștilor, iar din această interpretare se pot ivi studii valoroase legate de un domeniu viu și atât de relevant pentru viața cetății.

Prof. univ. dr. **Simona Gherghina**

1. Constituția României, republicată¹⁾

(M.Of. nr. 767 din 31 octombrie 2003)

- extras -

(...)

Titlul II. Drepturile, libertățile și îndatoririle fundamentale

(...)

Capitolul III. Îndatoririle fundamentale

(...)

Art. 56. Contribuții financiare. (1) Cetățenii au obligația să contribuie, prin impozite și prin taxe, la cheltuielile publice.

(2) Sistemul legal de impuneri trebuie să asigure așezarea justă a sarcinilor fiscale.

(3) Orice alte prestații sunt interzise, în afara celor stabilite prin lege, în situații excepționale.

(...)

Titlul IV. Economia și finanțele publice

Art. 135. Economia. (1) Economia României este economie de piață, bazată pe libera inițiativă și concurență.

¹⁾ Modificată și completată prin Legea de revizuire a Constituției României nr. 429/2003 (M.Of. nr. 758 din 29 octombrie 2003), republicată de Consiliul Legislativ, în temeiul art. 152 din Constituție, cu reactualizarea denumirilor și dându-se textelor o nouă numerotare (art. 152 a devenit, în forma republicată, art. 156).

(2) Statul trebuie să asigure:

- a) libertatea comerțului, protecția concurenței loiale, crearea cadrului favorabil pentru valorificarea tuturor factorilor de producție;
- b) protejarea intereselor naționale în activitatea economică, financiară și valutară;
- c) stimularea cercetării științifice și tehnologice naționale, a artei și protecția dreptului de autor;
- d) exploatarea resurselor naturale, în concordanță cu interesul național;
- e) refacerea și ocrotirea mediului înconjurător, precum și menținerea echilibrului ecologic;
- f) crearea condițiilor necesare pentru creșterea calității vieții;
- g) aplicarea politicilor de dezvoltare regională în concordanță cu obiectivele Uniunii Europene.

Art. 136. Proprietatea. (1) Proprietatea este publică sau privată.

(2) Proprietatea publică este garantată și ocrotită prin lege și aparține statului sau unităților administrativ-teritoriale.

(3) Bogățiile de interes public ale subsolului, spațiul aerian, apele cu potențial energetic valorificabil, de interes național, plajele, marea teritorială, resursele naturale ale zonei economice și ale platoului continental, precum și alte bunuri stabilite de legea organică, fac obiectul exclusiv al proprietății publice.

(4) Bunurile proprietate publică sunt inalienabile. În condițiile legii organice, ele pot fi date în administrare regiilor autonome ori instituțiilor publice sau pot fi concesionate ori închiriate; de asemenea, ele pot fi date în folosință gratuită instituțiilor de utilitate publică.

(5) Proprietatea privată este inviolabilă, în condițiile legii organice.

Art. 137. Sistemul financiar. (1) Formarea, administrarea, întreținerea și controlul resurselor financiare ale statului, ale unităților administrativ-teritoriale și ale instituțiilor publice sunt reglementate prin lege.

(2) Moneda națională este leul, iar subdiviziunea acestuia, banul. În condițiile aderării la Uniunea Europeană, prin lege organică se poate recunoaște circulația și înlocuirea monedei naționale cu aceea a Uniunii Europene.

Art. 138. Bugetul public național. (1) Bugetul public național cuprinde bugetul de stat, bugetul asigurărilor sociale de stat și bugetele locale ale comunelor, ale orașelor și ale județelor.

(2) Guvernul elaborează anual proiectul bugetului de stat și pe cel al asigurărilor sociale de stat, pe care le supune, separat, aprobării Parlamentului.

(3) Dacă legea bugetului de stat și legea bugetului asigurărilor sociale de stat nu au fost adoptate cu cel puțin 3 zile înainte de expirarea exercițiului bugetar, se aplică în continuare bugetul de stat și bugetul asigurărilor sociale de stat ale anului precedent, până la adoptarea noilor bugete.

(4) Bugetele locale se elaborează, se aprobă și se execută în condițiile legii.

(5) Nici o cheltuială bugetară nu poate fi aprobată fără stabilirea sursei de finanțare.

Art. 139. Impozite, taxe și alte contribuții. (1) Impozitele, taxele și orice alte venituri ale bugetului de stat și ale bugetului asigurărilor sociale de stat se stabilesc numai prin lege.

(2) Impozitele și taxele locale se stabilesc de consiliile locale sau județene, în limitele și în condițiile legii.

(3) Sumele reprezentând contribuțiile la constituirea unor fonduri se folosesc, în condițiile legii, numai potrivit destinației acestora.

Art. 140. Curtea de Conturi. (1) Curtea de Conturi exercită controlul asupra modului de formare, de administrare și de întreținere a resurselor financiare ale statului și ale sectorului public. În condițiile legii organice, litigiile rezultate din activitatea Curții de Conturi se soluționează de instanțele judecătorești specializate.

(2) Curtea de Conturi prezintă anual Parlamentului un raport asupra conturilor de gestiune ale bugetului public național din exercițiul bugetar expirat, cuprinzând și neregulile constatate.

(3) La cererea Camerei Deputaților sau a Senatului, Curtea de Conturi controlează modul de gestionare a resurselor publice și raportează despre cele constatate.

(4) Consilierii de conturi sunt numiți de Parlament pentru un mandat de 9 ani, care nu poate fi prelungit sau înnoit. Membrii Curții de Conturi sunt independenți în exercitarea mandatului lor și inamovibili pe toată durata acestuia. Ei sunt supuși incompatibilităților prevăzute de lege pentru judecători.

(5) Curtea de Conturi se înnoiește cu o treime din consilierii de conturi numiți de Parlament, din 3 în 3 ani, în condițiile prevăzute de legea organică a Curții.

(6) Revocarea membrilor Curții de Conturi se face de către Parlament, în cazurile și condițiile prevăzute de lege.

(...)

2. Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene

(2016/C/202)

- extras -

(...)

Titlul VII. Norme comune privind concurența, impozitarea și armonizarea legislativă

(...)

Art. 106. (1) În ceea ce privește întreprinderile publice și întreprinderile cărora le acordă drepturi speciale sau exclusive, statele membre nu adoptă și nu mențin nici o măsură care contravine normelor tratatelor și, în special, celor prevăzute la articolul 18 și la articolele 101-109.

(2) Întreprinderile care au sarcina de a gestiona serviciile de interes economic general sau care prezintă caracter de monopol fiscal se supun normelor tratatelor și, în special, regulilor de concurență, în măsura în care aplicarea acestor norme nu împiedică, în drept sau în fapt, îndeplinirea misiunii speciale care le-a fost încredințată. Dezvoltarea schimburilor comerciale nu trebuie să fie afectată într-o măsură care contravine intereselor Uniunii.

(3) Comisia asigură aplicarea dispozițiilor prezentului articol și adresează statelor membre, în cazul în care este necesar, directivele sau deciziile corespunzătoare.

Secțiunea 2. Ajutoarele de stat

Art. 107. (1) Cu excepția derogărilor prevăzute de tratate, sunt incompatibile cu piața internă ajutoarele acordate de state sau prin intermediul resurselor de stat, sub orice formă, care denaturează sau amenință să denatureze concurența prin favorizarea anumitor întreprinderi sau a producerei anumitor bunuri, în măsura în care acestea afectează schimburile comerciale dintre statele membre.

(2) Sunt compatibile cu piața internă:

(a) ajutoarele cu caracter social acordate consumatorilor individuali, cu condiția ca acestea să fie acordate fără discriminare în funcție de originea produselor;

(b) ajutoarele destinate reparării pagubelor provocate de calamități naturale sau de alte evenimente extraordinare;

(c) ajutoarele acordate economiei anumitor regiuni ale Republicii Federale Germania afectate de divizarea Germaniei, în măsura în care acestea sunt necesare pentru compensarea dezavantajelor economice cauzate de această divizare. În termen de cinci ani de la intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona, Consiliul, hotărând la propunerea Comisiei, poate adopta o decizie de abrogare a prezentei litere.

(3) Pot fi considerate compatibile cu piața internă:

(a) ajutoarele destinate să favorizeze dezvoltarea economică a regiunilor în care nivelul de trai este anormal de scăzut sau în care există un grad de ocupare a forței de muncă extrem de scăzut, precum și a regiunilor prevăzute la articolul 349, avându-se în vedere situația lor structurală, economică și socială;

(b) ajutoarele destinate să promoveze realizarea unui proiect important de interes european comun sau să remedieze perturbări grave ale economiei unui stat membru;

(c) ajutoarele destinate să faciliteze dezvoltarea anumitor activități sau a anumitor regiuni economice, în cazul în care acestea nu modifică în mod nefavorabil condițiile schimburilor comerciale într-o măsură care contravine interesului comun;

(d) ajutoarele destinate să promoveze cultura și conservarea patrimoniului, în cazul în care acestea nu modifică în mod nefavorabil condițiile schimburilor comerciale și de concurență în Uniune într-o măsură care contravine interesului comun;

(e) alte categorii de ajutoare stabilite prin decizie a Consiliului, care hotărăște la propunerea Comisiei.

Art. 108. (1) Comisia, împreună cu statele membre, verifică permanent regimurile ajutoarelor existente în aceste state. Comisia propune acestora măsurile utile cerute de dezvoltarea treptată sau de funcționarea pieței interne.

(2) În cazul în care, după ce părților în cauză li s-a solicitat să-și prezinte observațiile, Comisia constată că ajutorul acordat de un stat sau prin intermediul resurselor de stat nu este compatibil cu piața internă în conformitate cu articolul 107 sau că acest ajutor este utilizat în mod abuziv, aceasta hotărăște desființarea sau modificarea ajutorului de către statul în cauză în termenul stabilit de Comisie.

În cazul în care statul în cauză nu se conformează deciziei în termenul stabilit, Comisia sau orice alt stat interesat poate sesiza direct Curtea de Justiție a Uniunii Europene, prin derogare de la articolele 258 și 259.

La cererea unui stat membru, Consiliul, hotărând în unanimitate, poate decide că un ajutor acordat sau care urmează să fie acordat de acest stat trebuie să fie

considerat compatibil cu piața internă, prin derogare de la dispozițiile articolului 107 sau de la regulamentele prevăzute la articolul 109, în cazul în care o astfel de decizie este justificată de împrejurări excepționale. În cazul în care, în legătură cu acest ajutor, Comisia a inițiat procedura prevăzută la primul paragraf din prezentul alineat, cererea adresată Consiliului de statul în cauză va avea ca efect suspendarea procedurii menționate până când Consiliul se pronunță asupra acesteia.

Cu toate acestea, în cazul în care Consiliul nu se pronunță în termen de trei luni de la formularea cererii, Comisia hotărăște.

(3) Comisia este informată în timp util pentru a-și prezenta observațiile cu privire la proiectele care urmăresc să instituie sau să modifice ajutoarele. În cazul în care apreciază că un proiect nu este compatibil cu piața internă în conformitate cu dispozițiile articolului 107, Comisia inițiază fără întârziere procedura prevăzută la alineatul precedent. Înainte de pronunțarea unei decizii finale, statul membru în cauză nu poate pune în aplicare măsurile preconizate.

(4) Comisia poate adopta regulamente privind categoriile de ajutoare de stat cu privire la care Consiliul, în temeiul articolului 109, a considerat că pot fi exceptate de la procedura prevăzută la alineatul (3) din prezentul articol.

Art. 109. Consiliul, la propunerea Comisiei și după consultarea Parlamentului European, poate adopta toate regulamentele utile pentru aplicarea articolelor 107 și 108, și poate stabili, în special, condițiile de aplicare a articolului 108 alineatul (3) și categoriile de ajutoare care sunt exceptate de la această procedură.

(...)

Titlul VIII. Politica economică și monetară

Art. 119. (1) În vederea realizării obiectivelor prevăzute la articolul 3 din Tratatul privind Uniunea Europeană, acțiunea statelor membre și a Uniunii presupune, în condițiile prevăzute de tratate, instituirea unei politici economice întemeiate pe strânsa coordonare a politicilor economice ale statelor membre, pe piața internă și pe definirea obiectivelor comune și conduse în conformitate cu principiul unei economii de piață deschise, în care concurența este liberă.

(2) În paralel, în condițiile și în conformitate cu procedurile prevăzute în tratate, această acțiune presupune o monedă unică, euro, precum și definirea și aplicarea unei politici monetare unice și a unei politici unice a cursurilor de schimb, al cărui obiectiv principal îl constituie menținerea stabilității prețurilor și, fără a aduce atingere acestui obiectiv, susținerea politicilor economice generale în Uniune, în conformitate cu principiul unei economii de piață deschise, în care concurența este liberă.

(3) Această acțiune a statelor membre și a Uniunii implică respectarea următoarelor principii directoare: prețuri stabile, finanțe publice și condiții monetare sănătoase, precum și o balanță de plăți stabilă.

Capitolul 1. Politica economică

Art. 120. Statele membre își conduc politicile economice pentru a contribui la realizarea obiectivelor Uniunii definite la articolul 3 din Tratatul privind Uniunea Europeană și în contextul orientărilor generale menționate la articolul 121 alineatul (2). Statele membre și Uniunea acționează în conformitate cu principiul unei economii de piață deschise, în care concurența este liberă, favorizând alocarea eficientă a resurselor, în conformitate cu principiile stabilite la articolul 119.

Art. 121. (1) Statele membre își consideră politicile economice ca fiind o chestiune de interes comun și le coordonează în cadrul Consiliului, în conformitate cu articolul 120.

(2) Consiliul, la recomandarea Comisiei, elaborează un proiect privind orientările generale ale politicilor economice ale statelor membre și ale Uniunii și prezintă Consiliului European un raport în acest sens.

Consiliul European, pe baza raportului Consiliului, dezbate concluziile privind orientările generale ale politicilor economice ale statelor membre și ale Uniunii.

În temeiul acestor concluzii, Consiliul adoptă o recomandare care stabilește aceste orientări generale. Consiliul informează Parlamentul European cu privire la recomandarea sa.

(3) În scopul asigurării unei coordonări mai strânse a politicilor economice și a unei convergențe durabile a performanțelor economice ale statelor membre, Consiliul, în temeiul rapoartelor prezentate de Comisie, supraveghează evoluția economică în fiecare dintre statele membre și în Uniune, precum și conformitatea politicilor economice cu orientările generale menționate la alineatul (2) și efectuează periodic o evaluare de ansamblu.

Pentru a realiza această supraveghere multilaterală, statele membre transmit Comisiei informații privind măsurile importante pe care le-au adoptat în domeniul politicii lor economice, precum și orice altă informație pe care o consideră necesară.

(4) În cazul în care se constată, în cadrul procedurii prevăzute la alineatul (3), că politicile economice ale unui stat membru nu sunt conforme cu orientările generale prevăzute la alineatul (2) sau că acestea riscă să compromită buna funcționare a uniunii economice și monetare, Comisia poate adresa un avertisment respectivului stat membru. Consiliul, la recomandarea Comisiei, poate