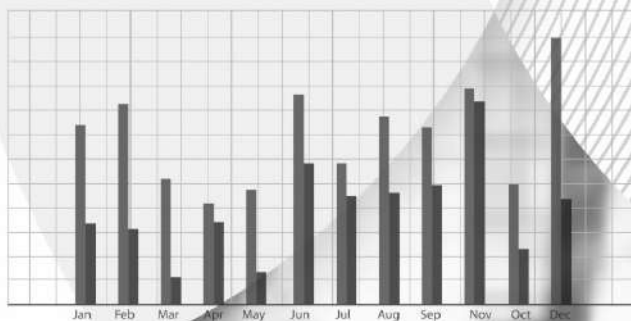


COSMIN FLAVIUS COSTAȘ  
MIHAELA TOFAN

# DREPT FINANCIAR



**Universul Juridic**  
București  
-2023-

## Cuprins

Abrevieri.....	15
Introducere.....	17

### PARTEA I

#### DREPTUL FINANCIAR: RAMURĂ DE DREPT NAȚIONAL

INFLUENȚATĂ DE NORMELE DREPTULUI EUROPEAN .....	19
---	----

<b>Titlul I. Noțiuni introductive .....</b>	<b>21</b>
---	-----------

Capitolul I. Finanțele publice și dreptul financiar .....	21
---	----

I.1. Finanțele publice .....	21
------------------------------	----

I.2. Dreptul financiar .....	24
------------------------------	----

I.3. Dreptul financiar european – ramură autonomă de drept.....	28
---	----

Capitolul II. Principii și izvoare .....	34
--	----

II.1. Principiile dreptului Uniunii Europene.....	34
---	----

II.1.1. Principiul atribuirii (împuternicirii speciale limitate) .....	35
--	----

II.1.2. Principiul împuternicirii implicite ( <i>implied powers</i> ).....	36
--	----

II.1.3. Principiul subsidiarității .....	36
--	----

II.1.4. Principiul proporționalității.....	37
--	----

II.1.5. Principiul echilibrului instituțional ( <i>checks and balances</i> ).....	38
---	----

II.1.6. Principiul rangului prioritar al dreptului european față de dreptul național .....	38
--	----

II.1.7. Principiul aplicării directe a dreptului unional.....	40
---	----

II.1.8. Principiul respectării drepturilor fundamentale ale omului .....	40
--	----

II.1.9. Principiul transparenței și al democrației.....	42
---	----

II.2. Izvoarele dreptului financiar european .....	42
--	----

II.2.1. Izvoarele primare ale dreptului financiar european .....	43
--	----

II.2.2. Izvoarele derivate ale dreptului financiar european .....	51
---	----

II.2.2.1. Regulamentul .....	52
------------------------------	----

II.2.2.2. Directiva.....	54
--------------------------	----

II.2.2.3. Decizia .....	55
-------------------------	----

II.2.2.4. <i>Soft law</i> .....	56
---------------------------------	----

II.2.3. Izvoarele nescrise ale dreptului financiar european .....	58
---	----

II.2.3.1. Cutume și principii generale de drept .....	58
---	----

II.2.3.2. Rolul jurisprudenței în dreptul financiar european .....	59
--	----

II.2.4. Izvoarele complementare ale dreptului Uniunii Europene.....	61
---	----

II.2.5. Ierarhia normelor .....	62
---------------------------------	----

II.3. Izvoarele dreptului financiar național .....	64
--	----

<b>Titlul al II-lea. Activitatea financiară la nivel național și european .....</b>	<b>69</b>
---	-----------

Capitolul I. Istoric și coordonate moderne ale activității financiare.....	69
--	----

I.1. Evoluția finanțelor publice .....	69
--	----

I.1.1. Finanțele publice clasice .....	69
--	----

I.1.2. Finanțele publice moderne .....	70
I.1.3. Finanțele publice contemporane.....	71
I.2. Structura și funcțiile finanțelor publice .....	74
Capitolul II. Principalii actori implicați în activitatea financiară la nivel național și european.....	79
II.1. Implicarea statului în activitățile economico-sociale .....	79
II.2. Aparatul financiar al statului.....	84
II.2.1. Consiliul fiscal .....	85
II.2.2. Ministerul Finanțelor.....	86
II.2.3. Comisia fiscală centrală .....	89
II.2.4. Agenția Națională de Administrare Fiscală (ANAF).....	94
II.2.5. Comitetul Național pentru Supraveghere Macroprudențială.....	97
II.2.6. Trezoreria publică .....	98
II.2.7. Instituții unionale cu atribuții în activitatea financiară.....	100

## PARTEA A II-A

### DIMENSIUNEA BUGETARĂ A DREPTULUI FINANCIAR NAȚIONAL

#### ȘI EUROPEAN .....

103

#### Titlul I. Bugete, sisteme și principii bugetare.....

105

##### Capitolul I. Concepte și evoluție istorică.....

105

###### I.1. Bugetul public și sistemul bugetar .....

###### I.2. Conceptul de buget al Uniunii Europene: noțiune și importanță.....

###### I.3. Bugetul public național și sistemul bugetar.....

###### I.4. Conținutul bugetului public național .....

###### I.5. Cuprinsul bugetului .....

###### I.6. Natura juridică a bugetului statului .....

##### Capitolul II. Principii bugetare .....

153

###### II.1. Principii bugetare în dreptul financiar național.....

###### II.2. Principii bugetare în dreptul european .....

##### Capitolul III. Sistemul bugetar european.....

168

###### III.1. Considerații introductive.....

###### III.2. Structura bugetului Uniunii Europene .....

###### III.3. Veniturile bugetului Uniunii Europene.....

###### III.3.1. Resursele proprii tradiționale.....

###### III.3.2. Resursa reprezentând o parte din TVA prelevată de statele membre .....

###### III.3.3. Resursa reprezentând o cotă parte din venitul național brut (VNB).....

###### III.3.4. Contribuția pentru plastic.....

###### III.3.5. Alte resurse proprii ale Uniunii Europene .....

###### III.3.6. Observații suplimentare privitoare la resursele proprii ale Uniunii

###### Europene .....

###### III.4. Cheltuielile bugetului Uniunii Europene .....

177

###### III.4. Cheltuielile bugetului Uniunii Europene .....

181

<b>Titlul al II-lea. Procedura bugetară</b> .....	188
Capitolul I. Procedura bugetară europeană.....	188
I.1. Considerații generale.....	188
I.2. Formularea propunerii de buget și adoptarea bugetului Uniunii Europene.....	188
I.3. Execuția bugetară la nivelul Uniunii Europene.....	193
I.4. Mecanisme de control și corecție a deficitelor publice excesive ale statelor membre.....	197
Capitolul II. Procedura bugetară națională.....	205
II.1. Activitatea bugetară a statului.....	205
II.2. Procedura elaborării proiectului de buget.....	209
II.2.1. Operațiuni prealabile elaborării proiectului de buget.....	210
II.2.2. Formularea propunerilor bugetare de către ordonatorii principali de credite.....	213
II.2.3. Rolul Ministerului Finanțelor în elaborarea proiectului bugetului de stat.....	215
II.2.4. Însușirea proiectului de buget de către Guvern.....	217
II.3. Aprobarea bugetului și adoptarea Legii bugetare anuale.....	217
II.4. Execuția bugetară (executarea bugetului).....	222
II.5. Încheierea exercițiului financiar și controlul execuției bugetare.....	229
II.6. Scurte considerații privind bugetele fondurilor de asigurări sociale.....	231
II.6.1. Bugetul asigurărilor sociale de stat.....	231
II.6.2. Bugetul asigurărilor pentru accidente de muncă și boli profesionale.....	234
II.6.3. Bugetul asigurărilor pentru șomaj.....	235
II.6.4. Bugetul Fondului național unic de asigurări sociale de sănătate.....	235
II.7. Răspunderea juridică antrenată de nerespectarea regulilor procedurii bugetare.....	236
<b>Titlul al III-lea. Împrumutul public</b> .....	238
Capitolul I. Noțiuni și concepte.....	238
I.1. Noțiunea de credit public.....	238
I.2. Funcțiile, rolul și condițiile creditelor.....	239
I.3. Clasificarea creditelor.....	240
I.4. Caracteristicile împrumutului public.....	243
I.5. Împrumutului public intern.....	245
I.6. Împrumutul public extern. Aspecte recente ale relației României cu instituțiile financiar-bancare internaționale.....	251
Capitolul II. Datoria publică.....	259
II.1. Concept și evoluții recente.....	259
II.2. Administrarea datoriei publice guvernamentale.....	263
II.3. Regimul juridic al datoriei publice în România.....	265
II.4. Reglementarea și controlul relațiilor de credit.....	270

**PARTEA A III-A****REPERE ALE AUTONOMIEI FINANCIARE LOCALE LA NIVEL NAȚIONAL ȘI EUROPEAN.....**

273

**Titlul I. Autonomia financiară locală.....** 275

Capitolul I. Conceptele de autonomie locală și autonomie financiară a colectivităților locale ..... 275

Capitolul II. Finanțele locale în studiile Organizației pentru Cooperare și Dezvoltare Economică (OCDE) și ale Uniunii Europene..... 281

**Titlul al II-lea. Finanțele comunităților locale ..... 288**

Capitolul I. Finanțele locale în România ..... 288

I.1. Bugetele locale ..... 288

I.1.1. Discuție privind entitățile administrative care pot avea bugete locale ..... 288

I.1.2. Principii bugetare specifice bugetelor locale..... 290

I.1.3. Ordonatorii de credite și controlul financiar..... 293

I.2. Procedura bugetară locală..... 294

I.2.1. Elaborarea proiectului bugetului local..... 294

I.2.2. Aprobarea proiectului bugetului local ..... 295

I.2.3. Execuția bugetelor locale ..... 297

I.2.4. Încheierea execuției bugetare locale..... 297

I.3. Veniturile și cheltuielile bugetelor locale..... 297

I.3.1. Secțiunile de funcționare și dezvoltare. Considerații generale..... 297

I.3.2. Veniturile din impozite și taxe locale..... 300

I.3.3. Serviciile publice locale și taxele speciale asociate..... 302

I.3.4. Venituri locale reprezentând cote defalcate din impozitul pe venit ..... 307

I.3.5. Venituri reprezentând cote și sume defalcate din unele venituri ale bugetului de stat..... 308

I.3.6. Transferuri consolidabile de la bugetul de stat..... 308

I.3.7. Venituri din administrarea domeniului public și privat al unității administrativ-teritoriale și finanțări europene..... 309

I.3.8. Cheltuielile bugetelor locale..... 309

I.4. Împrumutul public local și datoria publică locală ..... 310

I.4.1. Împrumutul public local ..... 310

I.4.2. Datoria publică locală..... 312

Capitolul II. Finanțele publice locale și dreptul european ..... 318

Capitolul III. Considerații privind finanțele locale în alte state..... 325

III.1. Spania ..... 325

III.2. Franța ..... 328

III.3. Austria..... 331

III.4. Statele Unite ale Americii..... 331

III.5. Australia..... 335

III.6. Canada ..... 336

III.7. Argentina ..... 337

III.8. Danemarca ..... 337

III.9. Italia ..... 338

III.10. Belgia..... 338

**PARTEA A IV-A****DIMENSIUNEA BANCARĂ A DREPTULUI FINANCIAR NAȚIONAL ȘI EUROPEAN.....**

341

**Titlul I. Moneda și sistemele monetare.....**

343

## Capitolul I. Istoric și reglementare privind sistemele monetare internaționale.....

343

## I.1. Moneda și evoluția sistemelor monetare.....

343

## I.2. Apariția și evoluția banilor în spațiul românesc.....

356

## I.3. Moneda: concept, funcții și categorii.....

360

## I.4. Sisteme monetare: noțiuni, trăsături, evoluție.....

370

## I.5. Principalele instituții ale sistemului monetar internațional.....

383

## I.5.1. Fondul Monetar Internațional.....

385

## I.5.2. Banca Mondială.....

389

## I.5.3. Alte instituții financiar-bancare internaționale.....

393

## I.5.4. Relația dintre instituțiile Bretton Woods.....

402

## Capitolul II. Sistemul Monetar European.....

406

## II.1. Apariția și evoluția Uniunii Monetare Europene.....

406

## II.2. Adoptarea euro drept moneda unică europeană.....

412

## II.3. Funcțiile euro, avantaje și riscuri ale implementării acestui proiect monetar.....

417

## II.4. Efectele adoptării monedei unice asupra cadrului normativ european.....

432

**Titlul al II-lea. Cadrul instituțional al sistemului monetar european și****integrarea monetară în cadrul Uniunii Europene.....**

436

## Capitolul I. Sistemul european al băncilor centrale și Banca Centrală Europeană.....

436

## I.1. Apariție și cadru juridic.....

436

## I.2. Rolul și funcționarea Sistemului European al Băncilor Centrale (SEBC).....

437

## I.3. Banca Centrală Europeană: rol și organizare.....

440

## I.4. Actele juridice emise de Banca Centrală Europeană.....

458

## I.5. Băncile Centrale Naționale din Sistemul European al Băncilor Centrale.....

464

## Capitolul II. Integrarea monetară în cadrul Uniunii Europene.....

467

## II.1. Noțiunea de integrare în Uniunea Monetară Europeană.....

467

## II.2. Condiții pentru integrarea monetară.....

472

## II.3. Armonizarea legislației în domeniul bancar.....

480

## II.4. Armonizarea prevederilor privind Statutul Băncii Naționale a României ca membră a Sistemului European al Băncilor Centrale.....

491

**PARTEA A V-A****EVAZIUNEA FISCALĂ, FRAUDA FISCALĂ ȘI SANȚIONAREA ABATERILOR DE LA DISCIPLINA NORMELOR FINANCIARE.....**

505

**Titlul I. Controlul financiar, auditul financiar și controlul fiscal. Concepte, instituții și interferențe.....**

507

## Capitolul I. Noțiuni și delimitări.....

507

## I.1. Controlul financiar. Concept, funcții și clasificări.....

507

I.2. Auditul public intern și auditul financiar.....	510
I.2.1. Auditul public intern .....	510
I.2.2. Auditul financiar.....	512
I.3. Controlul fiscal .....	514
I.4. Vechi și nou, la limita dintre controlul financiar și controlul fiscal .....	515
I.4.1. Scurte observații privind un fost organ de control financiar – Garda Financiară .....	515
I.4.2. Curiosul caz al Direcțiilor Antifraudă Fiscală: organe fiscale sau organe de control financiar? .....	519
Capitolul II. Controlul financiar european.....	527
II.1. Introducere .....	527
II.2. Curtea de Conturi a Uniunii Europene.....	529
Capitolul III. Controlul financiar în România .....	534
III.1. Principalele tipuri de control financiar .....	534
III.1.1. Controlul financiar preventiv .....	534
III.1.1.1. Controlul financiar preventiv propriu .....	536
III.1.1.2. Controlul financiar preventiv delegat .....	538
III.1.2. Controlul financiar concomitent .....	541
III.1.3. Controlul financiar ulterior .....	541
III.2. Metodele controlului financiar.....	541
III.3. Procedura controlului financiar .....	542
III.4. Controlul exercitat de Ministerul Finanțelor și de Agenția Națională de Administrare Fiscală.....	543
III.5. Controlul exercitat de Curtea de Conturi.....	544
<b>Titlul al II-lea. Cadrul actual al luptei împotriva evaziunii și a fraudei fiscale .....</b>	<b>558</b>
Capitolul I. Noțiunile moderne de evaziune fiscală și fraudă fiscală.....	558
I.1. Privire generală asupra fenomenului evazionist.....	558
I.2. În căutarea unei noțiuni: evaziune fiscală sau fraudă fiscală?.....	564
Capitolul II. Noua ordine publică internațională a Organizației pentru Cooperare și Dezvoltare Economică .....	580
II.1. Considerații generale.....	580
II.2. Domenii de acțiune ale Organizației pentru Cooperare și Dezvoltare Economică .....	582
II.2.1. Prețurile de transfer.....	582
II.2.2. BEPS ( <i>Base Erosion &amp; Profit Shifting</i> ) .....	584
II.2.2.1. Proiectul BEPS.....	584
II.2.2.2. Reforma fiscală internațională din 2021 .....	587
II.2.3. Convenția-model OCDE .....	588
Capitolul III. Lupta împotriva evaziunii și a fraudei fiscale la nivelul Uniunii Europene.....	590
III.1. Frauda la bugetul Uniunii Europene și crearea Parchetului European .....	590
III.2. Măsuri fiscale destinate să combată evaziunea și fraudă fiscală la nivelul Uniunii Europene.....	596

Capitolul IV. Combaterea evaziunii și a fraudei fiscale în România.....	606
IV.1. Prezentare generală a Legii privind evaziunea fiscală.....	606
IV.2. Infrafracțiunile de evaziune fiscală.....	607
IV.2.1. Considerații generale.....	607
IV.2.2. Evaziunea fiscală prevăzută de art. 9 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 241/2005.....	610
IV.2.3. Evaziunea fiscală prevăzută de art. 9 alin. (1) lit. b) din Legea nr. 241/2005.....	613
IV.2.4. Evaziunea fiscală prevăzută de art. 9 alin. (1) lit. c) din Legea nr. 241/2005.....	615
IV.2.5. Evaziunea fiscală prevăzută de art. 9 alin. (1) lit. d) din Legea nr. 241/2005.....	623
IV.2.6. Evaziunea fiscală prevăzută de art. 9 alin. (1) lit. e) din Legea nr. 241/2005.....	623
IV.2.7. Evaziunea fiscală prevăzută de art. 9 alin. (1) lit. f) din Legea nr. 241/2005.....	623
IV.2.8. Evaziunea fiscală prevăzută de art. 9 alin. (1) lit. g) din Legea nr. 241/2005.....	624
IV.3. Cauzele de reducere sau de înlocuire a pedepselor.....	625
IV.4. Infrafracțiunile conexe infracțiunilor de evaziune fiscală.....	632
IV.5. Probleme practice în domeniul evaziunii fiscale.....	634
IV.5.1. Problema suspectului de serviciu în cazul infracțiunilor de evaziune fiscală.....	634
IV.5.2. Determinarea prejudiciului.....	636
IV.5.3. Prescripția acțiunii civile în procesul penal al evaziunii fiscale.....	645
IV.5.3.1. Considerații generale.....	645
IV.5.3.2. O premisă ceva mai concretă și o întrebare detaliată.....	647
IV.5.3.3. Acțiune civilă sau acțiune fiscală?.....	647
IV.5.3.4. Încetarea procesului penal ca efect al prescripției și efectele asupra judecării acțiunii fiscale.....	651
IV.5.3.5. Și totuși, prescripția.....	654
IV.5.3.6. Dreptul contribuabilului la restituirea sumelor consemnate și la plata dobânzilor fiscale aferente.....	655
IV.5.3.7. Concluzii.....	656
IV.5.4. Expertize fiscale sau expertize contabile pentru determinarea prejudiciilor.....	657
IV.5.5. Efectele Deciziei Curții Constituționale nr. 102 din 17 februarie 2021.....	660
IV.5.5.1. Chestiunile prealabile în procesul penal. Puncte-cheie din Decizia Curții Constituționale nr. 102/2021.....	660
IV.5.5.2. Decizia nr. 102/2021: o „lovitură de teatru” sau o evoluție firească a dreptului național, prin raportare la dreptul european?.....	669
IV.5.5.3. Chestiunea fiscală prealabilă, un „cartof fierbinte” pentru instanțele penale?.....	675
IV.5.5.4. Un prim exemplu cunoscut de aplicare a Deciziei Curții Constituționale nr. 102/2021.....	678

<b>Titlul al III-lea. Sancțiunile financiare internaționale.....</b>	<b>680</b>
Capitolul I. Scurtă introducere în problematica sancțiunilor internaționale .....	680
Capitolul II. Sancțiunile financiare aplicate în Uniunea Europeană.....	684
II.1. Cadrul general al sancțiunilor .....	684
II.2. Aspecte procedurale privind sancțiunile aplicate de Uniunea Europeană .....	685
II.3. Clasificarea regimurilor sancționatorii.....	688
II.4. Tipuri de sancțiuni .....	690
II.4.1. Indisponibilizarea bunurilor.....	690
II.4.2. Restricții de călătorie sau privind vizele .....	692
II.4.3. Restricții privind bunurile cu utilizare duală și embargoul asupra armelor.....	693
II.4.4. Restricții privind comerțul sectorial și investițiile .....	693
II.5. Concepte asociate sancțiunilor impuse de Uniunea Europeană.....	693
Capitolul III. Un caz de aplicare practică a sancțiunilor financiare ale Uniunii Europene în România. Repere și controverse .....	695
III.1. Sancțiunile financiare aplicate Federației Ruse ca urmare a ocupării Crimeei .....	695
III.2. Misterioasa situație a unui producător de îngrășăminte chimice .....	698
III.2.1. Care este relevanța listării unei entități, ce procedură trebuie urmată pentru listare și ce concluzie poate fi desprinsă din faptul că nu există o listare?.....	699
III.2.2. Care sunt criteriile pe baza cărora se poate conchide că o entitate este controlată indirect de o persoană listată și cum anume se probează existența unui asemenea control? .....	701
III.2.3. Cum se asigură publicitatea concluziei referitoare la faptul că o entitate este controlată indirect de o persoană listată? .....	702
III.2.4. Dezvoltarea principiilor teoretice în plan judiciar .....	705
<b>Bibliografie.....</b>	<b>719</b>

## INTRODUCERE

Se spune, în teoria literaturii, că marii scriitori își iau timp pentru a-și desăvârși opera. Acești mari scriitori își aleg mai întâi cadrul în care vor scrie (camera lor favorită, un colț luminat dintr-o bibliotecă, o cabană în Alpi sau un refugiu printre stânci și valuri la Cadaqués). Scriu încet, câteva pagini pe zi, caută inspirația într-un pahar de vin roșu; capitolele care se acumulează se păstrează cu sfințenie într-un sertar sau, mai recent, într-un fișier criptat, departe de privirile iscoditoare ale familiei, prietenilor, editorilor sau criticilor. O vreme, cartea dospește, o parte se rescrie și, la capătul Purgatoriului, se scrie finalul. O dată, de două sau de mai multe ori, până când marele scriitor simte că-și poate semna opera și se poate „despărți” de ea. Nu fără regrete, firește.

Poate pentru că prezintă un manual universitar, și nu o piesă de literatură, sau, mai probabil, pentru că așa este firea lor comună, autorii prezentei lucrări n-au cunoscut nimic din boemia acestui tip de scriere. Ideea de a-și uni forțele pentru a scrie un curs de *Drept financiar* s-a născut la o conferință și s-a dezvoltat în vreo două e-mailuri și tot atâtea telefoane. Principiile după care urma să fie scris cursul s-au definitivat în aeroport, după susținerea unei teze de doctorat, iar cuprinsul într-o conferință pe Zoom, înainte de un revelion. Scrierea efectivă a avut conotații mai degrabă sisifice decât romantice, printre cursuri, termene de instanță, examene, redactări și susțineri ale apărărilor clienților, ședințe și consilii, evenimente mai bune sau mai rele din viața fiecăruia. Chiar și această *Introducere* s-a scris la final, de la Iași și de la Cluj, dar cu un pahar de Merlot sau cu parfum de cafea prin preajmă.

Sigur, prezentarea de mai sus pare greu credibilă pentru cititorul care vede aceste rânduri în capul unei cărți de 700 de pagini. Ea este însă autentică, pentru că autorii n-au scris totul de la început, ci și-au rescris opera, întocmai precum acei pictori care într-o zi, rătăciți prin atelier, văd lucrări mai vechi și știu că pot pune pe pânză ceva semnificativ mai bun. Acesta a fost și catalizatorul muncii autorilor: convingerea că, într-un proiect comun, pot scrie un curs de *Drept financiar* mai valoros.

În anul de grație 2023, școlile de la Cluj și de la Iași, din două universități de tradiție (Universitatea „Alexandru Ioan Cuza” și Universitatea „Babeș-Bolyai”), propun o abordare comună a unei problematice deopotrivă juridice și economice, teoretice și practice, naționale și europene sau internaționale, globale. Iar dacă scrierea în sine nu poate fi subiect de roman, conținutul compensează. Marile teme ale dreptului financiar, în contextul european actual, sunt tratate integrat, iar ideile vehiculate pot însufleți cursurile ținute în aulele facultăților de drept sau de științe administrative ori studii economice, la toate nivelurile de pregătire. Singura condiție este aceea ca profesorii din aceste amfiteatre să vorbească cu măcar o parte din entuziasmul autorilor despre finanțe publice și izvoarele dreptului financiar, despre geneza și importanța monedei euro, despre conceptele moderne de *evaziune fiscală* și *fraudă fiscală*, despre autonomia financiară a comunităților locale și despre rolul OCDE ca vector al acțiunii comunității fiscale internaționale, despre venituri, cheltuieli și împrumuturi, despre paradisuri fiscale și despre prescripția acțiunii fiscale în procesul penal.

Parafrazând o replică dintr-un film englezesc, *they wrote with passion*. De aici încolo este vremea lecturii, a criticilor și a controverselor, a recenziilor și a comentariilor, în viața reală sau pe rețelele sociale. Unora le va plăcea, probabil, lucrarea, altora nu. Tocmai de aici va veni progresul și, de ce nu, într-un alt an, un curs sau un tratat de *Drept financiar* și mai bun.

Iași și Cluj-Napoca, 15 februarie 2023

Mihaela Tofan  
Cosmin Flavius Coștaș

# Titlul I

## Noțiuni introductive

### Capitolul I

## FINANȚELE PUBLICE ȘI DREPTUL FINANCIAR

### I.1. Finanțele publice

1. Cuvântul *finanțe* face parte din vocabularul curent al fiecărui individ, fiind inclus în fondul lexical curent, datorită importanței pe care o prezintă dimensiunea bănească a activităților noastre zilnice. În sens tehnic, termenul *finanțe*<sup>1</sup> desemnează fie resursele financiare (pecuniare) ale unei/unor persoane, fie ansamblul activităților și al profesiunilor care au ca obiect banii ori alte modalități de reprezentare a acestora<sup>2</sup>. În domeniul economico-financiar, noțiunii de *finanțe* i se dau mai multe înțelesuri, accentul punându-se pe acea latură a finanțelor care, de la o situație la alta, este considerată mai semnificativă ori mai concludentă pentru caracterizarea acestora<sup>3</sup>. Astfel, *finanțele* sunt percepute și analizate ca:

- *relații sociale* de natură economică ce apar în procesul constituirii resurselor bănești publice necesare satisfacerii trebuințelor generale ale societății;
- *mijloace de intervenție* ale statului prin intermediul cărora este influențată activitatea economică;
- *fonduri bănești* care se pun la dispoziția statului în scopul îndeplinirii corespunzătoare a funcțiilor și sarcinilor sale;

---

<sup>1</sup> Etimologic, cuvântul *finanțe* provine din limba latină, unde *fnis* însemna, generic, *scadență* sau *termen de plată*. Se apreciază că termenul *fnis*, alături de alții – derivați – precum *fnatio*, *fnancia* ori *fnancia pecuniaria*, a stat la originea tuturor cuvintelor și a expresiilor care au fost și continuă să fie utilizate, atât cu înțelesul primar, cât și cu cel de astăzi – mult îmbogățit. Pentru dezvoltări, în legătură cu originile terminologice ale finanțelor, a se vedea: D.D. Șaguna, *Tratat de drept financiar și fiscal*, Ed. All Beck, București, 2001, p. 13; I. Gliga, *Drept financiar*, Ed. Humanitas, București, 1998, p. 7; I. Condor, R. Stancu, *Drept financiar*, Ed. Fundației „România de Măine”, București, 2002, p. 7 și urm.; M.Șt. Minea, E. Iordăchescu, A.M. Georoceanu, *Dreptul finanțelor publice*, Ed. Accent, Cluj-Napoca, 2002, p. 5; M.Șt. Minea, *Regimul juridic al finanțelor publice în România*, Ed. Argonaut, Cluj-Napoca, 1998, p. 15; I. Văcărel ș.a., *Finanțe publice*, Ed. Didactică și Pedagogică, București, 1992, p. 17.

<sup>2</sup> A se vedea: *Le Petit Larousse*, Ed. Larousse, Paris, 1993, p. 441; I. Oprea, C.-G. Pamfil, R. Radu, V. Zăstroiu, *Noul dicționar universal al limbii române*, ed. a 2-a, Ed. Litera Internațional, București, 2007, p. 479. De remarcat că, în cele mai utilizate limbi de circulație internațională, termenul *finanțe* derivă din aceeași rădăcină lexicală, fiind ușor de înțeles indiferent de limba originară a vorbitorilor, ceea ce denotă apariția relativ simultană a noțiunii și folosirea de la început cu același sens, indiferent de modul de organizare sau sistemul de drept al comunităților umane.

<sup>3</sup> În fapt, dacă am deschide un glosar de termeni din materie, am putea observa că există o vastă paletă de noțiuni asociate finanțelor: societate finanțatoare (*finance company*), leasing financiar, taxă pe activitatea financiară, active financiare, centru financiar, instituție financiară, instrumente financiare, declarații financiare, an financiar, taxă pe tranzacțiile financiare etc. [pentru explicitarea fiecărei noțiuni, a se vedea J. Rogers-Glabush (ed.), *IBFD International Tax Glossary*, 7<sup>th</sup> ed., Ed. IBFD, Amsterdam, 2015].

- *acte juridice*, în sensul de acte de dispoziție autoritară, prin care se preia la dispoziția statului o parte din produsul intern brut<sup>4</sup>.

2. În înțeles juridic, *finanțele* reprezintă domeniul de reglementare al dreptului financiar, care include normele juridice cu aplicabilitate în cazul raporturilor juridice privind banii sub toate aspectele lor<sup>5</sup>, pornind de la regimul juridic, modul de circulație, gestionarea și tranzacționarea, controlul utilizării și sancționarea încălcării prevederilor legale.

3. De îndată ce oamenii, organizați în comunitățile umane, au acumulat bunuri și au demarat tranzacții cu aceste bunuri, finanțele s-au manifestat – din cele mai vechi timpuri și până astăzi – ca relații sociale de natură economică nu doar în zona acumulărilor materiale la nivel individual, ci și în procesul mai elaborat al repartiției produsului social<sup>6</sup> și, mai ales, al venitului național<sup>7</sup>, în strânsă legătură cu îndeplinirea activităților specifice și funcțiilor statului<sup>8</sup>. În prezent, în vreme ce gestiunea finanțelor publice urmează regulile dreptului public, gestionarea finanțelor private se face după regulile dreptului privat, mai exact ale dreptului civil (în sensul larg al termenului)<sup>9</sup>. Așa ne vom explica, de pildă, în cele ce urmează, de ce organele de control financiar (de exemplu, Curtea de Conturi) au o sferă limitată de acțiune, pentru domeniul finanțelor publice, fără a se putea implica în auditarea societăților sau a particularilor.

4. În general, pentru a ne înscrie și menține în limitele problematicii disciplinei pe care ne-am propus să o tratăm – *dreptul financiar* –, ne vom limita la *prezentarea regimului juridic al finanțelor publice*, adică la analiza modului în care sunt reglementate totalitatea relațiilor sociale (având o natură complexă: juridică, economică și socială) ce apar și se derulează în procesul realizării și repartizării – în formă bănească – a resurselor necesare statului sau unităților administrativ-teritoriale pentru îndeplinirea, în condiții corespunzătoare, a funcțiilor și sarcinilor lor. Cu toate acestea, în contextul evoluției generale a societății, trebuie reținut faptul că, uneori, finanțele publice și finanțele private interacționează. Putem alege, în context, un exemplu de dată recentă, și anume activitatea Organizației pentru Cooperare și Dezvoltare Economică (OCDE)<sup>10</sup> în domeniul așa-numitei *finanțări integrate (blended finance)*. În sine,

<sup>4</sup> A se vedea, cu privire la înțelesurile noțiunii de finanțe, *DEX – Dicționarul explicativ al limbii române*, ed. a 2-a, Ed. Univers Enciclopedic, București, 1996, p. 380.

<sup>5</sup> Avem în vedere banii ca monedă fiduciară, dar și ca monedă electronică și, mai recent, monedă virtuală.

<sup>6</sup> Produsul social este reprezentat de totalitatea bunurilor materiale create în decursul unei perioade de timp de lucrătorii ocupați în economia națională; produsul intern brut este ansamblul tuturor bunurilor și serviciilor finale furnizate de agenții economici care își desfășoară activitatea pe teritoriul unei țări; produsul național brut este format din produsul intern brut, la care se adaugă producția finală brută a agenților naționali care își desfășoară activitatea în străinătate și din care se scade producția finală a agenților economici străini realizată în interiorul țării (a se vedea *DEX – Dicționarul explicativ al limbii române, op. cit.*, p. 855).

<sup>7</sup> Venitul național este indicatorul macroeconomic al rezultatelor activității (anuale) reprezentând suma veniturilor încasate de posesorii factorilor de producție care participă direct sau indirect la activitățile productive (a se vedea *DEX – Dicționarul explicativ al limbii române, op. cit.*, p. 1156).

<sup>8</sup> Pentru discuții mai largi asupra evoluției finanțelor, inclusiv din perspectiva delimitării între *finanțele publice și finanțele private*, a se vedea C.F. Costaș, *Drept financiar*, ed. a 3-a, revăzută și adăugită, Ed. Universul Juridic, București, 2021, pp. 16-23.

<sup>9</sup> A se vedea și: Gh.N. Leon, *Elemente de știință financiară*, Tipografia „Cartea Românească”, Cluj, 1925, p. 15; L. Trotabas, *Finances publiques*, Ed. Dalloz, Paris, 1964, p. 3 și urm.

<sup>10</sup> Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică a fost creată pe baza Convenției semnate la Paris la 14 decembrie 1960 (în vigoare de la 30 septembrie 1961). Printre obiectivele organizației se numără: atingerea celui mai înalt nivel de creștere economică posibil, a angajării forței de muncă și a standardului de viață în statele membre, concomitent cu menținerea stabilității financiare; contribuția la dezvoltarea comerțului mondial; contribuția la

noțiunea de „finanțare integrată” desemnează folosirea strategică a finanțării de dezvoltare pentru a mobiliza resurse financiare suplimentare și a promova dezvoltarea sustenabilă în țările în curs de dezvoltare. Într-un context internațional, în cadrul reuniunilor grupurilor economice G20 și G7, s-a dezvoltat o veritabilă politică a finanțării integrate, discutată cu alți actori semnificativi, precum Organizația Națiunilor Unite (ONU), Uniunea Europeană sau Forumul Economic Mondial. Practic vorbind, pe baza unor principii clare, este creată posibilitatea ca toți posibilii furnizori de finanțare pentru dezvoltare – guverne donatoare, donatori multilaterali, agenții pentru dezvoltare și cooperare, filantropi și alți factori de decizie – să se poată implica<sup>11</sup>. Se vorbește astfel despre identificarea unui obiectiv al dezvoltării care să justifice finanțarea integrată, despre o arhitectură a finanțării integrate care să crească mobilizarea finanțării comerciale, despre adaptarea finanțării integrate la contextul local, despre concentrarea pe un parteneriat eficient în finanțarea integrată și despre monitorizarea finanțării integrate pentru transparență și evaluarea rezultatelor.

5. Cu alte cuvinte, într-o lume în care finanțele private sunt într-o continuă expansiune, iar unele corporații au o forță financiară care o depășește pe cea a unor state independente, influența finanțelor private asupra finanțelor publice și evidenta interdependență dintre acestea nu pot fi ignorate.

6. Pentru a putea fi analizate corespunzător, finanțele publice trebuie abordate din cel puțin două perspective: una instituțională și alta materială. Din punct de vedere *instituțional*, finanțele publice reprezintă cadrul de manifestare a puterii politice în societate sau, altfel spus, modalitatea de exercitare a puterii financiare publice. Sub aspect *material*, finanțele publice ni se înfățișează în conținutul lor concret, ele fiind strâns legate de expresia „activitate financiară publică”<sup>12</sup>.

7. În context, sintetic, este de interes sintagma *finanțe publice*. Menționăm faptul că în literatura de specialitate (mai cu seamă economică, dar și juridică) s-au formulat mai multe definiții prin care finanțele publice au fost conceptualizate și delimitate de alte fenomene social-economice care pot fi întâlnite în societate și cu care se aseamănă, uneori chiar interferându-se<sup>13</sup>. Astfel, de pildă, în literatura de specialitate franceză, finanțele publice au fost definite ca fiind diferite mijloace prin care persoanele publice (statul, orașele, comunele, instituțiile publice) își procură resursele bănești necesare îndeplinirii activității lor<sup>14</sup>. Potrivit unei alte definiții, finanțele publice sunt operațiuni financiare privind cheltuieli publice<sup>15</sup>. În alte lucrări, finanțele publice sunt definite ca reprezentând știința care studiază activitatea statului (în calitatea sa de utilizator al unei tehnici speciale, așa-zis financiare, care operează cu noțiuni

---

dezvoltarea solidă a economiei în statele membre și în statele care nu au dobândit acest statut etc. Organizația grupează, practic, la această oră, cele mai dezvoltate 36 de state din punct de vedere economic: Australia, Austria, Belgia, Canada, Cehia, Chile, Coreea de Sud, Danemarca, Elveția, Estonia, Finlanda, Franța, Germania, Grecia, Islanda, Israel, Irlanda, Italia, Japonia, Letonia, Lituania, Luxemburg, Mexic, Norvegia, Noua Zeelandă, Olanda, Polonia, Portugalia, Regatul Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord, Slovacia, Slovenia, Spania, Statele Unite ale Americii, Suedia, Turcia, Ungaria. Comisia Europeană este membru de drept al organizației.

<sup>11</sup> Pentru detalii, a se vedea documentul *Blended Finance Principles Guidance*, DCD/DAC(2020)42/FINAL, 17 septembrie 2020, disponibil pe pagina web a OCDE, [www.oecd.org](http://www.oecd.org).

<sup>12</sup> A se vedea, în acest sens, și L. Saïdj, *Finances publiques*, 2<sup>e</sup> éd., Ed. Dalloz, Paris, 1997, p. 3.

<sup>13</sup> Pentru o trecere în revistă, a se vedea C.F. Costaș, *op. cit.*, pp. 24-27.

<sup>14</sup> A se vedea E. Allix, *Traité élémentaire de science des finances et de législation financière française*, Ed. A. Rousseau, Paris, 1921, p. IX.

<sup>15</sup> A se vedea G. Jèze, *Cours de finances publiques*, Ed. Marcel Giard, Paris, 1929, p. 2.