

**Dr. Alin TRĂILESCU**

**Dr. Natalia ȘVIDCHI**

# **DREPT FINANCIAR ȘI FISCAL**

**Universul Juridic**

București

-2025-

# CUPRINS

CAPITOLUL I. INTRODUCERE ÎN STUDIUL DREPTULUI FINANCIAR .....	5
1. Noțiunea de „finanțe publice” .....	5
2. Evoluția finanțelor publice .....	6
3. Structura, trăsăturile și funcțiile finanțelor publice .....	7
4. Administrația finanțelor publice .....	8
5. Izvoarele dreptului finanțelor publice.....	11
6. Raporturile juridice din domeniul dreptului finanțelor publice .....	12
7. Dreptul finanțelor publice în cadrul dreptului pozitiv .....	13
CAPITOLUL II. BUGETUL STATULUI .....	15
1. Sintagmele „buget public”, „buget public național”, „sistem bugetar” și „buget general consolidat” .....	15
2. Noțiunea și natura juridică a bugetului de stat.....	16
3. Conținutul bugetului de stat.....	16
4. Procedura bugetară .....	17
4.1. Înțelesul sintagmei „procedură bugetară”, principiile și regulile organizării bugetare .....	17
4.2. Elaborarea proiectului bugetului de stat .....	19
4.3. Aprobarea bugetului statului .....	21
4.4. Execuția anuală a bugetului de stat .....	23
4.5. Încheierea și controlul exercițiului bugetar .....	26
5. Formele răspunderii juridice în cadrul desfășurării procedurii bugetare.....	27
CAPITOLUL III. BUGETELE UNITĂȚILOR ADMINISTRATIV-TERITORIALE .....	29
1. Aspecte preliminare și principii ale organizării bugetare .....	29
2. Veniturile și cheltuielile bugetelor locale .....	30
3. Procedura bugetară locală.....	32
3.1. Elaborarea bugetelor locale .....	32
3.2. Aprobarea bugetelor locale.....	33
3.3. Execuția bugetelor locale .....	34
3.4. Încheierea și controlul exercițiului bugetar .....	35
CAPITOLUL IV. SISTEMUL PUBLIC DE ASIGURĂRI SOCIALE .....	36
1. Aspecte introductive .....	36
2. Contribuțiile de asigurări sociale datorate bugetului asigurărilor sociale de stat .....	37
3. Contribuția de asigurări sociale de sănătate datorată Fondului național unic de asigurări sociale de sănătate .....	42
4. Contribuția asigurătorie pentru muncă .....	47

CAPITOLUL V. ÎMPRUMUTUL PUBLIC .....	50
1. Definiția și trăsăturile împrumutului public .....	50
2. Formele împrumutului public .....	51
2.1. Împrumutul public guvernamental sau local .....	51
2.2. Împrumutul public intern sau extern .....	51
3. Transformarea împrumutului public prin consolidare, conversiune și amortizare .....	54
CAPITOLUL VI. CONTROLUL FINANCIAR PUBLIC .....	56
1. Noțiunea și funcțiile controlului financiar public .....	56
2. Controlul financiar public intern .....	56
3. Auditul public intern.....	59
4. Inspecția economico-financiară efectuată de Ministerul Finanțelor Publice la operatorii economici .....	60
5. Controlul financiar specializat exercitat de Curtea de Conturi.....	61
6. Controlul financiar specializat în legătură cu stabilirea și recuperarea creanțelor bugetare rezultate din neregulile apărute în obținerea și utilizarea fondurilor europene și/sau a fondurilor publice naționale aferente acestora .....	70
CAPITOLUL VII. TEORIA GENERALĂ A IMPOZITELOR ȘI TAXELOR.....	76
1. Aspecte introductive.....	76
2. Temeiul reglementării sistemului de impunere .....	77
3. Principiile impunerii .....	78
4. Definiția și trăsăturile esențiale ale impozitelor .....	82
5. Clasificarea impozitelor.....	83
6. Definiția și trăsăturile esențiale ale taxelor.....	83
7. Funcțiile impozitelor și taxelor .....	84
8. Politica fiscală a Uniunii Europene .....	85
CAPITOLUL VIII. IMPOZITELE ȘI TAXELE CENTRALE .....	87
1. Aspecte introductive .....	87
2. Impozitul pe profit .....	87
3. Impozitul suplimentar .....	89
4. Impozitul pe dividende .....	90
5. Impozitul pe veniturile microîntreprinderilor .....	91
6. Impozitul pe veniturile realizate de persoanele fizice .....	93
7. Impozitul pe reprezentanțe .....	101
8. Taxa pe valoarea adăugată.....	101
9. Accizele .....	115
10. Impozitul pe construcții .....	117
11. Impozitul special pe bunurile imobile și mobile de valoare mare .....	118
12. Taxele vamale.....	119
CAPITOLUL IX. IMPOZITELE ȘI TAXELE LOCALE.....	124
1. Aspecte introductive .....	124
2. Impozitul pe clădiri.....	125

3. Taxa pe clădiri .....	127
4. Impozitul pe teren.....	127
5. Taxa pe teren .....	129
6. Impozitul pe mijloacele de transport .....	129
7. Taxa pentru eliberarea certificatelor, avizelor și autorizațiilor .....	131
8. Taxa pentru folosirea mijloacelor de reclamă și publicitate .....	132
9. Taxa pentru afișaj în scop de reclamă și publicitate .....	133
10. Impozitul pe spectacole .....	133
11. Taxele speciale .....	134
12. Alte taxe locale .....	135
13. Taxele judiciare de timbru.....	135
<b>CAPITOLUL X. STABILIREA CREANȚELOR FISCALE .....</b>	<b>140</b>
1. Aspecte introductive și reperi terminologice (creanțe fiscale/ creanțe bugetare; titluri de creanță fiscală/titluri de creanță bugetară; organe fiscale centrale/organe fiscale locale; contribuabili/plătitori; raporturi de drept material fiscal/raporturi de drept procedural fiscal) .....	140
2. Principiile administrării creanțelor fiscale.....	146
2.1. Principiul legalității .....	146
2.2. Principiul aplicării unitare a legislației fiscale .....	147
2.3. Principiul exercitării rezonabile a dreptului de apreciere .....	148
2.4. Principiul rolului activ al organului fiscal .....	149
2.5. Principiul folosirii limbii române ca limbă oficială în administrația fiscală.....	149
2.6. Principiul dreptului de a fi ascultat.....	150
2.7. Principiul cooperării .....	152
2.8. Principiul protecției secretului fiscal .....	153
2.9. Principiul bunei-credințe .....	154
3. Individualizarea creanțelor fiscale.....	155
3.1. Decizia de impunere .....	156
3.2. Decizia referitoare la obligațiile fiscale accesorii.....	159
3.2.1. Dobânzile de întârziere.....	159
3.2.2. Penalitățile de întârziere .....	160
3.2.3. Penalitățile de nedeclarare.....	162
3.2.4. Majorările de întârziere .....	164
3.3. Declarația de impunere.....	165
3.4. Decizia de restituire a creanțelor fiscale (principale și accesorii) .....	168
3.5. Decizia privind rambursarea taxei pe valoarea adăugată .....	170
3.6. Decizia de acordare a dobânzilor/majorărilor de întârziere aferente sumelor de restituit/rambursat de la bugetul public.....	172
3.7. Decizia de atragere a răspunderii solidare.....	173
<b>CAPITOLUL XI. CONTROLUL FISCAL .....</b>	<b>175</b>
1. Noțiunea și formele controlului fiscal .....	175
2. Inspekția fiscală .....	175
3. Controlul inopinat.....	188

4. Controlul antifraudă.....	189
5. Verificarea situației fiscale personale.....	191
6. Verificarea documentară.....	193
<b>CAPITOLUL XII. ACTUL ADMINISTRATIV FISCAL.....</b>	<b>195</b>
1. Definiția, trăsăturile și natura juridică a actului administrativ fiscal.....	195
2. Valabilitatea actelor administrative fiscale.....	196
3. Comunicarea actelor administrative fiscale.....	200
4. Sancțiunile aplicabile actelor administrative fiscale.....	203
5. Efectele actelor administrative fiscale.....	208
<b>CAPITOLUL XIII. CONTENCIOSUL ADMINISTRATIV FISCAL.....</b>	<b>209</b>
1. Noțiunea, natura juridică și obiectul contenciosului administrativ fiscal.....	209
2. Contestația fiscală.....	211
2.1. Noțiunea și natura juridică.....	211
2.2. Obiectul contestației.....	212
2.3. Necesitatea formulării contestației împotriva refuzului organului fiscal de a soluționa o cerere referitoare la un drept sau interes legitim.....	213
2.4. Forma și conținutul contestației fiscale.....	214
2.5. Termenele pentru depunerea contestației și organul fiscal la care se depune contestația.....	214
2.6. Organele competente să soluționeze contestațiile fiscale.....	215
2.7. Soluționarea contestației fiscale.....	216
2.8. Reexaminarea deciziei de soluționare a contestației fiscale.....	222
2.9. Rectificarea deciziei de soluționare a contestației fiscale.....	226
3. Incidente în procedura de soluționare a contestației fiscale.....	227
3.1. Aspecte introductive.....	227
3.2. Conflictul de interese.....	227
3.3. Precizarea și modificarea contestației fiscale.....	228
3.4. Retragerea contestației fiscale.....	229
3.5. Conexarea contestațiilor fiscale.....	229
3.6. Introducerea altor persoane în procedura de soluționare a contestației.....	230
3.7. Suspendarea procedurii de soluționare a contestației fiscale.....	231
3.8. Suspendarea executării actului administrativ fiscal, solicitată în faza soluționării contestației fiscale.....	233
4. Acțiunea în anularea actului administrativ fiscal.....	236
4.1. Temeiul legal.....	236
4.2. Obiectul acțiunii.....	236
4.3. Condițiile specifice de admisibilitate.....	237
4.4. Instanța de judecată competentă.....	241
4.5. Regulile procedurale.....	244
5. Cererea accesorie de suspendare a executării actului administrativ fiscal, formulată după finalizarea procedurii contestației fiscale.....	249
<b>CAPITOLUL XIV. EXECUTAREA SILITĂ A CREAŢELOR FISCALE.....</b>	<b>251</b>
1. Noțiuni generale.....	251
2. Măsurile asigurătorii – mijloace de garantare a executării obligațiilor fiscale.....	252

---

3. Organele de executare silită.....	263
4. Reguli privind efectuarea executării silite a creanțelor fiscale .....	265
5. Prescripția dreptului organului fiscal de a obține executarea silită a creanțelor fiscale.....	269
6. Modalitățile de executare silită a creanțelor fiscale.....	272
6.1. Executarea silită prin poprire.....	272
6.2. Urmărirea silită mobilă.....	276
6.3. Urmărirea silită imobiliară .....	279
6.4. Urmărirea silită a fructelor și recoltelor .....	281
6.5. Urmărirea silită a unui ansamblu de bunuri.....	282
7. Valorificarea bunurilor mobile și imobile sechestrate.....	282
7.1. Vânzarea bunurilor sechestrate potrivit înțelegerii părților .....	283
7.2. Vânzarea directă a bunurilor sechestrate .....	283
7.3. Vânzarea prin licitație a bunurilor sechestrate .....	283
8. Eliberarea și distribuirea sumelor realizate prin executarea silită .....	286
9. Contestația la executarea silită a creanțelor fiscale .....	288
9.1. Sediul materiei.....	288
9.2. Noțiunea și natura juridică.....	288
9.3. Subiectele contestației la executare .....	289
9.4. Obiectul contestației la executare .....	289
9.5. Instanța competentă să soluționeze contestația la executare .....	290
9.6. Termenul de exercitare a contestației la executare .....	292
9.7. Judecarea contestației la executare .....	294
9.8. Efectele hotărârii prin care a fost soluționată contestația la executare .....	295
9.9. Căile de atac .....	298
 BIBLIOGRAFIE SELECTIVĂ.....	 299

# CAPITOLUL I

## INTRODUCERE ÎN STUDIUL DREPTULUI FINANCIAR

### 1. Noțiunea de „finanțe publice”

În general, noțiunea de „finanțe” poate avea mai multe accepțiuni. Astfel, în limbajul comun, această noțiune sugerează fie resursele bănești ale unui subiect, fie ansamblul profesiunilor care au ca obiect banii ori alte modalități de reprezentare a acestora<sup>1</sup>.

În particular, în limbajul economic, expresia „finanțe” are, de asemenea, mai multe înțelesuri. Astfel, „finanțele” sunt percepute și analizate ca: relații sociale de natură economică apărute în procesul constituirii resurselor bănești ale statului; mijloace de intervenție ale statului prin intermediul cărora este influențat întreg agregatul economico-social; fonduri bănești la dispoziția statului necesare îndeplinirii funcțiilor sale; acte juridice imperative prin care se preia la dispoziția statului o parte a produsului intern brut<sup>2</sup>.

Etimologic, cuvântul „finanțe” provine din latinescul „*finis*”, care însemna „termen de plată” sau „scadență”, considerându-se că acest etimon stă la baza tuturor expresiilor care au în conținutul lor termeni ca „finanțe” și „financiar”. De asemenea, se apreciază că expresia „finanțe publice” derivă din expresia latină „*financia pecuniaria*”, care desemna operațiunea de a încheia o tranzacție patrimonială prin plata unei sume de bani<sup>3</sup>.

Apariția și evoluția finanțelor publice este inseparabil legată de existența unei organizări de tip statal și de folosirea banilor și formelor valorice de realizare și repartitie a produsului social<sup>4</sup>. Începând cu secolul al XVIII-lea, expresia „finanțe” s-a răspândit în Franța cu înțelesul de „bani și venituri publice” destinate cheltuielilor statului, ulterior fiind uzitată expresia de „finanțe publice” pentru a desemna plățile bănești de interes public, necesare în relațiile cu puterea publică<sup>5</sup>.

Spre deosebire de finanțele publice, finanțele private sunt asociate, de regulă, agenților economici (de regulă, organizați sub forma societăților comerciale), băncilor și societăților de asigurare private, în legătură cu veniturile și cheltuielile acestora, împrumuturile primite sau acordate de acestea, creanțele de încasat și obligațiile de plată, asigurările și reasigurările de bunuri, de persoane ori de răspundere civilă<sup>6</sup>.

Finanțele publice se caracterizează deci prin aceea că sunt folosite în scopul satisfacerii nevoilor generale ale societății, în timp ce finanțele private sunt puse în slujba realizării de

---

<sup>1</sup> A se vedea *Le petit Larousse*, Ed. Larousse, Paris, 1993, p. 441; *Micul dicționar enciclopedic*, Ed. Științifică și Enciclopedică, București, 1986.

<sup>2</sup> A se vedea M.-Șt. Minea, C.-F. Costăș, *Dreptul finanțelor publice, vol. I, Drept financiar*, Ed. Universul Juridic, București, 2011, pp. 17-18.

<sup>3</sup> A se vedea I. Gliga, *Drept financiar*, Ed. Humanitas, București, 1998, p. 7.

<sup>4</sup> A se vedea D.-D. Șaguna, *Drept financiar public*, ed. a 5-a, Ed. C.H. Beck, București, 2012, p. 8.

<sup>5</sup> A se vedea G. Jèze, *Cours de finances publiques*, Ed. M. Girard, Paris, 1922, p. 2.

<sup>6</sup> A se vedea L. Trotabas, *Finances publiques*, Ed. Dalloz, Paris, 1964, p. 15. Pentru o delimitare între finanțele publice și cele private, a se vedea I. Lazăr, *Dreptul finanțelor publice, vol. I, Drept bugetar*, Ed. C.H. Beck, București, 2022, pp. 43-46.

profituri de către întreprinzătorii particulari. Pe cale de consecință, gestiunea finanțelor publice este supusă normelor juridice de drept public, pe când gestiunea finanțelor private urmează normele dreptului privat.

Sintetizând, finanțele publice pot fi definite ca reprezentând totalitatea relațiilor sociale de natură economică ce apar în procesul realizării și repartizării, în formă bănească, a resurselor necesare statului pentru îndeplinirea funcțiilor și sarcinilor sale<sup>1</sup>. În mod asemănător, s-a arătat că finanțele publice sunt caracterizate ca „relații referitoare la formarea și întrebuințarea fondurilor bănești ce se acumulează în bugetele publice și se utilizează în mod nerambursabil pentru satisfacerea nevoilor generale ale societății”<sup>2</sup>.

## 2. Evoluția finanțelor publice

Privite diacronic, finanțele publice au evoluat continuu, suferind numeroase și profunde schimbări. Cercetarea științifică a finanțelor publice împarte evoluția acestora în două mari perioade, marcate de concepții politico-filosofice diferite, acestea fiind: perioada finanțelor publice clasice și perioada finanțelor publice moderne.

### a) Finanțele publice clasice

Concepția finanțelor publice clasice este legată de liberalismul politic, fiind caracteristică sfârșitului de secol al XVIII-lea și începutul secolului al XX-lea. Astfel, statul liberal era preocupat mai puțin de activitatea economică privată, limitându-și intervenția la funcțiile sale tradiționale: apărarea națională, justiția, ordinea publică, relațiile externe. În această perioadă a capitalismului ascendent, activitatea economică era reglementată de principiul *laissez-faire, laissez-passer*<sup>3</sup>, evitându-se orice intervenție din partea autorității publice care ar putea perturba libera desfășurare a activității economice private, libera concurență și acțiunea legilor pieței. Se considera că era în interesul general al societății ca activitățile economice să fie apanajul entităților economice private, statul trebuind să aibă un rol minimalist, limitându-și acțiunea la îndeplinirea sarcinilor sale tradiționale vizând menținerea ordinii publice, apărarea țării, justiția și diplomația<sup>4</sup>.

În aceste circumstanțe, rolul finanțelor publice se restrângea la asigurarea resurselor bănești necesare funcționării instituțiilor publice. Taxele, impozitele, împrumuturile și celelalte modalități de colectare a veniturilor publice aveau un caracter neutru, astfel încât să nu se realizeze o intervenție modificatoare a relațiilor economice existente. Astfel, execuția bugetară se caracteriza prin echilibru, o execuție deficitară determinând apelarea la venituri bugetare extraordinare, ceea ce ar fi dat naștere la inflație, fenomen cu o înrăurire nefastă asupra sistemului economic.

### b) Finanțele publice moderne

În perioada interbelică, mai ales după recesiunea din anii 1929-1933, locul statului nonintervenționist a fost luat de statul intervenționist, care și-a făcut simțită prezența în plan

<sup>1</sup> A se vedea D.-D. Șaguna, *Drept financiar public, op. cit.*, p. 8.

<sup>2</sup> A se vedea I. Condor, R. Stancu, *Drept financiar*, Ed. „Fundatia România de Măine”, București, 2002, p. 19.

<sup>3</sup> A se vedea D.-D. Șaguna, *op. cit.*, p. 10.

<sup>4</sup> A se vedea M.-Șt. Minea, C.-F. Costaș, *op. cit.*, p. 20.