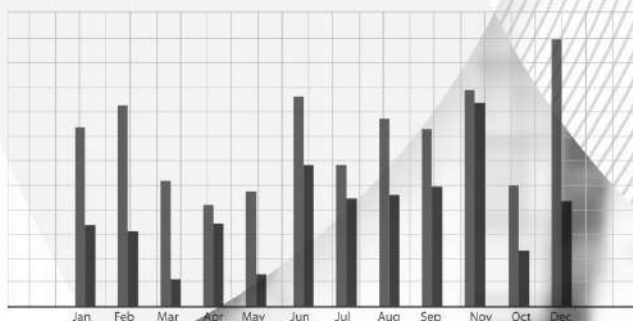


COSMIN FLAVIUS COSTAȘ
MIHAELA TOFAN

DREPT FINANCIAR

Ediția a II-a, revăzută și adăugită



Universul Juridic
București
-2025-

Cuprins

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

PARTEA I

DREPTUL FINANCIAR: RAMURĂ DE DREPT NAȚIONAL INFLUENȚATĂ DE NORMELE DREPTULUI EUROPEAN	19
--	-----------

Titlul I. Noțiuni introductive	21
---	-----------

Capitolul I. Finanțele publice și dreptul financiar	21
I.1. Finanțele publice	21
I.2. Dreptul financiar.....	25
I.3. Dreptul financiar european – ramură autonomă de drept	29

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	39
II.1.7. Principiul aplicării directe a dreptului unional.....	40
II.1.8. Principiul respectării drepturilor fundamentale ale omului	41
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.....	52
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.....	62
II.2.5. Ierarhia normelor	63
II.3. Izvoarele dreptului financiar național	64

Titlul II. Activitatea financiară la nivel național și european	69
--	-----------

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	88
II.2.4. Agenția Națională de Administrare Fiscală (ANAF)	93
II.2.5. Comitetul Național pentru Supraveghere Macroprudențială	96
II.2.6. Trezoreria publică	97
II.2.7. Instituții unionale cu atribuții în activitatea financiară.....	99
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.....	105
I.2. Conceptul de buget al Uniunii Europene: noțiune și importanță.....	108
I.3. Bugetul public național și sistemul bugetar	111
I.4. Conținutul bugetului public național	113
I.5. Cuprinsul bugetului	121
I.6. Natura juridică a bugetului statului.....	127
Capitolul II. Principiile bugetare	130
II.1. Scurtă introducere privind principiile bugetare în dreptul financiar	130
II.2. Principiul anualității bugetului	131
II.3. Principiul unității bugetului.....	135
II.4. Principiul universalității bugetului	137
II.5. Principiul echilibrului bugetar.....	139
II.6. Principiul realității bugetare	141
II.7. Principiul specializării bugetare	142
II.8. Principiul publicității bugetului.....	143
Capitolul III. Sistemul bugetar european.....	146
III.1. Considerații introductive.....	146
III.2. Structura bugetului Uniunii Europene	147
III.3. Veniturile bugetului Uniunii Europene	150
III.3.1. Resursele proprii tradiționale.....	152
III.3.2. Resursa reprezentând o parte din TVA prelevată de statele membre.....	153
III.3.3. Resursa reprezentând o cotă-parte din venitul național brut (VNB).....	153
III.3.4. Contribuția pentru plastic	154
III.3.5. Alte resurse proprii ale Uniunii Europene	154

III.3.6. Observații suplimentare privitoare la resursele proprii ale Uniunii Europene.....	155
III.4. Cheltuielile bugetului Uniunii Europene	159
Titlul II. Procedura bugetară	168
Capitolul I. Procedura bugetară europeană	168
I.1. Considerații generale	168
I.2. Formularea propunerii de buget și adoptarea bugetului Uniunii Europene.....	168
I.3. Execuția bugetară la nivelul Uniunii Europene	173
I.4. Mecanisme de control și corecție a deficitelor publice excesive ale statelor membre.....	177
Capitolul II. Procedura bugetară națională.....	187
II.1. Activitatea bugetară a statului	187
II.2. Procedura elaborării proiectului de buget	191
II.2.1. Operațiuni prealabile elaborării proiectului de buget	192
II.2.2. Formularea propunerilor bugetare de către ordonatorii principali de credite	195
II.2.3. Rolul Ministerului Finanțelor în elaborarea proiectului bugetului de stat	197
II.2.4. Însușirea proiectului de buget de către Guvern.....	199
II.3. Aprobarea bugetului și adoptarea Legii bugetare anuale	200
II.4. Execuția bugetară (executarea bugetului)	204
II.5. Încheierea exercițiului financiar și controlul execuției bugetare.....	212
II.6. Scurte considerații privind bugetele fondurilor de asigurări sociale	213
II.6.1. Bugetul asigurărilor sociale de stat	213
II.6.2. Bugetul asigurărilor pentru accidente de muncă și boli profesionale	215
II.6.3. Bugetul asigurărilor pentru șomaj.....	216
II.6.4. Bugetul Fondului național unic de asigurări sociale de sănătate	217
II.7. Răspunderea juridică antrenată de nerespectarea regulilor procedurii bugetare.....	217
Titlul III. Împrumutul public	220
Capitolul I. Noțiuni și concepte.....	220
I.1. Noțiunea de credit public.....	220
I.2. Funcțiile, rolul și condițiile creditelor	221
I.3. Clasificarea creditelor.....	223
I.4. Caracteristicile împrumutului public	225
I.5. Împrumutului public intern.....	228
I.6. Împrumutul public extern. Aspecte recente ale relației României cu instituțiile financiar-bancare internaționale	232
Capitolul II. Datoria publică.....	239
II.1. Concept și evoluții recente	239
II.2. Administrarea datoriei publice guvernamentale.....	241
II.3. Regimul juridic al datoriei publice în România	244
II.4. Reglementarea și controlul relațiilor de credit	249

PARTEA A III-A**REPERE ALE AUTONOMIEI FINANCIARE LOCALE LA NIVEL****NAȚIONAL ȘI EUROPEAN**..... 251**Titlul I. Autonomia financiară locală**..... 253

Capitolul I. Conceptele de autonomie locală și autonomie financiară a colectivităților locale 253

Capitolul II. Finanțele locale în studiile Organizației pentru Cooperare și Dezvoltare Economică (OCDE) și ale Uniunii Europene 259

Titlul II. Finanțele comunităților locale..... 265

Capitolul I. Finanțele locale în România..... 265

I.1. Bugetele locale 265

I.1.1. Discuție privind entitățile administrative care pot avea bugete locale 265

I.1.2. Principii bugetare specifice bugetelor locale..... 268

I.1.3. Ordonatorii de credite și controlul financiar 270

I.2. Procedura bugetară locală..... 271

I.2.1. Elaborarea proiectului bugetului local..... 271

I.2.2. Aprobarea proiectului bugetului local 272

I.2.3. Execuția bugetelor locale 274

I.2.4. Încheierea execuției bugetare locale..... 274

I.3. Veniturile și cheltuielile bugetelor locale..... 275

I.3.1. Secțiunile de funcționare și dezvoltare. Considerații generale..... 275

I.3.2. Veniturile din impozite și taxe locale 277

I.3.3. Serviciile publice locale și taxele speciale asociate..... 279

I.3.4. Venituri locale reprezentând cote defalcate din impozitul pe venit..... 284

I.3.5. Venituri reprezentând cote și sume defalcate din unele venituri ale bugetului de stat..... 285

I.3.6. Transferuri consolidabile de la bugetul de stat 285

I.3.7. Venituri din administrarea domeniului public și privat al unității administrativ-teritoriale și finanțări europene..... 286

I.3.8. Cheltuielile bugetelor locale..... 286

I.4. Împrumutul public local și datoria publică locală 287

I.4.1. Împrumutul public local 287

I.4.2. Datoria publică locală..... 289

Capitolul II. Finanțele publice locale și dreptul european..... 293

Capitolul III. Considerații privind finanțele locale în alte state 300

III.1. Spania..... 300

III.2. Franța 303

III.3. Austria 306

III.4. Statele Unite ale Americii 306

III.5. Danemarca 310

PARTEA A IV-A	
DIMENSIUNEA BANCARĂ A DREPTULUI FINANCIAR NAȚIONAL ȘI EUROPEAN.....	311
Titlul I. Moneda și sistemele monetare	313
Capitolul I. Istoric și reglementare privind sistemele monetare internaționale.....	313
I.1. Moneda și evoluția sistemelor monetare	313
I.2. Apariția și evoluția banilor în spațiul românesc	315
I.3. Moneda: concept, funcții și categorii	317
I.4. Sisteme monetare: noțiune, trăsături, evoluție.....	323
I.5. Principalele instituții ale sistemului monetar internațional	326
I.5.1. Fondul Monetar Internațional.....	327
I.5.2. Banca Mondială	331
I.5.3. Alte instituții financiar-bancare internaționale	336
I.5.4. Relația dintre instituțiile Bretton Woods	345
Capitolul II. Sistemul Monetar European.....	349
II.1. Apariția și evoluția Uniunii Monetare Europene.....	349
II.2. Adoptarea euro drept monedă unică europeană	351
II.3. Funcțiile euro, avantaje și riscuri ale implementării acestui proiect monetar	357
II.4. Evoluția către euro digital	370
Titlul II. Cadrul instituțional al sistemului monetar european și integrarea monetară în cadrul Uniunii Europene.....	373
Capitolul I. Sistemul european al băncilor centrale și Banca Centrală Europeană	373
I.1. Apariție și cadru juridic	373
I.2. Rolul și funcționarea Sistemului European al Băncilor Centrale	374
I.3. Banca Centrală Europeană: rol și organizare.....	378
I.4. Actele juridice emise de Banca Centrală Europeană	392
I.5. Băncile centrale naționale din Sistemul European al Băncilor Centrale	398
Capitolul II. Integrarea monetară în cadrul Uniunii Europene.....	401
II.1. Noțiunea de integrare în Uniunea Monetară Europeană	401
II.2. Condiții pentru integrarea monetară.....	406
II.3. Armonizarea legislației în domeniul bancar.....	410
II.4. Armonizarea prevederilor privind Statutul Băncii Naționale a României ca membră a Sistemului European al Băncilor Centrale.....	414
PARTEA A V-A	
EVAZIUNEA FISCALĂ, FRAUDA FISCALĂ ȘI SANȚIONAREA ABATERILOR DE LA DISCIPLINA NORMELOR FINANCIARE	427
Titlul I. Controlul financiar, auditul financiar și controlul fiscal. Concepte, instituții și interferențe.....	429
Capitolul I. Noțiuni și delimitări	429
I.1. Controlul financiar. Concept, funcții și clasificări.....	429

I.2. Auditul public intern și auditul financiar	432
I.2.1. Auditul public intern.....	432
I.2.2. Auditul financiar.....	434
I.3. Controlul fiscal	436
I.4. Vechi și nou, la limita dintre controlul financiar și controlul fiscal.....	437
I.4.1. Scurte observații privind un fost organ de control financiar – Garda Financiară	437
I.4.2. Curiosul caz al Direcțiilor Antifraudă Fiscală: organe fiscale sau organe de control financiar?	438
Capitolul II. Controlul financiar european	445
II.1. Introducere	445
II.2. Curtea de Conturi a Uniunii Europene	447
Capitolul III. Controlul financiar în România	451
III.1. Principalele tipuri de control financiar.....	451
III.1.1. Controlul financiar preventiv.....	451
III.1.1.1. Controlul financiar preventiv propriu.....	453
III.1.1.2. Controlul financiar preventiv delegat.....	455
III.1.2. Controlul financiar concomitent	458
III.1.3. Controlul financiar ulterior	458
III.2. Metodele controlului financiar.....	458
III.3. Procedura controlului financiar.....	459
III.4. Controlul exercitat de Ministerul Finanțelor și de Agenția Națională de Administrare Fiscală	460
III.5. Controlul exercitat de Curtea de Conturi	461
Titlul II. Cadrul actual al luptei împotriva evaziunii și a fraudei fiscale	474
Capitolul I. Noțiunile moderne de evaziune fiscală și fraudă fiscală	474
I.1. Privire generală asupra fenomenului evazionist	474
I.2. În căutarea unei noțiuni: evaziune fiscală sau fraudă fiscală?	481
Capitolul II. Noua ordine publică internațională a Organizației pentru Cooperare și Dezvoltare Economică.....	498
II.1. Considerații generale.....	498
II.2. Domenii de acțiune ale Organizației pentru Cooperare și Dezvoltare Economică.....	500
II.2.1. Prețurile de transfer	500
II.2.2. BEPS (<i>Base Erosion & Profit Shifting</i>)	502
II.2.2.1. Proiectul BEPS	502
II.2.2.2. Reforma fiscală internațională din 2021	505
II.2.3. Convenția-model OCDE	506
Capitolul III. Lupta împotriva evaziunii și a fraudei fiscale la nivelul Uniunii Europene.....	508
III.1. Frauda la bugetul Uniunii Europene și crearea Parchetului European.....	508
III.2. Măsuri fiscale destinate să combată evaziunea și fraudă fiscală la nivelul Uniunii Europene	513

Capitolul IV. Combaterea evaziunii și a fraudei fiscale în România.....	524
IV.1. Prezentare generală a Legii privind evaziunea fiscală	524
IV.2. Infracțiunile de evaziune fiscală.....	525
IV.2.1. Considerații generale	525
IV.2.2. Evaziunea fiscală prevăzută de art. 9 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 241/2005.....	529
IV.2.3. Evaziunea fiscală prevăzută de art. 9 alin. (1) lit. b) din Legea nr. 241/2005.....	532
IV.2.4. Evaziunea fiscală prevăzută de art. 9 alin. (1) lit. c) din Legea nr. 241/2005.....	534
IV.2.5. Evaziunea fiscală prevăzută de art. 9 alin. (1) lit. d) din Legea nr. 241/2005.....	542
IV.2.6. Evaziunea fiscală prevăzută de art. 9 alin. (1) lit. e) din Legea nr. 241/2005.....	542
IV.2.7. Evaziunea fiscală prevăzută de art. 9 alin. (1) lit. f) din Legea nr. 241/2005.....	543
IV.2.8. Evaziunea fiscală prevăzută de art. 9 alin. (1) lit. g) din Legea nr. 241/2005.....	543
IV.2.9. Incriminări noi introduse în Legea nr. 241/2005 în perioada 2023-2024.....	544
IV.3. Cauzele de reducere sau de înlocuire a pedepselor	547
IV.4. Infracțiunile conexe infracțiunilor de evaziune fiscală	551
IV.5. Probleme practice în domeniul evaziunii fiscale.....	553
IV.5.1. Problema suspectului de serviciu în cazul infracțiunilor de evaziune fiscală.....	553
IV.5.2. Determinarea prejudiciului	554
IV.5.3. Prescripția acțiunii civile în procesul penal al evaziunii fiscale	557
IV.5.3.1. Considerații generale	557
IV.5.3.2. O premisă ceva mai concretă și o întrebare detaliată	558
IV.5.3.3. Acțiune civilă sau acțiune fiscală?.....	559
IV.5.3.4. Încetarea procesului penal ca efect al prescripției și efectele asupra judecării acțiunii fiscale.....	563
IV.5.3.5. Și totuși, prescripția.....	566
IV.5.3.6. Dreptul contribuabilului la restituirea sumelor consemnate și la plata dobânzilor fiscale aferente.....	567
IV.5.3.7. Concluzii	568
IV.5.4. Expertize fiscale sau expertize contabile pentru determinarea prejudiciilor	569
IV.5.5. Efectele Deciziei Curții Constituționale nr. 102 din 17 februarie 2021	572
IV.5.5.1. Chestiunile prealabile în procesul penal. Puncte-cheie din Decizia Curții Constituționale nr. 102/2021.....	572
IV.5.5.2. Chestiunea fiscală prealabilă, un „cartof fierbinte” pentru instanțele penale?	581
IV.5.5.3. Un prim exemplu cunoscut de aplicare a Deciziei Curții Constituționale nr. 102/2021	584

Titlul III. Sancțiunile financiare internaționale	586
Capitolul I. Scurtă introducere în problematica sancțiunilor internaționale.....	586
Capitolul II. Sancțiunile financiare aplicate în Uniunea Europeană.....	590
II.1. Cadrul general al sancțiunilor.....	590
II.2. Aspecte procedurale privind sancțiunile aplicate de Uniunea Europeană.....	591
II.3. Clasificarea regimurilor sancționatorii.....	594
II.4. Tipuri de sancțiuni.....	596
II.4.1. Indisponibilizarea bunurilor.....	596
II.4.2. Restricții de călătorie sau privind vizele.....	598
II.4.3. Restricții privind bunurile cu utilizare duală și embargoul asupra armelor.....	598
II.4.4. Restricții privind comerțul sectorial și investițiile.....	599
II.5. Concepte asociate sancțiunilor impuse de Uniunea Europeană.....	599
Capitolul III. Un caz de aplicare practică a sancțiunilor financiare ale Uniunii Europene în România. Repere și controverse.....	600
III.1. Sancțiunile financiare aplicate Federației Ruse ca urmare a ocupării Crimeei.....	600
III.2. Misterioasa situație a unui producător de îngrășăminte chimice.....	603
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?.....	604
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?.....	606
III.2.3. Cum se asigură publicitatea concluziei referitoare la faptul că o entitate este controlată indirect de o persoană listată?.....	607
III.2.4. Dezvoltarea principiilor teoretice în plan judiciar.....	610
Bibliografie	625

Cosmin Flavius COSTAȘ, Mihaela TOFAN

DREPT FINANCIAR

Ediția a II-a, revăzută și adăugită

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 Purgatorului, 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, la finalul lui 2022, 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 prima *Introducere* a ediției din 2023 a lucrării 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 la începutul unei lucrări mai lungi de 700 de pagini (prima ediție). 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, răătăciți 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 2025, la a doua ediție a lucrării *Drept financiar*, 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

Organizației pentru Cooperare și Dezvoltare Economică ca vector al acțiunii comunității fiscale internaționale, despre venituri, cheltuieli și împrumuturi, despre paradisuri fiscale și despre prescripția acțiunii fiscale în procesul penal.

Proiectul nostru este departe de a fi unul exclusiv. Dacă ne amintim că, în urmă cu câteva decenii, profesorul Ioan Gliga de la Facultatea de Drept a Universității „Babeș-Bolyai” scria un manual de *Drept financiar* care era folosit la toate facultățile de drept din țară, înțelegem că ideea unei unificări a „vocilor” din acest domeniu, fără excluderea cuiva și fără a reduce pe cineva la tăcere, poate fi un proiect chiar mai bun. Spunem asta și în contextul în care dialogul în acest domeniu este rar; Ministerul Finanțelor însuși ignoră faptul că nu deține adevărul absolut și, atunci când inițiază vreun dialog, își alege și interlocutori care să nu supere, iar evenimente prezente, precum adâncirea deficitului bugetar și marasmul finanțelor publice, sau evenimente previzibile în viitor, precum aderarea României la Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică, reclamă un efort comun de anvergură.

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. Ceea ce am citit sau auzit în raport cu prima ediție a lucrării noastre a fost recepționat drept *feedback* constructiv. 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, 30 septembrie 2025

Mihaela Tofan
Cosmin Flavius Costăș

Partea I

**Dreptul financiar: ramură de drept național
influențată de normele dreptului european**

Titlul I

Noțiuni introductive

Capitolul I

FINANȚELE PUBLICE ȘI DREPTUL FINANCIAR

I.1. Finanțele publice

1. După un sfert de secol scurs din mileniul al III-lea, 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*¹ 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 acestora². 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 acestora³. 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;

¹ Etimologic, cuvântul *finanțe* provine din limba latină, unde *finis* însemna, generic, *scadență* sau *termen de plată*. Se apreciază că termenul *finis*, alături de alții – derivați – precum *finatio*, *financia* ori *financia 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.

² 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.

³ 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*, 7th 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 brut⁴.

2. Termenul *finanțe* și derivatele sale nu sunt simple piese de dicționar. În limbajul curent, de factură anglo-saxonă, vorbim, de pildă, despre *hub financiar* sau *centru financiar*. Termenul desemnează un oraș sau o regiune unde își au sediul un număr mare și variat de instituții care furnizează servicii financiare (de exemplu: New York, Londra, Tokyo, Paris, Frankfurt, Hong Kong). În general, asemenea centre financiare sunt localizate în zone în care companiile au acces la un volum mare de capital sau la finanțare din partea băncilor, societăților de asigurări și a altor instituții financiare. Putem identifica aici companii care oferă servicii diverse ce țin de fuziuni și achiziții, oferte publice (IPOs – *initial public offerings*) sau comerț.

3. 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 lor⁵, pornind de la regimul juridic, modul de circulație, gestionarea și tranzacționarea, controlul utilizării și sancționarea încălcării prevederilor legale.

4. 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 social⁶ și, mai ales, al venitului național⁷, în strânsă legătură cu îndeplinirea activităților specifice și funcțiilor statului⁸. 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)⁹. 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.

5. 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 modulului în care sunt reglementate totalitatea relațiilor

⁴ 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.

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

⁶ 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).

⁷ 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).

⁸ 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, Ed. Universul Juridic, București, 2021, pp. 16-23.

⁹ 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.

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)¹⁰ în domeniul așa-numitei *finanțări integrate* (*blended finance*). În sine, 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 posibii furnizori de finanțare pentru dezvoltare – guverne donatoare, donatori multilaterali, agenții pentru dezvoltare și cooperare, filantropi și alți factori de decizie – să se poată implica¹¹. 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.

6. 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.

7. 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”¹².

8. 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

¹⁰ OCDE 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 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 38 de state din punct de vedere economic: Australia, Austria, Belgia, Canada, Cehia, Chile, Columbia, Coreea de Sud, Costa Rica, 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.

¹¹ 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.

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