

CUPRINS

Cuvânt înainte	19
-----------------------------	-----------

PARTEA I

DREPT FINANCIAR	23
------------------------------	-----------

CAPITOLUL I

FINANȚELE PUBLICE ȘI DREPTUL FINANCIAR.

CONSIDERAȚII INTRODUCATIVE	25
---	-----------

OBIECTIVE DE ÎNVĂȚARE.....	25
-----------------------------------	-----------

CONȚINUT CURS	25
----------------------------	-----------

1. Noțiunea de finanțe publice.....	25
-------------------------------------	----

2. Geneza și evoluția finanțelor publice	28
--	----

3. Finanțele publice – condiție de existență a statului.....	32
--	----

4. Dimensiunea economică și dimensiunea juridică a finanțelor publice	33
--	----

5. Dreptul financiar – ramură a dreptului public	35
--	----

6. Relația dreptului financiar cu alte ramuri de drept.....	38
---	----

7. Instituții și autorități competente în domeniul finanțelor publice	40
---	----

7.1. Aparatul financiar al statului	40
---	----

7.2. Autorități naționale.....	42
--------------------------------	----

7.2.1. Autorități cu competență generală.....	42
---	----

7.2.2. Autorități cu competență specială.....	44
---	----

8. Noțiuni specifice dreptului financiar. Glosar terminologic	51
---	----

CONCLUZII – SINTEZĂ	53
----------------------------------	-----------

TEME DE REFERATE ȘI DEZBATERI	55
--	-----------

ÎNTREBĂRI DE AUTOEVALUARE	56
--	-----------

CAPITOLUL II

PERMANENȚE JURIDICE ÎN DREPTUL FINANCIAR.....	59
--	-----------

OBIECTIVE DE ÎNVĂȚARE.....	59
-----------------------------------	-----------

CONȚINUT CURS.....	59
---------------------------	-----------

1. Izvoarele dreptului financiar	60
--	----

1.1. Concept și clasificare	60
-----------------------------------	----

1.2. Izvoare comune	61
---------------------------	----

1.3. Izvoare specifice.....	63
-----------------------------	----

2. Norma juridică de drept financiar	65
2.1. Noțiunea și specificul normei juridice în dreptul financiar.....	65
2.2. Structura normei juridice.....	67
2.3. Aplicarea normei juridice de drept financiar.....	71
3. Raportul juridic de drept financiar	72
4. Principiile dreptului financiar.....	76
CONCLUZII – SINTEZĂ	79
TEME DE REFERATE ȘI DEZBATERI	79
ÎNTREBĂRI DE AUTOEVALUARE	80

CAPITOLUL III

BUGETUL DE STAT	83
OBIECTIVE DE ÎNVĂȚARE.....	83
CONȚINUT CURS	83
1. Considerații privind apariția, evoluția și importanța bugetului de stat	83
2. Definiția și natura juridică a bugetului de stat.....	85
3. Principiile bugetare	87
4. Instituțiile implicate în procesul bugetar	94
4.1. Cooperarea instituțională și responsabilitatea	98
5. Procedura bugetară.....	98
5.1. Elaborarea proiectului bugetului de stat.....	99
5.2. Aprobarea proiectului de către Guvern	100
5.3. Adoptarea legii bugetului de stat.....	100
5.4. Executarea bugetului de stat.....	102
5.5. Evidența execuției bugetare	104
5.6. Încheierea exercițiului bugetar anual	105
6. Analiza Legii bugetului de stat pe anul 2025 (Legea nr. 9/2025)	107
CONCLUZII – SINTEZĂ	110
TEME DE REFERATE ȘI DEZBATERI	111
ÎNTREBĂRI DE AUTOEVALUARE	112

CAPITOLUL IV

BUGETELE LOCALE.....	115
OBIECTIVE DE ÎNVĂȚARE.....	115
CONȚINUT CURS	115
1. Noțiunea și importanța bugetelor locale.....	115
1.1. Autonomia locală – fundament al bugetelor locale.....	115

1.2. Definiția și caracterele bugetelor locale	117
2. Principiile bugetare	118
3. Procedura bugetară locală	120
3.1. Elaborarea proiectului bugetului local	121
3.2. Aprobarea și adoptarea bugetului local	122
3.3. Executarea bugetului local	122
3.4. Controlul execuției bugetelor locale	123
4. Structura și conținutul bugetelor locale.....	125
4.1. Considerații generale.....	125
4.2. Structura bugetului local	125
4.3. Veniturile bugetului local	126
4.4. Cheltuielile bugetului local	128
5. Raporturile dintre bugetul de stat și bugetele locale	130
CONCLUZII – SINTEZĂ	131
TEME PENTRU REFERATE ȘI DEZBATERI	132
ÎNTREBĂRI DE AUTOEVALUARE	133

CAPITOLUL V

FINANȚELE ASIGURĂRILOR SOCIALE. BUGETUL

ASIGURĂRILOR SOCIALE DE STAT..... 136

OBIECTIVE DE ÎNVĂȚARE..... 136

CONȚINUT CURS..... 137

1. Aspecte introductive. Scurt istoric. Noțiunea și rolul finanțelor asigurărilor sociale	137
2. Bugetul asigurărilor sociale de stat	140
2.1. Necesitatea și evoluția.....	140
2.2. Venituri la bugetul asigurărilor sociale de stat	143
2.3. Cheltuieli ale bugetului asigurărilor sociale de stat	148
2.4. Procedura bugetară.....	153
3. Bugetul asigurărilor pentru accidente de muncă și boli profesionale	158
3.1. Obiective și destinații.....	158
3.2. Surse de venit	159
3.3. Procedura bugetară.....	159
4. Fondul național unic de asigurări sociale de sănătate	160
4.1. Surse de finanțare.....	160
4.2. Contribuabili	161

4.3. Destinația cheltuielilor	162
4.4. Procedura bugetară.....	163
CONCLUZII -SINTEZĂ	164
TEME DE REFERATE ȘI DEZBATERI	166
ÎNTREBĂRI DE AUTOEVALUARE	166

CAPITOLUL VI

CREDITUL ȘI DATORIA PUBLICĂ..... 170

OBIECTIVE DE ÎNVĂȚARE..... 170

CONȚINUT CURS..... 170

1. Noțiuni generale ale împrumutului (creditului public). Funcțiile și rolul creditului	170
1.1. Introducere	170
1.2. Rolul și funcțiile creditului public.....	174
2. Datoria publică guvernamentală.....	175
2.1. Noțiune, definiție, clasificări.....	175
2.1.1. Clasificarea datoriei publice guvernamentale	176
2.2. Modalități de asumare	177
2.2.1. Actorii implicați și competența de contractare	177
2.2.2. Formele principale de asumare a datoriei publice guvernamentale	178
2.3. Procedura de autorizare și control.....	180
2.4. Principii directe ale asumării datoriei publice guvernamentale.....	181
2.5. Limite legale.....	181
2.6. Principiile sustenabilității datoriei publice guvernamentale	182
3. Instrumente juridico-financiare de asigurare a sustenabilității	183
4. Riscuri asociate datoriei publice și necesitatea unui management activ	184
5. Serviciul datoriei publice	184
5.1. Noțiune și importanță juridico-financiară	184
5.2. Componenta serviciului datoriei publice	185
5.3. Finanțarea serviciului datoriei publice	185
5.4. Mecanisme și instrumente de administrare a serviciului datoriei	186
5.5. Controlul asupra serviciului datoriei publice	187
5.6. Indicatori de analiză și sustenabilitate.....	187

6. Relația dintre serviciul datoriei și politica bugetară.....	187
7. Considerații finale cu privire la datoria publică guvernamentală	188
8. Datoria publică locală.....	188
8.1. Noțiuni, particularități, regim juridic.....	188
8.2. Condiții de asumare.....	189
8.3. Limite și garanții	190
9. Reglementarea datoriei publice în dreptul european.....	192
9.1. Premise generale și fundamentul juridic	192
9.2. Criteriile de la Maastricht și semnificația lor juridică.....	193
9.3. Pactul de stabilitate și creștere (PSC).....	194
9.4. Cadrul post-criză: Semestrul european și tratatele de guvernanță fiscală.....	195
9.5. Corelarea dreptului european cu reglementarea națională.....	195
TEME DE REFERATE ȘI DEZBATERI	198
ÎNTREBĂRI DE AUTOEVALUARE	198

CAPITOLUL VII

CONTROLUL FINANCIAR PUBLIC ȘI CONTROLUL

EXECUȚIEI BUGETARE

OBIECTIVE DE ÎNVĂȚARE.....

CONȚINUT CURS

1. Conceptul, funcțiile și principiile controlului financiar public	201
1.1. Noțiuni.....	201
1.2. Cadrul juridic	202
1.3. Obiectivele controlului financiar public vizează, în principal:	203
1.4. Funcțiile controlului financiar public sunt multiple:.....	204
1.5. Principiile controlului financiar public	204
2. Clasificarea formelor de control financiar public	207
3. Formele controlului financiar public.....	208
3.1. Controlul financiar preventiv	208
3.2. Controlul intern/managerial	213
3.3. Auditul public intern	215
3.4. Auditul public extern.....	219
4. Controlul execuției bugetare	221
5. Nereguli și prejudicii în gestionarea fondurilor publice.....	222
6. Instituțiile și autoritățile competente în materia controlului financiar public.....	225

CONCLUZII -SINTEZĂ	227
TEME DE REFERATE SI DEZBATERI	228
ÎNTREBĂRI DE AUTOEVALUARE	229

PARTEA A II-A

DREPT FISCAL	231
---------------------------	------------

CAPITOLUL VIII

INTRODUCERE ÎN DREPTUL FISCAL.....	233
OBIECTIVE DE ÎNVĂȚARE.....	233
CONȚINUT CURS.....	233
1. Fiscalitatea.....	233
1.1. Scurt istoric al impunerii și apariției impozitelor.....	233
1.2. Conceptul de fiscalitate	239
2 Elementele definitorii ale dreptului fiscal	242
3. Principiile dreptului fiscal	244
4. Izvoarele dreptului fiscal.....	250
5. Aplicarea și interpretarea normei juridice fiscale.....	255
5.1. Acțiunea normei fiscale în timp	255
5.2. Acțiunea normei fiscale în spațiu și asupra persoanelor	257
5.3. Interpretarea normei juridice fiscale	259
6. Raportul juridic fiscal.....	263
6.1. Definiția și trăsăturile raportului juridic fiscal	263
6.2. Structura raportului juridic fiscal	264
6.3. Particularități ale raportului fiscal față de alte raporturi juridice	266
CONCLUZII – SINTEZĂ	268
TEME PENTRU REFERATE ȘI DEZBATERI	269
ÎNTREBĂRI DE AUTOEVALUARE	270

CAPITOLUL IX

TEORIA GENERALA A IMPOZITELOR ȘI TAXELOR.....	272
OBIECTIVE DE ÎNVĂȚARE.....	272
CONȚINUT CURS.....	272
1. Aspecte introductive. Scurt istoric	272
1.1. Apariția fiscalității și legătura sa cu formarea statului	272
1.2. Geneza și evoluția istorică a impozitelor și taxelor	273

1.3. Fiscalitatea în România – de la dările domnești la sistemul fiscal modern	274
1.4. Fiscalitatea modernă – între suveranitate națională și integrare europeană.....	277
2. Politica fiscală și temeiul reglementării sistemului de impunere	278
2.1. Noțiunea și rolul politicii fiscale	278
2.2. Instrumentele politicii fiscale.....	278
2.3. Modele și orientări doctrinare ale politicii fiscale.....	278
2.4. Temeiul juridic al reglementării sistemului de impunere în România.....	279
2.5. Politica fiscală în contextul Uniunii Europene.....	282
3. Principiile impunerii.....	285
3.1. Considerații generale privind principiile impunerii	285
3.2. Principiul legalității impunerii	285
3.3. Principiul echității și justiției fiscale	286
3.4. Principiul certitudinii și stabilității impozitelor	286
3.5. Principiul comodității perceperii impozitelor	287
3.6. Principiul economicității și eficienței impunerii	287
3.7. Principiul capacității contributive	287
3.8. Alte principii moderne ale impunerii	287
4. Definiția, trăsăturile și funcțiile impozitelor	288
4.1. Considerații generale.....	288
4.2. Definiția impozitului	289
4.3. Trăsăturile impozitelor	290
4.3.1. Forma pecuniară a impozitului;.....	290
4.3.2. Impozitul este o contribuție obligatorie;	290
4.3.3. Impozitele au caracter nerambursabil;	290
4.3.4. Sarcina plății impozitelor revine persoanelor fizice și juridice;	291
4.3.5. Caracterul legal al impozitelor;	291
4.3.6. Obiectul impozitului îl constituie, în mod exclusiv, veniturile contribuabililor și bunurile deținute de aceștia.	291
4.4. Funcțiile impozitelor	292
5. Clasificarea impozitelor	293
5.1. Considerații generale.....	293
5.2. Clasificarea după obiectul impunerii	293

5.3. Clasificarea după nivelul autorității care le instituie.....	294
5.4. Clasificarea după criteriul economic.....	295
5.5. Clasificarea după modul de percepere și destinația veniturilor	295
5.6. Alte criterii moderne de clasificare	296
6. Definiția, trăsăturile și funcțiile taxelor.....	296
6.1. Considerații generale.....	296
6.2. Definiția juridică a taxelor	297
6.3. Trăsăturile esențiale ale taxelor.....	297
6.4. Principiile aplicării taxelor	298
7. Natura juridică a impozitelor și taxelor.....	299
8. Politica fiscală a Uniunii Europene.....	300
8.1. Considerații introductive.....	300
8.2. Mecanisme de armonizare fiscală	301
8.3. Cooperarea administrativă și combaterea evaziunii fiscale	302
8.4. Tendințe actuale: digitalizare și fiscalitate sustenabilă. Instrumente moderne (e-Factura, e-Transport, SAF-T).....	303
CONCLUZII SINTEZĂ	305
TEME PENTRU REFERATE ȘI TEME DE DEZBATERI.....	308
ÎNTREBĂRI PENTRU AUTOEVALUARE.....	309

CAPITOLUL X

IMPOZITE, TAXE ȘI CONTRIBUȚII LA NIVEL NAȚIONAL.....	312
OBIECTIVE DE ÎNVĂȚARE.....	312
CONȚIUT CURS.....	312
1. Impozite directe.....	312
1.1. Impozitul pe profit.....	312
1.2. Regimul microîntreprinderilor	317
1.3. Impozitul pe venit al persoanelor fizice	319
1.3.1. Contribuabili și sfera de aplicare a impozitului pe venit persoanelor fizice	319
1.3.2. Determinarea veniturilor impozabile pe categorii.....	322
1.3.3. Aspecte de fiscalitate internațională în materia impozitului pe venitul persoanelor fizice.....	335
2. Contribuții sociale obligatorii.....	339
2.1. Considerații introductive.....	339
2.2. Contribuția de asigurări sociale (CAS)	340

2.3. Contribuția de asigurări sociale de sănătate (CASS)	343
2.4. Contribuția asiguratorie pentru muncă (CAM)	348
2.5. Particularități pe categorii de plătitori	351
2.6. Corelații cu impozitul pe venit	352
3. Impozite indirecte	353
3.1. Taxa pe valoarea adăugată	353
3.1.1. Noțiune și trăsături	353
3.1.2. TVA – expresia integrării juridice și economice în Uniunea Europeană	355
3.1.3. Persoanele impozabile și operațiunile impozabile	356
3.1.4. Faptul generator și exigibilitatea TVA	358
3.1.5. Cotele taxei pe valoarea adăugată	360
3.1.6. Operațiunile scutite de TVA	362
3.1.7. Regimul deducerilor de TVA	364
3.1.8. Persoanele obligate la plata TVA	366
3.1.9. Regimuri speciale	368
3.1.10. Înregistrarea persoanelor în scopuri de TVA	370
3.1.11. Decontul de TVA și plata taxei la buget	372
3.2. Accizele	374
3.2.1. Noțiunea și sediul materiei	374
3.2.2. Produsele accizabile și clasificarea acestora	375
3.2.3. Cotele, calculul, exigibilitatea și plata accizelor	376
3.2.5. Regimul de antrepozitare a produselor accizabile	380
3.2.6. Deplasarea intracomunitară a produselor accizabile	382
3.2.7. Marcajul produselor accizabile	384
3.2.8. Scutiri și restituiri de accize	385
CONCLUZII – SINTEZĂ	387
TEME DE REFERATE ȘI DEZBATERI	388
ÎNTREBĂRI DE AUTOEVALUARE	389

CAPITOLUL XI

FISCALITATEA LOCALĂ	391
OBIECTIVE DE ÎNVĂȚARE	391
CONȚINUT CURS	391
1. Cadrul juridic și autonomia financiar-fiscală locală	391
2. Impozite locale	393
2.1. Impozitul pe clădiri	394

2.2. Impozitul pe teren	395
2.3. Impozitul pe mijloacele de transport.....	395
2.4. Alte impozite locale specifice	396
3. Taxe și tarife locale.....	397
3.1. Noțiuni și reglementare generală.....	397
3.2. Taxele administrative	397
3.3. Taxele speciale	398
3.4. Tarifele locale	398
3.5. Taxa judiciară de timbru.....	398
4. Stabilirea, administrarea și colectarea obligațiilor fiscale locale	401
CONCLUZII – SINTEZĂ	404
TEME PENTRU REFERATE ȘI DEZBATERI	404
ÎNTREBĂRI DE AUTOEVALUARE	405

CAPITOLUL XII

PROCEDURA FISCALĂ. ADMINISTRAREA CREANȚELOR

FISCALE	408
OBIECTIVE DE ÎNVĂȚARE.....	408
CONȚINUT CURS.....	408
1. Noțiunea și principiile procedurii fiscale	408
1.1. Noțiuni introductive	408
1.2. Natura juridică.....	409
1.3. Obiectul și domeniul de aplicare.....	409
1.4. Principiile procedurii fiscale	410
1.5. Finalitatea procedurii fiscale	411
2. Administrarea fiscală: competență, înregistrare, vector fiscal și evidențe	411
2.1. Considerații introductive.....	411
2.2. Competența organelor fiscale.....	412
2.3. Înregistrarea fiscală	412
2.4. Evidențe fiscale	413
2.5. Asistența contribuabililor, dreptul la informare și principiul transparenței autorităților publice.....	413
2.7. Importanța administrării fiscale	415

3. Declararea și stabilirea obligațiilor fiscale. Comunicarea actelor fiscale.....	415
3.1. Noțiuni introductive	415
3.1.1. Declarare fiscală și principiul autoimpunerii (autodeclarării);	415
3.1.2. rolul și funcțiile declarației fiscale ca instrument de individualizare a creanței;	416
3.1.3. termene, forme și corectarea declarațiilor;	416
3.1.4. răspunderea pentru declarații incomplete sau eronate.....	417
3.2. Creanța fiscală	417
3.2.1. Noțiunea și natura juridică a creanței fiscale.....	418
3.2.2. Elementele constitutive ale creanței fiscale.....	418
3.2.3. Momentul nașterii creanței fiscale	419
3.2.4. Distincția dintre creanța fiscală și obligația fiscală	421
3.2.5. Formele de individualizare a creanței fiscale	422
3.2.6. Regimul juridic al creanței fiscale.....	422
3.3. Titlul de creanță fiscală	423
3.3.1. Definiție și rol juridic	423
3.3.2. Regimul juridic: act administrativ fiscal, opozabilitate, executorialitate;	424
3.3.3. Corelația cu principiile legalității și proporționalității	424
3.4. titlul executoriu fiscal.....	425
3.5. Stabilirea creanței fiscale	427
3.5.1. Rolul și importanța declarării fiscale.....	427
3.5.2. Stabilirea obligațiilor fiscale	427
3.5.3. Principii aplicabile declarării și stabilirii fiscale	428
3.5.4. Consecințele nedeclarării sau declarării eronate	428
3.6. Comunicarea actelor administrative fiscale	429
3.6.1. importanța comunicării pentru valabilitatea actului;	429
3.6.2. forme: prin poștă, electronic, prin afișare, prin reținerea directă;	429
3.6.3. momentul producerii efectelor juridice;	430
3.6.4. Probleme practice și jurisprudență recentă (inclusiv comunicarea electronică prin SPV).....	430
4. Termene, forme și corectarea declarațiilor fiscale.....	431
4.1. Termenele de depunere a declarațiilor fiscale	431

4.2. Forma și conținutul declarațiilor fiscale.....	432
4.3. Corectarea declarațiilor fiscale.....	432
5. Accesorii fiscale: dobânzi, penalități, majorări	433
5.1. Noțiuni și temeii juridic al accesoriilor fiscale	433
5.2. Noțiuni și natură juridică	434
5.2.1. Regimul juridic și temeii legal	434
5.2.2. Momentul de la care curge dobânda și modalitatea de calcul	435
5.2.3. Dobânda în contextul dreptului Uniunii Europene.....	435
5.3. Penalități de întârziere	436
5.3.1. Noțiuni și natură juridică	436
5.3.2. Regimul juridic și temeii legal	436
5.3.3. Rațiunea instituirii penalităților. Jurisprudență relevantă.....	437
5.4. Majorările de întârziere	437
5.4.1. Noțiuni și regim juridic general	437
6. Stingerea creanțelor fiscale	439
6.1. Considerații generale.....	439
6.2. Plata creanțelor fiscale	441
6.2.1. Noțiuni și reglementare.....	441
6.2.2. Condițiile plății fiscale	441
6.2.3. Ordinea stingerii obligațiilor fiscale.....	442
6.2.4. Efectele plății.....	442
6.2.5. Situații speciale și jurisprudență.....	442
6.3. Compensarea creanțelor fiscale.....	443
6.3.1. Noțiuni și reglementare.....	443
6.3.2. Condițiile compensării fiscale	443
6.3.3. Procedura de compensare.....	444
6.3.4. Rațiunea și avantajele compensării. Jurisprudență relevantă	444
6.4. Scutirea și anularea creanțelor fiscale	445
6.5. Prescripția creanțelor fiscale	446
6.6. Alte modalități prevăzute de lege (restituirea, conversia etc.)	447
6.6.1. Tipuri	447
6.6.2. regimul juridic	449
7. Colectarea și executarea silită a creanțelor bugetare.....	450
7.1. Măsurile asigurătorii	451

7.2. Poprirea	452
7.3. Urmărirea bunurilor mobile	453
7.4. Urmărirea bunurilor imobile	454
7.5. Valorificarea bunurilor și distribuirea sumelor.....	456
7.6. Cooperarea administrativă și asistența reciprocă în materie fiscală.....	457
CONCLUZII SINTEZĂ	458
TEME DE REFERATE ȘI DEZBATERI	461
ÎNTREBĂRI DE AUTOEVALUARE	462

CAPITOLUL XIII

CONTROL FISCAL, CONFORMARE ȘI RĂSPUNDEREA

PENTRU FAPTE FISCALE	465
OBIECTIVE DE ÎNVĂȚARE.....	465
CONȚINUT CURS	465
1. Principii, obiective și cadrul legal al controlului fiscal	465
1.1. Obiectivele controlului fiscal	466
1.2. Principiile controlului fiscal	466
1.3. Cadrul legal al controlului fiscal	467
2. Tipuri de control fiscal	467
2.1. Inspekția fiscală.....	468
2.2. Verificarea documentară.....	468
2.3. Verificarea situației fiscale personale	469
2.4. Controlul operativ și antifraudă	470
3. Selectarea contribuabililor și analiza de risc fiscal	470
3.1. Rațiunea selectării și principiul riscului fiscal	470
3.2. Criterii și indicatori de risc fiscal	471
3.3. Instrumente moderne de analiză fiscală: e-Factura, e-Transport și SAF-T	471
3.4. Colaborarea interinstituțională și dimensiunea europeană.....	472
4. Drepturile și obligațiile părților în controlul fiscal.....	474
4.1. Drepturile contribuabilului în timpul controlului fiscal	474
4.2. Obligațiile contribuabilului	475
4.3. Obligațiile organului fiscal.....	475
5. Actele de control fiscal și efectele lor	476
5.1. Raportul de inspekție fiscală	477

5.2. Procesul-verbal de control.....	477
5.3. Decizia de impunere.....	478
5.4. Comunicarea actelor de control și momentul producerii efectelor	478
5.5. Efectele actelor de control fiscal	479
5.6. Căile de atac și revizuirea actelor de control	479
6. Cooperarea administrativă, controlul fiscal transfrontalier și tendințe actuale.....	479
6.1. Cadru juridic european al cooperării administrative.....	479
6.2. Mecanismele de schimb de informații și controalele simultane	480
6.3. Digitalizarea controlului fiscal	481
6.4. Noua orientare spre prevenție, educație și conformare voluntară....	481
CONCLUZII SINTEZĂ	482
TEME PENTRU REFERATE ȘI DEZBATERI	484
ÎNTREBĂRI DE AUTOEVALUARE	485

CAPITOLUL XIV

CONTROLUL DE LEGALITATE AL ACTELOR FISCALE ȘI

SOLUȚIONAREA LITIGIILOR.....488

OBIECTIVE DE ÎNVĂȚARE.....488

CONȚINUT CURS.....488

1. Fundamentele și structura sistemului de control al legalității actelor fiscale.....	488
2. Contenciosul administrativ-fiscal.....	491
2.1. Contestația administrativă împotriva actelor administrativ-fiscale	491
2.2. Acțiunea în contenciosul administrativ-fiscal	495
3. Contestația la executare fiscală	500
4. Procedura amiabilă și arbitrală privind dubla impunere	503
CONCLUZII – SINTEZĂ	505
TEME DE REFERATE ȘI DEZBATERI	506
ÎNTREBĂRI DE AUTOEVALUARE	507

BIBLIOGRAFIE.....509

CUVÂNT ÎNAINTE

Disciplina „Drept financiar și fiscal” ocupă un loc esențial în formarea viitorilor juriști, economiști și funcționari publici, fiind o componentă fundamentală a înțelegerii modului în care statul își realizează atribuțiile, își asigură resursele necesare funcționării și stabilește raporturile juridice cu cetățenii. Într-o societate modernă, finanțele publice nu se reduc doar la cifre, bugete și impozite; ele reflectă raportul de încredere dintre stat și cetățean, modul în care acesta contribuie la viața colectivității și beneficiile care se întorc în plan social.

Lucrarea de față se adresează, în principal, studenților facultăților de drept și administrație publică, înscriindu-se în aria disciplinelor de specialitate prevăzute în planurile de învățământ ale acestor programe. În egală măsură însă, ea se adresează și celor care desfășoară activitate în administrația publică centrală sau locală, în instituții cu atribuții în domeniul executării bugetare, colectării veniturilor fiscale, gestionării fondurilor publice ori controlului financiar. De asemenea, poate reprezenta un instrument util pentru practicieni – avocați, consilieri juridici, consultanți fiscali –, care se confruntă în mod direct cu efectele normelor dreptului financiar și fiscal în activitatea de zi cu zi.

Necesitatea unei astfel de lucrări este justificată atât prin complexitatea și dinamica domeniului, cât și prin legătura directă dintre normele ce guvernează finanțele publice și activitățile statului, a autorităților publice și a cetățenilor. Statul își exercită funcțiile sale prin utilizarea unor mijloace financiare, iar obținerea și utilizarea acestor mijloace presupun raporturi juridice bine reglementate. De aceea, dreptul financiar și fiscal reprezintă o ramură de drept situată la intersecția dintre normele de organizare și funcționare a statului, cele privind ordinea de drept și cele aplicabile relațiilor sociale de natură economică.

Am structurat lucrarea în două părți majore, corespunzătoare ramurilor dreptului financiar și dreptului fiscal. Prima parte prezintă temele fundamentale ale dreptului financiar: finanțele publice, bugetul de stat și bugetele locale, finanțele asigurărilor sociale, datoria publică și controlul financiar. Aceste teme oferă studentului baza necesară pentru a înțelege modul de constituire și gestionare a resurselor publice, rolul instituțiilor centrale și locale, precum și mecanismele prin care se asigură legalitatea și eficiența utilizării fondurilor publice.

Partea a doua abordează sfera dreptului fiscal propriu-zis: noțiunile generale privind impozitele și taxele, sistemul fiscal național și local, obligațiile fiscale ale contribuabililor, procedura fiscală, administrarea creanțelor fiscale, controlul fiscal și contenciosul fiscal. Prin această structurare, lucrarea urmărește să ofere studentului atât perspectiva teoretică asupra instituțiilor fiscale, cât și înțelegerea logicii interne a procesului fiscal – de la nașterea obligației fiscale, până la plata acesteia și, eventual, contestarea actelor fiscale în fața autorităților competente.

Pentru a da valoare didactică lucrării am propus organizarea fiecărui capitol în: *Obiective de învățare, Conținut teoretic, Teme de reflecție (referate) și dezbateri*, precum și *Întrebări de autoevaluare*. Această abordare apreciem că facilitează studiul individual și permite studentului să își verifice nivelul de înțelegere a noțiunilor, identificând eventualele aspecte care necesită aprofundare. Totodată, credem că ea favorizează învățarea activă, bazată pe analiză, argumentare și aplicare practică, nu doar pe memorare.

Importanța disciplinei este accentuată și de contextul contemporan: modificările frecvente ale legislației fiscale, nevoia de transparență în gestionarea fondurilor publice, digitalizarea administrației fiscale, dezvoltarea controlului financiar preventiv și ulterior, precum și rolul crescând al conformării voluntare în raporturile dintre contribuabil și autoritățile fiscale. Toate acestea transformă dreptul financiar și fiscal într-un domeniu viu, în continuă evoluție, care solicită o pregătire temeinică și capacitatea de adaptare la schimbare.

În acest sens, lucrarea de față își propune să fie nu doar un suport de curs, ci un ghid pentru înțelegerea profundă a mecanismelor financiare și fiscale, oferind atât perspective conceptuale, cât și elemente de aplicabilitate practică.

Sperăm ca prezentul curs să constituie pentru studenți și practicieni un instrument util, facilitând formarea unei gândiri juridice coerente și capacitatea de analiză în domeniul finanțelor publice și al fiscalității.

De asemenea, ne propunem să menținem caracterul lucrării deschis, actualizabil și adaptabil, astfel încât aceasta să rămână relevantă și în concordanță cu evoluțiile legislative și economice viitoare.

Studentilor noștri le transmitem că înțelegem perfect că *Dreptul financiar și fiscal* nu este, poate, cea mai ușoară disciplină din anii de studii (!). Știm că veți întâlni noțiuni noi, instituții complexe și o terminologie specifică. Însă vă

invităm să priviți această disciplină nu ca pe un obstacol, ci ca pe o **cheie** de înțelegere a felului în care funcționează statul și societatea în ansamblu.

Vă încurajăm să puneți întrebări, să căutați logica normei juridice, să vă întrebați „de ce există această obligație?” și „cine beneficiază de această resursă?”.

Și vă mai spunem ceva: Dreptul financiar și fiscal nu este doar tehnic — el este profund **uman**, pentru că este despre **cetățean, echitate, solidaritate, drepturi și responsabilități**.

Așa că abordarea acestei discipline cu deschidere, curiozitate și spirit critic vă poate forma o perspectivă matură asupra modului în care funcționează viața publică. Să priviți legea nu doar ca text, ci ca mecanism viu, supus schimbării, negocierii și adaptării continue!

Ne dorim ca acest curs să fie pentru voi un sprijin real în înțelegerea domeniului și, totodată, o invitație la reflecție. Sperăm să vă încurajeze să priviți administrația publică și fiscalitatea nu ca pe un sistem rigid, ci ca pe un spațiu în care profesioniștii bine pregătiți pot contribui la eficiență, corectitudine și echilibru social.

Vă dorim succes și curaj intelectual **în explorarea unei discipline care ne arată, în cele din urmă, cum funcționează statul și cum funcționăm noi, împreună, în cadrul său.**

Autorii

PARTEA I
DREPT FINANCIAR

CAPITOLUL I

FINANȚELE PUBLICE ȘI DREPTUL FINANCIAR.

CONSIDERAȚII INTRODUCATIVE

OBIECTIVE DE ÎNVĂȚARE

La finalul studiului capitolului, studenții vor putea fi capabili să:

- a) definească noțiunea de finanțe publice și să distingă relațiile financiare publice de cele private, prin prisma caracterului lor juridic și a finalității de interes general.
- b) explice evoluția istorică a finanțelor publice și modul în care acestea au devenit o condiție de existență a statului.
- c) analizeze interdependența dintre funcțiile statului și necesitatea resurselor financiare, precum și rolul finanțelor publice în susținerea acțiunii de guvernare.
- d) distingă între dimensiunea economică și cea juridică a finanțelor publice, înțelegând necesitatea reglementării prin norme de drept public.
- e) definească dreptul financiar ca ramură a dreptului public și să identifice relațiile acestuia cu alte ramuri ale dreptului, în special dreptul constituțional, administrativ și fiscal.

CONȚINUT CURS

1. Noțiunea de finanțe publice

*Noțiunea de finanțe*¹ desemnează, în sens larg, totalitatea relațiilor economice exprimate în formă bănească, care iau naștere în legătură cu constituirea, repartizarea și utilizarea resurselor monetare necesare desfășurării unei activități².

Acest concept este aplicabil oricărei entități organizate, indiferent de natura sa juridică sau scopul urmărit, fie că este vorba despre persoane fizice în cadrul unor gospodării individuale, despre persoane juridice de drept privat cu scop lucrativ ori

¹ Etimologic, termenul „finanțe” își are originea în limba latină, unde cuvântul *finis* desemna, în mod general, ideea de scadență sau termen de plată. Se consideră că acest cuvânt, împreună cu alți derivați precum *finatio*, *financia* sau *financia pecuniaria*, a constituit sursa lingvistică a tuturor termenilor și expresiilor utilizate de-a lungul timpului – și care sunt folosite și astăzi – atât cu sensul original, cât și cu semnificațiile moderne, mult diversificate și îmbogățite. A se vedea Mircea Ștefan Minea, Cosmin Flavius Costaș, *Dreptul finanțelor publice*, Vol. I, ed. a III-a, Ed. Universul Juridic, București, 2013, p. 13.

² Georges Lucas, Claude Moreau, *Petit Larousse illustré*, Librairie Larousse, Paris, 1982, p. 416.

nelucrativ, despre persoane juridice de drept public interne sau despre subiecți de drept internațional public (state și organizații internaționale). Fie că este vorba despre gestionarea bugetului unei familii, despre deciziile de investiție ale unei companii, despre finanțarea unui proiect umanitar sau despre planificarea cheltuielilor bugetare ale unei autorități publice, fenomenul financiar este prezent și indispensabil în orice comunitate organizată. Gestionarea bugetului unei familii, deciziile de investiție ale unei societăți comerciale, finanțarea unui proiect umanitar sau planificarea cheltuielilor bugetare ale unei autorități publice sunt manifestări concrete ale fenomenului financiar, prezent și indispensabil în orice comunitate organizată.

Finanțele exprimă o realitate universală și permanentă, inerentă oricărei entități participante la circuitul economic și social. Ele reflectă, în mod obiectiv, nevoia de resurse și de alocare rațională a acestora, nevoia de echilibru între venituri și cheltuieli, nevoia de a planifica, colecta și utiliza fondurile disponibile. Astfel, finanțele sunt, în mod firesc, întâlnite atât la nivel microeconomic – în viața cotidiană a indivizilor și a organizațiilor private –, cât și la nivel macroeconomic – în guvernarea statală și în relațiile internaționale.

Finanțele publice constituie o dimensiune esențială a vieții sociale, economice și politice, reflectând, în esență, modul în care statul și celelalte entități de drept public își asigură resursele necesare îndeplinirii funcțiilor lor. Într-o accepțiune fundamentală, prin finanțe publice înțelegem totalitatea proceselor, relațiilor și mecanismelor prin care statul, prin autoritățile sale, mobilizează, administrează și distribuie fonduri bănești, în vederea satisfacerii nevoilor generale ale societății.

Ceea ce conferă finanțelor publice identitate distinctă este caracterul lor eminent public: ele exprimă voința statului de a mobiliza și alocă resurse bănești nu în interes individual, ci în vederea realizării interesului general. Finalitatea activității financiare publice este satisfacerea nevoilor colective prin exercitarea funcțiilor esențiale ale statului, precum apărarea, justiția, educația, sănătatea ori dezvoltarea durabilă.

Dintr-o perspectivă economică, finanțele publice sunt expresia intervenției autorității publice în procesul de repartiție a produsului intern brut, realizându-se, astfel, o redistribuire a resurselor naționale, în favoarea interesului colectiv. Dintr-o perspectivă juridică, ele implică un ansamblu de norme de drept public care reglementează activitatea statului privind constituirea și utilizarea fondurilor bănești în regim de autoritate.

Astfel, finanțele publice nu pot fi înțelese decât prin această dublă natură: fenomen economic reglementat juridic. Această caracteristică le conferă un statut aparte în cadrul raporturilor sociale, fiind guvernate de norme imperative, adesea de ordine publică, și implicând, în mod constant, prezența autorității statale ca subiect activ al raportului financiar.

Definiție: O definiție general acceptată a finanțelor publice ar putea fi formulată astfel: *Finanțele publice reprezintă ansamblul relațiilor sociale, exprimate în formă*

bănească, care se nasc în procesul de constituire, repartizare și utilizare a fondurilor bănești ale statului și ale altor entități de drept public, în scopul satisfacerii nevoilor generale ale societății¹.

Această definiție presupune trei **elemente esențiale**:

- natura bănească a relațiilor financiare publice;
- caracterul lor autoritar și unilateral, întrucât statul acționează în virtutea prerogativelor de putere publică;
- finalitatea lor, care este întotdeauna una de interes general și nu individual.

Nu orice relație exprimată în formă bănească constituie o relație financiară publică. De exemplu, raporturile juridice contractuale de drept privat, care implică plăți, nu intră în sfera finanțelor publice. Ceea ce distinge relațiile financiare publice este intervenția autorității publice într-un scop exclusiv colectiv, prin mecanisme juridice specifice, cum sunt impozitele, taxele, contribuțiile, transferurile bugetare, împrumuturile publice, subvențiile sau cheltuielile bugetare.

Caracteristicile relațiilor de finanțe publice

În literatura de specialitate, relațiile specifice finanțelor publice sunt caracterizate prin următoarele trăsături:

- Caracterul bănesc – toate raporturile financiare publice se exprimă în unități monetare; ele vizează constituirea și alocarea unor fonduri publice.
- Caracterul de autoritate (unilateralitate) – statul nu acționează pe picior de egalitate cu celelalte părți, ci în virtutea prerogativelor sale de suveranitate fiscală și financiară.
- Caracterul colectiv al scopului – resursele mobilizate prin aceste relații nu sunt afectate satisfacerii unui interes particular, ci interesului general (securitate, infrastructură, sănătate, educație etc.).
- Preeminența normelor imperative – raporturile financiare publice sunt guvernate de norme juridice de drept public, a căror respectare este obligatorie, nefiind lăsată la libera apreciere a părților.
- Dinamismul și interdependența cu factorii economici și politici – politica financiară este în strânsă legătură cu contextul economic general, cu politicile fiscale, monetare, de investiții publice și cu prioritățile guvernamentale.
- Există o entitate publică în toate raporturile – fie în calitate de creditor bugetar (ex. perceperea unui impozit), fie în calitate de debitor (ex. efectuarea unei plăți bugetare).

¹ O astfel de definiție reflectă esența fenomenului financiar public, fiind regăsită sub diverse forme în literatura de specialitate. Vezi, în acest sens Mircea Ștefan Minea, Cosmin Flavius Costăș, *op. cit.* p. 14-15; Dan Drosu Șaguna, *Tratat de drept financiar și fiscal*, Ed. All Beck, București, 2001, p. 6; Flavia Ghencea, *Drept financiar și fiscal*, Ed. Pro Universitaria, București, 2020, p. 11-12.

Componentele activității financiare publice

Activitatea financiară a statului și a entităților publice se desfășoară pe mai multe paliere, fiecare având o dimensiune specifică:

- Constituirea fondurilor publice – prin perceperea de venituri bugetare (impozite, taxe, contribuții), contractarea de împrumuturi publice sau atragerea de fonduri externe nerambursabile;
- Administrarea și gestionarea fondurilor – organizarea bugetară, evidența contabilă, controlul financiar, auditul;
- Utilizarea resurselor financiare – realizarea de cheltuieli publice în domenii esențiale precum apărare, ordine publică, educație, sănătate, infrastructură;
- Evaluarea și controlul utilizării fondurilor – prin intermediul instanțelor specializate, al Curții de Conturi, al auditului intern și extern.

Terminologie conexă

Este important să distingem conceptele corelate:

Activitatea financiară publică – desemnează procesul în ansamblul său: mobilizarea, gestionarea și utilizarea resurselor;

Sistemul financiar public – include instituțiile implicate, normele aplicabile, procedurile și mecanismele;

Finanțele publice – reflectă conținutul material al acestor activități, adică relațiile sociale exprimate în formă bănească;

Dreptul financiar – reprezintă latura normativă a fenomenului financiar public, fixând cadrul juridic al tuturor celor de mai sus.

În concluzie, conceptul de finanțe publice trebuie înțeles ca o construcție juridico-economică esențială pentru viața statală, reflectând nu doar un ansamblu de mecanisme de colectare și cheltuire a banului public, ci și voința colectivității sociale de a-și organiza existența în mod solidar, echitabil și durabil. Această dublă dimensiune – economică și juridică – face din finanțele publice un domeniu vital, cu multiple ramificații în viața cotidiană, în politicile publice și în arhitectura constituțională a statului.

2. Geneză și evoluția finanțelor publice

Înțelegerea conceptului contemporan de „finanțe publice” impune o privire atentă asupra genezei și transformărilor acestui fenomen în decursul istoriei. Finanțele publice, în sensul lor juridico-economic, sunt inseparabil legate de apariția organizării statale și de utilizarea banilor ca mijloc de repartitie a resurselor economice în vederea satisfacerii interesului general. Astfel, originea finanțelor publice este strâns determinată de constituirea primelor forme de autoritate publică și de nevoia acestora de a-și susține activitatea prin resurse colective, prelevate și administrate centralizat.