

Ioana Maria Costea

Facultatea de Drept a Universității „Alexandru Ioan Cuza” din Iași

Drept financiar. Note de curs

Ediția a 9-a revizuită și adăugită

Editura
Stamangiu
2024

CAPITOLUL AL II-LEA. PROCEDURA BUGETARĂ

Secțiunea 1. Aspecte generale

§1. Sistemul bugetar

1.1. Definiție

Noțiunea de *buget* este definită la nivel legislativ prin art. 2 pct. 6 din Legea nr. 500/2002 privind finanțele publice și art. 2 pct. 6 din Legea nr. 273/2006 privind finanțele publice locale: „*document prin care sunt prevăzute și aprobate în fiecare an veniturile și cheltuielile sau, după caz, numai cheltuielile, în funcție de sistemul de finanțare a instituțiilor publice*”.

Noțiunea de buget este definită la nivelul literaturii de specialitate ca fiind: „*documentul sau ansamblul de documente în care sunt prevăzute și autorizate veniturile și cheltuielile instituțiilor publice*”^[1], unii autori făcând și referire la caracterul anual al acestui document^[2].

Definițiile date permit identificarea unei serii de trăsături juridice specifice.

Bugetul este un act de previziune, adoptat pentru viitor, spre deosebire de documentul simetric *contul* (contul general anual de execuție bugetară), care are caracter retrospectiv.

Bugetul este un document cu forță juridică diferită în raport de nivelul de administrare a resurselor financiare (lege, hotărâre de Consiliu Local/Județean, act administrativ, hotărâre a Parlamentului European).

Bugetul este un act de autorizare prealabilă^[3], acordată de autoritatea deliberativă autorității executive cu privire la modul de colectare și utilizare a resurselor publice.

Bugetul are o structură bipartită cuprinzând venituri și cheltuieli (cu titlu de excepție, în cazul instituțiilor care nu înregistrează venituri bugetare, bugetul prevede numai cheltuieli).

[1] L. SAIDJ, J.-L. ALBERT, *op. cit.*, p. 67.

[2] D.D. ȘAGUNA, *op. cit.*, p. 59.

[3] L. SAIDJ, J.-L. ALBERT, *op. cit.*, p. 68.

Bugetul este un document propriu numai instituțiilor publice (în cazul instituțiilor de drept privat: societăți, asociații etc. proiecțiile financiare se fac sub formă de planuri de afaceri, proiecție financiară; utilizarea denumirii de buget este improprie; în cazul entităților cu participație publică, se elaborează în mod excepțional un buget anual^[1]).

Bugetul este un document temporar, cu efecte numai pentru un an calendaristic.

Bugetul este unic și individual; fiecare instituție publică are propriul buget.

1.2. Sistemul bugetar național

Pornind de la structura de organizare a instituțiilor publice, modul de gestionare a resurselor publice prezintă, de asemenea o organizare ierarhică. Premisa este dată de faptul că fiecare instituție publică are propriul buget. Acest buget propriu include resursele proprii (din alocare bugetară și venituri proprii) și resursele instituțiilor subordonate.

Spre exemplu, bugetul de stat include bugetul Ministerului Educației, bugetul Ministerului Educației include bugetul Inspectoratului școlar județean Iași, bugetul Inspectoratului școlar județean Iași include bugetul Colegiului Național Mihail Sadoveanu, Iași.

Resursele publice se constituie și utilizează într-un sistem de bugete (de stat, locale, autonome)^[2]. Conceptual, acestea sunt reunite prin noțiunea de *buget general consolidat* definit prin art. 2 pct. 7¹ din Legea nr. 500/2002 ca „*sinteza bugetelor instituțiilor finanțate parțial din bugetele menționate, anexe la bugetele ordonatorilor principali de credite, detaliate la nivel de capitol și de titluri de cheltuieli*”.

Sistemul bugetar național, sintetizat prin bugetul general consolidat cuprinde în anul 2024:

[1] Conform O.G. nr. 26/2013, publicată în M. Of. nr. 549 din 29 august 2013.

[2] Pentru detalii, a se vedea M.-A. RAȚIU, *Drept financiar public. Drept bugetar*, Ed. C.H. Beck, București, 2013.

A. *Bugetul de stat* reprezintă bugetul autorităților publice centrale, reunind:

a) *Bugetele instituțiilor autonome*

Sunt instituții autonome, spre exemplu: Administrația Prezidențială; Senatul României; Camera Deputaților; Înalta Curte de Casație și Justiție; Curtea Constituțională; Secretariatul General al Guvernului; Consiliul Legislativ; Curtea de Conturi; Consiliul Concurenței; Avocatul Poporului; Consiliul Național pentru Studierea Arhivelor Securității; Consiliul Național al Audiovizualului.

b) *Bugetele ministerelor*

La nivelul Guvernului funcționează: Ministerul Afacerilor Interne; Ministerul Afacerilor Externe; Ministerul Agriculturii, și Dezvoltării Rurale; Ministerul Apărării Naționale; Ministerul Culturii; Ministerul Transporturilor și Infrastructurii; Ministerul Educației; Ministerul Sportului; Ministerul Investițiilor și Proiectelor Europene; Ministerul Familiei, Tineretului și Egalității de Șanse; Ministerul Energiei; Ministerul Finanțelor; Ministerul Economiei; Ministerul Antreprenoriatului și Turismului; Ministerul Justiției; Ministerul Dezvoltării, Lucrărilor Publice și Administrației; Ministerul Muncii și Solidarității Sociale; Ministerul Public; Ministerul Sănătății; Ministerul Mediului, Apelor și Pădurilor; Ministerul Cercetării, Inovării și Digitalizării.

c) *Bugetele instituțiilor publice centrale*

Sunt instituții publice centrale: Serviciul Român de Informații; Serviciul de Informații Externe; Serviciul de Protecție și Pază; Serviciul de Telecomunicații Speciale; Consiliul Național pentru Combaterea Discriminării; Academia Română; Institutul Cultural Român; Consiliul Superior al Magistraturii; Consiliul Economic și Social; Consiliul Național de Soluționare a Contestațiilor; Autoritatea pentru Administrarea Activelor Statului; Academia Oamenilor de Știință din România; Agenția Națională de Integritate; Autoritatea Electorală Permanentă; Autoritatea Națională de Supraveghere a Prelucrării Datelor cu Caracter Personal; Autoritatea Națională Sanitar-Veterinară și pentru Siguranța Alimentelor; Agenția Națională de Presă AGERPRES; Societatea Română de Radiodifuziune; Societatea Română de Televiziune; Oficiul Registrului Național al Informațiilor Secrete de Stat; Secretariatul de Stat pentru recunoașterea meritelor luptătorilor împotriva regimului comunist

instaurat în România în perioada 1945-1989; Autoritatea Națională pentru Restituirea Proprietăților; Consiliul de Monitorizare a Implementării Convenției.

B. *Bugetele locale* sunt definite conform art. 2 pct. 7 din Legea nr. 273/2006 ca fiind documentul prin care sunt prevăzute și aprobate în fiecare an veniturile și cheltuielile unităților administrativ-teritoriale.

a) *Bugetele comunelor, orașelor și municipiilor* – inclusiv municipiul București

b) *Bugetele județelor*

C. *Bugetele fondurilor speciale* sunt bugete constituite din resurse proprii pentru un anumit obiectiv.

a) Fondul național unic de asigurări sociale de sănătate

b) Bugetul asigurărilor pentru șomaj

c) Bugetul asigurărilor sociale de stat

D. *Diverse*

Fac parte, de asemenea, din sistemul bugetar național: bugetele instituțiilor publice finanțate integral din venituri proprii; bugetul fondurilor provenite din credite externe; bugetul fondurilor externe nerambursabile.

1.3. Sistemul bugetar al UE

Sediul materiei: art. 310-324 TFUE și legislația derivată: Regulamentul Consiliului (Uniune, Euratom) nr. 1046/2018 privind regulamentul financiar aplicabil bugetului general al Uniunii.

Sistemul bugetar european cuprinde un singur buget.

Procedura bugetară la nivelul Uniunii Europene asigură finanțarea direcțiilor de acțiune europeană: coeziune, reziliență și valori (59%), resurse naturale și mediu (20%), administrația publică europeană (4%)^[1] etc.

[1] https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/long-term-eu-budget/2021-2027/spending/headings_en?prefLang=ro.

Bugetul Uniunii este structurat pe secțiuni, care prevăd cheltuielile pentru fiecare instituție: Parlamentul, Consiliul, Comisia, Curtea de Justiție, Curtea de Conturi, Comitetul Economic și Social, Comitetul regiunilor, Mediatorul European. Secțiunile cuprind cheltuieli administrative de funcționare a instituțiilor europene, cu excepția Secțiunii a III-a – Comisia care include 95% din cheltuielile europene detaliate pentru fiecare politică europeană: agricultură, mediu, cetățenie etc.

§2. Sistemul de venituri și cheltuieli publice

Structura bugetului include, în mod tradițional, două componente: venituri și cheltuieli.

2.1. Sursa finanțelor publice – veniturile publice

Pentru ca o autoritate publică să își exercite funcțiile stabilite prin lege (educație, sănătate, întreținere drumuri, construcție locuințe sociale etc.)^[1], este necesar ca aceasta să dispună de o serie de resurse financiare. Resursele financiare sunt colectate prin instituții și proceduri specifice conform legii, la diferite nivele.

Astfel, la nivelul anului 2022, bugetul de stat a colectat 46,1% din veniturile publice, bugetele locale 22,5% din care doar 2,6% venituri fiscale proprii și bugetele asigurărilor sociale 31%^[2]. La nivelul anului 2021, la bugetul de stat, veniturile au rezultat din 46% din TVA, 20% accize, 16% impozit pe profit și 15% din impozitul pe profit și pe venit^[3]. Deficitul României a fost de 9,5% în 2020, 6,8% în 2021 și 5,7% în 2022^[4]. La nivelul UE-28, principalele componente ale veniturilor publice totale sunt impozitele și contribuțiile sociale nete. În 2017, im-

^[1] Pentru detalii privind organizarea administrației publice, a se vedea D.C. MĂȚĂ, *Drept administrativ. Vol. I*, Ed. Universul Juridic, București, 2016, pp. 49 și urm.

^[2] Conform datelor comunicate de Institutul Național de Statistică, https://insse.ro/cms/sites/default/files/field/publicatii/anuarul_statistic_al_romaniei_carte-ed.2022.pdf coroborate cu datele puse la dispoziție de Ministerul finanțelor https://mfinante.gov.ro/static/10/Mfp/buget/sitebuget/BGC2004_2022structuraeconomic a.xls.

^[3] *Ibidem*.

^[4] Ministerul finanțelor https://mfinante.gov.ro/static/10/Mfp/buget/sitebuget/BGC2004_2022structuraeconomica.xls.

pozitele au reprezentat 59,8 % din veniturile totale în UE-28 și 56,6% în ZE-19, în timp ce contribuțiile sociale nete s-au ridicat la 29,7% din veniturile totale în UE-28 și la 33,1 % în ZE-19^[1].

Veniturile bugetare sunt clasificate în *venituri curente*: venituri din impozite, taxe, concesiuni și *venituri de capital*: venituri rezultând din valorificarea bunurilor. Veniturile curente au ca principală sursă veniturile fiscale provenind din prelevări obligatorii cu titlu de impozit, taxă sau contribuție. Veniturile fiscale asigură 90% din resursele bugetare. O sursă secundară sunt veniturile nefiscale: provenind din contracte de exploatare a dreptului de proprietate, din dobânzi, amenzi, penalități etc.

Fondurile externe nerambursabile (programe sectoriale UE) se cuprind în anexe la bugetele ordonatorilor principali de credite și se aprobă împreună cu acestea.

2.1.1. Bugetul de stat

Resursele financiare ale bugetului de stat sunt identificate în funcție de temeiul legal al colectării în venituri fiscale^[2]: 83,8% din veniturile totale, venituri nefiscale 10% și alte venituri 6,2%. Principalele venituri fiscale colectate la bugetul de stat provin din: (a) impozitul pe profit 17% și venit 20%, (b) TVA 44%, (c) accize 22%, (d) alte impozite 14%.

Bugetul de stat beneficiază și de alte surse de finanțare (nefiscale): credite externe sau interne, fonduri nerambursabile.

Datoria publică guvernamentală

Datoria publică guvernamentală reprezintă totalitatea obligațiilor statului la un moment dat, provenind din finanțările rambursabile angajate pe baze contractuale sau garantate de Guvern prin Ministerul Finanțelor. *Sediul materiei* este dat de O.U.G. nr. 64/2007 privind datoria publică^[3] și O.G. nr. 12/2001 pentru aprobarea unor reglementări

^[1] https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Government_finance_statistics/ro#Introducere.

^[2] Ministerul finanțelor https://mfinante.gov.ro/static/10/Mfp/buget/sitebuget/BGC2004_2022structuraeconomica.xls.

^[3] M. Of. nr. 439 din 28 iunie 2007.

privind datoria publică externă^[1]. Autoritatea competentă să angajeze în numele și în contul statului obligații de natura datoriei publice guvernamentale este Guvernul prin Ministerul Finanțelor, pentru anumite scopuri limitate de lege cum ar fi : a) finanțarea deficitului bugetului de stat, finanțarea temporară a deficitelor din anii precedenți ale bugetului asigurărilor sociale de stat, până la alocarea de sume cu această destinație, finanțarea deficitelor temporare ale bugetului de stat și ale bugetului asigurărilor sociale de stat din exercițiul curent; b) refinanțarea și rambursarea anticipată a datoriei publice guvernamentale; c) menținerea în permanență a unui sold corespunzător în contul curent general al Trezoreriei Statului etc. Fiind suma unor obligații patrimoniale, datoria publică este supusă rambursării, adică o obligație a statului necondiționată și irevocabilă de plată a capitalului, dobânzilor, comisioanelor și a altor costuri aferente finanțărilor rambursabile angajate sau garantate.

2.1.2. Bugetele locale

Conform art. 5 din Legea nr. 273/2006, veniturile locale^[2] se constituie din venituri proprii: impozite, taxe, contribuții, alte vărsăminte, cote defalcate din impozitul pe venit; sume defalcate din unele venituri ale bugetului de stat; subvenții primite de la bugetul de stat și de la alte bugete; donații și sponsorizări, sume primite de la Uniunea Europeană și/sau alți donatori în contul plăților efectuate și prefinanțări.

Resursele financiare ale bugetelor locale provin din venituri fiscale 53% (colectate direct sau primite de la bugetul de stat), venituri nefiscale 24%, o categorie specifică, subvenții 15%, sume de la UE 8%. Spre exemplu^[3], veniturile fiscale locale reprezintă 7,6% din bugetul municipiului Iași pe anul 2020 și 7,7% din bugetul municipiului Cluj.

Principalele venituri fiscale colectate ori distribuite la bugetele locale provin din: (a) impozitul pe venit (cote-defalcate) 50%, (b) TVA (sume defalcate) 36%, (c) impozite și taxe pe proprietate 10%. În subsi-

[1] M. Of. nr. 461 din 13 august 2001.

[2] Pentru detalii privind autonomia bugetară locală și exemple de finanțare a unei unități administrativ-teritoriale, a se vedea I.M. COSTEA, *Premisele bugetare ale autonomiei locale...*, op. cit., pp. 325 și urm.

[3] *Ibidem*, p. 325.

diar, unitățile administrativ-teritoriale, colectează venituri și din alte surse: amenzi, penalități, finanțări nerambursabile. La aceste resurse, se adaugă venituri din finanțări europene, spre exemplu, 28% la Bugetul Municipiului Iași pentru anul 2020 și 18% la bugetul municipiului Cluj, valori și cuantum diferite (331.290.000 lei – Iași, 283.290.269 lei – Cluj)^[1].

În acest sens, a se vedea *C.A. București, s. a VIII-a, cont. adm. și fisc., dec. civ. nr. 5748/2015*^[2]: „Așa cum în mod corect a interpretat instanța de fond, din analiza dispozițiilor legale citate, rezultă că sumele provenite din amenzile contravenționale achitate în 48 de ore și cele provenite din amenzile achitate înainte ca procesul-verbal să devină titlu executoriu, se fac venit la bugetul local al autorității administrației publice locale în a cărei rază teritorială a fost achitată amenda, în timp ce sumele provenite din executarea silită a titlurilor executorii reprezentate de procesele-verbale de contravenție sau titlurile executorii reprezentate de hotărârile judecătorești, ca urmare a respingerii plângerilor formulate împotriva proceselor-verbale de contravenție, se fac venit la bugetul autorității administrației publice locale în a cărei rază teritorială își are domiciliul persoana fizică sau domiciliul fiscal persoana juridică”.

Bugetele locale sunt beneficiare ale unor sume transmise de la bugetul de stat: cote defalcate, sume defalcate, transferuri consolidabile.

2.1.2.1. Cote defalcate

Conform art. 32 alin. (1) din Legea nr. 273/2006, din *impozitul pe venit*^[3] încasat la bugetul de stat la nivelul fiecărei unități administrativ-teritoriale în luna anterioară se alocă:

- a) 15% la bugetul local al județului;
- b) 65% la bugetele locale ale comunelor, orașelor și municipiilor pe ale căror teritoriu își desfășoară activitatea plătitorii de impozit pe venit;
- c) 6% pentru repartizarea bugetelor locale ale comunelor, orașelor și municipiilor prin hotărâre a consiliului județean;

[1] *Ibidem*.

[2] sintact.ro, practică judiciară extinsă.

[3] Cu excepția impozitului pe venitul din pensii.

d) 14% într-un cont distinct deschis pe seama direcției generale regionale a finanțelor publice/administrației județene a finanțelor publice, pentru echilibrarea bugetelor locale ale comunelor, orașelor, municipiilor și județelor.

Pentru municipiul București, cotele se distribuie diferit pentru a asigura și finanțarea bugetelor pe sectoare.

Cotele defalcate din impozitul pe venit sunt un venit al bugetelor locale, cu sursă normativă și motivare intrinsecă modului de colectare, permițând finanțarea acestora din resurse fiscale generate de colectivitatea locală. Cotele defalcate sunt un mecanism prin care veniturile fiscale colectate central se întorc proporțional în colectivitate. Cotele defalcate sunt un venit realizat de manieră indirectă; colectarea impozitului pe venit se face centralizat, iar distribuirea acestor cote se face procentual, în temeiul legii. Efectul mediat al acestui tip de finanțare este crearea de diferențe majore între unitățile administrativ-teritoriale, întrucât cotele defalcate vor fi proporționale cu impozitul pe venit colectat și, implicit, cu dezvoltarea economică a zonei din care face parte respectiva comună, oraș ori municipiu. Astfel, se vor genera diferențe între diferite colectivități locale, care, deși comparabile ca dimensiune, vor încasa cote defalcate diferite.

2.1.2.2. Sume defalcate

Pentru finanțarea cheltuielilor publice și pentru echilibrarea bugetelor locale ale unităților administrativ-teritoriale, prin legea bugetului de stat se aprobă sume defalcate din unele venituri ale bugetului de stat, cu destinație specială și, respectiv, pentru echilibrarea bugetelor locale.

Sumele defalcate din unele venituri ale bugetului de stat pentru echilibrarea bugetelor locale vor fi repartizate pe județe, potrivit următoarelor criterii, conform art. 33 alin. (2) din Legea nr. 273/2006:

a) capacitatea financiară determinată pe baza impozitului pe venit încasat pe locuitor, în proporție de 70%, potrivit următoarei formule de calcul:

$Sr.j = \frac{\frac{Ivm.tj}{Ivm.j} \times \frac{Nr.loc.j}{Nr.loc.tj}}{\sum_{j=1}^n \left[\frac{Ivm.tj}{Ivm.j} \times \frac{Nr.loc.j}{Nr.loc.tj} \right]} \times Sr.tj$	<p>Sr.j – sume defalcate repartizate județului; Sr.tj – sume defalcate de repartizat pe total județ;</p>
	<p>Ivm.j – impozitul pe venit mediu pe locuitor încasat pe județ în anul anterior</p>
	<p>Ivm.tj – impozitul pe venit mediu pe locuitor încasat pe total județ în anul anterior Nr.loc.j – numărul locuitorilor din județ; Nr.loc.tj – suma locuitorilor județelor;</p>

b) suprafața județului în proporție de 30%.

Sumele defalcate sunt venituri pentru echilibrarea bugetelor locale. Acestea se repartizează la nivel de județ invers proporțional cu cotele defalcate. Principala sursă de alimentare pentru aceste sume defalcate este taxa pe valoare adăugată. Mecanismul este similar celui de la cote defalcate, în sensul că ambele provin dintr-un impozit colectat central și apoi distribuit în teritoriu. Diferența constă în aceea că sumele defalcate nu se determină direct și procentual, ci indirect printr-un calcul care ia în considerare impozitul pe venit colectat și implicit cotele defalcate distribuite la nivelul fiecărui județ.

Sumele defalcate împreună cu procentul pentru echilibrare din cotele defalcate (14%) se distribuie în interiorul județului, astfel:

- 27% se alocă bugetului județului;
- diferența (73%) se repartizează astfel:
 - 80% din sumă se repartizează către comune, orașe, municipii în două etape, prin decizie a directorului DGRFP în funcție de următoarele criterii: populație, suprafața din intravilanul unității administrativ-teritoriale și capacitatea financiară a unității administrativ-teritoriale.

Sumele repartizate în prima etapă unităților administra-tiv-teritoriale sunt limitate, astfel încât media rezultată pe locuitor să fie mai mică sau egală cu impozitul pe venit mediu