

**Ioana Maria Costea**

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

# **Drept financiar. Note de curs**

Ediția a 6-a revizuită și adăugită

*Editura*  
**Stamangiu**  
2020

## *Secțiunea a 5-a. Instituții și autorități competente*

### **§1. Autorități naționale**

Autoritățile naționale competente<sup>[1]</sup> în procedura de gestiune a resurselor financiare publice, care participă direct în raporturile de drept financiar, drept titulare de drepturi și obligații, sunt reprezentante atât ale puterii legislative, cât și executive. Organizarea administrativă și teritorială determină distribuirea de competențe la nivel central și local.

#### **1.1. Autorități centrale**

În literatura de specialitate, se distinge între autorități cu competențe generale și autorități cu competențe specifice.

*Autoritățile cu competențe generale* în dreptul financiar intervin în baza mandatului constituțional de gestiune a structurii etatice, și anume Parlamentul, cu prerogativele sale de autorizare și control, și Guvernul, cu prerogativele de putere executivă.

*Parlamentul* intervine, în calitate de legiuitor, prin aprobarea actelor normative cu incidență în dreptul financiar, precum și ca participant direct la procedura bugetară prin autorizarea modului de colectare și utilizare ale resurselor financiare ale statului și prin controlul modului de executare a bugetului de către Guvern.

*Guvernul* este autoritatea de gestiune generală a finanțelor publice; acesta stabilește limitele de cheltuieli, elaborează proiectul bugetului de stat, execută bugetul de stat, coordonează politica fiscală și monetară.

*Autoritățile cu competențe specifice* în dreptul financiar intervin în baza competențelor punctuale în gestiunea tuturor sau unora dintre componentele sistemului bugetar.

*Ministerul Finanțelor Publice* (denumit în continuare M.F.P.) este autoritatea de control și gestiune tehnică a finanțelor publice. Ministerul Finanțelor Publice este autoritate cu competențe normative în materie de procedură bugetară și de procedură fiscală. Ministerul funcționează în baza H.G. nr. 34/2009<sup>[2]</sup> și exercită atribuțiile indicate expres de art. 19 din Legea nr. 500/2002 privind finanțele publice. În aplicarea strategiei și programului național de guvernare în domeniul finanțelor publice, Ministerul Finanțelor

---

<sup>[1]</sup> Pentru detalii, a se vedea R. POSTOLACHE, *Drept financiar*, ed. a II-a, Ed. C.H. Beck, București, 2013, p. 26-38.

<sup>[2]</sup> M. Of. nr. 52 din 28 ianuarie 2009.

Publice exercită o serie de funcții: (i) de sinteză prin coordonarea domeniilor de acțiune a Guvernului în materie financiară, fiscală, contabilă etc.; (ii) de reglementare și sinteză prin elaborarea de acte normative în domeniul finanțelor publice; (iii) de reprezentare a statului român și a Guvernului; (iv) de concepție bugetară și fiscală; (v) de gestiune a veniturilor publice, a fondurilor publice și a datoriei publice; (vi) de coordonare și implementare a fondurilor europene și a relațiilor financiare cu Uniunea Europeană; (vii) de combatere a evaziunii fiscale și a altor forme de fraudă financiară.

*Agencia Națională de Administrație Fiscală* (denumită în continuare A.N.A.F.) este o instituție cu personalitate juridică din subordinea Ministerului Finanțelor Publice, care reprezintă autoritatea de stabilire și colectare a resurselor financiare publice. A.N.A.F. funcționează în baza H.G. nr. 520/2013<sup>[1]</sup> și exercită atribuții din sfera fiscală, cu precădere privind administrarea obligațiilor fiscale.

Activitatea A.N.A.F. se concentrează pe următoarele obiective: (i) realizarea veniturilor bugetului general consolidat din impozite, taxe, contribuții sociale și din orice alte sume datorate bugetului de stat; (ii) aplicarea unitară a prevederilor legislației fiscale; (iii) prestarea de servicii de informare și asistență către contribuabili; (iv) creșterea constantă a eficienței colectării veniturilor bugetare; (v) prevenirea și combaterea evaziunii și fraudei fiscale; (vi) apărarea intereselor fiscale și financiare ale Uniunii Europene.

A.N.A.F. are o serie de atribuții la nivel central prin direcțiile proprii și transmite o serie de atribuții, la nivel local, prin Direcțiile Generale Regionale ale Finanțelor Publice, structuri cu personalitate juridică (denumite, în continuare, D.G.R.F.P.). Acestea au, la rândul lor, în subordine o serie de structuri deconcentrate: Administrații Județene ale Finanțelor Publice (denumite, în continuare, A.J.F.P.), care au în subordine servicii municipale, orașenești și birouri comunale.

În cadrul A.N.A.F., la nivel central, funcționează Direcția Generală a Vămirilor, Direcția Generală Antifraudă Fiscală, Direcția Generală de Administrare a Marilor Contribuabili etc.



În acest sens, a se vedea *C.A. București, s. cont. adm. fisc., dec. nr. 386/2017*<sup>[2]</sup>: „(...) nu pot fi primite susținerile din întâmpinare, potrivit cărora «decizia de instituire a măsurilor asigurătorii a fost emisă de Direcția Generală Antifraudă Fiscală – Direcția Regională Antifraudă Fiscală București, structură fără personalitate juridică, care face parte din aparatul central

---

<sup>[1]</sup> M. Of. nr. 473 din 30 iulie 2013.

<sup>[2]</sup> [jurio.ro](http://jurio.ro).

al Agenției Naționale de Administrare Fiscală, conform H.G. nr. 520/2013, emitentul actului administrativ fiind așadar o autoritate publică centrală». Aceasta, întrucât, în dreptul administrativ, ca ramură a dreptului public, nu are relevanță personalitatea juridică, ficțiunea specifică dreptului privat, ci capacitatea de drept administrativ, respectiv competența de a emite acte administrative în regim de putere publică. Or, Direcția Regională Antifraudă Fiscală București, chiar dacă este o structură fără personalitate juridică, potrivit H.G. nr. 520/2013, are capacitate de drept public/ de drept administrativ, fiind emitenta deciziei contestate de reclamantă, astfel că stabilirea instanței competente material se face în funcție de rangul acestei Direcții regionale, iar nu de autoritatea publică centrală (A.N.A.F.), în cadrul căreia este organizată și funcționează”.

*Trezoreria* este instituția care realizează operațiunile de încasări și plăți, care privesc în general toate veniturile și cheltuielile din bugetul general consolidat. Trezoreria finanțelor publice funcționează conform H.G. nr. 78/1992<sup>[1]</sup>.

*Casa Națională de Pensii și alte drepturi de Asigurări Sociale* (C.N.P.A.S.) reprezintă autoritatea de gestiune a finanțelor publice în materia asigurărilor sociale (pensii de diferite tipuri), prin colectarea contribuțiilor, elaborarea și executarea bugetului special, efectuarea plăților specifice din acest buget.

*Casa Națională de Asigurări de Sănătate* (C.N.A.S.) reprezintă autoritatea de gestiune a finanțelor publice în materia asigurărilor de sănătate.

Contribuțiile sociale au suferit un puternic proces de fiscalizare, o parte din competențele de gestiune a acestor creanțe fiind preluate de Agenția Națională de Administrare Fiscală.

*Agenția Națională pentru Ocuparea Forței de Muncă* reprezintă autoritatea de gestiune a finanțelor publice în materia asigurărilor de șomaj prin colectarea contribuțiilor, elaborarea și executarea bugetului special, efectuarea plăților specifice din acest buget.

*Curtea de Conturi*<sup>[2]</sup> este o instituție competentă să asigure controlul asupra utilizării resurselor financiare publice, indiferent de titular, instituție publică ori privată. Curtea de Conturi funcționează în baza Legii nr. 94/1992<sup>[3]</sup>. Curtea de Conturi realizează o activitate de control și o activitate de auditare, verificând nu numai conformitatea și legalitatea, dar și performanța utilizării resurselor publice. Curtea exercită funcția de control asupra modului de formare, de administrare și de întrebuințare a resurselor financiare ale

---

[1] M. Of. nr. 30 din 28 februarie 1992.

[2] Pentru detalii, a se vedea D.D. ȘAGUNA, *op. cit.*, p. 288-308.

[3] Republicată în M. Of. nr. 238 din 3 aprilie 2014.

statului și ale sectorului public, furnizând Parlamentului și, respectiv, unităților administrativ-teritoriale, rapoarte privind utilizarea și administrarea acestora, în conformitate cu principiile legalității, regularității, economicității, eficienței și eficacității.

## 1.2. Autorități locale

La nivelul fiecărei unități administrativ-teritoriale, drept consecință a autonomiei locale, se constituie și utilizează o serie de resurse într-un buget propriu. Existența unui sistem fiscal la nivel local este dată de importanța autonomiei fiscale în consolidarea descentralizării<sup>[1]</sup>. Cu toate acestea, subzistă o anumită dependență financiară a unităților administrativ-teritoriale raportat la bugetul de stat, care indirect se poate transpune într-o dependență decizională. La nivel normativ, instrumentele legale sunt astfel constituite încât să asigure maximum de autonomie.

În privința orașelor, municipiilor și comunelor, au competențe în materie de drept financiar următoarele instituții:

*Primarul* reprezintă autoritatea de gestiune generală a finanțelor publice locale, având calitatea de ordonator principal de credite. Competențele sale în procedura bugetară sunt date de art. 63 din Legea nr. 215/2001 privind administrația publică locală și Legea nr. 273/2006 privind finanțele publice locale. Primarul asigură funcția de ordonator principal de credite, elaborează și execută bugetul local, inițiază negocieri pentru contractarea de împrumuturi.

*Consiliul local* reprezintă autoritatea de autorizare și control ale gestiunii finanțelor publice locale. Competențele consiliului local sunt prevăzute la art. 36 din Legea nr. 215/2001 privind administrația publică locală și Legea nr. 273/2006 privind finanțele publice locale. Consiliul local aprobă, la propunerea primarului, bugetul local, virările de credite, modul de utilizare a rezervei bugetare și contul de încheiere a exercițiului bugetar; contractarea și/sau garantarea împrumuturilor, precum și contractarea de datorie publică locală prin emisiuni de titluri de valoare; stabilește și aprobă impozitele și taxele locale; documentațiile tehnico-economice pentru lucrările de investiții de interes local; strategiile privind dezvoltarea economică, socială și de mediu.

---

<sup>[1]</sup> E. CIGU, M. ONOFREI, A. POPESCU, *Fiscal rules and fiscal decentralization. Case study for Romania*, Eufire, 2019, p. 639.

*Direcția de finanțe publice locale*, organizată la nivelul unității administrativ-teritoriale, reprezintă autoritatea de colectare a resurselor financiare publice locale. Competențele acestor autorități sunt reglementate de art. 20 din Legea nr. 273/2006 și privesc: elaborarea și aprobarea bugetelor locale; stabilirea, constatarea, controlul, urmărirea și încasarea impozitelor și taxelor locale; urmărirea și raportarea execuției bugetelor locale, precum și rectificarea acestora; stabilirea și urmărirea modului de prestare a activităților din domeniul serviciilor publice de interes local; administrarea eficientă a bunurilor din proprietatea publică și privată a unităților administrativ-teritoriale; contractarea directă de împrumuturi interne și externe, pe termen scurt, mediu și lung; administrarea fondurilor publice locale pe parcursul execuției bugetare.

În privința județului, au competențe în materie de drept financiar următoarele instituții:

*Președintele consiliului județean*<sup>[1]</sup> reprezintă autoritatea de gestiune generală a finanțelor publice locale. Acesta exercită o serie de atribuții în procedura bugetară în temeiul art. 104 din Legea nr. 215/2001 privind administrația publică locală și Legea nr. 273/2006 privind finanțele publice locale. Președintele consiliului județean exercită funcția de ordonator principal de credite; întocmește proiectul bugetului județului și contul de încheiere a exercițiului bugetar și le supune spre aprobare consiliului județean; urmărește modul de realizare a veniturilor bugetare și inițiază, cu aprobarea consiliului județean, negocieri pentru contractarea de împrumuturi și emisiuni de titluri de valoare în numele județului.

*Consiliul județean* reprezintă autoritatea de autorizare și control a gestiunii finanțelor publice locale. Consiliul județean exercită competențe în procedura bugetară conform art. 91 din Legea nr. 215/2001 privind administrația publică locală și Legea nr. 273/2006 privind finanțele publice locale. Consiliul județean aprobă bugetul propriu al județului, virările de credite, modul de utilizare a rezervei bugetare și contul de încheiere a exercițiului bugetar; contractarea și/sau garantarea împrumuturilor, precum și contractarea de datorie publică locală prin emisiuni de titluri de valoare în numele județului; stabilește impozite și taxe județene; adoptă strategii, prognoze și programe de dezvoltare economico-socială și de mediu a județului.

---

[1] Pentru detalii, a se vedea D.D. ȘAGUNA, *op. cit.*, p. 90.

### 1.3. Autorități în teritoriu

În procedura efectivă de colectare și utilizare ale resurselor financiare publice, autoritățile centrale beneficiază de un sistem de organe subordonate, care asigură implementarea raporturilor de drept financiar pe întreg teritoriul național.

Astfel, sunt competente în materie financiară o serie de instituții, cu personalitate juridică, subordonate Ministerului Finanțelor Publice.

*Direcțiile generale regionale ale finanțelor publice* sunt organizate la nivel de regiune conform O.P.A.N.A.F. nr. 3127/2018, cu personalitate juridică ca autorități de reprezentare a Ministerului Finanțelor Publice și a Agenției Naționale de Administrare Fiscală. Acestea au în subordine administrații județene ale finanțelor publice, administrații fiscale pentru contribuabili mijlocii, servicii fiscale municipale, servicii fiscale orășenești, birouri fiscale comunale. Pentru D.G.R.F.P. București, structura organizatorică este stabilită prin O.P.A.N.A.F. nr. 3128/2018.

În subordinea A.N.A.F. sunt, de asemenea, organizate în teritoriu: direcții regionale pentru accize și operațiuni vamale și direcții regionale antifraudă fiscală, cu unități subordonate.

Unități ale trezoreriei intervin în procesul financiar pentru a o reprezenta.

## §2. Autorități europene

La nivelul Uniunii Europene sunt competente instituțiile europene principale și o serie de instituții specifice.

Intervine în procedura bugetară Comisia, în elaborarea bugetului și cu un rol mai pronunțat în procedura de executare.

Un rol important este împărțit între Consiliu și Parlament privind aprobarea bugetului și procedurile legislative.

Ca instituție specializată, cu rol în procedura de control intervine Curtea Europeană de Conturi<sup>[1]</sup>. De asemenea, activitatea de regularitate este supravegheată și de Oficiul de Luptă Anti-fraudă (O.L.A.F.)<sup>[2]</sup>. Conform art. 287 TFUE, Curtea verifică toate veniturile și toate cheltuielile Uniunii Europene, pentru ca acestea să fie executate de manieră legală și completă. Curtea de Conturi nu are putere judiciară. În cazul în care descoperă fraude sau nereguli, auditorii săi informează Oficiul European de Luptă Anti-fraudă. Oficiul

---

<sup>[1]</sup> Portal: <http://eca.europa.eu>.

<sup>[2]</sup> Portal: [http://ec.europa.eu/anti\\_fraud/](http://ec.europa.eu/anti_fraud/).

acționează în domenii precum prevenirea fraudei, corupției și culpei profesionale a funcționarilor europeni.

Particularitatea rezidă în faptul că gestiunea fondurilor europene nu este exclusiv centralizată, astfel că în procedura bugetară europeană un rol important revine și statelor membre. Conform art. 62 din Regulamentul Consiliului (Uniune, Euratom) nr. 1046/2018 privind regulamentul financiar aplicabil bugetului general al Uniunii<sup>[1]</sup>, Comisia execută bugetul în gestiune directă, gestiune partajată cu statele membre și gestiune indirectă. În procedura de gestiune partajată, conform art. 63 alin. (1), competențele în executare sunt delegate statelor membre.

O componentă a spațiului european este Uniunea Economică și Monetară, „o construcție bazându-se în principal pe doi piloni: un sistem european de bănci centrale și o disciplină economică și bugetară”<sup>[2]</sup>. Contextul actual al crizei datoriilor publice a permis consolidarea acțiunii europene asupra modului de gestiune a bugetelor de către statele membre. În acest sens, a fost adoptat *Tratatul privind stabilitatea, coordonarea și guvernarea în cadrul Uniunii Economice și Monetare*<sup>[3]</sup> pentru a limita deficitul bugetar al statelor membre și a consolida disciplina financiară.

### §3. Autorități judiciare

Raporturile juridice de drept financiar sunt supuse controlului judiciar, instanțele fiind competente să se pronunțe asupra legalității modului de gestiune a resurselor financiare publice.

#### 3.1. Instanțe naționale

La nivel național, rolul de verificare a conformității legislației financiare (inclusiv legislație fiscală) cu dispozițiile Constituției revine Curții Constituționale. Intervenția Curții, prin decizii obligatorii, este frecventă în materie financiară, asigurând interpretarea și aplicarea conformă a dreptului financiar.

---

[1] J.O. L 298 din 26 octombrie 2012, p. 1.

[2] L. SAIDJ, J.-L. ALBERT, *op. cit.*, p. 44 și urm.

[3] Încheiat la 2 martie 2012, ratificat de România prin Legea nr. 83/2012 (M. Of. nr. 410 din 20 iunie 2012).





A se vedea, în acest sens, *C.C.R., Decizia nr. 536/2011*: „Pentru motivele expuse mai sus, Curtea: admite excepția de neconstituționalitate, și constată că dispozițiile art. 44 alin. (3) din O.G. nr. 92/2003 privind Codul de procedură fiscală sunt neconstituționale în măsura în care se interpretează în sensul că organul fiscal emitent poate să procedeze la comunicarea actului administrativ fiscal prin publicitate, cu înlăturarea nejustificată a ordinii de realizare a modalităților de comunicare prevăzute la art. 44 alin. (2) lit. a)-d) din aceeași ordonanță”.

Instanțele judecătorești competente sunt: Înalta Curte de Casație și Justiție, curțile de apel și tribunalele, prin secțiile de contencios administrativ. În anumite proceduri, competența revine și judecătoriei. Instanțele exercită control judiciar în materii privind: competența autorităților publice, titularul obligațiilor fiscale, quantumul creanțelor fiscale, legalitatea procedurilor de control.



A se vedea, în acest sens, *I.C.C.J., s. cont. adm. fisc., Decizia nr. 497/2012*: „Din prevederile art. 109 C. proc. fisc. (actualul art. 131 C. proc. fisc.) rezultă că organul fiscal competent trebuie să consemneze rezultatul inspecției fiscale într-un raport de inspecție care va sta la baza emiterii deciziei de impunere fiscală, care se comunică în termen de 7 zile de la data finalizării raportului de inspecție fiscală. Întrucât din conținutul art. 46 (actualul art. 49 C. proc. fisc.), cu raportare la art. 43 C. proc. fisc. (actualul art. 46 C. proc. fisc.), ce reglementează regimul juridic al nulității absolute a actului administrativ fiscal, nu rezultă faptul că nerespectarea termenului prevăzut la art. 109 C. proc. fisc. (actualul art. 109 C. proc. fisc.) constituie un motiv de nulitate absolută a deciziei de impunere, depășirea acestui termen poate atrage doar nulitatea virtuală a actului administrativ fiscal, care, prin urmare, poate surveni numai în cazul producerii unei vătămări împotriva contribuabilului vizat”.

## 3.2. Instanțe europene

1. *Curtea de Justiție a Uniunii Europene* (denumită în continuare C.J.U.E.)<sup>[1]</sup> are rol de interpretare a legislației europene și verificare a conformității legislațiilor naționale cu legislația europeană. În materie fiscală, Curtea este sesizată printr-un recurs în anulare ori printr-o trimitere preliminară.

<sup>[1]</sup> Pe parcursul cursului vom utiliza denumirea actuală a Curții și nu formele istorice ale denumirilor din rațiuni didactice.



C.J.U.E. C-565/11<sup>[1]</sup>: „Dreptul Uniunii se opune reglementării interne conținute în art. 124 C. proc. fisc. (O.G. nr. 92/2003) care limitează dobânzile acordate cu ocazia restituirii unei taxe percepute cu încălcarea dreptului Uniunii la cele care curg începând din ziua care urmează datei formulării cererii de restituire a acestei taxe”.

2. *Curtea Europeană a Drepturilor Omului* (denumită în continuare C.E.D.O.) are incidental competențe în materie de drept financiar, când se pune în discuție respectarea drepturilor omului de către instituțiile publice într-o procedură financiară.



C.E.D.O., Cauza *Jussila c. Finlandei*, 2006: pct. 45: „Dacă Curtea a considerat că cerințele articolului 6 § 1 al Convenției se extind asupra contenciosului privind sancțiunile fiscale, aceasta a exclus din domeniul de aplicare al acestei dispoziții impunerea propriu-zisă (Ferrazzini, 2001). Cu toate acestea, nu este neobișnuit faptul ca aceste elemente să fie combinate într-o singură speță și uneori este imposibil să se facă distincția între faze ale unui proces care se concentrează pe o „acuzăție în materie penală” și faze care au alt obiect. În măsura în care procedurile se referă la o „acuzăție penală” împotriva reclamantului, Curtea trebuie să examineze cauza, chiar dacă astfel se va pronunța inevitabil mai mult sau mai puțin asupra modului în care impunerea în sine a fost evaluată”.

---

<sup>[1]</sup> C.J.U.E., C-565/11, *Mariana Irimie împotriva Administrației Finanțelor Publice Sibiu, Administrației Fondului pentru Mediu*.