

Ioan Lazăr

Dreptul finanțelor publice

Vol. I – Drept bugetar

Universul Juridic

București

-2013-

Editat de **S.C. Universul Juridic S.R.L.**

Copyright © 2013, **S.C. Universul Juridic S.R.L.**

Toate drepturile asupra prezentei ediții aparțin

S.C. Universul Juridic S.R.L.

Nicio parte din acest volum nu poate fi copiată fără acordul scris al

S.C. Universul Juridic S.R.L.

**NICIUN EXEMPLAR DIN PREZENTUL TIRAJ NU VA FI COMERCIALIZAT
DECÂT ÎNSOȚIT DE SEMNĂTURA ȘI ȘTAMPILA EDITORULUI, APLICATE
PE INTERIORUL ULTIMEI COPERTE.**

Descrierea CIP a Bibliotecii Naționale a României

LAZĂR, IOAN

Dreptul finanțelor publice / Ioan Lazăr. - București : Universul Juridic, 2013

2 vol.

ISBN 978-606-673-119-5

Vol. 1. : Drept bugetar. - 2013. - Bibliogr. - ISBN 978-606-673-120-1

336.13(498)

REDACȚIE:

tel./fax: **021.314.93.13**

tel.: **0732.320.666**

e-mail: **redactie@universuljuridic.ro**

DEPARTAMENTUL

tel.: **021.314.93.15; 0733.674.222**

DISTRIBUȚIE:

fax: **021.314.93.16**

e-mail: **distributie@universuljuridic.ro**

www.universuljuridic.ro

Cuvânt înainte

Educația este singurul lucru care nu îți poate fi luat. Poți pierde diplomele, dar nu poți pierde cunoașterea. Te poți debarasa de cunoștințe, dar nu de ceea ce ai devenit datorită lor. Acesta este primul motiv pentru care recomand astăzi un manual. Într-un domeniu care nu este al meu, dar care îmi pare extrem de important: dreptul finanțelor publice.

Oamenii care se dedică educării altora sunt din ce în ce mai rari. Societatea nu îi mai valorizează cum s-ar cuveni. Profesoratul nu mai asigură nici statutul social, nici veniturile de altă dată. În învățământul superior din România este din ce în ce mai greu să convingi un tânăr să vină la catedră. Este al doilea motiv pentru care astăzi scriu aceste rânduri: domnul Ioan Lazăr, autorul acestui curs, este unul dintre acești tineri rari. Îl cunosc bine din timpul cursurilor doctorale, parcurse la Craiova, sub direcția științifică a profesorului Ioan Alexandru. Este, într-o anumită măsură, produsul școlii din care fac parte. Unul cu care ne mândrim.

În învățământul juridic superior din România avem nevoie de manuale bune. O perioadă destul de lungă după Revoluție, mai ales în dreptul public, a trebuit să le reinventăm. Ele par că s-au banalizat astăzi, odată cu înflorirea editurilor universitare. Acestea sunt atât de la modă încât a devenit standard obligatoriu ca o universitate să aibă editură. Dar proliferarea fără precedent a micilor editori a fragmentat piața manualelor în așa măsură încât controlul asupra calității acestora a devenit practic imposibil. Manuale a publicat oricine, oricum. Astăzi, asistăm la o conștientizare relativă a efectelor nocive produse de bagatelizarea cursurilor universitare. Marii editori încep să recapete teren, iar autorii care reușesc să publice manuale distribuite la nivel național dobândesc un statut aparte. Ei refuză comoditatea sectarismului editorial, pentru a risca pe o piață națională încă în curs de constituire. Suntem departe de ideal în domeniul acesta, dar eforturile câtorva editori și a tinerilor profesori va conduce la impunerea calității. Este al treilea motiv pentru care vă recomand cursul domnului Ioan Lazăr.

Dreptul a însemnat o perioadă lungă de timp, datorită conjuncturii provocate de impunerea unei ideologii oficiale, dreptul privat. Profesorii de drept public au fost priviți cu reticență, iar disciplinele lor marginalizate. Tendința s-a păstrat și după revenirea la democrația liberală. Dacă profesorii de drept privat au continuat o tradiție, făcând manualelor lor cosmetizările necesare perioadei, profesorii de drept public a trebuit să rescrie totul, căci, din unghiul dreptului public, totul s-a întors la 180 de grade. Reinventarea și reimpunerea dreptului public a fost în anii de după Revoluție o luptă dificilă. Una care nu s-a încheiat în toate domeniile. Domeniul finanțelor publice este unul dintre acestea. Prea multă vreme dominate de economiști, acestea au fost rare și inconsistent frecventate de juriști. În acest domeniu, lupta de afirmare a dreptului public depășește războiul civil, trebuind să înfrunte Economia. Și majuscula nu este întâmplătoare, atât de fermă îi este dominația asupra celorlalte științe sociale. Când citești deci un manual bun dedicat finanțelor publice, scris din unghiul de vedere al dreptului, cum este cel al domnului Ioan Lazăr, trebuie să conștientizezi temeritatea întreprinderii.

Cunoștințele, ca și bunurile, sunt cu atât mai valoroase cu cât sunt mai rare. Studenții încep timid să înțeleagă acest lucru, orientându-se din ce în ce mai mult către disciplinele

care sunt mai puțin frecventate, părăsind linia tradițională a studiilor juridice, care pretindea că cine știe drept civil și drept penal știe Dreptul. Impunerea unor manuale bune la nivel național în aceste domenii este esențială pentru păstrarea tendinței, care, din punctul meu de vedere, este determinantă pentru evoluția practicii juridice din România. Editorii și autorii care participă la reconsiderarea modului structurării studiilor juridice trebuie felicități.

Craiova
14 mai 2013

Prof. univ. dr. Dan Claudiu Dănișor

Introducere

Conceptul prezentului curs a fost elaborat în urma activității de cercetare desfășurate în contextul stagiului de documentare pe l-am desfășurat în anul 2011 la Universitatea Economică din Viena, sens în care doresc să-mi exprim mulțumirile și recunoștința atât față de domnul profesor dr. **Georg Lienbacher**, șeful Institutului de Drept Public Austriac și European al Universității Economice din Viena (*Institut für Österreichisches und Europäisches Öffentliches Recht*), cât și față de domnul profesor dr. h.c. **Michael Lang**, șeful Institutului de Drept Fiscal Austriac și Internațional al Universității Economice din Viena (*Institut für Österreichisches und Internationales Steuerrecht*).

Studiul finanțelor publice, ca ramură distinctă a științelor economice, se impune în mediul universitar într-o manieră tot mai pregnantă pe fondul creșterii volumului resurselor bănești gestionate de către guverne, ca urmare a accentuării rolului statului în societate, ca furnizor de bunuri și servicii publice către cei administrați.

Finanțele publice constituie un element vital în funcționarea statului ca putere organizată în vederea realizării unei ordini sociale, economice, politice și juridice. Fiecare organ guvernamental sau fiecare stat, mai bine zis, este nevoit să asigure furnizarea unor bunuri sau servicii publice pentru îndeplinirea obligațiilor care îi revin, context în care finanțelor publice le revine sarcina realizării veniturilor și efectuarea cheltuielilor publice. De aici rezultă și funcțiile majore ale finanțelor publice: *funcția de alocare; funcția redistributivă; funcția de stabilizare economică; funcția de favorizare a creșterii și dezvoltării economice*. Indiferent de complexitatea sa, procesul prin care se derulează activitatea financiară a statului formează obiectul reglementărilor legale care alcătuiesc materia „Dreptul finanțelor publice”.

Cursul intitulat *Dreptul finanțelor publice, vol. I, Drept bugetar*, este structurat în nouă părți care abordează detaliat problematica *finanțelor publice; dreptului finanțelor publice; sistemului bugetar (mai precis bugetul de stat, bugetul asigurărilor sociale de stat; bugetele locale); datoriei publice; împrumutului public (cu un studiu al sistemului financiar internațional); controlului financiar public și nu în ultimul rând a sistemului financiar al Uniunii Europene*, pe parcursul mai multor capitole, secțiuni și subsecțiuni. Asupra tuturor acestor aspecte, cititorii care ne vor onora cu lectura acestui curs vor putea să pronunțe o „hotărâre” finală în a aprecia utilitatea și necesitatea demersurilor noastre.

Nu putem însă să nu evidențiem problemele pe care le ridică în activitatea didactică materia Dreptului finanțelor publice, pe fondul unei legislații stufoase și incoerente. Dezinteresul guvernanților față de modul în care este utilizat banul public poate fi sesizat de altfel și în „celeritatea” cu care au fost „constituite” tribunalele fiscale, potrivit dispozițiilor tranzitorii ale Legii contenciosului administrativ. Un sistem juridic specializat, cu magistrați având și o pregătire economică temeinică, constituie premisa unui control eficient al relației fiscale dintre administrație și cei administrați, cât și a legalității sau, printr-o serie de reglementări în acest sens, chiar a oportunității modului în care elementul politic gestionează finanțele statului.

Alba Iulia, 11 mai 2013

Autorul

Introduction

The concept of the volume at hand was elaborated in the context of the research activities undertaken by me at the Vienna University of Economic and Business in 2011. In this context I want to express my gratitude in the front of Mr. Professor dr. **Georg Lienbacher**, the chief of the Institute of Austrian and European Public Law from WU Wien (*Institut für Österreichisches und Europäisches Öffentliches Recht*) and of Mr. Professor Dr. Dr. h.c. **Michael Lang**, the chief of the Institute of the Austrian and International Fiscal Law of the WU Wien (*Institut für Österreichisches und Internationales Steuerrecht*).

The study of public finances as a distinct branch of the economic sciences is more and more necessary in the university environment because of the growth of the volume of financial resources managed by the governments as an effect of the increasing role of the state in the society, as a provider of public goods and services for the peoples.

Public finances form a vital element in the functioning of the state as an organized power in achieving to realize an optimal social, economic, political and juridical order. Every organ of the state or every state is obliged to provide public goods and services in order to fulfill their obligations. Revenues and expenses are undertaken with the help of public finances. In this context we can identify the major functions of public finances as being: *stabilization function; allocation function; redistributive function; economic stabilization function; function of enhancing economic growth and development*. Regardless of its complexity, the process by which the financial activity of governments takes place forms the object of study of Public Finances Law.

The present volume, entitled Public Finances Law, 1st vol. – Budgetary Law is structured in nine major parts which presents in detail the issues related to topics such as: *public finances; public finances law; budgetary system (i.e. state budget, the budget of social state insurance; local budgets etc.); public debt; public loan (with special attention accorded to the international financial institutions); financial control and least but not last the financial system of the European Union*. On all these aspects all those who will honor us with the lecture of this book can pronounce a verdict and can judge the utility of our scientific approach.

However, we cannot ignore the problems which are present in the teaching activity of the Public finance law, because of the thick and incoherent national legislation in this matter. The carelessness of the governors reported to the way in which public money is invested can be identified in the "celerity" which did characterize the "establishment" of the fiscal tribunals, mentioned in the transitory provisions of the Administrative Litigation Law. A specialized judicial system, with well qualified judges is the premise of an efficient fiscal control of the relationship which exists between administration and the taxpayers. This element can also help to verify the legality and opportunity of the way in which politics manages the finances of the state.

the Author
Alba Iulia, 11th of May 2013

Partea I

FINANȚELE PUBLICE

„Finanțele sunt arta de a plimba banii din mână în mână până când dispar”
Robert W. Sarnoff

Capitolul I

Noțiunea de finanțe

§1. Finanțele: apariție, dezvoltare, concept

1. **Finanțele** au apărut în societate pe fondul *dezvoltării factorilor de producție și a relațiilor de schimb*, fenomen care mai târziu, odată cu *aparitia economiei de schimb, a banilor și a statului*¹, va contura manifestarea *finanțelor publice* ca practică socială.

2. Statul poate fi analizat din perspective distincte, dar complementare: filozofică², juridică³ și sociologică⁴. O abordare modernă a statului presupune o analiză atât din punct de vedere *sociologic*, cât și *juridic*⁵, ceea ce implică analiza unor concepte, precum:

¹ Pentru aprofundarea conceptului de „stat” a se vedea I. Alexandru, *Tratat de administrație publică*, Ed. Universul Juridic, București, 2008, p. 45-65; D.C. Dănișor, *Drept constituțional și instituții politice*, vol. I, *Teoria generală – Tratat*, Ed. C.H. Beck, București, 2007, p. 61-135; C. Ionescu, *Tratat de drept constituțional contemporan*, ed. a 2-a, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 51-61; M. Criste, *Curs de drept constituțional*, Ed. World Tech, Timișoara, 2010, p. 52-56; G. Gîrleşteanu, *Drept constituțional și instituții politice*, Ed. Universul Juridic, București, 2012, p. 46-52.

² Pentru o abordare „filozofică” a statului se vedea D.C. Dănișor, I. Dogaru, Gh. Dănișor, *Teoria generală a dreptului*, Ed. C.H. Beck, București 2006, p. 68-88. Autorii, în urma unei analize atât a concepției hegeliene, cât și a lucrărilor profesorului Mircea Djuvara asupra statului, arată: „Statul este, așadar, structura ideilor în cadrul grupului social uman, apărut ca o nevoie în procesul apariției gândirii logico-conceptuale, structură ce are o existență reală, de sine stătătoare în planul său existențial, o voință și o conștiință proprie, ce se manifestă ca autoritate suverană, bazată pe legitimarea sa în conștiința indivizilor. Noi am privit până aici statul dintr-un punct de vedere filozofic, foarte general. Utilitatea unei astfel de abordări este indiscutabilă. Dar ea nu este suficientă. **Trebuie să privim acum statul dintr-un alt punct de vedere: cel sociologic și juridic**”.

³ Din punct de vedere juridic doctrina franceză definește statul ca: „o persoană de drept public, teritorială și suverană”. A se vedea Ch. Debbasch, J.-M. Pontier, J. Bordon, J.-C. Ricci, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Ed. Economica, Paris, 2001, p. 24.

⁴ Din punct de vedere sociologic doctrina franceză definește statul ca: „un grup uman fixat pe un teritoriu determinat și în care ordinea socială, politică și juridică, orientată spre un bine comun, este stabilită și menținută de către o autoritate dotată cu o putere de constrângere”. A. Hariou, J. Gicquel, P. Gérald, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Ed. Domat, Paris, 1975, p. 95.

⁵ D.C. Dănișor, I. Dogaru, Gh. Dănișor, *op. cit.*, p. 81.

teritoriu, populație, putere organizată ce dirijează grupul, o ordine socială, economică, politică și juridică pe care puterea și-o propune în scopul organizării activităților care au loc în cadrul societății⁶. *Apariția statului* a determinat instituirea unui *sistem* ce viza ordinea și protecția socială, apărarea independenței și a suveranității țării, dezvoltarea culturii, învățământului etc., mai precis *satisfacerea nevoilor generale ale societății*.

Din cele arătate, rezultă că noțiuni ca: stat, economie de schimb, finanțe, bani⁷, monedă⁸ au un caracter istoric; nu au existat dintotdeauna, ci au apărut într-un anumit context, după care au evoluat în funcție de o multitudine de factori ce implică dezvoltarea continuă a producției de mărfuri și relațiile marfă-bani pe de-o parte și creșterea numărului și complexității funcțiilor și sarcinilor statului, pe de altă parte.

3. Funcționarea statului ca putere organizată în vederea realizării unei ordini sociale, economice, politice și juridice, a făcut necesară dezvoltarea unor relații sociale ce implică mobilizarea și repartizarea resurselor bănești, denumite *relații financiare* sau pe scurt *finanțe*.

4. Dezvoltarea economică a diverselor comunități sociale de-a lungul timpului, pe fondul diversificării economiei de piață și a mijloacelor de producție a determinat concentrarea activității economice în sfera proprietății private a unor persoane, fapt care a determinat o *delimitare* necesară între finanțele publice și cele private.

Finanțele publice implică o *gestiune a banului public* în condiții de transparență, strict reglementate prin norme de drept public în timp ce *finanțele private* beneficiază de reglementări permissive, care oferă posibilitatea persoanelor private de a-și folosi resursele bănești în funcție de modul în care înțeleg să le utilizeze.

5. *Finanțele ca relații social-economice bănești* nu trebuie confundate cu *știința finanțelor*⁹. Pentru o mai bună înțelegere, noțiunea de finanțe necesită o dublă abordare; finanțele privite ca *practică socială* și ca *disciplină științifică*¹⁰.

⁶ *Ibidem, op. cit.*, p. 81; D.C. Dănișor, *op. cit.*, p. 22-23.

⁷ Inventarea și apariția banilor constituie una dintre cele mai însemnate realizări ale umanității, care se alătură altor descoperiri esențiale cum au fost focul, arcul cu săgeți, roata sau ambarcațiunile cu pânze. A se vedea C. Kirișescu, *Sistemul bănesc al leului și precursorii lui*, Ed. Enciclopedică, București, 1997, p. 3.

⁸ Pentru o analiză a noțiunii de monedă și a relației bani-monedă, a se vedea M. Tofan, *Integrarea României în structurile Uniunii Monetare Europene*, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 26-31. În sens strict noțiunea de bani nu se identifică cu cea de monedă, banii reprezintă o denumire generică pentru toate felurile de monede și semne de valoare, în timp ce moneda reprezintă doar un anumit tip de bani (a se vedea p. 28). Pentru un studiu a istoriei banilor a se vedea și J. Favier, *Istoria banilor*, Ed. Artemis, București, 2006, *passim*.

⁹ Gh. B. Bistriceanu, *Finanțele publice ale României*, vol. I, Ed. Universul Juridic, București, 2006, p. 22.

¹⁰ A se vedea și A. Drăgoi, I. Lazăr, *Drept financiar*, ed. a II-a revăzută și adăugită, Ed. Risoprint, Cluj-Napoca, 2009, p. 1; A.F. Boța, *Finanțele și societatea contemporană*, vol. I, *Repere ale integrării: Finanțele Publice*, vol. I, Ed. Paralela 45, Pitești, 2002, p. 18-35; M. Șt. Minea, *Regimul juridic al finanțelor publice în România*, Ed. Argonaut, Cluj-Napoca, 1988, p. 16-17.

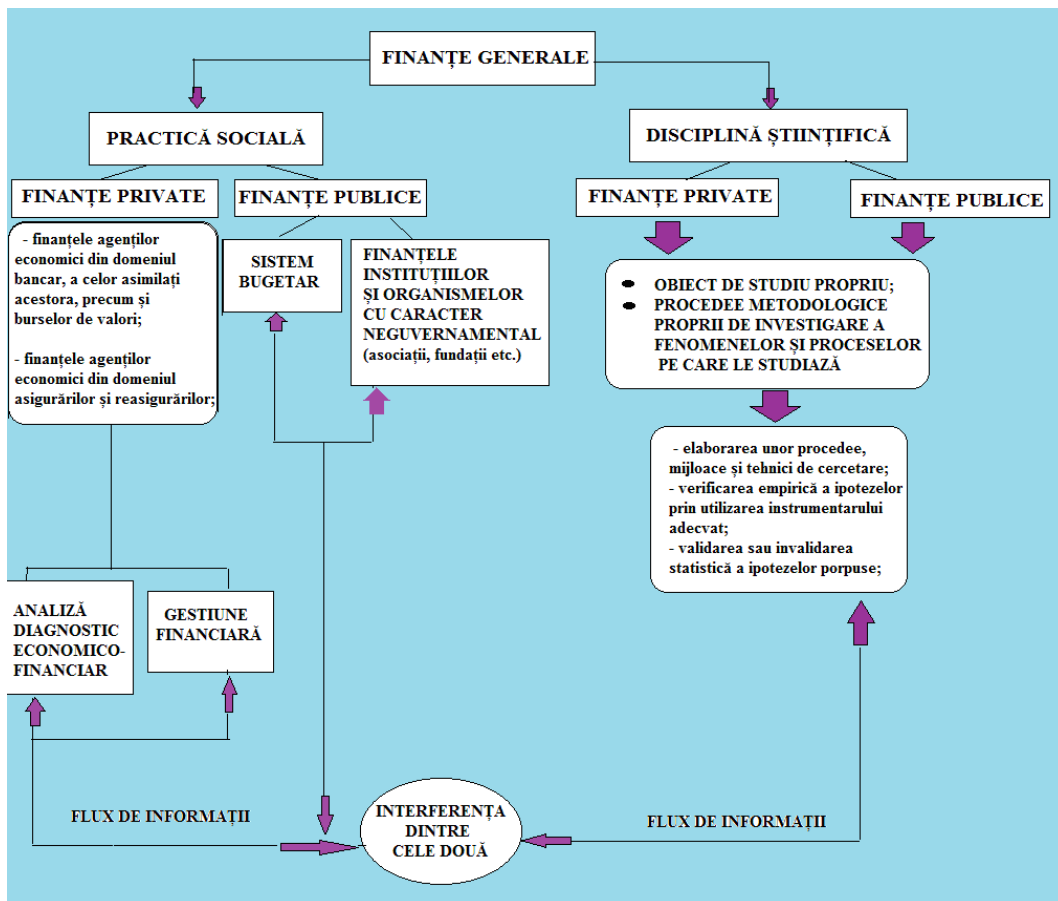


Figura nr. 1 – Finanțe generale

Sursă: adaptare cu modificări după P. Banc, *Gestiunea financiară*, Alba Iulia, 2010, p. 10.

6. Ca *practică socială*, conceptul de „finanțe” apare ca o activitate umană desfășurată de către o categorie de persoane specializate, cu privire la procesul de formare a fondurilor bănești și a modului în care se repartizează în societate resursele bănești respective.

7. Ca *disciplină științifică*, *știința finanțelor*, studiază *relațiile financiare* și cercetează legitățile, principiile și mecanismele ce guvernează procesul de formare, repartizare și utilizare a fondurilor și resurselor bănești ale statului și ale unor entități private. Pe scurt, știința finanțelor are ca obiect studiul modului de administrare a finanțelor publice și private¹¹. Cei care studiază această disciplină trebuie să o abordeze ca referindu-se la *fonduri de resurse bănești*, adică la *sume de bani precis dimensionate care au un anumit mod de formare și o destinație prestabilită*¹².

¹¹ Gh.B. Bistriceanu, *op. cit.*, p. 22.

¹² P. Banc, *Finanțe generale*, Ed. Universității „1 Decembrie 1918” Alba Iulia, seria didactica, Alba Iulia, 2011, p. 12.

8. Definiția „finanțelor” pe care însă o reținem arată că: „*finanțele sunt o disciplină științifică chemată să evidențieze și să cerceteze legitățile, principiile și mecanismele ce guvernează procesul de formare, repartizare și utilizare a fondurilor de resurse bănești ale unor entități organizatorice dintr-un perimetru de mică sau mare întindere și fundamentează metodele, procedeele și mijloacele prin intermediul cărora se realizează procesele respective în vederea îndeplinirii în practică a unor obiective prestabilite, cu costuri și riscuri minime*”¹³.

9. Complexitatea relațiilor financiare face ca *noțiunii de finanțe*¹⁴ să-i fie atribuite – atât într-o abordare profană, cât și diverse lucrări de specialitate – mai multe *semnificații*, cum ar fi¹⁵:

- totalitatea mijloacelor bănești care se găsesc la dispoziția unui stat, a unei persoane fizice sau juridice;
- știință care studiază modul de constituire și repartizare a fondurilor exprimate în formă bănească, precum și fluxurile bănești și relațiile de natură economică implicate în acest proces;
- relații sociale de natură economică, ce apar în procesul repartiției produsului intern brut (PIB), în legătură cu îndeplinirea funcțiilor sociale și sarcinilor statului;
- totalitatea mijloacelor bănești care se găsesc la dispoziția unui stat, necesare pentru îndeplinirea funcțiilor și sarcinilor sale;
- totalitatea mijloacelor bănești ale unei întreprinderi; averea în bani a unei întreprinderi; averea în bani unei persoane particulare; știința care studiază finanțele.

10. *The Concise Oxford Dictionary of Current English* atribuie mai multe sensuri noțiunii de finanțe, cum ar fi administrarea de bani, suportul financiar al unei întreprinderi, resursele financiare ale unei persoane, companii sau ale unui stat¹⁶ în timp ce *Enciclopedia of Banking & Finance*¹⁷ conferă noțiunii de *finanțe* un număr de trei semnificații:

¹³ *Ibidem*, p. 13.

¹⁴ Etimologic cuvântul „*finanțe*” provine din latinescul „*finis*” – care în traducere înseamnă „termen de plată” ori „scadență”. Cuvântul „*finis*” a stat la originea tuturor expresiilor care au fost utilizate și continuă să fie folosite cu referire la finanțe. În perioada Romei antice se întâlnește și cuvântul „*fisc*” care desemna coșul, lada sau alt obiect care servea pentru strângerea dărilor datorate statului. Începând cu secolul XIV-XV - expresia evoluează cu derivatele „*finanțio*”, „*financia*” și mai târziu „*financia pecuniaria*” care însemna a încheia o tranzacție patrimonială prin plata unei sume de bani. În Franța s-au folosit expresiile: „*hommes de finances*” și „*financiers*” pentru a desemna pe cei ce încasau impozitele (arendașii de impozite); *finances* era denumirea prin care se înțelegea întregul patrimoniu al statului; *finance* o sumă de bani în general, un venit al statului. În Germania s-au folosit expresiile: „*finantz*” (o plată în bani), „*finantzer*” (cămătar). Pentru o analiză a evoluției terminologice a „finanțelor”, a se vedea: A.F. Boța, *op. cit.*, p. 18-22; I. Condor, R. Stancu, *Drept financiar*, Ed. Fundația România de Măine, București, 2002, p. 7 și urm.; D.D. Șaguna, *Tratat de drept financiar și fiscal*, Ed. All Beck, București, 2001, p. 13; Gh.D. Bistriceanu, *op. cit.*, p. 13-15; R.T. Marinescu, *Finanțele publice - modele de analiză și studii de caz* -, Ed. Economica, București, 2009, p. 15-16.

¹⁵ *Dicționarul explicativ al limbii române*, ed. a II-a revizuită, Academia Română, Institutul de Lingvistică „Iorgu Iordan - Al. Rosetii” Ed. Univers Enciclopedic Gold, București, 2009, p. 395; Academia Română, Institutul de Lingvistică din București, *Dicționarul explicativ al limbii române* (DEX), București, 1984, p. 335.

¹⁶ A se vedea R.E. Allen, *The Concise Oxford Dictionary of Current English*, ed. a VIII-a, Oxford: Clarendon Press, 1990, p. 438.

¹⁷ Charles J. Woelfel, *Encyclopedia of Banking & Finance*, ed. a X-a, Ed. Irwin Professional Publishing, Chicago, 1996, p. 440, apud I. Văcărel (coordonator), *Finanțe publice*, ed. a VI-a, Ed. Didactică și Pedagogică, R.A., București, 2007, p. 67.