

Ioan Lazăr

Dreptul finanțelor publice

Volumul I. Drept bugetar

Ediția a II-a, revăzută și adăugită

LAZĂR, IOAN

Studii: Licențiat în drept, absolvent de studii postuniversitare (specializarea Drept judiciar public) și masterale în domeniul dreptului (specializarea Științe Penale și Criminalistică) și al științelor economice (specializarea Managementul serviciilor publice). Doctor în drept, cu teza intitulată *Jurisdicții administrative în materie financiară*.

Activitate profesională: Autorul este avocat în cadrul Baroului Alba, arbitru în cadrul Camerei de Comerț și Industrie Mureș și deține titlul științific de conferențiar universitar, predând disciplinele Dreptul finanțelor publice, Dreptul european al concurenței, la nivel de licență, respectiv disciplina Fundamentarea drepturilor civile, la nivel de masterat, fiind și lector asociat INPPA.

Totodată, acesta deține calitatea de cercetător științific asociat în cadrul Institutului de Cercetări Juridice „Academician Andrei Rădulescu” al Academiei Române. Autorul este membru în comitetele științifice sau de redacție ale unor publicații juridice din România, precum: revista „Dreptul”, revista „Law Review”, revista „Reflecții Academice”, revista „Curentul Juridic”.

Recunoaștere științifică: Teza de doctorat elaborată de acesta a obținut din partea Uniunii Juriștilor din România prestigiosul premiu „Anibal Teodorescu”, ca o recunoaștere a originalității și valorii lucrării. Activitatea didactică a dlui Ioan Lazăr a primit o recunoaștere de nivel național, fiindu-i decernată distincția „Profesor Bologna” de către Uniunea Națională a Organizațiilor Studențești din România, în anii 2009 și 2014.

Totodată, pentru activitatea de coordonare a cercetării științifice studențești în domeniul juridic, Facultatea de Drept și Științe Administrative a Universității din Craiova i-a acordat „Diploma pentru merite deosebite în activitatea de coordonare a cercetării studențești”.

Activitate științifică

Cărți relevante: *Jurisdicții administrative în materie financiară*, monografie publicată în cadrul bibliotecii de Drept public coordonată de dl profesor Ion Deleanu, Ed. Universul Juridic, București, 2011; *Dreptul finanțelor publice*, vol. I, *Drept bugetar*, Ed. Universul Juridic, București, 2013 – curs universitar; *Dreptul Uniunii Europene în domeniul concurenței*, Ed. Universul Juridic, București, 2016.

Unele dintre articolele relevante publicate în reviste de specialitate: *Discuții în legătură cu liberarea provizorie sub control judiciar*, în revista „Dreptul” nr. 3/2011; *Percheziția în contextul prevederilor Legii nr. 51/1995 privind organizarea și exercitarea profesiei de avocat și ale statutului profesiei de avocat*, în revista „Dreptul” nr. 6/2011; *Implicațiile hotărârii pronunțate de CJUE în cauza Tatu contra României privitor la cazul special de revizuire reglementat de articolul 21 alin. 2 din Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ*, în revista „Pandectele Române” nr. 7/2011, coautor; *Considerații privind funcțiile finanțelor publice* (partea a I-a), în revista „Curierul fiscal” nr. 1/2012; *Considerații privind funcțiile finanțelor publice* (partea a II-a), în revista „Curierul fiscal” nr. 2/2012; *Aspecte legate de arbitrajul comercial internațional în materie de concurență în Uniunea Europeană*, în „Revista Română de Drept Privat” nr. 6/2011, coautor; *Discuții privind natura executării silită și a activității executorului judecătoresc în reglementarea noului Cod de procedură civilă*, în „Revista Română de Executare Silită” nr. 3/2011; *Studiu de drept comparat privind activitatea administrativ-jurisdicțională în domeniul concurenței*, în revista „Pandectele Române” nr. 9/2012, coautor; *Izvoarele dreptului finanțelor publice*, în revista „Curierul fiscal” nr. 8/2012; *Statul și abuzul de poziție dominantă în dreptul Uniunii Europene*, în „Revista de Drept Public” nr. 4/2012, coautor; *Validarea popririi în actualul și viitorul Cod de procedură civilă*, în „Revista Română de Executare Silită” nr. 3/2012; *The Quasi-Contentious Appeal*, în revista „Law Review”, vol. II, oct.-dec. 2012; *Reflecții particulare asupra competenței judiciare în materie civilă*, în „Pandectele Române” nr. 2/2013, coautor; *Instituțiile financiare internaționale*, în „Pandectele Române” nr. 4/2013; *Considerații privind conceptul de „dreptul finanțelor publice”*, în revista „Curierul fiscal” nr. 6/2013; *Noțiuni relevante în dreptul european al concurenței*, în revista „Pandectele Române” nr. 9/2014; *Înțelegerile anticoncurențiale între întreprinderi în dreptul european al concurenței* (Părțile I și II), în „Pandectele Române” nr. 5 și 6/2015; *Abuzul de poziție dominantă în dreptul european al concurenței* (Părțile I și II), în „Revista Universul Juridic” nr. 10 și 12/2015.

Ioan Lazăr

Dreptul finanțelor publice

Volumul I. Drept bugetar

Ediția a II-a, revăzută și adăugită

Universul Juridic

București

-2016-

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

Copyright © 2013, 2016, **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. - Ed. a 2-a, rev. și adăug. - București :
Universul Juridic, 2016-

2 vol.

ISBN 978-606-673-861-3

Vol. 1 : Drept bugetar. - 2016. - Conține bibliografie. - ISBN 978-606-673-849-1

336.13(498)

REDACTIE: tel./fax: **021.314.93.13**
tel.: **0732.320.666**
e-mail: **redactie@universuljuridic.ro**

DEPARTAMENTUL tel.: **021.314.93.15**
DISTRIBUȚIE: fax: **021.314.93.16**
e-mail: **distributie@universuljuridic.ro**

www.universuljuridic.ro

**Prietenului meu Asterios Markopoulos
și familiei sale: Theodosia, Georgios și Thomas,
în semn de prețuire pentru îndelungata și frumoasa prietenie
care ne leagă**

**Στον φίλο μου Αστέριο Μαρκόπουλο
και στην οικογένειά του: Θεοδοσία, Γεώργιος
και Θωμάς,
σε ένδειξη εκτίμησης για τη μακροχρόνια και
όμορφη φιλία που μας δένει**

ABREVIERI

alin.	alineat
<i>apud</i>	citat după
art.	articol
c.	contra, versus
C. fisc.	Codul fiscal (Legea nr. 227/2015)
C. pr. fisc.	Codul de procedură fiscală (Legea nr. 207/2015)
„Curierul fiscal”	revista „Curierul fiscal”
„Dreptul”	revista „Dreptul”
ed.	ediția
Ed.	Editura
<i>et alii</i>	și alții (altele)
etc.	etcetera
H.G.	Hotărârea Guvernului
<i>ibidem</i>	în același loc, tot acolo, în aceeași lucrare
ICCJ	Înalta Curte de Casație și Justiție
<i>i.e.</i>	<i>id est</i> , „adică”
IMM	întreprinderi mici și mijlocii
JO	Jurnalul Oficial al Uniunii Europene
lit.	litera
loc. cit.	locul citat
M. Of.	Monitorul Oficial al României, Partea I
n.n.	nota noastră
O.G.	Ordonanța Guvernului
O.U.G.	Ordonanța de urgență a Guvernului
<i>op. cit.</i>	opera citată
p.	pagina
<i>passim</i>	în diverse locuri
„Pandectele Române”	revista „Pandectele Române”
pct.	punctul
pp.	paginile
RDP	„Revista de Drept Public”
RRDP	„Revista Română de Drept Privat”
s.n.	sublinierea noastră
TFUE	Tratatul Privind Funcționarea Uniunii Europene
TUE	Tratatul privind Uniunea Europeană
urm.	următoarele
vol.	volumul

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 ale tinerilor profesori vor 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 în manualele lor cosmetizările necesare perioadei, profesorii de drept public au 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 rar 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, mai 2016
Prof. univ. dr. Dan Claudiu Dănișor

Introducere

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.

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, volumul 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 nr. 554/2004 a 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.

Conceptul cursului a fost elaborat în urma 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*).

Introduction

The study of public finances as a distinct branch of economic sciences is more and more necessary in the academic environment due to the increase 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.

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 government body or better said, 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 the following: *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 the state takes place forms the object of study of the "Public Finances Law".

The volume entitled *Public Finances Law, volume I – Budgetary Law* is structured in nine major parts that 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 to the international financial system); financial control and, last but not least, 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 that arise in the teaching of the Public finance law, caused by the thick and incoherent national legislation in this matter. The carelessness of governors reported to the manner in which public money is invested can also be identified in the "celerity" that characterized the "establishment" of 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 between the administration and taxpayers. This element can also help to verify the legality and opportunity of the way in which politics manages state finances.

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

the Author
Alba Iulia, March 2016