

Cristina ONEȚ

DREPT FINANCIAR PUBLIC

ONET, Cristina

S-a născut la 16 iunie 1971 în Sibiu. A urmat cursurile Facultății de Drept din cadrul Universității „Lucian Blaga” din Sibiu între anii 1990 și 1994, încununată cu o Diplomă de Licență de Merit pentru rezultatele deosebite obținute atât pe parcursul anilor de studii, cât și la examenul de licență. A absolvit apoi studii aprofundate în domeniul dreptului public în cadrul aceleiași instituții de învățământ superior, pe care le-a absolvit cu rezultate excepționale în anul 1995. Începând din anul 1996, a demarat stagiul de pregătire a doctoratului în cadrul Universității „Babeș Bolyai” din Cluj-Napoca, sub îndrumarea prof. univ. dr. Ioan Gliga, iar teza de doctorat cu tema *Răspunderea juridică în domeniul finanțelor publice* a elaborat-o sub îndrumarea prof. univ. dr. Radu I. Motica.

Este cadru didactic universitar de peste 20 de ani, parcurgând ierarhiile academice pas cu pas, începând cu cel de preparator și apoi de asistent universitar, sub îndrumarea prof. univ. dr. Doina Petică Roman, de la care a deprins tainele acestei profesii. Începând din anul 2006, deține gradul didactic de conferențiar universitar, în tot acest timp predând disciplina Drept financiar public.

A avut o bogată activitate științifică, publicând de-a lungul timpului mai multe cursuri universitare, monografii și studii în reviste de specialitate și în cadrul unor conferințe naționale și internaționale. Cea mai mare parte a activității sale științifice este însă destinată celor care studiază științele juridice, administrative și economice, dar este accesibilă și celor care nu au o pregătire de specialitate, însă sunt interesați de domeniul financiar public.

A desfășurat o activitate academică și managerială intensă, deținând funcția de director al Departamentului de Drept Public din cadrul Facultății de Drept din Sibiu și de membru al Consiliului facultății, de peste 12 ani.

Este, de asemenea, membru fondator al Institutului de Științe Administrative al României „Paul Negulescu” și director al Departamentului pentru formare și perfecționare continuă din cadrul Institutului de Drept Public și Științe Administrative al României, făcând parte și din Consiliul Științific al acestuia.

CRISTINA ONET

DREPT FINANCIAR PUBLIC

Universul Juridic
București
-2015-

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

Copyright © 2015, 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 ÎNSOTIT DE SEMNĂTURA
ȘI ȘTAMPILA EDITORULUI, APLICATE PE INTERIORUL
ULTIMEI COPERTE.**

Descrierea CIP a Bibliotecii Naționale a României

ONET, CRISTINA

Drept financiar public / Cristina Oneț. - București :

Universul Juridic, 2015

Bibliogr.

ISBN 978-606-673-729-6

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

Abrevieri

alin.	alineat
art.	articol
C. fisc.	Codul fiscal
C. pen.	Codul penal
C. pr. fisc.	Codul de procedură fiscală
Curierul fiscal	revista Curierul fiscal
Dreptul	revista Dreptul
ed.	ediția
Ed.	Ediția
etc.	etcetera
H.G.	Hotărârea Guvernului
<i>idem</i>	același autor
<i>ibidem</i>	în același loc, tot acolo, în aceeași lucrare
lit.	litera
M. Of.	Monitorul Oficial al României, Partea I
n.n.	nota noastră
O.G.	Ordonanța Guvernului
O.U.G.	Ordonanța de urgență a Guvernului
op. cit.	opera citată
p.	pagina
pct.	punctul
pp.	paginile
RDC	Revista de Drept Comercial
urm.	următoarele
vol.	volumul

PARTEA I

Considerații generale privind finanțele publice

CAPITOLUL I

Noțiunea și conținutul sistemului financiar

I.1. Noțiunea de sistem financiar

1. Satisfacerea nevoilor generale ale societății, incluzând în acestea atât nevoile individuale, cât, mai ales, pe acelea colective, este condiționată fundamental de existența fondurilor bănești chemate să asigure resursele financiare necesare procurării tuturor acelor bunuri și servicii ce compun ceea ce specialiștii au numit nevoi publice.

O parte semnificativă a acestor fonduri sunt puse la dispoziția autorităților publice, atât a celor centrale, cât și a celor locale, pentru a asigura satisfacerea nevoilor publice de interes național și local.

Aceste fonduri publice se constituie pe seama transferului de valoare, respectiv de putere de cumpărare de la diverse persoane fizice și juridice către autoritățile publice. În felul acesta se formează fluxuri de resurse bănești în dublu sens. Pe de o parte, există fluxurile care alimentează fondurile publice, iar pe de altă parte, apar fluxurile destinate satisfacerii nevoilor publice, indiferent dacă ele îmbracă forma necesității realizării funcțiilor statului ori a unor servicii publice de interes național sau local.

Aceste fluxuri bănești generează formarea anumitor relații sociale, unele guvernate de legități economice obiective, altele de norme juridice prescriptive de conduite, iar altele se mențin strict în sfera socialului și a subiectivității.

În măsura în care aceste relații îmbracă formă bănească, dar sunt și guvernate de norme juridice chemate să stabilească condițiile de realizare a procesului de repartiție a produsului intern brut, ele se constituie ca relații financiare.

Mai trebuie precizat faptul că nu toate relațiile bănești care apar în procesul repartiției produsului intern brut sunt relații financiare, ci numai acelea care exprimă un transfer de valoare, nu și cele care reflectă o schimbare a formelor valorii¹.

Noțiunea de sistem financiar, în vorbirea curentă, se utilizează având mai multe sensuri, și anume:

a. *sistem de relații economice*, în expresie bănească care exprimă un transfer de resurse financiare, ce se produce în anumite condiții;

b. *sistem de fonduri*, de resurse financiare ce se constituie în economie la anumite eșaloane și se utilizează în scopuri precis determinate;

c. *sistem de planuri financiare* care reflectă anumite procese prevăzute a se produce în economie, în cursul unei perioade de timp determinate;

d. *sistem de instituții și organe* care participă la organizarea relațiilor, la constituirea și distribuirea fondurilor, precum și la elaborarea, executarea și controlul planurilor financiare;

e. *sistem de finanțare a economiei*.

¹ I. Văcărel, Gh. Bistriceanu, G. Anghelache, M. Bodnar, F. Bercea, T. Moșteanu, F. Georgescu, *Finanțe Publice*, ed. a 4-a, Ed. Didactică și Pedagogică, București, 2003, p. 57.

2. Independent de aceste nuanțări ale conceptului de sistem financiar, acesta reprezintă un ansamblu de elemente sau categorii financiare caracterizat prin legături organice între componentele sale, care-i imprimă un caracter unitar, de sistem.

1.2. Elementele sistemului financiar

3. Prin prisma conținutului său economic, **sistemul financiar** se prezintă ca un ansamblu de relații financiare ce se manifestă în procesul de formare, distribuire și utilizare a fondurilor bănești.

Astfel, se disting două mari subsisteme:

- *subsistemul financiar public*, ce reprezintă ansamblul relațiilor financiare prin care se formează, se distribuie și se utilizează fondurile bănești publice, având în prim-plan autoritățile publice care administrează în interes public aceste fonduri;

- *subsistemul financiar privat*, considerat ca un ansamblu de relații financiare prin care se formează, se distribuie și se utilizează fonduri financiare private, având în prim-plan entitățile și persoanele private ce administrează în interes privat fondurile respective.

Diferențele dintre cele două mari subsisteme ale sistemului financiar se regăsesc atât la nivelul formei de proprietate sub care se administrează patrimoniile respective (publică sau privată), cât și la nivelul tipului de interese ce se satisfac prin aceste relații. Mai exact, relațiile financiare din subsistemul financiar public sunt caracterizate prin proprietate comună, publică, precum și prin caracterul public al intereselor satisfăcute, în timp ce relațiile financiare din subsistemul financiar privat sunt caracterizate prin proprietate privată și caracterul privat al intereselor ce se satisfac.

4. Din punct de vedere funcțional, sistemul financiar prezintă o serie de elemente componente care împreună formează ceea ce noi am numit *sistemul bugetar public național*¹, la care

¹ Legiuitorul, prin Legea nr. 500 din 2002 privind finanțele publice, evită să îi dea vreo denumire ansamblului de entități bugetare publice, limitându-se la a arăta că dispozițiile legii se aplică următoarelor categorii de bugete: bugetului de stat; bugetului asigurărilor sociale de stat; bugetelor fondurilor speciale; bugetului trezoreriei statului; bugetelor instituțiilor publice autonome; bugetelor instituțiilor publice finanțate integral sau parțial din bugetul de stat, bugetului asigurărilor sociale de stat și bugetelor fondurilor speciale, după caz; bugetelor instituțiilor publice finanțate integral din venituri proprii; bugetelor fondurilor provenite din credite externe contractate sau garantate de stat și ale căror rambursare, dobânzi și alte costuri se asigură din fonduri publice; bugetului fondurilor externe nerambursabile. Acest sistem de bugete ale statului, în raport cu caracteristicile comune pe care le prezintă, poate fi denumit *Sistem Bugetar Public Central*.

Pe de altă parte, O.G. nr. 45/2003, inițial, iar apoi Legea 273/2006 privind finanțele publice locale, în cuprinsul său, enumeră mai multe categorii de entități bugetare locale, prilej cu care legiuitorul evită din nou să dea o denumire acestui ansamblu de bugete, toate având caracteristicile de bugete publice și de bugete locale, pentru că ele sunt instrumente de lucru ale autorităților publice locale chemate să administreze banii publici ce aparțin unităților administrativ-teritoriale. Astfel, legea arată că dispozițiile sale se aplică tuturor acelor bugete locale prin intermediul cărora circulă bani publici, și anume: bugetelor locale ale comunelor, orașelor, municipiilor, sectoarelor municipiului București, județelor și municipiului București; bugetelor instituțiilor publice finanțate integral sau parțial din bugetele locale, după caz; bugetelor instituțiilor publice finanțate integral din venituri proprii; bugetului împrumuturilor externe și interne, pentru care rambursarea, plata dobânzilor comisioanelor, spezelor și a altor costuri se asigură din bugetele locale și care provin din: împrumuturi externe contractate de stat și subîmprumutate autorităților administrației publice locale și/sau agenților economici și serviciilor publice din subordinea acestora; împrumuturi externe contractate de autoritățile administrației publice locale și garantate de stat; împrumuturi externe și/sau interne contractate sau garantate de autoritățile administrației publice locale; bugetului fondurilor externe nerambursabile. Și această dispoziție legală ne conduce la aceeași concluzie potrivit căreia ne aflăm în fața unui sistem al bugetelor locale, care poate fi denumit *Sistemul Bugetar Public Local*, toate bugetele componente având în același timp și caracteristica de bugete publice, întrucât prin intermediul lor circulă banii publici ai unităților administrativ-teritoriale.

se adaugă creditul cu toate formele sale (atât cel public, cât și cel privat, inclusiv creditul bancar), plus asigurările publice și private de bunuri și persoane.

5. Subsistemul financiar public este compus din sistemul bugetar public național, creditul public și asigurările publice, în timp ce celelalte componente enunțate alcătuiesc sistemul financiar privat.

6. La rândul său, sistemul financiar public cuprinde și sistemul fiscal, ca o componentă deosebit de importantă, chiar dacă nu singura, care se referă la resursele financiare de natură fiscală, atrase către fondurile publice prin intermediul impozitelor, taxelor, contribuțiilor de orice fel datorate de către subiecții de drept ce dobândesc, în temeiul legii, calitatea de contribuabili.

7. Sistemul bugetar public național reprezintă relațiile de redistribuire a produsului intern brut privind constituirea fondurilor bugetare, precum și distribuirea și utilizarea acestor fonduri pentru satisfacerea nevoilor publice de interes național (mai larg), respectiv local. La aceste relații financiare participă, pe de o parte, autoritățile publice, iar pe de altă parte persoanele fizice și juridice, în ipostaza de contribuabili la constituirea fondurilor și/sau de beneficiari ai bunurilor și serviciilor publice finanțate pe seama acestor resurse.

8. Asigurările sociale exprimă relațiile prin care se constituie, distribuie și utilizează, în principiu, fondurile destinate protecției celor ce își pierd capacitatea de muncă. Participanții la aceste relații sunt autoritățile publice ce administrează fondurile de asigurări sociale de stat, precum și persoanele fizice și juridice aflate în ipostaza de contribuabili la constituirea acestor fonduri, respectiv numai persoanele fizice ca beneficiari ai sumelor utilizate din aceste fonduri. Procesul de colectare a resurselor financiare destinate acțiunilor de asigurări sociale de stat și de repartizare a acestora pe destinații își găsește reflectarea în bugetul asigurărilor sociale de stat, dar și în Fondul Național Unic al Asigurărilor de Sănătate, în bugetul pentru șomaj ori în bugetul Fondului pentru Plata Pensiei Suplimentare. Relații financiare specifice asigurărilor sociale pot lua naștere și în cadrul subsistemului financiar privat, prin implicarea unor autorități private care constituie, administrează și utilizează fonduri private de asigurări sociale (de exemplu, fonduri private de pensii). În ipostaza de contribuabili la formarea fondurilor și beneficiari ai resurselor de la aceste fonduri se regăsesc tot persoanele fizice și juridice, respectiv numai persoanele fizice, după caz.

9. Tot ca o componentă a subsistemului financiar public poate fi considerată și cea a *bugetelor fondurilor speciale*. Deși prin conținutul economic acestea se integrează în bugetul public consolidat, ele se particularizează ca relații financiare de constituire, distribuie și utilizare a fiecărui fond special, cu reflectare într-un buget distinct. Participanții la relațiile financiare respective se diferențiază, de la un fond la altul, în raport cu scopul distinct urmărit în administrarea aceluși fond (de exemplu, se pot constitui fonduri speciale pentru risc și accident, pentru modernizarea drumurilor publice etc.). Tot ca o particularitate a acestor relații financiare apare modul specific de reprezentare a caracterului public, la administrarea fiecărui fond participând o anumită instituție publică (de exemplu, un minister care administrează distinct un anumit fond special).

Aceste două mari ansambluri bugetare, distincte între ele, putem spune că reprezintă subsisteme ale *Sistemului Bugetar Public Național* care operează pe întreg teritoriul țării, atât la nivel central, prin bugetele ce aparțin statului, cât și la nivel local, prin bugetele ce aparțin unităților administrativ-teritoriale (C. Oneț, *Dreptul finanțelor publice. Partea generală*, Ed. Lumina Lex, București, 2005, pp. 45-49).

10. Considerată ca o componentă deosebită a subsistemului financiar public, *creditul* exprimă relațiile financiare caracteristice constituirii și utilizării unor fonduri de creditare, diferențiindu-se de subsistemele financiare prezentate anterior prin faptul că au la bază principiul rambursabilității și plății de dobânzi ca preț al folosirii resurselor împrumutate. Această componentă exprimă, așadar, relații financiare de redistribuire temporară a disponibilităților bănești pentru satisfacerea necesităților suplimentare de resurse financiare publice. Participanții la relațiile de credit sunt, pe de o parte, persoanele fizice și juridice și, pe de altă parte, autoritățile publice, în ipostaza de creditori sau de debitori, după cum cedează disponibilitățile bănești proprii sau primesc și utilizează resurse bănești. Sunt tipice acestuia relațiile de credit public, dar se includ aici și acele relații la care participă diferitele instituții financiar-bancare cu capital de stat în raporturi cu alte persoane fizice și juridice, reprezentând o formă distinctă a creditului, denumită generic credit bancar.

11. La rândul lor, *asigurările de bunuri, persoane și răspundere civilă* se consideră ca subsistem financiar, particularizat prin specificul relațiilor de constituire, distribuie și utilizare a unui fond specific numit de asigurare. La aceste relații financiare participă instituțiile de asigurări cu capital de stat specializate în astfel de activități, pe de o parte, și persoanele fizice și juridice ca asigurați, pe de altă parte. Derularea acestor relații financiare este legată direct de manifestarea unor evenimente cu impact negativ în viața economică și socială, generatoare de pierderi, denumite generic *riscuri*.

12. Un alt subsistem financiar public este reprezentat de *finanțele companiilor* și altor entități economico-sociale, publice. Un asemenea subsistem exprimă relațiile financiare prin care se constituie, distribuie și utilizează capitalurile, respectiv fondurile bănești administrate de aceste entități. Participanții la aceste relații sunt, principial, companiile sau entitățile economice și sociale publice, pe de o parte, și diversele persoane fizice sau juridice care concură la constituirea, distribuirea și utilizarea resurselor bănești necesare lor, pe de altă parte.

13. *Subsistemul financiar privat* înglobează relațiile financiare de constituire, distribuie și utilizare a fondurilor bănești în cadrul proprietății private. El este format din finanțele companiilor și altor entități sau firme private, din creditul bancar (privat), din asigurările sociale private și asigurările de bunuri, persoane și răspundere civilă (private), precum și din finanțele gospodăriilor (menajelor).

14. *Finanțele private ale companiilor și firmelor* reflectă relațiile economice în formă bănească prin care se mobilizează, repartizează și utilizează resursele bănești necesare activității de producție, investiții, precum și pentru satisfacerea altor cerințe la nivel entităților respective. Sfera de cuprindere a acestor relații este foarte largă, antrenând o multitudine de participanți în baza proprietății private asupra bunurilor și sumelor de bani ce fac obiectul relațiilor financiare respective. Între acest subsistem și cel al companiilor cu capital de stat există asemănări și deosebiri ce decurg din specificul activităților pe care le desfășoară entitățile respective, precum și din forma de proprietate exercitată asupra patrimoniului lor.

15. Ca o componentă distinctă a subsistemului financiar privat, *creditul bancar* înglobează toate relațiile bănești vizând mobilizarea de resurse bănești și redistribuirea acestora pe principiul rambursabilității și al plății de dobândă pentru sumele împrumutate. Participanții la aceste relații sunt diferitele persoane fizice și juridice aflate fie în ipostaza de creditor, fie în cea de debitor, precum și instituțiile financiar-bancare private, ca intermediari financiari.