

## CUVÂNT ÎNAINTE

Disciplina „Drept financiar și fiscal” ocupă un loc esențial în formarea viitorilor juriști, economiști și funcționari publici, fiind o componentă fundamentală a înțelegerii modului în care statul își realizează atribuțiile, își asigură resursele necesare funcționării și stabilește raporturile juridice cu cetățenii. Într-o societate modernă, finanțele publice nu se reduc doar la cifre, bugete și impozite; ele reflectă raportul de încredere dintre stat și cetățean, modul în care acesta contribuie la viața colectivității și beneficiile care se întorc în plan social.

Lucrarea de față se adresează, în principal, studenților facultăților de drept și administrație publică, înscriindu-se în aria disciplinelor de specialitate prevăzute în planurile de învățământ ale acestor programe. În egală măsură însă, ea se adresează și celor care desfășoară activitate în administrația publică centrală sau locală, în instituții cu atribuții în domeniul executării bugetare, colectării veniturilor fiscale, gestionării fondurilor publice ori controlului financiar. De asemenea, poate reprezenta un instrument util pentru practicieni – avocați, consilieri juridici, consultanți fiscali –, care se confruntă în mod direct cu efectele normelor dreptului financiar și fiscal în activitatea de zi cu zi.

Necesitatea unei astfel de lucrări este justificată atât prin complexitatea și dinamica domeniului, cât și prin legătura directă dintre normele ce guvernează finanțele publice și activitățile statului, a autorităților publice și a cetățenilor. Statul își exercită funcțiile sale prin utilizarea unor mijloace financiare, iar obținerea și utilizarea acestor mijloace presupun raporturi juridice bine reglementate. De aceea, dreptul financiar și fiscal reprezintă o ramură de drept situată la intersecția dintre normele de organizare și funcționare a statului, cele privind ordinea de drept și cele aplicabile relațiilor sociale de natură economică.

Am structurat lucrarea în două părți majore, corespunzătoare ramurilor dreptului financiar și dreptului fiscal. Prima parte prezintă temele fundamentale ale dreptului financiar: finanțele publice, bugetul de stat și bugetele locale, finanțele asigurărilor sociale, datoria publică și controlul financiar. Aceste teme oferă studentului baza necesară pentru a înțelege modul de constituire și gestionare a resurselor publice, rolul instituțiilor centrale și locale, precum și mecanismele prin care se asigură legalitatea și eficiența utilizării fondurilor publice.

Partea a doua abordează sfera dreptului fiscal propriu-zis: noțiunile generale privind impozitele și taxele, sistemul fiscal național și local, obligațiile fiscale ale contribuabililor, procedura fiscală, administrarea creanțelor fiscale, controlul fiscal și contenciosul fiscal. Prin această structurare, lucrarea urmărește să ofere studentului atât perspectiva teoretică asupra instituțiilor fiscale, cât și înțelegerea logicii interne a procesului fiscal – de la nașterea obligației fiscale, până la plata acesteia și, eventual, contestarea actelor fiscale în fața autorităților competente.

Pentru a da valoare didactică lucrării am propus organizarea fiecărui capitol în: *Obiective de învățare, Conținut teoretic, Teme de reflecție (referate) și dezbateri*, precum și *Întrebări de autoevaluare*. Această abordare apreciem că facilitează studiul individual și permite studentului să își verifice nivelul de înțelegere a noțiunilor, identificând eventualele aspecte care necesită aprofundare. Totodată, credem că ea favorizează învățarea activă, bazată pe analiză, argumentare și aplicare practică, nu doar pe memorare.

Importanța disciplinei este accentuată și de contextul contemporan: modificările frecvente ale legislației fiscale, nevoia de transparență în gestionarea fondurilor publice, digitalizarea administrației fiscale, dezvoltarea controlului financiar preventiv și ulterior, precum și rolul crescând al conformării voluntare în raporturile dintre contribuabil și autoritățile fiscale. Toate acestea transformă dreptul financiar și fiscal într-un domeniu viu, în continuă evoluție, care solicită o pregătire temeinică și capacitatea de adaptare la schimbare.

În acest sens, lucrarea de față își propune să fie nu doar un suport de curs, ci un ghid pentru înțelegerea profundă a mecanismelor financiare și fiscale, oferind atât perspective conceptuale, cât și elemente de aplicabilitate practică.

Sperăm ca prezentul curs să constituie pentru studenți și practicieni un instrument util, facilitând formarea unei gândiri juridice coerente și capacitatea de analiză în domeniul finanțelor publice și al fiscalității.

De asemenea, ne propunem să menținem caracterul lucrării deschis, actualizabil și adaptabil, astfel încât aceasta să rămână relevantă și în concordanță cu evoluțiile legislative și economice viitoare.

Studentilor noștri le transmitem că înțelegem perfect că *Dreptul financiar și fiscal* nu este, poate, cea mai ușoară disciplină din anii de studii (!). Știm că veți întâlni noțiuni noi, instituții complexe și o terminologie specifică. Însă vă

invităm să priviți această disciplină nu ca pe un obstacol, ci ca pe o **cheie** de înțelegere a felului în care funcționează statul și societatea în ansamblu.

Vă încurajăm să puneți întrebări, să căutați logica normei juridice, să vă întrebați „de ce există această obligație?” și „cine beneficiază de această resursă?”.

Și vă mai spunem ceva: Dreptul financiar și fiscal nu este doar tehnic — el este profund **uman**, pentru că este despre **cetățean, echitate, solidaritate, drepturi și responsabilități**.

Așa că abordarea acestei discipline cu deschidere, curiozitate și spirit critic vă poate forma o perspectivă matură asupra modului în care funcționează viața publică. Să priviți legea nu doar ca text, ci ca mecanism viu, supus schimbării, negocierii și adaptării continue!

Ne dorim ca acest curs să fie pentru voi un sprijin real în înțelegerea domeniului și, totodată, o invitație la reflecție. Sperăm să vă încurajeze să priviți administrația publică și fiscalitatea nu ca pe un sistem rigid, ci ca pe un spațiu în care profesioniștii bine pregătiți pot contribui la eficiență, corectitudine și echilibru social.

Vă dorim succes și curaj intelectual **în explorarea unei discipline care ne arată, în cele din urmă, cum funcționează statul și cum funcționăm noi, împreună, în cadrul său.**

**Autorii**



**PARTEA I**  
**DREPT FINANCIAR**



# CAPITOLUL I

## FINANȚELE PUBLICE ȘI DREPTUL FINANCIAR.

### CONSIDERAȚII INTRODUCATIVE

#### OBIECTIVE DE ÎNVĂȚARE

La finalul studiului capitolului, studenții vor putea fi capabili să:

- a) definească noțiunea de finanțe publice și să distingă relațiile financiare publice de cele private, prin prisma caracterului lor juridic și a finalității de interes general.
- b) explice evoluția istorică a finanțelor publice și modul în care acestea au devenit o condiție de existență a statului.
- c) analizeze interdependența dintre funcțiile statului și necesitatea resurselor financiare, precum și rolul finanțelor publice în susținerea acțiunii de guvernare.
- d) distingă între dimensiunea economică și cea juridică a finanțelor publice, înțelegând necesitatea reglementării prin norme de drept public.
- e) definească dreptul financiar ca ramură a dreptului public și să identifice relațiile acestuia cu alte ramuri ale dreptului, în special dreptul constituțional, administrativ și fiscal.

#### CONȚINUT CURS

##### 1. Noțiunea de finanțe publice

*Noțiunea de finanțe*<sup>1</sup> desemnează, în sens larg, totalitatea relațiilor economice exprimate în formă bănească, care iau naștere în legătură cu constituirea, repartizarea și utilizarea resurselor monetare necesare desfășurării unei activități<sup>2</sup>.

Acest concept este aplicabil oricărei entități organizate, indiferent de natura sa juridică sau scopul urmărit, fie că este vorba despre persoane fizice în cadrul unor gospodării individuale, despre persoane juridice de drept privat cu scop lucrativ ori

---

<sup>1</sup> Etimologic, termenul „finanțe” își are originea în limba latină, unde cuvântul *finis* desemna, în mod general, ideea de scadență sau termen de plată. Se consideră că acest cuvânt, împreună cu alți derivați precum *finatio*, *financia* sau *financia pecuniaria*, a constituit sursa lingvistică a tuturor termenilor și expresiilor utilizate de-a lungul timpului – și care sunt folosite și astăzi – atât cu sensul original, cât și cu semnificațiile moderne, mult diversificate și îmbogățite. A se vedea Mircea Ștefan Minea, Cosmin Flavius Costaș, *Dreptul finanțelor publice*, Vol. I, ed. a III-a, Ed. Universul Juridic, București, 2013, p. 13.

<sup>2</sup> Georges Lucas, Claude Moreau, *Petit Larousse illustré*, Librairie Larousse, Paris, 1982, p. 416.

nelucrativ, despre persoane juridice de drept public interne sau despre subiecți de drept internațional public (state și organizații internaționale). Fie că este vorba despre gestionarea bugetului unei familii, despre deciziile de investiție ale unei companii, despre finanțarea unui proiect umanitar sau despre planificarea cheltuielilor bugetare ale unei autorități publice, fenomenul financiar este prezent și indispensabil în orice comunitate organizată. Gestionarea bugetului unei familii, deciziile de investiție ale unei societăți comerciale, finanțarea unui proiect umanitar sau planificarea cheltuielilor bugetare ale unei autorități publice sunt manifestări concrete ale fenomenului financiar, prezent și indispensabil în orice comunitate organizată.

Finanțele exprimă o realitate universală și permanentă, inerentă oricărei entități participante la circuitul economic și social. Ele reflectă, în mod obiectiv, nevoia de resurse și de alocare rațională a acestora, nevoia de echilibru între venituri și cheltuieli, nevoia de a planifica, colecta și utiliza fondurile disponibile. Astfel, finanțele sunt, în mod firesc, întâlnite atât la nivel microeconomic – în viața cotidiană a indivizilor și a organizațiilor private –, cât și la nivel macroeconomic – în guvernarea statală și în relațiile internaționale.

**Finanțele publice** constituie o dimensiune esențială a vieții sociale, economice și politice, reflectând, în esență, modul în care statul și celelalte entități de drept public își asigură resursele necesare îndeplinirii funcțiilor lor. Într-o accepțiune fundamentală, prin finanțe publice înțelegem totalitatea proceselor, relațiilor și mecanismelor prin care statul, prin autoritățile sale, mobilizează, administrează și distribuie fonduri bănești, în vederea satisfacerii nevoilor generale ale societății.

Ceea ce conferă finanțelor publice identitate distinctă este caracterul lor eminent public: ele exprimă voința statului de a mobiliza și alocă resurse bănești nu în interes individual, ci în vederea realizării interesului general. Finalitatea activității financiare publice este satisfacerea nevoilor colective prin exercitarea funcțiilor esențiale ale statului, precum apărarea, justiția, educația, sănătatea ori dezvoltarea durabilă.

Dintr-o perspectivă economică, finanțele publice sunt expresia intervenției autorității publice în procesul de repartiție a produsului intern brut, realizându-se, astfel, o redistribuire a resurselor naționale, în favoarea interesului colectiv. Dintr-o perspectivă juridică, ele implică un ansamblu de norme de drept public care reglementează activitatea statului privind constituirea și utilizarea fondurilor bănești în regim de autoritate.

Astfel, finanțele publice nu pot fi înțelese decât prin această dublă natură: fenomen economic reglementat juridic. Această caracteristică le conferă un statut aparte în cadrul raporturilor sociale, fiind guvernate de norme imperative, adesea de ordine publică, și implicând, în mod constant, prezența autorității statale ca subiect activ al raportului financiar.

**Definiție:** O definiție general acceptată a finanțelor publice ar putea fi formulată astfel: *Finanțele publice reprezintă ansamblul relațiilor sociale, exprimate în formă*

*bănească, care se nasc în procesul de constituire, repartizare și utilizare a fondurilor bănești ale statului și ale altor entități de drept public, în scopul satisfacerii nevoilor generale ale societății<sup>1</sup>.*

Această definiție presupune trei **elemente esențiale**:

- natura bănească a relațiilor financiare publice;
- caracterul lor autoritar și unilateral, întrucât statul acționează în virtutea prerogativelor de putere publică;
- finalitatea lor, care este întotdeauna una de interes general și nu individual.

Nu orice relație exprimată în formă bănească constituie o relație financiară publică. De exemplu, raporturile juridice contractuale de drept privat, care implică plăți, nu intră în sfera finanțelor publice. Ceea ce distinge relațiile financiare publice este intervenția autorității publice într-un scop exclusiv colectiv, prin mecanisme juridice specifice, cum sunt impozitele, taxele, contribuțiile, transferurile bugetare, împrumuturile publice, subvențiile sau cheltuielile bugetare.

### **Caracteristicile relațiilor de finanțe publice**

În literatura de specialitate, relațiile specifice finanțelor publice sunt caracterizate prin următoarele trăsături:

- Caracterul bănesc – toate raporturile financiare publice se exprimă în unități monetare; ele vizează constituirea și alocarea unor fonduri publice.
- Caracterul de autoritate (unilateralitate) – statul nu acționează pe picior de egalitate cu celelalte părți, ci în virtutea prerogativelor sale de suveranitate fiscală și financiară.
- Caracterul colectiv al scopului – resursele mobilizate prin aceste relații nu sunt afectate satisfacerii unui interes particular, ci interesului general (securitate, infrastructură, sănătate, educație etc.).
- Preeminența normelor imperative – raporturile financiare publice sunt guvernate de norme juridice de drept public, a căror respectare este obligatorie, nefiind lăsată la libera apreciere a părților.
- Dinamismul și interdependența cu factorii economici și politici – politica financiară este în strânsă legătură cu contextul economic general, cu politicile fiscale, monetare, de investiții publice și cu prioritățile guvernamentale.
- Există o entitate publică în toate raporturile – fie în calitate de creditor bugetar (ex. perceperea unui impozit), fie în calitate de debitor (ex. efectuarea unei plăți bugetare).

---

<sup>1</sup> O astfel de definiție reflectă esența fenomenului financiar public, fiind regăsită sub diverse forme în literatura de specialitate. Vezi, în acest sens Mircea Ștefan Minea, Cosmin Flavius Costăș, *op. cit.* p. 14-15; Dan Drosu Șaguna, *Tratat de drept financiar și fiscal*, Ed. All Beck, București, 2001, p. 6; Flavia Ghencea, *Drept financiar și fiscal*, Ed. Pro Universitaria, București, 2020, p. 11-12.

### **Componentele activității financiare publice**

Activitatea financiară a statului și a entităților publice se desfășoară pe mai multe paliere, fiecare având o dimensiune specifică:

- Constituirea fondurilor publice – prin perceperea de venituri bugetare (impozite, taxe, contribuții), contractarea de împrumuturi publice sau atragerea de fonduri externe nerambursabile;
- Administrarea și gestionarea fondurilor – organizarea bugetară, evidența contabilă, controlul financiar, auditul;
- Utilizarea resurselor financiare – realizarea de cheltuieli publice în domenii esențiale precum apărare, ordine publică, educație, sănătate, infrastructură;
- Evaluarea și controlul utilizării fondurilor – prin intermediul instanțelor specializate, al Curții de Conturi, al auditului intern și extern.

### **Terminologie conexă**

Este important să distingem conceptele corelate:

*Activitatea financiară publică* – desemnează procesul în ansamblul său: mobilizarea, gestionarea și utilizarea resurselor;

*Sistemul financiar public* – include instituțiile implicate, normele aplicabile, procedurile și mecanismele;

*Finanțele publice* – reflectă conținutul material al acestor activități, adică relațiile sociale exprimate în formă bănească;

*Dreptul financiar* – reprezintă latura normativă a fenomenului financiar public, fixând cadrul juridic al tuturor celor de mai sus.

**În concluzie**, conceptul de finanțe publice trebuie înțeles ca o construcție juridico-economică esențială pentru viața statală, reflectând nu doar un ansamblu de mecanisme de colectare și cheltuire a banului public, ci și voința colectivității sociale de a-și organiza existența în mod solidar, echitabil și durabil. Această dublă dimensiune – economică și juridică – face din finanțele publice un domeniu vital, cu multiple ramificații în viața cotidiană, în politicile publice și în arhitectura constituțională a statului.

## **2. Geneză și evoluția finanțelor publice**

Înțelegerea conceptului contemporan de „finanțe publice” impune o privire atentă asupra genezei și transformărilor acestui fenomen în decursul istoriei. Finanțele publice, în sensul lor juridico-economic, sunt inseparabil legate de apariția organizării statale și de utilizarea banilor ca mijloc de repartiție a resurselor economice în vederea satisfacerii interesului general. Astfel, originea finanțelor publice este strâns determinată de constituirea primelor forme de autoritate publică și de nevoia acestora de a-și susține activitatea prin resurse colective, prelevate și administrate centralizat.