

Cosmin Flavius COSTAȘ

DREPT FINANCIAR

Cosmin Flavius COSTAȘ
Conferențiar universitar doctor
Facultatea de Drept, Universitatea Babeș-Bolyai, Cluj-Napoca

DREPT FINANCIAR

Ediția a III-a,
revăzută și adăugită

Universul Juridic
București
-2021-

Partea I
**Introducere în studiul dreptului
finanțelor publice**

Titlul I

Considerații generale privind finanțele și dreptul finanțelor publice

Capitolul I

NOȚIUNEA DE FINANȚE

Secțiunea I

Concept și evoluție

1. În general, termenul *finanțe*¹ desemnează fie resursele financiare (pecuniare) ale unei/unor persoane, fie ansamblul activităților și profesiunilor care au ca obiect banii ori alte modalități de reprezentare a acestora². În domeniul economico-financiar, noțiunii de *finanțe* i se dau mai multe înțelesuri, accentul punându-se pe acea latură a finanțelor care, de la o situație la alta, este considerată mai semnificativă ori mai concludentă pentru caracterizarea acestora³. Astfel, *finanțele* sunt percepute și analizate ca: *relații sociale* de natură economică ce apar în procesul constituirii resurselor bănești publice necesare satisfacerii trebuințelor generale ale societății; *mijloace de intervenție* ale statului prin intermediul cărora este influențată activitatea economică; *fonduri bănești* care se pun la dispoziția statului în scopul îndeplinirii corespunzătoare a funcțiilor și sarcinilor sale; *acte juridice*, în sensul de acte de dispoziție autoritară, prin care se preia la dispoziția statului o parte din produsul intern brut⁴.

¹ Etimologic, cuvântul *finanțe* provine din limba latină, unde *finis* însemna, generic, *scadență* sau *termen de plată*. Se apreciază că termenul *finis*, alături de alții – derivați – precum *finatio*, *financia* ori *financia pecuniaria*, a stat la originea tuturor cuvintelor și a expresiilor care au fost și continuă să fie utilizate, atât cu înțelesul primar, cât și cu cel de astăzi – mult îmbogățit. Pentru dezvoltări, în legătură cu originile terminologice ale finanțelor, a se vedea: D. Drosu Șaguna, *Tratat de drept financiar și fiscal*, Ed. All Beck, București, 2001, p. 13; I. Gliga, *Drept financiar*, Ed. Humanitas, București, 1998, p. 7; I. Condor, R. Stancu, *Drept financiar*, Ed. Fundației „România de Mâine”, București, 2002, p. 7 și urm.; M.Șt. Minea, E. Iordăchescu, A.M. Georoceanu, *Dreptul finanțelor publice*, Ed. Accent, Cluj-Napoca, 2002, p. 5; M.Șt. Minea, *Regimul juridic al finanțelor publice în România*, Ed. Argonaut, Cluj-Napoca, 1998, p. 15; I. Văcărel, F. Bercea, Gh.D. Bistriceanu, T. Stolojan, G. Anghelache, M. Bodnar, T. Moșteanu, *Finanțe publice*, Ed. Didactică și Pedagogică, București, 1992, p. 17.

² A se vedea: *Le Petit Larousse*, Ed. Larousse, Paris, 1993, p. 441; I. Oprea, C.-G. Pamfil, R. Radu, V. Zăstroiu, *Noul dicționar universal al limbii române*, ed. a 2-a, Ed. Litera Internațional, București, 2007, p. 479.

³ În fapt, dacă am deschide un glosar de termeni din materie, am putea observa că există o vastă paletă de noțiuni asociate finanțelor: societate finanțatoare (*finance company*), leasing financiar, taxă pe activitatea financiară, active financiare, centru financiar, instituție financiară, instrumente financiare, declarații financiare, an financiar, taxă pe tranzacțiile financiare etc. [pentru explicitarea fiecărei noțiuni, a se vedea J. Rogers-Glabush (ed.), *IBFD International Tax Glossary*, ed. a 7-a, Ed. IBFD, Amsterdam, 2015].

⁴ A se vedea, cu privire la înțelesurile noțiunii de finanțe, *DEX – Dicționarul explicativ al limbii române*, ed. a 2-a, Ed. Univers Enciclopedic, București, 1996, p. 380.

2. În toate comunitățile sociale în care au existat, finanțele s-au manifestat – din cele mai vechi timpuri și până astăzi – ca relații sociale de natură economică. Aceste relații/raporturi sociale s-au format în procesul repartiției produsului social¹ și, mai ales, al venitului național², în strânsă legătură cu îndeplinirea activităților specifice și funcțiilor statului³.

3. Dezvoltarea economică (și, în cadrul ei, cu preponderență dezvoltarea industrială) a determinat schimbări majore în țările cu regimuri politice liberale: odată cu lărgirea și diversificarea economiei de piață, cea mai mare parte a mijloacelor de producție s-a concentrat – în timp – în proprietatea privată a diferitelor categorii de persoane, altele decât statul. În asemenea condiții, atât statul, cât și particularii au realizat că finanțele pe care le obțin și asupra cărora decid trebuie gestionate separat, în condiții diferite: în timp ce statul (obligat la a se manifesta în mod transparent) este interesat ca „manipularea banilor publici” să urmeze reguli stricte (a căror respectare să poată fi ușor urmărită), celelalte categorii de persoane juridice și persoanele fizice resimt nevoia gestionării „mai relaxate” a fondurilor bănești proprii, urmând reguli stabilite prin norme mai permissive (care să asigure diversificarea și elasticizarea raporturilor sociale).

4. Constatarea existenței unei asemenea stări de lucruri a avut drept consecință recunoașterea necesității unei delimitări, a unei demarcații nete, clare între sectorul *public* și cel *privat*, mai cu seamă în ceea ce privește relațiile și operațiunile bănești din cele două domenii. Așa s-a ajuns să fie distinse – de la un moment dat – *finanțele publice* de *finanțele private*.

5. Începând din secolul al XVIII-lea, noțiunea de *finanțe* s-a răspândit – mai întâi în Franța, apoi și în restul Europei – cu înțelesul de „bani și venituri publice”, destinate acoperirii cheltuielilor statului; ceva mai târziu, expresia utilizată și astăzi – aceea de *finanțe publice* – a început să se folosească pentru a desemna plăți bănești de interes public, necesare în relațiile cu statul ori cu alte colectivități publice⁴.

6. Apariția și evoluția *finanțelor publice* este strâns, chiar indisolubil legată de existența unei organizări de tip statal și de utilizarea banilor ca etalon de valoare, precum și a

¹ Produsul social este reprezentat de totalitatea bunurilor materiale create în decursul unei perioade de timp de lucrătorii ocupați în economia națională; produsul intern brut este ansamblul tuturor bunurilor și serviciilor finale furnizate de agenții economici care își desfășoară activitatea pe teritoriul unei țări; produsul național brut este format din produsul intern brut, la care se adaugă producția finală brută a agenților naționali care își desfășoară activitatea în străinătate și din care se scade producția finală a agenților economici străini realizată în interiorul țării (a se vedea *DEX – Dicționarul explicativ al limbii române, op. cit.*, p. 855).

² Venitul național este indicatorul macroeconomic al rezultatelor activității (anuale) reprezentând suma veniturilor încasate de posesorii factorilor de producție care participă direct sau indirect la activitățile productive (a se vedea *DEX – Dicționarul explicativ al limbii române, op. cit.*, p. 1156).

³ A se vedea și: D. Drosu Șaguna, *Tratat...*, *op. cit.*, p. 13; R. Muzellec, *Finances publiques*, 14^e édition, Ed. Dalloz-Sirey, Paris, 2006, p. 47 și urm.

⁴ A se vedea: I. Gliga, *op. cit.*, 1998, p. 7; I. Văcărel, F. Bercea, G.D. Bistriceanu, G. Anghelache, M. Bodnar, T. Moșteanu, F. Georgescu, *Finanțe publice*, ed. a 4-a, Ed. Didactică și Pedagogică, București, 2003, p. 31 și urm.; L. Saidj, *Finances publiques*, 2^e édition, Ed. Dalloz, Paris, 1997, p. 6.

formelor valorice de realizare și repartitie a produsului social¹. Prin urmare, un element constant în evoluția finanțelor publice este asocierea acestora cu statul, iar din acest motiv finanțele publice sunt caracterizate – în principal – ca *relații sociale referitoare la formarea și întrebuințarea fondurilor bănești care se acumulează (se concentrează) în bugetele publice și se utilizează pentru satisfacerea nevoilor generale ale societății*. Așadar, expresia *finanțe publice* este asociată cu statul (ori cu alte entități colective de ordin public, precum unitățile administrativ-teritoriale sau diferite instituții de drept public) în legătură cu resursele, cheltuielile, împrumuturile și, respectiv, datoria acestora.

7. Diferit de finanțele publice (caracterizate sintetic mai sus), *finanțele private* sunt – de regulă – asociate cu agenții economici (întreprinderi, bănci, societăți de asigurare și reasigurare etc.) în marea lor majoritate – societăți, în legătură cu veniturile și cheltuielile acestora, cu împrumuturile primite sau acordate, cu creanțele de încasat și obligațiile de plată, cu asigurările și reasigurările de bunuri, de persoane sau de răspundere civilă.

8. Urmare distincțiilor de mai sus, în scopul unei delimitări cât mai clare între cele două categorii, se impun următoarele precizări: finanțele publice sunt folosite întotdeauna în scopul satisfacerii trebuințelor generale ale societății, în timp ce finanțele private sunt puse, de regulă, în slujba realizării unor venituri și/sau profituri de către diverse categorii de întreprinzători particulari, persoane fizice și/sau juridice; în consecință, în vreme ce *gestiunea finanțelor publice urmează regulile dreptului public, gestionarea finanțelor private se face după regulile dreptului privat, mai exact ale dreptului civil (în sensul larg al termenului)*². Așa ne vom explica, de pildă, în cele ce urmează, de ce organele de control financiar (de exemplu, Curtea de Conturi) au o sferă limitată de acțiune, pentru domeniul finanțelor publice, fără a se putea implica în auditarea societăților sau particularilor.

9. În general, pentru a ne înscrie și menține în limitele problematicii disciplinei pe care ne-am propus să o tratăm – *dreptul finanțelor publice* –, ne vom limita la *prezentarea regimului juridic al finanțelor publice*, adică la analiza modului în care sunt reglementate totalitatea relațiilor sociale (având o natură complexă: juridică, economică și socială) ce apar și se derulează în procesul realizării și repartizării – în formă bănească – a resurselor necesare statului sau unităților administrativ-teritoriale pentru îndeplinirea, în condiții corespunzătoare, a funcțiilor și sarcinilor lor.

10. Cu toate acestea, în contextul evoluției generale a societății, trebuie reținut faptul că, uneori, finanțele publice și finanțele private interacționează. Putem alege, în context, un exemplu de dată recentă, și anume activitatea Organizației pentru Cooperare și Dezvoltare Economică (OCDE)³ în domeniul așa-numitei *finanțări integrate (blended finance)*. În sine,

¹ A se vedea, cu privire la istoricul finanțelor publice: I. Văcărel ș.a., *op. cit.*, 2003, pp. 32-35; É. Douat, *Finances publiques. Finances communautaires, nationales, sociales et locales*, Ed. PUF, Paris, 1999, pp. 4-34.

² A se vedea și: Gh.N. Leon, *Elemente de știință financiară*, Tipografia „Cartea Românească”, Cluj, 1925, p. 15; L. Trotabas, *Finances publiques*, Ed. Dalloz, Paris, 1964, p. 3 și urm.

³ Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică a fost creată pe baza Convenției semnate la Paris la 14 decembrie 1960 (în vigoare de la 30 septembrie 1961). Printre obiectivele organizației se numără: atingerea celui mai înalt nivel de creștere economică posibil, a angajării forței de muncă și a standardului de viață în statele membre, concomitent cu menținerea stabilității financiare; contribuția la dezvoltarea comerțului mondial; contribuția la dezvoltarea solidă a economiei în statele membre și în statele care nu au dobândit acest statut etc.