

CAPITOLUL I. NOȚIUNI INTRODUCTIVE PRIVIND FINANȚELE PUBLICE

OBIECTIVE DE ÎNVĂȚARE

După studiul acestui capitol veți putea:

- a. Să definiți noțiunile fundamentale cu care operează dreptul financiar;
- b. Să înțelegeți tipurile de norme juridice de drept financiar;
- c. Să identificați raporturile juridice de drept financiar
- d. Să analizați izvoarele dreptului financiar

CONȚINUT CURS

1.1. Conceptul și evoluția finanțelor publice

Cuvântul „finanțe” s-a răspândit în Franța în urmă cu două secole, având înțelesul de bani și venituri publice destinate cheltuielilor statului. Acest concept s-a format și a evoluat din limba latină, din expresia „financia pecuniaria”, care însemna a încheia o tranzacție patrimonială prin plata unei sume de bani.

Actualmente, finanțele reprezintă instrumentul prin intermediul căruia statul și celelalte colectivități publice asigură fondurile bănești necesare dezvoltării economiei naționale, realizării acțiunilor social culturale, funcționării organelor de stat și apărării țării.

Finanțele sau relațiile financiare sunt relații cu caracter economic care apar în expresie bănească, în procesul de mobilizare și repartizare a resurselor necesare statului, respectiv în procesul repartiției produsului intern brut, în strânsă legătură cu îndeplinirea funcțiilor și sarcinilor statului.

Relațiile financiare au un puternic caracter economic. Ele apar în formă bănească întrucât și procesul de producție și de circulație a bunurilor, repartiția produsului social și a venitului național, evaluarea avuției naționale, precum și relațiile de schimb, de retribuție a muncii sau relațiile dintre agenții economici, dintre aceștia și populație ori dintre grupuri ale populației, se exprimă cu ajutorul banilor, în cadrul unor relații bănești.

Noțiunea de finanțe sau de relații financiare nu poate fi confundată cu cea de bani. Astfel, în timp ce banii reprezintă o marfă specială, desprinsă

din masa celorlalte mărfuri, îndeplinind funcția de echivalent general, sfera finanțelor este mai redusă decât cea a relațiilor bănești. Finanțele, care apar într-adevăr ca relații bănești, nu reprezintă altceva decât relații de constituire și repartizare a unor fonduri bănești. Altfel spus, sfera finanțelor cuprinde numai relațiile bănești care exprimă un transfer de valoare nu și pe cele care reflectă o schimbare a formelor valorii.

Este însă absolut imperativ ca noțiunea finanțelor publice să fie asociată statului, unităților sale administrativ teritoriale sau cu alte instituții de drept public, fiind intim legate de resursele, cheltuielile și împrumuturile acestora¹.

Relațiile financiare se realizează în cadrul unei activități complexe desfășurate de organele de stat și agenții economici, denumită **activitate financiară**.

În acest context, activitatea financiară se poate defini ca fiind ansamblul actelor și operațiunilor efectuate, precum și a metodelor și mijloacelor folosite de organele de stat în vederea constituirii, repartizării și utilizării fondului de dezvoltare economico-socială și a fondului de consum.

Din punctul de vedere al obiectivelor urmărite, activitatea financiară se desfășoară pe două planuri:

- activitatea financiară proprie, având ca obiective constituirea, repartizarea și utilizarea fondurilor bănești specifice fiecărui organ de stat și agent economic în parte;
- activitatea financiară generală, având ca obiectiv mobilizarea, repartizarea și utilizarea fondurilor bănești necesare satisfacerii intereselor generale ale societății și care angrenează toate organele de stat.

Activitatea financiară se desfășoară în cadrul fiecărui palier al sistemului financiar, remarcându-se ca forme specifice activitatea financiară a agenților economici, activitatea bugetară, activitatea bancară, activitatea financiară în domeniul asigurărilor etc.

O formă aparte de activitate financiară care nu are ca obiect constituirea, repartizarea și utilizarea fondurilor bănești ci constatarea modului în care se respectă în cadrul acestui proces disciplina financiară, o reprezintă activitatea de control financiar.

Realizarea activității financiare are loc prin acte și operațiuni specifice fiecărei forme în parte (acte juridice normative sau individuale, operațiuni de încasări și plăți, de finanțare bugetară, de creditare etc.), precum și prin utilizarea anumitor metode și mijloace.

¹ Mircea Ștefan Minea, Cosmin Flavius Costas, *Dreptul finanțelor publice*, Editura Universul Juridic, București, 2011, p. 21.

1.2. Dreptul financiar – ramura sistemului de drept public

Pentru ca o societate organizată ca stat să existe și să funcționeze eficient, au fost impuse reguli de conduită, norme obligatorii pentru toți membrii săi, cu alte cuvinte, a luat naștere dreptul.

Iar a cerceta dreptul, presupune a pătrunde înlăuntrul său, a sesiza legăturile care-i conferă stabilitate.

Dreptul reprezintă așadar, în general, ansamblul regulilor de conduită, instituite sau sancționate de stat, care exprimă voința poporului ridicată la rang de lege, a căror aplicare se realizează de bunăvoie datorită conștiinței civice a cetățenilor sau, la nevoie, prin forța coercitivă a statului.

Dreptul românesc reprezintă un ansamblu sistematizat de norme juridice, împărțit în mai multe ramuri, constituite după specificul relațiilor sociale, care impun un complex de norme cu caracter asemănător, dar și cu note caracteristice.

Tradițional, vorbim despre o clasificare făcută încă de jurisconsultii romani în drept public – *jus publicum*, care se referă la organizarea statului - și drept privat – *jus privatum*, care se referă la interesul fiecăruia.

Distincția între cele două categorii se face în funcție de interesul ocrotit prin norma de drept; atunci când acest interes este relativ la viața cetății, suntem în sfera dreptului public, iar când norma de drept este privitoare la individ, ne aflăm în domeniul dreptului privat

Împărțirea dreptului în drept public și drept privat, de la început a dat naștere la discuții, dar a rezistat timpului, mai mult, această clasificare a fost reluată de doctrina de după revoluția franceză, care a așezat la baza dreptului public noțiunea de suveranitate.

Dreptul public cuprinde normele juridice care privesc statul, colectivitățile publice și raporturile lor cu persoanele particulare atunci când aceste raporturi privesc prerogativele subiectelor de drept public.

Dreptul public este dominat de interesul general, în acest cadru reglementându-se relațiile sociale din domeniul puterii publice, distribuirea competențelor în stat, organizarea puterii la nivel central și local, motiv pentru care raporturile juridice de drept public prevalează voința statului, a colectivităților publice. Dreptul public cuprinde mai multe ramuri de drept și anume: dreptul constituțional, dreptul internațional public, dreptul administrativ, dreptul financiar, etc.

Dreptul privat cuprinde normele juridice aplicabile persoanelor particulare fizice sau juridice și raporturilor dintre ele, reglementând relațiile sociale patrimoniale și nepatrimoniale la care participă particularii. Dreptul privat cuprinde dreptul civil, dreptul comercial, etc.

Distincția dintre dreptul public și dreptul privat nu se poate, însă, face într-un mod foarte strict, existând zone unde aceste două ramuri se

întrepătrund. Și dreptul public și dreptul privat sunt părți ale aceluiași sistem de drept, având atât trăsături comune cât și trăsături distincte. În timp, pe fondul unei profunde evoluții sociale se produc schimbări în conținutul și forma dreptului ducând la apariția unor noi discipline de drept care au atât trăsături corespunzătoare dreptului public cât și dreptului privat dar și elemente comune, datorită complexității relațiilor sociale pe care le reglementează și care nu pot fi strict încadrate într-o anumită categorie.

În contextul existenței celor două mari diviziuni ale dreptului, ramura dreptului financiar face parte incontestabil din dreptul public întrucât, asemănător celorlalte ramuri de drept public, cuprinde norme juridice instituite în scopul satisfacerii unor interese generale, publice, și nu particulare, ca în cazul dreptului privat. Este motivul pentru care numeroși autori au subliniat și demonstrat „imperativul financiar public”, ca expresie a necesităților de constituire și întrebuințare a fondurilor bănești destinate întreținerii și activității organelor de stat, instituțiilor și serviciilor publice. În scopul împlinirii acestor necesități publice, reglementarea juridică a procedeeleor și mijloacelor financiare este instituită în regim juridic de drept public².

Reglementarea juridică a relațiilor financiare are o însemnătate deosebită întrucât finanțele publice participă în mod direct la dezvoltarea economico-socială a societății. Finanțele publice asigură, printre altele, constituirea, repartizarea și utilizarea cu eficiență a banului public pentru sporirea producției de mărfuri, dezvoltarea forțelor de producție, dezvoltarea învățământului și a ocrotirii sănătății, protecției sociale, protecției ecologice etc.

Drept urmare, normele juridice de natură financiară au un rol important, putând constitui un factor stabilizator atât prin condițiile în care este realizată repartiția produsului social pentru formarea veniturilor publice, cât și prin procesul complex de distribuire a acestor venituri pentru acoperirea echilibrată și echitabilă a nevoilor publice ce se vădesc a fi considerabile în condițiile actuale de împlinire a dezideratului înfăptuirii unei economii de piață funcționale.

În acest context, **dreptul financiar poate fi definit** ca fiind format din totalitatea actelor normative care reglementează relațiile de constituire, repartizare și utilizare a fondurilor bănești ale statului, colectivităților locale și instituțiilor publice, în interesul realizării scopurilor social-economice ale societății³.

² Ioan Gliga, *Drept Financiar Public*, Editura Humanitas, București, 1998, p. 30; Mircea Ștefan Minea, Cosmin Flavius Costaș, *op.cit.*, p. 19.

³ În același sens, a se vedea Dan Drosu Șaguna, *Drept financiar*, Editura Universul Juridic, București, 2017, p. 1; Ioan Condor, *Drept financiar și fiscal român*, Editura Fundației „România de Măine”, București, 2002, p. 21; Mircea Ștefan Minea, *op.cit.*, p. 36.