

Cosmin Flavius COSTAȘ, Mihaela TOFAN

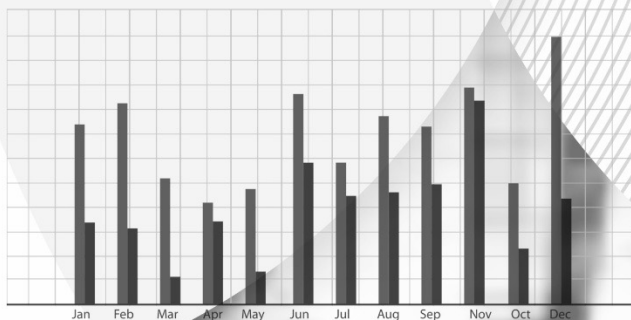
DREPT FINANCIAR

Ediția a II-a, revăzută și adăugită

COSMIN FLAVIUS COSTAȘ
MIHAELA TOFAN

DREPT FINANCIAR

Ediția a II-a, revăzută și adăugită



Universul Juridic
București
-2025-

INTRODUCERE

Se spune, în teoria literaturii, că marii scriitori își iau timp pentru a-și desăvârși opera. Acești mari scriitori își aleg mai întâi cadrul în care vor scrie (camera lor favorită, un colț luminat dintr-o bibliotecă, o cabană în Alpi sau un refugiu printre stânci și valuri la Cadaqués). Scriu încet, câteva pagini pe zi, caută inspirația într-un pahar de vin roșu; capitolele care se acumulează se păstrează cu sfințenie într-un sertar sau, mai recent, într-un fișier criptat, departe de privirile iscoditoare ale familiei, prietenilor, editorilor sau criticilor. O vreme, cartea dospește, o parte se rescrie și, la capătul Purgatorului, se scrie finalul. O dată, de două sau de mai multe ori, până când marele scriitor simte că-și poate semna opera și se poate „despărți” de ea. Nu fără regrete, firește.

Poate pentru că prezintă un manual universitar, și nu o piesă de literatură, sau, mai probabil, pentru că așa este firea lor comună, autorii prezentei lucrări n-au cunoscut nimic din boemia acestui tip de scriere. Ideea de a-și uni forțele pentru a scrie un curs de *Drept financiar* s-a născut la o conferință, la finalul lui 2022, și s-a dezvoltat în vreo două e-mailuri și tot atâtea telefoane. Principiile după care urma să fie scris cursul s-au definitivat în aeroport, după susținerea unei teze de doctorat, iar cuprinsul, într-o conferință pe Zoom, înainte de un revelion. Scrierea efectivă a avut conotații mai degrabă sisifice decât romantice, printre cursuri, termene de instanță, examene, redactări și susțineri ale apărărilor clienților, ședințe și consilii, evenimente mai bune sau mai rele din viața fiecăruia. Chiar și prima *Introducere* a ediției din 2023 a lucrării s-a scris la final, de la Iași și de la Cluj, dar cu un pahar de Merlot sau cu parfum de cafea prin preajmă.

Sigur, prezentarea de mai sus pare greu credibilă pentru cititorul care vede aceste rânduri la începutul unei lucrări mai lungi de 700 de pagini (prima ediție). Ea este însă autentică, pentru că autorii n-au scris totul de la început, ci și-au rescris opera, întocmai precum acei pictori care într-o zi, răătăciți prin atelier, văd lucrări mai vechi și știu că pot pune pe pânză ceva semnificativ mai bun. Acesta a fost și catalizatorul muncii autorilor: convingerea că, într-un proiect comun, pot scrie un curs de *Drept financiar* mai valoros.

În anul de grație 2025, la a doua ediție a lucrării *Drept financiar*, școlile de la Cluj și de la Iași, din două universități de tradiție (Universitatea „Alexandru Ioan Cuza” și Universitatea „Babeș-Bolyai”), propun o abordare comună a unei problematice deopotrivă juridice și economice, teoretice și practice, naționale și europene sau internaționale, globale. Iar dacă scrierea în sine nu poate fi subiect de roman, conținutul compensează. Marile teme ale dreptului financiar, în contextul european actual, sunt tratate integrat, iar ideile vehiculate pot însufleți cursurile ținute în aulele facultăților de drept sau de științe administrative ori studii economice, la toate nivelurile de pregătire. Singura condiție este aceea ca profesorii din aceste amfiteatre să vorbească cu măcar o parte din entuziasmul autorilor despre finanțe publice și izvoarele dreptului financiar, despre geneza și importanța monedei euro, despre conceptele moderne de *evaziune fiscală* și *fraudă fiscală*, despre autonomia financiară a comunităților locale și despre rolul

Organizației pentru Cooperare și Dezvoltare Economică ca vector al acțiunii comunității fiscale internaționale, despre venituri, cheltuieli și împrumuturi, despre paradisuri fiscale și despre prescripția acțiunii fiscale în procesul penal.

Proiectul nostru este departe de a fi unul exclusiv. Dacă ne amintim că, în urmă cu câteva decenii, profesorul Ioan Gliga de la Facultatea de Drept a Universității „Babeș-Bolyai” scria un manual de *Drept financiar* care era folosit la toate facultățile de drept din țară, înțelegem că ideea unei unificări a „vocilor” din acest domeniu, fără excluderea cuiva și fără a reduce pe cineva la tăcere, poate fi un proiect chiar mai bun. Spunem asta și în contextul în care dialogul în acest domeniu este rar; Ministerul Finanțelor însuși ignoră faptul că nu deține adevărul absolut și, atunci când inițiază vreun dialog, își alege și interlocutori care să nu supere, iar evenimente prezente, precum adâncirea deficitului bugetar și marasmul finanțelor publice, sau evenimente previzibile în viitor, precum aderarea României la Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică, reclamă un efort comun de anvergură.

Parafrazând o replică dintr-un film englezesc, *they wrote with passion*. De aici încolo este vremea lecturii, a criticilor și a controverselor, a recenziilor și a comentariilor, în viața reală sau pe rețelele sociale. Unora le va plăcea, probabil, lucrarea, altora nu. Ceea ce am citit sau auzit în raport cu prima ediție a lucrării noastre a fost recepționat drept *feedback* constructiv. Tocmai de aici va veni progresul și, de ce nu, într-un alt an, un curs sau un tratat de *Drept financiar* și mai bun.

Iași și Cluj-Napoca, 30 septembrie 2025

Mihaela Tofan
Cosmin Flavius Costăș

Partea I

**Dreptul financiar: ramură de drept național
influențată de normele dreptului european**

Titlul I

Noțiuni introductive

Capitolul I

FINANȚELE PUBLICE ȘI DREPTUL FINANCIAR

I.1. Finanțele publice

1. După un sfert de secol scurs din mileniul al III-lea, cuvântul *finanțe* face parte din vocabularul curent al fiecărui individ, fiind inclus în fondul lexical curent, datorită importanței pe care o prezintă dimensiunea bănească a activităților noastre zilnice. În sens tehnic, termenul *finanțe*¹ desemnează fie resursele financiare (pecuniare) ale unei/unor persoane, fie ansamblul activităților și al 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;

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.D. 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 ș.a., *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. De remarcat că, în cele mai utilizate limbi de circulație internațională, termenul *finanțe* derivă din aceeași rădăcină lexicală, fiind ușor de înțeles indiferent de limba originară a vorbitorilor, ceea ce denotă apariția relativ simultană a noțiunii și folosirea de la început cu același sens, indiferent de modul de organizare sau sistemul de drept al comunităților umane.

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*, 7th ed., Ed. IBFD, Amsterdam, 2015].

- *acte juridice*, în sensul de acte de dispoziție autoritară, prin care se preia la dispoziția statului o parte din produsul intern brut⁴.

2. Termenul *finanțe* și derivatele sale nu sunt simple piese de dicționar. În limbajul curent, de factură anglo-saxonă, vorbim, de pildă, despre *hub financiar* sau *centru financiar*. Termenul desemnează un oraș sau o regiune unde își au sediul un număr mare și variat de instituții care furnizează servicii financiare (de exemplu: New York, Londra, Tokyo, Paris, Frankfurt, Hong Kong). În general, asemenea centre financiare sunt localizate în zone în care companiile au acces la un volum mare de capital sau la finanțare din partea băncilor, societăților de asigurări și a altor instituții financiare. Putem identifica aici companii care oferă servicii diverse ce țin de fuziuni și achiziții, oferte publice (IPOs – *initial public offerings*) sau comerț.

3. În înțeles juridic, *finanțele* reprezintă domeniul de reglementare al dreptului financiar, care include normele juridice cu aplicabilitate în cazul raporturilor juridice privind banii sub toate aspectele lor⁵, pornind de la regimul juridic, modul de circulație, gestionarea și tranzacționarea, controlul utilizării și sancționarea încălcării prevederilor legale.

4. De îndată ce oamenii, organizați în comunitățile umane, au acumulat bunuri și au demarat tranzacții cu aceste bunuri, finanțele s-au manifestat – din cele mai vechi timpuri și până astăzi – ca relații sociale de natură economică nu doar în zona acumulărilor materiale la nivel individual, ci și în procesul mai elaborat al repartiției produsului social⁶ și, mai ales, al venitului național⁷, în strânsă legătură cu îndeplinirea activităților specifice și funcțiilor statului⁸. În prezent, 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)⁹. 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 a particularilor.

5. În general, pentru a ne înscrie și menține în limitele problematicii disciplinei pe care ne-am propus să o tratăm – *dreptul financiar* –, ne vom limita la *prezentarea regimului juridic al finanțelor publice*, adică la analiza modulului în care sunt reglementate totalitatea relațiilor

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.

⁵ Avem în vedere banii ca monedă fiduciară, dar și ca monedă electronică și, mai recent, monedă virtuală.

⁶ 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).

⁷ 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).

⁸ Pentru discuții mai largi asupra evoluției finanțelor, inclusiv din perspectiva delimitării între *finanțele publice* și *finanțele private*, a se vedea C.F. Costaș, *Drept financiar*, ed. a 3-a, Ed. Universul Juridic, București, 2021, pp. 16-23.

⁹ 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.

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. 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)¹⁰ în domeniul așa-numitei *finanțări integrate* (*blended finance*). În sine, noțiunea de „finanțare integrată” desemnează folosirea strategică a finanțării de dezvoltare pentru a mobiliza resurse financiare suplimentare și a promova dezvoltarea sustenabilă în țările în curs de dezvoltare. Într-un context internațional, în cadrul reuniunilor grupurilor economice G20 și G7, s-a dezvoltat o veritabilă politică a finanțării integrate, discutată cu alți actori semnificativi, precum Organizația Națiunilor Unite (ONU), Uniunea Europeană sau Forumul Economic Mondial. Practic vorbind, pe baza unor principii clare, este creată posibilitatea ca toți posibili furnizori de finanțare pentru dezvoltare – guverne donatoare, donatori multilaterali, agenții pentru dezvoltare și cooperare, filantropi și alți factori de decizie – să se poată implica¹¹. Se vorbește astfel despre identificarea unui obiectiv al dezvoltării care să justifice finanțarea integrată, despre o arhitectură a finanțării integrate care să crească mobilizarea finanțării comerciale, despre adaptarea finanțării integrate la contextul local, despre concentrarea pe un parteneriat eficient în finanțarea integrată și despre monitorizarea finanțării integrate pentru transparență și evaluarea rezultatelor.

6. Cu alte cuvinte, într-o lume în care *finanțele private* sunt într-o continuă expansiune, iar unele corporații au o forță financiară care o depășește pe cea a unor state independente, influența finanțelor private asupra finanțelor publice și evidenta interdependență dintre acestea nu pot fi ignorate.

7. Pentru a putea fi analizate corespunzător, finanțele publice trebuie abordate din cel puțin două perspective: una instituțională și alta materială. Din punct de vedere *instituțional*, finanțele publice reprezintă cadrul de manifestare a puterii politice în societate sau, altfel spus, modalitatea de exercitare a puterii financiare publice. Sub aspect *material*, finanțele publice ni se înfățișează în conținutul lor concret, ele fiind strâns legate de expresia „activitate financiară publică”¹².

8. În context, sintetic, este de interes sintagma *finanțe publice*. Menționăm faptul că în literatura de specialitate (mai cu seamă economică, dar și juridică) s-au formulat mai multe

¹⁰ OCDE 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. Organizația grupează, practic, la această oră, cele mai dezvoltate 38 de state din punct de vedere economic: Australia, Austria, Belgia, Canada, Cehia, Chile, Columbia, Coreea de Sud, Costa Rica, Danemarca, Elveția, Estonia, Finlanda, Franța, Germania, Grecia, Islanda, Israel, Irlanda, Italia, Japonia, Letonia, Lituania, Luxemburg, Mexic, Norvegia, Noua Zeelandă, Olanda, Polonia, Portugalia, Regatul Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord, Slovacia, Slovenia, Spania, Statele Unite ale Americii, Suedia, Turcia, Ungaria. Comisia Europeană este membru de drept al organizației.

¹¹ Pentru detalii, a se vedea documentul *Blended Finance Principles Guidance*, DCD/DAC(2020)42/FINAL, 17 septembrie 2020, disponibil pe pagina web a OCDE, www.oecd.org.

¹² A se vedea, în acest sens, și L. Saïdj, *Finances publiques*, 2^e éd., Ed. Dalloz, Paris, 1997, p. 3.