

Ioana Maria Costea

Facultatea de Drept a Universității „Alexandru Ioan Cuza” din Iași

Drept financiar. Note de curs

Ediția a 7-a revizuită și adăugită

Editura
Amangiu
2021

CAPITOLUL AL II-LEA. PROCEDURA BUGETARĂ

Secțiunea 1. Aspecte generale

§1. Sistemul bugetar

1.1. Definiție

Noțiunea de *buget* este definită la nivel legislativ prin art. 2 pct. 6 din Legea nr. 500/2002 privind finanțele publice și art. 2 pct. 6 din Legea nr. 273/2006 privind finanțele publice locale: „*document prin care sunt prevăzute și aprobate în fiecare an veniturile și cheltuielile sau, după caz, numai cheltuielile, în funcție de sistemul de finanțare a instituțiilor publice*”.

Noțiunea de buget este definită la nivelul literaturii de specialitate ca fiind: „*documentul sau ansamblul de documente în care sunt prevăzute și autorizate veniturile și cheltuielile instituțiilor publice*”^[1], unii autori făcând și referire la caracterul anual al acestui document^[2].

Definițiile date permit identificarea unei serii de trăsături juridice specifice.

Bugetul este un act de previziune, adoptat pentru viitor, spre deosebire de documentul simetric *contul* (contul general anual de execuție bugetară) care are caracter retrospectiv.

Bugetul este un document cu forță juridică diferită în raport de nivelul administrativ (lege, hotărâre de Consiliu Local/Județean, act administrativ).

Bugetul este un act de autorizare prealabilă^[3], acordată de autoritatea deliberativă autorității executive cu privire la modul de colectare și utilizare a resurselor publice.

Bugetul are o structură bipartită cuprinzând venituri și cheltuieli (cu titlu de excepție, în cazul instituțiilor care nu înregistrează venituri bugetare prevede numai cheltuieli).

Bugetul este un document propriu numai instituțiilor publice (în cazul instituțiilor de drept privat: societăți, asociații etc. Proiecțiile financiare se

[1] L. SAIDI, J.-L. ALBERT, *op. cit.*, p. 67.

[2] D.D. ȘAGUNA, *op. cit.*, p. 59.

[3] L. SAIDI, J.-L. ALBERT, *op. cit.*, p. 68.

fac sub formă de planuri de afaceri, proiecție financiară; utilizarea denumirii de buget este improprie).

Bugetul este un document temporar, cu efecte numai pentru un an calendaristic.

Bugetul este unic și individual; fiecare instituție publică are propriul buget.

1.2. Sistemul bugetar național

Pornind de la structura de organizare a instituțiilor publice, modul de gestionare a resurselor publice prezintă, de asemenea o organizare ierarhică. Premisa este dată de faptul că fiecare instituție publică are propriul buget. Acest buget propriu include resursele proprii (din alocare bugetară și venituri proprii) și resursele instituțiilor subordonate.

Spre exemplu, bugetul de stat include bugetul Ministerului Educației, bugetul Ministerului Educației include bugetul Inspectoratului școlar județean Iași, bugetul Inspectoratului școlar județean Iași include bugetul Colegiului Național Mihail Sadoveanu, Iași.

Resursele publice se constituie și utilizează într-un sistem de bugete (de stat, locale, autonome)^[1]. Conceptual, acestea sunt reunite prin noțiunea de *buget general consolidat* definit prin art. 2 pct. 7¹ din Legea nr. 500/2002 ca „*sinteza bugetelor instituțiilor finanțate parțial din bugetele menționate, anexe la bugetele ordonatorilor principali de credite, detaliate la nivel de capitol și de titluri de cheltuieli*”.

Sistemul bugetar național, sintetizat prin bugetul general consolidat cuprinde în anul 2020:

A. *Bugetul de stat* reprezintă bugetul autorităților publice centrale, reunind:

a) *Bugetele instituțiilor autonome*

Sunt instituții autonome, spre exemplu: Administrația Prezidențială, Senatul României, Camera Deputaților, Înalta Curte de Casație și Justiție, Curtea Constituțională, Secretariatul General al Guvernului, Consiliul Legislativ, Curtea de Conturi, Consiliul Concurenței, Avocatul Poporului,

^[1] Pentru detalii, a se vedea M.-A. RAȚIU, *Drept financiar public. Drept bugetar*, Ed. C.H. Beck, București, 2013.

Consiliul Național pentru Studierea Arhivelor Securității, Consiliul Național al Audiovizualului.

b) Bugetele ministerelor

La nivelul Guvernului funcționează: Ministerul Afacerilor Interne, Ministerul Afacerilor Externe, Ministerul Agriculturii și Dezvoltării Rurale, Ministerul Apărării Naționale, Ministerul Culturii, Ministerul Transporturilor, Infrastructurii și Comunicațiilor, Ministerul Educației și Cercetării, Ministerul Tineretului și Sportului, Ministerul Fondurilor Europene, Ministerul Finanțelor Publice, Ministerul Finanțelor Publice – Acțiuni Generale, Ministerul Economiei, Energiei și Mediului de Afaceri, Ministerul Justiției, Ministerul Lucrărilor Publice, Dezvoltării și Administrației, Ministerul Muncii și Protecției Sociale, Ministerul Public, Ministerul Sănătății, Ministerul Mediului, Apelor și Pădurilor.

c) Bugetele instituțiilor publice centrale

Sunt instituții publice centrale: Serviciul Român de Informații, Serviciul de Informații Externe, Serviciul de Protecție și Pază, Serviciul de Telecomunicații Speciale, Consiliul Național pentru Combaterea Discriminării, Academia Română, Institutul Cultural Român, Consiliul Superior al Magistraturii, Consiliul Economic și Social, Consiliul Național de Soluționare a Contestațiilor, Autoritatea pentru administrarea activelor statului, Agenția Națională de Integritate, Autoritatea Electorală Permanentă, Autoritatea Națională de Supraveghere a Prelucrării Datelor cu Caracter Personal, Autoritatea Națională Sanitară Veterinară și pentru Siguranța Alimentelor, Agenția Națională de Presă AGERPRES, Oficiul Național de Prevenire și Combatere a Spălării Banilor, Societatea Română de Radiodifuziune, Societatea Română de Televiziune, Oficiul Registrului Național al Informațiilor Secrete de Stat, Secretariatul de Stat pentru recunoașterea meritelor luptătorilor împotriva regimului comunist instaurat în România în perioada 1945-1989, Consiliul de Monitorizare a Implementării Convenției.

B. Bugetele locale sunt definite conform art. 2 pct. 7 din Legea nr. 273/2006 ca fiind documentul prin care sunt prevăzute și aprobate în fiecare an veniturile și cheltuielile unităților administrativ-teritoriale.

a) Bugetele comunelor, orașelor și municipiilor – inclusiv municipiul București;

b) Bugetele județelor.

C. *Bugetele fondurilor speciale* sunt bugete constituite din resurse proprii pentru un anumit obiectiv.

- a. Fondul național unic de asigurări sociale de sănătate;
- b. Fondul național unic de asigurări de șomaj;
- c. Bugetul asigurărilor sociale de stat.

D. *Diverse*

Fac parte, de asemenea, din sistemul bugetar național: bugetele instituțiilor publice finanțate integral din venituri proprii; bugetul fondurilor provenite din credite externe; bugetul fondurilor externe nerambursabile.

1.3. Sistemul bugetar al UE

Sediul materiei: art. 310-324 TFUE și legislația secundară: Regulamentul Consiliului (Uniune, Euratom) nr. 1046/2018 privind regulamentul financiar aplicabil bugetului general al Uniunii.

Sistemul bugetar european cuprinde un singur buget.

Procedura bugetară la nivelul Uniunii Europene asigură finanțarea direcțiilor de acțiune europeană: coeziune economică și socială (49%), agricultură (42%) etc.

Bugetul Uniunii este structurat pe secțiuni, care prevăd cheltuielile pentru fiecare instituție: Parlamentul, Consiliul, Comisia, Curtea de Justiție, Curtea de Conturi, Comitetul Economic și Social, Comitetul regiunilor, Mediatorul European. Secțiunile cuprind cheltuieli administrative de funcționare a instituțiilor europene, cu excepția Secțiunii a III-a – Comisia care include 95% din cheltuielile europene detaliate pentru fiecare politică europeană: agricultură, mediu, cetățenie etc.

§2. Sistemul de venituri și cheltuieli publice

Structura bugetului include, în mod tradițional, două componente: venituri și cheltuieli.

2.1. Sursa finanțelor publice – veniturile publice

Pentru ca o autoritate publică să își exercite funcțiile stabilite prin lege (educație, sănătate, întreținere drumuri, construcție locuințe sociale

etc.)^[1], este necesar ca aceasta să dispună de o serie de resurse financiare. Resursele financiare sunt colectate prin instituții și proceduri specifice conform legii, la diferite nivele.

Astfel, la nivelul anului 2010, bugetul de stat a colectat 43,4% din veniturile publice, bugetele locale 28,6% și bugetul asigurărilor sociale 28,0%^[2]. La nivelul anului 2016, bugetul de stat a colectat 47,6% din veniturile publice, bugetele locale 27,8% și bugetul asigurărilor sociale 24,6%^[3]. La nivelul anului 2016, la bugetul de stat, veniturile au rezultat din 50 % din TVA, accize, 25% și 25% din impozitul pe profit și pe venit^[4]. Deficitul României a fost de 2,1% în 2013, 1,4% în 2014, 0,8% în 2015 și 3% în 2016^[5]. La nivelul UE-28, principalele componente ale veniturilor publice totale sunt impozitele și contribuțiile sociale nete. În 2017, impozitele au reprezentat 59,8 % din veniturile totale în UE-28 și 56,6 % în ZE-19, în timp ce contribuțiile sociale nete s-au ridicat la 29,7 % din veniturile totale în UE-28 și la 33,1 % în ZE-19^[6].

Veniturile bugetare sunt clasificate în *venituri curente*: venituri din impozite, taxe, concesiuni și *venituri de capital*: venituri rezultând din valorificarea bunurilor. Veniturile curente au ca principală sursă veniturile fiscale provenind din prelevări obligatorii cu titlu de impozit, taxă sau contribuție. Veniturile fiscale asigură 90% din resursele bugetare. O sursă secundară sunt veniturile nefiscale: provenind din contracte de exploatare a dreptului de proprietate, din dobânzi, amenzi, penalități etc.

Fondurile externe nerambursabile (programe sectoriale UE) se cuprind în anexe la bugetele ordonatorilor principali de credite și se aprobă împreună cu acestea.

[1] Pentru detalii privind organizarea administrației publice, a se vedea: D.C. MĂȚĂ, *Drept administrativ. Vol. I*, Ed. Universul Juridic, București, 2016, p. 49 și urm.

[2] Conform datelor puse la dispoziție de Institutul Național de Statistică.

[3] Anuarul statistic al României, 2017, <http://www.insse.ro/cms/ro/tags/anuarul-statistic-al-romaniei>.

[4] *Ibidem*.

[5] [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:Public_balance_and_general_government_debt,_2013%E2%80%932016_\(%25_of_GDP\)_YB17.png](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:Public_balance_and_general_government_debt,_2013%E2%80%932016_(%25_of_GDP)_YB17.png).

[6] https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Government_finance_statistics/ro#Introducere.

2.1.1. Bugetul de stat

Resursele financiare ale bugetului de stat sunt identificate în funcție de temeiul legal al colectării în venituri fiscale^[1]: 90% din veniturile totale, venituri nefiscale 6% și alte venituri 4%. Principalele venituri fiscale colectate la bugetul de stat provin din: (a) impozitul pe venit, profit etc. 30%, (b) TVA 36%, (c) accize 20%.

Bugetul de stat beneficiază și de alte surse de finanțare: credite externe sau interne, fonduri nerambursabile.

Datoria publică guvernamentală

Datoria publică guvernamentală reprezintă totalitatea obligațiilor statului la un moment dat, provenind din finanțările rambursabile angajate pe baze contractuale sau garantate de Guvern prin Ministerul Finanțelor Publice. Sediul materiei este dat de O.U.G. nr. 64/2007 privind datoria publică^[2] și O.G. nr. 12/2001 pentru aprobarea unor reglementări privind datoria publică externă^[3]. Autoritatea competentă să angajeze în numele și în contul statului obligații de natura datoriei publice guvernamentale este Guvernul prin Ministerul Finanțelor Publice, pentru anumite scopuri limitate de lege cum ar fi: a) finanțarea deficitului bugetului de stat, finanțarea temporară a deficitelor din anii precedenți ale bugetului asigurărilor sociale de stat, până la alocarea de sume cu această destinație, finanțarea deficitelor temporare ale bugetului de stat și ale bugetului asigurărilor sociale de stat din exercițiul curent; b) refinanțarea și rambursarea anticipată a datoriei publice guvernamentale; c) menținerea în permanență a unui sold corespunzător în contul curent general al Trezoreriei Statului etc. Fiind suma unor obligații patrimoniale, datoria publică este supusă rambursării, adică o obligație a statului necondiționată și irevocabilă de plată a capitalului, dobânzilor, comisioanelor și a altor costuri aferente finanțărilor rambursabile angajate sau garantate.

^[1] Anuar statistic 2008.

^[2] M. Of. nr. 439 din 28 iunie 2007.

^[3] M. Of. nr. 461 din 13 august 2001.

2.1.2. Bugetele locale

Conform art. 5 din Legea nr. 273/2006, veniturile locale^[1] se constituie din venituri proprii: impozite, taxe, contribuții, alte vărsăminte, cote defalcate din impozitul pe venit; sume defalcate din unele venituri ale bugetului de stat; subvenții primite de la bugetul de stat și de la alte bugete; donații și sponsorizări, sume primite de la Uniunea Europeană și/sau alți donatori în contul plăților efectuate și prefinanțări.

Resursele financiare ale bugetelor locale provin din venituri fiscale 86% (colectate direct sau primite de la bugetul de stat), venituri nefiscale 3% și o categorie specifică, subvenții 10%. Spre exemplu^[2], veniturile fiscale locale (cele colectate direct) reprezintă 0,076% din bugetul municipiului Iași pe anul 2020 și 0,077% din bugetul municipiului Cluj.

Principalele venituri fiscale colectate ori distribuite la bugetele locale provin din^[3]: (a) impozitul pe venit (cote-defalcate) 33%, (b) TVA (sume defalcate) 42%, (c) impozite și taxe pe proprietate 7%. În subsidiar, unitățile administrativ-teritoriale, colectează venituri și din alte surse: amenzi, penalități, contracte nerambursabile. La aceste resurse, se adaugă venituri din resurse din finanțări europene, spre exemplu, 28% la Bugetul Municipiului Iași pentru anul 2020 și 18% la bugetul municipiului Cluj, valori și quantum diferite (331.290.000 lei – Iași, 283.290.269 lei – Cluj).



În acest sens, a se vedea *C.A. București, s. a VIII-a, cont. adm și fisc., dec. civ. nr. 5748/2015*^[4]: „Așa cum în mod corect a interpretat instanța de fond, din analiza dispozițiilor legale citate, rezultă că sumele provenite din amenzile contravenționale achitate în 48 de ore și cele provenite din amenzile achitate înainte ca procesul-verbal să devină titlu executoriu, se fac venit la bugetul local al autorității administrației publice locale în a cărei rază teritorială a fost achitată amenda, în timp ce sumele provenite din executarea silită a titlurilor executorii reprezentate de procesele-verbale de contravenție sau titlurile executorii reprezentate de hotărârile judecătorești, ca urmare

[1] Pentru detalii privind autonomia bugetară locală și exemple de finanțare a unei unități administrativ-teritoriale, a se vedea: I.M. COSTEA, *Premisele bugetare ale autonomiei locale și ale descentralizării*, în *Analele Universității „Alexandru Ioan Cuza” din Iași*, Seria Științe juridice, Tomul LXVI, nr. 1, p. 325 și urm.

[2] *Idem*, p. 329.

[3] Anuar statistic 2008.

[4] idrept.ro, practică judiciară extinsă.

a respingerii plângerilor formulate împotriva proceselor-verbale de contravenție, se fac venit la bugetul autorității administrației publice locale în a cărei rază teritorială își are domiciliul persoana fizică sau domiciliul fiscal persoana juridică”.

Bugetele locale sunt beneficiare ale unor sume transmise de la bugetul de stat: cote defalcate, sume defalcate, transferuri consolidabile.

2.1.2.1. Cote defalcate

Conform art. 32 alin. (1) din Legea nr. 273/2006, din *impozitul pe venit*, cu excepția impozitului pe venitul din pensii încasat la bugetul de stat, la nivelul fiecărei unități administrativ-teritoriale în luna anterioară se alocă:

- a) 15% la bugetul local al județului;
- b) 65% la bugetele locale ale comunelor, orașelor și municipiilor pe al căror teritoriu își desfășoară activitatea plătitorii de impozit pe venit;
- c) 6% pentru repartizarea bugetelor locale ale comunelor, orașelor și municipiilor prin hotărâre a consiliului județean;
- d) 14% într-un cont distinct deschis pe seama direcției generale regionale a finanțelor publice/administrației județene a finanțelor publice, pentru echilibrarea bugetelor locale ale comunelor, orașelor, municipiilor și județelor.

Pentru municipiul București, cotele se distribuie diferit pentru a asigura și finanțarea bugetelor pe sectoare.

Cotele defalcate din impozitul pe venit sunt un venit al bugetelor locale, cu temei legal, care permite finanțarea acestora din resurse fiscale generate de colectivitatea locală. Cotele defalcate sunt un mecanism prin care veniturile fiscale colectate central se întorc proporțional în colectivitate. Cotele defalcate sunt un venit fiscal realizat de manieră indirectă, în sensul că colectarea impozitului pe venit se face centralizat, iar distribuirea acestor cote se face procentual, în temeiul legii. Efectul mediat al acestui tip de finanțare este crearea de diferențe majore între unitățile administrativ-teritoriale, întrucât cotele defalcate vor fi proporționale cu impozitul pe venit colectat și, implicit, cu dezvoltarea economică a zonei din care face parte respectiva comună, oraș ori municipiu. Astfel, se vor genera diferențe între diferite colectivități locale, care, deși comparabile ca dimensiune, vor încasa cote defalcate diferite.

2.1.2.2. Sume defalcate

Pentru finanțarea cheltuielilor publice și pentru echilibrarea bugetelor locale ale unităților administrativ-teritoriale, prin legea bugetului de stat se aprobă sume defalcate din unele venituri ale bugetului de stat, cu destinație specială și, respectiv, pentru echilibrarea bugetelor locale.

Sumele defalcate din unele venituri ale bugetului de stat pentru echilibrarea bugetelor locale vor fi repartizate pe județe, potrivit următoarelor criterii, conform art. 33 alin. (2) din Legea nr. 273/2006:

- a) capacitatea financiară determinată pe baza impozitului pe venit încasat pe locuitor, în proporție de 70%, potrivit formulei de calcul;
- b) suprafața județului în proporție de 30%.

Sumele defalcate sunt venituri pentru echilibrarea bugetelor locale. Acestea se repartizează la nivel de județ invers proporțional cu cotele defalcate. Principala sursă de alimentare pentru aceste sume defalcate este taxa pe valoare adăugată. Mecanismul este similar celui de la cote defalcate, în sensul că ambele provin dintr-un impozit colectat central și apoi distribuit în teritoriu. Diferența constă în aceea că sumele defalcate nu se determină direct și procentual, ci indirect printr-un calcul care ia în considerare impozitul pe venit colectat și implicit cotele defalcate distribuite la nivelul fiecărui județ.

Formula de calcul stabilită normativ este:

$Sr.j = \frac{\frac{Ivm.tj}{Ivm.j} \times \frac{Nr.loc.j}{Nr.loc.tj}}{\sum_{j=1}^n \left[\frac{Ivm.tj}{Ivm.j} \times \frac{Nr.loc.j}{Nr.loc.tj} \right]} \times Sr.tj$	<p>Sr.j – sume defalcate repartizate județului;</p> <p>Sr.tj – sume defalcate de repartizat pe total județe;</p>
	<p>Ivm.j – impozitul pe venit mediu pe locuitor încasat pe județ în anul anterior</p>
	<p>Ivm.tj – impozitul pe venit mediu pe locuitor încasat pe total județe în anul anterior</p> <p>Nr.loc.j – numărul locuitorilor din județ;</p> <p>Nr.loc.tj – suma locuitorilor județelor;</p>

Sumele defalcate împreună cu procentul pentru echilibrare din cotele defalcate (18,5%) se distribuie în interiorul județului, astfel:

- 27% se alocă bugetului județului;
- diferența (73%) se repartizează astfel:

- 80% din sumă se repartizează către comune, orașe, municipii în două etape, prin decizie a directorului DGFP în funcție de următoarele criterii: populație, suprafața din intravilanul unității administrativ-teritoriale și capacitatea financiară a unității administrativ-teritoriale.

Sumele repartizate în prima etapă unităților administrativ-teritoriale sunt limitate, astfel încât media rezultată pe locuitor să fie mai mică sau egală cu impozitul pe venit mediu pe locuitor, încasat pe ansamblul județului în anul anterior anului de calcul.

Sumele rămase nerepartizate în prima etapă se repartizează la toate unitățile administrativ-teritoriale din județ, în funcție de capacitatea financiară a acestora, determinată pe baza impozitului pe venit încasat pe locuitor în anul anterior.

- 20% din sumă se repartizează, prin hotărâre a consiliului județean, pentru achitarea arieratelor provenite din neplata cheltuielilor de funcționare și/sau de capital, în ordinea cronologică a vechimii arieratelor, pentru susținerea programelor de dezvoltare locală și pentru susținerea proiectelor de infrastructură care necesită cofinanțare locală.



În acest sens, a se vedea C.A. Cluj, s. cont. adm. și fisc., dec. civ. nr. 4380/2015^[1]: U.A.T.C. Coroieni i-a fost alocată suma de 720.000 lei în baza H.G. nr. 255 din 3 aprilie 2012 privind alocarea unei sume din Fondul de rezervă bugetară la dispoziția Guvernului, prevăzut în bugetul de stat pe anul 2012, pentru unele unități administrativ-teritoriale (...) Așadar sumele alocate în baza H.G. nr. 255/2012 reprezintă sursa de finanțare prevăzută la art. 5 alin. (1) lit. b) din Legea nr. 273/2006 privind finanțele publice locale, respectiv „sume defalcate din unele venituri ale bugetului de stat” în cazul dat sume defalcate din taxa pe valoarea adăugată se puteau utiliza pentru plata unor arierate aferente unor cheltuieli curente și de capital, precum și pentru cofinanțarea unor proiecte finanțate din fonduri externe nerambursabile, respectiv pentru proiecte a căror sursă de finanțare este cea prevăzută la art. 5 alin. (1) lit. e) din Legea nr. 273/2006 „e) sume primite de la Uniunea Europeană și/sau alți donatori în contul plăților efectuate și prefinanțări”.

[1] idrept.ro, practică judiciară extinsă.