

JM CHAIR
EU Financial Regulation

EUFIRE

*Research and Teaching Activities on European Union
Financial Regulation*

Project number 574702-EPP-1-RO-EPPJMO-CHAIR

Period of implementation: 2016-2019



Alexandru Ioan Cuza
University of Iasi



Faculty of Economics
and Business Administration



Co-funded by the
Erasmus+ Programme
of the European Union

Carol I Boulevard, no.22
Iasi, Romania

Email: eufire@uaic.ro

Official Site: www.eufire.uaic.ro

Drept financiar bancar european

Prof. dr. Mihaela Tofan
Prof. Angela Roman
Prof. Alin Marius Andries

Introducere

Disciplina **Drept financiar european** este inclusă în planul de învățământ pentru studenții masteranzi ai specializării Administrație Publică, are caracter obligatoriu și este prevăzută cu activitate de studiu și evaluare în semestrul 2 (respectiv anul I, semestrul II). De asemenea, disciplina este prevăzută cu caracter facultativ în planul de învățământ al specializării Finante și Banci, semestrul 6 (semestrul 23, anul III de studiu).

Obiectivul general al disciplinei este ca studenții să poată desfășura activități cu respectarea normelor imperative la nivel european, iar obiectivele specifice vizează :

- Cunoașterea principalelor prevederi normative privind domeniul financiar la nivelul UE
- Identificarea cadrului juridic pentru organizarea activității instituțiilor financiare și monetare ale UE.
- Cunoașterea mecanismelor de funcționare ale eurozonei și a principalelor instituții de reglementare, monitorizare și control ale pieței monedei unice europene.

Disciplina este structurată pe VIII unități de studiu, lucrările de verificare și întrebările de autocontrol fiind poziționate după fiecare unitate de studiu. Pregătirea studenților va avea loc individual, conform ritmului de lucru previzionat pentru fiecare unitate de studiu, dar și prin intermediul activităților de curs și seminar.

Evaluarea cunoștințelor se va derula în sistem evaluare integrală pe parcursul semestrului, prin intermediul examenului scris – test grilă la curs, dar și prin intermediul testului clasic (cu întrebări după modelul celor prezentate în suportul de curs și luate în discuție în cadrul orelor) și prezentarea studiilor de caz individuale (pentru evaluarea activității de seminar).

Disciplina ***Drept financiar bancar /EU financial regulation: banking law*** face parte din pachetul de discipline incluse în activitățile de predare ale Proiectului Jean Monnet Chair European Financial Regulation, implementat în universitatea noastră cu sprijin financiar din parte Uniunii Europene, prin programul Erasmus +, linia de finanțare a activităților Jean Monnet, în perioada 2016-2019. Puteți găsi mai multe informații privind activitățile proiectului la adresa www.eufire.uaic.ro

CUPRINS

CAPITOLUL I OBIECTUL DE REGLEMENTARE ȘI AUTONOMIA DREPTULUI FINANCIAR EUROPEAN

- I.1 Dreptul financiar și fiscal european – ramură autonoma de drept
- I.2 Raportul juridic de drept financiar european

CAPITOLUL II IZVOARELE DREPTULUI FINANCIAR EUROPEAN

- II.1. Izvoarele primare ale dreptului financiar și fiscal european
- II.2. Izvoarele derivate ale dreptului financiar european
- II.3. Izvoare nescrise ale dreptului financiar european

CAPITOLUL III APARIȚIA ȘI EVOLUȚIA UNIUNII MONETARE EUROPENE

- III.1 Prevederile Tratatului asupra Uniunii Europene
- III.2 Adoptarea Euro drept moneda unică europeană
- III.3 EURO, moneda unică europeană
- III.4 Sistemul european al băncilor centrale

CAPITOLUL IV NOTIUNI GENERALE DESPRE REGLEMENTAREA BUGETULUI UNIUNII EUROPENE

- IV.1 Noțiunea și importanța conceptului de buget al UE
- IV.2 Principiile bugetare la nivelul bugetului central al UE

BIBLIOGRAFIE OBLIGATORIE

Capitolul I

Obiectul de reglementare și autonomia dreptului financiar european

I.1 Dreptul financiar european – ramură autonomă de drept

În scopul desfășurării activităților comunităților europene, și deci pentru realizarea obiectivelor prevăzute prin tratate, acestea au avut nevoie încă de la constituirea lor de resurse financiare determinate. Situația este valabilă și în prezent în cadrul Uniunii Europene. Aceste resurse trebuie să acopere cheltuielile necesare din punct de vedere administrativ, identificând fondurile necesare funcționării instituțiilor și organelor comunitare, cât mai ales fondurile necesare pentru a susține cheltuielile așa-numite operaționale, care corespund realizării politicilor prevăzute de tratate.¹

Strict raportându-ne la capacitatea juridică a unui subiect colectiv de drept, așa cum este și Uniunea europeană, trebuie să analizăm atributele persoanei juridice, pornind chiar de la definiția acestei instituții.

Astfel, persoana juridică reprezintă acel colectiv de persoane având un patrimoniu propriu, distinct de cel al persoanelor fizice care o compun, cu organizare de sine stătătoare, potrivit unui anumit statut și având un scop determinat și legal.²

Pornind de la această definiție, putem analiza scopul UE, care constă în:

- promovarea valorilor UE

¹ C. Lefter, Fundamente ale dreptului comunitar instituțional, Ed. Economică, București, 2003, p. 237.

² M. Harbădă, M. Tofan, A.M. Bercu, A. Popescu, Drept economic, suport de curs pentru studenții de la specializarea Economie, Ed. Universității Alexandru Ioan Cuza, Iași, 2009, p. 49.

- urmărirea obiectivelor UE
- servirea intereselor UE, ale cetățenilor UE și ale statelor membre
- asigurarea coerenței, eficacității și continuității politicilor și acțiunilor sale.

Analiza îndeplinirii condițiilor pentru existența persoanei juridice, așa cum sunt precizate expres în definiție, relevă nevoia unei organizări interne de sine stătătoare pentru subiectul de drept colectiv. Pentru protejarea valorilor și atingerea obiectelor stabilite, UE dispune de un cadru instituțional unic.

Fără îndoială, la ora actuală, construcția europeană nu mai este posibilă fără un cadru financiar propriu, respectiv resursele financiare adecvate, iar procesul de constituire a acestui cadru a avut o evoluție inconstantă. UE a trebuit să găsească și să-și constituie resurse financiare pentru punerea în practică și derularea politicilor comunitare. Controversele privind problemele fiscale și bugetare nu au lipsit nici din acest domeniu și au vizat o gama variată de aspecte: resursele financiare proprii ale CE, dezechilibrul bugetar, chiar rivalitățile dintre instituțiile comunitare (respectiv Comisia Europeană, Parlamentul European și Consiliul de Miniștri).

Se remarcă importanța covârșitoare a patrimoniului care să susțină întreaga activitate a subiectului colectiv de drept. Pentru acest patrimoniu, în literatura din domeniu se identifică mai multe direcții de interes:

- modalitatea de constituire a lui,
- administrarea și gestiunea patrimoniului dar și
- controlul operațiunilor derulate în vederea asigurării desfășurării unei activități orientate către scopul declarat al respectivei persoane juridice.

În contextul actual, este de neconceput activitatea unui subiect colectiv de drept în lipsa unui patrimoniu propriu, corect dimensionat pentru a acoperi integral nevoile curente și a susține operațiunile de dezvoltare. Pentru acoperirea acestei

condiții, la nivel european s-a dezvoltat un cadru normativ specific, care să precizeze modul de derulare a relațiilor dintre state în legătură cu constituirea, gestionarea și controlul executării patrimoniului propriu al uniunii. Evoluția sistemului financiar bugetar comunitar a fost marcată de câteva decizii și momente importante:

- unificarea instrumentelor bugetare;
- creșterea autonomiei financiare,
- realizarea echilibrului instituțional.

Până în 1965 (Tratatul de fuziune), cele trei CE dispuneau fiecare de buget propriu și separat, după acest moment au mai fost reglementate două mari bugete:

- bugetul general și
- bugetul CECO³.

Pe această linie s-a dezvoltat la nivelul colaborării dintre statele membre ale Uniunii europene un întreg sistem autonom de reguli care reglementează bugetul european, sistem care cuprinde reguli de constituire, de gestiune și de control în materia resurselor Uniunii europene.

I.2 Raportul juridic de drept financiar european

Relațiile financiare sunt raporturi social-economice de formare și repartizare a resurselor în formă bănească, relații care apar în legătură cu constituirea și utilizarea resurselor necesare funcționării și dezvoltării generale a societății.

Relațiile financiare se pot caracteriza, datorită specificului lor, prin următoarele trăsături:

³ Începând din 2002, când Tratatul CECO a împlinit cei 50 de ani de durată prestabilită, bugetul CECO nu mai există, dar veniturile realizate din gestiunea acestui patrimoniului se constituie într-un fond gestionat separat de celelalte.

1. Relațiile financiare sunt relații cu caracter economic, întrucât ele apar în procesul formării, repartizării și utilizării produsului social.
2. Relațiile financiare apar în formă bănească deoarece procesele de producție și de circulație a mărfurilor, relațiile de schimb, retribuirea muncii, precum și relațiile dintre agenții economici sau dintre aceștia și persoanele fizice se exprimă prin intermediul banilor, în cadrul unor relații bănești.
3. Relațiile financiare de constituire, repartizare și utilizare a mijloacelor bănești ale societății sunt relații fără echivalent, adică nu presupun în mod necesar o contraprestație directă, din partea subiectului beneficiar al mijloacelor bănești.
4. O altă trăsătură a relațiilor financiare este aceea că mijloacele bănești repartizate și utilizate de subiectele beneficiare nu se rambursează.⁴

Pe lângă aceste trăsături comune tuturor relațiilor financiare, în materia dreptului financiar la nivelul întregii uniunii se conturează în mod obligatoriu și **caracterul european al acestor relații**, trăsătură definitivă sinonimă cu integrarea, ca cea mai completă formă de colaborare existentă până acum între state diferite.

Reglementarea normativă a relațiilor financiare vizează:

- modul de constituire și utilizare a bugetului
- constituirea și utilizarea fondurilor instituțiilor Uniunii europene
- politica fiscală
- controlul financiar
- emisiunea monetară
- circulația monetară cu numerar sau fără numerar
- regimul juridic al valutelor
- organizarea și funcționarea aparatului financiar, bancar și de credit

⁴ D.D. Șaguna, *Tratat de drept financiar și fiscal*, Ed. All Beck, 2001, București, p. 80.

La nivelul dreptului financiar național, aceste direcții de reglementare se completează cu constituirea și utilizarea fondului de asigurări sociale de stat și a fondului de șomaj. În plan european, normele care formează reglementarea cu privire la asigurările sociale vizează în prezent doar recunoașterea calității de asigurat pe întreg cuprinsul uniunii pentru asigurații la fondul de asigurări sociale al oricăruia dintre statele membre și modul de recuperare a cheltuielilor ocazionate de tratarea unui asigurat al altui stat membru. Această problemă este indirect soluționată prin reglementarea noțiunii de cetățean european, calitatea care atrage o multitudine de drepturi, inclusiv dreptul de asigurări sociale pe teritoriul oricărui alt stat membru, dacă această calitate este recunoscută în baza prevederilor legale din statul de origine.

Dreptul financiar poate fi definit ca fiind format din totalitatea actelor normative de care reglementează relațiile de constituire, repartizare și utilizare a fondurilor bănești ale statului și ale instituțiilor publice, destinate satisfacerii sarcinilor social-economice ale societății.⁵

În mod similar dar incluzând trăsătura europeană obligatorie, **dreptul financiar european** cuprinde totalitatea normelor juridice care reglementează constituirea, repartizarea și utilizarea fondurilor bănești europene, precum și controlul modului în care aceste fonduri au fost valorificate.

Dreptul fiscal european, ca parte care completează reglementările dreptului financiar european, este definit ca fiind ansamblul coerent de norme juridice elaborate și emise de instituțiile UE cu scopul de a se asigura controlul comunitar asupra fiscalității naționale a statelor membre (și a celor în curs de aderare, dacă este cazul), de a se înlăptui politica de armonizare fiscală la nivelul tuturor țărilor comunitare și de a se implementa mecanismele contencioase legate de aceste aspecte.

⁵ Ibidem, p. 81.

Politica fiscală reprezintă ansamblul ideilor și a strategiilor transpuse în reglementările legale consacrate asigurărilor modalităților celor mai eficiente de stabilire și percepere a veniturilor bugetare.

Politica fiscală trebuie abordată în strânsă legătură cu:

- politica bugetară (pe baza căreia se iau deciziile privind amplitudinea cheltuielilor publice și se stabilesc proporțiile în care acestea urmează să fie acoperite din impozite)
- și tehnica fiscală (care constă în stabilirea și aplicarea modalităților de așezare a impozitelor).

Prin politica fiscală se identifică sursele de venituri prin a căror colectare se pun la dispoziția statului sumele necesare acoperirii cheltuielilor publice. Politica fiscală trebuie îmbinată cu acțiuni și activități de natură economică, socială, educațională, militară. Pe de altă parte, prin politica fiscală poate fi influențată dinamica anumitor sectoare de activitate (privind creșterea sau scăderea vitezei sau a ritmului de dezvoltare).

Între raporturile juridice care formează sfera dreptului european, raporturile de drept financiar și fiscal european se disting datorită următoarelor particularități:

- subiectele participante
- obiectul de reglementare
- modalitățile de realizare a formei de activitate în cadrul căreia își au sorginea.

Elementele constitutive ale raporturilor juridice financiare, la fel ca și în cazul altor categorii de raporturi juridice, sunt subiectele, obiectul și conținutul.

Raporturile de drept financiar și fiscal european se nasc numai în cadrul activității financiare și fiscale îndeplinite de către Uniunea europeană, prin instituțiile sale și în colaborare cu statele membre sau resortisanți ai acestor state.

În cadrul acestor raporturi, fără excepție, unul dintre **subiecte** este Uniunea europeană, printr-o instituție care intră în raportul juridic de pe poziția privilegiată a unui reprezentant supraordonat, în mod similar raporturilor de drept public în dreptul intern. Relația de subordonare care se subînțelege întotdeauna într-un raport de drept financiar și fiscal european argumentează metoda proprie de reglementare a acestor discipline de drept.

Celălalt participant la raportul juridic de drept financiar și fiscal european poate fi deopotrivă unul dintre statele membre ale uniunii sau orice persoană juridică sau fizică din categoria resortisanților statelor membre.

Raporturile de drept financiar și fiscal european se nasc, se modifică și se sting pe baza manifestării unilaterale de voință a instituțiilor europene, prin proceduri specifice prevăzute de normele de drept.

Conținutul raporturilor de drept financiar și fiscal îl formează drepturile și obligațiile subiectelor participante, care diferă de cele ale altor raporturi juridice, întrucât se stabilesc în legătură cu constituirea, repartizarea și utilizarea fondurilor bănești la nivelul Uniunii Europene.

Obiectul raporturilor de drept financiar și fiscal este diferit, determinat în primul rând de sfera deosebit de largă și complexă a relațiilor financiare la nivelul Uniunii Europene iar, în al doilea rând, de actele normative care reglementează activitatea financiară.

Capitolul II

Izvoarele dreptului financiar european

Problema izvoarelor de drept este o chestiune de debut în studiul oricărei discipline juridice. Cu atât mai important este subiectul cu cât ne raportăm la o disciplină relativ nouă la scara evoluției dreptului. Mai mult chiar, analizând sfera izvoarelor de drept pentru o disciplină desprinsă din sfera disciplinelor de drept european, analiza izvoarelor de drept specifice ne relevă particularități comune pentru toate disciplinele din acest domeniu.

Astfel, în materia dreptului european, sfera izvoarelor de drept nu presupune neapărat o analiză a izvoarelor materiale și izvoare interpretative, și nici nu se înscrie în șablonul clasic al actelor normative între care se pot distinge legile și acte normative subordonate legilor, așa cum sunt consacrate în literatura de specialitate.⁶

În ceea ce privește ierarhia izvoarelor dreptului european, distincția care se realizează chiar de la început de către autorii de marcă ai literaturii de specialitate în domeniu este între izvoarele primare și izvoarele derivate ale dreptului.⁷ Această împărțire a izvoarelor dreptului european este generată de modul particular al emiterii și aplicării actelor juridice de către instituțiile europene.

Ca orice altă ordine juridică, ordinea juridică comunitară este constituită dintr-un ansamblu organizat de norme doar că, pentru dreptul european, aceste norme își trag valoarea din normele juridice de bază cuprinse în tratate. Astfel se distinge **dreptul primar**, constituit din normele cuprinse în tratatele constitutive, de

⁶ I. Ceterchi, I. Craiovan, *Introducere în teoria generală a dreptului*, Ed. All, București, 1998, p. 78.

⁷ A. Fuerea, *Drept comunitar. Partea generală*, Ed. All Beck, București, 2004, p. 48

dreptul derivat, ce cuprinde norme juridice emise în baza tratatelor constitutive și cu respectarea procedurilor expres prevăzute de aceste tratate.⁸

Fondul legislativ în sistemul comunitar se compune din peste 300.000 de acte normative, disponibile atât ca texte comentate în diferite cursuri universitare sau lucrări de specialitate dar și în format electronic. Serverul legislativ al Uniunii Europene (EURLEX) deschide accesul la o bază de date multilingvă care grupează o paletă largă de acte normative, de la tratatele comunitare, la acordurile internaționale, lucrările pregătitoare, jurisprudența și interpelările parlamentare. O parte dintre aceste acte sunt disponibile deja în limba română, datorită recunoașterii limbii române drept limbă oficială a Uniunii Europene, alături de limbile celorlalte state membre, o dată cu aderarea României la Uniunea Europeană. Procesul de traducere a unui ansamblu legislativ atât de voluminos este însă, fără îndoială, unul de durată și nu poate fi estimat momentul la care cetățenii români vor putea consulta integral legislația europeană în limba română. Deocamdată, toate actele normative noi sunt traduse în mod obligatoriu și în limba română, mai înainte chiar de a fi semnate și de a intra în vigoare.

Analiza succintă a actelor normative din sistemul de drept european presupune prezentarea principalelor surse de drept primar (tratatele), drept derivat (regulamentele, deciziile și directivele) dar și o prezentare sumară a izvoarelor nescrise (cutuma, jurisprudența și principiile generale ale dreptului comunitar în general).

II.1 Izvoarele primare ale dreptului financiar și fiscal european

Dreptul comunitar primar este constituit din cele trei Tratatate care au pus bazele Comunităților europene, precum și din Tratatate și actele care le modifică, completează și adaptează. Cu alte cuvinte, este vorba despre un număr impresionant

⁸ *J.P. Jacque*, *Droit institutionnel de l'Union Européenne*, Cours Dalloz, Paris, 2004, p. 493.

de instrumente convenționale, proprii uneia sau alteia dintre Comunități sau comune celor trei.

Tratatele constitutive formează dreptul primar al Uniunii Europene, care este comparabil la nivel național cu dreptul constituțional. Așadar tratatele definesc elementele fundamentale ale colaborării dintre statele membre și precizează competența instituțiilor din sistemul european care participă la procesul de luare a deciziilor, procedurile legislative, precum și puterile și prerogativele care sunt recunoscute acestor instituții.

Mai mult decât atât, tratatele formează obiectul negocierilor directe între guvernele statelor membre, care trebuie să fie ratificate după procedura prevăzută la nivel național pentru fiecare stat în parte (în principiu, prin aprobare de către parlamentul național, de către puterea executivă/guvern sau de către toți cetățenii cu drept de vot, prin referendum). Această procedură asigură integrarea normei de drept european în sistemul izvoarelor de drept proprii fiecărui stat membru.

Pe lângă cele două tratate considerate fundamentale, Tratatul instituind o comunitate europeană și Tratatul asupra Uniunii Europene, sunt avute în vedere în categorii izvoarelor primare ale dreptului financiar și fiscal european și Tratatul EURATOM, tratatele de aderare ale altor state decât cele fondatoare, alte tratate și protocoale.

Tratatul CECA este cel mai vechi dintre cele trei tratate prin care s-au pus bazele Uniunii Europene; a fost semnat la Paris în 23 iulie 1952 și a expirat la 23 iulie 2002, deoarece nu a fost încheiat decât pentru cincizeci de ani.

Obiectivul său a fost să se constituie o piață comună pentru cărbune și oțel, formulă susceptibilă a fi extinsă și în alte domenii economice. Industria cărbunelui și a oțelului sunt astăzi supuse regimului dreptului comun din Tratatul CE.

Așadar, debutul „construcției” europene l-a reprezentat semnarea Tratatului de la Paris din 18 aprilie 1951, intrat în vigoare la 25 iulie 1952. Scopul creării acestei organizații a fost de a rezolva situația de criză în care se găseau industriile carboniferă și siderurgică, prin stabilirea unei „piețe comune” pentru aceste două sectoare ce ar fi dus la lichidarea stocurilor acumulate. Propunerea inițială de colaborare a vizat un sector limitat, dar extrem de important: subordonarea producției de cărbune și oțel a Franței și Germaniei unei „Înalte Autorități” comune, în cadrul unei organizații deschise participării și altor țări europene.

Dacă rațiuni economice justificau această inițiativă, scopurile veritabile au fost de ordin politic.⁹ După opinia exprimată de Robert Schuman, CECO trebuia să fie „fermentul unei comunități mai largi și mai profunde”. Alte patru state (Italia, Belgia, Olanda, Luxanburg) s-au alăturat celor două, formând grupul statelor fondatoare ale comunității.

Relațiile foarte strânse între statele europene au demarat prin intermediul industriilor de război, dar, în scurt timp, s-a evidențiat nevoia unei mai strânse colaborări între statele fondatoare ale CECA. Formarea Comunității Economice Europene (CEE), organizație economică internațională creată prin semnarea în 1957 a Tratatului de la Roma (25 martie 1957 și care a intrat progresiv în vigoare începând cu 1 ianuarie 1958) de către cele șase țări membre ale CECO s-a realizat odată cu formarea Comunității Europene a Energiei Atomice – Euratom (CEEA), ratificată prin același tratat.

Scopul formării CEE era crearea unei piețe comune și apropierea politicilor economice ale țărilor membre, promovarea, în zona integrată, a dezvoltării concertate a activităților economice și a expansiunii economice, strângerea relațiilor între țările membre.

⁹ D.D. Șaguna, *Drept financiar și fiscal*, Ed. All Beck, București, 2003, p. 543.

Dacă CECO și EURATOM au avut în vedere din start sectoare foarte importante, dar limitate ale vieții economice, Tratatul CEE a vizat, de la început, o piață comună europeană care să integreze economiile naționale ale statelor membre. Această piață comună a arătat de la început dezideratul statelor membre de a realiza trei uniuni: Uniunea vamală, Uniunea economică și Uniunea politică. Dintre obiectivele pieței comune au fost expres afirmate:

- desființarea barierelor vamale tarifare și netarifare în calea comerțului între statele membre;
- stabilirea unui tarif vamal comun și a unei politici comerciale comune în relațiile cu terții;
- libera circulație a bunurilor și a factorilor de producție;
- aplicarea unor politici comune în domeniile: agricultură, transporturi etc.

Tratatele instituind CEEA și CEE au fost semnate la 25 martie 1957 la Roma. Noile comunități s-au inspirat din concepțiile cu privire la instituțiile comune puse deja în practică prin tratatul CECA, pe calea unei uniuni din ce în ce mai strânse între popoarele europene.¹⁰ În aceeași zi cu semnarea tratatelor de la Roma, cele 6 state fondatoare au semnat și Convenția cu privire la instituțiile comune, stabilind că tuturor celor 3 comunități, create prin statute diferite și cu misiuni distincte, li se alătură, în sfera lor de competență, aceeași Adunare parlamentară și aceeași Curte de justiție. Deși avută în vedere încă de la început, unitatea deplină a instituțiilor celor trei comunități, CEE, CECA și CEEA s-a realizat abia prin Tratatul de la Bruxelles, instituind o Comisie Unică și un Consiliu unic (Tratatul de fuziune al executivelor comunitare, semnat în 1965 și intrat în vigoare în 1967).

Obiectivul principal al tratatului care instituie Comunitatea Europeană este să realizeze o integrare progresivă a statelor europene și să stabilească o piață comună,

¹⁰ I.P. Filipescu, A. Fuerea, *Drept instituțional comunitar european*, Ed. Actami, București, 2000, p. 14.

pe baza celor patru libertăți de circulație (a bunurilor, a persoanelor, a capitalurilor și a serviciilor), ca urmare a unificării progresive a politicilor economice ale statelor membre.

Pentru aceasta, statele membre au renunțat la o parte din suveranitatea lor, în favoarea instituțiilor comunitare, care au dobândit puterea de a adopta reguli direct aplicabile în statele membre (regulamente, directive, decizii) și având prioritate asupra normelor dreptului național. Tratatul CE, în forma sa actuală, este rezultatul modificărilor aduse tratatului care a instituit Comunitatea Economică Europeană (Tratatul CEE semnat la Roma în 1957 și intrat în vigoare la 1 ianuarie 1958). Acesta a fost modificat în numeroase rânduri, în special prin Actul Unic European, intrat în vigoare în 1987, prin Tratatul de la Maastricht (Tratatul asupra Uniunii Europene) intrat în vigoare în 1993, prin Tratatul de la Amsterdam, intrat în vigoare în 1999, și prin Tratatul de la Nice, intrat în vigoare în februarie 2003.

În urma acestor modificări, părți importante din Tratatul CE au fost reformulate pentru a putea fi corect înțelese astăzi. Tratatul cuprinde actualmente aproape toate aspectele economice de interes pentru comunitate, dar și aspecte politice cum ar fi dreptul de azil și dreptul de a emigra¹¹.

Pe site-ul oficial legislativ al Uniunii este disponibilă o variantă consolidată a tratatului CE. Încă din partea I a Tratatului CEE, intitulată „Principii”, sunt incluse reguli de drept cu caracter financiar și fiscal. Astfel, articolul 2 prevede expres: „Comunitatea are ca misiune, prin instituirea unei piețe comune și prin apropierea treptată a politicilor economice ale statelor membre, să promoveze în întreaga Comunitate o dezvoltare armonioasă a activităților economice, o creștere durabilă și echilibrată, o stabilitate crescândă, o creștere accelerată a nivelului de trai și relații mai strânse între statele pe care le reunește”.

¹¹ A se vedea în acest sens Tratatul de la Amsterdam.

De asemenea, capitolul 2 (Dispoziții fiscale) al părții a III-a a tratatului (Politica Comunității) instituie **primele norme de drept european în materie fiscală**. Astfel, nici un stat membru nu aplică, direct sau indirect, produselor altor state membre impozite interne de orice natură mai mari decât cele care se aplică, direct sau indirect, produselor naționale similare. De asemenea, nici un stat membru nu aplică produselor altor state membre impozite interne de natură să protejeze indirect alte produse. Statele membre au fost obligate să elimine sau modifice dispozițiile existente la intrarea în vigoare a tratatului care contravin normelor de mai sus.

Conform articolului 99, Comisia examinează modul în care poate fi armonizat în interesul pieței comune dreptul intern al diferitelor state membre cu privire la normele de drept financiar european. Comisia prezintă propunerile sale Consiliului, care hotărăște în unanimitate.

Tot în cuprinsul Tratatului CEE regăsim și **primele prevederi cu privire la constituirea bugetului european**. Titlul II din Partea a V-a (Instituțiile Comunității) cuprinde dispoziții financiare. Articolul 199 prevede expres că toate veniturile și cheltuielile comunității, inclusiv cele care se referă la Fondul Social European, trebuie estimate pentru fiecare exercițiu bugetar și trebuie înscrise în buget. Veniturile și cheltuielile bugetare trebuie să fie echilibrate.

Sunt de asemenea stabilite primele contribuții ale statelor membre la veniturile bugetare. Cheltuielile înregistrate în buget sunt autorizate pe durata unui exercițiu bugetar, cu unele excepții specificate. Alocările sunt clasificate pe capitole care grupează cheltuielile după natura și destinația lor și, dacă este necesar, pe subdiviziuni. Cheltuielile Adunării, ale Consiliului, ale Comisiei și ale Curții de Justiție fac obiectul unor părți separate din buget.

Comisia execută bugetul, pe propria răspundere și în limita creditelor alocate. Sub rezerva informării autorităților competente ale statelor interesate,

Comisia poate transfera în moneda unuia dintre statele membre activele pe care le deține în moneda unui alt stat membru (astăzi, în moneda unică), în măsura în care este necesară utilizarea lor pentru obiectivele cărora le sunt destinate prin tratat.

Articolul 209 din Tratatul CEE stabilește că este în competența și sarcina Consiliului să decidă în unanimitate și la propunerea Comisiei:

- (a) cu privire la adoptarea regulamentelor financiare care precizează procedurile privind întocmirea și execuția bugetului, precum și prezentarea și verificarea conturilor;
- (b) stabilește condițiile și procedura conform căroră contribuțiile statelor membre trebuie puse la dispoziția Comisiei;
- (c) stabilește normele și organizează controlul răspunderii ordonatorilor și contabililor.

Concluzionând, Tratatul CEE a pus bazele apariției acestei ramuri noi de drept, dreptul financiar și fiscal european, instituind regulile cu valoare fundamentală pentru acest domeniu.

Tratatul instituind Comunitatea Europeană a Energiei Atomice (Tratatul Euratom) a fost semnat la Roma în data de 25 martie 1957 și a intrat în vigoare la 1 ianuarie 1958 în același timp cu Tratatul CEE. Obiectivul Tratatului Euratom a fost acela de a realiza o coordonare a programelor de cercetare deja lansate de către statele membre sau programele care sunt în curs de lansare cu respectarea principiilor utilizării pașnice a energiei nucleare.

Acest tratat a fost în mare măsură absorbit de tratatul CE.

Actul Unic European a fost semnat în 28 februarie 1986 și a intrat în vigoare la 1 iulie 1987. Obiectivul urmărit prin adoptarea acestui tratat a fost atingerea cel mai târziu la 31 decembrie 1992 a pieței comune interne europene, adică un spațiu unde să circule liber persoanele, capitalurile, bunurile și serviciile. O serie de proceduri ad-hoc sunt introduse prin tratatul CE pentru atingerea acestui

obiectiv. Adoptarea Actului Unic European și intrarea lui în vigoare a generat profunde schimbări în planul dreptului financiar și fiscal european, întrucât dezideratul pieței unice a impus numeroase măsuri cu privire la taxele și impozite practicate de statele membre.

Tratatul asupra UE (Maastricht, 1992) a urmărit crearea cadrului normativ pentru realizarea a două obiective principale:

- uniuni monetară, prin stabilirea principiilor și regulilor pentru punerea în circulație a monedei unice EURO;
- uniunea economică și politică.

Ambele obiective principale ale acestui tratat intră sub incidența domeniului de reglementare a dreptului financiar și fiscal european.

Pornind de la acest tratat se vorbește despre construcția pe trei piloni a Uniunii Europene, din care primul pilon îl formează din Comunitatea europeană iar ceilalți doi sunt formați din politica externă și de securitate comună și din cooperarea judiciară și în materie penală. Există totuși o mare diferență între primul pilon și celelalte două, care nu au fost însoțite de un transfer de suveranitate în favoarea instituțiilor și organismelor comunitare cum a fost cazul Comunității europene.

Statele membre și-au dorit conservarea în aceste domenii a puterilor lor autonome de decizie și s-au limitat la o colaborare de tip interguvernamental. Instrumentele juridice cele mai importante utilizate în aceste domenii sunt acțiunile comune, pozițiile comune și deciziile-cadru care sunt aproape întotdeauna adoptate în unanimitate și sunt dominate de o forță de constrângere limitată. În varianta sa originală, tratatul UE a intrat în vigoare la 1 noiembrie 1993 și a fost modificat succesiv prin tratatul de la Amsterdam, 1999, tratatul de la Nice, 2003. O versiune consolidată a tratatului de la Maastricht este, de asemenea, disponibilă.

Trebuie subliniat că tratatul asupra UE a schimbat denumirea Comunității Economice Europene în Comunitate europeană, denumire sub care se subînțeleg toate clauzele din tratatele CECA și CEEA.

Țările fondatoare ale Uniunii Europene, Belgia, Germania, Franța, Italia, Luxemburg, Olanda (1951, 1957) au acceptat lărgirea colaborării între ele prin cooptarea de noi membrii, încă de la începuturile formării mecanismelor instituționale.

Așa cum am arătat deja, sistemul creat prin cele 3 tratate s-a dezvoltat în 2 direcții principale¹². O primă direcție a avut în vedere perfecționarea instituțiilor comunitare, iar cea de-a 2-a a urmărit extinderea Comunităților, prin cooptarea de noi membri. Procesul către noi extinderi ale comunităților europene este reluat în mod progresiv, teritoriul european extinzându-se în interesul exclusiv al cetățenilor care îl ocupă.

Cooptarea unor noi state în colaborarea europeană s-a concretizat prin negocierea și semnarea unor tratate de aderare. Aceste tratate conțin condiții exacte pentru integrarea noilor țări în Uniunea Europeană precum și adaptările necesare pe care trebuie să le suporte tratatele institutive ale comunității.

Conform tratatelor de aderare, fiecare dintre statele membre se angajează să respecte normele de drept financiar și fiscal european, în aceeași măsură în care recunoaște aplicabilitatea principiilor priorității normelor de drept european, aplicării directe și imediate al acestor norme de drept în ordinea juridică internă.

Fiecare stat membru este obligat să contribuie la constituirea bugetului Uniunii europene și poate beneficia de fonduri europene, în condițiile prevăzute în regulamentul financiar.

Tratatul de la Amsterdam conține prevederi importante pentru domeniul dreptului financiar și fiscal european. Astfel, amintim doar cu titlu exemplificativ

¹² I.P. Filipescu, A. Fuerea, *Drept instituțional comunitar european*, Ed. Actami, București, 2000, p. 14.

paragrafele 2, 3 și 4 ale articolului 46⁶, care precizează modalitățile de finanțare a cheltuielilor angajate pentru punerea în aplicare a dispozițiilor cu privire la cooperarea între statele membre.¹³ De asemenea, tratatul modifică procedura de finanțare a cheltuielilor operaționale și regulile cu privire la procedura bugetară.

Tratatul de la Nice a fost semnat la 26 februarie 2001 și a intrat în vigoare la 1 februarie 2003. Obiectivul principal al acestui tratat a fost să adapteze funcționarea Uniunii Europene în vederea extinderii.

Principala reglementare în domeniul financiar și fiscal european inclusă în Tratatul de la Nice vizează funcționarea Curții Europene de Conturi (sau de Auditori, într-o variantă preferată de unii specialiști), constituită din reprezentanți fiecărui stat membru, pentru un mandat de 6 ani. Membrii curții sunt numiți de către Consiliu, care decide cu majoritate calificată și nu cu unanimitate. Din motive de celeritate, Curtea de Conturi poate funcționa și în camere, pentru adoptarea anumitor avize sau rapoarte.

Dispozițiile tratatului urmăresc îmbunătățirea colaborării curții cu instituțiile similare organizate la nivelul fiecărui stat membru. Unul dintre mijloacele folosite în acest sens este constituirea unui comitet de legătură cu persoanele care sunt conducători ai instituțiilor naționale corespunzătoare.

Tratatul stabilind o Constituție pentru Europa se cuvine a fi menționat separat. Scopurile avute în vedere prin redactarea, negocierea și semnarea tratatului nu au fost însă confirmate prin procedura obligatorie prevăzută pentru intrarea în vigoare. Aprobabil de către șefii de stat sau de guvern la 18 iunie 2004 și semnat la 29 octombrie 2004, tratatul trebuia ratificat de către cele 25 de state membre ale Uniunii Europene mai înainte ca prevederile sale să fie efectiv transpuse în practică. Respingerea acestui tratat în urma referendumului din Franța și Olanda a determinat

¹³ A. Fuerea, *Drept comunitar. Partea generală*, Ed. All Beck, București, 2003, p. 88.

discuții aprinse asupra viitorului Uniunii Europene. Unii chiar s-au grăbit să califice drept incertă sorta Uniunii însăși, în lipsa unui tratat constituțional.

Cunoscut în faza de proiect sub numele de Tratatul de Reformă, Tratatul de la Lisabona este un tratat destinat să înlocuiască tratatul constituțional european.¹⁴ Numele oficial este Tratatul de la Lisabona de modificare a Tratatului privind Uniunea Europeană și a Tratatului de instituire a Comunității Europene.

Textul tratatului s-a finalizat în urma unui summit neoficial la Lisabona pe 19 octombrie 2007, iar tratatul a fost semnat pe 13 decembrie de către reprezentanții celor 27 de state membre ale UE. Intrarea în vigoare a Tratatului a fost programată pentru 1 ianuarie 2009, după ratificarea de către toate statele membre și s-a realizat efectiv cu întârziere, la 1 decembrie 2009.

Cele mai importante prevederi ale tratatului sunt următoarele:

- Uniunea Europeană are personalitate juridică (până acum doar Comisia Europeană avea afirmată în mod expres capacitatea juridică);
- funcția de președinte al Consiliului European este transformată într-una permanentă de „Președinte al Uniunii”, cu un mandat de 2 ani și jumătate;
- este înființată funcția de ministru de externe al Uniunii, cu numele oficial de Înalt Reprezentant al Uniunii pentru politica comună externă și de securitate;
- se va modifica modalitatea de vot în cadrul Consiliului. Regulile stabilite în Tratatul de la Nice rămân însă în vigoare până în 2014.

Deși au apărut deja comentarii și chiar luări de poziție în cadrul ședințelor Parlamentului european cu privire la eficiența unora dintre instituțiile nou apărute prin acest tratat, este evident că evoluția organizării instituționale la nivel european va cere un răgaz pentru aplicare și pentru a confirma rezultatele pozitive anticipate.

¹⁴ www.wikipedia.org

Tratatul de la Lisabona cuprinde în mai multe articole referiri la reglementari financiare de importanta primara pentru Dreptul UE. Astfel, Partea a III-a, Politicile și acțiunile interne ale Uniunii, regăsim Titul VII, care reglementează normele comune privind concurența, impozitarea și armonizarea legislativă. Astfel, în Capitolul 2 sunt incluse următoarele dispoziții fiscale:

- Articolul 110 (ex-articolul 90 TCE)

Nici un stat membru nu aplică, direct sau indirect, produselor altor state membre impozite interne de orice natură mai mari decât cele care se aplică, direct sau indirect, produselor naționale similare.

De asemenea, nici un stat membru nu aplică produselor altor state membre impozite interne de natură să protejeze indirect alte sectoare de producție.

- Articolul 111 (ex-articolul 91 TCE)

Produsele exportate pe teritoriul unuia dintre statele membru nu pot beneficia de nici o rambursare a impozitelor interne mai mare decât impozitele aplicate direct sau indirect.

- Articolul 112 (ex-articolul 92 TCE)

În ceea ce privește impozitele, altele decât cele pe cifra de afaceri, accizele și alte impozite indirecte, pot fi acordate scutiri sau rambursări la exportul către celelalte state membre și pot fi introduse taxe compensatorii la importurile care provin din statele membre numai în cazul în care măsurile preconizate au fost aprobate în prealabil pentru o perioadă limitată de către Consiliu, care hotărăște la propunerea Comisiei.

Capitolul 3 reglementează apropierea legislațiilor, stabilind totodată că, în cazul în care, după adoptarea unei măsuri de armonizare de către Parlamentul European și Consiliu, de către Consiliu sau Comisie, un stat membru consideră necesară menținerea sau introducerea unor dispozițiilor de drept intern justificate de

cerințele importante prevăzute la articolul 36¹⁵ sau referitoare la protecția mediului ambiant ori a mediului de lucru, acesta adresează Comisiei o notificare. În termen de șase luni, Comisia aprobă sau respinge dispozițiile respective de drept intern, după ce a verificat dacă acestea constituie sau nu un mijloc de discriminare arbitrară sau o restricție disimulată în comerțul dintre statele membre și dacă acestea constituie sau nu un obstacol în funcționarea pieței interne. În absența unei decizii a Comisiei adoptate în acest termen, dispozițiile de drept intern se consideră aprobate.

Tot o prevedere expresă din TFUE stabilește modalitatea prin care pot fi adoptate acte normative noi la nivelul UE, în vederea armonizării legislative în domeniul financiar. Articolul 115 (ex-articolul 94 TCE) prevede: *Consiliul, hotărând în unanimitate în conformitate cu o procedură legislativă specială și după consultarea Parlamentului European și a Comitetului Economic și Social, adoptă directive pentru apropierea actelor cu putere de lege și a actelor administrative ale statelor membre, care au incidență directă asupra instituirii sau funcționării pieței interne.* Votul unanim în Consiliul UE demonstrează că suveranitatea fiscală a statelor este încă o dată reglementată.

Titlul VIII reglementează principalele aspecte privind Politica economică și monetară. În vederea realizării obiectivelor UE, acțiunea statelor membre și a Uniunii presupune, în condițiile prevăzute de tratate, instituirea unei politici economice întemeiate pe strânsa coordonare a politicilor economice ale statelor membre, pe piața internă și pe definirea obiectivelor comune și conduse în conformitate cu principiul unei economii de piață deschise, în care concurența este liberă.

Art. 119 alin. 2 prevede *că în condițiile și în conformitate cu procedurile prevăzute în tratate, această acțiune presupune o monedă unică, euro, precum și*

¹⁵ conform art. 356, astfel de motive sunt cele morală publică, de ordine publică, de siguranță publică, de protecție a sănătății și a vieții persoanelor și a animalelor sau de conservare a plantelor, de protejare a unor bunuri de patrimoniu național cu valoare artistică, istorică sau arheologică sau de protecție a proprietății industriale și comerciale.

definirea și aplicarea unei politici monetare unice și a unei politici unice a cursurilor de schimb, al căror obiectiv principal îl constituie menținerea stabilității prețurilor și, fără a aduce atingere acestui obiectiv, susținerea politicilor economice generale în Uniune, în conformitate cu principiul unei economii de piață deschise, în care concurența este liberă.

Totodată, Consiliul, hotărând în **unanimitate** prin regulamente, în conformitate cu o procedură legislativă specială, după consultarea Parlamentului European și a Băncii Centrale Europene, *poate încredința Băncii Centrale Europene misiuni specifice privind politicile în domeniul supravegherii prudențiale a instituțiilor de credit și a altor instituții financiare, cu excepția întreprinderilor de asigurări.*

În Partea a VI-a a TFUE Dispoziții instituționale și financiare regăsim Titlul II Dispoziții financiare, care prevede în art. 310 (ex-articolul 268 TCE) că *toate veniturile și cheltuielile Uniunii trebuie estimate pentru fiecare exercițiu bugetar și trebuie înscrise în buget.* Bugetul anual al Uniunii este stabilit de Parlamentul European și de Consiliu, în conformitate cu articolul 314. Veniturile și cheltuielile bugetare trebuie să fie echilibrate. Cheltuielile înscrise în buget sunt autorizate pe durata exercițiului bugetar anual, în conformitate cu regulamentul bugetar, act al Uniunii având forță juridică obligatorie, care conferă un temei juridic acțiunii Uniunii și execuției cheltuielii corespunzătoare.

În vederea asigurării disciplinei bugetare, Uniunea nu adoptă acte care ar putea avea implicații importante asupra bugetului fără a oferi garanția că cheltuielile care decurg din aceste acte pot fi finanțate în limita resurselor proprii ale Uniunii și cu respectarea cadrului financiar multianual.

Totodată, bugetul Uniunii se execută în conformitate cu principiul bunei gestiuni financiare. Statele membre și Uniunea cooperează pentru a face posibilă utilizarea alocațiilor înscrise în buget, în conformitate cu acest principiu.

Uniunea și statele membre combat fraudă și orice altă activitate ilegală care aduce atingere intereselor financiare ale Uniunii.

II.2 Izvoarele derivate ale dreptului financiar european

Dreptul derivat constituie a doua sursă importantă de drept european, după tratate și acordurile internaționale (dreptul primar).

Dreptul derivat poate fi definit ca ansamblul de acte normative adoptate de instituțiile europene pentru aplicarea dispozițiilor tratatelor. Fac parte din dreptul derivat actele obligatorii (regulamentele, directivele și deciziile) și fără forța de constrângere (rezoluții și avize) prevăzute în tratatul CE, dar și o serie de alte acte, cum ar fi regulamentele interne ale instituțiilor, programele pentru acțiunile comunitare, de exemplu.¹⁶

Instrumentele juridice pentru al doilea și al treilea pilon comunitar, care nu fac propriu-zis parte din dreptul derivat deoarece continuă să gestioneze relații interguvernamentale, sunt incluse în aceeași categorie.

Regulamentul, ca act normativ de drept european, este definit de articolul 249 TCE, în alineatul 2, ca fiind actul cu aplicabilitate generală, obligatoriu în toate elementele sale și direct aplicabil în toate statele membre.

Adoptat de Consiliu împreună cu Parlamentul sau de către Comisie singură, regulamentul este actul **general** și **obligatoriu** cu privire la întregul său cuprins și care se adresează în egală măsură tuturor statelor membre ale uniunii, dar și instituțiilor europene deopotrivă.

El este **direct aplicabil**, adică regulamentul creează norme de drept care se aplică imediat în toate statele membre, în același mod ca normele de drept intern, și fără nici o altă intervenție din partea autorităților naționale. Aplicabilitatea directă se

¹⁶ A. Fuerea, *Drept comunitar european. Partea generală*, Ed. All Beck, București, 2004, p. 106 și urm.

opune oricărei formalități naționale de asimilare sau transpunere a regulamentului în ordinea juridică internă. Oricare stat membru trebuie să respecte prevederile de rang regulamentar, fără a fi necesară nici o procedură de recunoaștere. Un act național care ar avea ca obiect introducerea în ordinea juridică internă a unui regulament sau care ar condiționa intrarea în vigoare a regulamentului ar fi ilegal, fiind contrar dreptului european.

Potrivit art. 279 TCE Consiliul adoptă regulamente financiare specificând modalitățile relative la stabilirea și executarea bugetului și la darea de seamă și verificarea conturilor. Acest text normativ este ilustrativ pentru reliefaarea forței juridice a dispozițiilor cuprinse în tratatele institutive ale comunităților și ale Uniunii dar și pentru a argumenta poziția regulamentelor europene în domeniul de interes al dreptului financiar și fiscal european.

Astfel, trei regulamente au fost adoptate la 18 septembrie 1995, pentru modificarea și îmbunătățirea mecanismelor prevăzute prin Regulamentul financiar din 21 decembrie 1977, aplicabil bugetului general al Comunităților europene. Principalele domenii vizate prin aceste acte normative sunt modul de evidențiere al sancțiunilor aplicate statelor în cadrul bugetului și din punct de vedere contabil, rolul controlului financiar și creditele de cercetare-dezvoltare tehnologică.

Regulamentul financiar din 1977 a mai fost modificat prin Regulamentul nr. 2548 din 1998, care permitea garantarea unui control mai bun și a unei transparențe mai mari la executarea bugetului.

Bugetul general al Comunităților europene a fost reglementat prin Regulamentul financiar (CE, EURATOM) nr. 1605/2002 al Consiliului din 25 iunie 2002, modificat substanțial prin Regulamentul nr. 1995/2006 al Consiliului din 13 decembrie 2006 și prin Regulamentul (CE) nr. 1525/2007 al Consiliului. Regulamentul financiar cu privire la bugetul general al UE cuprindea 3 părți, organizate în 17 titluri, care tratează în detaliu operațiunile de venituri și cheltuieli,

auditul, fondurile speciale și acțiunile externe. Deși relativ amplu (188 de articole, aproape fiecare incluzând mai multe alineate), acest regulament se limita la enunțarea principiilor generale și a normelor de bază care reglementează întregul sector bugetar prevăzut de tratat, în timp ce dispozițiile de aplicare se regăsesc în Regulamentul (CE, EURATOM) nr. 3342/2002 al Comisiei din 23 decembrie 2002. La 17 decembrie 2007, șefii de stat și de guvern ai țărilor membre au ajuns la un acord asupra perspectivelor financiare pentru perioada 2007 – 2013, cu o sumă de 862,4 miliarde de euro pentru această perioadă, UE va putea continua să își finanțeze acțiunile într-o Europă lărgită.

Astăzi, este în vigoare Regulamentul (UE, Euratom) nr. 966/2012 al Parlamentului European și al Consiliului din 25 octombrie 2012 privind normele financiare aplicabile bugetului general al Uniunii și de abrogare a Regulamentului (CE, Euratom) Nr. 1605/2002 al Consiliului. În analiza normelor de drept incidente ne vom referi la acest act normativ ca Regulament financiar.

Se așteaptă intrarea în vigoare a modificărilor aduse Regulamentului financiar prin proiectul de modificare propus în 2016, care vizează, printre altele reglementări care vor fi mendate și completate, simplificarea procedurilor pentru achizițiile publice în UE.

Adoptată de Consiliu împreună cu Parlamentul European, sau de către Comisie singură, **directiva** se adresează statelor membre și este o expresie a subsidiarității. Principalul ei scop este să uniformizeze legislațiile statelor membre.

Directiva leagă statele membre în ceea ce privește rezultatul de atins, dar le lasă opțiunea alegerii între formele posibile pentru transpunerea ei în practică. Ca și regulamentul, directiva are caracter obligatoriu dar, spre deosebire de regulament, nu beneficiază de efectul direct, statele membre fiind obligate să o transpună mai întâi în legislația internă.

Transpunerea directivei este operațiunea prin care statul membru destinat al unei directive comunitare procedează la adoptarea de măsuri necesare punerii ei în practică. Statul are alegerea asupra „formeii” (în sens de tehnică legislativă sau regulamentară proprie fiecărui stat) și „mijloacelor” (instituțiile juridice susceptibile să realizeze obiectivul indicat), esențial fiind ca acestea să conducă la atingerea rezultatului. Statul poate adopta legi sau regulamente, după cum poate fi pus în situația de a abroga sau modifica dispoziții interne incompatibile cu prevederile directivei.

Dacă directiva nu este transpusă în legislația națională de către statele membre, sau dacă este transpusă într-o manieră incompletă sau cu întârziere, justițiabilii pot să invoce direct prevederile directivei respective, chiar și în fața judecătorului național.

Potrivit articolului 249 alin. 3 din TCE directiva este obligatorie pentru fiecare stat membru destinat în ce privește rezultatul care trebuie atins, lăsând autorităților naționale competența în privința formei și mijloacelor pentru atingerea rezultatului.

Realizarea unei piețe bancare unice prin directivele Consiliului cunoaște două metode: metoda coordonării legislației și metoda recunoașterii reciproce.¹⁷

Prima Directivă adoptată pentru reglementarea liberalizării progresive a mișcărilor de capital a fost publicată în JO 43 din 12 aprilie 1960 și a fost modificată într-o mică măsură în anul 1962. Acest act normativ prevedea patru grade de liberalizare diferite, necondiționată de dreptul de stabilire a persoanei în statul în care dorește să deplaseze capital.

Directiva 77/780/CEE din 12 decembrie 1977 asupra coordonării și normativizării conducerii instituțiilor de credit, cunoscută sub numele de Prima directivă bancară, publicată în JO 322 din 17 decembrie 1977, vizează coordonarea

¹⁷ I. Turcu, Drept bancar, vol. I, Ed. Lumina Lex, București, 1999, p. 166.

dispozițiilor legale și administrative privind accesul la activitatea de instituție de credit și exercitarea acesteia în spațiul comunitar.

Directiva 89/646/CEE din 15 decembrie 1989, cunoscută și sub numele de a doua directivă bancară, urmărea crearea unei piețe bancare unice. Astfel, este statuat dreptul unei bănci de a furniza servicii fără a avea structuri organizatorice în țara în care sunt rezidenți clienții, iar pe baza principiului recunoașterii reciproce a autorizațiilor bancare în țara de origine, rezultă libertatea înființării de sucursale pe întreg spațiul comunitar, fără posibilitatea vreunei țări de a impune condiții de acces unei bănci autorizate în altă țară comunitară.

Directiva 91/308/CEE din 10 iunie 1991 se referă la prevenirea utilizării sistemului bancar, în scopul spălării banilor. Conform acestei Directive, operațiunile clienților în valoare de peste 15.000 euro (în textul inițial ecu) sunt monitorizate pentru identificarea persoanelor care ar putea desfășura activități de spălare de bani. O actualizare a acestei Directive s-a realizat în 2001, prin Directiva 2001/97/CEE, plafonul fiind redus la 10.000 euro.

Directiva 92/30/CEE din 6 aprilie 1992 reglementează modalitățile de realizare a supravegherii instituțiilor de credit pe o bază consolidată, publicată în JO 110 din 28 aprilie 1992. Această directivă își propune să analizeze legăturile dintre instituțiile de credit, în ce măsură există legături firmă mamă-firmă subsidiară.

La armonizarea legislației bancare au contribuit și alte directive¹⁸. Adoptarea monedei unice este în strânsă legătură cu apariția normelor de drept financiar care să permită coeziunea sistemelor financiare ale statelor membre. Efortul susținut al statelor care au făcut acest demers a fost dublat de un efort susținut de armonizare legislativă, ordonat și coordonat cu ajutorul directivelor.

O piață financiară unică a fost un important obiectiv al UE de la început. Un studiu efectuat de Paolo Cecchini (1988) pentru Price Waterhouse (1988) a

¹⁸ www.eurlex.eu.int

analizat prețurile înainte și după introducerea monedei EURO ca monedă unică. Produsele bancare analizate au pus în evidență un câștig de 1.5% din PIB Uniunii din efectuarea aceluiași operațiuni, dar în moneda unică. Germania și Marea Britania ar fi putut avea cel mai mult de beneficiat, deoarece sunt cele mai liberale piețe financiare din UE.¹⁹

Definită de alineatul 4 al art. 249 TCE, decizia este actul obligatoriu în toate elementele sale pentru destinatarii pe care ea îi desemnează.

Deciziile își au locul în arsenalul juridic comunitar, după cum rezultă din alineatul 1 al aceluiași art. 249. Atunci când dispozițiile care abilitază instituțiile comunitare să emită acte se abțin de la precizarea titlului de act de utilizat sau oferă o opțiune între decizie și alte categorii de măsuri, instituțiile pot adopta actul care li se pare cel mai potrivit în raport de scopul urmărit. Când însă tratatul indică fără echivoc tipul de act la care instituția trebuie să recurgă, aceasta este total legată de dispoziția tratatului.

Definiția deciziei nu elimină toate ambiguitățile care pot apărea în legătură cu ea. Termenul „decizie” este frecvent utilizat și pentru a desemna acte care, după cum se notează în doctrină,²⁰ nu corespund celor arătate în alin. 4 al art. 249.

Adoptate de Consiliu, sau de către acesta împreună cu Parlamentul european, sau de către Comisie, deciziile sunt acte prin care instituțiile comunitare soluționează o situație particulară. Prin intermediul unei decizii, instituțiile pot pretinde unui stat membru sau unui resortisant al Uniunii să se comporte într-un anumit mod sau să se abțină la o anumită conduită, să-i confere drepturi sau să îi impună obligații.

Decizia este:

¹⁹ *Sh. Heffernan*, *Modern Banking*, John Wiley & Sons, LTD, West Sussex, England, 2005, p. 276.

²⁰ *A. Fuerea*, *Drept comunitar. Partea generală*, Ed. All Beck, București, 2003, p. 133.

1. individuală, iar destinatarul unei decizii este în mod individual indicat, ceea ce distinge decizia de regulament;

2. obligatorie în toate elementele sale.

Decizia este înainte de toate un act cu caracter individual. Această calitate este cea care influențează într-o manieră determinantă regimul său juridic. În cazul în care apare îndoială în ceea ce privește regimul aplicabil unui act al unei instituții comunitare, Curtea a subliniat în jurisprudența sa că esențial pentru decizie este că ea nu obligă decât persoanele cărora le este adresată „pe când regulamentul, cu un caracter esențial normativ, este aplicabil nu unor destinatari limitați, desemnați sau identificabili, ci unor categorii private abstract și în ansamblul lor”.²¹ Pentru a califica un act ca decizie, judecătorul comunitar acordă în primul rând atenție existenței unui cerc redus de destinatari identificabili.

O a doua caracteristică a deciziei este obligativitatea sa. La fel ca și regulamentul și spre deosebire de directivă, decizia este un act obligatoriu în toate elementele sale. Decizia poate să impună nu numai un obiectiv de atins, ci și mijloacele ce se vor folosi pentru aducerea sa la îndeplinire.

Deciziile produc un efect direct atunci când sunt adresate unor persoane fizice sau juridice particulare. În această ipoteză, deciziile modifică prin ele însele situația acestor destinatari.

În domeniul de reglementare al dreptului financiar european prezintă interes deciziile care privesc disciplina bugetară, care trebuie impusă instituțiilor comunitare pentru a controla evoluția cheltuielilor. Prima decizie apărută în acest cadru a fost adoptată la 24 iunie 1988 și a fost înlocuită prin decizia nr. 729 din 31 octombrie 1994.²² Cu titlu exemplificativ, amintim și Decizia Consiliului

²¹ CJCE, Hotărârea din 14 decembrie 1962, Fédération nationale de la Boucherie/Consiliu, cauza 19-22/62.

²² N. Neagu, Fraudarea bugetului comunitar, Ed. Wolters Kluwer, București, 2008, p. 30.

2007/436/EC asupra sistemului resurselor proprii de finanțare a cheltuielilor Uniunii Europene.

I.3. Izvoarele nescrise ale Dreptului financiar și fiscal european

Ca subdiviziune a dreptului european, dreptul financiar și fiscal european trebuie să respecte cu prioritate normele obligatorii care guvernează ordinea juridică la nivel european, relația dintre statele membre dar și relația dintre statele membre și uniune.

Principiile dreptului european pot fi grupate în următoarele categorii:

1. principii ale dreptului internațional public;
2. principiile sistemelor juridice ale statelor membre;
3. principiile rezultate din dispozițiile Tratatelor institutive ale comunităților și uniunii;
4. drepturile fundamentale ale omului, privite ca principii de drept.

Trebuie precizat faptul că toate aceste principii sunt trecute prin „filtrul” obiectivelor activității UE, adică sunt „europenizate”, astfel încât, uneori, pot suporta anumite limitări pentru a fi în conformitate cu dreptul UE.²³

Dintre principiile enunțate expres în cuprinsul tratatelor institutive rețin atenția principiul specializării comunităților, principiul subsidiarității și principiul proporționalității.

1. Principiul specializării comunităților/specializării activității UE se bazează pe dispozițiile tratatelor constitutive ale acestora, care au conferit fiecăreia un anumit obiect de activitate și, în consecință, competențe specifice,

²³ A. *Fuerea*, *Drept comunitar european. Partea generală*, Ed. All Beck, București, 2004, p. 141.

corespunzătoare realizării scopului prevăzut în tratate. Este analizat în doctrină și sub denumirea principiul atribuirii de competență, în acord cu definiția sa prin prevederile Tratatului de la Lisabona (TFUE).

2. Principiul subsidiarității în domeniul competențelor comunităților presupune faptul că acestea nu intervin în domeniile care nu țin de competența lor exclusivă, decât în măsura în care obiectivele avute în vedere nu pot fi realizate în mod corespunzător de către statele membre, acestea putând fi mai bine îndeplinite la nivel comunitar.

3. Principiul proporționalității constă în faptul că acțiunile la nivel european nu vor depăși ceea ce este necesar pentru atingerea obiectivelor prevăzute în izvoarele primare. Cu alte cuvinte, intervenția unei măsuri uniforme la nivel european este legală doar dacă este în acord cu obiectivul urmărit.

Influența **jurisprudenței** asupra dreptului UE este considerabilă, datorită faptului că judecătorul comunitar se confruntă cu un sistem de drept în formare. În același timp, având rolul de a veghea respectarea dreptului, jurisprudența C.J.U.E. nu reprezintă un izvor de drept european în sensul cunoscut de sistemul de drept *common law*, hotărârile judecătorești neavând efect *erga omnes*. Soluțiile date de Curtea de Justiție de la Luxemburg sunt obligatorii doar în ceea ce privește modul în care interpretează dispozițiile dreptului european, dar nu creează norme juridice noi.

Așadar, deși putem spune că dreptul european este un „case law”, trebuie recunoscut faptul că interpretarea și aplicarea conformă cu Tratatul a dreptului comunitar sunt posibile numai prin intermediul jurisprudenței C.J.U.E.²⁴ Tratatul prevăd pentru C.J.U.E., ca rol principal, „asigurarea respectării dreptului în interpretarea și aplicarea prezentului Tratat”.

²⁴ A. Fuerea, *Drept comunitar. Partea generală*, Ed. All Beck, București, 2003, p. 147.

În dreptul internațional public, **cutuma** ocupă un loc deosebit de important, fiind cel mai vechi izvor atât al dreptului internațional, cât și al dreptului în general²⁵.

Cutuma reprezintă o sursă nescrisă și poate fi definită ca fiind o practică general respectată și acceptată, devenind, astfel, obligatorie din punct de vedere legal. Prin prisma dreptului european, această practică adaugă sau modifică legislația primară sau secundară (derivată) a Uniunii Europene.

Dreptul european nu cuprinde cutume în sensul celor prezentate mai sus, cu referire la cutuma din dreptul internațional. Contrar dreptului internațional public, unde aceasta reprezintă o sursă fundamentală de drept, cutuma este cvasi-inexistentă în dreptul comunitar²⁶. Pot fi enumerate unele argumente pentru evidențierea obstacolelor considerabile care există în calea formării unor asemenea surse. În primul rând, este vorba despre existența unei proceduri speciale de amendare a tratatelor²⁷; aceasta nu exclude posibilitatea apariției unei cutume, însă stabilește anumite criterii foarte exigente pe care o astfel de practică trebuie să le îndeplinească pentru a fi aplicabilă. Este demn de menționat faptul că, la nivel comunitar, deocamdată, se află în proces de formare o singură cutumă: este vorba despre practica recurgerii din ce în ce mai des la acorduri informale între instituțiile UE.²⁸

Pe lângă aceste categorii de izvoare ale dreptului financiar și fiscal european identificate până aici, categorii comune cu întreg sistemul de drept european, în sfera izvoarelor dreptului financiar și fiscal european trebuie să menționăm și **convențiile internaționale privind evitarea dublei impuneri**.

Convențiile pentru evitarea dublei impuneri sunt convenții bilaterale încheiate între state cu privire la impozitul pe venitul persoanelor fizice și impozitul

²⁵ R. Miga-Beșteliu, *Drept internațional public*, Ed. All, București, 1999, p. 47.

²⁶ L. Cartou, J.L. Clergerie, A. Gruber, P. Rambaud, *L'Union Européenne*, Ed. Dalloz, 2000.

²⁷ Art. 48 T.U.E.

²⁸ A. Fuerea, *Drept comunitar european. Partea generală*, Ed. All Beck, București, 2004, p. 151.

pe veniturile persoanelor juridice. Aceste convenții includ definiții comune modalitatea de atribuire a veniturilor fiscale, aspecte privind schimbul de informații între administrațiile fiscale ale statelor semnatare, reglementări privind înființarea unor comisii bilaterale însărcinate cu examinarea și rezolvarea situațiilor apărute.

Capitolul III

Apariția și evoluția Uniunii Monetare Europene

III.1 Prevederi ale Tratatului asupra Uniunii Europene

Prin Tratatul asupra Uniunii Europene (1992) s-au pus bazele creării de către cele 12 state membre ale Comunității Europene pe o treapă superioară a procesului de integrare europeană. Referitor la importanța Tratatului de la Maastricht, Jacques Delors afirma „paralelismul indispensabil între economic, social și monetar, legătura irevocabilă în ultima fază dintre monede, gestiunea comună a numitor politici și abandonarea suveranității ce decurge din acestea – toate acestea vor fi realizate prin UE, ambiție economică profund politică și totodată embrionul clar al unei veritabile comunități de destin.”

De la 1 ianuarie 1993, în mod oficial, între cele 12 state membre ale Uniunii Europene nu mai există frontiere; toți cetățenii sunt egali în drepturi, au cetățenie europeană și beneficiază de drepturi depline în ceea ce privește circulația, stabilirea, votul, protecția diplomatică și consulară etc.

Uniunea monetară trebuie privită în strânsă legătură cu uniunea politică, euro va deveni forță conducătoare a integrării europene, chiar dacă dimensiunile politice ale acestei integrări nu au fost luate integral în considerare.

III. 2 Adoptarea Euro drept moneda unică europeană

Prin Tratatul de la Maastricht, s-a stabilit că Uniunea Economică și Monetară va fi creată în trei etape. Prima etapă, derulată până la 1 ianuarie 1994, considerată etapa de pregătire, presupunea:

- întărirea Uniunii Economice, prin măsuri de desăvârșire a Pieței Unice interne;
- dezvoltarea coordonării politicilor economice (fixarea unor orientări cantitative pe termen mediu în planul politicilor bugetare naționale, concertarea politicilor bugetare);
- extinderea la toate monedele țărilor comunitare a mecanismului Sistemului Monetar European și lărgirea rolului ECU;
- negocierea și aprobarea Tratatului Uniunii Europene.

În a doua etapă, între 1 ianuarie 1994 și 31 decembrie 1996, a fost înființat Institutul Monetar European (IME), care va deveni, ulterior, din 1998, Banca Centrală Europeană. IME a conturat în această perioadă viitoarea politică monetară unică.

În această fază, s-a folosit, pentru prima dată, noțiunea de *euro* și s-au luat măsuri pentru întărirea Pieței Unice Interne, a ajutoarelor structurale și a politicii de concurență, pentru lărgirea regulii majorității, în privința deciziilor de orientare a politicilor economice și a regulilor referitoare la amploarea deficitelor bugetare.

A treia etapă, prevăzută inițial pentru intervalul 1997-1999 a fost decalată cu doi ani. La 16 decembrie 1996, la Madrid, s-a decis ca al treilea stadiu al UEM să înceapă la 1 ianuarie 1999. Conform acordului prealabil, analizând lista țărilor care îndeplineau criteriile de convergență, Consiliul European urma să constate că 7 țări comunitare sunt pregătite să treacă la a treia etapă, începând cu 1 ianuarie 1997.

În a treia etapă, au fost fixate irevocabil paritățile între monedele țărilor care urmau să facă parte din uniunea monetară, iar BCE definește politica monetară comună.

Trecerea propriu-zisă de la ECU la EURO s-a realizat în baza Regulamentului nr. 1103 din 16 iunie 1997 prin care Consiliul Uniunii Europene a decis:

- de la data de 1 ianuarie 1999, toate referirile la moneda ECU din contracte și din alte instrumente juridice erau înlocuite cu referiri la EURO, utilizându-se raportul de 1:1 pentru conversie;
- continuitatea contractelor denominate în monedele naționale ale țărilor membre participante la EURO;
- trebuiau respectate regulile de rotunjire stabilite, la exprimarea prețurilor în noua monedă și era stabilit gradul de precizie folosit la determinarea raporturilor fixe de schimb (irevocabile) între monedele țărilor din viitoarea uniune monetară și euro, ce urmau să intre în vigoare la data de 1 ianuarie 1999, utilizându-se 6 cifre după virgulă.

Denumirea de Euro, la rândul ei, a constituit subiect de controverse. Au existat opinii conform cărora moneda unică ar fi trebuit să fie marca germană sau francul sau că ar fi utilă adăugarea prefixului euro în fața denumirilor deja consacrate pentru monedele statelor membre (euromărci, eurofranci etc.)²⁹ La Consiliul European de la Madrid din 15-16 decembrie 1995, s-a optat pentru numele de euro pentru moneda unică, iar la 15 iulie 1997, a fost luată decizia utilizării unui simbol codificat pentru euro, înregistrat la Organizația Internațională pentru Standardizare (EUR) și un simbol al monedei, caracterul € indicând stabilitatea monedei unice prin cele două linii paralele. Creatorii s-au inspirat din caracterul epsilon, Grecia fiind leagănul civilizației europene.

²⁹ Această soluție a fost respinsă deoarece s-ar fi putut crea confuzii între moneda unică și eurovalutele europene, denumite tot euromărci sau eurofranci. Mai mult, ar fi putut fi realizate ierarhizări de tipul euromarca este mai puternică decât eurofrancul și nu s-ar fi putut vorbi despre o monedă unică.

Conștient de faptul că apariția monedei unice europene joacă un rol în stabilirea încrederii publice, atât în aspectul politic, cât și cel economic al unei Europe unificate, Institutul Monetar European a organizat între februarie și septembrie 1996 un concurs oficial de design. Concurenților le-a fost interzisă utilizarea unor imagini care ar putea fi asociate cu o țară anume sau un popor (Turnul Eiffel, Turnul înclinat din Pisa, Beethoven, Bach sau Caravaggio etc.), de teama de a nu provoca rivalitate între națiuni.

Grafica bancnotelor euro este realizată de către Robert Kalina, de la imprimeria Băncii Centrale a Austriei și este strâns legată de moștenirea culturală europeană, fără să prezinte însă aspecte concrete, ci doar simboluri: desenele bancnotelor sunt inspirate din ani și stiluri în Europa, fiind reprezentative pentru toate statele Europei; ferestrele și porțile ce domină aversul fiecărei bancnote simbolizează spiritul european de deschidere și cooperare. Desenele nu reprezintă nici un monument real, existent. Cele 12 stele, desenate pe bancnote reprezintă dinamismul și armonia Europei contemporane. Reversul înfățișează poduri ilustrând aceleași perioade arhitecturale, constituindu-se într-o metaforă a apropierii dintre popoarele europene și dintre Europa și restul lumii. Podurile, plecând de la cele foarte vechi și ajungând la podurile suspendate sofisticate, caracteristice erei moderne, sugerează și ele comunicarea continuă între țările europene, dar și între toate popoarele lumii.

Fața comună a tuturor monedelor euro, indiferent de statul emitent, este desenată de Luc Luyckx de la Monetăria Regală Belgiană și reprezintă o hartă a Uniunii Europene, pe un fond de linii transversale la care sunt atașate stelele. Monedele de 1, 2 și 5 eurocenți pun accentul pe locul Europei în lume, în timp ce monedele de 10, 20 și 50 de eurocenți descriu Uniunea ca o grupare de națiuni individuale. Monedele de 1 și 2 euro sugerează Europa fără granițe. Pe fața

monedelor sunt reprezentate grafic simbolurile naționale asupra cărora a decis fiecare stat membru.

În februarie 1997, un Comitet Directorial numit Comitetul Monetar a înaintat o propunere finală cu privire la denominare și specificații tehnice ale monedelor EURO (diametru, greutate, culoare, compoziție etc.). S-a ținut cont de cerințele și necesitățile instituțiilor și societăților care vor accepta monedele EURO pentru plăți, mai ales în situația când plățile se fac prin sisteme și echipamente deja existente în funcțiune. Pentru recunoașterea monedelor EURO, a fost necesară includerea unor caracteristici unice.

S-a avut în vedere, de asemenea, luarea tuturor măsurilor de siguranță la confecționarea și structurarea monedelor EURO, pentru a se evita, într-o măsură ridicată, fraudă în confecționarea acestor monede.

Prin Directiva 94/27CE, Consiliul și Parlamentul Europei au stabilit ca prima serie de monede EURO să includă 8 denominații, variind între 1 cent și 2 EURO, cu anumite specificații tehnice.

Funcțiile EURO sunt:

1. unitate de cont;
2. mijloc legal de plată;
3. instrument de economisire.³⁰

Această monedă este o unitate de cont, deoarece permite cuantificarea valorii unui bun sau a unui serviciu pe baza monedelor și bancnotelor obișnuite. Trecerea de la o monedă națională la EURO nu va avea efecte asupra valorii efective a bunurilor sau serviciilor, datorită parităților fixe stabilite între acestea.³¹

A doua funcție este cea de mijloc legal de plată. Pentru bancnote, cecuri și ordine de plată, trecerea la EURO are loc în mod diferit. Astfel, monedele și

³⁰ *M.Șt. Minea*, Elemente de drept financiar internațional, Ed. Accent, Cluj-Napoca, 2001, p. 35.

³¹ *D.D. Șaguna*, Tratat de drept financiar și fiscal, Ed. All Beck, București, 2001, p. 470.

bancnotele statelor care au preluat EURO au fost preschimbate fizic în EURO după 1 ianuarie 2002, în timp ce transferurile bancare au putut fi efectuate în EURO înainte de această dată.

Ultima funcție a monedei EURO este cea de instrument de economisire, fie sub forma monetarului fizic, fie sub forma depozitului bancar sau a altor instrumente (obligațiuni, acțiuni). Caracteristicile acestor instrumente sunt similare celor în moneda națională, doar că titlurile publice au fost emise după 1 ianuarie 1999, numai în moneda euro. Moneda unică europeană va deveni moneda de bază în care vor fi deținute rezervele valutare internaționale și, totodată, moneda în care se va derula cea mai mare parte a împrumuturilor internaționale.³²

EURO a devenit moneda preferată pentru denominarea împrumuturilor internaționale și pentru rezervele valutare internaționale. Această evoluție a fost, de altfel, anticipată statistic în rapoartele FMI, prin evidențierea scăderii rolului dolarului și creșterea ponderii EURO, dar și a yenului japonez în rezervele internaționale.

Regulamentul nr. 1103/1997 al Consiliului Uniunii Europene prevede reguli precise cu privire la introducerea EURO și anume:

- începând cu 1 ianuarie 1999, toate referirile la moneda ECU din contracte și alte instrumente juridice au fost înlocuite cu referiri la EURO, utilizându-se raportul de conversie de 1:1;
- contractele în derulare la momentul 1 ianuarie 1999, și-au continuat valabilitatea doar prin denominarea monedei naționale și înlocuirea cu EURO pentru toate țările care au preluat EURO;
- gradul de precizie la determinarea rapoartelor fixe de schimb la 1 ianuarie 1999 a fost de 6 cifre;

³² *M.Șt. Minea*, Elemente de drept financiar internațional, Ed. Accent, Cluj-Napoca, 2001, p. 35.

- perioada de tranziție a fost 1 ianuarie 1999 – 31 decembrie 2001, iar în această perioadă, monedele naționale ale țărilor membre sunt unități subdivizionare temporare ale EURO.

Reglementările au vizat expres contractele în derulare în timpul și după perioada de tranziție către EURO. S-a prevăzut că introducerea monedei EURO nu are ca efect modificarea termenilor unui instrument juridic ori de a elibera părțile de obligativitatea execuției acestuia. Nu se naște prin această operațiune dreptul vreunei părți de a modifica un asemenea instrument juridic sau de a decide unilateral să denunțe contractul.

Principiul continuității contractelor se aplică, în mod egal, tuturor contractelor: comerciale, de muncă, de împrumuturi, operațiuni valutare etc. Continuitatea contractelor se extinde și asupra ratelor dobânzilor, atât cele fixe, cât și cele variabile. Art. 3 din Reglementarea CE nr. 3320/1994 arată că introducerea EURO nu are ca efect modificarea termenilor contractelor, ea nemodificând nivelul dobânzii nominale plătită de către debitor. Schimbarea nivelului dobânzii nu poate fi afectată de schimbarea monedei, cu atât mai puțin termenii contractului nu pot fi schimbați de înlocuirea monedei inițiale.

Se observă din această analiză că Regulamentul 1103/97 utilizează sensul larg al noțiunii de drept internațional privat desemnată cu denumirea *lex contractus*.³³ În locul sensului restrâns, obișnuit al noțiunii, respectiv sensul de lege aplicabilă unei singure tranzacții, desemnarea de către statele membre ale eurozonei a unei monede unice are semnificația mai largă a termenului, aplicându-se o singură bază normativă pentru toate contractele încheiate ulterior adoptării Euro, dar și contractelor aflate deja în derulare.

³³ *J.-V. Loius*, The New Monetary Law of the European Union, în volumul „International Monetary Law. Issues for the New Millennium”, Oxford University Press, 2000, p. 154.

III.3 EURO, moneda unică europeană

Colaborarea guvernelor din eurozonă, armonizarea politicilor monetare și a politicii de securitate sunt elemente care sprijină nemijlocit succesul EURO. Conceptul unei Europe unite ca un singur bloc economic și politic pare a fi astăzi mai actual ca întotdeauna. Europa reprezintă casa mai multor oameni (consumatori, investitori și plătitori de impozite) uniți printr-o singură monedă, prin comparație cu ceea ce reprezintă Statele Unite sau Japonia.³⁴

Cele 19 state participante la zona euro (care utilizează drept monedă unică euro) sunt Austria, Belgia, Cipru, Estonia, Finlanda, Franța, Germania, Grecia, Italia, Irlanda, Luxemburg, Letonia (2014), Lituania (2015), Malta, Olanda, Portugalia, Slovenia, Slovacia și Spania.

Extinderea către est a eurozonei este un fenomen așteptat ca firesc în urma extinderii UE la 28 (27) de membri. Statele nou integrate în uniune au demarat procesele de reformare structurală care vizează diminuarea deficitelor bugetare și fiscale, creșterea economică, creșterea nivelului de trai, rezolvarea problemelor sociale, reducerea gradului de infracționalitate, diminuarea sau îndepărtarea fenomenului corupției etc., însă un termen pentru finalizarea pregătirilor în vederea preluării EURO de către aceste state nu poate fi estimat.

Avantajele economice fundamentale ale EURO (eliminarea riscului legat de rata de schimb, reducerea costurilor tranzacțiilor, sporirea transparenței prețurilor și adâncirea piețelor financiare) rezultă, în mod inevitabil, din înlocuirea cu o singură monedă a monedelor statelor membre.

³⁴ D.D. Șaguna, *Drept financiar și fiscal*, Ed. All Beck, București, 2003, p. 572.

Riscul legat de rata de schimb este potențial neplăcut pentru orice consumator, producător sau investitor care astăzi ia o decizie economică și implică o plată sau furnizarea unui serviciu sau unui bun la o dată ulterioară. Deși tehnicile de acoperire există cu certitudine, ele nu constituie o soluție suficientă pentru această problemă. Firmele își acoperă, în mod constant, riscul prin intermediul piețelor valutare cu livrare la termen în străinătate, pe care cumpără dreptul de a schimba în viitor devizele externe la țara care este valabilă astăzi.³⁵

În ceea ce privește **costurile tranzacțiilor**, industria turismului oferă doar un exemplu modest al economiilor pe care le aduce euro pentru costurile tranzacțiilor. Domeniul economic al zonei euro includea zeci de mii de tranzacții dintr-o deviză în alta, în fiecare zi. Este dificil să se estimeze cât de mari vor fi, în cele din urmă, economiile realizate în euro în ceea ce privește costurile tranzacțiilor doar pentru Europa, un continent în care comerțul internațional are o importanță vitală, însă indiscutabil economiile sunt astăzi, după cca 20 ani de utilizare a monedei unice, substanțiale.

De asemenea, moneda unică face **prețurile transparente** datorită faptului că diferențele de preț sunt evidente pentru orice categorie de bunuri și servicii. De asemenea, salariile din țări diferite vor tinde să se uniformizeze, îmbunătățind competiția dintre angajatori pe piața relațiilor de muncă, în folosul direct al salariaților.

În plus, EURO mai oferă și o serie de **avantaje economice indirecte**. Aceste beneficii țin de modificările mai profunde în comportamentul piețelor financiare și al companiilor și, prin urmare, sunt mai controversate. Avantajele economice indirecte sunt stabilitatea macroeconomică, ratele reduse ale dobânzilor, reforma structurală, statutul de monedă de rezervă și creșterea economică.

³⁵ Ch.N. Chabot, Euro-moneda europeană, Ed. Teora, București, 2000, p. 37.

Stabilitatea macroeconomică generată de EURO este, probabil, cel mai important obiectiv urmărit de statele recent integrate în uniune. În același timp, există și printre statele care participă de mai mult timp la Uniunea Economică și Monetară argumente care țin de stabilitatea macroeconomică generată de euro. De exemplu, italienii consideră inflația scăzută unul dintre avantajele semnificative ale utilizării monedei unice.

EURO introduce un **nou regim cu inflație redusă**, deziderat garantat prin activitatea desfășurată de cea mai independentă bancă centrală din lume: Banca Centrală Europeană. Deși nivelul foarte ridicat al autonomiei BCE aduce puține avantaje pentru țările deja recunoscute pentru inflația lor foarte scăzută (Germania, Austria, Belgia, Olanda), există numeroase alte avantaje și pentru viitorul economic al acestor state.

În aceeași măsură în care EURO reduce inflația, exercită și o presiune în sensul **diminuării ratelor dobânzilor**. Acest beneficiu este important tot pentru statele care au înregistrat rezultate scăzute în lupta împotriva inflației (Italia, Spania, Portugalia). EURO aduce rate mai mici ale inflației și prin reducerea ratei de risc pentru schimbul valutar. Dobânda suplimentară încasată în trecut drept primă de risc pentru schimbul valutar este astăzi eliminată. Ratele dobânzilor pe termen lung sunt astfel reduse cu 2% sau chiar mai mult, funcție de plafoanele practicate de bănci.

Unii experți argumentează că euro încurajează **reforma structurală** atât de necesară în Europa. Statele care doresc să adopte euro trebuie să-și ajusteze economiile, îndeplinind criteriile de convergență și, mai apoi, să respecte prevederile Pactului de stabilitate și de creștere. Aceste măsuri au condus la mari reduceri bugetare și au obținut o creștere economică susținută. Reducerea bugetară în țări precum Portugalia a condus la reduceri drastice ale ratelor dobânzilor, deoarece piețele financiare și-au schimbat părerea despre guvern, anterior apreciat incapabil să gestioneze corespunzător politica financiară. Acest lucru a declanșat o creștere

economică prelungită, care continuă și astăzi. Din acest motiv, guvernul SUA a sprijinit cu putere efectul Euro asupra reformelor structurale din Europa, deoarece modernizarea economiilor acestor state a avut efecte benefice la nivel global.

Liderii Uniunii Europene au anticipat **statutul de monedă de rezervă** pe care l-a dobândit euro. Numai monedele foarte lichide, stabile și care sunt acceptate ca modalitate de plată într-o largă arie economică au potențialul de a deveni monede importante în care să se plaseze rezervele.

Monedele în care se plasează rezervele sunt foarte solicitate și, prin urmare, beneficiază de pe urma acestei lichidități ridicate și a costurilor extrem de reduse ale tranzacțiilor de pe piețele externe de schimb. Acest rol a aparținut în secolul trecut exclusiv dolarului american. Cererea enormă de dolari din lumea întreagă a făcut ca guvernul SUA să poată finanța deficitele comerciale, împrumutând foarte ieftin de peste hotare. Liderii Uniunii Europene au fost foarte deschiși, exprimându-și timp de decenii invidia față de acest „privilegiu exorbitant” și sperând să obțină beneficii în mod similar.³⁶

Statutul de monedă în care se plasează rezervele mai prezintă avantajul că, spre exemplu în situația SUA, economisește miliarde de dolari prin costurile directe de conversie, deoarece dolarul este acceptat ca modalitate de plată în întreaga lume.

Un alt efect pozitiv al utilizării monedei unice este **creșterea economică**, ca efect al costurilor reduse ale tranzacțiilor și riscul mai mic legat de rata de schimb, împreună cu transparența prețurilor. Companiile multinaționale realizează acum economii care nu au fost posibile anterior în mediile de afaceri europene. Zona euro profită de pe urma costurilor medii mai mici, de pe urma productivității mai ridicate și a competitivității îmbunătățite, factori inerenti unei piețe interne atât de vaste. Acest lucru este cu atât mai firesc, cu cât Banca Centrală Europeană aduce prețuri stabile și rate mai mici ale dobânzilor.

³⁶ D.D. Șaguna, *Drept financiar și fiscal*, Ed. All Beck, București, 2003, p. 580.

Rezultatul tuturor acestor factori este creșterea economică ridicată pentru economiile statelor europene, euro configurând o uniune economică, politică și socială bine definită, în care scopul prioritar urmărit de membri este acela de a construi un viitor comun și prosper, în conformitate cu respectarea integrității mediului natural, conservarea valorilor tradiționale și a trecutului istoric, implementarea valorilor moderne, în spiritul globalizării mondoeconomice și a beneficiilor ce decurg din acest proces.

De la 1.01.1999, bursele mari din zona euro și-au cotate instrumentele financiare, inclusiv cele emise anterior, în euro. Fondurile de investiții din Austria investesc acum în titluri emise de guvernul italian exprimate în euro, fără a mai exista impactul psihologic și economic al conversiilor devizelor și cotelor prețurilor externe. Băncile germane oferă un singur produs financiar, împrumuturi în euro, pentru companiile de pe teritoriul întregii Uniuni Europene.³⁷

Avantajele indiscutabile ale monedei europene sunt, întrucâtva, umbrite de riscurile și incertitudinile monedei unice. Cei care și-au manifestat pe baza unor analize judicioase neîncrederea în viitorul monedei unice (euroscepticii) au pornit de la argumente care țin de costurile inerente tranziției, costurile ocazionale, șocurile economice și posibilitatea apariției unor discordii la nivel politic.

Pentru unii doctrinari, euro pare a fi un nou pretext pentru centralizarea puterii, a diferențelor de putere la nivel comunitar, ceea ce ar conduce la alterarea suveranității naționale a statelor membre, cu toate consecințele care decurg de aici. **Pierderea suveranității** a creat un șoc psihologic asupra populației din țările UE.³⁸ Baterea monedei proprii unei națiuni reprezintă unul dintre atributele esențiale ale suveranității statelor independente, prevăzut în constituție, iar renunțarea de

³⁷ Ch.N. Chabot, Euro-moneda europeană, Ed. Teora, București, 2000, p. 39.

³⁸ T. Mardale, Implicațiile adoptării euro de către România asupra activității bancare, Ed. Sitech, Craiova, 2005, p. 20.

bunăvoie la un asemenea atribut de către un grup de state atât de numeros, unele dintre ele foarte puternice, este un eveniment inedit în istorie.³⁹

Deși euro promite avantaje economice substanțiale, el aduce, de asemenea, multe costuri. **Costurile inerente tranziției** se referă atât la sumele cheltuite pentru modificarea formularelor, listelor de prețuri, etichete, documente tipizate de birou, acte bancare, baze de date, programe software, case de marcat, automate bancare și chiar contoare computerizate bancare. Numai producerea bancnotelor și monedelor noi a angajat prețuri de miliarde de dolari, prețul total al tranziției fiind de peste 1% din PIB-ul eurozonei. Firma de consultanță KPMG a estimat că, finalmente, costul total al tranziției se va ridica la aproximativ 50 de miliarde de dolari.⁴⁰

Crearea monedei unice a determinat și dispariția unor locuri de muncă, deoarece băncile au pierdut până la 50% din veniturile lor realizate din devize și 60% din veniturile lor din comerțul legat de arbitrajul obligațiunilor. Birourile de schimb valutar au fost dezavantajate în Uniunea Europeană, pierzând aproximativ 1,9 miliarde de dolari, adică două treimi din afacerea lor.

Șocurile economice se referă la schimbări neașteptate în mediul macroeconomic al unei țări sau al unei regiuni care distrug balanța producției, consumului, investițiilor, cheltuielilor guvernamentale și comerțului. Cel mai amenințător tip de șoc economic pentru zona monedei unice este cunoscut ca un șoc asimetric, numit astfel deoarece aceste șocuri afectează țările în mod diferit.

Totuși, construcția europeană a rezistat la numeroase momente de criză, iar stadiul actual al integrării și dezvoltării europene este rezultatul efortului concertat al statelor membre. În acest condiții, considerăm oportun să ne exprimăm convingerea că în fața unui șoc asimetric real și nu ipotetic, statele membre vor avea maturitatea pentru a aplica soluțiile pentru contracararea efectelor negative asupra statului

³⁹ Ibidem, p. 25.

⁴⁰ Ch.N. Chabot, op. cit., p. 43.

afectat. Cum probabil că migrarea forței de muncă nu va avea niciodată promptitudinea și amploarea din SUA, singurul mecanism de ajustare economică împotriva șocurilor asimetrice rămâne transferul de resurse financiare.

Constituirea în bugetul unional al unor fonduri, în vederea contracarării șocurilor asimetrice ni se pare o soluție care ar putea face posibilă contracararea șocurilor asimetrice în timp real, mai înainte ca efectul să fie devastator pentru economia unui stat sau a unei regiuni.

Mai există un al doilea risc politic major pentru uniunea monetară, în afară de cel presupus de șocurile economice. Integrarea politică europeană nefiind desăvârșită, lipsește un guvern federal european unificat și puternic, ceea ce determină două amenințări semnificative:

- guvernele statelor membre pot deveni risipitoare din punct de vedere financiar, punând în pericol viabilitatea unei monede unice (vezi exemplul recent al Greciei);
- tensiunile politice grave ar putea submina cooperarea economică (vezi exemplul UK/Brexit).

UE duce lipsa unui sistem internațional eficient de transfer fiscal. Deși Germania de vest plătește miliarde de euro statelor din estul Germaniei prin faimoasa „taxă de solidaritate” iar nordul bogat al Italiei sponsorizează indirect sudul mai sărac, între națiunile din zona euro survin doar transferuri fiscale foarte mici.⁴¹

În mod cert, trecerea la moneda unică implică un anumit grad în care suveranitatea statului este pierdută, cedată în favoarea unor organisme decizionale comunitare.⁴² Cu toate acestea, avantajele deja dovedite de utilizarea monedei unice pentru întreaga zonă euro confirmă creșterea economică generală și dovedesc justiția celor care au susținut proiectul monetar european.

⁴¹ Ibidem, p. 48.

⁴² G. Jacoud, *Le système monétaire et financier européen. La monnaie dans la zone Euro*, Nathan, Paris, 2003, p. 68.

III.4 Sistemul european al băncilor centrale

Art. 109F din Tratatul instituind Uniunea Europeană prevede înființarea unui Institut Monetar European (IME), ca o măsură pentru realizarea celei de-a doua etape a Uniunii Economice și Monetare. IME a fost un pilon de bază al integrării monetare europene și este precursorul Sistemului European al Băncilor Centrale.

Sistemul bancar european presupune o organizare a instituțiilor de credit pe trei niveluri:

- un nivel superior, la care regăsim Banca Centrală Europeană;
- un nivel intermediar, care include Sistemul European al Băncilor Centrale;
- un nivel inferior, care include toate instituțiile de creditare care oferă servicii persoanelor fizice și juridice.

Aquis-ul comunitar în domeniu bancar a afectat, în egală măsură, toate cele trei niveluri prezentate, țările membre fiind nevoite să își ajusteze cadrul reglementativ al instituțiilor de credit care sunt înființate și desfășoară activitate pe teritoriul lor, să schimbe reglementările cu privire la băncile naționale, dacă existau neconcordanțe față de prevederile europene și să accepte poziția privilegiată și absolut independentă a Băncii Centrale Europene.

Apariția Băncii Centrale Europene și Sistemului European al Băncilor Centrale la data de 1 iunie 1998 a reprezentat transpunerea în practică a două inovații normative, nu atât prin modul de înființare a acestor organisme, cât mai ales prin sarcinile și competențele atribuite lor.⁴³

⁴³ R. Smits, *Central Bank Independence and Accountability in the Light of EMU*, în volumul „International Monetary Law. Issues for the New Millennium”, Oxford University Press, 2000, p. 245.

Sistemul European al Băncilor Centrale (SEBC) și Banca Centrală Europeană (BCE) au fost constituite în baza art. 4A din Tratatul instituind Comunitatea Europeană. Aceste instituții își îndeplinesc sarcinile și își desfășoară activitățile, în conformitate cu dispozițiile Tratatului și ale statutului lor, cuprins în Protocolul 3 al Tratatului Uniunii Europene.⁴⁴

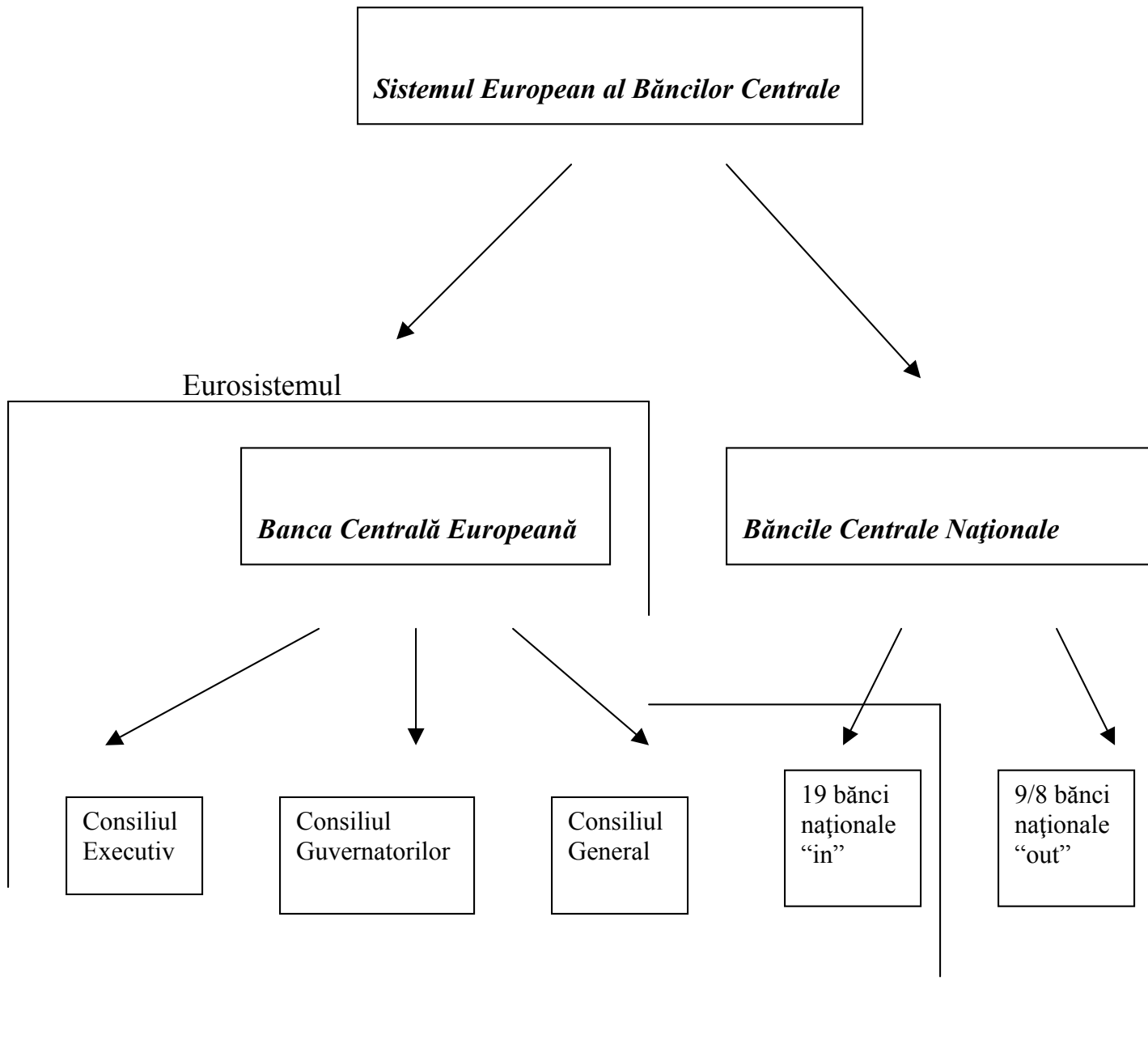
SEBC are drept obiectiv principal menținerea stabilității prețurilor, conform art. 105, paragraful 1 din Tratatul Comunității Europene. SEBC sprijină politicile economice generale din uniune, pentru a contribui la realizarea obiectivelor comunității prevăzute în art. 2 din tratat: dezvoltarea armonioasă și echilibrată a activităților economice, o creștere durabilă și echilibrată a activităților economice, o creștere durabilă și neinflaționistă care să respecte mediul, un grad înalt de convergență a performanțelor economice.

Cu privire la funcționarea SEBC, ne reține atenția art. 107 din Tratatul CE, completat cu prevederile Protocolului 3 al Tratatului UE, conform cărora nici o bancă centrală națională și nici un membru al organelor de decizie nu pot solicita sau accepta instrucțiuni din partea instituțiilor sau organismelor comunitare, a guvernelor statelor membre sau a oricăror alte organisme.

Instituțiile și organele comunitare, precum și guvernele statelor membre se angajează să respecte acest principiu și să nu încerce să-i influențeze pe membrii organelor de decizie ale BCE sau ale băncilor centrale naționale în îndeplinirea sarcinilor lor. Această regulă conferă un grad mare de independență SEBC, lucru imperativ necesar pentru îndeplinirea sarcinilor propuse.

SEBC este format din BCE și din băncile centrale naționale ale statelor membre ale Uniunii Europene. SEBC nu are personalitate juridică proprie și nici organe de conducere proprii, fiind guvernat de organele de conducere și decizie ale BCE.

⁴⁴ www.ecb.int, www.eurlex.eu



Structura Sistemului European al Băncilor Centrale

Sistemul European al Băncilor Centrale (SEBC) are drept principale atribuții:⁴⁵

⁴⁵ O. Stoica, Integrare financiar-monetară europeană, Curs Jean Monnet, Ed. Junimea, Iași, 2003, p. 78.

- definirea și implementarea politicii monetare unice în zona euro;
- conducerea operațiunilor pe piață valutară;
- deținerea și gestionarea rezervelor valutare oficiale ale țărilor participante;
- promovarea unui sistem de plăți operațional;
- emisiunea monetară în zona euro;
- colaborarea cu băncile centrale în supravegherea prudențială bancară;
- funcții consultative (în relația cu instituțiile europene);
- colectarea de informații statistice în domeniu, prin colaborarea cu băncile centrale la nivelul fiecărui stat membru.

Totodată, Sistemul European al Băncilor Centrale are obligația de a sprijini implementarea politicilor economice generale ale UE, în măsura în care aceasta nu contravine obiectivului principal trasat, adică asigurarea stabilității prețurilor.⁴⁶

Banca Centrală Europeană (BCE) are personalitate juridică în virtutea art. 16, paragraful 106 din Tratatul CE și se bucură în fiecare dintre statele membre de capacitatea juridică cea mai largă, recunoscută persoanelor juridice de legislația națională. În virtutea acestui fapt, BCE poate să dobândească și să înstrăineze bunuri mobile și imobile și să stea în justiție.

BCE veghează ca sarcinile încredințate SEBC să fie îndeplinite prin propriile sale activități. BCE și-a început activitatea în mod oficial în iunie 1998, înlocuind Institutul Monetar European.

⁴⁶ R. Smits, *Central Bank Independence and Accountability in the Light of EMU*, în volumul „International Monetary Law. Issues for the New Millennium”, Oxford University Press, 2000, p. 250.

Capitalul BCE, operațional de la data constituirii băncii, se ridică la 5 miliarde euro și poate fi majorat prin decizia Consiliului guvernatorilor, cu majoritatea calificată conform prevederilor art. 10.3. Băncile Centrale Naționale (BCN) sunt singurele autorizate să subscrie și să dețină capital al BCE. Subscrierea capitalului se realizează conform grilei de repartiție stabilită în art. 29, iar părțile băncilor centrale nu pot fi cedate, gajate sau puse sub sechestru.

Contribuția fiecărei bănci centrale naționale este stabilită proporțional cu partea sa din capitalul subscris la BCE. BCE este pe deplin îndreptățită să dețină și să gestioneze rezervele care îi sunt transferate și să le utilizeze în scopurile stabilite prin statut.

Fiecare bancă centrală națională deține o creanță asupra BCE, corespunzătoare contribuției sale, iar BCE poate pretinde băncilor centrale rezerve valutare suplimentare, în conformitate cu cota subscrisă, și peste limita celor 50 de miliarde de euro.

Sediul BCE este la Frankfurt, într-o clădire modernă (Eurotower) construită în mod special pentru a găzdui această instituție.⁴⁷

Analizând normele de drept care au pus bazele funcționării acestei instituții, putem constata cu ușurință că cel mai important dintre atributele conferite Băncii Centrale Europene prin statutul de înființare este **independența** acesteia. Principiul independenței⁴⁸ presupune că banca are autonomie absolută asupra luării deciziilor și asupra implementării politicilor care îi revin prin actele constitutive.

În literatura de specialitate, a fost analizată independența BCE din mai multe puncte de vedere⁴⁹. Astfel, putem concluziona că:

⁴⁷ www.ecb.int

⁴⁸ Art. 108 (fostul art. 107) din tratatul CE și art. 7 din Statutul SEBC.

⁴⁹ R. Smits, *Central Bank Independence and Accountability in the Light of EMU*, în volumul „International Monetary Law. Issues for the New Millennium”, Oxford University Press, 2000, p. 255-258.

- din punct de vedere **instituțional**, BCE are personalitate juridică distinctă de personalitatea oricăror alte entități juridice, prin comparație cu instituțiile UE care nu au o personalitate distinctă de personalitatea uniunii;
- din punct de vedere al **personalului** care funcționează în organele de decizie și conducere ale BCE, prevederile normative constitutive ale BCE garantează independența absolută a celor care lucrează la BCE față de guvernele statelor a căror cetățenie o au;
- din punct de vedere **funcțional**, BCE are posibilitatea de a lua decizii în mod independent de orice altă instituție sau organism politic, unic la nivel european sau specific unuia dintre statele membre;
- din punct de vedere **financiar**, patrimoniul BCE este autonom față de bugetul UE; BCE și SEBC poate avea propriile venituri din activitățile pe care le poate desfășura, potrivit statutului; aceste venituri se gestionează autonom.

În același timp, au fost exprimate și puncte de vedere critice la independența oferită BCE și funcționarilor acesteia.

Se afirmă că ne putem îndoi că niște funcționari independenți au o cunoaștere și o conștiință mai ascuțită a interesului general decât guvernele, dacă este adevărat că ei pot scăpa mai ușor solicitărilor grupurilor de presiune, ei pot la fel de bine să se înșele sau să aibă o viziune eronată asupra funcționării economiei. Astfel, ajustarea politicii economice devine eficientă în măsura în care independența acestor funcționari este legată, pe termen lung, de mandatul lor.

De asemenea, conform teoriei birocrăției, este permis să gândim că bancherii la nivel central pot să privilegieze obiective personale, să își mențină

bunăstarea fizică, să își dezvolte prestigiul și chiar venitul, obiective care nu sunt neapărat în acord cu obiectivele statului și ale cetățenilor.⁵⁰

Cele trei organe de decizie și conducere ale BCE sunt Consiliul executiv, Consiliul guvernatorilor și Consiliul general.

Consiliul executiv poartă și denumirea de Consiliul director, Comitet director sau Directorat – Executive Board – și este alcătuit, conform art. 11 din Statutul BCE, din șase membri. Membrii Consiliului Executiv sunt numiți de Consiliul European, la recomandarea Consiliului Uniunii Europene, după consultarea Parlamentului European și a Consiliului Guvernatorilor BCE.

Mandatul tuturor membrilor este de opt ani, nereînnoibil, măsură luată pentru asigurarea independenței Băncii Centrale Europene. La numirea primilor membri, cu excepția președintelui, s-a adoptat un sistem de numire pe perioade diferite: vicepreședintele a fost numit pe patru ani și ceilalți membri au un mandat între cinci și opt ani. Reînnoirea parțială treptată a fost gândită pentru a asigura atât continuitatea, cât și independența Consiliului Executiv în acțiune.

Membrii Consiliului Executiv trebuie să fie cetățeni ai uniunii, rezidenți ai țărilor membre participante la zona euro, să aibă autoritate și experiență profesională în domeniul monetar-bancar recunoscut. Pe parcursul mandatului, sunt incompatibili cu orice altă profesie sau meserie, remunerată sau nu, cu excepția cazului în care obțin o derogare specială din partea Consiliului Guvernatorilor. Aceștia nu reprezintă țările din care provin, ci trebuie să aibă în vedere interesele BCE și să acționeze exclusiv pentru îndeplinirea funcțiilor și misiunilor sale.

Întrucât deciziile se iau în cadrul Consiliului Executiv prin vot, pe baza majorității simple a voturilor și fiecare membru are un vot, în cazul egalității de voturi, votul președintelui are rol hotărâtor. Pentru validarea deciziilor este necesară

⁵⁰ Ph. Rollet, Patru întrebări despre euro, Ed. Mirton, Timișoara, 2002, p. 10.

existența unui cvorum de prezență de 2/3 din membri (adică minimum 4 membri ai Consiliului Executiv trebuie să fie prezenți la deliberări).

Consiliul Guvernatorilor este alcătuit, conform art. 101 din Statutul SEBC și al BCE, din membrii Consiliului Executiv și din cei 16 guvernatori ai băncilor centrale din zona euro. Este organul suprem de decizie al SEBC și al BCE.

Conform prevederilor art. 10 din statut, reuniunile consiliului sunt secrete, dar membrii consiliului pot decide să facă public rezultatul deliberărilor (art. 10.4). Caracterul confidențial al întrunirilor a dat naștere la acuzații privind transparența redusă în acțiunile BCE, dar este motivată de independența absolută a membrilor BCE și ai Consiliului, în luarea deciziilor.

Consiliul se întrunește de regula de doua ori pe luna, la sediul BCE din Frankfurt, iar deciziile sale sunt anticipate, de obicei, de piețele financiare globale. De regulă, întâlnirile Consiliului Guvernatorilor au loc la fiecare 2 sau 3 săptămâni și se face apel chiar mai des de atât la teleconferințe.

Membrii Consiliului Guvernatorilor trebuie să acționeze independent și nu ca membri ai țărilor din care provin, în scopul atingerii obiectivelor BCE stabilite prin statut. Întrucât consiliul este un organ colegial, a fost adoptat principiul o persoană/un vot și nu o ponderare a drepturilor la vot, așa cum se întâmplă, de exemplu, în cadrul Fondului Monetar Internațional sau al Băncii Mondiale, în funcție de importanța țării pe care persoana care își exprimă votul o reprezintă.

În perspectiva extinderii UE, BCE a trebuit să formuleze propuneri cu privire la funcționarea SEBC. Astfel, a fost propus principiul rotației voturilor în Consiliul Guvernatorilor, din momentul în care numărul membrilor eurozonei va fi mai mare de 15, cu posibilitatea ca aplicarea deciziei să fie amânată până în momentul în care numărul guvernatorilor va fi mai mare de 18. Acest sistem se aplica începând de la 01.01.2015; în funcție de dimensiunea PIB și a activității

bancare (bilanțul agregat al instituțiilor financiare), fiecare țară să fie repartizată într-o categorie, urmând să împartă voturile cu alte țări, astfel:

1. până numărul țărilor din zona euro nu va depăși 21, vor exista două grupuri de țări, primul grup format din cinci guvernatori care vor împărți patru voturi, iar al doilea grup indiferent de numărul guvernatorilor (maxim 16) vor împărți 11 voturi;
2. din momentul în care vor fi 22 de guvernatori sau mai mulți, vor exista trei grupuri: în primul grup, vor fi, în continuare, cinci guvernatori care vor împărți patru voturi, în al doilea grup vor fi 8 voturi, iar în cel de-al treilea, vor fi împărțite trei voturi.

Eșecul înregistrat în procesul adoptării constituției europene a determinat o reacție generală de precauție în ceea ce privește orice modificare a procesului decizional și a mecanismelor instituționale deja verificate prin activitatea trecută. Extinderea Uniunii impune însă adoptarea unor măsuri care să ușureze derularea activităților specifice fiecărei instituții, inclusiv, într-o uniune cu 28/27 de membri.

Al treilea organ de decizie al BCE îl formează **Consiliul General**, alcătuit conform art. 45.2 din statut, din președintele BCE și vicepreședintele BCE, guvernatorii băncilor centrale naționale ale statelor membre ale Uniunii Europene (toate cele 27). În momentul în care toate țările vor fi adoptat EURO drept monedă unică, funcționarea Consiliului General nu se va mai justifica, el confundându-se, în acel moment, cu actualul Consiliul al Guvernatorilor.

Băncile centrale naționale ale statelor în afara eurozonei au un rol marginal în procesul decizional legat de politica monetară, atribuțiile Consiliului General fiind mai mult consultative. Acest consiliu se întrunește tot la sediul BCE din Frankfurt, însă o dată la trei luni.

Organizarea extrem de descentralizată a fost uneori criticată în literatura de specialitate, apreciindu-se că BCE este mai descentralizată decât Bundesbank sau

decât Federal Reserve System al SUA. Structura federală a BCE și SEBC este mai bine conturată prin raportarea activității și organizării Consiliului Guvernatorilor față de organisme similare din Germania și SUA. Astfel, Consiliul Executiv reprezintă componenta federală, iar Consiliul Guvernatorilor reprezintă componenta națională.

Activitatea Consiliului guvernatorilor se desfășoară cu respectarea principiului separației atribuțiilor de politica monetară – atribuții de supraveghere; în acest sens, întâlnirile consiliului au loc în baza unei ordini de zi care include în ședințe separate aspectele legate de politica monetară față de cele în legătură cu exercitiul atribuțiilor de supraveghere/monitorizare.

După criza financiară cea mai recentă, la nivelul BCE au fost organizate organisme de reprezentare și conducere noi, cu rol principal în supravegherea activității bancare.

Comitetul de supraveghere se întâlnește de două ori pe lună pentru a discuta, previziona și îndeplini atribuțiile de supraveghere ale BCE. Comitetul de supraveghere elaborează propunerile de decizii ale Consiliului Guvernatorilor .

Comitetul de supraveghere este compus din:

- presedinte (numit pentru un mandat care nu poate fi reînnoit de 5 ani),
- vice-presedinte (ales dintre membrii Consiliului executiv al BCE)
- 4 reprezentanți ai BCE,
- reprezentanți ai autorităților de supraveghere naționale din statele care sunt în eurozonă

Comitetul de conducere sprijină activitățile Consiliului de supraveghere și pregătește întrunirile acestuia

Este compus din: președintele și vice-președintele Comitetului de supraveghere, un reprezentant al BCE și cinci reprezentanți ai autorităților naționale

de supraveghere, desemnati de Comitetul de supraveghere organizat la nivelul BCE pentru o perioada de un an, pe principiul rotatiei care sa asigure o reprezentare corecta a tuturor statelor din eurozona.

Capitolul IV

Notiuni generale privind reglementarea Bugetului Uniunii Europene

IV.1 Noțiunea și importanța conceptului de buget al UE

Funcționarea comunităților europene și a Uniunii Europene, ca subiect distinct de drept în planul dreptului internațional trebuie să răspundă exigențelor legale create pentru existența unei persoane juridice, condiția esențială fiind existența unui patrimoniu, a unui capital care să sprijine acțiunile uniunii. Acest patrimoniu, distinct de patrimoniul individual al membrilor Uniunii Europene, comportă o analiză amănunțită cu privire la cele două dimensiuni ale sale, activ și pasiv. Reflectarea cea mai fidelă a modului de constituire, gestionare, administrare și valorificare a capitalurilor europene o reprezintă bugetul.

Bugetul general al UE este actul care prevede și autorizează pentru fiecare exercițiu ansamblul încasărilor și plăților estimate necesare pentru funcționarea Uniunii Europene. Într-o altă opinie⁵¹, bugetul Uniunii Europene este acel act prin care se autorizează anual finanțarea ansamblului de activități și de intervenții comunitare, resursele necesare, prioritățile și obiectivele stabilite.

Evoluția sa de-a lungul timpului reflectă transformarea succesivă a construcției europene. În anul 1970, bugetul comunității a fost de 3,6 miliarde de scuzi (19 scuzi/locuitor/an) și era constituit exclusiv din cheltuielile agricole, destinate realizării politicilor agricole comune. În anul 2000 bugetul UE a atins 93

⁵¹ F. Dumitru, *Construcția europeană*, Ed. Bibliotheca, Târgoviște, 2004, p. 50.

de miliarde de euro (250 euro/locuitor/an), ceea ce a permis orientarea întregii palete de politici ale UE (cheltuieli agricole, dar și ajutoare pentru dezvoltarea regiunilor, cheltuieli de cercetare, de educație, de formare și cooperarea internațională cu restul statelor etc.).

Mecanismele bugetare definite prin Tratatul de la Paris (1951) și Roma (1957) au fost modificate de mai multe ori. Începând cu anii 1970, puterile Parlamentului European în materie bugetară au crescut în mod progresiv. Procedura bugetară a făcut obiectul unei reforme profunde în 1988, în vederea atingerii următoarelor obiective:

- furnizarea către UE a resurselor care să îi permită asigurarea funcționării sale cu un plafon total al resurselor proprii exprimat în fiecare an ca procent din venitul național brut comunitar;
- garantarea disciplinei bugetare (creșterea controlată a plăților) și ameliorarea procedurii instaurând un echilibru interinstituțional între Parlamentul European, Consiliul UE și Comisia Europeană;
- asigurarea unui mecanism al Fondurilor structurale eficiente.⁵²

Elementele de bază ale contribuțiilor și cheltuielilor UE au fost stabilite în 1970, înainte de aderarea Marii Britanii. Când Marea Britanie a aderat, în 1973, s-a aflat în situația în care finanța un procent disproporționat al UE, primind mai puțin. Situația agriculturii din Regatul Unit a fost cauza acestei disproporții. Sectorul agricol deținea un procent relativ mic în economia Marii Britanii, în comparație cu celelalte state membre, astfel încât această țară a primit puține fonduri din cheltuielile UE pentru acest sector (3/4 din bugetul UE). Marea Britanie importa o

⁵² P. Brezeanu, *Finanțe europene*, Ed. C.H. Beck, București 2007, p. 156.

mare parte din alimentele sale din alte țări care nu erau membre. Având în vedere că taxele pentru importurile din terțe țări mergeau în UE, Marea Britanie s-a aflat în situația de a fi un mare contribuitor net la buget.⁵³

După mai mulți ani de dispute și plângeri din partea Marii Britanii, liderii UE au decis în cadrul întâlnirii din 1984 de la Fontainebleau să-i returneze 2/3 din contribuția netă. Nuanțele mai „aprînse” ale discuțiilor care au avut acest deznodământ au fost păstrate în gazetele momentului.⁵⁴

Începând din 1988 s-au definit „perspective financiare care fixează un plafon și compoziția plăților pentru o perioadă plurianuală”: pachetul Delors I (1988 - 1992), pachetul Delors II (1993 - 1999)⁵⁵. Rezultatele pozitive ale acestui demers de raționalizare a bugetului au determinat instituțiile să semneze un nou acord în 1999 pentru perioada 2000 – 2006 (Agenda 2000) și un altul pe 17 decembrie 2005 pentru perioada 2007-2013. Diversele capitole de cheltuieli includ începând cu acest moment un plafon maxim care trebuie respectat de către toate instituțiile.⁵⁶

Pentru a se ține seama de cerințele de simplificare legislativă și administrativă, precum și în vederea asigurării unei rigori accentuate în gestiunea finanțelor europene, s-a conturat ideea reformulării regulamentului financiar din 1977. Tratatul asupra Uniunii europene a adus modificări importante asupra regulilor bugetare, dar nu fundamentale.⁵⁷ Astfel, art. 268 reafirmă principiul înscrierii obligatorii a tuturor cheltuielilor și veniturilor în buget, principiul anualității și principiul echilibrului bugetar, respectând textul mai vechi. În completare, tratatul prevede că toate cheltuielile administrative în legătură cu

⁵³ R. Baldwin, *Ch. Wyplosz*, Economia integrării europene, Ed. economică, București, 2006, p. 82.

⁵⁴ Conform unui articol publicat de Herald Tribune în data de 8 octombrie 1998 sub semnătura lui Barrz Jones, fostul prim-ministru britanic, doamna de fier Thatcher, a trântit poșeta de masă și a strigat la ceilalți lideri: «Îmi vreau banii înapoi!».

⁵⁵ Consiliul European de la Edinburgh, octombrie 1993.

⁵⁶ D. Varela, *Guvernarea Uniunii Europene*, Institutul european, București, 2008, p. 73.

⁵⁷ J. Rideau, *Droit institutionnel de l'Union et les communautés europeennes*, Paris 1999, p. 642.

politica externă și de securitate dar și pentru justiție și afaceri interne vor trebui prevăzute în bugetul general al UE.

Dispozițiile din tratate în materie bugetară se completează cu o serie de prevederi incluse în actele interinstituționale, acte care au ca principal obiectiv limitarea riscurilor unor conflicte bugetare între Comisie, Consiliu și Parlamentul european. Au fost adoptate în acest scop:

- Declarația comună din 30 iunie 1982, care a adus precizări importante în ceea ce privește procedura bugetară, definind și clasificând cheltuielile obligatorii și cheltuielile facultative. Această distincție are mare importanță deoarece, așa cum vom analiza în secțiunile următoare, delimitează împărțirea competențelor cu privire la stabilirea cheltuielilor între Consiliu și Parlament;
- Acordul interinstituțional din 29 octombrie 1994 privind disciplina bugetară și ameliorarea procedurii bugetare, care a reînnoit și înlocuit Acordul încheiat la 29 iunie 1988 de către Consiliu, Comisie și Parlament. Acest acord a vizat planificarea și gestiunea cheltuielilor pentru intervalul 1993-1999;
- Declarația comună din 6 martie 1995 privind inserarea dispozițiilor financiare în acte legislative;
- Acordul interinstituțional din 6 mai 1999 privind disciplina bugetară și ameliorarea procedurii bugetare; acest act normativ nu aduce modificări de substanță, dar prezintă avantajul prezentării într-un text unic a tuturor principiilor și regulilor fixate prin alte texte normative;

- Convenția privind viitorul Europei⁵⁸ a propus o modificare a procedurii bugetare care elimina diferența artificială dintre cheltuielile obligatorii și cele neobligatorii.

De fapt, procedura lasă ultimul cuvânt în seama Parlamentului, așa cum se întâmpla până atunci cu cheltuielile neobligatorii, chiar dacă prin noua procedură Parlamentul avea nevoie de o majoritate de trei cincimi. În lipsa acestei majorități, versiunea Consiliului prelua. Poate din acest motiv, împreună cu necesitatea de a simplifica procedurile de luare a deciziilor, Conferința Interguvernamentală a optat pentru modificarea anteproiectului Convenției, creând astfel o nouă procedură bugetară care se aseamănă în mare măsură cu procedura legislativă de codecizie, în care ambii legislatori europeni trebuie să aprobe rezultatul final. Acest proiect este cel care a conturat procedura bugetară la nivelul Uniunii. Regulamentul (UE, Euratom) nr. 966/2012 al Parlamentului European și al Consiliului din 25 octombrie 2012 privind normele financiare aplicabile bugetului general al Uniunii a abrogat Regulamentul (CE, Euratom) nr. 1605/2002 al Consiliului și a fost publicat în Jurnalul Oficial L 298 din 26.10.2012.

Regulamentul financiar a fost revizuit în 2012 pentru ca UE să își modernizeze procedurile financiare și pentru a putea contribui mai bine la atingerea obiectivelor Europa 2020. În mare, modificările vizează trei aspecte:

- simplificare: reducerea birocrăției, accelerarea procedurilor și mutarea accentului dinspre documentație spre performanță;
- responsabilitate: asigurarea unei și mai bune gestiuni financiare și a protejării intereselor financiare ale UE;
- inovare: introducerea unor mecanisme financiare care vor permite mobilizarea unor fonduri terțe în completarea fondurilor UE.

⁵⁸ Consiliului European de la Laeken din 15 decembrie 2001.

Regulamentul financiar in vigoare este structurat pe 3 parti si include 214 articole. Îmbunătățirile principale aduse cadrului normativ bugetar la nivelul UE privesc:

- operativitatea si simplificarea procedurilor (neobligativitatea deschiderii unor conturi bancare separate, urgentarea plăților către beneficiari in 30, 60 sau 90 de zile, în funcție de complexitatea predărilor, utilizarea sumelor forfetare și a ratelor forfetare, pentru sumele mai mici; reducerea documentației de completat)
- responsabilitate sporită a statelor membre, în special în domeniul politicii regionale (autoritățile naționale vor trebui să semneze și să prezinte declarații anuale care să certifice faptul că fondurile UE au fost utilizate în mod adecvat).
- consolidarea controlului (mecanismele de corecție financiară; Comisia va publica decizii de impunere a unor penalități pentru utilizarea incorectă a fondurilor UE).
- flexibilitate (diferite instrumente financiare - credite, capital propriu sau garanții - pentru multiplicarea impactului financiar al fondurilor UE; noi posibilități privind parteneriatele de tip public-privat PPP).
- reunirea resurselor.

UE va putea crea fonduri fiduciare la nivelul UE, reunind resursele proprii cu cele ale statelor membre și ale altor donatori, pentru a putea coordona și oferi în condiții mai bune asistența externă și pentru a spori vizibilitatea acesteia.

Într-un *sens general*, prin **bugetul UE** se înțelege actul care prevede și autorizează în fiecare an veniturile și cheltuielile bugetare. Dreptul bugetar comunitar cuprinde ansamblul regulilor privind întocmirea proiectului de buget, aprobarea bugetului, executarea acestuia și controlul execuției bugetare.

La baza acestor reguli stau de fapt principii bugetare inspirate din dreptul bugetar intern.

IV.2 Principiile bugetare la nivelul bugetului central al UE

Conform titlului II, partea I din regulament, art. 6, întocmirea și execuția bugetului respectă principiile unității, exactității bugetare, anualității, echilibrului, unității de cont, universalității, specificității, bunei gestiuni financiare și al transparenței, în conformitate cu prevederile exprese ale regulamentului financiar.

Principiile unității și exactității bugetare (în reglementarea anterioară principiul unității și al adevărului bugetar)

Conform art. 7 din regulamentul financiar, bugetul cuprinde:

(a) veniturile și cheltuielile Uniunii, inclusiv cheltuielile administrative care revin instituțiilor în temeiul dispozițiilor TUE referitoare la politica externă și de securitate comună și cheltuielile operaționale generate de punerea în aplicare a dispozițiilor respective, atunci când acestea sunt efectuate de la buget;

(b) veniturile și cheltuielile Comunității Europene a Energiei Atomice.

De asemenea, în buget se înscriu garanțiile pentru operațiunile de împrumut și de creditare efectuate de Uniune, inclusiv în cadrul Mecanismului european de stabilitate financiară și al Mecanismului de asistență financiară pentru balanțele de plăți ale statelor membre.

Articolul 8 din regulament reglementează norme speciale care reglementează principiile unității și exactității bugetare, respectiv:

- (1) nu se colectează venituri și nu se efectuează cheltuieli decât dacă sunt înregistrate într-o linie bugetară.
- (2) nu se poate angaja sau autoriza nicio cheltuială peste creditele autorizate.
- (3) nici un credit nu poate fi înregistrat în buget decât dacă se referă la un articol de cheltuieli considerat necesar.
- (4) dobânzile generate de plățile de prefinanțare efectuate de la buget nu sunt datorate Uniunii, cu excepția cazului în care se prevede altfel în acordurile de delegare, cu excepția contractelor încheiate cu țări terțe sau cu organisme desemnate
- (5) dobânzile respective se reutilizează în favoarea acțiunii corespunzătoare, sunt deduse din cererile de plată în conformitate cu articolul 23 alineatul (1) primul paragraf litera (c) sau se recuperează.

Comisia este împuternicită să adopte acte delegate prin care se stabilesc norme detaliate privind contabilizarea dobânzii rezultate din prefinanțare.

Principiul anualității

Acest principiu este consacrat de art. 9 din Regulament, care cuprinde următoarea reglementare: „creditele înregistrate în buget se autorizează pentru un exercițiu financiar care începe la 1 ianuarie și se încheie la data de 31 decembrie”, formulare care se regăsește identic inserată în regulamentul financiar anterior.

Principiul anualității semnifică atașarea operațiunilor bugetare de un exercițiu anual, pentru a facilita controlul activității desfășurate de executivul european.

Principiul anualității se referă la faptul că veniturile și cheltuielile bugetare trebuie aprobate pentru perioada exercițiului bugetar (care corespunde anului calendaristic, cu unele excepții reglementate expres). Pe parcursul exercițiului bugetar, de regulă până în luna iulie, pot interveni o serie de legi bugetare

rectificative. De asemenea, Consiliul European a stabilit că previziunile bugetare pentru fiecare exercițiu bugetar trebuie de fapt să se încadreze în anumite previziuni plurianuale, respectiv trebuie să acopere o perioadă de trei exerciții bugetare (conform intervenției Comisiei europene).

Art. 10 din Regulamentul financiar reglementează tipurile de credite, respectiv credite diferențiate, formate din credite de angajament și credite de plată, și credite nediferențiate. Creditele de angajament acoperă costurile totale ale angajamentelor juridice asumate în cursul exercițiului financiar. Creditele de plată acoperă plăți efectuate pentru onorarea angajamentelor juridice asumate în cursul exercițiului financiar sau al exercițiilor financiare anterioare.

Veniturile unui exercițiu financiar se introduc în conturile exercițiului financiar pe baza sumelor încasate în cursul exercițiului financiar respectiv. Cu toate acestea, resursele proprii ale lunii ianuarie a următorului exercițiu financiar pot fi plătite în avans, în temeiul Regulamentului (CE, Euratom) nr. 1150/2000 al Consiliului din 22 mai 2000 privind punerea în aplicare a Deciziei 2007/436/CE, Euratom referitoare la sistemul resurselor proprii ale Comunităților Europene.

Creditele autorizate pentru un exercițiu financiar sunt utilizate numai pentru acoperirea cheltuielilor angajate și plătite în exercițiul financiar în cauză și pentru acoperirea sumelor datorate pentru angajamente din exercițiile financiare anterioare. Comisia este împuternicită să adopte acte delegate în ceea ce privește stabilirea normelor detaliate privind creditele aferente exercițiului financiar. Angajamentele se înregistrează în contabilitate pe baza angajamentelor juridice asumate până la data de 31 decembrie. Plățile se înregistrează în contabilitatea unui exercițiu financiar pe baza plăților efectuate de contabil până la data de 31 decembrie a exercițiului financiar în cauză.

Derogări de la principiul anualității sunt vizate prin sistemul de reportare al creditelor. Dacă regula anualității ar fi strict respectată, toate alocările neutilizate în

cursul unui exercițiu bugetar ar trebui anulate. Totuși, este deseori nevoie de acțiuni care se derulează dincolo de limita unui an calendaristic.

Creditele înregistrate în buget pot fi angajate cu efect de la data de 1 ianuarie, de îndată ce bugetul a fost adoptat definitiv. Creditele care nu au fost utilizate până la sfârșitul exercițiului financiar pentru care au fost înregistrate se anulează. Totuși, acestea pot fi reportate, dar numai pentru exercițiul financiar următor, printr-o decizie adoptată de instituția în cauză până la data de 15 februarie, sau pot fi reportate în mod automat.

Crizele bugetare care s-au succedat în cursul anilor '80 ai secolului trecut au impus realizarea unui mecanism care să garanteze disciplina bugetară pe termen mai lung decât un an calendaristic. Încă din anul 1988, bugetul anual al uniunii era stabilit în respectul cadrului financiar pe termen lung („perspective financiare”) care definește maximul anual de cheltuieli.⁵⁹

Perspectiva financiară nu este numai un exercițiu de programare indicativă, reperatele agreate de statele membre devind obligatorii pe perioada în curs. Până în prezent au fost elaborate mai multe perspective financiare, astfel: perspectiva financiară 1988-1992 (Pachetul Delors I), perspectiva financiară 1993-1999 (Pachetul Delors II), perspectiva financiară 2000-2006, perspectiva financiară 2007-2013.

În anul 1999, în cadrul negocierilor realizate de Agenda 2000 au fost adoptate și prioritățile viitoare ale uniunii, perspectivele financiare pentru 7 ani, acoperind perioada 2000-2006, 2007-2013, 2014-2020. Acest cadru a stabilit marile orientări bugetare pe mai mulți ani, de către Parlamentul european, ceea ce a ușurat adoptarea anuală a bugetului, care are nevoie și de acordul Consiliului european, ambele fiind considerate „autoritățile bugetare” ale UE. Pe de altă parte, instaurarea unei plafonări plurianuale ajută la controlul evoluției cheltuielilor UE. În literatura

⁵⁹ F. Dumitru, *Construcția europeană*, Ed. Bibliotheca, Târgoviște, 2004, p. 50.

de specialitate se apreciază că, de când se aprobă previziuni financiare pe mai mulți ani, interesul politic al procesului bugetar anual a scăzut.⁶⁰

Deși există categorii de priorități stabilite la nivel multianual, bugetul european nu este un buget pe mai mulți ani, atât timp cât procedura bugetară anuală continuă să fie obligatorie, pentru fixarea strictă a nivelului de cheltuieli și fixarea lor pe capitole. În cazul unor cheltuieli noi neprevăzute, perspectiva financiară poate fi ajustată, cu toate că nu se poate depăși limita stabilită prin bugetul multianual.

Norme aplicabile în cazul adoptării cu întârziere a bugetului sunt incluse în procedura de la articolul 315 primul paragraf din TFUE (regimul doisprezecimilor provizorii). Astfel, se pot asuma angajamente pe capitole până la maximum o pătrime din creditele totale autorizate în capitolul relevant pentru exercițiul financiar anterior, plus o doisprezecime pentru fiecare lună scursă și nu se poate depăși limita creditelor prevăzute în proiectul de buget.

Plățile se pot efectua lunar pe capitole până la cel mult o doisprezecime din creditele autorizate în capitolul relevant pentru exercițiul financiar anterior. Cu toate acestea, suma nu trebuie să depășească o doisprezecime din creditele prevăzute în același capitol din proiectul de buget.

În cazul în care continuitatea acțiunii Uniunii și nevoile de gestiune necesită acest lucru, Consiliul, hotărând cu majoritate calificată la propunerea Comisiei, poate autoriza cheltuieli care depășesc o doisprezecime provizorie, dar care nu depășesc suma totală a patru doisprezecimi provizorii, cu excepția unor cazuri justificate corespunzător, atât pentru angajamente, cât și pentru plăți, în plus față de cele puse în mod automat la dispoziție. Fără întârziere, Consiliul transmite Parlamentului European decizia de autorizare, care intră în vigoare la treizeci de zile de la data adoptării, cu excepția cazului în care Parlamentul European:

⁶⁰ D. Varela, *Guvernarea Uniunii Europene*, Institutul european, București, 2008, p. 74.

(a) hotărând cu majoritatea membrilor care îl compun, decide să reducă aceste cheltuieli în termenul respectiv, caz în care Comisia prezintă o nouă propunere;

(b) informează Consiliul și Comisia că nu dorește să reducă respectivele cheltuieli, caz în care decizia intră în vigoare înainte de expirarea celor treizeci de zile.

Doisprezecimile suplimentare se autorizează integral și nu sunt divizibile.

Principiul echilibrului

Articolul 17 din Regulamentul financiar prevede că veniturile și creditele de plată sunt echilibrate iar Uniunea și organismele sale nu pot realiza împrumuturi în cadrul bugetului.

Principiul echilibrului bugetar presupune realizarea unei echivalențe (egalități) relative între nivelul veniturilor și cel al cheltuielilor bugetare. Ca o consecință a acestui principiu, proiectul bugetului UE trebuie supus aprobării într-o variantă perfect echilibrată. În cazul unui deficit bugetar, este interzisă echilibrarea bugetului prin intermediul împrumuturilor. În cazul în care se înregistrează excedent bugetar, acesta trebuie inclus în bugetul exercițiului bugetar următor.

În practică, bugetul general al UE respectă un echilibru strict la nivelul autorizării cheltuielilor, dar veniturile pot fi superioare sau inferioare cheltuielilor la nivelul execuției bugetare. Bugetul este, prin definiție, un plan previzionar, atât pentru încasări cât și pentru plăți. Este așadar destul de probabil ca executarea să se abată de la previziune, două situații fiind posibile:

- soldul este pozitiv (excedent bugetar) este situația cea mai întâlnită în ceea ce privește bugetul UE. Excedentul este înscris ca o încasare în contul exercițiului următor și reduce în mod corespunzător apelul la resursele furnizate de statele membre;

- soldul este negativ (deficit bugetar). În această situație mai degrabă excepțională, se va înscrie o plată în contul bugetului pentru anul următor.

Economiștii au identificat un mecanism ce constă în finanțarea plăților noi, anticipând economiile care vor fi realizate în cursul execuției financiar în derulare. Este vorba despre o rezervă negativă: o sumă negativă este înscrisă în buget și va trebui să fie acoperită în cursul exercițiului prin viramente care provin din capitole care se dovedesc excedentare.⁶¹

Principiul unității de cont

De la 1 ianuarie 1999, bugetul european se întocmește în euro. Articolul 19 din Regulamentul financiar stabilește că bugetul se întocmește și se execută în euro, iar conturile se prezintă în euro.

Utilizarea euro este reglementată ca principiu absolut, adică pentru stabilirea bugetului, reeditarea conturilor precum și pentru executarea bugetului. Numai două excepții sunt admise pentru nevoi de trezorerie considerate justificate contabil și pentru regii în avans (a căror regularizare bugetară este efectuată în euro). În aceste situații expres și limitativ reglementate, ordonatorul de credite responsabil este autorizat să efectueze operațiuni în moneda națională, în conformitate cu normele din regulamentul de aplicare. Comisia este împuternicită să adopte acte în ceea ce privește stabilirea normelor detaliate privind conversia dintre euro și alte monede.

Principiul universalității

Ca și în dreptul financiar intern, principiul universalității bugetare semnifică faptul că veniturile determinate nu sunt atribuite pentru susținerea unor

⁶¹ P. Brezeanu, op. cit., p. 157.

cheltuieli determinate (regula neatribuirii veniturilor și cheltuielilor) și că nu există constrângeri între venituri și cheltuieli. Toate veniturile și cheltuielile se înregistrează integral fără a fi compensate între ele.

Principiul universalității bugetare la nivelul dreptului financiar european, reglementat în art. 20 și următoarele din Regulamentul financiar, semnifică faptul că încasările bugetului servesc la finanțarea fără diferențe a tuturor plăților. Acest principiu implică două reguli caracteristice ale dreptului bugetar: neafectarea și necontractarea.

Presupune regula potrivit căreia toate veniturile se cuprind într-o masă comună asupra căreia să se poată imputa cheltuielile. De aici decurg două reguli deosebit de importante:

- regula neafectării veniturilor, potrivit căreia veniturile proprii servesc finanțării nediscriminatorii a tuturor cheltuielilor cuprinse în buget;
- regula interdicției contractării veniturilor și a cheltuielilor, adică interdicția de a stabili venituri și cheltuieli în afara bugetului.

Principiul universalității bugetare, deși nu rezultă direct din tratate, semnifică faptul că încasările bugetului servesc la finanțarea fără diferențe a tuturor plăților. Acest principiu implică două reguli caracteristice ale dreptului bugetar: neafectarea și necontractarea.

Neafectarea dispune că încasările bugetare nu trebuie să fie destinate unor plăți precise. Totuși, excepții de la regulă sunt tolerate, de exemplu pentru contribuțiile statelor membre la unele fonduri de cercetare.

Regula de necontractare dispune că nu putem avea contractare între încasări și plăți. Numai excepțiile de ordin tehnic care permit amânarea procedurii

sunt admise, cum ar fi decalajul dintre momentul contractării creditelor și momentul încasării plăților.

Cu titlu de excepții expres prevăzute în Regulamentul financiar, articolul 21 stabilește categorii de veniturile alocate externe și veniturile alocate interne care se utilizează pentru finanțarea unor cheltuieli specifice, cum ar fi

(a) contribuțiile financiare din partea statelor membre la anumite programe de cercetare în temeiul Regulamentului (CE, Euratom) nr. 1150/2000;

(b) contribuțiile financiare din partea statelor membre și a țărilor terțe, inclusiv, în ambele cazuri, din partea agențiilor publice ale acestora, a entităților sau a persoanelor fizice pentru anumite proiecte sau programe de asistență externă finanțate de Uniune și gestionate de Comisie în numele acestora;

(c) dobânzile pentru depozite și amenzile prevăzute în Regulamentul (CE) nr. 1467/97 al Consiliului din 7 iulie 1997 privind accelerarea și clarificarea aplicării procedurii de deficit excesiv (13);

Venituri alocate interne, cum ar fi:

(a) veniturile provenite de la părți terțe pentru livrări de bunuri, prestări de servicii sau efectuarea de lucrări la cererea acestora;

(b) veniturile din vânzarea de vehicule, echipamente, instalații, materiale și aparatură științifică și tehnică, înlocuite sau casate după amortizarea completă a valorii contabile a acestora;

(c) veniturile obținute din rambursarea sumelor plătite în mod necuvenit;

(d) veniturile obținute din dobânzile aferente plăților de prefinanțare, în conformitate cu articolul 8 alineatul (4);

(e) încasările din livrări de bunuri, prestări de servicii sau efectuarea de lucrări pentru alte departamente din cadrul unei instituții, instituții sau organisme, inclusiv indemnizațiile de delegație plătite în numele altor instituții sau organisme și rambursate de acestea;

Totodata, Comisia poate accepta orice donație în favoarea Uniunii, precum fundații, subvenții, cadouri și moșteniri. Acceptarea unei donații în valoare de cel puțin 50 000 EUR, care implică o taxă financiară, inclusiv costuri de monitorizare care depășesc 10 % din valoarea donației acordate, este supusă spre aprobare Parlamentului European și Consiliului.

Principiul specificității (Principiul specialității, în reglementarea anterioara)

Articolul 24 din Regulament prevede că toate creditele se alocă, integral, unor destinații specifice, pe titluri și capitole, iar capitolele sunt subîmpărțite în articole și rubrici. Fiecare cheltuială trebuie să aibă o destinație determinată și să fie afectată unui scop specific, cu intenția de a evita orice confuzie între diferitele cheltuieli între momentul autorizării și cel al executării. Nici o încasare, nici o plată nu poate fi afectată altfel decât prin imputarea la un articol al bugetului. De asemenea, încasările trebuie să fie în mod precis identificate. Orice virament important trebuie să primească autorizarea autorității bugetare în funcție de regulile prevăzute de reglementarea financiară.

Prezentarea strictă și centralizată a alocărilor de fonduri nu ar oferi garanția operativității în procedura execuției bugetului. În acest scop sunt reglementate transferul alocărilor de fonduri.

Articolul 25 reglementează transferuri de credite efectuate de alte instituții decât Comisia, în cadrul propriei secțiuni de buget:

- (a) de la un titlu la altul, în limita a 10 % din creditele exercițiului financiar indicat în linia din care se efectuează transferul;
- (b) de la un capitol la altul și de la un articol la altul, nelimitat.

Cu trei săptămâni înainte de efectuarea oricărui transfer, instituția informează Parlamentul European și Consiliul cu privire la intențiile sale în acest sens. În cadrul propriei secțiuni din buget, Comisia poate efectua în mod autonom:

- transferuri de credite în cadrul fiecărui capitol;
- pentru cheltuielile de personal și cheltuielile administrative care sunt comune mai multor titluri, transferuri de credite de la un titlu la altul în limita a 10 % din creditele exercițiului indicat la linia de la care se efectuează transferul și în limita a 30 % din creditele pentru exercițiul indicat la linia către care se efectuează transferul;
- pentru cheltuielile operaționale, transferuri de credite între capitolele aceluiași titlu în limita a 10 % din creditele exercițiului financiar respectiv înscrise în linia din care se face transferul.

Principiul bunei gestiuni financiare

Acest principiu este reglementat în Capitolul 7 din Partea I a Regulamentului financiar, și include principiile economiei, eficienței și eficacității.

Principiul economiei prevede ca resursele utilizate de instituție pentru desfășurarea activităților sale să fie puse la dispoziție în timp util, în cantitatea și la calitatea adecvate și la cel mai bun preț.

Principiul eficienței privește raportul optim între resursele utilizate și rezultatele obținute.

Principiul eficacității privește îndeplinirea obiectivelor specifice stabilite și obținerea rezultatelor scontate.

Orice modificare adusă unei propuneri sau inițiative prezentate autorității legislative, care poate avea implicații considerabile asupra bugetului, inclusiv schimbarea numărului de posturi, trebuie să fie însoțită de o fișă financiară întocmită de instituția care propune modificarea. În cursul procedurii bugetare, Comisia

furnizează informațiile necesare pentru o comparație între evoluția nevoilor de credite și estimările inițiale făcute în fișa financiară, ținând seama de progresele înregistrate în cadrul deliberărilor privind propunerea sau inițiativa prezentată autorității legislative. Pentru a reduce riscurile de fraudă și nereguli, fișa financiară prezintă informații privind sistemul de control intern instituit, o estimare a costurilor și beneficiilor controalelor presupuse de asemenea sistem și o evaluare a nivelului preconizat al riscului de eroare, precum și măsurile existente sau planificate de prevenire a fraudei și de protecție împotriva acesteia.

Art. 32 reglementează controlul intern al execuției bugetare, definit drept un proces aplicabil la toate nivelurile gestiunii și menit să asigure în mod rezonabil realizarea următoarelor obiective:

- (a) eficacitatea, eficiența și economia operațiunilor;
- (b) fiabilitatea informațiilor;
- (c) protecția activelor și a informațiilor;
- (d) prevenirea, depistarea, corectarea și monitorizarea fraudelor/neregulilor;
- (e) buna gestionare a riscurilor legate de legalitatea și regularitatea tranzacțiilor aferente, avându-se în vedere caracterul multianual al programelor, precum și natura plăților respective.

Principiul transparenței

Regulamentul financiar recunoaște în mod oficial acest principiu pentru întreg exercițiul bugetar, așa cum se afirmă expres în cuprinsul art. 34 și următoarele. Transparența este asigurată prin instituirea obligațiilor de publicare, în forma finală în care a fost adoptat, în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene. Bugetul se publică în termen de trei luni de la data la care este declarat adoptat definitiv.

Președintele Parlamentului European dispune publicarea bugetului și a bugetelor rectificative, astfel cum au fost adoptate definitiv, în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene. Conturile anuale consolidate și raportul privind gestiunea bugetară și financiară întocmite de fiecare instituție se publică în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene.

Informațiile referitoare la operațiunile de împrumut și de credit contractate de Uniune în beneficiul unor terțe părți se includ într-o anexă la buget. Comisia pune la dispoziție, într-un mod corespunzător și la timp, informațiile referitoare la beneficiari, precum și la natura și scopul măsurii finanțate de la buget, atunci când bugetul este executat direct, precum și informațiile referitoare la destinatari furnizate de entitățile, persoanele și statele membre cărora le sunt încredințate sarcini de execuție bugetară în temeiul altor metode de execuție.

Informațiile respective sunt puse la dispoziție cu respectarea întocmai a cerințelor de confidențialitate și securitate, în special protecția datelor cu caracter personal. Atunci când sunt vizate persoane fizice, informațiile publicate se limitează la numele și localitatea destinatarului, suma acordată și scopul contractului. Publicarea datelor respective se bazează pe criterii relevante, cum ar fi periodicitatea contractului, tipul sau importanța acestuia. Criteriile de publicare și nivelul detaliilor publicate țin seama de particularitățile sectorului și de fiecare metodă de execuție.

Bibliografie obligatorie

Șaguna, Dan Drosu, Mihaela Tofan - Drept financiar și fiscal european, Editura CH Beck, București, 2010

TFUE, Regulamentul financiar, Tratatul fiscal