
ADVANCE PAYMENT. LEGAL REGIME

Rada Postolache, Assoc. Prof., PhD, "Valahia" University of Târgoviște

Abstract: The performance of budget expenses is integrated to the budgetary system and composes, together with the performance of public incomes, the content of a distinct stage of it, known as budgetary execution. The actual performance of budget expenses involves a restrictive complex procedure, which is also divided into several stages and subject to a diversity of norms, both economic and legal. Yet, in order to facilitate the execution of public expenses as they were programmed and the accomplishment of public requirements, the Romanian lawmaker has provided for the possibility of the advance payment out of public funds of some amounts of money assigned to the latter. Regulated as a possibility, the advance payment out of public funds must abide by the restrictive requirements clearly instituted by the Romanian Government No. 264/2003, which delimits the actions and categories of expenses, by establishing criteria, procedures and limits for performing them. On the basis of incident regulations, legal doctrine and practice in the field, the elements mentioned above will constitute the object of our analysis within the present study, aiming to delineate the legal regime and a holistic view upon the advance payment of the expenses out of public funds.

Keywords: budgetary process, budgetary expenses, budgetary commitment, budgetary credit, justifying documents.

1. Repere introductive privind cheltuielile bugetare

Finanțele publice au în structura lor mai multe componente care au apărut și au evoluat cu asemănări și deosebiri firești de la un stat la altul, precum și în decursul timpului, condiționat de evoluția trebuințelor publice și de posibilitățile de realizare a veniturilor publice oferite de dezvoltarea economiilor naționale. De-a lungul timpului, în structura finanțelor publice s-au menținut cele două componente de bază – cheltuielile și veniturile publice, ele cunoscând cea mai bogată evoluție.

Cheltuielile publice sunt efectuate pentru satisfacerea intereselor publice, în raport de funcțiile și sarcinile pe care statul și le-a asumat. Ele au un caracter programat, parcurgând traseul anevoios al procesului bugetar, supus Legii nr. 500/2002 privind finanțele publice¹ și Legii nr. 273/2006 privind finanțele publice locale².

Potrivit dispozițiilor financiare comune, cheltuielile bugetare parcurg, în procesul execuției, două etape: a) *administrativă*, incluzând angajarea, lichidarea și ordonanțarea cheltuielilor bugetare, cunoscute și ca „etape ale procesului de decizie”³, de competența

¹ M.Of., partea I, nr. 597 din 13 august 2002.

² M.Of., partea I, nr. 618 din 18 iulie 2006.

³ În acest sens, I. Lazăr, *Dreptul finanțelor publice. Drept bugetar*, vol. I, Ed. Universul Juridic, București, 2013, p. 159.

ordonatorului de credite sau a persoanei împuternicite de acesta⁴; b) *contabilă* sau de plată a cheltuielilor bugetare – de stingere propriu-zisă a obligației juridice asumate pe seama fondurilor publice, de competența conducătorului compartimentului financiar contabil⁵.

Plata constituie etapa care finalizează execuția cheltuielilor bugetare, instituția publică fiind eliberată de obligațiile sale față de terții-creditori. Aparent simplă, plata cheltuielilor comportă un regim specific, în care fiecare sumă plătită, fiecare operațiune căreia aceasta îi este alocată, trebuie justificată economic și juridic. Legea specială permite și plata în avans a cheltuielilor publice, însă, în spiritul prudenței, limitează unele operațiuni, instituind, totodată, veritabile garanții cu privire la realizarea operațiunilor în contul cărora au fost avansate sumele de bani.

Aceste aspecte vor fi analizate de noi, având ca obiectiv determinarea specificității regimului juridic al plății în avans, prin comparație cu regimul juridic financiar comun al acesteia, utilizând ca principal instrument de lucru legea specială și dispozițiile comune alocate finanțelor publice.

2. Noțiunea și reglementarea legală a plății în avans

Noțiunea plății în avans. Regula o constituie parcurgerea, în execuția cheltuielilor bugetare, a următoarelor etape: angajarea, lichidarea, ordonanțarea și plata acestora. Practica bugetară relevă însă o diversitate de situații care se abat de la regulă, printre care și plata anticipată sau în avans a cheltuielilor bugetare, analizată în continuare.

Plății în avans nu i s-a alocat o definiție normativă, dispozițiile existente vizând cerințele acesteia. Având ca reper dispozițiile alocate, definim plata în avans ca etapa/operațiunea realizată în cadrul execuției bugetare prin care o instituție publică, în accepțiunea legii financiare, achită anticipat sau în avans o parte a obligațiilor față de terți săi creditori, în una sau mai multe tranșe, în limitele angajamentelor legale încheiate.

Plata în avans conferă creditorului acesteia (executant/prestator) posibilitatea de a-și organiza activitatea - obiect al contractului, încât să își poată onora obligațiile asumate față de instituția publică contractantă (plătitoare).

Reglementarea legală. Temeiul juridic general al plății în avans îl constituie dispozițiile art. 52 din Legea finanțelor publice nr. 500/2002; potrivit art. 52 din acest act normativ, „(8)Guvernul poate stabili prin hotărâre, la propunerea ministrului finanțelor publice, acțiunile și categoriile de cheltuieli pentru care se pot efectua plăți în avans de până la 30% din fondurile publice, criteriile, procedurile, precum și limitele care se vor folosi în acest scop”.

Ca reglementare specială, avem Hotărârea Guvernului nr. 264/2003 cu privire la stabilirea acțiunilor și categoriilor de cheltuieli, criteriilor, procedurilor și limitelor pentru

⁴ În vederea aplicării lor unitare, a fost emis Ordinul ministrului finanțelor publice nr. 1792/2002 pentru aprobarea Normelor metodologice privind angajarea, lichidarea, ordonanțarea și plata cheltuielilor instituțiilor publice, precum și organizarea, evidența și raportarea angajamentelor bugetare și legale, publicat în M.Of., partea I, nr. 37 din 23 ianuarie 2003.

⁵ Pentru dezvoltări, a se vedea R. Postolache, *Drept financiar*, ediția 2, Ed. C.H. Beck, Buucurești, 2014, pp. 78-81.

efectuarea de plăți în avans⁶, edictată în aplicarea dispozițiilor generale sus menționate. H.G. nr. 264/2003 instituie condițiile plății în avans din fonduri publice, învederate de noi veritabile *derogări* de la regulile generale ale efectuării cheltuielilor bugetare, totodată veritabile garanții ale obținerii contraprestațiilor achitate în avans.

3. Premise ale plății în avans din fonduri publice

În economia legii, configurăm următoarele premise ale plății în avans din fonduri publice:

a) *Reglementarea juridică a posibilității de a plăti în avans, din fonduri publice, bunul/lucrarea/serviciul contractat.* Aceasta constituie o cerință imperativă; în absența acesteia, plata va urma regimul juridic comun, ce presupune existența „serviciului prestat”, atestat documentar, cu respectarea procedurii normative.

Ca premisă normativă, avem în vedere, pe lângă reglementarea principială, statuată la art. 52 din Legea nr. 500/2002 privind finanțele publice, dispozițiile legii speciale – Hotărârea Guvernului nr. 264/2003, Anexa 1, ce reglementează expres acțiunile și categoriile de cheltuieli care pot fi plătite în avans.

Cheltuielile publice (de capital sau curente, după caz) sunt de o mare diversitate, potrivit nevoilor publice numeroase pe care trebuie să le acopere. Însă, potrivit legii speciale, numai anumite specii ale acestora pot fi plătite în avans, noi menționând, cu titlu de exemplu: realizări de lucrări (de exemplu, lucrări de investiții; programe, proiecte de cercetare-dezvoltare și inovare, acțiuni cuprinse în Planul național, în planurile sectoriale și alte programe de cercetare-dezvoltare, altele decât proiectele de cercetare științifică obținute prin competiții naționale și programele prin care se derulează acestea; teme și acțiuni de cercetare științifică finanțate sub formă de proiecte sau granturi, altele decât proiectele sau granturile de cercetare științifică obținute prin competiții naționale); prestări de servicii – așa cum sunt nominalizate în anexă; îndeplinirea angajamentelor care decurg din contractele externe încheiate în baza acordurilor și convențiilor interguvernamentale; îndeplinirea angajamentelor care decurg din contractele privind achiziția de bunuri și servicii; *alte categorii* expres menționate în Anexa 1 a legii speciale.

Așa cum sunt reglementate, legea specială relevă limitarea sferei de aplicare a plății în avans din fonduri publice. Sintetic, plata în avans nu poate fi generalizată, nici lăsată la latitudinea fiecărui ordonator de credite. Este o plată anticipată legiferată ca posibilitate.

Sub aspectul beneficiarilor de avansuri din fonduri publice, dispozițiile legii speciale se aplică oricăror persoane juridice, pentru acțiunile și categoriile de cheltuieli finanțate din fonduri publice la care aceștia au acces, prevăzute în Anexa nr. 1, potrivit destinației pentru care au fost alocate (art. 12 din H.G. nr. 264/2003);

b) *Existența în bugetul instituției publice a creditelor bugetare alocate cheltuielilor supuse plății în avans* („cheltuiela să aibă dispoziții bugetare”). Plata în avans presupune, mai întâi, existența *angajamentului legal*, înțeles ca „actul sau faptul juridic, inclusiv un act normativ, o hotărâre judecătorească, din care decurg obligații juridice pe seama fondurilor

⁶ Republicată, M.Of., partea I, nr. 109 din 5 februarie 2004, ulterior modificată, denumită de noi legea specială.

publice” (creează ori constată existența lor), ele putând să emane și de la alte entități decât ordonatorul de credite.

Apoi, necesită *rezervarea creditului bugetar* și indisponibilizarea lui, în vederea stingerii obligației de plată ce rezultă din executarea angajamentului legal, aspect de ordin contabil (angajamentul bugetar).

Sintetic, angajarea cheltuielilor există ca o cerință distinctivă, instituția publică putând să își asume obligația plății în avans a unei cheltuieli în condițiile existenței unui angajament legal și bugetar;

c) *Reglementarea expresă a plății în avans a cheltuielii bugetare în angajamentul legal încheiat cu creditorul avansului* (actul juridic de angajare a bugetului public). Însă, pentru orice situație, avem doar o plată parțială în avans a cheltuielilor din fonduri bugetare, în una sau mai multe tranșe. Potrivit art. 1 alin. (3) din legea specială, „valoarea însumată a plăților în avans nu poate depăși 30% din valoarea totală a contractului”, cu excepțiile⁷ prevăzute de lege;

d) *Plata anticipată a sumelor din fonduri publice condiționat de constituirea garanției de returnare a avansului de către beneficiarul acestuia* [art. 5 alin. (1) H.G. nr. 264/2003].

Potrivit art. 4 H.G. nr. 264/2003, „(1)Ordonatorul de credite are obligația de a solicita contractorului un instrument de garantare emis în condițiile legii de o societate bancară sau de o societate de asigurări”. Obligația de aducere a garanției de restituire a avansului este prevăzută și în angajamentul legal, sub forma unei clauze contractuale.

Mai mult, potrivit dispozițiilor legii speciale, art. 5 alin. (1), avansul nu poate fi acordat decât după constituirea garanției de returnare a acestuia de către beneficiarul acestuia.

Garanția nu este însă suficientă prin ea însăși; legea conține și cerința îndeplinirii, de către beneficiarul avansului, a condițiilor pentru începerea îndeplinirii obligațiilor sale rezultate din contract. În tăcerea legii, dispozițiile normative configurează, mai curând, o obligație de diligență pentru instituția publică.

Garanția însă este un act juridic distinct de contractul pe care îl însoțește. Pentru operativitate în executarea lor, legea specială obligă la un act juridic autonom sau independent⁸, irevocabil și necondiționat. Autonom sau independent, actul de garanție este supus regimului juridic instituit de Codul civil, art. 2321 („Scrisoarea de garanție”), particularizat în cazul analizat de noi prin prisma obligației asumate de garant – restituirea, în cazul încălcării obligațiilor contractuale asumate de către beneficiarul avansului, a sumelor primite de acesta cu titlu de avans din fonduri publice.

Potrivit legii speciale, pot fi acceptate numai angajamentele de garanție asumate de către instituțiile de credit sau societățile de asigurare, ele prezentând mai multă credibilitate în executarea necondiționată a acestora.

⁷ Potrivit art. 52 alin. (9) Legea nr. 500/2002, „Prin excepție de la prevederile alin. (8), pentru proiectele de cercetare științifică obținute prin competiții naționale se pot efectua plăți în avans de maximum 90%, din fonduri publice, la începutul fiecărei etape de cercetare”.

⁸ A se vedea, cu privire la regimul juridic al garanției autonome: R. Postolache, *Unele considerații în legătură cu garanțiile autonome potrivit noului Cod civil*, în Revista „Dreptul” nr. 11/2011, pp. 19-35; R. Postolache, *Efectele juridice ale scrisorii de garanție potrivit Codului civil (Legea nr. 287/2009, republicată)*, în Revista „Dreptul” nr. 3/2012, pp. 33-49.

Cerința constituirii garanției nu se aplică următoarelor categorii de beneficiari de avansuri din fondurile publice: instituțiile publice; persoanele juridice fără scop patrimonial; institutele naționale de cercetare-dezvoltare care funcționează în coordonarea unui organ de specialitate al administrației publice centrale; microîntreprinderile sau întreprinderile mici, în accepțiunea legii speciale⁹ care au calitatea de contractori în cadrul unor programe specifice de susținere a cercetării-dezvoltării, inovării și transferului tehnologic în cadrul întreprinderilor nou-înființate inovatoare, pentru finanțările obținute prin aceste programe; titularii drepturilor de autor - pentru contractele de comandă; instituțiile financiare internaționale.

Garanția de returnare a avansului trebuie să fie acoperitoare atât pentru recuperarea avansului acordat, cât și pentru repararea prejudiciului adus de imobilizarea fondurilor publice (ipoteza neîndeplinirii obligațiilor contractuale asumate de beneficiarul avansului), potrivit normelor juridice financiare¹⁰.

4. Aspecte procedurale specifice sau derogatorii. Justificarea vansurilor

Competență. Ordonatorul de credite, în calitate de parte contractantă într-un contract de achiziție publică sau într-un contract de finanțare, are dreptul să efectueze plăți în avans către contractant, într-un procent de până la 30% din valoarea contractului. Acesta poate numi o persoană responsabilă cu evidențierea și justificarea avansurilor, potrivit legii.

Plățile în avans se pot efectua într-o singură tranșă sau în mai multe tranșe periodice, în funcție de prevederile contractuale și în corelație cu graficul de îndeplinire a contractului respectiv.

Justificarea avansurilor. Potrivit dreptului bugetar comun, plățile se efectuează în limita creditelor bugetare aprobate, numai pe bază de *acte justificative*, întocmite în conformitate cu dispozițiile legale, și numai după ce acestea au fost lichidate și ordonanțate, cu respectarea prevederilor art. 24 („Controlul financiar preventiv propriu”) și art. 25 („Controlul financiar preventiv delegat”) din Legea nr. 500/2002, precit.

În cazul plății în avans a cheltuielilor bugetare, asistăm la particularizarea traseului execuției cheltuielii bugetare. Potrivit legii, „avansurile trebuie justificate”. Prin ipoteză, lipsind contraprestația, justificarea trebuie înțeleasă aici diferit. *Inițial* sau într-o primă etapă (așa numita „angajare”), avansul are drept temei dispozițiile actului juridic care angajează instituția publică (angajament legal), care stipulează data efectuării acestuia, cuantumul sumei și categoria de bun/operațiune căruia îi este alocat – toate acestea în condițiile legii. În esență, aici, ordonatorul de credite urmărește legalitatea, necesitatea și oportunitatea acordării avansurilor, cât și angajarea și respectarea utilizării sumelor în raport cu destinația stabilită potrivit angajamentelor legale încheiate.

Lichidarea și ordonanțarea, ca operațiuni de competența ordonatorului de credite - faze ale procesului decizional, sunt doar formale, având un conținut diferit de cel atribuit în cazul plății la termen a cheltuielilor; practic, aceste etape au la bază aceleași elemente ca și în cazul

⁹ Legea nr. 346/2004 privind stimularea înființării și dezvoltării întreprinderilor mici și mijlocii, publicată în M.Of., partea I, nr. 681 din 29 iulie 2004.

¹⁰ Distinct, se pune problema răspunderii contractuale, potrivit clauzei penale asumate prin angajamentul juridic al părților – instituția publică și beneficiarul avansului (furnizor/executant/prestator).

angajării avansului. Însă, ca și în cazul plății la termen, plata în avans este condiționată de exercitarea și acordarea vizei de control financiar preventiv (propriu sau delegat, după caz), operațiunile trebuind ulterior reglate.

Pe aceste considerente, inițial, avansul poate fi învederat ca o plată simplificată, mai puțin documentară.

Ulterior, după efectuare, plata avansului trebuie integrată în contextul *exigibilității* obligației asumate de beneficiarul avansului, ce îl obligă la justificarea sumelor primite - prin contraprestațiile datorate cantitativ și calitativ. Justificarea sumelor avansate însă îi vizează, în egală măsură, pe cei doi – creditor și debitor bugetar.

Obligații de justificare ale ordonatorului de credite. În această fază, ordonatorul de credite răspunde, potrivit art. 3 din legea specială, de: urmărirea îndeplinirii obligațiilor contractuale de către beneficiarii de avansuri; regularizarea plăților; trimestrial sau la încheierea fiecărei faze prevăzute în contract, trebuie realizată regularizarea plăților în raport cu obligațiile asumate și efectiv realizate de către beneficiarii de avansuri. În acest sens, la efectuarea plăților pentru lucrările executate, serviciile prestate și bunurile livrate, avansurile acordate vor fi *deduse* din sumele datorate. Nu se admit plăți efective decât după *deducerea integrală* a avansului, cu unele excepții¹¹.

În cazul în care avansul se acordă în tranșe, acordarea unei noi tranșe de avans se face numai după ce avansul acordat anterior a fost *justificat integral* sau recuperat din sumele datorate.

Practic, ne intersectăm aici cu procedura instituită pentru plata la termen a cheltuielilor bugetare; justificarea avansurilor se face, de data aceasta, prin prisma documentației prevăzute pentru plata la termen a obligației cheltuielii bugetare, în etapa ordonanțării și plății efective a sumelor datorate.

Legea specială instituie un *termen limită* până la care sumele avansate trebuie să aibă acoperire prin contraprestațiile contractuale. În virtutea anualității bugetare, este instituit drept reper finele anului calendaristic. Astfel, legea obligă la recuperarea sumelor reprezentând plăți în avans și nejustificate prin bunuri livrate, lucrări executate și servicii prestate, până la sfârșitul anului, în condițiile prevederilor contractuale, potrivit prevederilor art. 52 alin. (8) din Legea [nr. 500/2002](#) privind finanțele publice. Sumele recuperate se vor *restitui* bugetului din care au fost avansate.

În situația specială instituită de dispozițiile art. 52 alin. (11) din Legea [nr. 500/2002](#) privind finanțele publice și ale art. 54 alin. (9¹) din Legea [nr. 273/2006](#) privind finanțele publice locale, recuperarea sumelor reprezentând plăți în avans și nejustificate prin bunuri livrate, lucrări executate și servicii prestate, se va face până cel târziu la termenul stabilit pentru *plata finală*¹².

¹¹ În acest sens, potrivit art. 6 alin. (1¹) **H.G. nr. 264/2003**, „(...)”, pentru implementarea programelor, proiectelor și acțiunilor prevăzute la art. 52 alin. (9) din Legea nr. 500/2002, cu modificările și completările ulterioare, și la art. 54 alin. (9¹) din Legea nr. 273/2006, cu modificările și completările ulterioare, se admit plăți efective pe parcursul derulării contractului, în condițiile și cuantumul prevăzute în contractele încheiate cu contractorii, cu condiția recuperării din fiecare astfel de plată a unei cote-părți cel puțin egale cu procentul în limita căruia a fost acordat avansul, până la recuperarea integrală a acestuia.

¹² Sunt avute în vedere avansurile acordate pentru: implementarea proiectelor și acțiunilor finanțate în cadrul Programului operațional sectorial Transport și a unor proiecte și acțiuni finanțate în cadrul Programului

În ambele ipoteze, în cazul nelivrării bunurilor, neefectuării lucrărilor și serviciilor angajate pentru care s-au plătit avansuri, recuperarea sumelor de către instituția publică se face cu perceperea de dobânzi și penalități de întârziere, sau majorări de întârziere, după caz, aplicabile pentru veniturile bugetare, calculate pentru perioada cuprinsă între data acordării și data recuperării.

Recuperarea însă urmează regimul juridic comun al creanțelor bugetare, se face potrivit Codului de procedură fiscală și Legii contenciosului administrativ, cu respectarea termenului legal de prescripție extinctivă a dreptului de a stabili creanța bugetară, de 5 ani, și de a cere executarea acesteia, de 3 ani.

Obligații de justificare ale beneficiarului sumelor avansate. Potrivit art. 5 alin. (2) H.G. nr. 264/2003, „Sub sancțiunea solicitării de daune-interese, beneficiarul de avans nu are dreptul de a utiliza avansul în alt scop decât cel pentru care a fost destinat, potrivit contractului încheiat”. Utilizarea în alte scopuri poate atrage și alte forme ale răspunderii, inclusiv penală. De asemenea, el este obligat să respecte obligațiile contractuale asumate, la termen, cantitativ și calitativ, pentru a căror îndeplinire a primit în avans o parte a contravalorii lor.

În cazul în care recuperarea avansului acordat este programată să se efectueze în anul bugetar următor, potrivit dispozițiilor legale, contractorul va prezenta, până la finele anului bugetar curent în care a fost acordat avansul, un deviz justificativ al cheltuielilor efectuate, prin care confirmă utilizarea conform destinațiilor legale a avansului acordat.

De asemenea, pentru avansurile primite în cursul unui an bugetar în cadrul unor contracte multianuale contractorul este obligat ca la încheierea anului bugetar să întocmească un deviz justificativ al cheltuielilor efectuate, prin care să confirme utilizarea integrală și potrivit destinațiilor legale a avansului acordat

Avansurile trebuie evidențiate și justificate de către responsabilul numit de în acest sens, conform instrucțiunilor ordonatorului de credite.

Concluzii

Reglementarea specială instituie un regim juridic restrictiv al plății în avans din fonduri publice, parțial diferit de plata la termen a cheltuielilor bugetare, relevat în cele ce preced. Este o plată anticipată, legiferată ca posibilitate, însă fără a fi generalizată ori lăsată la latitudinea fiecărui ordonator de credite. Dispozițiile normative speciale învederează restricționarea, limitarea, garantarea și justificarea cheltuielilor plătite în avans, instituind obligații atât pentru instituția publică, cât și pentru beneficiarul avansului din fonduri publice.

Dispozițiile alocate relevă, înainte de orice, grija legiuitorului pentru justificarea întrebunțării banului public, ele fiind în conexiune directă cu normele reglementând răspunderea juridică financiară.

BIBLIOGRAFIE

Lazăr I., *Dreptul finanțelor publice, Drept bugetar*, vol. 1, Ed. Universul Juridic, București, 2013

Postolache R., *Drept financiar*, ediția 2, Ed. C.H. Beck, București, 2014

Postolache R., *Unele considerații în legătură cu garanțiile autonome potrivit noului Cod civil*, în Revista „Dreptul” nr. 11/2011, pp. 19-35

Postolache R., *Efectele juridice ale scrisorii de garanție potrivit Codului civil (Legea nr. 287/2009, republicată)*, în Revista „Dreptul” nr. 3/2012, pp. 33-49