

Studii: doctor în drept, Universitatea din București, Facultatea de Drept, cu teza intitulată „Obiectivele și măsurile de politică fiscală în domeniul jocurilor de noroc” (2024).

Activitate: consilier juridic la Serviciul Acte Normative – Direcția Juridic și Conțencios din cadrul Secretariatul General al Guvernului; Bursă de cercetare doctorală în cadrul proiectului „Exceleță în cercetarea interdisciplinară doctorală și postdoctorală, alternative de carieră prin inițiativă antreprenorială (EXCIA)”, 23 septembrie 2019 - 23 septembrie 2020.

Perfecționări: mediator, responsabil cu protecția datelor cu caracter personal, manager comunicare guvernamentală, consultant fiscal.

Publicații: autor sau, după caz, coautor al unor articole de specialitate, cu precădere în materia dreptului fiscal, administrativ, civil, economie (selectiv): Reflections on the right of appreciation of the fiscal authority with an impact in young entrepreneurs, în volumul The 16th Economic International Conference New Challenges and Opportunities for the Economy 4.0 Lumen Proceedings, vol. 13, 2020; Fiscal instruments to protect the business environment in times of pandemic, în Postmodern Openings, vol. 11, No. 3/2020; Impactul măsurilor fiscale instituite pe perioada stării de urgență în domeniul jocurilor de noroc, în vol. Studii și cercetări juridice europene 2020 (European Legal Studies and Research), Ed. Universul Juridic, București, 2020; The implications of fiscal management in the behaviour of Romanian entrepreneurial management, EuroMed Research Business Institute, în Conference Book of Proceedings, 2020; Interference of the Legitimate Public and Private Interest in Exercising the Competences of the National Office of Gambling, în Revista Perspectives of Law and Public Administration, vol. 10, nr. 1/2021; Contributions of Licensed Gambling Organizers to Compliance with Socially Responsible Gambling, în Proceedings of Ethical and Social Dimensions in Public Administration & Law – 7th edition, Ed. Lumen, Iași, 2022; The digital economy in progress: with or without borders?, EuroMed Research Business Institute, Conference Book of Proceedings, 2022; Secretul fiscal – un drept fundamental al omului, în Protecția drepturilor omului în dreptul public și dreptul privat, Studii doctorale, vol. VI, coord. G.L. Gîrlișteanu, Ed. Universitaria, Craiova, 2024; Standard customer due diligence measures for gambling service providers to prevent and combat money laundering and terrorist financing, în R.R.D.A. nr. 3/2024; Locul și rolul serviciului public al jocurilor de noroc în sistemul de drept românesc, în R.D.P. nr. 2/2024; Instrucțiuni privind prevenirea și combaterea spălării banilor și finanțării terorismului în domeniul jocurilor de noroc din România (coordonator și contribuție majoră), alături de un colectiv de specialiști din piața jocurilor de noroc, aprobate prin Ordinul Președintelui O.N.J.N. nr. 370/2021 și publicate în M.Of. nr. 21 din 7 ianuarie 2022.

Daniela Hudelcu

Jocurile de noroc și politica fiscală



Editura C.H. Beck
București 2025

Cuprins

Prefață.....	XV
Abrevieri.....	XVII
Introducere.....	XXI
Titlul I. Fiscalitatea și politica fiscală a statului român.....	1
Capitolul I. Fiscalitate. Politica fiscală a statului român.....	1
Secțiunea 1. Generalități	1
Secțiunea a 2-a. Definiții	2
Secțiunea a 3-a. Principiile fiscalității	6
Secțiunea a 4-a. Obiectivele politicii fiscale.....	6
Secțiunea a 5-a. Instrumentele de politică fiscală	7
Secțiunea a 6-a. Particularitățile obligațiilor fiscale	8
Secțiunea a 7-a. Formele de individualizare a obligațiilor fiscale	10
Capitolul II. Istoricul politicii fiscale a statului român	11
Secțiunea 1. Fiscalitatea de la daci și până la Unirea	
Principatelor Române	11
§1. Fiscalitatea în vremea voievodală.....	13
§2. Sistemul fiscal în sec. al XVII-lea (1700-1800)	20
Secțiunea a 2-a. Sistemul fiscal după Unirea Principatelor	
Române.....	26
Secțiunea a 3-a. Legile reformatoare în domeniul fiscalității	
după Marea Unire de la 1918	29
§1. Trecerea de la fiscalitatea de tip medieval la fiscalitatea	
modernă	29
§2. „Codurile lui Nicolae Titulescu”.....	30
2.1. Codul fiscal.....	30
2.2. Codul de procedură fiscală	31
Secțiunea a 4-a. Fiscalitatea după cel de-Al Doilea Război	
Mondial (1944) și până în 1989.....	33
§1. Fiscalitatea chiaburilor.....	33
§2. Fiscalitatea în perioada comunismului.....	34

Capitolul III. Evoluția reglementărilor legislative sub aspectul fiscalității 39

Secțiunea 1. Fiscalitatea României începând cu anul 1990 și până în prezent.....	39
§1. Fiscalitatea între anii 1992-2000.....	41
§2. Fiscalitatea între anii 2000-2008.....	43
§3. Fiscalitatea între 2008-prezent.....	47
Secțiunea a 2-a. Politicile fiscale în Programele de guvernare	48

Capitolul IV. Obligația fiscală. Clasificare. Îlesniri la plată 54

Secțiunea 1. Clasificarea obligațiilor fiscale.....	55
§1. Impozitele directe	55
§2. Impozitele indirecte	59
2.1. Taxa pe valoarea adăugată	60
2.2. Accizele	62
2.3. Taxele vamale	64
§3. Taxele.....	65
§4. Contribuțiile sociale.....	66
§5. Alte obligații fiscale.....	67
Secțiunea a 2-a. Dobânzile, penalitățile și majorările de întârziere	68
§1. Dobânzile.....	69
§2. Penalități de întârziere	70
§3. Penalități de nedeclarare	70
§4. Majorări de întârziere.....	71
Secțiunea a 3-a. Îlesniri la plată	71
Secțiunea a 4-a. Garanțiile	73
§6. Concluzii.....	74

Titlul II. Regimul politicii fiscale în domeniul jocurilor de noroc în sistemul românesc 77

Capitolul I. Fiscalitatea jocurilor de noroc în România 77

Secțiunea 1. Primele activități de jocuri de noroc și evoluția acestora pe teritoriul românesc.....	77
Secțiunea a 2-a. Administrarea organizării și funcționării jocurilor de noroc	80
§1. Dispoziții generale. Noțiuni generale	80
§2. Actele administrative emise de autoritatea publică.....	82
§3. Jocurile de noroc – serviciu public	84

§4. Obligațiile organizatorilor de jocuri de noroc.....	87
Secțiunea a 3-a. Răspunderea juridică a autorității publice și a organizatorilor de jocuri de noroc	94

Capitolul II. Analiza comparativă și rezultatele procesului de analiză a fiscalității jocurilor de noroc 96

Secțiunea 1. Legătura jocurilor de noroc cu diverse domenii	96
§1. Legătura jocurilor de noroc cu ramuri ale dreptului	96
1.1. Jocurile de noroc și dreptul constituțional	97
1.2. Jocurile de noroc și dreptul civil, dreptul procesual civil.....	97
1.3. Jocurile de noroc și dreptul muncii și securității sociale.....	100
1.4. Jocurile de noroc, dreptul penal și dreptul procesual penal	101
1.5. Jocurile de noroc și dreptul fiscal, dreptul procesual fiscal	104
1.6. Jocurile de noroc și dreptul administrativ	106
§2. Legătura jocurilor de noroc cu alte domenii ale științelor.....	108
2.1. Jocurile de noroc și psihologia.....	108
2.2. Jocurile de noroc și psihiatria	110
2.3. Jocurile de noroc și științele politice.....	113
2.4. Jocurile de noroc și științele economice	115
2.5. Jocurile de noroc și marketingul	116

Secțiunea a 2-a. Funcțiile sistemului fiscal prin raportare la domeniul jocurilor de noroc	118
§1. Funcția stimulativă.....	119
§2. Funcția socială	120
§3. Funcția de control	122

Secțiunea a 3-a. Fiscalitatea din jocuri de noroc în România	123
Secțiunea a 6-a. Rezultatele fiscalității jocurilor de noroc din România	146

Capitolul III. Efectele fiscalității 155

Secțiunea 1. Frauda și evaziunea fiscală.....	155
Secțiunea a 2-a. Spălarea banilor și finanțarea terorismului.....	163
Secțiunea a 3-a. Riscurile suprataxării și a contribuțiilor anuale	170
Secțiunea a 4-a. Taxa pe valoarea adăugată în domeniul jocurilor de noroc	180
Secțiunea a 5-a. Garanțiile în domeniul jocurilor de noroc	191

Secțiunea a 6-a. Cooperarea internațională în domeniul jocurilor de noroc	196
Secțiunea a 7-a. Influențele tehnologice în domeniul jocurilor de noroc	198
Secțiunea a 8-a. Viitorul jocurilor de noroc	201

**Capitolul IV. Aspecte jurisprudențiale naționale în domeniul
jocurilor de noroc** 205

Secțiunea 1. Jurisprudența instanțelor naționale	205
Secțiunea a 2-a. Jurisprudența Curții Constituționale	214
Secțiunea a 3-a. Concluzii	232

**Titlul III. Aspecte privind politica fiscală a jocurilor de noroc
la nivelul Uniunii Europene și al unor alte state.**

Politica fiscală la nivel supranațional..... 235

Capitolul I. Politica fiscală în cadrul Uniunii Europene 235

Secțiunea 1. Primele abordări ale politicii fiscale de la crearea Uniunii Europene	235
Secțiunea a 2-a. Instituțiile europene de reglementare cu privire la politica fiscală	240
§1. Comisia Europeană	240
§2. Parlamentul European	241
§3. Consiliul European	241
§4. Curtea de Justiție a Uniunii Europene	242
Secțiunea a 3-a. Obiectivele politicii fiscale ale Uniunii Europene.....	242

**Capitolul II. Politica fiscală a jocurilor de noroc în Europa
și la nivelul altor state** 244

Secțiunea 1. Politica fiscală a țărilor din Europa	244
Secțiunea a 2-a. Politica fiscală la nivelul unor state membre OCDE	248
Secțiunea a 3-a. O privire de ansamblu asupra bugetelor statelor din Europa	248
Secțiunea a 4-a. Impozitele și taxele ca procent din veniturile fiscale la nivelul altor state obținute în anul 2021	253
Secțiunea a 5-a. Implicațiile instrumentelor fiscale în realizarea obiectivelor de politică fiscală.....	260

Secțiunea a 6-a. Premisele apariției jocurilor de noroc în Europa și alte state.....	267
Secțiunea a 7-a. Analiza comparativă a jocurilor de noroc în state din Europa și state de pe alte continente	276
§1. Statele din Europa.....	279
1.1. Organizarea jocurilor de noroc în Europa.....	279
1.2. Politica fiscală și măsurile specifice ale politicii fiscale în statele europene.....	283
§2. Statele de pe alte continente.....	287
2.1. Organizarea jocurilor de noroc	287
2.2. Politica fiscală și măsurile specifice ale politicii fiscale	289
Secțiunea a 8-a. Veniturile obținute din jocurile de noroc în Europa	293
Secțiunea a 9-a. Facilitățile obligațiilor fiscale din domeniul jocurilor de noroc în statele membre UE.....	301
Secțiunea a 10-a. Spălarea banilor și finanțarea terorismului în domeniul jocurilor de noroc	302

**Capitolul III. Normele și mecanismele de cooperare
între România și alte state** 307

Secțiunea 1. Evitarea/eliminarea dublei impuneri	307
Secțiunea a 2-a. Schimbul de informații	309
Secțiunea a 3-a. Alte forme de cooperare administrativă.....	313

**Capitolul IV. Dimensiunile jurisprudențiale ale instanțelor
europene (CEDO și CJUE).....** 315

Secțiunea 1. Jurisprudența instanțelor europene (CEDO și CJUE)	315
§1. Cauze soluționate de Curtea Europeană a Drepturilor Omului.....	315
1.1. Respectarea dreptului la un proces echitabil de către autorități prin prisma art. 6 alin. (1) din Convenția Europeană a Drepturilor Omului: Hotărârea CEDO din 25.03.20014, în cauza <i>Oțet Emil c. României</i>	316
1.2. Respectarea dreptului la proprietatea privată, lipsirea ei poate fi numai pentru o cauză de utilitate publică și în condițiile prevăzute de lege și de principiile generale ale dreptului internațional, potrivit art. 1 din Protocolul nr. 1 la Convenția Europeană a Drepturilor Omului, soluție	

pronunțată în Hotărârea din 4 aprilie 2017, secția a IV-a, cererea nr. 58045/11.....	317
1.3. Respectarea art. 6 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului și a art. 1 din Protocolul nr. 1 la Convenție cu privire la proprietatea privată, soluție pronunțată în Hotărârea din 30 iunie 2020, secția a IV-a, cererea nr. 68851/16, în cauza <i>Maria Mihalache c. României</i>	318
§2. Cauze soluționate de Curtea de Justiție a Uniunii Europene....	319
2.1. Trimitere preliminară cu privire la interpretarea Directivei 2006/112/CE privind sistemul comun al taxei pe valoarea adăugată, astfel cum a fost modifi- cată prin Directiva 2010/45/UE, pronunțată prin Hotărârea din 19 octombrie 2017 în cauza C-101/16....	319
2.2. Cererea de decizie preliminară cu privire la interpre- tarea dispozițiilor Directivei 2006/112/CE privind sistemul comun al taxei pe valoarea adăugată, astfel cum a fost modificată prin Directiva 2010/45/UE, precum și a principiilor neutralității fiscale, efectivității și proporționalității, pronunțată prin Hotărârea din 26 aprilie 2018 în cauza C-81/17.....	322
2.3. Cererea de decizie preliminară privind interpretarea Directivei 2006/112/CE privind sistemul comun al taxei pe valoarea adăugată, astfel cum a fost modificată prin Directiva 2010/45/UE pronunțată prin Hotărârea din 12 septembrie 2018, în cauza C-69/17.....	326
2.4. Cerere de decizie preliminară cu privire la interpre- tarea articolului 50 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene, citit în lumina articolului 4 din Protocolul nr. 7 la Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale în raport de sancțiunile administrative pecuniare, pronunțată în Hotărârea din 20 martie 2018, în Cauza C-537/16.....	330
2.5. Cerere de decizie preliminară cu privire la interpre- tarea art. 4 alin. (3) TUE, a art. 56 TFUE, precum și a art. 41, 47 și 48 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene, în cauza C-3/17	331
2.6. Cerere de decizie preliminară cu privire la interpretarea art. 56 și a art. 355 alin. (3) TFUE, în cauza C-591/15.....	333

2.7. Cerere de decizie preliminară cu privire la interpretarea art. 49 și a art. 56 TFUE, a principiilor nediscriminării, transparenței și proporționalității, precum și a Directivei 2014/23/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 februarie 2014 privind atribuirea contractelor de concesiune, în cauza C-375/17	335
2.8. Cerere de decizie preliminară cu privire la interpretarea art. 56 TFUE în legătură cu condițiile de acordare a unei concesiuni pentru organizarea de jocuri de noroc online, în cauza C-49/16.....	337
2.9. Cerere de decizie preliminară cu privire la interpretarea art. 49 TFUE, a principiilor egalității de tratament și efectivității, precum și a art. 47 din Directiva 2004/18/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 31 martie 2004 privind coordonarea procedurilor de atribuire a contractelor de achiziții publice de lucrări, de bunuri și de servicii, în cauza C-225/15.....	338
2.10. Cerere de decizie preliminară cu privire la interpre- tarea art. 56 TFUE, în cauza C-464/15	339
Secțiunea a 2-a. Efectele hotărârilor CJUE asupra legislației fiscale din România	340
Secțiunea a 3-a. Implicațiile jurisprudenței în activitatea jocurilor de noroc	343
Secțiunea a 4-a. Concluzii	346
Secțiunea a 5-a. Obiectivele și măsurile de politică fiscală în domeniul jocurilor de noroc	348
§1. Măsurile de politică fiscală în domeniul jocurilor de noroc	350
§2. Limitele protecției juridice a cetățenilor împotriva jocurilor de noroc	357
Capitolul VI. Concluzii și propuneri de lege ferenda	361
Anexe.....	381
Anexa nr. 1 Cercetare asupra problemelor întâlnite în practică folosind metoda de cercetare: interviu	381
Anexa nr. 2 Jocurile de noroc în state din Europa și state de pe alte continente	396

Anexa nr. 3 Proiect de lege privind modificarea unor acte normative în domeniul jocurilor de noroc, precum și a altor acte normative Proiect de hotărâre de Guvern pentru modificarea unor acte normative în domeniul sănătății.....427

Bibliografie selectivă.....445

Index alfabetic.....451

Prefață

În studierea dreptului fiscal, o componentă a veniturilor aduse bugetului general consolidat al statului îl reprezintă contribuțiile din activitatea de jocuri de noroc.

Scopul acestei cărți, ca urmare a inițierii demersului științific în cadrul cercetării doctorale cu privire la identificarea obiectivelor și măsurilor de politică fiscală în domeniul jocurilor de noroc l-a reprezentat interesul actual, mai cu seamă din ultimii ani, interes constatat din preocupările participanților la jocurile de noroc, cu impact în mediile socio-umane, economice și politice, în condițiile dezvoltării tehnologiilor informaționale și a inteligenței artificiale.

Realitatea a demonstrat că necesitatea inițierii unui asemenea demers a avut ca fundament rezultatele veniturilor fiscale din jocuri de noroc, fiind incluse și aliniate politicilor fiscale, precum și în acord cu evoluția și consolidarea unei piețe unice și echitabile jocurilor de noroc.

Din studierea politicii fiscale în domeniul jocurilor de noroc cercetată de autoare s-a creat o punte între dreptul fiscal și „dreptul jocurilor de noroc”, cercetările bazate pe practica juridică constituind dovezi incontestabile pentru aplicarea legii, precum și a procesului de legiferare.

Activitățile socio-economice, inclusiv jocurile de noroc ca incidență a juridicului în raport cu alte ramuri ale științei dreptului relevă, cercetarea interdisciplinară efectuată, importanța sa în sistemul economic-bugetar la nivel european, precum și din afara spațiului european, dar și caracteristicile diferitelor sisteme de joc și modalitățile de realizare a obligațiilor.

Din perspectiva celor menționate, apreciem că eficiența cunoașterii acestui domeniu influențează perspectiva unei atenții deosebite și deschiderea unor oportunități de cercetare științifică spre alte politici publice în domeniul jocurilor de noroc.

Unicitatea acestei cărți constă în evoluția veniturilor fiscale obținute din toate tipurile de activități de jocuri de noroc, particularitățile și funcționalitățile fiecărui sector, cu posibilitățile de protecție juridică a cetățenilor confrunțați cu dependența jocurilor de noroc. Cadrul normativ propus de autoare completează cadrul activităților de jocuri de noroc în această etapă,

Cu toate acestea, Kant continuă în opera mai sus citată, lăsând să se înțeleagă necesitatea existenței jocurilor de noroc, ca fiind o activitate benefică și utilă pentru existența umană: „*De ce jocul (mai ales în vederea banilor) este atât de atractiv, iar atunci când nu este prea interesat, este cea mai bună distracție și cea mai bună recreere după un efort al gândirii; de ce prin nefăptuire ne refacem cu greu? Pentru că el este o stare continuă de alternare între teamă și speranță. Cina luată după un joc este mai gustoasă și cade mai bine. De ce piesele de teatru (fie tragedii, fie comedii) sunt într-atât de distractive? Pentru că în toate intervin anumite dificultăți – îngrijorare și confuzie combinate cu speranță și bucurie – și astfel jocul afectelor contrare devine, la sfârșitul piesei, un stimulent al vieții pentru spectator, întrucât astfel i s-a produs o mișcare interioară*”.

Jocurile de noroc au existat din cele mai vechi timpuri, vechimea acestora fiind imposibil de determinat. Pe tot parcursul acestui timp, jocurile de noroc nu au fost lipsite de provocări, au existat probleme și reformări în toate statele europene și nu numai, atât din punctul de vedere al organizării și desfășurării lor, cât și din punctul de vedere al fiscalității domeniului, astfel cum vom constata potrivit cercetării noastre.

Prezenta lucrare își propune să facă o analiză și demonstrație detaliată a jocurilor de noroc în România, de la apariția acestora pe teritoriul țării și până în prezent, din perspectiva identificării obiectivelor de organizare și desfășurare, precum și a politicii fiscale privite în și din ansamblul economiei românești, cu aplecare în amănunțime asupra fiscalității jocurilor de noroc, potrivit cadrului normativ din România. Aceste circumstanțe sunt analizate prin comparație și cu alte state, ceea ce a determinat formularea de propuneri de *lege ferenda*.

Press, Reno&Las Vegas, editor *W.R. Eadington*, The Gambling Studies Series, 2005, p. 221 „... vizitarea unui cazinou a îmbunătățit șansele la romantism: jucătorii au raportat că s-au întâlnit mai mult în ultima lună decât au făcut-o cei care nu au jucat. Jucătorii de jocuri de noroc, conform acestui sondaj, și-au făcut vecini și prieteni ideali, dar cu avertismente clare. Singurele activități angajate de jucătorii de jocuri de noroc, mai mult și mai des, sunt cele de rugăciune și participare la slujbele la locul lor de închinare” (traducere proprie).

Titlul I Fiscalitatea și politica fiscală a statului român

Capitolul I Fiscalitate. Politica fiscală a statului român

Secțiunea 1. Generalități

Noțiunea de politică fiscală s-a născut din ramura politicii economice a fiecărei țări, „*ce include ansamblul reglementărilor privind stabilirea și încasarea impozitelor și taxelor ce concretizează opțiunile manifestate la un moment dat în materie de impozite și taxe și cu privire la cheltuielile publice*”¹ și „*având ca bază bugetul public național, respectiv cheltuielile bugetare și veniturile bugetare, formate în proporție suficient de mare din taxe și impozite, încearcă să influențeze în mod considerabil destinul economiei naționale*”.²

Asupra noțiunii de politică fiscală există mai multe opinii exprimate în literatura de specialitate, dar în ansamblu, noțiunea este asemănătoare, indiferent de modul de exprimare. Noțiunea de politică fiscală a făcut obiectul unor studii empirice, dar mai cu seamă vorbim de teoria lui John Maynard Keynes (1883-1946; autor al lucrării „General Theory of Employment Interest and Money”) și teoria neoclasică. Teoria keynesiană s-a axat pe ideea conform căreia „*la o anumită creștere a cheltuielilor publice are loc o sporire mai accentuată a produsului intern brut decât dacă s-ar produce printr-o reducere de aceeași valoare a impozitelor*”.³ Transpusă în alte

¹ *D.D. Șaguna, M. Tofan*, Drept financiar și fiscal european, Ed. C.H. Beck, București, 2010, p. 153.

² *M.I. Niculeasa*, Politica fiscală. Aspecte teoretice și practice, Ed. C.H. Beck, București, 2009, p. 5.

³ *D.D. Șaguna*, Tratat de drept financiar și fiscal, Ed. All Beck, București, 2001, p. 606.

cuvinte, pe un segment determinat, rezultă că s-a avut în vedere creșterea cererii de locuri de muncă, care determină obținerea unui salariu și realizarea implicită a consumului.

Teoria neoclasică a expus ideea că, odată cu mărirea cheltuielilor guvernamentale este necesar să se mărească și impozitele. Rezultă că accentul s-a pus de la nivelul unei macroeconomii la nivelul unui sistem de micro-economie.

Principalele concepții ale politicii fiscale în doctrina de specialitate pot fi structurate după cum urmează:¹

i. doctrina clasică a finanțelor publice (neutralitatea impozitelor) care a respins intervenția regulatoare a statului (A. Smith, D. Ricardo, J.B. Say, Fr. Bastiat);

ii. apariția unor noi curente de gândire, recunoașterea că statul nu trebuie să rămână în afara economiei. Aici îl întâlnim pe J.M. Keynes cu școala economică intervenționistă, școală care promovează un impact asupra deciziei guvernamentale. Neokeynesiștii (L. Beveridge, A. Hausen, P. Samuelson), reprezentanții economiei bunăstării (A.C. Pigou) și ai economiei publice (R.A. Musgrave, H. Brochier, A. Barrere, P.Tabatoui) susțin necesitatea corectării dezechilibrelor prin decizii publice;

iii. doctrina modernă, statul providență și statul intervenționist utilizează politicile fiscale pentru atingerea unor finalități prestabilite.

Secțiunea a 2-a. Definiții

Literatura de specialitate definește sintagma de „*politică fiscală*” ca fiind „*volumul și proveniența resurselor de alimentare a fondurilor publice, metodele de prelevare care urmează a fi utilizate, obiectivele urmărite, precum și mijloacele de realizare a acestora*”,² ceea ce a devenit ulterior o definiție cu mai multe conotații și s-a bucurat de o extindere a înțelesului său.³ În aceste condiții, nu putem decât să fim de acord că

¹ T. Moșteanu, D. Cataramă, L. Tatu, E. Câmpeanu, Politici fiscale și bugetare în Uniunea Europeană, Ed. Pro Universitaria, București, 2005, p. 8-9.

² D.D. Șaguna, op. cit., 2001, p. 602.

³ A se vedea și F.G. Bene, Cod de bune practici în colectarea creanțelor fiscale, Ed. C.H. Beck, București, 2011, p. 391: „Pentru a-și constitui mijloace bănești proprii, încă de la începuturile sale statul a instituit concepția potrivit căreia orice persoană fizică sau juridică, realizând venituri sau deținând bunuri din categoria

influența politicii fiscale în procesele economice ale statului în diferite scopuri: de natură publică, militară, socială etc., cu interferări în alte sectoare de activitate: industrie, comerț, agricultură are un rol hotărâtor asupra vieții economice.¹

Coordonatele de realizare ale politicii fiscale² sunt prezentate astfel:

- volumul resurselor financiare necesare realizării funcțiilor și sarcinilor statului;
- proveniența resurselor financiare: interne, iar în completare, resursele externe;
- rata fiscalității, fiind un element cu impact internațional și funcțional asupra economiei.

Astfel, nivelul fiscalității este dat de două categorii de factori: „**Factori proprii sistemului fiscal** (multitudinea impozitelor, al modului de calcul al materiei impozabile, progresivitatea impunerii etc.) și **factori independenți de sistemul fiscal** (produsul intern brut, natura instituțiilor publice etc.)”.³

Considerată ca fiind o componentă esențială a politicii bugetare, politica fiscală reprezintă „*un ansamblu de instrumente de intervenție a statului generate de procese specific financiar-fiscale: formarea prin impozite și taxe a veniturilor bugetare, alocarea cheltuielilor bugetare, asigurarea echilibrelor bugetare*”.⁴

O altă definiție a politicii fiscale: „*cuprinde totalitatea metodelor, mijloacelor, instrumentelor și instituțiilor ce se utilizează pentru procurarea resurselor financiare necesare finanțării activităților publice, precum și pentru a influența evoluția economiei unei anumite zone geografice, de obicei prin raportarea directă la teritoriul unui stat*”.⁵

De asemenea, politica fiscală „*se referă la utilizarea veniturilor fiscale ale statului ca instrumente de intervenție a autorităților publice în economie și în viața socială*”.⁶

celor impozabile pe teritoriul statului, datorează taxe sau impozite. Odată cu evoluția statului s-a perfecționat sistemul de taxare sau impunere, dând naștere unui angrenaj deosebit de sofisticat de acte și operațiuni denumit: «fiscalitatea sau «politica fiscală»”.

¹ Ibidem.

² D.D. Șaguna, op. cit., 2001, p. 604.

³ Idem, p. 605.

⁴ Idem, p. 602.

⁵ D.D. Șaguna, M. Tofan, op. cit., p. 153.

⁶ I.V. Brașoveanu, Analize ale politicii fiscale în România și în statele membre ale Uniunii Europene, Ed. ASE, București, 2009, p. 41.

4 În altă ordine de prezentare a definiției de politică fiscală, dar care urmărește aceeași linie, reprezintă „*volumul și proveniența surselor de alimentare a fondurilor publice, metodelor de prelevare care urmează a fi utilizate, obiectivele urmărite, precum și mijloacele de utilizare a acestora*”.¹

Trebuie să menționăm o altă definiție a politicii fiscale, care vine să formuleze într-un anumit stil că politica fiscală reprezintă „*ansamblul obiectivelor, măsurilor, tehnicilor și instrumentelor reglementate juridic privind sistemul fiscal în complexitatea sa (sistemul de impozite și taxe, mecanismul fiscal și aparatul fiscal). În politica fiscală se are în vedere criteriul eficienței, al unui randament ridicat al acestuia în vederea asigurării unor venituri cât mai mari la Bugetul General Consolidat al Statului (BGCS), stimulând activitatea economică prin promovarea echității fiscale și asigurarea protecției sociale*”.²

În cartea lui T.D. Banciu, definiția politicii fiscale este formulată **dintr-o perspectivă globală a tuturor factorilor care contribuie la aceasta**, reprezentând „*«arta» determinării și implementării caracteristicilor generale ale impozitului, ea este opera puterii statale (politica fiscală națională) ori suprastatale (politica fiscală regională sau mondială) (...) și cuprinde un ansamblu de idei și strategii care asigură modalitățile cele mai eficiente de stabilire și percepere a veniturilor bugetare*”³ și, în similitudine, reprezintă „*arta determinării caracteristicilor generale ale impozitului, în funcție de datele economice și psihologice oferite de societate*”.⁴

Dar, cu toate acestea, politica fiscală nu poate exista în lipsa unei legislații fiscale, iar materializarea fiscalității în viața economică și socială se realizează prin modificările/completările aduse legislației. În doctrina de specialitate se definește **legislația fiscală** ca fiind „*ansamblul normelor juridice care reglementează modalitățile de atragere și repartizare a fondurilor bănești ale statului și ale instituțiilor publice cu scopul satisfacerii cerințelor și funcțiilor social-economice ale societății*”⁵, iar în cadrul

¹ G. Manolescu, Politici monetare și fiscale, Ed. Universității Ecologice, București, 1997, p. 144.

² D.M. Ungureanu, D.M. Nedelescu, Fiscalitate, Ed. Universitară, București, 2015, p. 16.

³ T.B. Banciu, Politici fiscale europene, Ed. Salgo, Sibiu, 2011, p. 18-19.

⁴ M. Tofan, Obligațiile fiscale ale firmei, Ed. C.H. Beck, București, 2012, p. 32, cu referința la M.S. Minea, C.F. Costas, Dreptul finanțelor publice, Vol. II. Drept fiscal, Ed. Wolters Kluwer, București, 2008, p. 17.

⁵ M. Tofan, op. cit., 2012, p. 31, cu referința la D.D. Șaguna, P. Rotaru, Drept financiar și bugetar, Ed. All Beck, București, 2003, p. 180.

normelor la care se face referire în definiția enunțată sunt cuprinse acele direcții privitoare la „*așezarea, stabilirea și încasarea impozitelor și taxelor*”.¹

Doctrina de specialitate creează o imagine de ansamblu asupra normelor juridice fiscale, formată din capacitatea de reglementare și de cuprindere a domeniilor, determinând o importanță însemnată a studiului politicii fiscale, care în definitiv este format din: „*contribuabilii, obiectele impozabile, bazele de impozitare, așezarea și calcularea impozitelor, sancțiunile pentru nerespectarea obligațiilor fiscale*”.²

În conformitate cu legea fundamentală, toate persoanele fizice și juridice au obligația de a contribui prin impozite și taxe la cheltuielile publice.

Potrivit art. 1 pct. 27 C.proc.fisc., legiuitorul a înțeles să definească **obligația fiscală** ca fiind cea „*obligație de plată a oricărei sume care se cuvine bugetului general consolidat, reprezentând obligația fiscală principală și obligația fiscală accesorie*”, ceea ce în opinia mea reprezintă o definiție sumară și exprimată sintetic, în raport cu o altă definiție: „*Obligația fiscală constă în îndatorirea de a plăti în contul bugetului public (bugetul de stat, bugetul asigurărilor sociale de stat, bugetele locale) impozitele, taxele și alte contribuții bugetare reglementate prin lege*”.³

Într-o altă opinie, definiția obligației fiscale este „*obligația stabilită unilateral de către stat prin acte normative, în sarcina persoanelor fizice sau juridice, denumite contribuabili, de a plăti o anumită sumă de bani, la termenul stabilit, în contul bugetului de stat*”.⁴

În accepțiunea noastră, obligația fiscală reprezintă cea obligație stabilită de stat în contul desemnat în acest scop pentru îndeplinirea obligației stabilite de lege (taxe, impozite, contribuții).

Din definiția cuprinsă în actul normativ mai sus amintit, rezultă două categorii de obligații fiscale: obligații principale și obligații accesorii, potrivit pct. 27 și 28 din art. 1 C.proc.fisc.:

- **Obligația fiscală principală** fiind cea „*obligație de plată a impozitelor, taxelor și contribuțiilor sociale, precum și obligația organului fiscal de a restitui sumele încasate fără a fi datorate și de a rambursa sumele cuvenite, în situațiile și condițiile prevăzute de lege*”;

¹ Idem, p. 31.

² Ibidem.

³ D.D. Șaguna, D.I. Radu, Drept fiscal. Fiscalitate. Obligații fiscale. Declarații fiscale, ed. a 2-a, Ed. C.H. Beck, 2017, p. 39.

⁴ G.D. Bistriceanu, E.G. Negrea, L. Pătrășcoiu, Finanțe și credit în industrie, construcții și transporturi, Ed. Didactică și Pedagogică, București, 1977, p. 302.

- **Obligația fiscală accesorie** fiind aceea „*obligație de plată sau de restituire a dobânzilor, penalităților sau a majorărilor, aferente unor obligații fiscale principale*”.

Secțiunea a 3-a. Principiile fiscalității

Din punct de vedere juridic, statul are „*obligația constituțională de a satisface în mod rezonabil nevoile sociale ale populației existente*”.¹ Pentru satisfacerea acestor nevoi este necesar a fi respectate următoarele principii ale fiscalității, potrivit următoarelor exprimări doctrinare:²

a) principiul individualității: fiecare contribuabil reprezintă un obiectiv major cu privire la stabilirea și încasarea colectarea impozitelor, taxelor și contribuțiilor;

b) principiul de nediscriminare: fiscalitatea se stabilește și se aplică fiecărui contribuabil;

c) principiul de impersonalitate: stabilirea și încasarea impozitelor, taxelor și contribuțiilor se face cu respectarea contribuabilului;

d) principiul de neutralitate: impozitele, taxele și contribuțiile sunt stabilite potrivit nevoilor economice ale țării;

e) principiul de non-arbitru: stabilirea și încasarea impozitelor, taxelor și contribuțiilor se face „*după reguli simple, clare și care să nu lase loc arbitrariului*”.³

Secțiunea a 4-a. Obiectivele politicii fiscale

Potrivit celor arătate mai sus, obiectivele politicii fiscale vizează toate domeniile vieții economice și sociale ale populației. În acest sens, menționăm că unul dintre obiectivele importante privește protejarea sau încurajarea anumitor ramuri din economie, cum ar fi: „*stimularea agenților economici spre realizarea de investiții în anumite domenii; creșterea calității și competitivității produselor; stimularea exportului; protecția mediului înconjurător*”.⁴

De asemenea, susținem aceeași opinie din literatura de specialitate,¹ care propune câteva direcții de realizare a politicii fiscale, apreciind că și în prezent acestea sunt valabile și autentice.

O altă opinie cu privire la **obiectivele de politică fiscală este prezentată pe latura socială** a economiei și constă în: „*încurajarea natalității (reducerea poverii fiscale pe familie); încurajarea tinerilor absolvenți; încurajarea căsătoriilor tinerilor sau a achiziției de locuințe de către tineri; încurajarea economisirii și a investițiilor pe piața de capital (printr-o fiscalitate redusă a acestora); frânarea consumului produselor nocive (alcool, tutun, droguri); exercitarea unor acțiuni moralizatoare (supraimpozitarea filmelor sau publicațiilor pornografice sau care incită la violență, supraimpozitarea prostituției); încurajarea contribuabililor pentru a face donații caritabile sau de interes general; favorizarea și facilitarea «economisirii pentru pensie», dobânzile la sumele vărsate în contul acestora putând fi capitalizate cu o scutire totală de impozit, dacă economisirea este menținută peste un anumit număr de ani*”.²

Având în vedere aceste obiective ale politicii fiscale, pentru realizarea scopului nostru privind identificarea și stabilirea obiectivelor și măsurilor de politică fiscală în domeniul jocurilor de noroc, mențiunile autorilor deja consacrați ne-au călăuzit spre îndeplinirea obiectivelor de cercetare.

Secțiunea a 5-a. Instrumentele de politică fiscală

Prin demonstrarea mecanismelor, structurilor și a procedurilor fiscale, instrumentele fiscale „*se constituie și acționează în procesul de aplicare a impozitelor și taxelor, precum și a celorlalte mijloace de colectare a veniturilor fiscale*”.³

¹ M. Tofan, op. cit., p. 31-32: „*Obiectivele avute în vedere la elaborarea și adoptarea legislației fiscale urmăresc să asigure realizarea politicii fiscale și includ, fără a se limita, următoarele direcții:*

- *colectarea veniturilor necesare finanțării serviciilor publice;*
- *distribuirea cât mai corectă a poverii fiscale, pentru a asigura respectarea principiului echității;*
- *stimularea creșterii economice și a productivității muncii;*
- *administrarea corectă a impozitelor, în condiții de transparență și cu costuri cât mai reduse*”.

² I.V. Brașoveanu, op. cit., p. 42.

³ D.D. Șaguna, D.I. Radu, op. cit., 2017, p. 29.

¹ M.I. Niculeasa, op. cit., p. 1.

² D.D. Șaguna, D.I. Radu, op. cit., 2017, p. 22.

³ Ibidem.

⁴ D.D. Șaguna, op. cit., 2001, p. 603.

Se consideră ca fiind instrumente fiscale:¹ numărul și varietatea impozitelor utilizate; diversitatea facilităților fiscale (reduceri, scutiri, deduceri).

În ceea ce privește primul instrument, putem preciza următoarea clasificare a impozitelor, după mai multe criterii:² a) după modul de încasare: în natură sau în bani; b) după materia de impunere: averea, venitul sau cheltuielile; c) după obiectivul urmărit: financiare și de ordine; d) după frecvența încasării: permanente sau incidentale; e) după poziția administrației: local, național, federal sau al statelor membre; f) după trăsăturile de fond și de formă.

Într-o altă opinie de specialitate, se conturează ideea că prin „fiscalitate” se creează instrumentul juridico-fiscal în vederea realizării politicii fiscale, fiind „privită ca un sistem de metode și mijloace pentru constituirea veniturilor statului, prin redistribuirea veniturilor naționale cu ajutorul impozitelor și taxelor. Din punct de vedere juridic, fiscalitatea reprezintă ansamblul normelor juridice care reglementează totalitatea impozitelor, taxelor, contribuțiilor și a celorlalte categorii de venituri publice provenite de la persoanele fizice și juridice care alimentează bugetele publice”.³

Secțiunea a 6-a. Particularitățile obligațiilor fiscale

Particularitatea obligației fiscale constă în aceea că întotdeauna este stabilită prin acte normative de instituire a impozitelor, taxelor și contribuțiilor, precum și a faptului că reprezintă o obligație juridică, fiind creată astfel o relație juridică între plătitorul impozitului, taxei, contribuției cu statul, respectiv cu organul fiscal competent sau cu unitatea administrativ-teritorială competentă.

Din relația juridică astfel creată se naște creanța fiscală.

Art. 1 pct. 37 C.proc.fisc. definește titlul de creanță ca fiind actul prin care, potrivit legii, se stabilește și se individualizează creanța fiscală. Rezultă că *titlul de creanță se emite individual pentru fiecare plătitor de obligație fiscală*, iar în situația în care prin acte normative se stabilește răspunderea solidară a două sau mai multe persoane, titlul se emite pentru fiecare persoană, în mod individual, cu menționarea obligației de plată și a celorlalte persoane care răspund pentru creanța fiscală respectivă, astfel cum se reglementează la art. 26 alin. (8) C.proc.fisc.

¹ Ibidem.

² Ibidem.

³ M. Tofan, op. cit., p. 33.

Pentru creanțele bugetare, titlul reprezintă actul juridic prin care se stabilesc drepturi și obligații în sarcina plătitorilor de obligații bugetare, fiind executorie de drept. Acest act este întocmit de organul fiscal competent să emită titlul de creanță bugetară, care deține competențe clare, potrivit legii, cu respectarea procedurii fiscale pentru fiecare categorie de venit în parte.

Obligația fiscală este guvernată de particularitățile sistemului de colectare a veniturilor, în sensul individualizării, identificându-se: izvorul obligației, beneficiarul, obiectul, forma sa, precum și condițiile de stabilire, modificare și de stingere a acesteia.

Următoarele principii guvernează obligația fiscală, constituind baza fiscalității în România:¹

a) *neutralitatea măsurilor fiscale*: principiu a cărei aplicabilitate se răsfrânge asupra investitorilor, capitalurilor (român și străin) cu diversele ei forme de proprietate, fiind asigurate condiții egale de impunere a acestora;

b) *certitudinea impunerii*: claritatea elaborării normelor juridice, fără posibilitatea aplicării unor interpretări aleatorii, concretizate prin stabilirea sarcinii fiscale reale;

c) *justețea impunerii sau echitatea fiscală*: în funcție de mărimea veniturilor sau a proprietăților deținute, aplicabilitatea acesteia să fie corectă;

d) *eficiența impunerii*: presupune existența pe o perioadă cât mai lungă a regulilor de percepere a impozitelor, taxelor și contribuțiilor, indiferent de variațiile crescătoare sau descrescătoare ale indicatorilor economici;

e) *predictibilitatea impunerii*: un principiu fundamental, în sensul menținerii tipologiilor de percepere la bugetul de stat pe o perioadă de cel puțin un an a impozitelor, taxelor și contribuțiilor stabilite prin lege.

În ceea ce privește **izvorul obligației fiscale**, menționăm că întotdeauna este **legea sau un alt act normativ cu putere de lege**, prin care se instituie obligația de plată din partea contribuabilului/plătitorului, constituind venit la bugetul de stat.

Beneficiarul obligației de plată este **statul în calitate de creditor**, deci întreaga societate, fiind beneficiara sumelor care se fac venit la bugetul general consolidat al statului.

Referitor la **obiectul obligației fiscale**, menționăm că această obligație se realizează numai printr-o sumă de bani, care se face venit la bugetul de stat.

Potrivit actelor normative, obligația fiscală este **constatată întotdeauna sub formă scrisă prin titlul de creanță fiscală** care o individualizează la

¹ A se vedea art. 3 C.fisc.