

**LIBRIS**

We know

MIHAI ARISTOTEL UNGUREANU

MIHAI DUMITRU NEDELESCU

MIHAI DRAGOȘ UNGUREANU

MARIN ȚOLE

CRISTINA NICOLETA MATEI

# **FISCALITATE COMPARATĂ ȘI TEHNICI DE OPTIMIZARE FISCALĂ**

(Ediție adăugită, actualizată și îmbunătățită)



**EDITURA UNIVERSITARĂ**  
București

## CUPRINS

<b>Cuvânt înainte</b> .....	7
<b>I. Sistem fiscal, politică fiscală</b> .....	9
1.1. Considerații generale privind sistemul fiscal .....	9
1.2. Considerații generale privind politica fiscală .....	16
<b>II. Sistemul de impozite și taxe ca rezultat al politicii fiscale</b> .....	27
2.1. Conținutul și rolul sistemului de impozite și taxe .....	27
2.2. Criteriile de urmărire a efectelor impozitelor și taxelor și formele de manifestare ale acestora .....	30
2.3. Metode și tehnici de așezare și percepere a impozitelor și taxelor .....	37
<b>III. Teoria și practica armonizării fiscale</b> .....	41
3.1. Armonizarea fiscală versus coordonarea fiscală .....	41
3.2. Stadiul armonizării fiscale europene .....	47
<b>IV. Impozite directe</b> .....	57
4.1. Impozite directe: definire, clasificare .....	57
4.2. Dubla impunere internațională .....	74
<b>V. Impozite indirecte</b> .....	81
5.1. Impozite indirecte: conținut, forme de manifestare .....	81
5.2. Armonizare fiscală versus concurență fiscală .....	83
<b>VI. Conceptul de optim fiscal în contextul teoriei evaziunii fiscale</b> .	104
6.1. Perfecționarea sistemului fiscal, optimul fiscal .....	104
6.2. Rezultatele perfecționării sistemului fiscal .....	110
<b>VII. Strategii, proceduri și tehnici de optimizare fiscală</b> .....	115
7.1. Optimizarea fiscală tratată din punctul de vedere al statului și al contribuabililor .....	115
7.2. Priorități ale politicii fiscale pentru perfecționarea administrării fiscale .....	122

<b>VIII. Presiunea fiscală în România versus presiunea fiscală în statele membre ale UE .....</b>	<b>126</b>
8.1. Conceptul de presiune fiscală, mărimea și efectele acesteia .....	126
8.2. Indicatori de cuantificare ai presiunii fiscale .....	132
<b>IX. Rolul legislației în diminuarea și prevenirea evaziunii fiscale .....</b>	<b>140</b>
9.1. Măsuri legislative de prevenire și combatere a evaziunii fiscale ...	140
9.2. Considerații privind evaziunea fiscală în țări membre UE .....	147
<b>X. Paradisurile fiscale, refugiu sau optimizare? .....</b>	<b>154</b>
10.1. Paradisul fiscal: definire, caracteristici .....	154
10.2. Tipuri de societăți offshore .....	161
<b>Bibliografie .....</b>	<b>166</b>

## CAPITOLUL I SISTEM FISCAL, POLITICĂ FISCALĂ

### 1.1. Considerații generale privind sistemul fiscal

*Fiscalitatea* în contextul actual poate fi definită ca un *sistem de reglementări juridice* (legi, hotărâri de guvern, norme, regulamente și alte dispoziții legale) *privitoare la asietă impozitelor, taxelor și altor contribuții cu caracter fiscal ce alcătuiesc resursele financiare publice ale statului*, respectiv veniturile de natură fiscală ale statului.<sup>1</sup>

Termenul de fiscalitate are același sens la nivelul oricărei națiuni, oricărui stat membru al UE, însă anumite particularități privind fiscalitatea, respectiv cele în materie de impozitare și taxare, se constată doar prin intermediul sistemului fiscal și al politicilor fiscale practicate.<sup>2</sup>

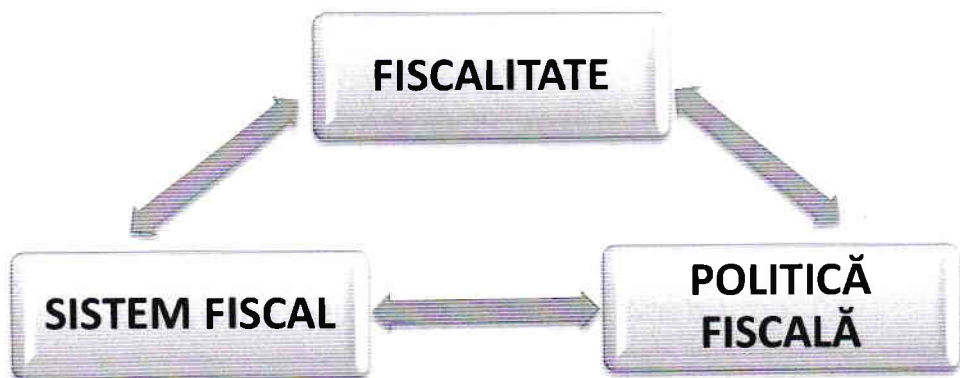
*Sistemul fiscal* este tratat în mod diferit în literatura de specialitate, în sensul că unii autori iau în considerare doar impozitele, taxele și reglementările în definirea acestuia, alții au în vedere atât sistemul de impozite și taxe, reglementările fiscale, cât și mecanismul fiscal (metode, tehnici, reglementări de așezare a impozitelor și taxelor).

De asemenea, în literatura de specialitate, definirea sistemului fiscal pleacă de la modul în care acesta este perceput de contribuabili: *totalitatea impozitelor și taxelor ce trebuie achitate de contribuabili pentru alimentarea bugetelor publice*.

<sup>1</sup> Ungureanu, M.A., (coord.), *Politici și practici financiare*, Ed.Universitară, București, 2013.

<sup>2</sup> Ibidem, pag.19.

Schematic, interdependența *Fiscalitate – Sistem fiscal – Politică fiscală* se prezintă astfel:<sup>3</sup>



Noi ne situăm pe poziția finanțistilor care includ în structura sistemului fiscal următoarele componente:<sup>4</sup>

- *totalitatea impozitelor, a taxelor și a altor contribuții* percepute de organele fiscale în baza *reglementărilor juridice*;
- *mecanismul fiscal* ce se referă la asietă sistemului de impozite, taxe și contribuții care cuprinde totalitatea metodelor, tehnicilor și instrumentelor fiscale prin care se asigură: constatarea, dimensionarea, înregistrarea, urmărirea la încasare, executarea prin diferite forme (înștiințare, poprire, executare silită), a impozitelor, taxelor și contribuțiilor datorate Bugetului;
- *aparatul fiscal*: administrarea fiscală și controlul fiscal / inspecția fiscală.

Astfel, *sistemul fiscal* reprezintă ansamblul conceptelor de sistem de impozite și taxe, mecanism fiscal, aparat fiscal la care se adaugă relațiile, legăturile dintre acestea, precum și obiectivele sistemului și modul lor de realizare în scopul asigurării veniturilor financiare publice.

<sup>3</sup> Comanicu, C., *Orientări în labirintul fiscal*, Ed.Universității Lucian Blaga Sibiu, 2010, pag.10.

<sup>4</sup> Vintilă, G., *Fiscalitate, metode și tehnici fiscale*, Editura Economică, București, 2004, pag.12, Topciu, C., Vintilă, G., *Fiscalitate*, Editura Secorex, București, 1998.

La construcția unui sistem fiscal se urmărește acțiunea a trei funcții:<sup>5</sup>

- *Funcția de finanțare a cheltuielilor publice* – ce are în vedere obiectivul de randament bugetar;
- *Funcția de redistribuire a veniturilor și patrimoniilor* – ce urmărește obiectivul de echitate fiscală;
- *Funcția de stabilizare a activității economice sau de corectare a dezechilibrelor* – ce urmărește obiectivul de eficiență.

La realizarea funcțiilor sistemului fiscal un rol important îl are găsirea **optimului fiscal** care presupune: *eficiență, eficacitate, etică, echipă*.<sup>6</sup>

**Eficiența și eficacitatea** unui sistem fiscal se apreciază pe baza capacității acestuia de a genera efectele scontate. Un impozit eficient este fie un impozit neutru, fie un impozit care transcende cerința neutralității și contribuie la atingerea stării de optim la nivelul societății.<sup>7</sup> Pornind de la ipoteza neutralității, eficiența sistemului fiscal se apreciază exclusiv în funcție de capacitatea acestuia de a finanța cheltuielile statului, fără ca impozitul să fie folosit ca instrument de influențare a economiei reale, a repartiției avuțiilor sau structurilor sociale.<sup>8</sup>

**Etica fiscală** ține de implementarea valorilor morale în domeniul fiscal, în general, și în activitatea fiscală, în special. *Comportamentul moral* privind activitatea aparatului fiscal, vizavi de contribuabilii, presupune transparență, echidistanță și respect față de realizatorii resurselor financiare publice. De asemenea, *moralitatea reglementărilor fiscale* prin simplitate, coerență și consecvență conduc la conformare din partea contribuabililor.<sup>9</sup>

<sup>5</sup> Brezeanu, P., *Fiscalitate. Concepte. Metode. Practici*, Editura Economică, București, 1999.

<sup>6</sup> Comaniciu, C., *Orientări în labirintul fiscal*, Editura Universității Lucian Blaga Sibiu, 2010.

<sup>7</sup> Toader, S., *Evaziunea fiscală în România în perioada de tranziție*, Editura PROUniversitaria, București, 2007, pag. 21, citat din, Alexandru, F., *Eficiență-echitate în materie fiscală*, Tribuna Economică, nr.22, 31 mai 2000.

<sup>8</sup> Toader, S., *Evaziunea fiscală în România în perioada de tranziție*, Editura PROUniversitaria, București, 2007.

<sup>9</sup> Ungureanu, M.A., (coord.), *Politici și practici financiare*, Ed.Universitară, București, 2013.

**Echipa** are un rol deosebit în activitatea fiscală în scopul obținerii rezultatelor așteptate. Echipa conduce spre performanță în sensul constatării, stabilirii și colectării veniturilor fiscale datorate de contribuabilii.<sup>10</sup>

*Principalele trăsături ale sistemului fiscal sunt:*<sup>11</sup>

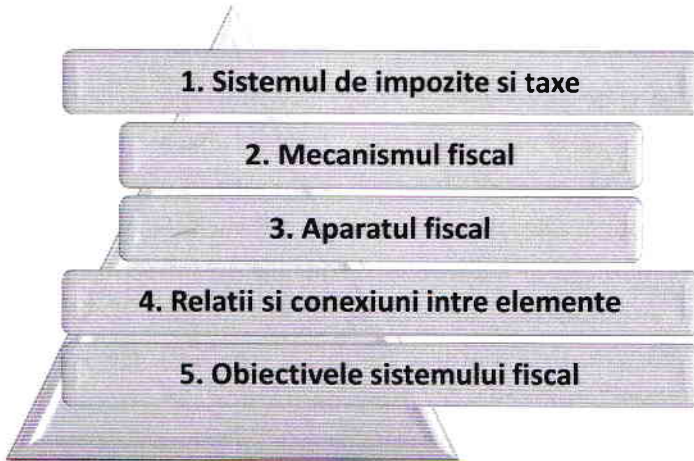


- *Universalitatea* sistemului fiscal presupune impozitarea tuturor contribuabililor care realizează venituri sau posedă avere.
- *Unitatea impunerii* presupune criterii unitare pentru toți contribuabilii care dețin același obiect impozabil.
- *Neutralitatea măsurilor fiscale* în raport cu diferite categorii de investiții și capitaluri și cu forma de proprietate, asigurând condiții egale tuturor investitorilor.
- *Certitudinea impunerii* presupune elaborarea de norme juridice clare, concrete și consecvente care să nu conducă la interpretări.
- *Echitatea fiscală* presupune impunerea diferită a veniturilor, în funcție de mărimea acestora.
- *Eficiența impunerii* presupune asigurarea stabilității pe termen lung a prevederilor legale care reglementează impozitele și taxele.

<sup>10</sup> Ibidem.

<sup>11</sup> Ibidem.

*Sistemul fiscal cuprinde în structura sa:*<sup>12</sup>



*Prima componentă a sistemului fiscal se referă la sistemul de impozite și taxe în complexitatea sa, reglementate de legislația de specialitate. Prin sistemul de impozite și taxe, statul, pe de o parte, procură resursele bănești necesare acoperirii cheltuielilor publice, iar, pe de altă parte, impozitele și taxele pot constitui instrumente de intervenție a statului în economie sau ca instrument de redistribuire a unei părți din PIB.*

*A doua componentă a sistemului fiscal este reprezentată de mecanismul fiscal care cuprinde totalitatea metodelor, tehnicilor și instrumentelor fiscale prin utilizarea cărora se asigură asietă impozitelor, taxelor, contribuțiilor și a altor sume datorate Bugetului public.*

*A treia componentă a sistemului fiscal se referă la aparatul fiscal: administrarea fiscală și controlul / inspecția fiscală.*

\*\*\*

*În România aparatul fiscal este organizat în cadrul Ministerului Finanțelor (MF) prin intermediul Agenției Naționale de Administrare Fiscală (ANAF) și unitățile sale descentralizate. În cele ce urmează vă prezentăm nivelul principalilor indicatori de performanță ai ANAF cu privire la activitatea sa, în perioada 2008 – 2024.*

<sup>12</sup> Văcărel, I., (coord.), *Finanțe publice*, Ediția a VI-a, EDP, București, 2007, pag.388.

ANAF este un organ de specialitate al administrației publice centrale, cu atribuții în aplicarea politicii de administrare fiscală și care își desfășoară activitatea în domeniul administrării impozitelor, taxelor, contribuțiilor cu caracter fiscal și al altor venituri bugetare potrivit legii, prin intermediul procedurilor de: gestiune, colectare, control fiscal și dezvoltarea unor relații de parteneriat cu contribuabilii. ANAF are în subordinea sa, conform legislației în vigoare: Direcția Generală Antifraudă Fiscală (DGAF); Direcția Generală a Vămilelor (DGV); Direcția Generală de Integritate (DGI); Direcția Generală de Administrare a Marilor Contribuabili (DGAMC); Direcțiile Generale Regionale ale Finanțelor Publice (DGRFP). De asemenea, ANAF asigură aplicarea politicii și reglementărilor în domeniul vamal și exercitarea atribuțiilor de autoritate vamală, precum și controlul operativ și inopinat privind descoperirea, prevenirea, și combaterea oricăror fapte și acte care au ca efect evaziunea fiscală și fraudă fiscală și vamală.<sup>13</sup>

#### INDICATORI DE PERFORMANȚĂ AI ANAF

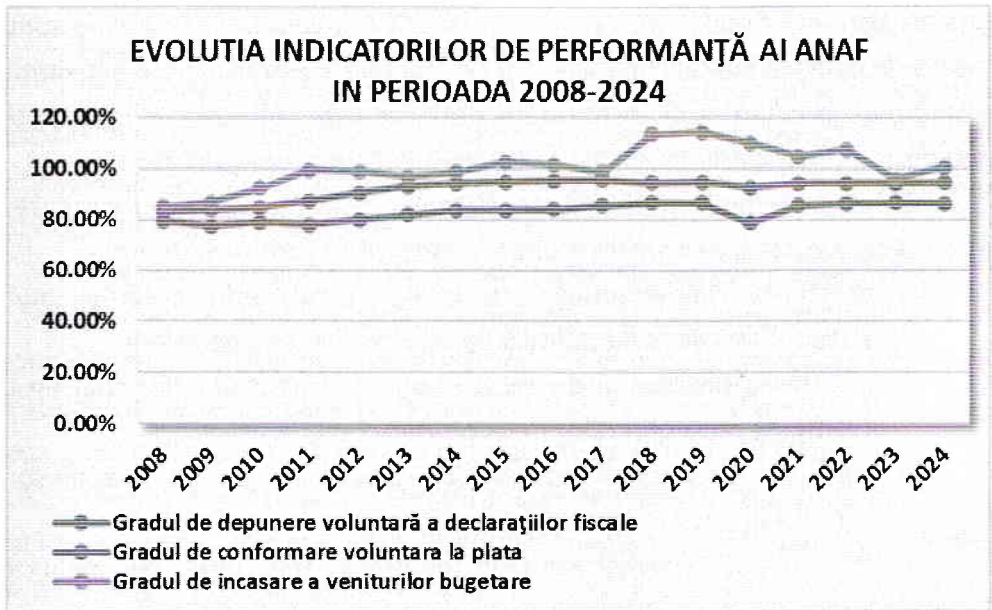
	Gradul de depunere voluntară a declarațiilor fiscale	Gradul de conformare voluntară la plată	Gradul de încasare a veniturilor bugetare
<b>2008</b>	83.2%	79.4%	-
<b>2009</b>	83.9%	77.4%	86.9%
<b>2010</b>	84.6%	78.9%	92.4%
<b>2011</b>	87.3%	77.9%	99.5%
<b>2012</b>	90.4%	79.8%	99%
<b>2013</b>	93.1%	81.8%	96.9%
<b>2014</b>	94.1%	83.7%	98.7%
<b>2015</b>	94.7%	83.5%	102.6%
<b>2016</b>	95.3%	84.0%	101.5%
<b>2017</b>	95.6%	85.4%	98.65%
<b>2018</b>	94.4%	86.4%	113.5%
<b>2019</b>	94.7%	86.6%	114.1%
<b>2020</b>	92.6%	78.6%	110.0%
<b>2021</b>	94.3%	85.5%	104.6%

<sup>13</sup> HG 520 din 24 iulie 2013 privind organizarea și funcționarea Agenției Naționale de Administrare Fiscală publicată în Monitorul Oficial nr. 473 din 30 iulie 2013.

## INDICATORI DE PERFORMANȚĂ AI ANAF

	Gradul de depunere voluntară a declarațiilor fiscale	Gradul de conformare voluntară la plată	Gradul de încasare a veniturilor bugetare
2022	94.1%	86.2%	107.3%
2023	94.1%	86.4%	95.7%
2024	94.4%	86.3%	100.6%

Sursa: Date preluate din rapoartele de activitate și de performanță ale ANAF.



\*\*\*

Între primele trei componente ale sistemului fiscal se realizează conexiuni, relații care conduc la obiective ce au drept scop și, respectiv, finalitate realizarea de venituri publice necesare acoperirii cheltuielilor publice atât de necesare bunei funcționări a oricărui stat la nivelul UE.

Aceste relații, conexiuni, precum și obiectivele sistemului fiscal pot fi considerate ca și componente ale acestuia, concurând împreună cu primele trei la realizarea veniturilor statului. Prin cele prezentate mai sus am încercat să clarificăm noțiunea și conținutul sistemului fiscal dorind astfel să eliminăm orice confuzie cu sistemul de impozite și taxe sau cu mecanismul fiscal, acestea reprezentând doar două componente ale sistemului fiscal.

## 1.2. Considerații generale privind politica fiscală

*Politica fiscală* presupune ansamblul obiectivelor, măsurilor, normelor, procedurilor, tehnicilor și instrumentelor reglementate juridic privind sistemul fiscal în complexitatea sa. *Obiectivele politicii fiscale* sunt legate de cele ale politicii financiare și de efectele acesteia asupra activității economiei, precum și de rezultatele obținute prin folosirea pârgھیilor și categoriilor financiare (impozite, taxe, cheltuieli, împrumuturi etc.).

Obiectivele politicii fiscale corelate cu celelalte politici (bugetară, monetară, valutară, a forței de muncă, a prețurilor) sunt următoarele:<sup>14</sup>

- creșterea randamentului resurselor fiscal, prin crearea unui sistem fiscal adecvat politicii financiare și a celei generale;
- realizarea procesului de redistribuire a Produsului Național Brut (PNB), pe baza criteriilor de echitate;
- reglarea proceselor economico-sociale în baza obiectivelor politicii financiare și a celei generale.

În literatura de specialitate s-au identificat trei funcții ale politicii fiscale intercondiționate și corelate cu rolul statului în economie:<sup>15</sup>

- *funcția de distribuție* își are originea în existența unor inegalități în repartizarea veniturilor publice și vizează: *eficiența*, prin stimularea pentru obținerea de rezultate, echitate în remunerare; *solidaritate* pentru ajutorarea celor aflați în dificultate; creștere economică prin încurajarea obținerii de profit și creșterea PIB;
- *funcția de alocare* presupune intervenția statului în economie cu ajutorul impozitelor pentru a corecta imperfecțiunile pieței;

---

<sup>14</sup> Comaniciu, C., *Orientări în labirintul fiscal*, Editura Universității Lucian Blaga, Sibiu, 2010.

<sup>15</sup> Moșteanu, N.R., *Fiscalitate*, Editura Universitară, București, 2008, pag.519-520, citat din Musgrave, R.A., Musgrave, P.B., *Public finance in theory and practice*, McGrawHill Book, New York, 1984, pag.6-21.

- *funcția de stabilizare* a vieții economice este dependentă de politica bugetară și de dezvoltare regională în sensul că, prin planul financiar anual, se programează ca peste 90% din totalul resurselor financiare publice să fie format din venituri de natură fiscală, pe de o parte, iar, pe de altă parte, se iau în calcul unele facilități fiscale.

\*\*\*

### **De ce este necesară o politică fiscală a UE?**<sup>16</sup>

Impozitele joacă un rol esențial în determinarea prețului bunurilor și serviciilor și influențează comportamentul investitorilor și al consumatorilor. Prin urmare, politica fiscală poate stimula productivitatea, sporind investițiile și inovarea.

În prezent, economia UE se confruntă cu impactul unor schimbări majore, cum ar fi schimbările demografice și climatice, digitalizarea și globalizarea, redresarea post-COVID. Aceste provocări afectează reziliența sistemelor fiscale, creând o nevoie tot mai mare de aliniere la evoluțiile economice actuale și viitoare. Implicarea UE este necesară pentru a asigura că normele și politicile fiscale sunt compatibile cu funcționarea pieței unice. Această aliniere este esențială pentru a valorifica pe deplin potențialul pieței unice, de care beneficiază peste 400 de milioane de cetățeni și milioane de întreprinderi.

În acest sens, UE a stabilit un cadru de guvernare economică pentru a monitoriza, preveni și corecta tendințele economice problematice care ar putea afecta negativ economia UE. În acest cadru, UE emite îndrumări și coordonează politicile fiscale ale țărilor membre. De la criză, normele de guvernare economică ale UE au fost consolidate prin opt regulamente și printr-un tratat internațional.

Pactul de stabilitate și creștere stă la baza orientărilor fiscale ale UE și prevede un set de reguli care **garantează** că statele membre mențin finanțe publice solide și își coordonează **politicile fiscale**.

---

<sup>16</sup> <https://www.consilium.europa.eu/ro/policies/eu-tax-policy/>