

POLITICA FISCALĂ ȘI FISCALITATEA

*Lect.univ.dr. Nicu Duret
Universitatea „Danubius” Galați*

Politica Fiscală reprezintă arta determinării caracteristicilor generale ale impozitului¹ în funcție de datele economice și psihologice oferite de societate.

Partea integrantă a politicii economice a statului, politica fiscală cuprinde ansamblul ideilor și strategiilor transpuse în reglementări legale consacrate asigurării modalităților celor mai eficiente de stabilire și percepere a veniturilor bugetare.

Politica fiscală se stabilește în raport direct cu opțiunile statului în materie de impozite și taxe, în sensul că ea trebuie să impună utilizarea conștientă a întregului ansamblu de instrumente și procedee cu caracter fiscal pentru stabilirea nivelului, structurii și regimului facilităților fiscale în procesul repartiziției produsului social, astfel încât să se asigure realizarea obiectivelor politice, economice, sociale²

Politica fiscală se dezvoltă în strânsă legătură cu politica financiară a statului. De aceea, în doctrină se apreciază că politica fiscală se află la granița dintre politica bugetară și tehnica fiscală.

De asemenea, doctrina subliniază faptul că politica fiscală este o componentă esențială a politicii bugetare și că – într-o mare măsură – ea este chiar servanta politicii bugetare; această apreciere pare a fi numai în parte adevărată, întrucât – este bine cunoscut – creșterea impozitelor se poate obține în moduri diferite: fie prin selectarea impozitelor, fie prin maniera de repartizare a acestora – ca sarcină fiscală – pe umerii contribuabililor, fie – în fine – îmbinând cele două metode. Aplicarea politicii fiscale se face prin intermediul unui instrument specific, și anume, fiscalitatea.

Fiscalitatea este un instrument eficient în serviciul unei politici care se traduce printr-o anumită viziune asupra vieții în comun, organizată de către componente ale puterii specializate în gestionarea serviciilor publice pentru a căror bună funcționare este necesară colectarea unor resurse financiare³. În fapt aceste resurse financiare sunt destinate pentru a acoperi cheltuieli generale ale societății.

În literatura economică, fiscalitatea este definită ca fiind un sistem de construire a veniturilor statului prin redistribuirea venitului național cu ajutorul impozitelor și taxelor, reglementate prin norme juridice.

În doctrină juridică s-a apreciat că acest sistem – numit sistem fiscal – este format din totalitatea impozitelor, taxelor, contribuțiilor și a celorlalte categorii de venituri publice provenite de la persoanele fizice și juridice care alimentează bugetele publice.

Fiscalitatea are, de foarte multă vreme, o imagine negativă. Ea este considerată, de către contribuabili, drept o formă de constrângere exercitată de statul spoliator care – prin metode speciale – scoate buzunarele cetățenilor anumite sume de bani câștigate cu greu și deci bine meritate de aceștia.

Considerăm că ar fi incorect să privim lucrurile exclusiv dintr-o asemenea perspectivă, întrucât analizându-le cu onestitate, cu oarecare detașare și cu dorința de a le înțelege vom descoperi că realitatea este alta: fiscalitatea reprezintă un domeniu complex, dar și foarte dens, concret, juridic prin excelență și deschis către alte ramuri de drept.

Dreptul statului de a-și institui un sistem de impunere care să-i asigure în mod corespunzător cuantumul veniturilor publice necesare îndeplinirii funcțiilor sale izvorăște - conform susținerilor din literatura de specialitate⁴- din mai multe teorii filosofico-juridice care explică necesitatea reglementării, de o manieră diversificată a veniturilor bugetare – în principal – sub forma impozitelor și taxelor.

Astfel, conform teoriei organice, formulată și susținută de către filosofii germani, dreptul de a institui sistemul de impunere, reprezintă un produs necesar dezvoltării istorice a popoarelor, întrucât statul însuși s-a născut din natura omenească. Așa fiind, dreptul de impunere se justifică prin necesitatea organizării vieții de stat, care presupune constituirea fondurilor bănești necesare susținerii activității de interes general, comun.

¹ În fapt, este vorba despre toate formele de prelevare către buget a unor sume de bani destinate a fi cheltuite în scop public.

² Ioan Condor, Radu Stancu, Drept financiar Ed. Fundația Română de mâine, București, 2002, p. 130

³ J.Mathieu, La politique fiscale, Ed. Economica, Paris 1999, p. 1

⁴ D.D.Șaguna, Drept financiar și fiscal, Ed.Oscar Print, București,1997, p. 134-136

Teoria sociologică este cea conform căreia statul este stăpânul absolut și reprezintă forța brutală a minorităților organizate în vederea impunerii împotriva majorității stăpânite; conform acestei teorii, voința deținătorilor puterii echivalează cu dreptul, deoarece aceasta emană de la ei și - prin urmare - voința suveranului determină normele de conduită socială. Pentru exercitarea puterii în interesul întregii societăți este necesară instituirea unui sistem de impunere care să asigure mijloacele bănești acoperitoare ale nevoilor de funcționare și întreținere a aparatului de stat.

Teoria contractului social, considerând că statul s-a născut în baza unui contract, susține că oamenii s-au înțeles în mod liber să constituie o autoritate superioară, căreia să i se supună toate individualitățile contractante, scopul acestei înțelegeri fiind acela de a asigura și apăra de o manieră unitară interesele individuale; în asemenea condiții, dreptul de a institui un sistem de impunere la nivelul societății reprezintă rezultatul înțelegerii dintre stat și contribuabili.

Potrivit teoriei echivalenței impozitelor își găsesc justificarea în serviciile și avantajele garantate de stat care - stabilind cotele de impunere a supușilor în raport cu avantajele create - se realizează o echivalență: mărimea impozitelor și taxelor depinde de mărimea serviciilor și avantajelor oferite cetățenilor.

După teoria siguranței, impozitele sunt considerate ca prime de asigurare pentru viața și bunurile cetățenilor.

În fine, teoria sacrificiului, susține că rațiunea impozitului este justificată de însăși natura statului, în sensul că acesta este un produs necesar al dezvoltării istorice; așa fiind, necesitatea recunoașterii unei organizări statale determină și recunoașterea dreptului la impunere. Dreptul statului de a stabili și percepe taxe și impozite, reprezintă consecința directă a obligațiilor sale de a îndeplini funcții și sarcini de stat.

Pentru o mai completă edificare asupra necesității, oportunității și echității impunerii - ca sistem complex de tehnici și mijloace de asigurare a veniturilor publice, alături de acest teorii este util să avem în vedere și concepția economistului Adam Smith, exprimat prin următoarele maxime:

- **maxima de justiție** - potrivit căreia cetățenii fiecărui stat trebuie să contribuie la cheltuielile guvernamentale atât cât le permit facultățile proprii (adică, în raport cu mărimea veniturilor pe care le realizează sub protecția statului);
- **maxima de certitudine** - conform căreia obligația fiecărui cetățean trebuie să fie corect prestabilă și nu arbitrară;
- **maxima de comoditate** - impune ca toate contribuțiile să fie pretinse și încasate la termen, urmându-se procedeul care este mai convenabil contribuabilului;
- **maxima de economie** - pretinde că toate contribuțiile să fie stabilite de o manieră care să determine scoaterea din buzunarul cetățeanului a cât mai puțin posibil față de ceea ce urmează să intre în trezoreria statului.

Din analiza acestor teorii, prin care s-a încercat a se justifica necesitatea stabilirii și percepției unor sume de bani de către stat cu titlul de venituri bugetare, rezultă că un sistem de impunere echilibrat, bine articulat, reprezintă modalitatea autorității publice de a obține resursele cu care să poată asigura buna funcționare a organismelor prin intermediul cărora statul își îndeplinește funcțiile sale la nivelul societății sau în raporturile acesteia cu alte entități similare¹.

Resursele financiare publice se constituie prin colectarea de venituri care se cuvin - potrivit legii - bugetului de stat ori bugetelor locale. Aceste venituri destinate alimentării continue a bugetului, reprezintă creanțe ale statului sau ale colectivităților publice locale.

Categorii de venituri bugetare reglementate de Codul fiscal se realizează din sumele de bani stabilite prin lege - ca obligații juridice în sarcina diferitelor categorii de persoane fizice și/sau juridice.

Persoanele fizice și/sau juridice care datorează, în temeiul legii, sume de bani la buget sunt denumite generic **contribuabili**.

Potrivit Codului de pr. Fiscală (art.17, alin.2), contribuabil, este orice persoană fizică/juridică sau orice altă entitate fără personalitate juridică ce datorează - în condițiile legii - impozite, taxe, contribuții și/sau alte sume de bani bugetului general consolidat. Codul utilizează noțiunea de contribuabil, în două sensuri:

- în sens restrâns, prin contribuabil este desemnată persoana care datorează în nume propriu impozite, taxe bugetului general consolidat;

¹ D.D.Șaguna, op.cit. loc.cit.supra

- în sens larg, este considerată contribuabil, orice persoană implicată în cadrul unui raport de drept procedural fiscal.

Contribuabililor le sunt stabilite prin lege obligații fiscale diferite, în raport cu cuantumul veniturilor realizate într-o perioadă determinată de timp, cu mărimea averii deținute, sau în funcție de tipul de activitate desfășurată ori de gama de acte sau servicii de care au beneficiat.

Contribuabilii pot fi grupați în două mari categorii: contribuabili persoane juridice și contribuabili persoane fizice.

Contribuabilii persoane juridice - sunt entitățile colective legal constituite care- acționând în nume propriu sau în nemel altora - intră sub incidența legii fiscale, devenind debitori ai bugetului.

Contribuabilii persoane juridice pot fi grupați, din punct de vedere fiscal, în următoarele categorii:

- **persoane juridice române**, care la rândul lor se subîmpart în persoane juridice propriu-zise și unități economice fără personalitate juridică. Entitățile din prima subcategorie pot fi persoane juridice cu activitate economică, sau persoane juridice fără scop lucrativ¹, iar cele din a doua subcategorie pot fi: unități economice aparținând unor persoane juridice propriu-zise, asociații în participațiune sau societăți civile;

persoane juridice străine, care desfășoară activități economice sau economico-sociale pe teritoriul țării noastre – intră sub incidența legislației fiscale.

Contribuabili persoane fizice – rezidentă sau nerezidentă în România - dobândește calitatea de contribuabil din momentul în care realizează venituri, deține și tranzacționează bunuri sau valori, din categoria celor impuse, pe teritoriul țării noastre.

În principiu, rezidenții datorează impozite pentru toate veniturile realizate într-un an fiscal, oricare ar fi locul de proveniență a acestora, în timp ce nerezidenții sunt obligați de a plăti impozite numai pe veniturile obținute pe teritoriu statului a cărui suveranitate fiscală se exercită².

În scopul asigurării unei administrări corespunzătoare a impozitelor și taxelor datorate la buget, precum și pentru întărirea măsurilor de combatere a evaziunii fiscale, în țara noastră s-a organizat un sistem de evidență și urmărire a disciplinei financiare a contribuabililor, numit **cazier fiscal**.

Cazierul fiscal este organizat de Ministerul Finanțelor Publice și este gestionat atât la nivel central cât și la nivelul direcțiilor generale ale finanțelor publice județene și a municipiului București.

În cazierul fiscal se ține evidența tuturor contribuabililor care au săvârșit fapte sancționate prin legislația financiar fiscală. Sistemul de evidență cuprinde date privind, pe de o parte, sancțiunile aplicate contribuabililor pentru săvârșirea faptelor prevăzute de lege, și de altă parte măsurile de executare silită aplicate contribuabililor în legătură cu faptele păgubitoare comise, ramase definitive și irevocabile.

Contribuabilii care figurează în evidența cazierului fiscal pot cere rectificarea datelor înscrise, dacă acestea nu corespund situației reale ori înregistrarea lor nu s-a făcut cu respectarea prevederilor legale.

Certificatul de cazier fiscal trebuie prezentat-în mod obligatoriu - la înființarea societăților comerciale, la solicitarea înscrierii-în registrul special - a asociațiilor și fundațiilor, precum și pentru autorizarea exercitării unor activități independente.

¹ Ioan Condor, Radu Stancu. Op. Cit. P.137

² Mihai Giugariu, Principiul non-discriminării între contribuabili. Arta discriminării fiscale, în CJ nr.9/2003, pp 96-104