

UNIVERSITATEA BUCUREȘTI
FACULTATEA DE DREPT
ȘCOALA DOCTORALĂ

TEZĂ DE DOCTORAT

OBIECTIVELE ȘI MĂSURILE DE POLITICĂ FISCALĂ
ÎN DOMENIUL JOCURILOR DE NOROC

(Rezumat)

Conducător științific:

Prof. Univ. Dr. Dan-Drosu Șaguna

Doctorand:

Daniela Hudelcu

București

2024

OBIECTIVELE ȘI MĂSURILE DE POLITICĂ FISCALĂ ÎN DOMENIUL JOCURILOR DE NOROC

(Rezumat)

INTRODUCERE

Jocurile de noroc reprezintă o activitate care suscită discuții controversate. Sunt opinii care susțin activitatea din prisma valorificării unui privilegiu de a se bucura de divertisment, dar și opinii care afirmă cu putere, influențele negative asupra psihicului uman și asupra moralei percepției comportamentului și a acțiunilor sale, fără a exista diferențierea între bine și rău, ci numai răul.

Dar, indiferent pe care dintre aceste poziții ne-am situa, atunci când, numai la primul auz al acestui grup de cuvinte, nu putem să nu remarcăm activitatea de „divertisment” ca o stare de bucurie și fericire interioară și starea de „influență negativă” ca o stare neprielnică și nesănătoasă. În acest raport de dualitate, îl relevăm pe Kant, din opera sa „*Antropologia din perspectivă dramatică*”, care reușește să facă o separare a acestei probleme dificile, menționând frumos: „*Amuzamentul este sentimentul dezvoltării; suferința este cel al unui obstacol al vieții. [...] Așadar, înaintea oricărui amuzament apare suferința: întotdeauna suferința este prima. Căci la ce altceva s-ar putea ajunge din dezvoltarea continuă a forței vitale, care nu poate depăși un anumit grad, dacă nu la o moarte promptă provocată de bucurie? De asemenea, nici un amuzament nu urmează nemijlocit după altul; ci între unul și celălalt trebuie să se afle suferința.*”¹ Cu alte cuvinte, într-o primă etapă ar trebui să existe suferința, pentru determinarea apariției amuzamentului. Din rațiunea și viziunea lui Kant, rezultă o analiză simbiotică cu ceea ce am putea înțelege ce înseamnă jocurile de noroc, desigur, prin corelație cu înțelesul brut al acestora. Starea de amuzament, care prin traducere am putea transmuta ca fiind starea de bine dispoziție și manifestată prin divertisment, nu poate avea loc, decât dacă, înainte a existat o stare de insatisfacție identificată printr-o stare de suferință.

Prezenta lucrare și-a propus 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

¹ I. Kant, „*Antropologia din perspectivă dramatică*”, Ed. Antaios, Oradea, 2001, p. 160. (anul publicării operei în original: 1798).

economiei românești, cu aplecare în amănunțime asupra fiscalității jocurilor de noroc, potrivit cadrului normativ din România. Aceste circumstanțe au fost analizate prin comparație și cu alte state, ceea ce a determinat formularea de propuneri de *lege ferenda*.

§ 1. Structura tezei de doctorat

Cu privire la organizarea structurii, evidențiem procedeul metodologic și ordonat a acțiunii noastre, fiind orientat după dispozițiile legale naționale și europene, în simbioză cu elevarea unor sisteme de jocuri de noroc din Europa și alte state ale lumii.

Structura lucrării noastre este formată din trei titluri: **Titlul I** - Fiscalitatea și politica fiscală a statului român, **Titlul II** - Regimul politicii fiscale în domeniul jocurilor de noroc în sistemul românesc și **Titlul III** - Aspecte privind politica fiscală a jocurilor de noroc la nivelul Uniunii Europene și al altor state. Politica fiscală la nivel supranațional, - fiecare titlu urmând o logică în analizarea, interpretarea și coroborarea prevederilor legale în vigoare și a datelor și informațiilor disponibile cu cele la nivel european, urmând metoda de cunoaștere de la general la particular.

Titlul I - Fiscalitatea și politica fiscală a statului român s-a situat la nivel primordial al cercetării noastre, având în vedere că, potrivit obiectivelor noastre se impunea să facem o identificare a ariei de situare în cuprinsul cadrului normativ specific sistemului românesc al fiscalității și politicii fiscale.

În cadrul acestui titlu, au fost furnizate fundamente conceptuale care guvernează fiscalitatea și politica fiscală, cu atenția îndreptată către jocurile de noroc. În această abordare a imaginii, prin intermediul cercetării doctorale au fost identificate și selectate acele definiții doctrinare cu impact direct și în legătură cu fiscalitatea și politica fiscală a statului român, continuat cu principiile fiscalității ca element fundamental și întemeietor al unor teorii științifice, astfel cum rezultă din cuprinsul cercetării noastre.

Obiectivele de politică fiscală au reprezentat în ansamblul rațiunii noastre de cercetare, elementele de la care s-a plecat din punct de vedere conceptual și atingerea rezultatelor așteptate de la finalul cercetării, fiind utilizate ca pârghii, acele instrumente adecvate ale fiscalității, ca modalitate de înfăptuire a politicii fiscale (știut fiind faptul că, politica fiscală se materializează prin instrumentele sale). Particularitățile și formele de individualizare a obligațiilor fiscale au reprezentat creionarea imaginii aplicative sistemului de jocuri de noroc, întrucât a contribuit la

identificarea și plasarea obligațiilor fiscale datorate la bugetul general consolidat al statului în sfera de fiscalitate generală a sistemului fiscal român.

De asemenea, Titlul I realizează o evoluție a istoriei politicii fiscale pe teritoriul românesc, fiind abordate elementele definitorii ale fiscalității și politicii fiscale ale fiecărei epoci, începând cu fiscalitatea de la Daci și până la Unirea Principatelor Române, din vremea voievodală și a sistemului fiscal cuprins în secolul al XVII-lea, urmat de sistemul fiscal de după Unirea Principatelor Române.

Ceea ce a determinat o cercetare mai accentuată pe parcursul studiilor doctorale a fost identificarea și cunoașterea detaliată a legilor reformatoare în domeniul fiscalității după Marea Unire de la 1918, întrucât s-a realizat trecerea de la fiscalitatea de tip medieval la fiscalitatea modernă și au fost elaborate „Codurile lui Nicolae Titulescu”. Această trecere spre epoca modernă a fiscalității românești a avut în vedere și faptul că, jocul și prinsoarea au fost deja cuprinse în normele civile, respectiv în Codul civil din anul 1864, ceea ce determinat ca activitatea de jocuri de noroc tip loteristic – ca fiind primul joc de noroc reglementat legal, începând cu data de 12 iulie 1906, data publicării în Monitorul Oficial a Actului constitutiv al Societății „Loteriei de Stat” din România, azi cu denumirea Compania Națională „Loteria Română” – S.A. – să constituie o înclinație mai atentă spre fiscalitatea românească cu surse bibliografice mai consistente.

În ordinea cercetărilor și expunerilor noastre, am procedat la analiza fenomenului de fiscalitate de după cel de-al doilea război mondial (1944) și până în 1989, prin împărțirea acestuia în fiscalitatea chiaburilor și fiscalitatea în perioada comunismului, în general.

O subliniere deosebită în cadrul cercetării noastre s-a produs cu privire la determinarea, identificarea, analizarea și interpretarea acelor norme ale fiscalității României începând cu anul 1990 și până în prezent, când activitatea de jocuri de noroc în săli de jocuri a început să se desfășoare timid, statul fiind obligat, prin politicile sale fiscale la reglementarea legală a acestora. Desigur, în susținerea celor menționate s-a procedat la identificarea acelor note distinctive ale indicatorilor mai importanți din cadrul prevederilor Programelor de Guvernare, ceea ce clasează la nivel înalt analiza politicii fiscale.

Titlul II - Regimul politicii fiscale în domeniul jocurilor de noroc în sistemul românesc cuprinde primele activități de jocuri de noroc și evoluția acestora pe teritoriul românesc, ceea ce a determinat evidențierea în concret a administrării organizării și funcționării jocurilor de noroc, inclusiv a actelor normative emise în exercitarea atribuțiilor conferite de lege.

Jocurile de noroc din punct de vedere al prestării de servicii publice intensifică interesul pătrunderii în taina fiscalității, ceea ce a determinat reliefaarea obligațiilor organizatorilor de jocuri de noroc în raport de obiectivele cercetării noastre.

Rezultă astfel că, răspunderea juridică a autorității publice și a organizatorilor de jocuri de noroc sub toate aspectele: organizatoric, administrativ, contravențional, civil și penal în caz de neconformare au fost reținute pe tot parcursul cercetării noastre.

Analiza comparativă și rezultatele procesului de analiză a fiscalității jocurilor de noroc, cu evidențierea legăturilor strânse a jocurilor de noroc cu diverse domenii: ale dreptului și cu alte ramuri ale științei, au determinat sporirea și adâncirea spre o cunoaștere mai pronunțată a jocurilor de noroc, pe considerente de îmbunătățire a culturii în acest domeniu economic.

Funcțiile sistemului fiscal prin raportare la domeniul jocurilor de noroc, fiscalitatea însăși a acestei industrii, precum și rezultatele fiscalității în România, au creionat imaginea de ansamblu sub acest aspect.

Cu toate acestea, s-a impus încă din faza incipientă de cercetare, obținerea efectelor fiscalității asupra jocurilor de noroc în România, ceea ce a condus la o abordare a analizei cu privire la fraudă și evaziunea fiscală, precum și la aspectele de prevenire și combatere a spălării banilor și finanțării terorismului. Nu au lipsit din preocupările de cercetare nici riscurile suprataxării a tuturor actorilor implicați în desfășurarea jocurilor de noroc și a contribuțiilor anuale percepute asupra organizatorilor de jocuri de noroc, fapte care pot avea un impact negativ asupra economiei și a bugetului de stat.

Dintre elementele fiscale evidențiate în cadrul acestui titlu, am prezentat analiza taxei pe valoare adăugată pentru domeniul jocurilor de noroc, precum și a constituirii în mod obligatoriu a garanțiilor pentru acoperirea riscului de neplată de către organizatorii de jocuri de noroc. Cooperarea internațională în domeniul jocurilor de noroc a devenit atât de necesară, deși aceasta lipsește cu desăvârșire, în condițiile în care influențele tehnologice și ale tehnologiei în general în domeniul jocurilor de noroc se dezvoltă cu repeziciune, fiind pertinentă întrebarea la modul afirmativ: viitorul jocurilor de noroc.

În contextul prezentat mai sus, cercetările noastre s-au axat și pe aspectele jurisprudențiale naționale în acest domeniu al economiei, cauzele făcând referire la cele de natură fiscală în legătură participării la jocurile de noroc, dar mai cu seamă cu organizatorii de jocuri de noroc. În această categorie a jurisprudenței naționale au fost incluse și decizii relevante ale Curții Constituționale

ale României, care s-a pronunțat asupra unor excepții de neconstituționalitate din domeniul jocurilor de noroc.

Titlul III – Aspecte privind politica fiscală a jocurilor de noroc la nivelul Uniunii Europene și al altor state. Politica fiscală la nivel supranațional debutează prin cercetări ample asupra politicii fiscale în cadrul Uniunii Europene, cu primele abordări ale politicii fiscale de la crearea Uniunii Europene, a instituțiilor europene de reglementare, precum și a obiectivelor de politică fiscală. Fiind cunoscută abordarea problematicilor menționate sub formă deductivă, extinderea cercetării a cuprins inclusiv politica fiscală la nivelul unor state membre OCDE, chiar dacă România nu este un stat membru, având în vedere faptul că, în ansamblul politicilor fiscale, bugetele statelor din Europa pentru situația analizată, au fost influențate pozitiv sau negativ și de veniturile obținute din jocurile de noroc. În concret, impozitele și taxele ca procent din veniturile fiscale la nivelul unor state a determinat ca cercetarea noastră să capete o gândire economico-aplicativă, pentru a determina implicațiile care au fost și care ar trebui să fie în viitor, bazate pe instrumente fiscale în realizarea obiectivelor de politică fiscală.

Cunoscând contextul apariției și dezvoltării jocurilor de noroc, s-a concretizat într-un mod firesc cerința efectuării unui proces de analiză comparativă a jocurilor de noroc în state din Europa și state de pe alte continente, pe considerente de apreciere obiectivă a metodologiilor asemănătoare sau divergente între sistemele de desfășurare a activității și politicii fiscale în domeniu. Veniturile obținute din jocurile de noroc în Europa, pe baza datelor și a informațiilor disponibile au creionat o vizibilitate de ansamblu asupra sistemului, cu implicațiile sale în latura economică pe plan național și internațional. Nu a fost omis nici fenomenul de spălare a banilor și de finanțare a terorismului în domeniul jocurilor de noroc, fiind relevate acele măsuri, procedee și mecanisme de cunoaștere a clientelei, de evaluare a riscurilor, precum și a oricăror altor elemente diferențiate în raport de legislația națională, constituind până la urmă o ramură a politicii fiscale.

Din considerente ale realității obiective de desfășurare a activității de jocuri de noroc de către organizatorii de jocuri de noroc – persoane juridice constituite legal într-un stat membru al Uniunii Europene sau în state semnatare ale Acordului privind Spațiul Economic European sau din Confederația Elvețiană, care au înregistrat un sediu permanent în România, demersurile noastre tratează și cercetează evitarea/eliminarea dublei impunerii pentru veniturile obținute din jocurile de noroc, a schimbului de informații atât de necesare sectorului, precum și a altor forme de cooperare administrative.

Implicațiile jurisprudenței în activitatea jocurilor de noroc a prefigurat și proiectat instrumentele de îmbunătățire a domeniului, prin modificarea și acolo unde a fost necesară, completarea cadrului normativ existent, atât a legislației specifice domeniului de jocuri de noroc, cât și a celei incidente acestui domeniu.

Realizarea temei noastre de cercetare privitoare la obiectivele și măsurile de politică fiscală în domeniul jocurilor de noroc se încadrează în importanța cunoașterii sectorului de jocuri de noroc, cu particularitățile și funcționalitățile acestuia, fiind încadrate în exigențele emiterii de documente publice și care pot constitui influențe și îndemnuri pentru viitor în vederea îmbunătățirii legislației actuale.

Eficientizarea cadrului normativ național necesită a fi acceptată pentru recunoașterea și adoptarea acelor măsuri și modalități concrete în vederea instaurării acelor limite de protecție juridică a cetățenilor împotriva jocurilor de noroc – aspecte esențialmente importante menținerii unui echilibru stabil între permisivitatea desfășurării jocurilor de noroc, cu avantajele sale și eliminarea/combateră dependenței de jocuri de noroc.

Toate aceste rezultate ale cercetării noastre s-au concretizat în formularea de opinii și aprecieri personale, care au contribuit ulterior la formularea de propuneri de *lege ferenda*, relevând importanța și necesitatea modificării legislației specifice și a celei incidente în materie de jocuri de noroc.

Cercetarea științifică conține **trei anexe** relevante înțelegerii complexității temei, întrucât jocurile de noroc impun un studiu și o abordare interdisciplinară, situație pe care am și realizat-o, sub aspectul preponderent financiar-fiscal.

Astfel, **anexa nr. 1** cuprinde metoda interviului care a avut avantajul flexibilității stabilirii timpului de realizare a metodei în concret cu fiecare respondent în parte, pe durata studiilor de cercetare și a obținerii răspunsurilor la întrebările noastre.

Prin această metodă s-a realizat o succesiune a raționamentelor juridice urmărite de intervievator, cu primirea răspunsurilor la modul concret și fără ezitare, la nivel personal și fără vreo intervenție colaterală, externă solicitării noastre, prin manifestări proprii ale personalității acestora.

Din punct de vedere al beneficiului instrumentării acestei metode în realizarea scopului cercetării, precizăm că, prin acordarea răspunsurilor la fiecare întrebare au fost efectuate analize

de caracter individual și general al răspunsurilor comunicate de respondenți, cu raportare directă spre obiectivele noastre de cercetare.

Compararea informațiilor furnizate din răspunsurile respondenților a constituit, astfel cum am și prevăzut în cadrul obiectivelor și măsurilor de politică fiscală în domeniul jocurilor de noroc, centrarea diverselor problematici ale domeniului cu focalizarea pe protagoniștii stabilirii de politici fiscale.

Anexa nr. 2 cuprinde identificarea aspectelor relevante ale jocurilor de noroc din Europa și altor state de pe alte continente, aspecte care au contribuit la realizarea unei analize comparative aprofundate din punct de vedere al: **a)** tipurilor de jocuri de noroc aflate în desfășurare și a autorității reglementatoare; **b)** elementelor distinctive de organizare al jocurilor de noroc în raport cu dispozițiile legale române; **c)** politicii fiscal-financiare percepute, defalcate pe obligațiile fiscale specifice domeniului de jocuri de noroc și pe obligațiile fiscale naționale – parte contributivă a politicii fiscale generale ale statului; **d)** alte elemente de specificitate interesante ale sectorului în raport de obiectul nostru de cercetare – atenția noastră a fost îndreptată spre reglementarea sistemelor de plată, respectiv prin sistemele moderne: digitale și virtuale, convertibile sau neconvertibile; **e)** perspectiva imediată a sectorului în raport de angrenajul complex al dezvoltării industriei de jocuri de noroc.

Rolul informațiilor cuprinse în anexa nr. 2 constă în realizarea comparației între elementele specifice de organizare, exploatare, identificare a obiectivelor administrative și de prelevare a obligațiilor fiscale ale altor state, cu cele ale sistemului român din domeniul jocurilor de noroc, având ca scop final îmbogățirea cunoștințelor din gama de activitate economică analizată și creionarea de propuneri directe pentru procesul legislativ.

Utilitatea demersului nostru, prin cercetări profunde ale legislațiilor statelor din Europa și state de pe alte continente din domeniul jocurilor de noroc, precum și a celor corelative domeniului, prin extragerea acelor informații de interes îndeplinirii obiectivelor noastre de cercetare s-a materializat prin diversitatea componentelor tipologice și a cuantumului de prelevare a obligațiilor fiscale, ceea ce a înlesnit la formarea unor opinii de drept.

Anexa nr. 3 cuprinde un proiect legislativ, defalcat pe două paliere de reglementare a raporturilor de legiferare, *primul palier* constând într-un proiect de lege pentru modificarea unor acte normative în domeniul jocurilor de noroc, precum și a altor acte normative, și al *doilea palier*, urmărește ierarhia și categoria elaborării actelor normative, respectiv pentru modificarea unor acte

normative prin hotărâre de Guvern, identificându-se din cuprinsul cercetării noastre, elaborarea unui proiect de hotărâre de Guvern.

Tehnica legislativă aplicată proiectelor de acte normative a asigurat în cadrul elaborării și formulării propunerilor noastre un raționament al gândirii juridice, fiind respectate principiile de sistematizare și de coordonare a conținuturilor și a formelor adecvate de promovare a acestora. Procedeele tehnice instituite au urmărit, inclusiv, adoptarea stilului și a limbajului elaborării actelor normative, ceea ce determină, posibilitatea constituirii unei surse de inspirație și/sau a preluării parțiale sau integrale a textelor articolelor menționate.

Impactul propunerilor noastre din cadrul celor două proiecte de acte normative poate determina o evaluare primară asupra drepturilor și obligațiilor actorilor importanți ai sistemului: **stat-organizator-jucător**, ceea ce va conduce inevitabil la identificarea unor coliziuni asupra unor acțiuni de politici publice, fundamentarea proiectelor și formularea coerentă și clară a dispozițiilor viitoare, conducând la crearea de relații sociale sănătoase între aceștia.

§ 2. Obiectivele tezei de doctorat

Inițierea acestui demers științific s-a întemeiat pe *identificarea obiectivelor* de organizare a jocurilor de noroc și desfășurare a lor în limitele cadrului normativ, prin *prezentarea și demonstrarea* necesității de înlăturare a confuziilor care se realizează, cu principiile care stau la baza exercitării autorității de monopol de stat. Totodată, *măsurile de politică fiscală în domeniul jocurilor de noroc au decurs ca fiind o necesitate actuală* pentru efectuarea unui demers științific, ca rezultat al inexistenței unor strategii și structuri, atât de necesare în raport de dimensiunea cuprinzătoare și complexă a fenomenului din prezent.

De asemenea, tema care a făcut obiectul nostru de cercetare constituie un demers și un interes de actualitate, și putem să susținem ca fiind în permanentă atenție, devenind în ultimii ani o preocupare avansată pentru toate mediile socio-umane ale realității noastre, inclusiv economice, în condițiile dezvoltării rapide a tehnologiilor informaționale și a inteligenței artificiale, incidente și domeniului jocurilor de noroc.

Ipoteza de lucru în aceste condiții, a reprezentat identificarea și stabilirea elementelor esențiale care pot constitui **obiective de organizare și desfășurare a jocurilor de noroc în**

condițiile cadrului normativ existent și a măsurilor de politică fiscală, în raport cu necesitățile reale ale societății, economiei și participanților la jocurile de noroc.

În concret, **obiectivele noastre de cercetare** au reprezentat repere importante în urmărirea, canalizarea și extragerea celor mai viabile concluzii și propuneri de *lege ferenda*, având în vedere faptul că, **primul obiectiv** a constat în descrierea, constatarea și interpretarea politicilor fiscale cu caracter de generalitate și cu aplicabilitate asupra activităților de jocuri de noroc, pentru a evidenția dacă acestea sunt reglementate, atât la nivel național, cât și la nivel internațional, fiind formulate propuneri de modificare și/sau de completare a unor acte normative în vigoare.

Al doilea obiectiv al cercetării l-a reprezentat formularea unor concepte concrete, specifice domeniului jocurilor de noroc, dar și de nivel general, în considerarea inexistenței unor linii directoare, care să vină în sprijinul și în susținerea acestei industrii. Cu alte cuvinte, analiza s-a focalizat pe identificarea acelor ipoteze ale măsurilor fiscale, organizatorice și administrative oportune și concludente acestui segment economic din perspectivă juridică - fiscală, pe baza legislației de specialitate, a legilor colaterale și incidente domeniului, precum și a celor cu caracter general.

Totodată, insistențele acestui demers științific au fost accentuate și s-au materializat pe cunoașterea legislațiilor naționale din spațiul Uniunii Europene și din alte state, atât din punct de vedere al percepției taxelor specifice jocurilor de noroc în corelare directă și prin prisma dreptului Uniunii Europene, cât și al măsurilor întreprinse până la data cercetării noastre și disponibile în mod oficial și în spațiul public.

Al treilea obiectiv propus și realizat în vederea îndeplinirii temei s-a concentrat pe formularea de soluții reale, putând constitui un veritabil model de implementare și îmbogățire a legislației, cu aplicarea transpoziției de cunoaștere, atât la nivel primar, secundar, cât și la nivel terțiar. Am avut în vedere pentru îndeplinirea acestui obiectiv, ca valorificarea propunerilor noastre să capete un caracter contributiv real, sigur, neinterpretabil, riguros și acceptabil pentru administrația publică centrală, administrația publică locală și pentru persoanele juridice de drept român constituite legal în condițiile legii române și de persoanele juridice constituite legal într-un stat membru al Uniunii Europene sau în state semnatare ale Acordului privind Spațiul Economic European sau din Confederația Elvețiană.

§ 3. Metodologia de cercetare

Pentru realizarea obiectivelor noastre, în vederea unor clarități și convingeri cât mai oportune, am folosit în cadrul metodologiei de cercetare, *metoda istorică*, ca mijloc fundamental de organizare, de control și de începere a analizei cu privire la apariția jocurilor de noroc din punct de vedere al validității activității umane; interacțiunea activității între membrii comunității; a dezvoltării și schimbărilor succesive din punct de vedere al fiscalității, în general și în particular pentru jocurile de noroc. Scopul metodei îl constituie culegerea și studiul celor mai importante date și evenimente cuprinse în documentele de referință, care influențează și determină desfășurarea jocurilor de noroc în raport cu statul și în raport cu acțiunile de extraterritorialitate a persoanelor juridice care au condus la schimbare.

De mare importanță pentru îndeplinirea obiectivelor prezentului demers îl constituie *metoda de analiză, sintetizare și sistematizare* a informațiilor pentru identificarea și stabilirea regimului juridic aplicabil domeniului și a relațiilor de interdependență între stat-organizator-participant. În susținerea cercetării, am avut în vedere cadrul normativ național de aplicabilitate asupra domeniului jocurilor de noroc și asupra cadrului legal privind impozitele, taxele și contribuțiile obligatorii, care constituie venituri ale bugetului general consolidat al statului, în raport și în corelație cu legislația europeană.

Pe parcursul demersului a fost folosită *metoda empirică de cercetare* prin flexibilitatea și adaptabilitatea ei, atunci când au fost culese observațiile în scopul investigării cuantumului taxelor încasate la bugetul general consolidat al statului și pentru a răspunde la ipotezele de analiză a prezentei teme. În susținerea metodei, au fost utilizate tabele, diagrame și date statistice, contribuind astfel la o justificare substanțială a evidențierii unei necesități reale de analiză a domeniului jocurilor de noroc, constituind și o valoare științifică și practică pentru acest segment de activitate economică.

Importanța utilizării și prelucrării tuturor informațiilor în tabele, diagrame și date statistice constituie un reper de dezvoltare a subiectului pe care l-am ales, prin care am urmărit focalizarea atenției asupra problematicii respective, pe baza normelor și dispozițiilor legale incidente domeniului de jocuri de noroc în vederea realizării legăturilor și conexiunilor cu diversele evenimente, fapte, fenomene și care a avut ca rezultat fixarea conceptului final.

Relevanța tabelelor, diagramelor și a datelor statistice obținute din surse credibile, reprezintă 3 mari categorii:

- a) informații preluate din diferite surse de cercetare, comunicare, publice;
- b) interogarea unor baze de date pentru obținerea acelor informații de interes cercetării noastre;
- c) elaborate în baza informațiilor oferite și oficiale, cu precizarea sursei preluării și pe care le-am prelucrat sub diferite forme de diagrame din care rezultă evoluția obiectivului cercetării noastre în raport de anumiți parametri.

Metoda comparativă a reprezentat o altă metodă din prezenta cercetare, fiind o metodă binevenită pentru examinarea aspectelor de politică fiscală, atât la nivelul întregii economii mondiale și europene, cât și la nivelul economiei românești. Studiul nostru nu s-a limitat numai aici, ci a fost extins și asupra datelor statistice din domeniul jocurilor de noroc, având ca principal rol, determinarea și îmbunătățirea predictibilității fiscale în acest domeniu. Paragrafele din această lucrare de cercetare care fac referire la aspectele de drept comparat, au avut drept scop observarea, analizarea și concluzionarea celor mai remarcabile metode, tehnici și/sau mijloace de contribuție la un alt fel de sistem de jocuri de noroc și implicit la prelevarea obligațiilor datorate de către organizatorii de jocuri de noroc la bugetul de stat.

Metoda de cercetare prin comparație nu s-a oprit aici, ci s-a extins asupra legislațiilor mai multor state din Europa și de pe alte continente din domeniul jocurilor de noroc, astfel cum rezultă din Anexa nr. 2, prin extragerea celor mai relevante dispoziții legislative relevante studiului și cercetării noastre. Informațiile obținute prin aplicarea metodei de comparare cu legislația română au constituit calea optimă pentru formularea obiectivelor și măsurilor de politică fiscală, într-o viziune mai aproape de realitatea prezentă.

Am identificat prin aplicarea metodei, suficiente informații și prevederi asemănătoare cu legislația română, dar totuși insuficiente, precum și deosebiri demne de reținut, în scopul valorificării acestora pentru *promovarea unui proiect de act normativ pentru modificarea și completarea actului de bază, precum și a altor acte normative incidente și/sau colaterale acestui domeniu.*

O dinamică aparte a *analizei prin comparație* pentru demersul nostru l-a constituit și jurisprudența Curții de Justiție a Uniunii Europene și a instanțelor naționale,² ambele contribuind în mod semnificativ la crearea normelor și principiilor aplicabile regimului fiscal al jocurilor de noroc, deși, *potrivit dreptului românesc, jurisprudența nu reprezintă un izvor de drept*. Această legătură strânsă ne-a ajutat să identificăm și să constatăm în ce măsură și în ce fel s-a realizat norma juridică și care sunt metodele și mijloacele de îmbunătățire a acesteia, cunoscut fiind faptul că, în procesul de interpretare a normei juridice, cel care este chemat să realizeze această interpretare are îndatorirea să o aplice pentru determinarea cât mai exactă a normei în raport de circumstanțele speței.

Continuarea cercetării noastre s-a axat pe *metoda de studiu și analiză interdisciplinară*, care a avut în vedere corelația și întrepătrunderea cu alte discipline ale dreptului românesc, spre exemplu cu dreptul penal. Această metodă s-a dovedit a fi de o importanță reală asupra studiului nostru, tocmai pentru îndeplinirea obiectivelor propuse, precum și pentru identificarea unei viziuni interdisciplinare de ansamblu și în profunzime, de stabilire a relațiilor existente ale acestui domeniu cu alte domenii de studii ale dreptului. Cercetarea noastră nu s-a limitat numai la aceasta, ci și-a extins cercetarea și pe alte paliere ale vieții, ale altor științe, cum ar fi: domeniul de psihologie, psihiatrie, științele economice, marketing-ul și științele politice.

Ceea ce caracterizează cu evidență tipologia demersului nostru este *metoda logică* de interpretare și analiză a tuturor actelor și dispozițiilor studiate, care a creat conexiunea potrivită între alte rațiuni legislative din statele europene în comparație cu cele române, fiind urmărite îndeaproape principiile de aplicabilitate riguroase ale acestora. Această metodă s-a efectuat, atât în sens restrâns cu privire la logica juridică a normelor cuprinse în actele normative, cât și în sens larg cu referiri exacte ale argumentărilor juridice, care caracterizează norma juridică indicată în demersul nostru.

Un instrument de cercetare important pentru îndeplinirea obiectivului nostru a fost utilizarea *metodei interviului*, care a reprezentat o culegere a datelor în mod distinct în raport de celelalte metode, tocmai pentru a evidenția din punct de vedere experimental și la nivel longitudinal (al întinderii cunoștințelor de politică fiscală), necesitatea imperioasă de elaborare,

² A se vedea **I. Moroianu Zlătescu, M.-L. Belu Magdo**, „Rolul jurisprudenței în aplicarea unitară a legii”, articol publicat în Revista „Drepturile Omului” anul XXII, nr. 3/2012, p. 38: „Mecanismul forței obligatorii a jurisprudenței Curții Europene a Drepturilor Omului și a Curții de Justiție a Uniunii Europene, asigură integrarea jurisprudenței naționale în cea europeană și realizează comunicarea judecătorului național cu instanțele europene.”

adoptare și transpunere concretă a obiectivelor și măsurilor de politică fiscală în domeniul jocurilor de noroc pentru actorii importanți ai sistemului.

Subliniem că din punct de vedere al originalității, pe lângă cele prezentate mai sus în cadrul metodelor de cercetare utilizate, cercetarea noastră a cuprins unul dintre elementele marcante ale tezei, iar aceasta constă în faptul că, am preluat toate **sursele de informații disponibile în legătură cu jocurile de noroc și cu referire la jocurile de noroc, atât din punct de vedere al activității însăși, cât și al politicii fiscale** consacrate deja acestui domeniu economic, cuprinzând diferite date statistice menționate în tabele și diagrame, și apoi prelucrate, pentru a evidenția evoluția, practic, de unde s-a plecat, stadiul inițial, stadiul actual și perspectiva în viitor.

În egală măsură, o abordare de originalitate a subiectului care a făcut obiectul cercetării noastre s-a realizat din perspectiva dreptului UE și a dreptului comparat și s-a concretizat prin analizarea sistemelor de drept fiscal din domeniul jocurilor de noroc din alte state, cât și la nivelul instrumentelor reglementatoare de la nivelul UE. În egală măsură a fost necesară o abordare din perspectiva dreptului administrativ, jocurile de noroc sunt în ultimă instanță un *serviciu public de divertisment*, iar derularea, desfășurarea, exploatarea lor presupune, pe de o parte, societăți private care au obținut o licență publică de organizare de jocuri de noroc și autorizație de exploatare a jocurilor de noroc din partea ONJN, instituție care reprezintă cea de-a doua categorie de subiecte de drept implicate în gestiunea acestor servicii publice, iar pe de altă parte, beneficiarii serviciului public non-economic de interes general, respectiv cetățenii – jucătorii de jocuri de noroc.

În considerarea importanței studierii și aprofundării dreptului fiscal, respectiv a obligațiilor fiscale din perspectiva contribuabilului/plătitorului la bugetul de stat, a obligațiilor ce incumbă în sarcina acestora, trebuie să accentuăm și să înțelegem că, funcțiile taxelor și impozitelor prezentate în literatura de drept fiscal,³ ne face să conștientizăm că, în lipsa acestor venituri/fonduri/surse bănești, societatea se află în imposibilitate de supraviețuire.

Importanța dobândirii cunoștințelor de drept fiscal, în sensul însușirii de către persoanele fizice și juridice, interesate de îndeplinirea obligațiilor fiscale datorate la bugetul de stat, reprezintă

³ **D. D. Șaguna, D. I. Radu**, „*Drept fiscal. Fiscalitate. Obligații fiscale. Declarații fiscale*”, Ediția 4, Ed. C.H. Beck, București 2019, p. 95: „*Impozitele și taxele la care sunt obligate subiectele plătitoare îndeplinesc trei funcții: 1. contribuția la formarea fondurilor generale de dezvoltare; 2. redistribuirea unor venituri primare sau derivate; 3. reglarea unor fenomene economice sau sociale.*”.

o acțiune asumată, în virtutea respectării raporturilor juridice fiscale, prin care se nasc, se modifică și se sting în procesul colectării a impozitelor și taxelor de la contribuabili/plătitori aceste raporturi.

Știm că, prin fiscalitate se urmărește **protecția unor interese de ordin public**, precum și satisfacerea funcțiilor și necesităților statului.⁴ În aceste condiții, pentru realizarea interesului părților raportului juridic fiscal, am aprofundat înțelegerea cât mai exactă a legilor fiscale (deși, textele de lege nu cuprind o delimitare, în sensul arătat):

i. pe de o parte, a drepturilor și obligațiilor legate de perceperea impozitelor și taxelor, perceperea dobânzilor și penalităților, dreptul la restituirea impozitelor și taxelor, dreptul la rambursarea TVA și a obligațiilor corelative de declarare a materiei impozabile, a bunurilor deținute și a veniturilor realizate impozabile sau taxabile;

ii. pe de altă parte, a drepturilor și obligațiilor legate de acțiunile administrative, administrativ-jurisdicționale și procesual-civile, legate de activitatea de administrare a impozitelor și taxelor.

În esență, având în vedere o definiție formulată din literatura de specialitate,⁵ pentru o bună funcționare a economiei este necesară asigurarea unei prelevări eficiente și conștiente a obligațiilor fiscale, aspecte care pot fi realizate și fără a se recurge la măsuri de constrângere din partea autorităților fiscale. De asemenea, stabilitatea normelor juridice fiscale creează oportunități de conformare a legii, cu privire la înțelegerea și cunoașterea corectă a obligațiilor, la aplicarea și încasarea la timp a acestora, precum și la crearea unei stări de încredere și siguranță pentru investitorii interni și străini.

Piața jocurilor de noroc în România este o piață reglementată,⁶ a fost înființată o instituție de sine stătătoare care deține în administrarea sa monopolul de stat cu privire la organizarea și exploatarea activității de jocuri de noroc, pe bază de licență de organizare pe fiecare tip de activitate și autorizație de exploatare a jocurilor de noroc, atât pentru jocurile desfășurate în mod tradițional, cât și cele desfășurate în mediul online, dar la nivel unional, avem o piață nereglementată la nivel primar și secundar, neavând reglementări legale în acest sens.

⁴ **D. D. Șaguna, D. I. Radu**, „*Drept fiscal. Fiscalitate. Obligații fiscale. Declarații fiscale*”, Ediția 4, Ed. C.H. Beck, București 2017, p. 1.

⁵ **Condor I.**, „*Drept financiar și fiscal*”, Ed. Tribuna Economică, București, 1996, p. 147: „*sistemul fiscal reprezintă totalitatea impozitelor și taxelor provenite de la persoanele juridice și fizice care alimentează bugetele publice.*”

⁶ A se vedea înțelesul sintagmei „**pieță reglementată**”: „*o piață monitorizată și controlată într-o anumită măsură de guvern sau un organism public.*” potrivit <https://capital.com/ro/piata-reglementata-controlata--definitie>, accesat la data de 4 iunie 2024.

Tematica titlului abordat din punct de vedere al cercetării noastre și cu raportare către îndeplinirea obiectivelor stabilite de la începutul demersului a scos în relief importanța și necesitatea unei instituții, cu specificitatea axată industriei de jocuri de noroc, atât din punct de vedere al atribuțiilor sale de reglementator al organizării și exploatării activității pentru toate tipurile de jocuri de noroc, cât și cu privire la monitorizarea, supravegherea și controlul organizatorilor de jocuri de noroc, odată cu obținerea licenței de organizator de jocuri de noroc și a autorizației de exploatare a acestora.

Argumentele expuse cu privire la activitatea de jocuri de noroc privit din perspectiva unei activități economice de divertisment, pentru satisfacerea unor preocupări libere de orice constrângere exterioară, au reprezentat un paralelism al legăturii indisolubile cu ramuri ale dreptului și alte ramuri ale vieții economico-sociale, rezultând astfel o concluzie: jocurile de noroc fac parte din viața noastră.

Parte integrantă a vieții noastre, jocul de noroc poate exista în planul metaforic al existenței, atâta timp cât el este exprimat în comportament și atitudine, prin comparație cu alte determinări superioare dobândite până în acel moment și rămâne apoi pe acest plan. Dar, în prim-planul atenției, a punerii sale în lumină cu privire la utilitatea și necesitatea manifestării în concret, aceasta nu trebuie să depășească limita a ceea ce este permis conștiinței și convingerilor proprii.

Prin analiza efectuată asupra măsurilor de politică fiscală s-a relevat importanța și însemnătatea celor mai importante pârgii pentru îndeplinirea obiectivelor de politică fiscală din domeniul jocurilor de noroc.

Ceea ce s-a considerat a fi de bun augur în cercetarea noastră au fost aspectele de identificare pentru obținerea unor răspunsuri pertinente: dacă există sau nu suprataxare în domeniul jocurilor de noroc, având în vedere contextul recent de majorare a valorilor obligațiilor fiscale potrivit reglementărilor legale.

A fost necesar să subliniem în cercetarea noastră dezvoltarea activității de cooperare internațională în domeniul jocurilor de noroc din partea instituției deținătoare a calității de administrator al monopolului de stat, întrucât principalii actori ai domeniului pe forma de desfășurare la distanță îl reprezintă persoanele juridice constituite legal într-un stat membru al Uniunii Europene sau în state semnatare ale Acordului privind Spațiul Economic European sau din Confederația Elvețiană, care au înregistrat un sediu permanent în România. Desigur, susținerile

noastre vizează o cooperare internațională și cu alte state din afara spațiului teritorial menționat, pe considerentele dezvoltării rapide a tehnologiei informaționale.

Sectorul de jocuri de noroc este supus în permanență unor modificări de îmbunătățire și atragere de noi participanți, ceea ce înseamnă activități de inovare pe toate planurile, dar cel mai însemnat domeniu de inovare rămâne cel privitor la aplicarea legii privind inteligența artificială.

Transpunerea și punerea în aplicare a actelor legislative ale Uniunii Europene specifice dreptului fiscal reprezintă în permanență, priorități politice ale statelor membre, pentru a „*garanta că impozitele sunt plătite acolo unde sunt generate profiturile și valoarea.*”⁷ și pentru restabilirea încrederii în echitatea sistemelor fiscale, precum și pentru a permite guvernelor să își exercite în mod efectiv suveranitatea fiscală.

Potrivit Directivei nr. 89/665/CEE,⁸ toți actorii implicați, la nivelul UE și la nivelul fiecărui stat membru, trebuie să asigure o mai bună aplicare a legislației UE, cetățenilor și operatorilor economici le sunt asigurate exercitarea drepturilor, precum și accesul la mecanisme reparatorii legale, ceea ce va conduce la crearea unor beneficii pentru toți.

Recomandarea 2019/C 301/23 a Consiliului Uniunii Europene din 9 iulie 2019 privind Programul național de reformă al României din 2019 și emiterea unui aviz al Consiliului privind Programul de convergență al României din 2019,⁹ menționează în preambul, că, România se confruntă cu dezechilibre macroeconomice, fiind identificate vulnerabilități „*legate de diminuarea competitivității costurilor și de creșterea deficitului de cont curent, într-un context al unei politici fiscale în expansiune și a unui mediu de afaceri imprevizibil.*”, recomandând la punctul 1, că revine României, să ia măsuri în 2019 și 2020 pentru asigurarea aplicării complete a cadrului fiscal, precum și pentru consolidarea respectării și colectării impozitelor.

⁷ Șaguna D. D., Radu D. I., Radu M. E., „Drept financiar-fiscal. Legislația Uniunii Europene. Comentarii și explicații. Jurisprudență CJUE. Transpunere și implementare. Efecte și sancțiuni.”, Editura C.H. Beck, București, 2017, p. 424.

⁸ **Directiva nr. 89/665/CEE** a Consiliului din 21 decembrie 1989 privind coordonarea actelor cu putere de lege și a actelor administrative privind aplicarea procedurilor ce vizează căile de atac față de atribuirea contractelor de achiziții publice de produse și a contractelor publice de lucrări, publicată în J. Of. al UE L 395 din 30 decembrie 1989, p. 33.

⁹ **Recomandarea Consiliului Uniunii Europene din 9 iulie 2019** privind Programul național de reformă al României din 2019 și emiterea unui aviz al Consiliului privind Programul de convergență al României din 2019, publicată în J. Of. al U.E. C 301 din 5 septembrie 2019.

Referitor la **organizarea jocurilor de noroc din Europa**, putem spune că, instituțiile reglementatoare ale domeniului variază de la un stat la altul, regula predominând ca fiind aceea în funcție de organizarea administrativ-teritorială a statului respectiv, precum și a legislației specifice naționale. Cu titlu exemplificativ, am reținut *Austria*, în care jocurile de noroc constituie monopol federal, iar tipurile de activități la nivel terestru, respectiv numai slot-machine în săli de joc și cazinourile terestre (fără a deține aparate de slot-machine) sunt reglementate și la nivel local/regional de către conducerile celor 9 state federale, în baza legislației naționale a jocurilor de noroc, iar pentru celelalte tipuri de activități, instituțiile reglementatoare sunt Ministerul de Finanțe și Comisia Fiscală Austriacă.

Conchidem la finalul acestui rezumat că, autoritățile publice centrale cu prerogative de reglementare juridică să considere ca fiind binevenită și oportună această cercetare, să o utilizeze în scopul îmbunătățirii, și de ce nu, a reformării domeniului, putând constitui în acest sens o expunere de motive sau notă de fundamentare relevantă, favorabilă și propice domeniului jocurilor de noroc.

În aceste condiții, aprofundarea conținutului tezei noastre poate constitui un temei puternic și justificat pentru alte cercetări în domeniul fiscal – bugetar, în domeniul jocurilor de noroc, precum și în alte domenii conexe ale acestuia.

Bibliografie

1. **Condor, I.**, „*Drept financiar și fiscal*”, Ed. Tribuna Economică, București, 1996;
2. **Kant, I.**, „*Antropologia din perspectivă dramatică*”, Ed. Antaios, Oradea, 2001, p. 160. (anul publicării operei în original: 1798);
3. **Moroianu Zlătescu, I., Belu Magdo, M-L.**, „Rolul jurisprudenței în aplicarea unitară a legii”, articol publicat în Revista „Drepturile Omului” anul XXII, nr. 3/2012;
4. **Șaguna, D. D., Radu, D. I.**, „*Drept fiscal. Fiscalitate. Obligații fiscale. Declarații fiscale*”, Ediția 4, Ed. C.H. Beck, București 2017;
5. **Șaguna D. D., Radu D. I., Radu M. E.**, „*Drept financiar-fiscal. Legislația Uniunii Europene. Comentarii și explicații. Jurisprudență CJUE. Transpunere și implementare. Efecte și sancțiuni*”, Editura C.H. Beck, București, 2017;

6. **Directiva nr. 89/665/CEE** a Consiliului din 21 decembrie 1989 privind coordonarea actelor cu putere de lege și a actelor administrative privind aplicarea procedurilor ce vizează căile de atac față de atribuirea contractelor de achiziții publice de produse și a contractelor publice de lucrări, publicată în J. Of. al UE L 395 din 30 decembrie 1989;
7. **Recomandarea Consiliului Uniunii Europene din 9 iulie 2019** privind Programul național de reformă al României din 2019 și emiterea unui aviz al Consiliului privind Programul de convergență al României din 2019, publicată în J. Of. al U.E. C 301 din 5 septembrie 2019;
8. **Cartea Verde privind jocurile de noroc online în piața internă**, publicată de Comisia Europeană, Bruxelles din 24.03.2011, COM (2011) 128 final și SEC (2011) 321 final, accesată pe site-ul: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/557cd44b-474b-4711-b3ef-d32cfddb4bdc/language-ro>;
9. <https://capital.com/ro/piata-reglementata-controlata--definitie>.