

Expunere de motive la

Legea privind unele măsuri de prevenire și combatere a activităților economice ilicite

Descrierea situației actuale

Din perspectiva activității desfășurate în planul prevenirii evaziunii fiscale, abrogarea în totalitate a Legii nr. 12/1990 (cu referire în special la art. 1 lit. a) și e) are un impact profund asupra eficienței acțiunilor consacrate în această zonă de neconformare, cu consecințe în realizarea veniturilor bugetare.

În decursul anilor, acest act normativ a creat cadrul de acțiune împotriva unor fapte ce se pot regăsi în apropierea evaziunii fiscale, fiind un instrument util în prevenirea acestui fenomen care afectează bugetul general consolidat al statului.

Astfel de acțiuni erau organizate periodic și vizau, pe lângă rezultatele directe, descurajarea acumulării/achiziției și comercializării de bunuri fără documente legale de proveniență, pe mai multe verigi din lanțul tranzacțional, cu impact și asupra celor care achiziționau frecvent astfel de produse din aceste surse ilicite.

Tot în această categorie se pot regăsi și acțiunile de control desfășurate în domeniul comerțului electronic în care, deși nu există o locație fizică cu destinație de comercializare, există zone de depozitare în care pot fi descoperite bunuri destinate comercializării, care nu au proveniență licită sau există entități (de regulă persoane fizice) care nu desfășoară o activitate legală/declarată/înregistrată.

În al doilea rând, tot din perspectiva finalității și a valorificării constatărilor, sunt afectate acțiunile organizate periodic, în trafic, cu scopul identificării unor mărfuri a căror proveniență și destinație sunt ilicite.

Însoțirea de documente justificative a bunurilor transportate, depozitate și/sau destinate comercializării era o minimă garanție pentru realitatea tranzacției și un punct de plecare în reconstituirea circuitelor fizic și documentar ale acestor bunuri. Acțiunile sistematice ale organelor de control abilitate au instituit și au

menținut o disciplină din perspectiva existenței documentelor justificative pe timpul transportului, depozitării și comercializării bunurilor.

În prezent, acțiunile operative de control, organizate în zonele comerciale, în special cele aglomerate, la depozitele de mărfuri și pe căile de transport, având ca obiectiv creșterea conformării la declararea obligațiilor fiscale, au o eficiență redusă în lipsa unui instrument care să permită sancționarea operațiunilor ilegale, cu bunuri a căror proveniență nu este dovedită sau atragerea răspunderii contravenționale a celor care nu îndeplinesc condițiile legale de desfășurare a activității.

Experiența instituțională acumulată până la abrogarea Legii nr. 12/1990, indică faptul că mărfurile pentru care nu existau documente legale de proveniență, pe lângă faptul că aveau o sursă necunoscută (putând proveni din contrabandă, evaziune fiscală, furt etc), erau destinate comerțului ilicit, veniturile și sumele de bani obținute fiind sustrate ulterior de la fiscalizare. Prin acțiunile operative, organele de control abilitate întrerupeau circuitul ilicit de comercializare, prin confiscarea bunurilor fără proveniență legală și a sumelor dobândite prin săvârșirea contravenției, în cvasitotalitatea cazurilor, până la apariția efectelor fiscale, respectiv până la încheierea unei perioade fiscale, contribuind activ la prevenirea evaziunii fiscale.

Totodată, sancționarea activităților neautorizate care nu fac obiectul unor reglementări speciale contribuia la protejarea mediului de afaceri onest, de interferențele din zona evaziunii fiscale.

În cazul controalelor efectuate cu precădere la locurile de comercializare și depozitare, s-a constatat că bunurile pentru care nu există documente justificative care să ateste proveniența legală rămân în circuitul economic, făcând posibilă perpetuarea comportamentului neconform al contribuabilului și favorizând nedeclararea veniturilor realizate, ca formă primară de manifestare a evaziunii fiscale, fără ca statul să poată interveni operativ și eficient pentru stoparea acestui fenomen negativ.

Neadoptarea unor măsuri care să permită sancționarea operațiunilor ilegale cu bunuri a căror proveniență nu este dovedită sau atragerea răspunderii contravenționale a celor care nu îndeplinesc condițiile legale de desfășurare a activității conduce la perpetuarea unor astfel de activități, cu consecințe în realizarea veniturilor bugetare.

De menționat este că, raportat la contravențiile care erau prevăzute la art. 1 lit. a) și e) din Legea nr. 12/1990, respectiv efectuarea de activități de producție, comerț sau prestări de servicii fără îndeplinirea condițiilor stabilite prin lege și efectuarea de activități de producție, comerț sau prestări de servicii cu bunuri a căror proveniență nu este dovedită, în ultimii 5 ani până la abrogare, la nivelul ANAF au fost aplicate 19.645 de sancțiuni contravenționale principale - 13.216 pentru lit. e) și 6.429 pentru lit. a) - în cuantum de circa 240 milioane lei și au fost dispuse confiscări a căror valoare de piață la momentul confiscării poate fi estimată la peste 360 milioane lei - peste 220 mil. lei pentru lit. e) și peste 140 mil. lei pentru lit. a). La acestea se pot adăuga atât rezultatele directe ale acțiunilor desfășurate de celelalte organe competente, cât și rezultatele indirecte în planul descurajării faptelor ilicite.

Totodată, în practică s-a constatat că există circuite de comercializare mult mai directe, cum sunt cele din mediul online în care, în foarte multe cazuri, circuitul de comercializare este unul relativ opac, dificil de reconstituit, iar bunurile deținute nelegal sunt transportate din depozite nedeclarate direct la cumpărătorul final. Astfel de circuite, comparativ cu cele clasice (producție/import/achiziție intracomunitară - depozitare-magazin), facilitează evaziunea fiscală pentru că sunt mai dificil de reconstituit, în condițiile în care depozitele sunt nedeclarate, iar mărfurile ilicite ajung direct la cumpărătorul/consumatorul final.

Pe acest aspect trebuie avut în vedere că, în aplicarea Legii nr. 12/1990, erau abilitate mai multe instituții/structuri cu rezultate notabile în asigurarea respectării cadrului legal, respectiv Poliția Română, Jandarmeria Română, Poliția de Frontieră Română, aparatul de specialitate al primarului, organele controlului financiar și Autoritatea Națională pentru Protecția Consumatorilor.

Reducerea numărului de instituții/autorități care acționau competent în aplicarea legii, prin aparatul propriu creat și perfecționat în acest sens, după caz, este direct proporțională cu efectele directe asupra diminuării veniturilor bugetare realizate, în principal, prin valorificarea bunurilor confiscate intrate în proprietatea privată a statului și a efectelor indirecte, în plan fiscal, obținute prin descurajarea fenomenului ca urmare sancționării drastice a comerțului ilicit. În prezent, numărul de persoane competente pentru verificarea respectării obligațiilor ce pot atrage

incidența sancțiunilor contravenționale menționate, este mult mai mic comparativ cu varianta anterioară, fiind limitat la reprezentanții ANPC.

Pe considerentele de mai sus, este necesară adoptarea unor măsuri care să descurajeze activitățile economice ilicite, beneficiile cadrului legal propus regăsindu-se în zona conformării voluntare ca efect descurajator al verificărilor efectuate de instituțiile/structurile competente.

De altfel, în expunerea de motive a Legii nr.222/2020 pentru abrogarea Legii nr. 12/1990 privind protejarea populației împotriva unor activități de producție, comerț sau prestări de servicii ilicite și pentru modificarea și completarea Ordonanței Guvernului nr. 21/1992 privind protecția consumatorilor nu se regăsesc niciun fel de motivații legate de necesitatea abrogării lit.a) și e) ale art.1 din Legea nr.12/1990.

Schimbări preconizate

Prin adoptarea actului normativ propus se consolidează disciplina economico-financiară consacrată în perioada aplicabilității Legii nr. 12/1990, pe timpul desfășurării activităților de producție, depozitare, transport, comerț sau prestări de servicii și se readuce organelor de control fiscal și vamal acel instrument eficient de prevenire a evaziunii fiscale ca premisă pentru creșterea conformării voluntare, optimizarea colectării creanțelor fiscale, asigurarea eficientă a veniturilor bugetare, și nu în ultimul rând, consolidarea unui mediu concurențial onest.

Astfel, se reglementează măsuri de prevenire și combatere a activităților ilicite de producție, comerț sau prestări de servicii, respectiv interdicția de a efectua activități de producție, depozitare, transport, comerț sau prestări de servicii, cu bunuri care nu sunt însoțite de documente de proveniență precum și obligația ca aceste activități să fie realizate cu respectarea condițiilor prevăzute de lege.

Prin aplicarea amenzii și a măsurii confiscării, fie la depozitare, fie la transport, fie la comercializare, se preîntâmpină efectele în plan fiscal, întrerupându-se circuitul de comercializare ilicită a bunurilor.

Totodată, actul normativ dispune de coerență, este adaptat stadiului dezvoltării sociale și a experienței dobândite și respectă cerințele privind securitatea juridică și legalitatea, fiind avute în vedere deciziile Înaltei Curți de Casație și Justiție, emise de-a lungul anilor, cu privire la aspectele cu care aceasta a

fost sesizată referitoare la Legea nr. 12/1990. Una dintre deciziile cu impact major asupra activității organelor de control este Decizia ICCJ nr. 1/2002, iar actul normativ propus conține elemente de noutate, în contextul evoluției economiei în societate, fiind reglementată o procedură prealabilă aplicării unei sancțiuni contravenționale complementare. În acest sens, persoana verificată are posibilitatea să prezinte documentele justificative în termen de 24 de ore de la data constatării contravenției, evitând situațiile sancționate de Înalta Curte de Casație și Justiție în care bunurile au fost confiscate pentru că nu erau însoțite de documentele justificative la data și ora controlului, cu toate că acestea existau în fapt, limitându-se generarea de inechități și supraaglomerarea instanțelor de judecată. Astfel, prin prezentarea documentelor și justificarea provenienței bunurilor în termen legal, persoanelor în cauză nu le este aplicată și sancțiunea contravențională complementară constând în confiscarea bunurilor.

De asemenea, comparativ cu situația actuală, competențele de constatare și sancționare a contravențiilor sunt extinse la nivelul structurilor menționate în Legea nr. 12/1990, abrogată.

Se propune, totodată, și organizarea, de către instituțiile cu atribuții de aplicare a măsurilor cuprinse în proiectul de act normativ a evidenței electronice a sancțiunilor aplicate, astfel încât să poată fi urmărită conduita destinatarilor normei juridice, astfel încât în situația în care, în termen de 12 luni de la ultima sancționare a faptei, contravenientul săvârșește o nouă contravenție, pentru care a fost sancționat, să se poată aplica și sancțiunea complementară de suspendare a activității acestuia.

Impactul macroeconomic

Creșterea conformării și întărirea disciplinei în activitățile de producție, comerț sau prestări de servicii vor contribui la prevenirea evaziunii fiscale și reducerea decalajului fiscal la TVA (GAP), ca premise pentru creșterea veniturilor colectate.

Impactul asupra mediului de afaceri

Consolidează mediul concurențial corect și conduce la reducerea drastică a concurenței neloiale generate de cei care își creează un avantaj nelegal prin sustragerea de la îndeplinirea sarcinilor fiscale.

Prin proiectul de act normativ nu sunt instituite noi proceduri administrative, iar aplicarea prevederilor acestuia nu generează costuri pentru mediul de afaceri și, implicit, nici pentru IMM-uri.

Impactul financiar

Măsurile adoptate prin legea propusă vor conduce la o îmbunătățire accentuată a colectării cu impact durabil asupra creșterii veniturilor bugetare.

Măsuri normative necesare pentru aplicarea prevederilor proiectului de act normativ

- Ordin comun al președintelui Agenției Naționale de Administrare Fiscală și președintelui Autorității Vamale Române privind stabilirea modelului procesului-verbal de constatare și sancționare a contravențiilor, pentru organele competente ale acestor două structuri și ordin al ministrului afacerilor interne privind stabilirea modelului procesului-verbal de constatare și sancționare a contravențiilor pentru organele competente aflate în subordinea MAI.

Măsuri de punere în aplicare a proiectului de act normativ

Comparativ cu situația actuală, competențele de constatare și sancționare a contravențiilor sunt extinse la nivelul Agenției Naționale de Administrare Fiscală, Autorității Vamale Române, Poliției Române, Jandarmeriei Române, Poliției de Frontieră Române.

Față de cele prezentate mai sus, vă supunem atenției pentru dezbatere și adoptare prezenta propunere legislativă privind unele măsuri de prevenire și combatere a activităților economice ilicite.

Inițiatori conform anexei

TABEL ÎNÎȚIĂTORI LA PROPUNEREA LEGISLATIVĂ
PRIVIND UNELE MĂSURI DE PREVENIRE ȘI COMBATERE
A ACTIVITĂȚILOR ECONOMICE ÎLCUTE

Nr. crt.	Nume Prenume	Grup	Semnătura
1.	TUȚA DIANA	PSD	
2.	ȘANDU Viorica	PSA	
3.	ILISANU ELIANA	PSA	
4.	BOGDAN IVAN	PSA	
5.	NITA' NICU	P.S.D	
6.	TUDORACHE DANIEL	PSA	
7.	OTESANU DANIELA	PSA	
8.	MIHA MARIA	PSA	
9.	NEATA' EUGEN	PSD	
10.	TUȚOIANU ROMANA	PSA	
11.	VOSIL PIRU	PSB	
12.	POPICĂ EDUARD	PSA	
13.	SALAM FLORELA	PSA	
14.	Mircea Florin	PSA	
15.	TRIF BOGDAN	PSD	
16.	HOLBAN GEORGETA CARMEN	PSA	
17.	FILIP CHERAN	PSA	
18.	ALDĂ OLBAN	PSA	
19.	HASSAR RODICA	PSA	
20.	STOICA ELENA	PSA	

Nr. crt.	Nume Prenume	Grup	Semnătura
21.	Manta Claudiu	PSA	
22.	HOVOIU Ionel	PSA	
23.	PREDESCU ANA LOREANA	PSA	
24.	POPA OVIDIU	PSD	
25.	Ponlai Domp Sănu	PSA	
26.	Panache Rodica	PSD	
27.	CHIFORU Maria	PSA	
28.	GEORGESCU NICOLAE	PSD	
29.	MACOVEI SILVIU	PSA	
30.	TOMĂ VASILIA	PSA	
31.	SOLBAN GHEORGHE	PSA	
32.	Pavelaru Nicolae	PSD	
33.	MITALCEA REMUS	PSA	
34.	Piper Ianu Florin	PSA	
35.	Albani Emil Florin	PSD	
36.	Bircau Cornelia	PSD	
37.	PERBAN CIPRIAN	PSA	
38.	HURDUZEU SILVIU	PSB	
39.	Musoiu Stefan	PSB	
40.	LUMBU ROMEO	PSA	
41.	Izoly Lucretia	PSA	
42.	SILIN DAN OTIN	PSA	
43.	CRISTESCU RADU	PSD	
44.	STANCU PAUL	PSA	
45.	MUNTEANU REMUS	PSA	

Nr. crt.	Nume Prenume	Grup	Semnătura
46.	Folorean Adrian	PSD	
47.	Radu Popa	PSD	
48.	CHIRILĂ VIRIL-LALU	PSD	
49.	WEBER MIHAEL	PSD	
50.	MANG IOAN	PSD	
51.	MARIN LAURENTIU	PSD	
52.	Goleac Nicoleta	P.S.D.	
53.	SIMONIS ALFRED-ROBERT	PSD	
54.	DUHAUA COSTEL	PSD	
55.	Gălbăn Laurențiu Viorel	PSD	
56.	Adrian Oprea	PSD	
57.	TOADER IULIA	PSD	
58.	ANU CRISTINA ELENA	PSD	
59.	REGINARIU EUGEN	PSD	
60.	TOADER BOGDAN-ANDREI	PSD	
61.	RETEA GABRIEL-VALER	PSD	
62.	FURCINA MURIELA	PSD	
63.	DAMIAN MARIUS	PSD	
64.	TEODOROIU MAX	PSD	
65.	BADEA DUCAN	PSD	
66.	GAGA SUMITRITA	PSD	
67.	Hoda Alexandra	PSD	
68.	Ionu Miron	PSD	
69.	Gheorghiță Catalin	PSD	
70.	Adrian-Cădun Pătrîșu	PSD	

Nr. crt.	Nume Prenume	Grup	Semnătura
71.	Tachianu Marian	PSD	
72.	LUNGOCI LUCIAN	PSD	
73.	Trufă Teodor	ACD	
74.	Peta Stănescu Eliza	PSD	
75.	Popășescu Alina Elena	PSD	
76.	Popescu Vlad Piedone	PSD	
77.	DUMITRESCU RALUCA GIORGIANA	PSD	
78.	Botofaru And	-	
79.	DAVIDEL GHEORGHE	PSD	
80.	NUȚU CĂDĂ MĂRCEL	PSD	
81.	PREȘURĂ ALEXANDRA	PSD	
82.	BOUĂI MARIUS CONȘTANTIN P.		
83.	Negru Florin	PSD	
84.	Stăvilă Ionel Teodor	PSD	
85.	Prodan Oana	PSD	
86.	Cornel Tolescu	PSD	
87.	Brăila Florin	PSD	
88.	Latofra Natalia	PSD	
89.			
90.			
91.			
92.			
93.			
94.			
95.			