

Expunere de motive

Pentru a asigura transparentizarea si predictibilitatea activitatii de tranzactionare a produselor energetice si pentru a eficientiza activitatea de prevenire si combatere a evaziunii fiscale in domeniu, necesare pentru sporirea securitatii energetice a tarii, se impune modificarea legislatiei specifice in materie, in sensul crearii unui cadru cu reglementari clare si specifice, in domeniul circulatiei si comercializarii produselor energetice.

Prin modificarile legislative propuse se urmareste crearea unui cadru legal prin care circuitul tranzactional al produselor energetice de la locurile de depozitare ale acestora pana la consumatorul final, sa fie cat mai transparent, astfel incat piata produselor energetice sa fie accesibila tuturor operatorilor economici onesti, iar organele cu atributii de control sa poata verifica in orice moment provenienta si modul de valorificare a acestor produse. Astfel se urmareste protejarea agentilor economici care au un comportament fiscal corect si crearea unui mediu concurential real care sa permita existenta pe piata a unor produse similare din punct de vedere calitativ, intre care sa nu existe diferente semnificative de pret, determinate de interpunerea pe lantul de tranzactionare a unor agenti economici cu comportament fiscal inadecvat care se sustrag de la plata obligatiilor fiscale la bugetul de stat.

In prezent, lipsa unor reglementari clare permit crearea unui lant de tranzactionare nelimitat si totodata nejustificat din punct de vedere economic. Singura conditie pe care a impus-o legiuitorul este obtinerea unui Atestat de comercializare angro, cu sau fara depozitare, fara a specifica conditii conforme cu gradul de risc reprezentat de acest domeniu.

Astfel, distribuitorii de produse energetice fără depozitare cu comportament fiscal inadecvat pot deveni principalii interpuși, creatori și beneficiari ai unor lanțuri de tranzacționare relativ anormale, care nu au un scop economic bine-definit și care comercializează produsele accizabile la un preț relativ egal cu cel practicat de furnizorul inițial.

Deși practic utilizatorii finali/comercianții detail-isti ar putea achiziționa direct de la un antrepozitar/destinatar autorizat/importator, unde ar avea certitudinea calității și siguranța plății taxelor (acciza și TVA) aceștia înregistrează achiziții de produse energetice de la diverse societăți intermediare, ce detin atestate de comercializare fără depozitare, care la rândul lor înregistrează achiziții de la distribuitori de produse energetice fără depozitare.

Totodata, lipsa de predictibilitate a circuitului de comercializare a produselor energetice, respectiv pentru a putea verifica realitatea unei singure livrari de produse energetice, pe care sunt interpuse sase sau sapte societati comerciale ce detin atestate angro fara depozitare, de regula cu sedii sociale in judete diferite,

presupune o perioada mare de timp si implicarea unui numar insemnat de inspectori din cadrul organelor cu atributii de control din cadrul ANAF. Chiar si in situatia in care se identifica pe circuitul tranzactional un interpus, de tip missing trader, este dificil de demonstrat din punct de vedere al logisticii si operativitatii, legatura intre acesta si celelalte societati aflate pe lantul de tranzactionare, existand posibilitatea ca beneficiarul final sa nu aiba stiinta de faptul ca pe lantul de tranzactionare s-a petrecut o fraudă. In toate cazurile, societatea de tip missing trader este cea care realizeaza „saltul de pret” si nu achita obligatiile datorate bugetului de stat, TVA si impozit pe profit, aferente diferentei dintre pretul de achizitie si pretul de comercializare pe piata. Pentru a nu crea suspiciuni si pentru a nu fi acuzata de evaziune fiscala societatea fie depune declaratii cu obligatiile de plata calculate corect, pe care insa nu le achita, fie declara TVA deductibil provenit din achizitii fictive de la alte societati cu comportament fiscal inadecvat.

In consecinta, verificarile unor asemenea operatiuni, implica costuri de personal, logistice si materiale importante, ingreunand astfel alte activitati pe care Directia Generala a Vamilor si Directia Generala Antifrauda Fiscala le-ar putea derula.

Pentru a exemplifica si a intelege pe deplin fenomenul evazionist si complexitatea lui, un loc aparte in aceasta fundamentare pentru modificarea legislatiei in domeniul produselor energetice, il reprezinta produsul **”pacura”**.

In prezent legislatia specifica nu obliga agentii economici care efectueaza tranzactii cu pacura sa detina atestat de comercializare angro pentru acest produs.

In urma controalelor efectuate a fost identificat un caz relevant, si putem presupune ca nu este singular, in care acest produs este comercializat pe un lant de tranzactionare in care sunt implicate cel putin 6 societati comerciale, iar destinatia finala a acestui produs fiind pentru incalzirea penitenciarelor, liceelor, spitalelor, institutiilor publice si pentru termocentrale.

Ce este de retinut, pentru a intelege fenomenul in complexitatea lui, este lantul de tranzactionare al acestui produsului. Astfel se constata ca pana la a treia societate pretul de vanzare este sensibil asemanator cu pretul cu care achizitioneaza prima societate produsul de la producator/importator. La cea de a treia societate, care de regula este de tip missing trader, are loc „saltul de pret” si pacura este vanduta la un pret dublu fata de pretul de achizitie anterior, intervenind obligatia de plata a TVA si impozit pe profit aferent diferentei de pret. Ulterior pretul de vanzare pe lantul de tranzactionare se pastreaza sensibil egal cu pretul cu care vinde cea de a treia societate nemaexistand pe lant, obligatia de plata a TVA si a impozitului pe profit. Practic, dupa finalizarea tranzactiilor prin care pretul s-a dublat, prin transferul obligatiilor de plata rezultate in sarcina societatii de tip missing trader, utilizatorul final achizitioneaza pacura la pret dublu fata de pretul practicat de producator/importator. Totodata, merita subliniat faptul ca, in acest caz, marea majoritate a beneficiarilor finali sunt institutii ale statului sau societati cu capital de stat.

Concret, in acest caz, societatea de tip missing trader care a facut „saltul de pret” si care are obligatia de a achita la bugetul de stat o suma de aproximativ 800.000 lei, doar pentru aceasta tranzactie, isi creaza TVA deductibil pentru aceeasi suma prin achizitionarea fictiva a unui spatiu de productie, nemaichitand nici un leu la bugetul de stat.

Se constata astfel ca Bugetul de stat pierde pe de o parte TVA si impozit pe profit aferent acestei livrari, iar pe de alta parte achizitioneaza prin institutii de stat, deci din bani publici, pacura la un pret dublu fara de pretul practicat de importatori sau antrepozitari.

Extrapoland aceasta constatare si luând in calcul numarul total de scoli, spitale, penitenciare, termocentrale si institutii publice care utilizeaza ca si combustibil pentru incalzire pacura si care fac achizitii prin astfel de lanturi de tranzactionare, este posibil ca bugetul de stat sa piarda pe de o parte venituri provenite din taxe si impozite, iar pe de alta parte sa fie incarcat cu cheltuieli materiale nejustificate. Daca ne referim strict la la termocentrale care achizitioneaza pacura strict pentru a produce agent termic sau energie electrica eventuala achizitie la preturi semnificativ mai mari decat cel practicat de catre producatori/importatori, conduce automat la cresterea costului de productie. Exemplificam: costul giga caloriei sau al kilowatt-ului-oră (kWh) este influentat, in proportie de 90%, de pretul de achizitie al pacurei si astfel cresc inclusiv cheltuielile cu subventiile acordate din bugetul de stat aferente diferentelor dintre costul de productie si cel de comercializare catre institutii publice sau populatie.

Avand in vedere ambiguitatea prevederilor legale in vigoare la aceasta data, constatam ca toate aceste tranzactii desfasurate prin mai multe firme interpuse pe lantul de tranzactionare, beneficiaza de o aparentă de legalitate. De asemenea, chiar daca in cazul societatii care si-a inregistrat in mod nereal TVA si cheltuiala deductibila, inspectorii antifrauda au demonstrat fictivitatea achizitiei, iar societatea are obligatia de a plati TVA si impozit pe profit in suma de 800.000 de lei, prejudiciul adus bugetului de stat nu a fost recuperat. Din practica putem afirma ca aceste obligatii fiscale nu vor putea fi recuperate niciodata.

Avand in vedere cele expuse mai sus, consideram că, pentru a elimina aceste practici, se impune obtinerea autorizatiei de comercializare angro cu depozitare inclusiv pentru comercializarea produsului pacura.

De asemenea, in conditiile in care din punct de vedere logistic, deplasarea efectiva a produsului energetic are loc strict din incinta antrepozitului fiscal/importator, la utilizatorul final (termocentrale, licee, penitenciare, azile si spitale), nu se justifica din punct de vedere economic numarul mare de societati interpuse pe lantul de tranzactionare.

Totusi, in cazul in care achizitia se face de la un depozit angro, ar putea fi reglementat prin lege, similar cu alte produse accizabile (tutun) un adaos maxim practicat (de exemplu 10%) fata de pretul cu care pacura a fost achizitionata de la antrepozitul fiscal sau de la importator. O alta propunere care ar merita mentionata si care ar putea fi reglementata prin lege: este achizitionarea in sistem centralizat de pacura necesara pentru productia de energie/agent termic, numai de la un antrepozite fiscale/producatori interni, stabilindu-se prin lege cantitatile ce urmeaza a fi livrate, functie de productia anuala realizata de catre fiecare antrepozit.

Pacura este un produs accizabil cu acciza redusa utilizata pentru incalzire. Acest produs are caracteristici asemanatoare motorinei, fiind in fapt motorina E3 sau E4, marcata cu niste coloranti specifici. Aditivata si/sau amestecata in diferite proportii cu motorina E5 poate fi utilizata ca si carburant pentru autovehicule. Astfel nu putem exclude varianta in care o parte din pacura achizitionata in vederea utilizarii pentru incalzire, sa isi schimbe destinatia si sa ajunga ca si carburant in statiile de comercializare cu amanuntul. Prin facturarea si refacturarea, fara un

fundament economic semnificativ, prin diverse firme interpuse, face imposibil verificarea circuitului real al acestor produse energetice.

Exemplificam utilizand informatiile expuse anterior: daca din cele 3000 de tone, 10% s-au dus in statiile de comercializare cu amanuntul, Bugetul de stat a fost prejudiciat cu acciza si TVA, aferenta unei cantitati de 300 de tone de motorina E5. Daca organele de control ar verifica ulterior consumatorul final, pentru justificarea utilizarii pacurii achizitionate, ar fi in imposibilitatea de a demonstra că un anume liceu, scoala sau penitenciar a fost incalzit, de exemplu, la 20 de grade si nu la 22 de grade.

Modificarile legislative propuse, ar determina eliminarea societatilor interpuse artificial pe lantul de tranzactionare si astfel, operatorii economici care desfasoara comert cu amanuntul de produse energetice nu ar mai avea posibilitatea de a prezenta organelor de control achizitii de la societati care, desi deruleaza tranzactii cu produse cu risc major de evaziune, nu au obligatii minimale de autorizare, respectiv detinerea unui depozit autorizat. Prin reglementare, chiar daca s-ar schimba destinatia unei cisterne de produs energetic destinat incalzirii care ar ajunge intr-o statie de comercializare cu amanuntul a carburantilor auto, pentru aceasta cantitate, societatea in cauza nu ar avea documente care sa ateste provenienta marfii respective.

Vulnerabilitatile legislatiei actuale si metode de fraudare ce pot fi practicate in prezent:

La ora actuala pot exista in statiile de comercializare cu amanuntul produse energetice a caror provenienta nu poate fi demonstrata si pentru care nu au fost achitate taxele datorate bugetului de stat, aceste produse provenind în principal din:

- producția de produse accizabile, realizata în cadrul unui antrepozit fiscal, productie ce nu a fost evidențiată în documentele contabile sau care este evidențiată ca și produs inferior din punct de vedere al accizei (neaccizabil sau cu acciză redusă);
- achiziții intracomunitare de produse accizabile cu documente de proveniență pe care sunt trecute produse energetice cu acciză redusă sau produse neaccizabile;
- schimbarea destinatiei unor produse accizabile cu acciza redusa(pacura), produse ce au caracteristici asemanatoare motorinei;
- produse energetice declarate ca fiind in tranzit, dar care sunt descarcate si utilizate pe teritoriul Romaniei;

Odata intrate pe piata, pentru a oferi o tentă de legalitate tranzacțiilor și documentelor de achiziție necesare comerțului detail-ist sau consumatorului final(societate cu obiect de activitate transportul de marfuri/de persoane), produsele energetice sunt comercializate pe un lanț de tranzacționare in care putem regasi mai multe societati comerciale ce detin atestate fara depozitare. Pentru realizarea transferului de proprietate si ingreunarii verificarii de catre organele de control, se procedeaza la emiterea de facturi fiscale succesive, de regula in acelasi timp, de la

o societate la alta. La mijlocul lantului de tranzactionare se schimbă denumirea produsului ce pleaca de la primul furnizor(ex pacura) si pe urmatoarea factura va aparea noua denumire a produsului energetic(ex motorina). Ulterior se poate refactura produsul motorina prin inca doua societati comerciale ce detin atestat fara depozitare, ajungand la statia de comercializare cu amanuntul, doar ultima factura. Transportul se realizeaza efectiv, de la antrepozitul fiscal/destinatarul inregistrat/importator la statia de comercializare cu amanuntul. La locul de descarcare al produsului, chiar daca se realizeaza in prezenta reprezentantilor vamii sau antifraudei, nu pot fi identificate elemente evidente care sa conduca la o suspiciune din punct de vedere al calitatii produsului sau al furnizorului trecut pe factura. Produsul este "motorina" iar furnizorul detine atestat fara depozitare, valid. Si daca se verifica lantul tranzactional pana la societatea care a schimbat denumirea produsului, tot nu se poate depista provenienta reala a acestei marfi, intrucat aceasta societate are de regula asigurate si câteva achizitii de la un furnizor consacrat pe piata (ex OMV), sau de la un alt furnizor care la randul lui a achizitionat produsul respectiv de pe un alt lant de distributie. Daca se extinde controlul si se verifica si destinatia produsului "pacura" cu care societatea figureaza in gestiune, atunci aceasta va prezenta o factura prin care sustine ca produsul "pacura" a fost comercializat catre o alta societate, lant de tranzactionare ce se va opri, dupa mai multe facturari-refacturari, intr-o fantoma. Mentionam faptul ca, in toate actiunile de control efectuate in ultimul timp, nu au fost identificate într-o stație de comercializare cu amănuntul, produse accizabile care sa nu fie aferente unor documente de achizitie care, la prima vedere, indeplinesc conditia de legalitate.

Din practica, operatiunile de verificare și control sunt minuțioase, se deruleaza pe perioade lungi de timp, sunt dificil de realizat iar rezultatele finale nu sunt in masura sa descurajeze sau sa opreasca aceste practici.

Aceeași modalitate se utilizeaza și în cazul unor achiziții intracomunitare de produse energetice cu acciză redusă sau de produse neaccizabile.

Consideram ca, prin reglementarea obligativității detinerii de catre comerciantii angros de produse energetice a unor depozite autorizate, ar fi mult mai transparenta activitatea de gestiune si miscare a acestor produse si ar limita posibilitatea operatorilor economici neonesti de a modifica caracteristicile produselor si/sau de ascunde destinatia reala a marfurilor.

Un alt fenomen care a luat amploare în ultima perioadă în Romania, este înființarea de către cetățeni italieni a unor societăți, care au ca obiect de activitate, intermediari în comerțul cu produse energetice și care, în marea lor majoritate, nu dețin niciun fel de atestat de comercializare en-gros pe teritoriul României. Aceste societăți sunt înființate de avocați români și au un singur angajat, de regulă un contabil. În urma verificărilor efectuate până în prezent, s-au constatat următoarele aspecte comune și relevante pentru toate aceste societăți:

- toate facturile și toate documentele se emit din Italia și sunt transmise pe mail în Romania;
- din documentele puse la dispoziție de către reprezentanții români ai societăților, reiese faptul că toate tranzacțiile ar consta în achiziția de carburanți, în special

motorină și benzină, din antrepozite fiscale din Italia, Slovenia și Croația și comercializate către alte societăți din Italia (inclusiv antrepozite fiscale);

- adaosurile comerciale practicate sunt foarte mici sau produsele energetice sunt comercializate sub pretul de achiziție și, în consecință, nu se declară și nu se achită impozite în România;

- prin conturile acestor firme se rulează, cumulat, sute de milioane de euro;

- unele dintre societăți, după o perioadă de funcționare de câteva luni, își încetează activitatea sau sunt cesionate către alte persoane, fără a-și mai îndeplini obligațiile declarative;

- în momentul demarării unor verificări fiscale, reprezentanții acestora tergiversează sub diverse forme efectuarea controalelor sub pretextul că administratorii și documentele primare aferente tranzacțiilor comerciale nu sunt în România.

Specificăm faptul că, în urma unor schimburi de informații de tip SCAC, solicitate de autoritățile din Italia, prin care am fost informați că unele societăți care figurează ca fiind beneficiarii din Italia au comportament „tip missed-trade”, au fost identificate pe teritoriul României 6 astfel de societăți comerciale. Totuși, există posibilitatea să mai funcționeze și alte societăți care să deruleze astfel de operațiuni, dar acestea sunt dificil de identificat, deoarece ele nu tranzacționează efectiv mărfuri pe teritoriul României.

Cele descrise anterior, constituie elemente care conduc la concluzia că societățile din România au fost utilizate de cetățeni și societăți din Italia, pentru „a fabrica” documente de achiziție și/sau de vânzare pentru adevărații beneficiari ai bunurilor, prin utilizarea unor tranzacții de tip carusel.

Acest fapt este întărit și de faptul că aceste operațiuni nu au un caracter cu fundament economic și logic, în sensul în care mari antrepozite fiscale/dealeri de carburanți din Italia preferă să achiziționeze, și să achite în avans, produsele energetice de la societăți nou-înființate din România și nu achiziționează direct de la producători/comercianți consacrați din Italia, Slovenia, Croația.

În consecință, există suspiciunea că prin utilizarea de circuite de tranzacționare în care sunt implicate și societăți înființate pe teritoriul României, societăți din Italia comercializează produse energetice pe teritoriul Uniunii Europene (locul nu poate fi stabilit cu exactitate), fără plata tuturor taxelor și impozitelor datorate. Totodată, având în vedere volumul sumelor de bani tranzacționate prin conturi bancare din România, nu se exclude posibilitatea și a unor operațiuni de spălare a banilor.

Inspectorii antifrauda au identificat o societate cu acționari italieni care au introdus pe piața din România o cantitate de aproximativ 60.000 de tone de motorină. Deși la prima vedere totul pare în regulă, societatea achitând acciza și TVA aferentă acestei cantități, totuși în urma controlului s-a stabilit că aceasta vindea acest produs energetic mai ieftin, cu aproximativ 6.000.000 de lei, decât pretul ce rezulta din documentele de proveniență a marfii. Pe lângă faptul că

acest lucru a dus la crearea unor dezechilibre pe piata energetica din Romania, ulterior la initiativa tarii noastre, in urma unui control multilateral cu 5 state membre UE s-au demarat actiuni de control pentru a se verifica daca pentru aceasta motorina provenita dintr-un antrepozit din Italia au fost achitate toate taxele si impozitele cuvenite, fiind in prezent in lucru, mai multe dosare de cercetare penala. In cazul acestor societati, chiar daca nu ar face evaziune pe teritoriul Romaniei, ele sunt participante la o frauda de amplasare pe teritoriul Uniunii Europene, cu repercursiuni evidente si asupra pietei interne.

Avand in vedere cele expuse mai sus, pentru a elimina aceste practici, pentru societatile care fac tranzactii cu produse energetice, indiferent daca aceste tranzactii sunt sau nu pe teritoriul Romaniei, consideram ca se impune modificarea legislatiei, in sensul unor reglementari concrete si similare cu cele legiferate de tarile vecine Romaniei (Bulgaria).

Odata cu modificarile legislative propuse, respectiv de autorizare doar a societatilor comerciale care detin spatii de depozitare a produselor energetice si care indeplinesc toate conditiile prevazute de lege, organele cu atributii de control ar avea posibilitatea unei monitorizari operative a livrarilor de produse energetice pe teritoriul Romaniei, precum si posibilitatea prevenirii si combaterii eficiente a unor eventuale fapte de evaziune fiscala si frauda din domeniu. Totodata, aceste reglementari ar veni in sprijinul operatorilor economici care isi indeplinesc obligatiile fiscale fata de bugetul de stat si ar sprijini dezvoltarea unei pieti concurentiale oneste.

Reglementarile privind conditiile legale care trebuiesc indeplinite de comerciantii angros de produse energetice, trebuie insotite obligatoriu si de prevederi privind sanctiuni cu privire la incalcarea acestora. Astfel in legislatia in vigoare la aceasta data nu exista contraventie pentru antrepozitarii/destinatarii/importatorii care comercializeaza produse energetice catre societatile comerciale care nu detin atestat de comercializare angro. Pentru a descuraja acest lucru, odata cu intrarea in vigoare a noilor propuneri legislative, se impune aplicarea unei sanctiuni contraventionale si pentru aceasta fapta si totodata o sanctiune complementara de confiscare a produselor energetice, sau, in cazul in care acestea au fost vandute, confiscarea veniturilor obtinute din vanzarea acestor produse.

Referitor la sanctionarea agentilor economici care desfasoara comert en detail de produse energetice, legislatia in vigoare prevede o sanctiune contraventionala cuprinsa intre 20.000-100.000 de lei cu posibilitatea de a achita jumatate din minim in 15 zile, in cazul in care achizitioneaza produse energetice de la o societate care nu detine atestat. Avand in vedere noile propuneri legislative, pentru a descuraja achizitionarea de produse energetice de la societati comerciale ce nu detin atestate angro cu depozitare, se impune si aplicarea unei masuri complementare de confiscare a produselor energetice sau, in cazul in care acestea au fost vandute, confiscarea veniturilor obtinute din vanzarea acestor produse.

MOISE SEBASTIAN