

CAPITOLUL I. ASPECTE GENERALE PRIVIND FRAUDA „CARUSEL”

Motto:

„Evaziunea fiscală reprezintă o creație a statului în baza unor obligații impuse tot de stat”¹⁶

Constantin Ioan Gliga

Secțiunea 1. Considerații generale privind evaziunea fiscală

Înainte de a începe examinarea amănunțită a fraudei „CARUSEL”, putem observa o oarecare „neconcordanță” între terminologia folosită în denumirea primului capitol și cea folosită în denumirea acestei secțiuni, și anume, noțiunea de „*fraudă*” vs noțiunea de „*evaziune fiscală*”.

Acest aspect se datorează faptului că în **legislația națională**, frauda „CARUSEL” este incriminată și sancționată ca:

✓ infracțiune de evaziune fiscală;

sau

✓ infracțiune conexă infracțiunilor de evaziune fiscală.

* * *

În termeni de analiză economică¹⁷, impozitarea reprezintă o retragere a sumelor de bani din economie, în timp ce, cheltuielile acționează ca o injecție a acestora înapoi în economie.

O politică fiscală excesivă nu presupune atragerea în mod automat și spectaculos de resurse financiare mai mari la bugetul statelor, ci mai degrabă contribuie la fuga

¹⁶ Constantin Ioan Gliga, *Evaziunea fiscală. Reglementare. Doctrină. Jurisprudență*, Ed. C.H. Beck, București, 2007, p. 6.

¹⁷ Association of Chartered Certified Accountants, *Paper F6, Taxation (UK) FA 2010 and F(No. 2)A 2010*, Ed. BPP Learning Media Ltd., UK, 2010, p. 4.

contribuabililor, prin procedee mai mult sau mai puțin legale, din economia oficială către economia subterană având la bază „instinctul de conservare”¹⁸ a propriilor resurse financiare.

În anul 1776, economistul scoțian Adam Smith menționa în lucrarea sa „*Avuția națiunilor, cercetare asupra naturii și cauzelor ei*” faptul că „*fiecare om, atât timp cât nu încalcă legile, are dreptul deplin de a se ocupa de propriile sale profituri în maniera personală care îi convine*”¹⁹.

Această remarcă a fost ulterior însușită și de către judecătorii americani în dispoziția finală din anul 1935 din cadrul procesului Helvering vs Gregory de la Curtea Supremă a Statelor Unite ale Americii, în care au arătat faptul că „*fiecare cetățean are dreptul să-și aranjeze în așa fel lucrurile încât să-și minimizeze obligațiile fiscale. Nimeni nu trebuie să își planifice veniturile și cheltuielile în funcție de exigențele maxime ale Ministerului de Finanțe; niciun cetățean nu are datoria patriotică de a plăti maximul de taxe*”²⁰.

Astfel, de-a lungul timpului, analiștii economici au fost preocupați de identificarea nivelului maxim de eficiență al fiscalității, respectiv acel punct comun care să asigure o conciliere între maximul de resurse financiare publice și maximul de suportabilitate din partea contribuabilului.

În acest sens, este util de menționat baza teoretică exprimată de către economistul american Arthur Betz Laffer, cunoscută sub numele de „*Curba lui Laffer*”.

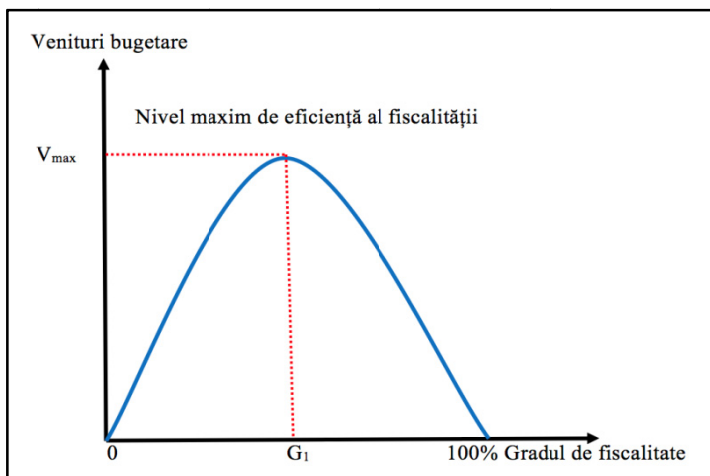


Figura 1: Curba lui Laffer

¹⁸ Dragoș Pătroi, *Evaziunea fiscală între latura permisivă, aspectul contravențional și caracterul infracțional*, ed. a 2-a, Ed. Economică, București, 2007, p. 35.

¹⁹ Adam Smith, citat de Nicolae Grigorie Lăcrița, *Cazuri particulare de paradisuri fiscale*, Revista Impozite și taxe, nr. 6, 2005, pp. 42-43.

²⁰ Bogdan Virjan, *Infracțiunile de evaziune fiscală*, Ed. C.H. Beck, București, 2011, p. 17.

Potrivit acestuia, odată cu creșterea gradului de fiscalitate de la 0 la G_1 vor crește și veniturile bugetare de la 0 la V_{max} . O creștere continuă a gradului de fiscalitate peste G_1 (limita maximă suportată de către contribuabili) produce un efect advers asupra veniturilor bugetare care încep să descrească datorită nivelului fiscalității devenit împovărător, nivel care îi împinge pe contribuabili către un comportament de supraviețuire, care, de cele mai multe ori stimulează ingeniozitatea acestora de a inventa diverse procedee de eludare a legilor fiscale.

Astfel, prin acest „proces” se trece de la o concurențialitate care inițial asigura șanse egale pentru toți competitorii, la o competiție economică inegală între evaziioniștii din economia subterană și agenții economici din economia oficială care nu recurg la astfel de practici.

Baza teoretică exprimată de Curba lui Laffer are la bază principiul „*too much tax, no tax*”, care se poate traduce prin: atunci când nu există un nivel de impozitare, respectiv acesta este nul, veniturile bugetare sunt nule, iar atunci când nivelul de impozitare a atins pragul maxim de 100%, veniturile bugetare sunt tot nule.

Prin urmare, trebuie identificat acel nivel optim al impozitării care să asigure atât un grad maxim de satisfacție pentru bugetul statului, cât și pentru contribuabili; „*specialiștii în domeniul fiscal au ajuns unanim la concluzia că evaziunea fiscală este cu atât mai de temut cu cât impozitul este mai ridicat*”²¹.

Totodată, deciziile politice de înăsprire a fiscalității trebuie să aibă în vedere impactul pe care acestea îl pot produce pe termen scurt, mediu și lung atât asupra economiei, cât și a mediului de afaceri, **deoarece o creștere necontrolată a fiscalității va încuraja realizarea de „investiții” în economia subterană cu efecte nocive resimțite la nivel socio-economic.**

§1. Definiția evaziunii fiscale

De-a lungul timpului, literatura de specialitate a formulat mai multe definiții ale evaziunii fiscale, unele mai succinte, iar altele mai elaborate.

Astfel, prima definiție a evaziunii fiscale a fost dată între cele două războaie mondiale de către P. Laroque și A. Piatier²², dar C. de Brie și P. Charpentier au formulat cea mai cunoscută concepție a acesteia, respectiv „*arta de a nu cădea în câmpul de atracție a legii fiscale*”²³.

²¹ Victor Munteanu (coord.), *Control și audit financiar-contabil*, Ed. Lumina Lex, București, 2003, pp. 336-337.

²² În acest sens, a se vedea, André Piatier, *L'évasion fiscale et l'assistance administrative entre États*, Librairie du Recueil Sirey, Paris, 1938.

²³ Christian de Brie și Pierre Charpentier, *L'inégalité par l'impôt*, Ed. du Seuil, Paris, 1973.

Literatura românească definește evaziunea fiscală ca fiind:

✓ „*sustragerea de la impunere a unei părți din materia impozabilă*”²⁴;

sau

✓ „*rezultanta logică a defectelor și inadvertențelor unei legislații imperfecte și rău asimilate, a metodelor și modalităților defectuoase de aplicare, precum și neprevederii și nepriceperii legiuitorului a cărui fiscalitate excesivă este tot așa de vinovată ca și cei pe care îi provoacă prin aceasta la evaziune*”²⁵.

DEX-ul²⁶ definește evaziunea fiscală ca fiind „*sustragerea unei persoane fizice sau juridice de la obligațiile fiscale*”.

* * *

În conținutul primului act normativ adoptat de către legiuitorul român după evenimentele din anul 1989, prin care au fost incriminate și sancționate în mod expres faptele de evaziune fiscală, respectiv Legea nr. 87/1994 *pentru combaterea evaziunii fiscale*²⁷, evaziunea fiscală era definită ca fiind „*sustragerea prin orice mijloace de la impunerea sau de la plata impozitelor, taxelor, contribuțiilor și a altor sume datorate bugetului de stat, bugetelor locale, bugetului asigurărilor sociale de stat și a bugetelor fondurilor speciale de către persoanele fizice și persoanele juridice române sau străine, denumite în cuprinsul legii contribuabili*”²⁸.

Actualul cadru legislativ, respectiv Legea nr. 241/2005 *pentru prevenirea și combaterea evaziunii fiscale*²⁹, comparativ cu Legea nr. 87/1994, care a reprezentat principalul instrument în domeniul combaterii evaziunii fiscale pentru o perioadă de peste 10 ani (din anul 1994 și până în anul 2005), nu mai definește evaziunea fiscală.

§2. Factorii care generează evaziunea fiscală

Pentru o mai bună înțelegere a evaziunii fiscale, și pentru a putea elabora și aplica măsuri eficiente de prevenire și de combatere a acestui fenomen (conform proverbului românesc „*răul trebuie tăiat de la rădăcini*”), este necesară evidențierea factorilor care îl generează.

²⁴ Iulian Văcărel, *Finanțele publice-teorie și practică*, Ed. Științifică și Enciclopedică, București, 1981, p. 155. A se vedea, în același sens, Iulian Văcărel, *Finanțele României*, Ed. Economică, București, 1995.

²⁵ Dan Drosu Șaguna, Dan Șova, *Drept fiscal*, ed. a 4-a, Ed. C.H. Beck, București, 2011, p. 281.

²⁶ Dicționar Explicativ Ilustrat al Limbii Române, Ed. Arc & Gunivas, 2007, p. 684. A se vedea, în același sens, <http://dexonline.ro/definitie/evaziune>.

²⁷ Publicată în M.Of. nr. 299 din 24 octombrie 1994, republicare 1 în M.Of. nr. 545 din 29 iulie 2003.

²⁸ Conform dispozițiilor art. (1) din Legea nr. 87/1994, republicată.

²⁹ Publicată în M.Of. nr. 672 din 27 iulie 2005.

Astfel, literatura de specialitate a grupat acești factori în.³⁰

a) Factori de ordin legislativ

Un sistem legislativ fiscal deficitar și instabil care, pe lângă faptul că este incomplet, suferă în timp numeroase modificări și completări, atât de fond, cât și de formă, prezintă mari lacune, imprecizii și ambiguități, reprezintă un factor important care contribuie la amplificarea fenomenului evaziunii fiscale prin exploatarea cu maximă abilitate de către contribuabili a acestor deficiențe, având un impact negativ asupra capacității statului de a se finanța.

În România, la împlinirea a 10 ani de la apariție, principalul cadru legislativ în care erau reglementate impozitele și taxele generatoare de venituri la bugetul general consolidat al statului, respectiv Codul fiscal, a suferit:

- „**peste 100 de modificări,**
- **numărul de cuvinte s-a triplat la circa 190.000,**
- **au apărut 100 articole noi și**
- **doar 25 de articole din cele 298 inițiale au rămas neschimbate**”³¹.

Chiar și după apariția și intrarea în vigoare de la data de 01 ianuarie 2016 a noului Cod fiscal, acesta a suferit, la rândul lui, numeroase modificări și completări.

Prin urmare, lipsa unui sistem legislativ fiscal cu reglementări clare, precise și unitare, care să prevină, să descopere și să combată fenomenul evazionist va genera un impact păgubitor resimțit atât de stat, cât și de contribuabilul neevazionist, care va suporta o fiscalitate din ce în ce mai excesivă datorată nevoii statului de a acumula veniturile necesare îndeplinirii atribuțiilor esențiale.

b) Factori de ordin administrativ

Printre multitudinea acestor factori care afectează organele cu atribuții de prevenire, descoperire și combatere a oricăror acte și fapte care au ca efect evaziunea fiscală, se regăsesc:

- ✓ *lipsa de personal, numeric și calitativ*: controalele sunt insuficiente ca urmare a personalului redus, iar persoanele care efectuează acțiunile de control, fie nu au pregătirea de specialitate necesară, fie sunt slab pregătite profesional pentru a putea depista actele și faptele care au ca efect evaziunea fiscală.

Chiar dacă la nivelul instituțiilor cu atribuții de prevenire, descoperire și combatere a evaziunii fiscale se organizează cursuri de perfecționare a personalului, pot exista cazuri precum:

- cadrele didactice nu sunt la curent cu noile inginerii economico-financiare;

³⁰ Bogdan Virjan, op. cit., pp. 25-29.

³¹ Sursa <http://www.zf.ro/zf-24/10-ani-de-cod-fiscal-100-de-modificari-legislative-si-un-text-de-trei-ori-mai-lung-11718563>.

- personalul care participă la astfel de cursuri este reticent la elementele de noutate din domeniu și, prin urmare, toate aceste cursuri nu își ating obiectivul urmărit.
- ✓ *lipsa de mijloace tehnice necesare realizării atribuțiilor*: dotarea personalului având atribuții de control cu mijloace logistice învechite sau insuficiente față de situația operativă existentă în materia evaziunii fiscale;
- ✓ *neconstituirea de baze de date* necesare pentru prevenirea și descoperirea infracțiunilor economico-financiare și a altor fapte ilicite în domeniul fiscal și vamal, precum și neactualizarea corespunzătoare și la timp a celor deja existente;
- ✓ *neunificarea bazelor de date* ale instituțiilor cu atribuții de prevenire, descoperire și combatere a evaziunii fiscale, unificare care ar aduce un beneficiu important în îndeplinirea scopului urmărit, în sensul că, pe anumite domenii de risc, se pot identifica cu rapiditate contribuabilii, atât persoane fizice, cât și persoane juridice care sunt pretabile la săvârșirea unor fapte de natură penală sau contravențională;
- ✓ *salarizarea necorespunzătoare*: pe de o parte nu „*atrage*” personal cu pregătire necesară în instituțiile cu atribuții de prevenire și combatere a evaziunii fiscale iar, pe de altă parte, generează fenomenul de corupere a funcționarilor de către cei care sunt verificați;
- ✓ *incompetența profesională*: se manifestă prin incapacitatea organelor cu atribuții de prevenire și combatere a fenomenului evazionist de a depista și de a se autosesiza cu privire la comiterea infracțiunilor de evaziune fiscală;
- ✓ *repartizarea necorespunzătoare a resurselor umane și materiale* în cadrul acțiunilor de control;
- ✓ *alegerea greșită a obiectivelor sau a priorităților în activitatea de prevenire, descoperire și combatere a fenomenului evazionist* de către factorii decizionali.

c) **Factori economici**

Țin de percepția contribuabilului cu privire la posibilitățile de a-și satisface nevoile personale cu resursele financiare rămase după plata impozitelor și taxelor „*impuse*” de către stat.

Evaziunea fiscală „*generează*” diferențe mari între nivelul de trai al diferitelor categorii sociale, și anume, unele persoane au acumulat averi fabuloase prin mijloace necinstite, creând astfel persoanelor cinstite o stare de disconfort social.

d) **Factori psiho-sociali**

Acești factori sunt reprezentanți de:

- *înclinația contribuabilului spre evaziune fiscală*, înclinație care se pare a fi mai mare la popoarele latine în comparație cu popoarele anglo-saxone.

Totodată, atunci când contribuabilul apreciază că nu există sau că există un risc minim de a fi descoperit și sancționat de organele abilitate, recurge la evaziune fiscală;

- *deficiențe de educație fiscală*

Doctrina românească scria despre educația fiscală a românului din perioada anilor '40: „Educația contribuabilului nostru este astăzi atât de puțin formată, încât el nu are decât o preocupare: să plătească cât mai puțin și, dacă s-ar putea deloc”³², mentalitate rămasă neschimbată până astăzi.

- *profesia*

În general, unele persoane care ocupă un anumit statut social sau care dețin cunoștințe de specialitate concep modalități și scheme economico-financiare ingenioase de fraudare a bugetelor statelor. Tragerea la răspunderea penală pentru infracțiunile de evaziune fiscală săvârșite de persoanele din sfera criminalității „*gulerelor albe*” este îngreunată, deoarece acestea beneficiază de cei mai buni avocați, experți contabili, consultanți fiscali, influență socială și mijloace de acoperire a faptelor.

Dacă impozitele și taxele plătite de contribuabili se vor transforma în condiții de viață mai bune, atunci se va naște un sentiment de mulțumire din partea acestora, care îi poate conduce spre o corectă îndeplinire a obligațiilor fiscale și, prin urmare, înclinația acestora spre evaziune fiscală va fi din ce în ce mai mică.

§3. Efectele evaziunii fiscale

Literatura juridică de specialitate în materia dreptului fiscal a identificat următoarele efecte ale evaziunii fiscale:³³

a) Efecte asupra formării veniturilor statului

Au ca rezultat un buget ce nu poate să acopere cererea de fonduri financiare necesare oricărui stat democratic pentru îndeplinirea funcțiilor de bază.

Într-un astfel de caz, statul poate lua următoarele măsuri „*eficiente*” și cu efect „*imediat*” pentru asigurarea echilibrului general economic:

- creșterea cotelor de impunere a impozitelor și taxelor;
- crearea de noi impozite și taxe pe lângă cele deja existente;
- contractarea de împrumuturi interne (prin emisiunea de titluri de stat) sau de împrumuturi externe, ambele putătoare de dobânzi, suportate la scadență, din

³² C.N. Tăutu, *Evoluția și tehnica impozitelor directe din România*, București, 1940, citat de Bogdan Vîrjan, p. 26.

³³ Dan Drosu Șaguna, Dan Șova, op. cit., pp. 303 și urm. A se vedea, în același sens și, Dan Moraru, Mihai Nedelescu, Cristina Stănescu, Oana Preda, *Finanțe publice. Sinteze. Aplicații. Teste-grilă*, Ed. Economică, București, 2007, pp. 431-434 și Dan Moraru (coord.), Mihail Nedelescu, Cristina Stănescu, Neculae Plăiașu, Răzvan Șindilaru, *Finanțe publice și evaziunea fiscală*, Ed. Economică, București, 2008, pp. 459-462.

CUPRINS

Precizări referitoare la o anumită ambiguitate terminologică	13
INTRODUCERE.....	17
CAPITOLUL I. ASPECTE GENERALE PRIVIND FRAUDA „CARUSEL”	19
Secțiunea 1. Considerații generale privind evaziunea fiscală	19
§1. Definiția evaziunii fiscale	22
§2. Factorii care generează evaziunea fiscală	23
§3. Efectele evaziunii fiscale	26
§4. Clasificarea evaziunii fiscale	28
4.1. Evaziunea fiscală licită (legală)	28
4.2. Evaziunea fiscală ilicită (frauda fiscală).....	29
§5. Frauda „CARUSEL” componentă a fraudei fiscale	31
5.1. Conceptul de fraudă „CARUSEL”	31
5.2. Sediul materiei fraudei „CARUSEL”	35
Secțiunea a 2-a. Prevenirea și combaterea fraudei „CARUSEL”	37
§1. La nivel european.....	37
1.1. Aspecte generale privind bugetul Uniunii Europene	37
1.2. Date statistice	40
1.3. Organisme implicate.....	43
1.4. Cadrul legislativ aplicabil.....	53
§2. La nivel național	60
2.1. Aspecte generale privind bugetul României	60
2.2. Date statistice	63
2.3. Organisme implicate.....	64
2.4. Cadrul legislativ aplicabil.....	83
§3. Instrumente de coordonare administrativă	91
Secțiunea a 3-a. Incriminarea și sancționarea fraudei „CARUSEL”	97
§1. Infrațiune de evaziune fiscală.....	97
1.1. Norma de incriminare.....	97
1.2. Elementele constitutive ale infracțiunii	98
1.3. Forme. Modalități. Sancțiuni.....	101
§2. Exemplu teoretic	102
2.1. Diminuarea TVA de plată	102
2.2. Diminuarea TVA de plată și a impozitului pe profit	108
§3. Infrațiune aflată în legătură cu infracțiunile de evaziune fiscală	112
3.1. Norma de incriminare.....	112
3.2. Elementele constitutive ale infracțiunii	112
3.3. Forme. Modalități. Sancțiuni.....	116
3.4. Asocierea	117
§4. Exemplu teoretic	120
4.1. Basic chain	120
4.2. Contra trading chain	124

CAPITOLUL II. FRAUDA „CARUSEL”: „FINANȚATOR” vs „TERORIST” 133

Secțiunea 1. Considerații generale privind terorismul.....	133
§1. Definiția terorismului.....	135
§2. Contextul generator de terorism.....	137
2.1. Caracteristici psihologice	137
2.2. Interpretarea abuzivă a Coranului în procesul de radicalizare	138
§3. Fenomenul finanțării terorismului	140
3.1. Finanțatori și finanțarea terorismului	140
3.2. Legătură dintre fraudă „CARUSEL” și finanțarea terorismului	142
§4. Incriminarea și sancționarea finanțării terorismului.....	144
4.1. Scurt istoric	144
4.2. Concurs de infracțiuni: fraudă „CARUSEL” și finanțarea terorismului.....	145
§5. Frauda „CARUSEL” cu certificate de CO ₂ și finanțarea terorismului.....	147
5.1. Reglementări privind certificatele de CO ₂	147
5.2. Forma certificatelor de CO ₂	149
5.3. Comercializarea certificatelor de CO ₂	149
5.4. Modul de funcționare a fraudei „CARUSEL” cu certificate de CO ₂	151
5.5. Studiu de caz: Samir Azizi	154
Secțiunea a 2-a. Aspecte generale privind infrastructura critică națională	156
§1. Considerații generale privind infrastructurile critice.....	156
1.1. Delimitări conceptuale	156
1.2. Definiția infrastructurilor critice.....	157
1.3. Clasificarea infrastructurilor critice.....	158
§2. Infrastructura critică națională	160
2.1. Identificarea.....	161
2.2. Desemnarea.....	166
2.3. Protecția.....	168
§3. Amenințări la adresa infrastructurii critice naționale.....	171
3.1. Acte de terorism	171
3.2. Activități ale criminalității organizate	172
Secțiunea a 3-a. „Noul spațiu” de manifestare al fraudei „CARUSEL”	173
§1. Sectorul energetic național.....	175
1.1. Strategia energetică	175
1.2. Energia electrică.....	177
§2. Rețeaua electrică de transport	179
2.1. Parte componentă a infrastructurii critice naționale	179
2.2. Vulnerabilități interne și riscuri externe	180
§3. Activitatea națională de transport al energiei electrice	181
3.1. Operatorul de transport și de sistem	181
3.2. Sursele de finanțare	185
3.3. Tarifele aplicabile transportului de energie electrică.....	188
§4. Sistemul informatic al operatorului de transport și de sistem	191
4.1. Achiziția	191
4.2. Notificarea și verificarea tranzacțiilor transfrontaliere	193
4.3. Realitatea tranzacțiilor transfrontaliere notificate.....	194
§5. Exemplu teoretic: fraudă „CARUSEL” cu energie electrică.....	198
5.1. Circuitul legal.....	198
5.2. Circuitul fraudulos.....	201
5.3. Efectele circuitului fraudulos	209
5.4. Circuitul extern vs circuitul intern.....	210
§6. Impactul fraudei „CARUSEL” asupra rețelei electrice de transport.....	213

CAPITOLUL III. STUDII DE CAZ COMPLEMENTARE	219
Secțiunea 1. „Coșuri” de energie electrică destinate exportului	219
§1. Asamblarea	219
§2. Vânzarea	221
2.1. Fără aplicarea unor proceduri concurențiale.....	221
2.2. Vânzarea pe piața internă a energiei electrice destinate exportului	222
§3. Consecința vânzării energiei electrice pe piața internă	223
§4. Premisele valorificării pe piața internă a energiei electrice.....	224
§5. Impactul asupra rețelei electrice de transport.....	225
§6. Exemplu teoretic	226
Secțiunea a 2-a. Rambursarea TVA aferentă tranzacțiilor cu energie electrică	231
§1. Tranzacții desfășurate în baza licenței de furnizare de energie electrică.....	233
§2. Tranzacții interne	234
2.1. Situația de fapt.....	234
2.2. Soluționarea cauzei.....	237
§3. Tranzacții externe	240
3.1. Situația de fapt.....	240
3.2. Soluționarea cauzei.....	240
§4. Tranzacții interne vs tranzacții externe	244
4.1. Asemănări	244
4.2. Deosebiri	246
4.3. Impact.....	247
§5. Exemplu teoretic	250
5.1. Tranzacții pe granițe diferite	250
5.2. Tranzacții pe aceeași graniță	258
Complexitatea fraudei „CARUSEL” cu energie electrică	265
CONCLUZII	275
CUVÂNT DE ÎNCHEIERE AL AUTORULUI	279
BIBLIOGRAFIE.....	281
Lista de abrevieri	301
Lista figurilor	303