

Dr. OPREA A. FLOREA

**CRIMINALITATEA AFACERILOR.
GESTIONAREA FONDURILOR FINANCIARE
COMUNITARE ÎN ROMÂNIA ȚARĂ MEMBRĂ
A UNIUNII EUROPENE**



Copyright © 2012, **Editura Pro Universitaria**

Toate drepturile asupra prezentei ediții aparțin
Editurii Pro Universitaria

Nicio parte din acest volum nu poate fi copiată fără acordul scris al
Editurii Pro Universitaria

Descrierea CIP a Bibliotecii Naționale a României

OPREA, FLOREA A

**Criminalitatea afacerilor : gestionarea fondurilor
financiare comunitare în România, țară membră a Uniunii
Europene / Oprea**

A. Florea. - București : Pro Universitaria, 2012

Bibliogr.

ISBN 978-606-647-500-6

343.359.2(498)

343.53(4+498):339.923(4)

ABREVIERI

AGON - Agon Magazine, Revista Asociației juriștilor europeni pentru protecția intereselor financiare ale Comunităților Europene

Art. - articol

CEE - Comunitatea Economică Europeană

CEEA (EURATOM) - Comunitatea Europeană a Energiei Atomice

CECO - Comunitatea Europeană a Carbului și Oțelului

CEDO - Convenția Europeană a Drepturilor Omului

CEDHO - Curtea Europeană a Drepturilor Omului

CJCE - Curtea de Justiție a Comunităților Europene

Convenția PIF - Convenția privind protecția intereselor financiare ale Comunităților Europene

COREPER - Comitetul Reprezentanților Permanenți DAU — Documentul Administrativ Unic

DLAF - Departamentul pentru Lupta Antifraudă

DNA - Direcția Națională Anticorupție

DIICOT - Direcția de Investigare a Infracțiunilor de Criminalitate Organizată și Terorism

EUROJUST - Unitatea Europeană de Cooperare Judiciară

EUROPOL - Oficiul European de Poliție

FECOM - Fondul European de Cooperare Monetară

FED - Fondul European de Dezvoltare

FEOGA - Fondul European de Orientare și Garanție Agricolă

FEAG - Fondul European Agricol de Garanție

FEADER - Fondul European Agricol de Dezvoltare Rurală

FEDER - Fondul European de Dezvoltare Regională

FEP - Fondul European al Pescuitului

FSE - Fondul Social European

GATT - Acordul General pentru Tarife și Comerț

IFOP - Instrumental Financiar pentru Orientarea Pescuitului

JAI - Justiție și Afaceri Interne

JOCE - Jurnalul Oficial al Comunităților Europene

JOUE - Jurnalul Oficial al Uniunii Europene

MPE - Ministerul Public European

OLAF - Oficiul European de Luptă Antifraudă din cadrul Comisiei Europene

OMC - Organizația Mondială a Comerțului

ONPCSB - Oficiul Național pentru Prevenirea și Combaterea Spălării Banilor
PAC - Politica Agricolă Comună
PESC - Politica Externă și de Securitate Comună
PNB - Produsul Național Brut
PND - Planul Național de Dezvoltare
Primul Protocol - Protocolul adițional la Convenția privind protecția intereselor financiare ale Comunităților Europene
Al doilea Protocol - Al doilea Protocol adițional la Convenția privind protecția intereselor financiare ale Comunităților Europene
RSC - Revue de science criminelles et de droit penal compare
SPG - Sistem de Preferință Generalizat
UCLAF - Unitatea de Coordonare a Luptei Antifraudă din cadrul Comisiei Europene
TCE - Tratatul privind Comunitățile Europene
TUE - Tratatul Uniunii Europene
TRUE - Tratatul de Reformă al Uniunii Europene
TFUE - Tratatul de Funcționare a Uniunii Europene
TVA - Taxa pe valoare adăugată
UE - Uniunea Europeană
VNB - Venitul național brut

INTRODUCERE

CONSIDERAȚII ASUPRA CRIMINALITĂȚII AFACERILOR ÎN UNIUNEA EUROPEANĂ

Sfârșitul primului deceniu al secolului al XXI-lea (2008-2009) a fost marcat, la scara planetară, de evenimente și fenomene care au zguduit economia și finanțele unui număr reprezentativ de state puternic industrializate și dezvoltate.

Unda de șoc produsă de criza financiară pornită din “ inima finanțelor mondiale “ – Statele Unite ale Americii a lovit năpraznic economia și finanțele Uniunii Europene, respectiv a statelor puternice: Mare Britanie, Germania, Franța, Italia, Spania, dar și a celorlalte state devenite membre ale Uniunii Europene în ultima jumătate a acestui deceniu.

Pentru prima dată, Europa celor 27 state s-a aflat, și se află încă în anul 2010, în situația de a identifica soluțiile pentru depășirea actualei crize și relansarea economică.

Numeroasele reuniuni organizate de cele mai puternice state (G-7, G-8, G-20), care aveau drept scop redresarea economiei, nu au avut menirea de a descifra cauzalitatea acestei profunde crize și nici de a stabili politici coerente, pe termen mediu și lung, apte să oprească cascada prăbușirilor de bănci, fonduri de investiții și a unor întregi economii.

Mai mult, în primul trimestru al anului 2010, cinci țări din U.E. care fac parte și din uniunea monetară (Grecia, Spania, Portugalia, Irlanda și Italia) se confruntă cu probleme majore, solicitând din partea Uniunii Europene, finanțări sporite pentru depășirea dificultăților.

Studiile recente efectuate asupra economiilor statelor din U.E. evidențiază grave probleme în funcționarea acestora și slăbiciuni profunde în politicile promovate de guvernele lor. Astfel, potrivit “ The Wall Street Journal “, în anul 2007 ponderea economiei subterane în PIB unor țări europene era de 25,1 % în Grecia, de 22,3 % în Italia, de 19,3 % în Spania, de 19,2 % în Portugalia, de 14,6 % în Germania, de 11,8 % în Franța și de 10.6 n% în Marea Britanie. Acest lucru se traduce prin sustragerea de la plata impozitelor și taxelor a sute de miliarde de euro, situații care generează puternice dezechilibre în economia și finanțele acestor state, cu efecte directe asupra fondurilor financiare și bugetului Uniunii Europene.

Există multă dezordine în finanțele tuturor statelor U.E., după cum există

serioase deficiențe în gestionarea fondurilor financiare și a bugetului U.E.. Într-o recentă (25.01.2010) intervenție, președintele Băncii Centrale Europene, Jean-Claude Trichet, declara: “autoritățile din zona euro nu vor mai permite unei țări să adere la uniunea monetară dacă datele statistice ale acesteia sunt incorecte, după cum au fost cele ale Greciei. Comisia Europeană trebuie să îmbunătățească cadrul pentru auditarea datelor bugetare ale fiecărei țări “.

Într-un asemenea context, în care economia și finanțele statelor europene sunt zguduite de scandaluri de mare fraudă și evaziune fiscală, de creșterea necontrolată a economiei subterane (peste 25 % din PIB la nivelul întregii U.E.), de amplificarea cazurilor de utilizare frauduloasă a fondurilor publice și a bugetului U.E., se impune definitivarea în regim de urgență a strategiei consolidate de monitorizare a piețelor financiare, a fondurilor financiare U.E. și a bugetelor tuturor statelor europene.

În opinia noastră, economiile și finanțele fiecărui stat au în structura lor o componentă constantă ale cărei dimensiuni sunt dificil de măsurat, dar care influențează, uneori decisiv starea de echilibru și funcționare normală a acestora. Această componentă poartă denumirea de criminalitate economico-financiară organizată, a cărei forță distructivă este, cel mai adesea ignorată atât la nivelul U.E. cât, mai ales, la nivelul statelor membre.

În acest sens, sunt edificatoare cele consemnate în Programul de la Stockholm, intitulat “ O Europă deschisă și sigură în serviciul cetățenilor și pentru protecția acestora “ adoptat de Consiliul European în luna decembrie 2009:

“ Uniunea Europeană trebuie să reducă numărul oportunităților pe care economia globalizată le generează pentru criminalitatea organizată, în special într-un context de criză care exacerbează vulnerabilitatea sistemului financiar, și să aloce resursele adecvate pentru a face față acestor dificultăți într-un mod eficient. Criminalitatea nu are granițe.

Consiliul European solicită statelor membre și, după caz Comisiei Europene:

- să consolideze capacitatea de desfășurare a anchetelor financiare și să combine toate instrumentele disponibile în dreptul fiscal, civil și penal. Trebuie dezvoltată analiza financiară criminalistică și eficientizat procesul de confiscare a averilor infractorilor;

- să identifice în mod mai eficient activele infractorilor și să le confişte;

- să dezvolte mai mult schimbul de informații între unitățile de informații financiare în procesul de combatere a spălării banilor. În cadrul Sistemului European de Gestionare a Informațiilor, analizele acestora ar putea alimenta o bază de date privind tranzacțiile suspecte, de exemplu în cadru Europol;

- să mobilizeze și să coordoneze sursele de informații în scopul identificării tranzacțiilor de numerar suspecte și al confiscării produselor infracțiunilor, prin intermediul legislației privind identificarea naturii legitime sau nelegitime a

acestor produse;

- să îmbunătățească urmărirea penală a evaziunii fiscale și a corupției în sectorul privat și detectarea timpurie a comportamentelor fruduloase de abuz de piață (precum delictele de inițiat și manipuările pieței), precum și a deturnărilor de fonduri;

- să faciliteze schimbul celor mai bune practici legate de prevenirea și aplicarea legii, mai ales în cadrul rețelei birourilor de recuperare a activelor și al Rețelei anticorupție;

- să stabilească indicatori care să măsoare eforturile depuse pentru combaterea corupției, în special în domeniul achizițiilor publice, controlul financiar-fiscal;

- în vederea prevenirii criminalității financiare, să stabilească măsuri de facilitare a identificării beneficiarilor efectivi ai activelor și de sporire a transparenței persoanelor juridice și a procedurilor juridice;

- să analizeze permanent modalitățile de îmbunătățire a prevenirii criminalității financiare;

- întrucât contrafacerea mărfurilor constituie un pericol grav pentru consumatori și pentru economiile statelor, Uniunea Europeană va trebui să studieze acest fenomen și să elaboreze cât mai curând o legislație privind măsurile penale pentru respectarea drepturilor de proprietate intelectuală”.

În redactarea acestor dispoziții, Consiliul European de la Stockholm (2009) a avut în vedere dimensiunea alarmantă a criminalității economico-financiare în statele membre, precum și caracterul ofensiv al grupurilor infracționale care vizează fraudarea bugetului U.E. și a fondurilor financiare destinate programelor și politicilor inițiate de Comisia Europeană în beneficiul statelor membre și a statelor exterioare U.E.

Credem faptul că, pentru prima dată, Uniunea Europeană abordează fenomenul criminalității economico-financiare într-o viziune integrată, ca parte componentă a Strategiei sale de Securitate Internă, care reclamă:

- îmbunătățirea cadrului legislativ european și a legislațiilor statelor membre în privința apropierei acestora în materia prevenirii și combaterii criminalității economico-financiare;

- regândirea cadrului instituțional, la nivel european și național, care să asigure performanță în această materie, prin creșterea gradului de independență al autorităților de aplicare a legii;

- punerea în aplicare efectivă a dispozițiilor Tratatului Lisabona în materia cooperării polițienești și judiciare pentru combaterea criminalității organizate;

- promovarea formării și perfecționării pregătirii profesionale a personalului, prin schimb de personal, echipamente și cercetare criminalistică, precum și prin utilizarea tehnicilor comune de investigare în scopul depistării și anchetării formelor grave de criminalitate organizată;

- coordonare, organizarea și realizarea de acțiuni de cercetare și operative, desfășurate împreună cu autoritățile competente ale statelor membre sau în cadrul unor echipe comune de cercetare, în colaborare cu Eurojust;

- Europol trebuie să desfășoare acțiuni cu caracter operativ în cooperare cu autoritățile statului sau al statelor membre al cărui teritoriu este implicat;

- Pentru combaterea infracțiunilor care aduc atingere intereselor financiare ale Uniunii Europene, va acționa Parchetul European, competent a cerceta, urmări și trimite în judecată, în colaborare cu Europol, autorii și coautorii infracțiunilor respective. Parchetul European exercită, în fața instanțelor competente ale statelor membre, acțiunea publică în legătură cu aceste infracțiuni.

Această abordare integrată a politicii de luptă împotriva criminalității economico-financiare a fost determinată de dimensiunea acestui fenomen în spațiul european, precum și a caracteristicilor transfrontaliere ale acestuia, rezultat din anchetele întreprinse în ultima perioadă de timp.

Astfel, sunt deja publice anchetele desfășurate de autoritățile germane în legătură cu acte de mare evaziune fiscală săvârșite de un impresionant număr de cetățeni germani, care și-au transferat fonduri în valoare de miliarde de euro în bănci din Elveția și Lichtenstein, pentru a evita impozitarea acestora de către fiscul german.

Este, de asemenea, notoriu cazul „Madoff” din S.U.A., care, printr-o schemă piramidală, a provocat un prejudiciu de mai multe zeci de miliarde de dolari, în afacere fiind implicate nume sonore din lumea bancară europeană (n.a. cazul este comentat în cuprinsul tezei de doctorat).

În același context, al marilor afaceri frauduloase, se înscrie ancheta, aflată în desfășurare, a autorităților americane (F.B.I.) care investighează fraudele cifrate la peste doua miliarde dolari săvârșite într-un cuplu aproape perfect (U.B.S. – cea mai mare bancă elvețiană și peste 10.000 de milionari și miliardari americani) prin care bugetul federal al S.U.A. a fost evazionat aproape 3 ani.

Am putea afirma faptul că băncile (mai mari sau mai modeste) sunt integrate în scheme sofisticate de fraudare, ele fiind beneficiare ale unor fonduri uriașe, dar, în cazul demontării schemelor criminale, ele sunt ținte ale unor prăbușiri spectaculoase și extrem de dureroase.

În cadrul demersului nostru de cercetare a temei prezentei TEZE de DOCTORAT, încercăm să fundamentăm concepția potrivit căreia problematica vulnerabilităților în gestionarea fondurilor financiare comunitare trebuie integrată problematicii globale a criminalității economico-financiare. Gradul ridicat de interdependență, articularea între sistemele ce acționează în economia mondială și pe piețele financiare, determină abordarea fraudelor comunitare europene în contextul global al fraudelor.

Focalizarea excesivă a instituțiilor de aplicare a legii pe modul de gestionare a fondurilor europene destinate politicilor promovate de U.E., fără a fi avută în vedere starea de administrare și gestionare a bugetului U.E. și a bugetelor statelor

membre este contraproductivă, deficitară sub aspectul performanței în lupta contra fraudelor.

Simpla lectură a raportului anual 2009, al Oficiului European de Luptă Antifraudă (OLAF), evidențiază, în opinia noastră, rezultate modeste, nesemnificative. Astfel, se consemnează:

- OLAF a recuperat, în anul 2008, 147 milioane euro;
- din totalul investițiilor efectuate, aproximativ 55 % au avut legătură cu 6 state membre (Belgia, Bulgaria, Italia, Germania, România și Marea Britanie);
- din totalul de 645 de cazuri semnalate, doar în 204 (31 %) s-au deschis investigațiile, de către cei 475 de funcționari ai OLAF (în medie 2 cazuri pentru fiecare funcționar);
- anul 2008 este cel mai slab an în privința numărului de cazuri în care s-au declanșat investigațiile (204 în 2008, față de 308 în anul 2003, 219 în anul 2004), și cel mai slab în privința cazurilor închise (187 în 2008, față de 493 în anul 2003 și 339 în anul 2004);
- cazul cel mai spectaculos instrumentat de OLAF împreună cu partenerii săi, a fost operațiunea „MUDAN” împotriva importului de țigări prin sistemul poștal, finalizată cu confiscarea a 1,5 milioane de țigări chinezești contrafacute și 2 tone de tutun brut.

În acest raport se concluzionează:

- în perioada 1999 (de la înființare) până în anul 2008 (în zece ani) OLAF a deschis 3000 de cazuri, din care a finalizat cercetările cu privire la 300 de persoane;
- în zece ani, OLAF a recuperat un miliard de euro.

Parcurgerea documentelor și rapoartelor anuale de analiză redactate de Oficiul European de Luptă Antifraudă, de Curtea de Conturi a Uniunii Europene și de alte structuri specializate în controlul bugetului și finanțelor Uniunii Europene, crează o imagine deformată cu privire la dimensiunile și intensitatea reală a fraudelor ce se săvârșesc în acest „ univers financiar “ cu statut special.

Astfel, în anul 2007, pentru al treisprezecelea an consecutiv, Curtea de Conturi a refuzat să dea bugetului Uniunii “ certificatul de sănătate, în raportul întocmit consemnându-se faptul că “ erorile de regularitate și legalitate încă persistă în cazul majorității cheltuielilor Uniunii din cauza slăbiciunilor din sistemele de control intern atât la nivelul comisiei, cât și de la cel al statelor membre¹ “.

Studii independente efectuate asupra nivelului fraudei din Uniunea Europeană au evidențiat “ un procent estimativ între 10 și 20 % din bugetul U.E. ceea ce înseamnă aproximativ 13-16 miliarde anual² “.

Legislația incoerentă și vădit lacunară a Uniunii Europene cu privire la plata

¹ D.Craig și M.Elliot – Marele Jaf European – Editura Antet – 2009, pagina 208

² D.Craig și M.Elliot – Op.cit.,pagina 214

subvențiilor pentru agricultură și industria alimentară crează oportunități de fraudare a fondurilor generos alocate acestor sectoare. În lucrarea citată mai sus este redat cazul unui antreprenor care, aflând că subvenția de export pentru produsele din lapte solid era de 10 ori mai mare decât subvenția pentru produsele din lapte lichid, a congelat tot iaurtul pe care îl exporta pentru a intra în posesia subvenției mărite. Într-o situație similară, când U.E. a stabilit regula de a-i plăti numai pe fermierii europeni deținători de terenuri, indiferent dacă acestea erau cultivate sau nu, numărul pretenșilor fermieri din unele țări a crescut enorm. Din verificările efectuate ulterior s-a stabilit că beneficiarii acestor fonduri erau organizații dintre cele mai diferite companii de cale ferată în Mare Britanie, cluburi de călărie în Germania și Suedia și cluburi de gîof din Danemarca.

Mai târziu, când Uniunea Europeană a introdus sistemul de plăți pentru pământul considerat de calitate agricolă slabă (less – favoured areas – LFA), numărul terenurilor din această categorie a crescut rapid cu aproximativ 56 %. De exemplu, Luxembourg a raportat că 98 % din terenurile sale sunt de slabă calitate, Grecia declarând 80 %, iar Germania 50 % din uriașa suprafață fertilă pe care o are.

O altă practică frauduloasă utilizată în toate statele Uniunii Europene se referă la raportarea de date fictive privind numărul de animale deținute de fermieri pentru care se plătesc importante subvenții. În câteva țări, Italia, Slovenia și Malta, s-au raportat cu 20 până la 50 % mai multe animale decât în realitate.

Unul din cazurile șocante de fraudă se referă la un grup de întreprinzători greci care solicitau subvenții uriașe pentru importul de trestie de zahăr din Croația, deși este cunoscut că această țară nu cultivă așa ceva.

Sume uriașe se plătesc drept subvenții, pe baza documentelor frauduloase, producătorilor de ulei de măsline (Grecia, Italia, Spania), fermierilor producători de lapte și de tutun.

Importul de produse în Uniunea Europeană și exportul de produse în afară reprezintă un domeniu în care dimensiunea fraudelor este deosebit de mare. În cele mai multe cazuri alimentele declarate ca fiind exportate nici nu trec granițele U.E. (este vorba de cantități mari de carne de vită, unt și alte alimente).

Numărul extrem de mare al diferitelor tarife de import stabilite de Uniunea Europeană pentru a-și proteja proprii producători, oferă comercianților posibilitatea de a înscrie în documentele de livrare produse ca fiind de calitate inferioară decât cea reală, modalitate prin care aceștia economisesc sume impresionante.

Unul dintre rarele cazuri descoperite a fost așa numita “afacere românească”. Importatorii au declarat că s-a importat din România (anterior aderării la U.E.), “produse secundare de abator, comestibile în cantitate de 10.870 tone, care erau în realitate “ carne de calitate superioară” valoarea astfel economisită fiind de peste 60 milioane euro.

O altă modalitate de fraudare a fondurilor U.E. se referă la schimbarea țării