

Florin TUDOR
NECESITATEA LEGIFERĂRII UNUI COD ȘI REGULAMENT
VAMAL COMPLET ARMONIZAT CU ACQUIS-UL COMUNITAR

Résumé

Le Traité Consolidé de l'Union européenne oblige les nouveaux Etats membres à adopter en droit interne les dispositions du Code douanier communautaire et la législation sous-jacente. Après 1997, la loi douanière de Roumanie a réussi à se plier, dans la plupart des situations, à l'acquis communautaire. Cet aspect est reconnu par les facteurs de décision au niveau de la Commission Européenne surtout par le Rapport à l'exercice d'examen analytique (screening) de 1999, mais aussi par les Rapports (2000 - 2006) sur les progrès enregistrés dans la préparation pour l'adhésion à l'Union Européenne. Cependant, aujourd'hui, le Code Douanier de la Roumanie et la Réglementation d'application du Code douanier sont en concordance partielle avec les dispositions du Code douanier communautaire. Conformément aux enquêtes menées récemment dans les douanes et chez les opérateurs économiques, il résulte que la mise en accord partielle et l'ambiguïté du texte de la loi, l'instabilité législative et la pratique non unitaire de travail entraînent des conséquences négatives pour le milieu d'affaires de notre pays dans le sens que les activités à la douane prennent beaucoup de temps et que l'on continue à enregistrer des stationnements inutiles des transporteurs aux points de départ ou de destination. Alors, il est nécessaire d'adopter en régime d'urgence un nouveau code douanier en parfait accord avec l'acquis communautaire dans le domaine.

Rezumat

Tratatul Consolidat al Comunităților Europene obligă noile state membre la data aderării, să adopte în dreptul intern dispozițiile Codului vamal comunitar și legislația subsecventă acesteia. Legislația vamală din România a reușit, după 1997, să se armonizeze „în linii generale” la acquis-ul comunitar, aspect recunoscut și de factorii de decizie de la nivelul Comisiei Europene, mai întâi, prin Raportul la exercițiul de examinare analitică (screening) din anul 1999, dar și prin Rapoartele

(2000-2006) asupra progreselor înregistrate în pregătirea pentru aderarea la Uniunea Europeană. Cu toate acestea, în prezent, Codul vamal al României și Regulamentul de aplicare a Codului vamal sunt armonizate doar în cea mai mare parte cu dispozițiile Codului vamal comunitar.

Conform anchetelor recent efectuate în vâmi și printre operatorii economici, a rezultat că armonizarea parțială și ambiguitatea textului de lege, instabilitatea legislativă, practica neunitară de lucru, generează consecințe negative mediului de afaceri din țara noastră în sensul că timpii de vămuire sunt foarte mari, se înregistrează, în continuare, staționări inutile ale transportatorilor la punctele de plecare sau de destinație. Se impune astfel adoptarea în regim de urgență a unui nou cod vamal complet armonizat cu acquisul comunitar în domeniu.

Prin Reglementarea (CEE) a Consiliului Europei nr. 2913 din 12 oct.1992 a fost instituit Codul vamal comunitar care vizează conceptul de piață internă și conține reglementările și procedurile generale care asigură aplicarea tarifului și a altor măsuri introduse la nivel comunitar în legătură cu comerțul de mărfuri dintre Comunitate și țări terțe. De asemenea, sunt relevate aspecte privitoare la aplicarea de măsuri comune în domeniul politicii agricole și comerciale, luând în considerare cerințele acestor politici comune.

Conceptual, instituirea Codului vamal comunitar asigură echilibrul dintre necesitățile autorităților vamale în ce privește asigurarea unei aplicări unitare a legislației vamale și dreptul la acțiune al comerciantului.

Instituirea Codului a apărut ca o necesitate obiectivă, deoarece dispozițiile legislației vamale erau cuprinse într-un număr mare de regulamente și directive ale Comunității. Apoi, apariția Codului vamal comunitar modifică legislația pentru a o face mai unitară, pentru a o simplifica și a revizui omisiuni.

În timp ce în Comunitate, Consiliul consideră că „formalitățile și controalele vamale trebuie eliminate sau păstrate la un nivel minim“, în România legislația vamală cuprinde încă o multitudine de norme și decizii, multe dintre ele fiind ordine circulare transmise de către aparatul central al ămii unităților subordonate, care sunt nepublicate în Monitorul Oficial al României, neavând astfel caracterul de act public¹.

¹ Caraiani Gh., Diaconu G.Șt., Tehnici vamale de facilitare a comerțului internațional, Editura Lumina Lex, București, 2003, p.274

După intrarea în vigoare în anul 1993 a Acordului European instituind o asociere între România, pe de o parte, și Comunitățile europene și statele membre ale acestora, pe de altă parte, eforturile au fost îndreptate spre crearea condițiilor necesare aderării României la UE și implicit spre declanșarea și intensificarea procesului de armonizare și în domeniul vamal.

Deși în Anexa V nr. 4 din Actul de aderare se menționează că de la data aderării prevederile Codului vamal comunitar sunt obligatorii pentru noile state membre, în prezent, legiuitorul român nu a amendat încă Legea nr.86/2006 prin care a fost aprobat Codul vamal al României cu prevederile legislative comunitare amintite.

De aceea, pentru eliminarea disfuncțiilor Codului vamal român și a legislației subsecvente, dar și pentru preîntâmpinarea consecințelor nealinierii acestuia la legislația europeană, în timp util, atât în planul activității autorității vamale, cât și în cel al raportului juridic al acesteia cu activitatea agenților economici, se impune analizarea celor mai relevante texte.

Din conținutul secțiunii referitoare la „definiții de bază” din Codul vamal român constatăm, în unele situații, o preluare a traducerii ad litteram din Codul vamal comunitar fără adaptarea semnificației fiecărei prevederi în parte. Sunt situații în care legiuitorul român a adăugat prevederi la cele din legislația europeană, cum este și exemplul definirii declarației vamale: „actul cu caracter public, prin care o persoană manifestă, în formele și modalitățile prevăzute de reglementările vamale, voința de a plasa mărfurile sub un regim vamal”. Declarația vamală nu este doar un act unilateral public de voință al titularului operațiunii comerciale, întrucât autoritatea vamală prin admisibilitatea declarației vamale dă naștere unui raport juridic de drept comun. Apoi, autoritatea vamală intervine, până la acordarea liberului de vamă, prin efectuarea controlului documentar și fizic. Astfel, „declarația vamală constituie acel document prin care o persoană investeste autoritatea vamală cu prerogativa de a pune mărfurile la dispoziție în scopurile prevăzute de regimul vamal sub care au fost plasate”².

Titlul II al Codului vamal comunitar se referă la „factorii pe baza cărora se aplică drepturile de import sau export și celelalte măsuri prevăzute pentru comerțul cu mărfuri.” În conținutul acestui capitol sunt definite

² Caraiani Gh., Diaconu G.Șt., *op.cit*, p.275

noțiuni referitoare la tariful vamal, clasificarea tarifară a mărfurilor, tratamentul tarifar favorabil, originea mărfurilor și valoarea mărfurilor. În conținutul Codului vamal român, aceste precizări lipsesc, deși, în opinia noastră, sunt de o importanță deosebită. Lipsa tratării pe larg a unor precizări, cum ar fi cea cu privire la valoarea în vamă, a determinat Executivul să elaboreze acte normative care să stabilească norme metodologice (subevaluarea în vamă - principala cauză a evaziunii fiscale în legătură cu activitatea vamală - este reglementată prin acte normative cu valoarea juridică inferioară legii, respectiv prin hotărâre de guvern)³. Credem că se impune astfel preluarea acestor precizări de un act normativ edictat printr-o lege organică.

Titlul III al Codului vamal comunitar cuprinde „dispoziții aplicabile mărfurilor introduse pe teritoriul vamal al Comunității până la atribuirea unui tratament sau a unei destinații aprobate de vamă”. Reglementări similare se regăsesc în cuprinsul capitolului V din Codul vamal român intitulat „Depozitarea temporară a mărfurilor”. Legiuitorul român a introdus în legislația vamală „Statutul de mărfuri depozitate temporar”, ca operațiune prealabilă vămuirii, fără însă a da lămuriri suplimentare cu privire la semnificația „depozitului temporar”. Conform unei formulări din Codul vamal anterior⁴ sintagma poate fi asimilată ca „Depozit cu caracter temporar”. Depozitul necesar este definit în art. 1620 din Codul civil român ca fiind „acela ce se face sub sila unei întâmplări, cum ar fi foc, o ruină, o prădare, un naufragiu sau un alt eveniment neprevăzut de forță majoră”. Considerăm că se impune lămurirea semnificației prin introducerea unei noi definiții în corpul Codului vamal cu privire la depozitul temporar, ca fiind „depozitul cu caracter temporar care definește situația mărfurilor prezentate biroului vamal până la stabilirea regimului vamal”.

O altă deosebire de substanță o regăsim în cadrul aceleiași secțiuni amintite și privește termenul de depunere a formalităților în vederea acordării unei destinații vamale. În cuprinsul Codului vamal român „titularul [...] este obligat ca în termen de 45 de zile, respectiv, 20 de zile de la depunerea declarației sumare să solicite autorității vamale plasarea mărfurilor sub un regim vamal” (cu mențiunea că plasarea mărfurilor sub un regim vamal nu este același lucru cu acordarea unei destinații vamale,

³ Caraiani Gh., Diaconu G.Șt., *op.cit.*, p.277

⁴ Legea nr.141/1997, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.180/1997

cum corect se înscrie în legea europeană), în timp ce în Codul vamal comunitar termenele sunt de 45 de zile de la data depunerii declarației sumare pentru mărfurile transportate pe cale maritimă și respectiv de 8 zile pentru mărfurile aduse pe o altă cale decât cea maritimă. Considerăm că legiuitorului român i-ar fi revenit nu doar sarcina alinierii acestor prevederi la legislația europeană, dar ar fi fost chiar indicat să introducă o astfel de prevedere cât timp, conform statisticilor, cele mai multe transporturi de marfă se realizează pe cale rutieră. S-ar fi permis astfel ca mărfurilor importate să li se acorde cât mai repede o destinație vamală.

Codul vamal român nu a preluat dispozițiile Codului vamal comunitar potrivit cărora „autoritățile vamale iau fără întârziere orice măsură pe care o consideră necesară, inclusiv vânzarea mărfurilor pentru care formalitățile de vămuire pentru acordarea unei destinații vamale nu au fost efectuate în termenele prevăzute [...]”. În practica vamală românească există, în mod inexplicabil, un adevărat obicei juridic ca mărfurile să fie stocate în depozit temporar uneori și luni de zile.

Există date concrete prin care unii agenți economici profită de o astfel de prevedere confuză așteptând apariția unui nou act normativ ce poate să le confere un tratament tarifar favorabil.

Se impune preluarea de urgență în legislația românească a textului nemodificat de la art.53 paragraful 1 al Codului vamal comunitar, respectiv, „[...] autoritățile vamale iau fără întârziere orice măsură pe care o consideră necesară inclusiv vânzarea mărfurilor [...]”.

Preluarea trunchiată ori prin metode originale a acquis-ului comunitar creează grave prejudicii mediului de afaceri și instituțiilor chemate să aplice prevederile în materie⁵. Nu numai că nu s-a creat un cadru juridic necesar promovării unor politici economice orientate spre export și dezvoltarea capacității agentului economic de a face față concurenței de pe piața europeană și internațională⁶ (vezi regimurile vamale economice din legislația comunitară ce acoperă trei funcții economice importante:

⁵ A se vedea: Institutul European Român - Studii de impact - „Evaluarea costurilor și beneficiilor aderării României în UE” - Studiul nr.12, p.62-64

⁶ A se vedea: Institutul European Român - „Proiectul PHARE RO 9907.02.01 - Studiul de impact nr.4 - Adoptarea politicilor României la cerințele UE cu privire la taxele vamale și politica comercială”

depozitarea, transformarea și utilizarea mărfurilor prezentate la vămuire), dar menținerea actualelor reglementări în materie vamală au condus, de exemplu, la transformarea industriei românești din domeniul textil, confecții, încălțăminte, într-o afacere de succes pentru operatorii în sistem lohn sau drawback.

Legiuitorul român ar fi trebuit să țină seama de prevederile art. 117 litera b din Codul vamal comunitar, care presupune acordarea unor astfel de regimuri doar cu condiția ca interesele economice esențiale ale producătorilor comunitari să nu fie afectate. Conform statisticilor de comerț exterior, aproape jumătate din exportul României l-a reprezentat aceste tipuri de operațiuni⁷, în principal, pe destinații europene.

Propuneri de lege ferenda

Uniunea Europeană este înaintea de orice o uniune vamală care presupune aplicarea acelorași reglementări vamale pe întregul teritoriu vamal comunitar⁸.

Chiar dacă în plan general, capacitatea de a face față acquis-ului în domeniul vamal și al comerțului exterior a fost apreciată, până la integrarea în UE, inclusiv de oficialii europeni⁹, credem că până la edictarea Codului vamal în varianta consolidată a Codului vamal comunitar, se impun unele revizuirii de urgență a actualei forme, deoarece, conform cercetărilor efectuate, în practică sunt disfuncții majore cauzate de necunoașterea normei juridice aplicabile sau imposibilitatea de a interpreta normele europene deja preluate de legiuitorul român.

⁷ în primele 11 luni ale anului 2005 numai jumătate (51,7%) din exporturile României au reprezentat produse finite și materii prime de proveniență românească, în timp ce 48,1% din exporturi au fost mărfuri rezultate din prelucrarea unor materiale importate temporar (lohn). Sursa: Ziarul Adevărul - 5 ianuarie 2006

⁸ Caraiani Gh., Diaconu G.Șt., Regimurile suspensive în legislația vamală comunitară și în cea românească, Ed. Lumina Lex, București, 2000, p.11 și urm.

⁹ Commission of the European Communities "2004 Regular report on Romania's progress towards accession", Bruxelles, p.80

Suntem de părere că art.2 alin.1 din Cod trebuie completat în sensul în care prevederile acordurilor și convențiilor la care România este parte sunt prioritare. Propunem astfel textul: „Tratatele ratificate de Parlament, potrivit legii, fac parte din dreptul intern și au prioritate în aplicare”.

În ceea ce privește prevederile art. 4 din Cod, acestea se impun a fi modificate :

pct. 4 - prin preluarea definiției de birou vamal conform prevederilor Convenției de la Kyoto privind armonizarea procedurilor vamale, respectiv: "biroul vamal, unitate a autorității vamale competentă în realizarea formalităților vamale, precum și localurile și alte amplasamente aprobate în acest scop în condițiile legii”;

pct. 11 - cu prevederi din textul Codului vamal comunitar; astfel, prin mărfuri românești putem considera acele „mărfuri obținute cu respectarea condițiilor de origine prevăzute în prezentul Cod, precum și cele străine importate care au fost introduse în circuitul economic”.

Suntem de părere că textul din Codul vamal român referitor la termenele de 45 de zile, respectiv de 20 de zile - prevăzute în Codul, prin care titularul operațiunii comerciale sau reprezentantul acestuia este obligat să solicite autorității vamale plasarea mărfurilor sub un regim vamal, sau destinație vamală - trebuie aliniat la textul art. 749 punctul 1 lit.a) și b) al Codului comunitar, respectiv : „45 de zile de la data depunerii sumare, în cazul mărfurilor transportate pe cale maritimă”; „8 zile de la data depunerii declarației sumare în cazul mărfurilor transportate altfel decât pe cale maritimă”.

Textul privitor la controlul prealabil considerăm că se impune a fi modificat similar prevederilor din Codul vamal comunitar astfel: „Autoritatea vamală, după acordarea liberului de vamă și pentru a se convinge de exactitatea datelor cuprinse în declarație, din proprie inițiativă sau la cererea importatorului sau exportatorului, poate controla documentele comerciale și datele legate de mărfurile în cauză sau de operațiunile comerciale ulterioare în legătură cu aceste mărfuri. Acest control poate fi efectuat la sediul importatorului sau exportatorului, al oricărei alte persoane interesate direct sau indirect în operațiunile menționate, oricărei persoane interesate direct sau indirect aflate în posesia documentelor. De asemenea, poate fi făcut și controlul fizic al mărfurilor, dacă acestea mai există. Constatările autorității vamale se consemnează într-un proces-verbal de control”.

Având în vedere faptul că instrumentarea cazurilor în materie vamală presupune aplicarea unor infracțiuni la legea vamală, credem că se impune ca cercetarea penală să fie dată în competența autorității vamale. O astfel de prevedere există în țări precum Franța, Germania și Marea Britanie (Convenția Napoli II) - această activitate constituind un atribut exclusiv al autorității vamale. Se prezumă astfel că organul specializat din cadrul autorității vamale ar cunoaște mult mai bine reglementările vamale, nu doar în textul lor dar și în spiritul lor în comparație cu alte organe ale statului ce în prezent desfășoară această activitate, iar o astfel de măsură ar conduce la o mai bună apreciere a probelor.

Propunem astfel completarea dispozițiilor secțiunii I a Titlului XII "Infracțiuni" din Codul vamal român cu un nou articol, după cum urmează: „Cercetarea penală se efectuează de organele de cercetare penală ale autorității vamale pentru orice infracțiune care nu este dată în mod obligatoriu în competența altor organe de cercetare penală”. Această măsură impune însă și modificarea textului art.208 din Codul de procedură penală cu aceleași coordonate amintite.

Nu în ultimul rând, recomandăm și modificări ale legislației referitoare la procedurile simplificate de vămuire, după cum urmează¹⁰:

- autorizarea unei încasări unice a datoriilor rezultate ale unui agent economic într-o perioadă determinată de timp (art. 218.1 paragraf 2^a din Codul vamal comunitar). Acest lucru ar conduce la simplificarea partidei contabile atât pentru agentul economic, cât și pentru autoritatea vamală;
- amânarea plății datoriei vamale după prezentarea instrumentului de garantare (art. 224, 225, 226, 227 din Codul vamal comunitar). Astfel autoritatea vamală ar avea certitudinea încasării datoriei vamale, în măsura în care aceasta s-ar fi datorat. De asemenea, se impune ca odată dovedită plata, garanția să fie returnată agentului economic nu mai târziu de 24 de ore;
- arhivarea documentelor (anexate în mod obișnuit la declarația vamală) la sediul agentului economic autorizat;
- accesul la înregistrările contabile din registrele întreprinderii pentru efectuarea unui control încrucișat.

Pe fond, credem că menținerea unor reglementări vamale cu relevanță în economia procedurilor vamale prin diferite acte normative, indiferent de

¹⁰ Caraiani Gh., Diaconu G.Șt., *Tehnici....*, p.281

categorii în care fac parte, este o eroare. În toate sistemele de drept există mai multe categorii de acte normative, constituite într-un sistem ierarhizat, după criteriul forței juridice.

Se impune, astfel, preluarea în corpul Codului vamal român a unor noțiuni precum: proceduri simplificate de vămuire; aspecte privind tariful vamal și clasificarea tarifară a mărfurilor; aspecte privitoare la origine, în general, și la originea nepreferențială a mărfurilor, în particular; noțiuni privind valoarea în vamă, amânarea determinării definitive a valorii în vamă și deciziile Comitetului Tehnic de evaluare; scutirea de la obligația garantării drepturilor în vamă; autorizarea ca exportator autorizat; aspecte privind antrepozitari; contrafacerea; mărfuri cu dublă utilizare; bunuri culturale; droguri; precursori; alte prevederi din dreptul intern integral armonizate cu acquisul comunitar.

Nu în ultimul rând, propunem ca în textul Codului vamal să existe prevederi coroborate cu cele din Codul fiscal și Codul de procedură fiscală. Vor fi astfel mult mai evidente aspectele referitoare la pronunțatul caracter fiscal pe care îl are autoritatea vamală. Cât timp multe dintre actele administrative vamale sunt asimilate actelor fiscale, cât timp actele constatatoare emise de vamă sunt titluri de creanță, se impune imperios necesar o armonizare a celor două coduri menționate. De pildă, Codul vamal va putea conține elemente referitoare la: înscrierea în evidența contabilă și comunicarea valorii drepturilor debitorului vamal; termene și modalități de plată a cuantumului drepturilor vamale; stingerea datoriei vamale; termene, prescripții, acțiuni.

Bibliografie

- Caraiani Gh., Diaconu G.Șt., *Tehnici vamale de facilitare a comerțului internațional*, Ed. Lumina Lex, București, 2003
- Caraiani Gh., Diaconu G.Șt., *Regimurile suspensive în legislația vamală comunitară și în cea românească*, Ed. Lumina Lex, București, 2000
- xxx, Institutul European Român - Studii de impact - „Evaluarea costurilor și beneficiilor aderării României în UE” - Studiul nr.12
- xxx, Institutul European Român - „Proiectul PHARE RO 9907.02.01 - Studiul de impact nr.4 - Adoptarea politicilor României la cerințele UE cu privire la taxele vamale și politica comercială”
- xxx, Commission of the European Communities “2004 Regular report on Romania’s progress towards accession”, Bruxelles

xxx, *Legea nr.141/1997*, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.180/1997

xxx, *Reglementarea (CEE) a Consiliului Europei nr. 2913 din 12 oct.1992* privind Codul vamal comunitar xxx, *Rapoartele periodice pe anii 2000-2004 ale Comisiei Europene* (europa.eu.int/comm.enlargement)

Drd. Florin TUDOR
Universitatea „Dunărea de Jos” Galați