



**Strategia națională a autorității vamale pentru  
prevenirea și combaterea traficului ilicit cu  
țigarete și produse din tutun  
2019 - 2021**

## **Cuprins**

**1.Introducere**

**2.Principii generale**

**3.Direcții strategice de acțiune**

**4.Monitorizare și evaluare**

**5.Anexa nr.1 - Amenințări, riscuri și vulnerabilități**

**6.Anexa nr.2 - Planul de acțiune pentru combaterea traficului ilegal cu produse din tutun în perioada 2019-2021**

## **Abrevieri**

MFP – Ministerul Finanțelor Publice

ANAF – Agenția Națională de Administrare Fiscală

DGV – Direcția Generală a Vămirilor

OLAF – Oficiul European de Luptă Antifraudă

DGTAXUD - Direcția Generala Taxare și Uniune Vamală

OMV – Organizația Mondială a Vămirilor

DRV - Direcția Regionala Vamală

BV – Birou vamal

## **1. Introducere**

Traficul ilicit cu țigarete este un fenomen global, complex, aflat într-o continuă creștere, constituind o amenințare permanentă pentru concurențialitatea pieței legale, interne și europene, afectând grav bugetul de stat consolidat al fiecărui Stat Membru, interesele financiare ale Uniunii Europene și, în egală măsură, comerțul licit cu țigarete. Traficul ilicit cauzează pierderi financiare importante, care se datorează neachitării taxelor vamale, precum și a altor taxe, inclusiv taxa pe valoarea adăugată (TVA) și accizele. Țigaretele reprezintă cea mai mare parte a comerțului ilicit cu tutun, alături de alte produse din tutun care sunt, de asemenea, comercializate ilegal.

**Traficul ilicit cu țigarete și produse din tutun** nu este numai o problemă economică. Alături de prejudiciul semnificativ pe care îl aduce veniturilor naționale și ale Uniunii Europene (UE), acesta favorizează economia subterană, finanțând grupurile de criminalitate organizată și terorism. Din punctul de vedere al sănătății, acesta subminează inițiativele legislative care au ca scop reducerea consumului de produse din tutun, în special în rândul grupurilor vulnerabile, cum ar fi tinerii și persoanele cu venituri mici. În general produsele din tutun provenite din comerțul ilegal nu sunt fabricate în conformitate cu cerințele legislației Uniunii Europene privind produsele din tutun.

Abordarea globală din acest document ține cont de faptul că lupta împotriva comerțului ilicit cu tutun și în special împotriva traficului ilicit cu țigarete și produse din tutun, este o chestiune transversală care este afectată de o multitudine de factori și care implică, la rândul său, implementarea unor politici specifice la nivel național și UE.

Având în vedere impactul negativ asupra bugetului de stat, concurențialității mediului de afaceri, cât și asupra sănătății consumatorilor, eficientizarea prevenirii și combaterii traficului ilicit cu produse din tutun trebuie să constituie o prioritate a autorităților de aplicare a legii, în special a structurilor specializate din cadrul ANAF, respectiv Direcția Generală a Vămirilor și Direcția Generală Antifraudă Fiscala.

## **2. Principii generale**

Principiile generale propuse de prezenta strategie, care trebuie să guverneze activitățile derulate în vederea combaterii traficului ilicit cu țigarete, sunt următoarele:

**Principiul legalității și compatibilității cu legislația națională și unională** - Ținând cont de angajamentele asumate de România privind transpunerea prevederilor legislației europene în legislația internă, strategia urmărește atât încorporarea prevederilor din domeniul vamal, cât și structurarea efectivă a modalităților de cooperare la nivelul structurilor interne ale administrației cu atribuții specifice în acest domeniu.

**Principiul complementarității** - Prevenirea și combaterea traficului ilicit cu țigarete, prin măsuri active și prin implicarea tuturor instituțiilor cu competență în domeniu.

**Principiul parteneriatului** - Politica în domeniul prevenirii și combaterii traficului ilicit cu țigarete trebuie să includă mecanisme parteneriale: grupurile și organizațiile reprezentative (organizații neguvernamentale, reprezentanți ai producătorilor, instituții publice etc.), care trebuie implicate în procesul de proiectare a politicilor în domeniu.

**Principiul transparenței** - Prezenta strategie va urmări, în derularea acțiunilor propuse, respectarea prevederilor Legii nr. 544/2001, întreaga activitate desfășurându-se într-o manieră deschisă față de public, iar accesul liber și neîngrădit la informațiile de interes

public vor constitui regula.

### **3. Directii strategice de actiune**

Prevenirea și combaterea traficului ilicit cu țigarete presupun o serie de măsuri pe care ANAF prin structurile abilitate trebuie să le întreprindă cu promptitudine. Cantitatea de produse din tutun, cumpărată și consumată în mod ilegal pe piața românească în prezent, impune elaborarea unei strategii menite să conducă la reducerea acestui fenomen. În acest sens, ANAF prin Direcția Generală a Vănilor, propune implementarea și asumarea *Strategiei naționale a autorității vamale pentru prevenirea și combaterea traficului ilicit cu țigarete și produse din tutun*, cu sprijinul instituțiilor de aplicare a legii, cu contribuția producătorilor de țigarete și/sau a altor instituții/organisme naționale și/sau internaționale. Strategia se implementează prin derularea activităților incluse în *Planul de acțiune al autorității vamale pentru prevenirea și combaterea traficului ilicit de țigarete și cu produse din tutun* în perioada 2019-2021.

#### **3.1. Direcțiile strategice de acțiune sunt următoarele:**

- *Menținerea unui nivel înalt de conformare a comerțului licit cu produse din tutun.*
- *Întărirea capacității administrative a Direcției Generale a Vănilor, a direcțiilor regionale vamale și a birourilor vamale.*
- *Eficientizarea activităților structurilor vamale și asigurarea unor controale eficiente și transparente.*
- *Dezvoltarea colaborării interinstituționale și cu mediul de afaceri.*
- *Sanționarea cazurilor identificate de încălcare a legislației specifice.*
- *Reducerea cererii de produse din tutun provenind din contrabandă.*

#### **3.2. Obiective**

Obiectivul general al strategiei îl reprezintă reducerea semnificativă a comerțului ilicit prin prevenirea și combaterea traficului ilicit cu țigarete. Ținta o reprezintă alinierea la media europeană, de aproximativ 10% cotă de piață a comerțului ilegal, ca urmare a implementării unui set de măsuri ce vizează crearea unui cadru administrativ eficient, în același timp ce mediul de afaceri va dovedi un nivel înalt de conformare relativ la legislația specifică națională/UE.

#### **3.3. Obiective specifice:**

##### **3.3.1. Menținerea unui nivel înalt de conformare a comerțului licit cu produse din tutun:**

*DGV, cu sprijinul altor structuri ANAF, va dispune măsuri care să asigure un nivel înalt de conformare a mediului de afaceri onest, creator de plusvaloare.*

- Asigurarea unui nivel adecvat al eficienței și eficacității controalelor vamale/fiscale, acest lucru contribuind la asigurarea unor condiții echitabile pentru operatorii economici.
- Reducerea includerii în legislația specifică a unor noi condiționalități în ceea ce privește desfășurarea comerțului legal.
- Îmbunătățirea comunicării (inclusiv a obținerii de informații) cu operatorii economici la nivel central, regional și local.
- Monitorizarea periodică a situației privind încasarea la bugetul statului a accizelor datorate pentru țigarete și alte produse din tutun.
- Creșterea numărului de controale cu privire la tranzacțiile considerate cu grad ridicat de risc în scopul de a se verifica nivelul vânzărilor și de a se testa legalitatea/conformitatea produselor vândute.

### **3.3.2. Întărirea capacității administrative a Direcției Generale a Vămile, a direcțiilor regionale vamale și a birourilor vamale.**

*Structurile de specialitate din cadrul ANAF, cu sprijinul DGV, vor dispune măsuri care să consolideze capacitatea administrativă a structurilor vamale de la nivel central, regional și local, în special luând în considerare creșterea continuă și consistentă a comerțului internațional de mărfuri precum și nevoii de securizare a frontierelor României și ale UE*

- Reorganizarea Direcției Generale a Vămile, a direcțiilor regionale vamale și a birourilor vamale în vederea creșterii eficienței activității de control la frontiera și/sau în trafic; se va urmări o întărire a capacității instituționale a structurilor vamale implicate în combaterea traficului ilicit cu țigarete și produse din tutun.
- Reoperaționalizarea dotării actuale a Unității nucleare din cadrul Sistemului Integrat Vamal de Securizare a Frontierei prin achiziția serviciilor de mentenanță (reparații, întreținere) și obținerea Autorizației de utilizare, în vederea operării legale pentru controlul vamal nedistructiv pe frontiera externă.
- Reoperaționalizarea echipelor mobile la nivel central și regional prin asigurarea resurselor umane și logistice necesare.
- Suplimentarea numărului de personal la nivelul birourilor vamale de la frontiera externă a României și asigurarea logisticii necesare funcționării acestor birouri vamale; se va urmări și implementarea unor programe europene pentru modernizarea infrastructurii acestora.
- Dotarea birourilor vamale de frontiera cu echipamente de scanare performante (atat fixe cât și mobile).
- Punerea bazelor unui sistem de pregătire profesională continuă în domeniul vamal, antifraudă și al administrației fiscale, care inițial va asigura pregătirea continuă a angajaților actuali, inclusiv pentru controlul vamal nedistructiv, ulterior fiind incluși și noii angajați ai DGV. [Se va urmări obiectivul de a transforma această unitate într-o școală vamală/fiscală, recunoscută la nivel național/internațional, care să furnizeze resurse umane înalt specializate, necesare ocupării locurilor de muncă din cadrul administrației vamale/fiscale din România].
- Implementarea unui sistem de motivare a personalului vamal care efectuează capturi de țigarete.
- Asigurarea de condiții deosebite, speciale pentru personalul vamal implicat.

### **3.3.3 Eficientizarea activităților structurilor vamale și asigurarea unor controale eficiente și transparente.**

*DGV, cu sprijinul altor structuri ANAF, va dispune măsuri pentru a asigura intervenții mai vizibile și eficiente utilizând o alocare mai bună a resurselor și prin întărirea capacității de acțiune*

- Promovarea și implementarea de măsuri specifice concertate cu celelalte autorități de aplicare a legii, pentru securizarea frontierei externe a României și a Uniunii Europene, având în vedere o optimizare a resurselor implicate în combaterea traficului ilicit cu țigarete și produse din tutun.
- Perfecționarea și diversificarea utilizării tehnicilor de management al riscurilor (profilare și țintire), inclusiv prin implementarea acțiunilor înscrise în Strategia UE privind managementul de risc vamal.
- Repunerea în funcțiune, îmbunătățirea performanțelor și dezvoltarea echipamentelor/ mijloacelor de control și detecție a produselor din tutun și intensificarea acțiunilor de verificare și control specifice fiecărei structuri, în vederea reducerii traficului ilicit cu produse din tutun, pentru a se asigura un nivel optim de control.
- Intensificarea acțiunilor de verificare și control specifice atât la interior cât și la frontieră, în vederea creșterii numărului de capturi privind produsele ilicite din tutun incluzând și bunurile conexe (mijloace de transport, numerar, etc.).
- Întărirea activității de instruire profesională a personalului din cadrul structurilor vamale cu atribuții în controlul și supravegherea frontierei și în prevenirea și combaterea traficului ilicit cu produse din tutun.

### **3.3.4. Dezvoltarea colaborării interinstituționale și cu mediul de afaceri:**

*DGV, cu sprijinul altor structuri ANAF, va urmări să implementeze măsuri eficiente pentru dezvoltarea cooperării și a schimbului de informații la nivel instituțional național și internațional.*

- Se va înființa un Comitet consultativ, prin Ordin al Vicepreședintelui ANAF, coordonator al activității structurilor vamale, care va avea ca scop îmbunătățirea dialogului instituțional cu celelalte autorități de aplicare a legii din România și cu mediul de afaceri, în vederea creării unui cadru de cooperare.
- La nivel instituțional: se va continua și dezvolta mecanismul de cooperare la nivel central, regional și local utilizând la maximum o flexibilitate în ceea ce privește alocarea resurselor umane pentru activitățile de control și supraveghere.
- La nivel național: se va continua și dezvolta cooperarea cu alte instituții de aplicare a legii, cu mediul de afaceri, cu companii de transport, linii aeriene, autorități portuare și aeroportuare inclusiv cu alte asociații/organizații profesionale.
- La nivel internațional: se va menține o strânsă legătură cu OLAF, DG TAXUD, EUROPOL, FRONTEX, EUBAM, cu alte administrații vamale din state membre UE sau non UE, în special statele vecine României, utilizându-se inclusiv ofiterii de legătură (SELEC, CCPI-PNF, etc.); se vor derula activități importante în ceea ce privește implementarea FCTC

(Framework Convention on Tobacco Control) și a legislației specifice aferente Directivei 40/2014.

### **3.3.5. Sancționarea cazurilor identificate de încălcare a legislației specifice:**

*DGV va dispune măsuri pentru aplicarea uniformă și unitară a prevederilor legislative în vigoare în toate cazurile de contrabandă și/sau evitare a plății taxelor pentru țigări și produse din tutun.*

- Identificarea măsurilor legislative menite să eficientizeze activitatea de aplicare a legii în domeniul prevenirii și combaterii evaziunii fiscale și a traficului ilicit cu țigarete și amendarea diferitelor acte legislative, după caz; la nivelul DGV va fi înființată Unitatea Centrală de Coordonare - Convenția Napoli II
- Monitorizarea traficului de mărfuri și persoane, a acțiunilor operative și de control specifice.
- Analizarea cadrului legislativ privind gestionarea mijloacelor de transport confiscate și intrate în posesia statului (care au fost modificate în scopul disimulării țigaretelor) și dispunerea de măsuri pentru decongestionarea punctelor de trecere a frontierei; se va urmări și posibilitatea de folosire a acestor mijloace de transport pentru îmbunătățirea parcului auto al diferitelor autorități de aplicare a legii (de ex. participare program RABLA).

### **3.3.6. Reducerea cererii de produse din tutun provenind din contrabandă:**

*În strânsă colaborare cu mediul de afaceri onest și alte instituții/organisme naționale, autoritatea vamală va participa la acțiuni/activități care au ca obiectiv reducerea cererii și ofertei de țigarete și produse din tutun.*

- Se va urmări, în limita competențelor acordate de lege, implementarea prevederilor legislației naționale pentru aplicarea Directivei nr. 40/2014.
- Implicarea mass-media în efortul de educare a consumatorilor cu privire la efectele negative ale comerțului ilegal cu tutun și ale riscurilor care decurg din aceste activități.
- Educarea publicului și consumatorilor privind aspectele negative ale contrabandei cu țigarete (taxe mai mici, criminalitate, riscuri de sănătate, etc.).
- Optimizarea comunicării în presă a capturilor semnificative sau a inițiativelor pe acest domeniu; comunicate de presă comune ale autorităților de aplicare a legii.

## **4. Monitorizare și evaluare**

### **4.1. Proceduri de monitorizare și evaluare a implementării Strategiei naționale a autorității vamale pentru prevenirea și combaterea traficului ilicit cu țigarete și produse din tutun.**

Monitorizarea și evaluarea procesului de implementare a măsurilor propuse în cadrul Strategiei se realizează de către Comitetul consultativ, a cărui componență va fi stabilită ulterior. În cadrul Comitetului se analizează gradul de realizare a măsurilor stabilite în Strategie și se identifică soluții pentru problemele care apar în implementare.

Structurile membre ale Comitetului consultativ colectează informații și elaborează

rapoarte de monitorizare anuale sau ori de câte ori situația o impune, luându-se în considerare și rezultatele întâlnirilor din cadrul Grupurilor de lucru operaționale (GLO) stabilite în baza Hotărârilor CSAT nr. 38/2011 și 69/2012.

Managementul structurilor implicate va asigura tot suportul privind desfășurarea activităților incluse în Planul de acțiune și va măsura rezultatele aferente fiecărei direcții de acțiune, stabilindu-se nivelul de eficiență al acestora, concluzii și recomandări. Nivelul traficului ilicit se va estima și variațiile acestuia vor fi evidențiate pentru a se estima nivelul performanțelor obținute. Numărul acțiunilor, rezultatele, eficiența și eficacitatea acestora vor fi evaluate și măsurate.

Un indicator cheie privind performanță va continua să fie nivelul contrabandei măsurat de Studiul Novell. Acesta va fi coroborat cu alți indicatori evaluați la nivel național sau internațional (de ex. Studiul KPMG; analize la nivel IGPF și DGV, GLO, etc.).

Se va măsura nivelul de cost și eficiență a resurselor alocate combaterii traficului ilicit cu țigări și produse din tutun cu obiectivul de a se asigura un nivel optim al alocării resurselor în termeni costuri- beneficii.

#### **4.2. Etape ulterioare și structuri/instituții responsabile**

Cadrul organizatoric necesar implementării Strategiei presupune colaborarea tuturor structurilor implicate și interesate pentru a pune în aplicare, într-un mod eficient, măsurile prevăzute în cadrul direcțiilor de acțiune. Responsabilitățile care revin fiecărei structuri implicate sunt cuprinse în Planul de Acțiune, parte integrantă a **Strategiei naționale a autorității vamale pentru prevenirea și combatere a traficului ilicit cu țigarete și produse din tutun în perioada 2019-2021**.

Direcțiile responsabile cu supravegherea/controlul/investigațiile vor asigura derularea activităților incluse în Planul de acțiune iar la nivel regional și local fiecare structură în parte va fi responsabilă de activitățile ce-i revin și vor raporta rezultatele obținute.