



Parlamentul României
Camera Deputaților

B.P. Nr. 525 din 23.05.2012

ROMÂNIA
CURTEA DE CONTURI
Strada Lev Tolstoi nr. 22-24, Sectorul 1, București

Nr. 3221/MV/11.05.2012

SG
R. Anastașescu

CAMERA DEPUTAȚILOR

PARLAMENTUL ROMÂNIEI
CAMERA DEPUTAȚILOR
PREȘEDINTE
Intrare Nr. 1133/09
20 12 Luna 05 Ziuă 16

Doamnei Roberta Alma ANASTASESCU

Președinte

D.S.T.
pl. B.P.

PARLAMENTUL ROMÂNIEI
CAMERA DEPUTAȚILOR
SECRETAR GENERAL
15/05/CP 12.05.2012

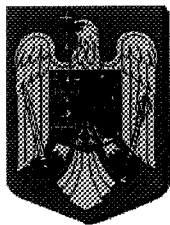
Vă prezint, alăturat, sinteza raportului „**Auditul performanței privind colectarea impozitelor și taxelor cuvenite bugetului public pentru perioada 2007-2010**”, întocmit de Curtea de Conturi a României la Ministerul Finanțelor Publice – Agenția Națională de Administrare Fiscală.

Vă rog să primiți asigurarea înaltei mele considerații.

PREȘEDINTE,

Nicolae VĂCĂROIU

N. Văcăroiu



ROMÂNIA
CURTEA DE CONTURI



DEPARTAMENTUL II
Direcția 1

SINTEZA
RAPORT DE AUDIT

încheiat la
AGENȚIA NAȚIONALĂ DE ADMINISTRARE FISCALĂ

*Auditul performanței privind colectarea impozitelor și taxelor
cuenite bugetului public pentru perioada 2007-2010*

București, 2012

Abrevieri utilizate:

ANAF	- Agenția Națională de Administrare Fiscală
ANV	- Autoritatea Națională a Vămirilor
CIV	- Centrul/Compartiment de Informații Vamale
DGFP	- Direcția Generală a Finanțelor Publice
DGAMC	- Direcția Generală de Administrare a Marilor Contribuabili
DGAPI	- Direcția Generală de Audit Public Intern
DGCIF	- Direcția Generală Coordonarea Inspecției Fiscale
DGCF	- Direcția Generală de Control Financiar
DGE	- Direcția Generală Economică
DGIF	- Direcția Generală Informații Fiscale
DGPAV	- Direcția Generală Proceduri pentru Administrarea Veniturilor
DGRCCB	- Direcția Generală de Reglementare a Colectării Creanțelor Bugetare
DRAOV	- Direcția regională pentru accize și operațiuni vamale
DGMFIAC	- Direcția Generală de Metodologii Fiscale
DGSMRCB	- Direcția generală de planificare strategică și monitorizare a realizării creanțelor bugetare
DGTI	- Direcția Generală Tehnologia Informației
DGJ	- Direcția Generală Juridică
DGSC	- Direcția Generală de Soluționare a Contestațiilor
DGORU	- Direcția Generală de Organizare și Resurse Umane
DJAOV	- Direcția județeană pentru accize și operațiuni vamale
DSAOV	- Direcția Supraveghere Accize și Operațiuni Vamale
DMBAOV	- Direcția Municipiului București pentru Accize și Operațiuni Vamale
DRS	- Decizie de regularizare a situației
MFP	- Ministerul Finanțelor Publice
OPANAF	- Ordinul Președintelui Agenției Naționale de Administrare Fiscală
ROF	- Regulament de organizare și funcționare
SAV	- Serviciul Antifraudă Vamală

SCEM	-	Serviciul Coordonare Echipa Mobile
TARIC	-	Tariful Vamal Integrat Comunitar
TVA	-	Taxa pe Valoarea Adăugată

Cuprins

Prezentarea entității auditate.....	5
CAPITOLUL I. PREZENTARE GENERALĂ A MISIUNII DE AUDIT. OBIECTIVE GENERALE ȘI SPECIFICE ALE AUDITULUI.	6
Entitățile și activitățile care au făcut obiectul misiunii de audit.....	6
Obiectivul misiunii de audit al performanței.....	7
Criteriile de audit utilizate pentru evaluarea performanței;.....	7
Metodologiile și procedurile de audit utilizate pentru colectarea, analizarea și interpretarea probelor de audit.....	8
CAPITOLUL II. SINTEZA PRINCIPALELOR VULNERABILITĂȚI, CONSTATĂRI ȘI CONCLUZII REZULTATE ÎN URMA MISIUNII DE AUDIT AL PERFORMANȚEI.....	9
A. Analiza impactului evaziunii fiscale asupra veniturilor bugetului public	16
B. Analiza indicatorilor de sinteză ai activității ANAF în perioada 2007-2010.....	18
C. Impactul nivelului redus al gradului de conformare voluntară la plată asupra colectării veniturilor bugetare.....	22
D. Analiza Activității de Executare silită	23
E. Cu privire la Impunerea din oficiu și Gestionarea declarațiilor fiscale	28
F. Analiza Activității de Inspecție fiscală	30
G. Rolul Autorității Naționale a Vămilelor în colectarea creanțelor bugetului public	33
H. Rolul Gărzii Financiare în colectarea creanțelor bugetului public	35
I. Rolul interoperabilității interne (între structurile ANAF) în creșterea eficienței colectării	36
J. Rolul interoperabilității externe (între ANAF și alte structuri) în creșterea eficienței colectării.....	37
K. Cu privire la Sistemele și aplicațiile IT utilizate de ANAF în activitatea de colectare a creanțelor statului	39
L. Costul administrării fiscale	41
L. Procedurile de lucru și managementul structurilor subordonate ANAF (DGFP teritoriale)	42
CAPITOLUL III. CONSTATĂRILE ȘI CONCLUZIILE REFERITOARE LA REALIZAREA OBIECTIVELOR SPECIFICE ACTIVITĂȚII AUDITATE, PRECUM ȘI CELE REFERITOARE LA EVALUAREA SISTEMULUI DE CONTROL INTERN.....	44
1. Contextul strategic privind funcționarea administrației fiscale din România. Obiective strategice ale ANAF pentru perioada auditată (2007-2010).....	44
2. Analiză comparativă privind evoluția încasărilor ANAF la Bugetul General Consolidat.....	45
3. Analiza privind gradul de realizare de către ANAF a programului de încasări	53

4. Costul colectării veniturilor fiscale ale Bugetului General Consolidat – indicator al eficienței, eficacității și economicității activității administrației fiscale din România.	60
5. Activitatea de planificare strategică și monitorizare a realizării creanțelor bugetare – factor determinant în evaluarea calității activității de colectare a veniturilor bugetelor publice, cu impact direct asupra deciziilor manageriale	68
6. Analiză privind activitatea de colectare a creanțelor fiscale	80
7. Referitor la sistemele și aplicațiile informatice disponibile la nivelul ANAF și modul de utilizare a acestora în activitatea de colectare a creanțelor statului	120
CAPITOLUL IV. RECOMANDĂRILE AUDITULUI	126

Prezentarea entității auditate

Agencia Națională de Administrare Fiscală (ANAF) este organizată și funcționează ca organ de specialitate al administrației publice centrale, instituție publică cu personalitate juridică, în subordinea Ministerului Finanțelor Publice, finanțată din bugetul de stat și din venituri proprii.

ANAF își desfășoară activitatea în baza prevederilor HG nr. 109/2009 privind organizarea și funcționarea Agenției Naționale de Administrare Fiscală și a Regulamentului de Organizare și Funcționare al ANAF.

În subordinea Agenției Naționale de Administrare Fiscală funcționează Garda Financiară, Autoritatea Națională a Vămilelor, direcțiile generale ale finanțelor publice județene și a municipiului București, ca instituții publice cu personalitate juridică.

ANAF administrează înregistrările fiscale și declarațiile, asigură colectarea, controlul, soluționarea contestațiilor, precum și serviciile de asistență, îndrumare și comunicare pentru 1,3 milioane de persoane juridice, 0,4 milioane persoane fizice autorizate și peste 6 milioane de persoane fizice.

Activitatea ANAF trebuie să fie guvernată în principal de principii precum tratamentul unitar al contribuabililor și eficiența activității, atât în relația cu contribuabilii, cât și în activitatea curentă.

Prezentarea sintetică a cadrului instituțional și a contextului în care funcționează sistemul de administrare fiscală a creanțelor bugetului de stat

În România, instituțiile cu atribuții în reglementarea și administrarea fiscală sunt Ministerul Finanțelor Publice – MFP cu atribuții de reglementare și Agenția Națională de Administrare Fiscală – ANAF cu atribuții în de administrare și colectare a creanțelor fiscale (inclusiv prin executare silită) cu structurile subordonate, respectiv Direcțiile Generale ale Finanțelor Publice, Garda Financiară și Autoritatea Națională a Vămilelor.

Cadrul instituțional poate fi prezentat schematic astfel:

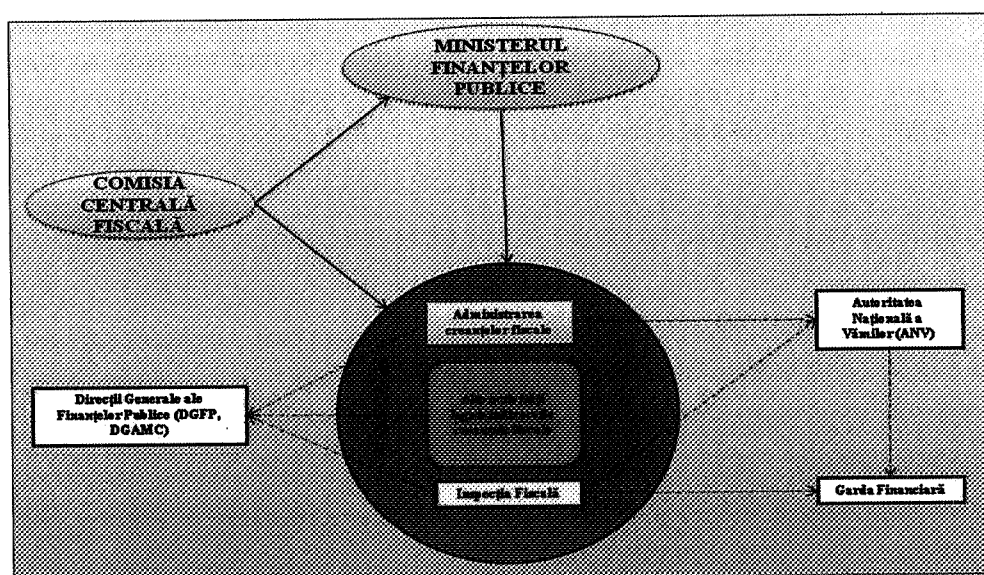


Figura nr. 1 - Cadrul instituțional privind administrarea fiscală din România

CAPITOLUL I. PREZENTARE GENERALĂ A MISIUNII DE AUDIT. OBIECTIVE GENERALE ȘI SPECIFICE ALE AUDITULUI.

Auditul performanței privind colectarea impozitelor și taxelor cuvenite bugetului public s-a desfășurat în baza programului de activitate al Curții de Conturi pe anul 2011 - aprobat prin Hotărârea Plenului Curții de Conturi și s-a desfășurat în conformitate cu standardele de audit al performanței ale Curții de Conturi, cu cerințele cuprinse în „Manualul auditului performanței” și a prevederilor Regulamentului privind organizarea și desfășurarea activităților specifice Curții de Conturi, precum și valorificarea actelor rezultate din aceste activități și **a cuprins perioada 2007-2010**. Pentru analizarea evoluțiilor unor indicatori, au fost utilizate date și informații aferente unor perioade anterioare celei auditate, respectiv 2004-2006.

Misiunea de audit a avut la bază următorul cadru legal:

- ⇒ Legea nr. 94/1992 privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi a României, republicată;
- ⇒ Regulamentul privind organizarea și desfășurarea activităților specifice Curții de Conturi, precum și valorificarea actelor rezultate din aceste activități;
- ⇒ „Ghidul auditului performanței” elaborat de Curtea de Conturi a României, asigurând compatibilitatea cu cerințele standardelor internaționale de audit acceptate (INTOSAI);
- ⇒ Precizări metodologice pentru realizarea acțiunii “ *Auditul performanței privind colectarea impozitelor și taxelor cuvenite bugetului public* ” elaborate de Departamentul II - Direcția 1.

Prezenta misiune de audit a abordat toate activitățile implicate în colectarea impozitelor și taxelor cuvenite bugetului public, respectiv toate stadiile în care creanțele bugetului public se află la un moment dat, plecând de la prevederile legislative privind nașterea acestora până la activitatea de executare silită, respectiv până la stingerea obligațiilor contribuabililor indiferent de modalitatea prin care aceasta se efectuează.

Entitățile și activitățile care au făcut obiectul misiunii de audit

Au fost auditate activități și/sau entități legate direct sau indirect de sistemul de administrare a creanțelor bugetului de stat. Astfel, au fost auditate:

- ⇒ Agenția Națională de Administrare Fiscală (ANAF), cu structurile teritoriale – 42 Direcții Generale ale Finanțelor Publice (DGFP);
- ⇒ Autoritatea Națională a Vămirilor (ANV) cu structurile teritoriale – 8 Direcții Regionale pentru Accize și Operațiuni Vamale (DRAOV);

La nivelul structurilor teritoriale ale Curții de Conturi au fost întocmite un număr de 51 de rapoarte de audit al performanței.

Obiectivul misiunii de audit al performanței

Obiectivul principal al auditului îl reprezintă evaluarea modului de administrare a impozitelor și taxelor de către Agenția Națională de Administrare Fiscală și structurile subordonate acesteia.

În acest sens, echipa de auditori publici externi a urmărit obținerea de informații pentru a se putea formula răspuns la cele 3 întrebări principale ale misiunii de audit al performanței privind colectarea impozitelor și taxelor:

1. *Managementul administrării fiscale a impozitelor și taxelor cuvenite bugetului public este performant?*
2. *Strategia ANAF pe termen mediu și /sau lung referitoare la colectarea/realizarea veniturilor bugetului de stat, bugetelor asigurărilor sociale, bugetelor fondurilor speciale a fost pusă în aplicare în mod eficient?*
3. *Aplicațiile informatice și infrastructura IT permit administrarea eficientă a impozitelor și taxelor?*

Criteriile de audit utilizate pentru evaluarea performanței;

Analiza performanței activității de colectare a impozitelor și taxelor cuvenite bugetului public a fost realizată în funcție de următoarele criterii:

1. Identificarea tuturor activităților și persoanelor impozabile

- Realizarea planului de încasare a veniturilor bugetului de stat, bugetelor asigurărilor sociale, bugetelor fondurilor speciale
- Îndeplinirea indicatorilor și criteriilor de performanță stabiliți de Guvern, MFP și ANAF pentru perioada analizată

2. Aplicarea și respectarea tuturor prevederilor legale și a procedurilor în procesul de colectare a a creanțelor fiscale:

- Realizarea unei corecte evidențe/gestiuni a veniturilor cuvenite diferitelor bugete
- Respectarea prevederilor legale privind stingerea creanțelor fiscale
- Respectarea prevederilor legale în procesul de executare silită a creanțelor fiscale
- Realizarea inspecției fiscale

3. Prevenirea și combaterea evaziunii fiscale și a indisciplinei financiare

- Prevenirea indisciplinei fiscale în faza de colectare
- Îmbunătățirea colectării creanțelor bugetare
- Îmbunătățirea eficienței controlului fiscal
- Dezvoltarea schimbului de informații și a asistenței reciproce cu Statele Membre, cu alte instituții și autorități naționale
- Îmbunătățirea și perfecționarea procedurilor de executare silită, insolvabilitate, răspundere solidară

4. Sprijinirea mediului de afaceri

- Sprijinirea contribuabililor disciplinați fiscal;

➤ Asigurarea unei mai mari libertăți contribuabilului pentru alegerea obligației fiscale pe care o stinge.

4. Modernizarea serviciilor și procedurilor. Stimularea conformării voluntare

- Modernizarea și perfecționarea procedurilor
- Îmbunătățirea asistenței furnizate contribuabililor și a comunicării externe

5. Îmbunătățirea coordonării interne

- Evaluarea activității de planificare strategică și operațională
- Dezvoltarea informatizării
- Auditul public intern
- Dezvoltarea relațiilor instituționale

Metodologiile și procedurile de audit utilizate pentru colectarea, analizarea și interpretarea probelor de audit

Echipa de audit a utilizat ca proceduri de audit *examinarea documentelor, interviurile nestructurate, chestionare, machete, lista de verificare*.

Probele de audit au fost sintetizate, analizate și interpretate pe măsură ce au fost obținute și s-a analizat în ce măsură acestea sunt sau nu convingătoare în vederea obținerii de probe suplimentare care să fie colectate din surse diferite.

Tehnici de obținere a probelor de audit.

- consultarea cadrului legal existent în ceea ce privește colectarea impozitelor și taxelor cuvenite bugetului public;
- solicitarea și completarea chestionarului în formă scrisă;
- examinarea documentelor care se referă la obiectivele auditate;
- folosirea interviurilor ca procedură directă de investigare.

Probe de audit

- chestionarele adresate reprezentanților entităților auditate;
- machetele completate de către reprezentanții entităților auditate;
- documente care se referă la obiectivele auditate.

CAPITOLUL II. SINTEZA PRINCIPALELOR VULNERABILITĂȚI, CONSTATĂRI ȘI CONCLUZII REZULTATE ÎN URMA MISIUNII DE AUDIT AL PERFORMANȚEI:

Capacitatea economiei românești de a asigura din resurse proprii standardele de dezvoltare economico-socială așteptate de cetățenii români depinde în mod nemijlocit de atingerea completă a potențialului de colectare a veniturilor bugetului public. Astfel, performanța Agenției Naționale de Administrare Fiscală (ANAF) în colectarea impozitelor și taxelor prezintă un impact deosebit asupra echilibrului bugetar din România.

Realitatea ultimilor 20 ani relevă faptul că în țara noastră nivelul veniturilor Bugetului General Consolidat raportat la PIB este unul din cele mai reduse din UE, această situație datorându-se în primul rând **nivelului foarte ridicat al economiei nefiscalizate**.

Barometrul performanței administrației fiscale din România în realizarea funcției de colectare a veniturilor bugetului public este cel mai bine reprezentat de manifestarea și evoluția a două fenomene:

- evaziunea fiscală - fenomen destul de extins și generalizat în unele sectoare ale economiei naționale, ce afectează semnificativ veniturile bugetului public;

- nivelul scăzut al gradului de conformare voluntară la plată a contribuabililor, ceea ce determină un nivel ridicat al arieratelor înregistrate în evidențele autorității fiscale. Calitatea activității serviciilor de executare silită din cadrul structurilor teritoriale ale ANAF este esențială pentru recuperarea creanțelor bugetului de stat, în condițiile în care volumul arieratelor a ajuns la un nivel foarte ridicat.

Vulnerabilitățile sistemului de colectare a creanțelor fiscale identificate de echipa de audit constau în principal în:

<i>vulnerabilități privind controlul managerial</i>	<i>➤</i> exercitarea unui control managerial (intern) având o capacitate limitată de detectare rapidă a disfuncționalităților în activitatea de colectare a creanțelor fiscale, fapt care afectează eficiența măsurilor necesare pentru corectarea abaterilor și sancționarea personalului responsabil. După cum se va putea observa în cuprinsul raportului, majoritatea vulnerabilităților identificate de echipa de audit se manifestă pe fondul carențelor sistemului de control managerial intern.
<i>vulnerabilități privind executarea silită</i>	<i>➤</i> <u>organele de executare silită nu au proceduri clare de lucru prin care să fie reglementate operațiunile ce cad în sarcina fiecărui lucrător din cadrul acestui departament</u> , astfel încât să fie detaliate responsabilitățile și termenele precise de realizare a fiecărei sarcini. Procedurile/reglementările existente sunt în general confuze, neclare și permit aplicarea măsurilor de executare silită după criterii subiective; <i>➤</i> nu există proceduri interne care să impună o responsabilitate adecvată cadrelor de conducere care asigură colectarea: șefii ierarhici

nu au proceduri de control cu misiuni clare de sancționare a cazurilor de abateri;

✎ neînstituirea în toate cazurile de către structurile funcționale specializate din cadrul ANAF a măsurilor necesare pentru încasarea creanțelor:

⇒ neemiterea popririlor bancare pentru o perioadă lungă de timp pentru unii contribuabili;

⇒ neemiterea de popriri bancare pentru toate conturile deschise la banci de contribuabilii în cauză, aferente debitelor supuse executării silită prin poprire;

⇒ popririle instituite asupra conturilor bancare ale debitorilor s-au realizat, în unele cazuri, doar pentru o parte din obligațiile fiscale ce figurau neachitate la momentul instituirii popririi;

⇒ simularea popririi conturilor bancare ale contribuabililor debitori ai bugetului general consolidat: deși în evidențele organelor fiscale anumite popriri sunt înregistrate ca trimise, în realitate acestea nu au ajuns la instituțiile bancare;

✎ utilizarea într-o proporție redusă a măsurii popririi asupra terților;

✎ neluarea măsurilor adecvate (dispunerea de măsuri asiguratorii, aplicarea procedurilor de executare silită etc.) pentru a contracara: vânzarea patrimoniului societății, lichidarea disponibilului din conturile bancare sau intrarea intenționată în insolvență/faliment a unor contribuabili efectuate cu scopul vădit de a "scăpa" de datoriile la bugetul consolidat,

✎ colaborarea inadecvată între organele de executare silită și cele cu atribuții de control;

✎ neaplicarea în numeroase situații a măsurii atragerii răspunderii solidare a administratorilor contribuabililor pentru care s-a declarat falimentul.

✎ neînstituirea în unele cazuri a niciunui sechestrul asupra bunurilor debitorilor, deși aceștia înregistrau debite aflate în executare silită;

✎ instituirea cu întârziere a sechestrelor;

✎ instituirea de sechestrul pe bunuri greu vandabile sau imposibil de valorificat în unele situații, deși contribuabilul în cauză deținea și alte bunuri, mai ușor vandabile, ce ar fi putut fi supuse sechestrului;

✎ nu s-a procedat la evaluarea bunurilor sechestrate în vederea valorificării acestora sau evaluarea s-a realizat cu mare întârziere;

✎ existența unor numeroase abateri cu privire la modul de întocmire a proceselor verbale de sechestrul;

✎ nevalorificarea sechestrelor instituite, fapt demonstrat de creșterea de la an la an a numărului de sechestrelor instituite și nevalorificate pentru fiecare palier de vechime: 1-2 ani, 2-3 ani, peste 3 ani, cu consecința diminuării gradului de încasare a creanțelor pentru

*vulnerabilități
privind schimbul de
informații și
interoperabilitatea
structurilor
implicate*

care s-au instituit sechestrul.

nevalorificarea în toate situațiile a garanțiilor aduse de contribuabili în cazul pierderii eşalonării/amânării la plată ca urmare a nerespectării graficului de plată

ridicarea sechestrului asigurator de pe bunuri imobile, aduse gaj la amânarea la plată și instituirea unui sechestr asigurator pe bunuri mobile

neefectuarea unei analize pentru aplicarea de sechestr suplimentare până la plafonul de 150% din valoarea creanțelor neachitate în cazul celor care au pierdut eşalonarea, în toate situațiile în care se impunea acest lucru.

existența unor situații în care agenții economici care înregistrau obligații fiscale au fost radiați fără ca organele fiscale să se înscrie la masa credală.

nu s-a întocmit baza de date la nivel național cu furnizorii neachitați și clienții neîncasați, prevăzută la art. 10, pct. 10 din OPANAF nr. 1308/2009, ceea ce ar fi contribuit la creșterea eficienței sumelor încasate din poprirea terților.

aplicațiile informatice disponibile la nivelul ANAF nu oferă informațiile privind operațiunile aducătoare de venituri ale contribuabililor și nivelul cheltuielilor efectuate de aceștia (administrații financiare, direcții locale de impozite și taxe, Oficiul Național de Cadastru și Publicitate Imobiliară, notariate, instituții bancare, Depozitarul Central, case de licitații, agenții de turism, etc.). Această situație este cauzată în principal de lipsa protocoalelor de schimb de informații cu diverși posesori externi de date, dar și de situația contextuală în care se regăsesc acești posesori externi de date: în general sunt incomplet sau prea puțin informatizați, iar platformele informatice sunt foarte diverse (mai ales în cazul serviciilor locale de impozite și taxe);

lipsa unui sistem unificat de gestionare și administrare a informațiilor cu caracter fiscal;

utilizarea insuficientă a datelor și informațiilor deținute de diferitele structuri componente din ANAF;

manifestarea unui grad de interoperabilitate scăzut între diferitele structuri ale ANAF, care în general funcționează independent (servicii de executare silită, direcții de inspecție fiscală, Garda Financiară, Autoritatea Națională a Vămilelor, etc.);

informațiile privind conturile bancare deținute de contribuabili nu se actualizează permanent, fapt ce afectează grav eficiența executării silite (aplicarea popririlor);

nu există baze de date cu bunurile imobile/mobile deținute de debitori, pentru a spori semnificativ eficiența măsurilor de executare silită – lipsa protocoalelor cu unitățile administrativ teritoriale pentru realizarea accesului la astfel de informații; Acest gen de informații se

	obțin doar prin formularea unor solicitări scrise către direcțiile de impozite și taxe din cadrul primăriilor, Oficiului de Cadastru și Publicitate Imobiliară etc., fapt ce întârzie considerabil aplicarea procedurilor de executare silită asupra bunurilor deținute de debitori și oferă timpul necesar acestora să-și înstrăineze patrimoniul; ✎ nu este asigurată gestionarea informatizată a activității de executare silită în vederea standardizării activității compartimentelor cu atribuții în executarea silită; ✎ aplicațiile informatice nu permit editarea de situații privind evaluarea nivelului (stadiului) operativ al măsurilor de executare silită (SACF); ✎ aplicația informatică SACF nu permite stingerea creanțelor fiscale la contribuabilii aflați în procedura insolvenței, la care ordinea de stingere diferă de prevederile Codului de procedură fiscală
<i>vulnerabilități privind elaborarea proiectului bugetului de stat</i>	✎ ANAF nu este angrenată în fundamentarea veniturilor bugetare și la elaborarea proiectului legii bugetului de stat. Procedura descrisă de OMFP 2131/2009 nu ține seama de capacitatea și performanțele dovedite de ANAF în colectarea veniturilor fiscale. Acest fapt contribuie la manifestarea unei acurateți scăzute în efectuarea calculelor de previzionare a nivelului veniturilor bugetare anuale la nivelul direcțiilor de specialitate din cadrul Ministerului Finanțelor Publice, întrucât se constată în fiecare an discrepanțe majore între programul inițial de încasări și valoarea veniturilor efectiv realizate. În aceste situații, supraevaluarea inițială a veniturilor conduce ulterior la necesitatea diminuării cheltuielilor programate prin rectificări bugetare.
<i>vulnerabilități privind impunerea din oficiu și gestionarea declarațiilor fiscale</i>	✎ în marea majoritate a situațiilor ANAF nu a realizat impunerea din oficiu în cazul nedepunerii declarațiilor fiscale de către contribuabili, fapt ce a perpetuat o stare de indisciplină fiscală din partea contribuabililor; ✎ lipsa unei proceduri de analiză prin care să fie detectat riscul ca unii contribuabili să diminueze nejustificat obligațiile de plată la bugetul consolidat prin depunerea unor declarații rectificative; ✎ instituirea cu întârziere a obligațiilor fiscale accesorii ✎ preocupare redusă pentru depistarea persoanelor fizice care realizează venituri mai mari de 35.000 euro anual în vederea înscrierii acestora ca plătitori de TVA
<i>vulnerabilități privind controlul veniturilor persoanelor fizice</i>	✎ lipsa obligativității depunerii unei declarații anuale de venit de către toți contribuabilii persoane fizice, indiferent de sursa veniturilor (deficiență legislativă). ✎ neefectuarea controlului asupra corectitudinii și realității veniturilor persoanelor fizice; ✎ manifestarea unei preocupări reduse la nivelul structurilor de

vulnerabilități
privind inspecția
fiscală

inspecție fiscală pentru identificarea și înregistrarea în evidența fiscală a tuturor persoanelor fizice care desfășoară activități impozabile;

✎ existența unui cadru legislativ care nu sancționează drastic contribuabilii ce utilizează documente fiscale de achiziție fictivă de bunuri și servicii în scopul diminuării impozitului pe profit/venit datorat;

✎ exercitarea unui control managerial (intern) redus, incapabil să detecteze disfuncționalitățile în activitatea de valorificare a rezultatelor controlului fiscal și colectare a veniturilor, fapt ce determină o gestiune deficitară în luarea tuturor măsurilor necesare pentru corectarea abaterilor și sancționarea, după caz, a personalului responsabil;

✎ neaplicarea măsurilor asiguratorii de către organele de inspecție în toate cazurile în care s-ar fi impus acest lucru, fapt ce ar fi ușurat în mod semnificativ misiunea organelor de executare silită;

✎ existența unor situații în care valorificarea actelor de control necesită un timp îndelungat, fapt ce generează riscul înstrăinării activelor de către contribuabilii verificați până la momentul aplicării procedurilor de executare silită;

✎ în unele situații în care au fost dispuse măsuri asiguratorii, organele de inspecție fiscală nu au identificat bunurile pe care le-au indisponibilizat în procesele-verbale, ceea ce de asemenea a diminuat semnificativ eficiența acestei măsuri;

✎ între structurile de inspecție fiscală și cele de colectare nu există o colaborare suficientă care să conducă la un grad ridicat al încasărilor din sumele stabilite suplimentar la control;

✎ insuficienta reglementare a criteriilor de selecție în vederea programării pentru inspecția fiscală a contribuabililor, pentru o mai bună colectare a veniturilor statului;

✎ ponderea majoritară în fondul de timp al inspecției fiscale o dețin verificările fiscale pentru soluționarea cererilor de rambursare a TVA, în detrimentul verificărilor fiscale din proprie inițiativă, bazate pe analiza de risc.

✎ lipsa obligativității definirii în actele de control întocmite a criteriilor utilizate în alegerea sondajului aplicat pentru selectarea operațiunilor sau documentelor verificate pentru obținerea asigurării că acestea respectă principiile legalității și conformității cu normele fiscale și contabile, cu consecințe asupra identificării și colectării veniturilor suplimentare la buget;

✎ nesolicitarea Dosarului prețurilor de transfer la agenții economici verificați de către echipele de inspecție fiscală, deși acești contribuabili au derulat tranzacții cu valori semnificative cu părți afiliate (străine sau române), cu efecte asupra rezultatelor ce influențează veniturile statului din impozitul pe profit și impozitul pe venit.

vulnerabilități
privind activitatea
Autorității Naționale
a Vămilelor

✎ în anumite situații nu s-au avut în vedere toate stările de fapt și raporturile juridice relevante pentru impunere, respectiv nu s-a efectuat investigarea fiscală a tuturor actelor și faptelor rezultând din activitatea contribuabilului supus inspecției sau a altor persoane cu care contribuabilul a intrat în relații comerciale;

✎ obținerea cu întârziere a unor informații referitoare la posibile fapte de evaziune fiscală;

✎ imposibilitatea identificării reprezentanților legali ai contribuabililor (în cazul firmelor fantomă), având drept consecință nerecuperarea impozitelor și taxelor cuvenite bugetului statului.

✎ exercitarea la nivelul Autorității Naționale a Vămilelor a unui control managerial (intern) redus, incapabil să detecteze disfuncționalitățile în activitatea derulată, fapt ce determină o gestiune deficitară în luarea tuturor măsurilor necesare pentru corectarea abaterilor și sancționarea, după caz, a personalului responsabil.

✎ lipsa unui program informatic în activitatea de executare silită, fapt care conduce la imposibilitatea evidențierii și administrării eficiente a creanțelor bugetare aflate în executare silită, în toate etapele pe care le implică aceasta – de la formarea și până la stingerea debitelor.

✎ neaplicarea prevederilor legale în vigoare în ceea ce privește măsurile de executare silită - aplicarea sechestrelor, valorificarea sechestrelor precum și nesolicitarea instituirii consemnelor de tip D;

✎ necalcularea, neînregistrarea, necomunicarea și neurmărirea încasării sumelor accesorii (dobânzi și penalități de întârziere) conform OUG nr. 39/2010 pentru modificarea și completarea OG nr. 92/2003 privind Codul de procedură fiscală precum și neactualizarea obligațiilor restante prin calculul de obligații fiscale accesorii;

✎ neaplicarea măsurilor asiguratorii de către organele de inspecție în cazurile în care s-ar fi impus acest lucru;

✎ nu sunt create condițiile necesare pentru realizarea interoperabilității interne a bazelor de date ale ANV cu cele ale ANAF și/sau externe cu bazele de date ale altor instituții, pentru ca ANV să beneficieze de aceste informații în timp real;

✎ nerespectarea prevederilor Ordinului nr. 4321/25.02.2010 pentru aprobarea Normelor tehnice privind gestionarea produselor de analiza de risc, în ceea ce privește aplicarea consemnelor de tip D. Autoritatea vamală acceptă în mod tacit creșterea valorii debitelor agenților economici față de bugetul consolidat al statului, inclusiv nerecuperarea acestor debite;

✎ menținerea în evidența contabilă și implicit reflectarea eronată în situațiile financiare, a unor obligații vamale aferente unor societăți radiate;

✎ s-a constatat că nu există o procedură de analiză prin care să fie detectat riscul ca unii contribuabili să diminueze nejustificat (ilegal)

obligățiile de plată la buget prin depunerea unor declarații rectificative aferente unor perioade de declarare anterioare.

vulnerabilități
privind activitatea
Gărzii Financiare

✎ exercitarea unui control managerial (intern) redus, incapabil să detecteze disfuncționalitățile în activitatea derulată, fapt ce determină o gestiune deficitară în luarea tuturor măsurilor necesare pentru corectarea abaterilor și sancționarea, după caz, a personalului responsabil;

✎ instituirea unui număr redus al deciziilor de măsuri asiguratorii în raport cu numeroasele situații în care comisarii au constatat debite/prejudicii importante în sarcina contribuabililor verificați;

✎ posibilitatea ca unele măsuri asiguratorii să nu fie suficient fundamentate, să fie contestate și astfel să fie desființate în instanță;

✎ faptele de natură penală pentru care se estimează prejudiciul sunt identificate după o perioadă mare de timp de la comiterea evaziunii fiscale;

✎ durata prea mare de instrumentare de către comisarii Gărzii Financiare a cazurilor cu indicii de evaziune fiscală;

✎ emiterea și transmiterea cu întârziere a Deciziilor de instituire a măsurilor asiguratorii;

✎ întocmirea superficială în unele cazuri a unor acte de control, fără investigarea tuturor aspectelor prevăzute în tematicile de control;

✎ deficiențe privind *monitorizarea achizițiilor intracomunitare*:

⇒ nevalorificarea tuturor informațiilor obținute din aplicația Trafic Control,

⇒ dezvoltarea insuficientă a aplicației informatice Trafic Control prin nerealizarea până în prezent a interoperabilității cu bazele de date ale ANAF;

⇒ lipsa unei proceduri de lucru privind monitorizarea și controlul achizițiilor intracomunitare înregistrate în aplicația informatică Trafic Control.

✎ deficiențe privind transmiterea către organele de executare silită a titlurilor executorii provenite din aplicarea de sancțiuni contravenționale cu amendă;

✎ deficiențe privind activitatea de gestionare și valorificare a bunurilor intrate potrivit legii în proprietatea privată a statului (bunuri confiscate):

✎ declararea cu întârziere către organele de valorificare a bunurilor confiscate neperisabile;

✎ deficiențe privind procedura de valorificare a bunurilor perisabile confiscate.

A. Analiza impactului evaziunii fiscale asupra veniturilor bugetului public

Evaziunea fiscală este un fenomen destul de extins și generalizat în unele sectoare ale economiei naționale, un rol esențial în prevenirea și combaterea acesteia revenind structurilor cu atribuții de control din ANAF (direcțiile de inspecție fiscală teritoriale și centrale, Garda Financiară, structurile de inspecție vamală, Direcția Generală de Informații Fiscale etc).

Plecând de la estimările Ministerului Finanțelor Publice (Comisia Națională de Prognoză, Institutul Național de Statistică) care indică o economie subterană de aproximativ 16-18%, și de la estimările diverselor institute internaționale, specialiști etc. care indică o economie subterană de peste 30 % (în unele cazuri estimările ajungând și la 35%-40%), am efectuat o simulare de calcul aferentă veniturilor colectate de ANAF în anul 2010 pentru a demonstra care ar putea fi impactul creșterii performanței ANAF în economia veniturilor bugetare:

Denumire indicator	Cazul 1 (economie subterană ~17%)	Cazul 2 (economie subterană ~ 30%)
Ponderea economiei fiscalizate în PIB	83%	70%
Ponderea economiei subterane în PIB	17%	30%
Estimare - impozite neincasate din economia subterană (% PIB)	5,68%	11,88%
Estimare - impozite neîncasate din economia subterană - lei	29,2 mld. Lei	60,9 mld. Lei
Estimare impozite neincasate din economia subterană –euro	6,9 mld. Euro	14,5 mld. Euro

Așa cum se observă din calculele de mai sus, valoarea impozitelor neîncasate din economia subterană s-a situat la nivelul anului 2010 între 5,68% și 11,88% din PIB, adică între aproximativ 6,9 și 14,5 miliarde de euro. Precizăm că aceste sume nu vor putea fi niciodată încasate în totalitate, însă colectarea parțială a acestora prin fiscalizarea unui segment al economiei subterane poate aduce importante venituri suplimentare la bugetul general consolidat.

Diminuarea cu 25% a evaziunii fiscale actuale ar putea aduce venituri suplimentare între 1,7 miliarde de euro (în ipoteza unei evaziuni fiscale actuale de 17%) și 3,6 miliarde de euro (în ipoteza unei evaziuni fiscale de 30%).

Noi instrumente de control se impun a fi implementate de către ANAF în contextul economic actual și mai ales pentru reducerea nivelului evaziunii fiscale.

Una din principalele soluții de combatere a economiei subterane constă în *efectuarea de verificări care să aibă o țintă finală, respectiv destinatarii banilor obținuți din activități nedecarate sau chiar ilicite, respectiv controlul asupra veniturilor (averilor) persoanelor fizice.*

Proiectele inițiate de ANAF în această direcție, respectiv înființarea la nivel central și teritorial a unor direcții noi de control al veniturilor persoanelor fizice (al marilor averi) reprezintă un pas important al ANAF în acțiunile de descurajare a faptelor de evaziune fiscală. Această inițiativă necesită a fi continuată de crearea instrumentelor necesare verificărilor

specifice, respectiv **introducerea obligativității depunerii unei declarații de venit pentru toți contribuabilii persoane fizice (indiferent de sursa veniturilor) și controlul la scară largă al averilor persoanelor fizice.**

Perfecționarea legislației în acest sens ar trebui ulterior conexată cu o strategie de control a veniturilor obținute ilicit de către toți contribuabilii români (nu doar cei cu marile averi).

O altă măsură concretă în scopul diminuării evaziunii fiscale constă în **îmbunătățirea cadrului legislativ în vederea sancționării drastice (inclusiv penală) a contribuabililor care utilizează documente fiscale de achiziție fictivă de bunuri sau servicii (inclusiv așa numitele "facturi de la colțul străzii"), cu scopul vădit de a diminua impozitul pe profit datorat prin crearea unor costuri false și denaturarea situațiilor financiare.**

Gradul de colectare al impozitelor și taxelor bugetului public ar fi cel mai bine susținut prin această **activitate centrală a ANAF de control al averilor** plecând și de la asigurarea unei baze de date la nivelul întregului sistem fiscal, acțiuni ce și-ar atinge țintele în condițiile în care:

- ☛ toți contribuabilii de pe teritoriul României să-și declare veniturile la domiciliul fiscal;
- ☛ sancțiunile pentru nedeclararea veniturilor să fie suficient de aspre pentru a descuraja orice abatere de la reglementările în cauză;
- ☛ sistemul informatic al ANAF să permită oricărui organ fiscal accesul la toate operațiunile aducătoare de venituri ale contribuabililor și nivelul cheltuielilor efectuate de aceștia (administrații financiare, direcțiile locale de impozite și taxe, Oficiul Național de Cadastru și Publicitate Imobiliară, notariate, Ministerul Administrației și Internelor, instituții bancare, Depozitarul Central, case de licitații, notariate, agenții de turism, etc.);
- ☛ stabilirea unor proceduri de control suplă și eficiente prin completarea Codului de procedură fiscală, care să dea mai multă forță în acțiunile organelor de inspecție fiscală, ori de câte ori contribuabilii vizați nu se supun legislației fiscale;
- ☛ creșterea gradului de interoperabilitate a diferitelor structuri din cadrul ANAF (Activitatea de inspecție fiscală, Garda Financiară, Autoritatea Națională a Vămirilor, Direcția de Informații Fiscale, Direcția Generală Tehnologie Informațiilor, etc.);
- ☛ mediatizarea fără rezerve a cazurilor mai deosebite constatate de organele fiscale, etc.
- ☛ alte structuri din afara sistemului Ministerului Finanțelor Publice ar asigura în mod legal toate informațiile necesare organelor de administrare și control în misiunea de combatere a evaziunii fiscale și colectare a creanțelor fiscale.
- ☛ s-ar crea un **sistem unificat de gestionare și administrare a informațiilor cu caracter fiscal și nefiscal;**
- ☛ s-ar asigura o **valorificare superioară a datelor și informațiilor deținute de diferitele structuri componente din cadrul ANAF și/sau alte instituții.**

B. Analiza indicatorilor de sinteză ai activității ANAF în perioada 2007-2010

B.1. Cu privire la **încasările ANAF la Bugetul General Consolidat (ca pondere în PIB)**

Încasările ANAF la Bugetul General Consolidat (privite ca pondere în PIB) au înregistrat în perioada 2007-2009 un trend ușor descrescător, nivelul minim al încasărilor ANAF din ultimii 7 ani fiind înregistrat în anul 2009 (27,49% din PIB, în scădere cu peste 1% față de anul 2008). Ulterior, în anul 2010 încasările ANAF au crescut până la 27,71% din PIB. Valorile acestor indicatori subliniază o dată în plus necesitatea îmbunătățirii capacității de colectare a ANAF, cu atât mai mult cu cât conform țintelor stabilite prin Strategia ANAF pe termen mediu pentru anii 2007-2011, **nivelul veniturilor colectate de ANAF la bugetele publice ar fi trebuit să ajungă în anul 2010 la valoarea de 31,8% din PIB.**

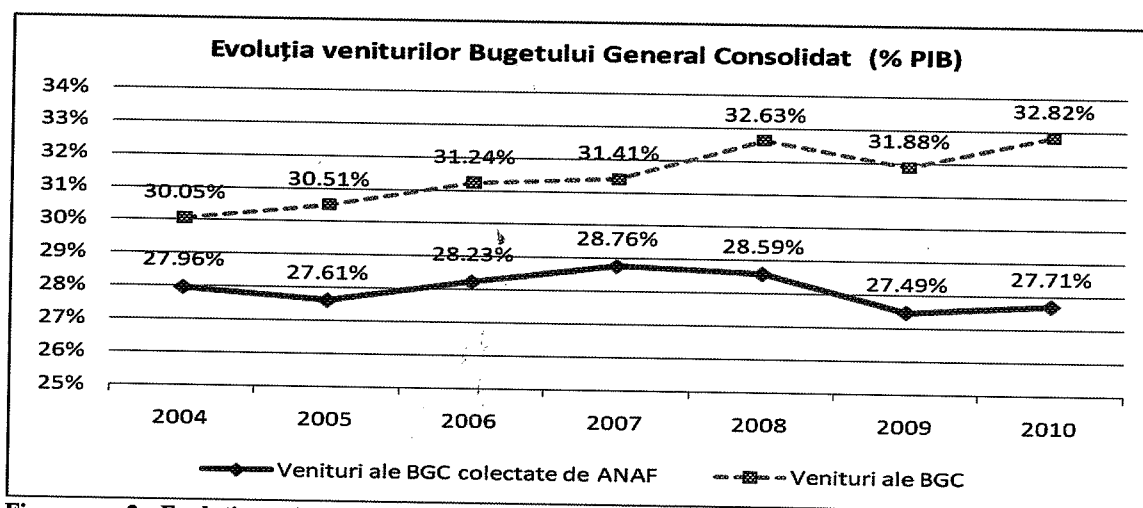


Figura nr. 2 - Evoluția veniturilor Bugetului General Consolidat (% PIB)

Conform *Strategiei pe termen mediu a ANAF (2008-2011)*, măsurile implementate sau în curs de implementare la nivelul anului 2007 ar fi trebuit să conducă la **"creșterea colectării veniturilor bugetare cu câte un punct procentual din PIB, anual"**.

În ceea ce privește valoarea nominală a veniturilor colectate de ANAF, s-a constatat că încasările ANAF au înregistrat o creștere cu peste 100% în perioada 2004-2008, de la 68.885 milioane lei în 2004 până la 144.105 milioane lei în anul 2008. Venirea crizei și contracția economiei românești a condus la o scădere accentuată a veniturilor în anul 2009 (până la nivelul de 135.029 milioane lei), urmată de creșterea din anul 2010 până la nivelul de 142.323 milioane lei.

Evoluția în termeni nominali a veniturilor colectate de ANAF în perioada 2004-2010 este reprezentată grafic mai jos:

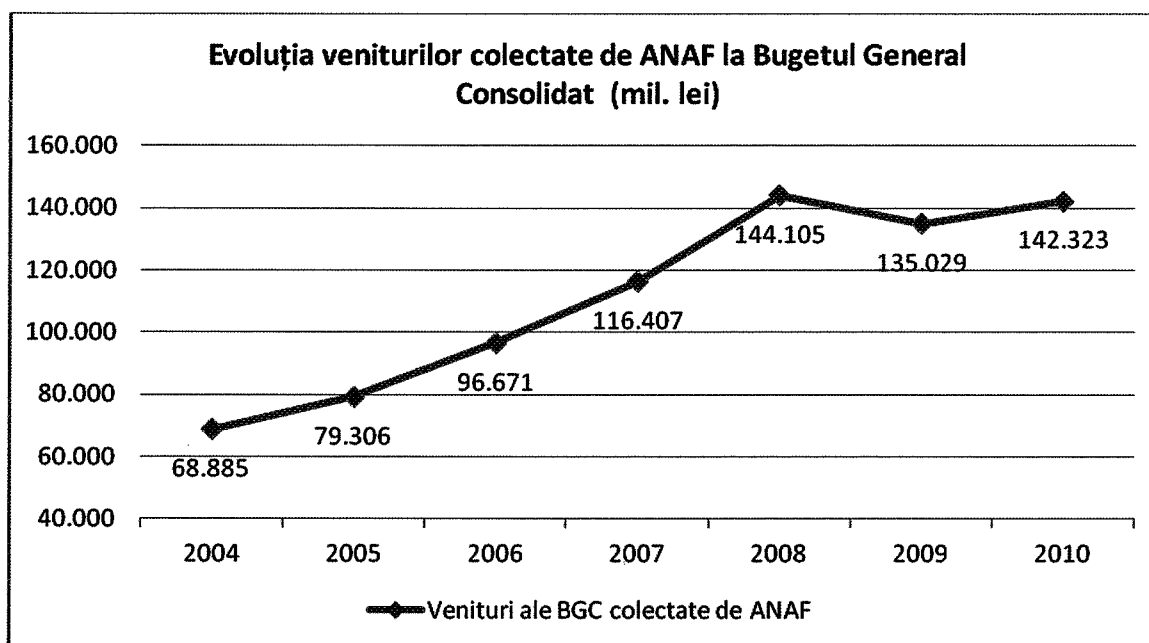


Figura nr. 3 - Evoluția veniturilor colectate de ANAF la Bugetului General Consolidat (valoare nominală)

Comparând nivelul prognozat al veniturilor colectate (ținta propusă de conducerea ANAF) și încasările realizate în perioada 2008-2010 s-a constatat că **ANAF nu și-a îndeplinit propriile obiective stabilite prin strategia pe termen mediu, performanțele obținute în anii 2008, 2009 și 2010 fiind inferioare celor din perioada precedentă.**

B.2. Cu privire la realizarea Programelor de încasări în perioada 2007-2010

Examinând proiecțiile bugetare și programele de încasări transmise de MFP în anii 2007 și 2008 se constată o situație cu impact deosebit asupra echilibrului bugetar.

Rectificările de venituri operate în cursul anilor 2007 și 2008 au fost realizate în sensul majorării nivelului programului de încasări al ANAF (în anul 2008 chiar și cu peste 10% față de prevederile inițiale), în ciuda faptului că veniturile colectate de ANAF la Bugetul de stat nu au atins nici măcar nivelul din programele inițiale de încasări.

Acest fapt a condus la un nivel foarte redus de realizare a programului definitiv de încasări, și anume 91,76% în anul 2007 și 88,81% în anul 2008, ceea ce se traduce prin deficite la Bugetul de stat în valoare de 6.738,44 milioane de lei în anul 2007, respectiv 11.841,65 milioane de lei în anul 2008. În anul 2009 prevederile inițiale ale programului de venituri au fost realizate doar în proporție de 94,1%. Diminuarea prevederilor inițiale ca urmare a rectificărilor bugetare operate a condus la un grad de realizare a programului de încasări la Bugetul de stat pentru anul 2009 în procent de 101,39%.

În anul următor (anul 2010), s-a menținut un echilibru între prevederile inițiale și rectificate (rectificările de program au reprezentat doar 0,6% din veniturile estimate inițial) însă în final au condus la un grad de realizare a programului de venituri ale ANAF de 100,46%, adică un excedent în valoare de 432,21 milioane lei.

An	Program de încasări la Bugetul de stat, transmis de MFP către ANAF			Venituri realizate de ANAF	Grad de realizare a programului de încasări		Excedent/Deficit (raportat la program inițial)	Excedent/Deficit (raportat la program modificat)
	Initial	Modificat	Rectificare (%)		Program inițial	Program modificat		
2005	48.403,65	51.124,01	5,62%	51.263,70	105,91%	100,27%	2.860,05	139,69
2006	59.438,12	64.098,51	7,84%	62.787,42	105,63%	97,95%	3.349,30	-1.311,09
2007	79.198,18	81.733,05	3,20%	74.994,61	94,69%	91,76%	-4.203,57	-6.738,44
2008	95.434,94	105.868,95	10,93%	94.027,30	98,53%	88,81%	-1.407,64	-11.841,65
2009	91.006,67	84.460,18	-7,19%	85.637,27	94,10%	101,39%	-5.369,40	1.177,09
2010	95.039,74	94.470,69	-0,60%	94.902,90	99,86%	100,46%	-136,84	432,21

B.3. Cu privire la Gradul de realizare a programului de încasări venituri bugetare (valori nete)- indicatorii F1 și F2

Diferențele substanțiale între veniturile previzionate de Ministerul Finanțelor Publice și încasările efectiv realizate denotă unele deficiențe atât în ceea ce privește modalitatea de calcul și acuratețea estimărilor cât și asupra performanței instituției cu rol de colectare a veniturilor bugetului de stat, respectiv ANAF.

În perioada 2007-2009, **s-au constatat discrepanțe majore între programul inițial de încasări și valoarea veniturilor efectiv realizate.** În aceste cazuri, supraevaluarea veniturilor estimate a se realiza conduce ulterior la necesitatea diminuării cheltuielilor prin rectificări bugetare și identificarea unor venituri suplimentare ale bugetului general consolidat. De altfel, în unele cazuri, rectificările au fost realizate în sens invers față de evoluția economiei și încasărilor la bugetul general consolidat.

Structurile teritoriale ale ANAF (DGFP județene) nu și-au atins planul de încasări stabilit de la nivel central în niciunul din anii analizați, astfel că gradul de realizare a înregistrat valori nete cuprinse între 86,02% în anul 2008 și 97,69% în anul 2010.

	2007	2008	2009	2010
Gradul de realizare a programului de încasări venituri bugetare (valori nete) la nivelul DGFP județene și DGAMC		86.02%	86.30%	97.69%

Din analiza rezultatelor pentru anii 2007-2009, în contextul unei supraestimări a veniturilor bugetare, se observă că gradul de realizare al acestor indicatori s-a situat la un nivel redus (mai puțin de 90%). Se constată că în perioada 2007-2009 marea majoritate a unităților subordonate nu și-a realizat planul de încasări, în multe cazuri gradul de nerealizare fiind chiar și de 20% din programul stabilit. În ceea ce privește performanțele din anul 2010, se constată că gradul de realizare a programului de încasări a înregistrat un nivel cu mult mai ridicat față de anii anteriori, majoritatea înregistrând valori apropiate de 100% (în unele cazuri cu mult peste 100%).

Îmbunătățirea *indicatorului încasări venituri nete* cu un procent de peste 10% (de la 86,30% la 97,69%) la nivelul ANAF în anul 2010 față de 2009 și 2008 și creșterea semnificativă a numărului structurilor teritoriale ale ANAF care au realizat acest indicator la un nivel de 100% sau chiar mai mult (în condițiile în care în valori absolute *Veniturile bugetare colectate de ANAF* au scăzut raportat la PIB de la 28,76% în 2007, la 28,59% în 2008

și 27,49% în 2009, și au înregistrat o foarte ușoară creștere în 2010 la 27,71%) a fost determinată de prognoza mai corectă realizată începând cu anul 2010 de către MFP și de alocarea către structurile teritoriale a unui plan de încasări mai realist (coroborat cu programul transmis de MFP).

În mod normal, o creștere în valori absolute cu peste 10% a acestor indicatori, și implicit a eficienței colectării veniturilor diferitelor bugete, trebuia să se traducă într-o creștere corespunzătoare a ponderii veniturilor încasate de ANAF în PIB de la 27,49% în 2009 la peste 29% în 2010.

Principalele cauze identificate la nivelul ANAF care au condus la nerealizarea programului de încasări a veniturilor nete ale bugetului general consolidat al statului	✓ organele de executare silită nu au proceduri clare de lucru prin care să fie reglementate operațiunile ce cad în sarcina fiecărui lucrător din cadrul acestui departament, astfel încât să fie detaliate responsabilitățile și termenele precise de realizare a fiecărei sarcini. Procedurile/reglementările existente sunt confuze, neclare și permit aplicarea măsurilor de executare silită insuficiente sau neclare; ✓ neînstituirea în toate cazurile de către structurile funcționale specializate din cadrul ANAF a măsurilor necesare pentru încasarea creanțelor: ⇒ neemiterea popririilor bancare pentru o perioadă lungă de timp pentru unii contribuabili; ⇒ neemiterea de popriri bancare pentru toate conturile deschise la bănci de contribuabilii în cauză, aferente debitelor supuse executării silite prin poprire; ⇒ popririile instituite asupra conturilor bancare ale debitorilor s-au realizat, în unele cazuri, doar pentru o parte din obligațiile fiscale ce figurau neachitate la momentul instituirii popririi; ⇒ simularea popririi conturilor bancare ale contribuabililor debitori ai bugetului general consolidat: deși în evidențele organelor fiscale anumite popriri sunt înregistrate ca trimise, în realitate acestea nu au ajuns la instituțiile bancare; ⇒ neluarea de către organele fiscale a măsurilor adecvate pentru a contracara intrarea intenționată în insolvență/faliment a unor contribuabili efectuate cu scopul vădit de a “scăpa” de datoriile la bugetul consolidat; ⇒ neaplicarea sau instituirea cu întârziere a <u>sechestrului</u> pentru obligațiile fiscale neachitate la termen; ⇒ valorificarea defectuoasă a bunurilor mobile și imobile supuse sechestrului ✓ nu există proceduri interne care să impună o responsabilitate adecvată cadrelor de conducere care asigură colectarea: șefii ierarhici nu au proceduri de control cu misiuni clare de sancționare a cazurilor de abateri; ✓ neaplicarea măsurilor asiguratorii de către organele de
--	--

	inspecție în cazurile în care s-ar fi impus acest lucru; ✶ colaborarea inadecvată între organele de administrare și control; ✶ dificultăți financiare cu care se confruntă contribuabilii ca urmare a crizei economice.
--	---

B.4. Cu privire la rolul ANAF în elaborarea Legii bugetului de stat și fundamentarea veniturilor

Din analiza procedurii de estimare a veniturilor bugetare se constată că fundamentarea veniturilor viitoare se realizează de Ministerul Finanțelor Publice doar pe baza informațiilor primite de la Comisia Națională de Prognoză. Deși **Agencia Națională de Administrare Fiscală** este singura instituție care este implicată în mod direct în colectarea veniturilor fiscale, această instituție **nu este angrenată în fundamentarea veniturilor bugetare și la elaborarea proiectului legii bugetului de stat**, iar procedura descrisă de OMFP 2131/22.06.2009 **nu ține seamă de capacitatea și performanțele ANAF de colectare a veniturilor fiscale și de reducere a ponderii economiei nefiscalizate (gradul de performanță privind reducerea arrieratelor și diminuarea evaziunii fiscale)**. În consecință, programele inițiale de încasări transmise de MFP către ANAF în perioada 2005-2009 au suferit modificări substanțiale, în unele cazuri modificările depășind 10% din prevederile inițiale. De asemenea, se observă că în perioada 2005-2008 modificările au fost realizate în sensul majorării prevederilor inițiale.

B.5. Modificarea periodică a indicatorilor de performanță utilizați

Sistemul de indicatori de performanță utilizați de ANAF pentru evaluarea activităților specifice care decurg din strategia de guvernare s-a modificat periodic, iar unii dintre acești indicatori nu au avut ținte în primii ani de monitorizare și ca urmare realizările nu s-au putut raporta la valorile programate. Precizăm că definitivarea și menținerea pe perioade mai lungi a aceluiași sistem de indicatori a permis realizarea în perioadele ulterioare a unor analize comparative și implicit stabilirea unor obiective clare.

C. Impactul nivelului redus al gradului de conformare voluntară la plată asupra colectării veniturilor bugetare

C.1. Nivelul redus al gradului de conformare voluntară la plată a contribuabililor determină în mod direct un nivel ridicat al arrieratelor înregistrate în evidențele autorității fiscale. Calitatea activității serviciilor de executare silită din cadrul structurilor teritoriale ale ANAF este esențială pentru recuperarea creanțelor bugetului de stat, în condițiile în care volumul arrieratelor a ajuns la un nivel foarte ridicat.

S-a constatat că numărul total de contribuabili aflați în evidența și administrarea structurilor teritoriale ale ANAF nu este cel real, motivat de neidentificarea și neînregistrarea în evidența fiscală a tuturor persoanelor fizice care desfășoară activități impozabile.

C.2. Gradul de conformare voluntară "agregat" (declarativ și de plată) a contribuabililor pentru perioada auditată se situează la un nivel de sub 80%, fapt ce demonstrează că măsurile luate în acest sens de managementul ANAF trebuie în mod

obligatoriu amplificate. Realizarea gradului de conformare voluntară la declarare și plată a contribuabililor revine structurilor de administrare din cadrul ANAF și în special serviciilor de executare silită.

În vederea creșterii gradului de conformare la declarare și plată, ANAF a introdus posibilitatea transmiterii prin internet a declarațiilor fiscale și a elaborat și implementat programul de imprimare și transmitere a documentelor administrativ fiscale în sistem centralizat prin Unitatea de Imprimare Rapidă de la Râmnicu Valcea. Acest fapt a dus la creșterea conformării voluntare și a numărului declarațiilor depuse de contribuabili.

D. Analiza Activității de Executare silită¹

Acțiunile derulate de către ANAF în activitatea de executare silită nu au condus la diminuarea nivelului arieratelor, fiind caracterizate de un nivel redus de performanță, eficiența fiind vizibil inferioară celei așteptate.

În perioada auditată s-a constatat o **creștere constantă a numărului debitorilor și a volumului creanțelor recuperabile și nerecuperabile** administrate de ANAF.

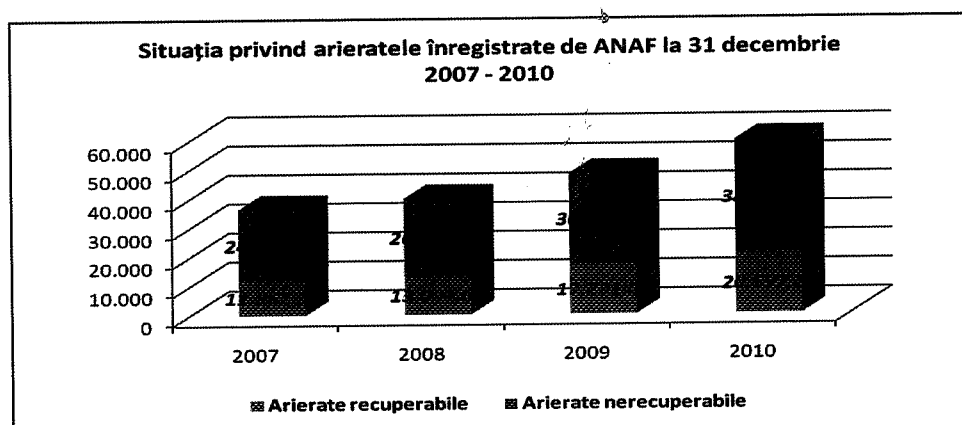


Figura nr. 4 - Situația privind arieratele înregistrate de ANAF la 31 decembrie 2007 - 2010 (mil. lei)

Se constată o **creștere constantă a volumului arieratelor**, de la 36.381 milioane lei în anul 2007 (din care 11.862 milioane lei arierate recuperabile), la 59.498,5 milioane lei în anul 2010 (din care 20.697,2 milioane lei arierate recuperabile).

Acest fapt s-a datorat aplicării insuficiente a tuturor măsurilor de executare silită, organele fiscale rezumându-se în cea mai mare parte doar la transmiterea somațiilor și parțial a popririlor la bănci. Rezultatele măsurilor de executare silită urmare aplicării popririlor asupra terților și instituirii de sechestre au fost reduse în raport cu celelalte măsuri de executare silită.

Celelalte proceduri de executare silită (popriri bancare, popriri la terți, sechestre asupra bunurilor mobile și imobile) nu au fost aplicate pentru toți debitorii și pentru toate creanțele fiscale neachitate la termen, iar în situațiile în care s-a procedat la aplicarea acestora, nu s-a realizat încasarea în totalitate a sumelor reprezentând obligații neachitate la bugetul statului pentru contribuabilii respectivi.

¹ Rapoarte de control întocmite în perioada 2007-2011 la ANAF și la DGFP județene

Întârzierea luării în mod operativ a tuturor măsurilor de executare silită a condus la situația în care contribuabili cu dificultăți financiare au intrat în stări speciale de administrare iar obligațiile fiscale neachitate au intrat în categoria *arierate nerecuperabile* (suspendarea executării silite ca urmare a deschiderii procedurii insolvenței, amânare la plată în vederea scutirii, contribuabili insolvabili fără venituri sau bunuri urmăribile). Creșterea nivelului arieratelor nerecuperabile semnifică lipsa de performanță și promptitudine a compartimentelor de executare silită la momentul anterior intrării agenților economici în situațiile menționate mai sus (transformarea arieratelor recuperabile în nerecuperabile). Acest fenomen este cu atât mai grav cu cât aceste arierate denumite generic *nerecuperabile* reprezintă venituri fiscale ce se recuperează într-un procent redus. Pentru perioada auditată (2007-2010), gradul de colectare a arieratelor nerecuperabile (încasări și sume stinse din arierate nerecuperabile) a înregistrat valori sub 15%, respectiv 13,84 % în anul 2007, 6,89% în anul 2008, 13,71% în anul 2009 și 9,42% în anul 2010.

Dincolo de cauzele obiective, precum criza economică care și-a pus amprenta asupra mediului de afaceri, există și alte cauze interne, precum slaba adaptare a managementului structurilor teritoriale ANAF pentru a adopta cele mai bune soluții față de contextul economic în realizarea activității de executare silită. La nivelul structurilor teritoriale s-au constatat numeroase abateri de la prevederile legale cu privire la executarea silită, acestea fiind detaliate la capitolul III din raportul de audit.

Capacitate redusă de reacție ➤ **1. Exercițarea la nivelul activității de executare din partea ANAF în analiza și silită a unui control managerial (intern) cu numeroase deficiențe, incapabil să detecteze disfuncționalitățile în luarea măsurilor adecvate activitatea derulată, fapt ce împiedică o reacție rapidă în încasare a arieratelor din luarea tuturor măsurilor necesare pentru corectarea aplicarea măsurilor de abaterilor și sancționarea, după caz, a personalului executare silită, situație responsabil. Această vulnerabilitate contribuie din plin la determinată de manifestarea manifestarea tuturor celorlalte vulnerabilități detectate în următoarelor vulnerabilități: activitatea de executare silită.**

➤ **2. Lipsa procedurilor clare ce trebuie aplicate și urmărite de personalul cu atribuții în executarea silită. Neîndeplinirea sau îndeplinirea defectuoasă a procedurilor de executare silită (ex.: neemiterea tuturor popririlor, emiterea cu întârziere a acestora, aplicarea defectuoasă a sechestrelor, executarea defectuoasă a sechestrelor etc.) nu este analizată/verificată și nici sancționată ca atare, întrucât nu există proceduri care să prevadă:**

⇒ responsabilitățile și atribuțiile ce revin personalului de execuție, termenul până la care trebuie îndeplinită fiecare sarcină;

⇒ responsabilitățile și atribuțiile ce revin personalului de conducere, atât șefi de serviciu, cât și directori adjuncți sau directori. Abaterile de la aplicarea procedurilor legale nu este urmărită,

verificată și mai ales sancționată de personalul de conducere cu atribuții în activitatea de executare silită;

⇒ sancțiunile ce ar trebui aplicate în cazul în care sunt depistate nereguli.

✎ 3. În numeroase situații **organele fiscale nu au luat măsurile adecvate** (dispunerea de măsuri asiguratorii, aplicarea procedurilor de executare silită etc.) **pentru a contracara:**

⇒ **vânzarea patrimoniului societății,**

⇒ **lichidarea disponibilului din conturile**

bancare

⇒ **intrarea intenționată în insolvență/faliment a unor contribuabili efectuate cu scopul vădit de a “scăpa” de datoriile la bugetul consolidat**, ceea ce a determinat imposibilitatea încasării ulterioare de către organele fiscale a creanțelor fiscale de la acești contribuabili. Astfel de situații s-au petrecut mai ales după demararea unor acțiuni de inspecție fiscală prin care au fost stabilite debite importante în sarcina contribuabililor respectivi.

Nă referim în special la numeroasele situații în care proprietarii acestor firme au cesionat/vândut fără probleme părțile sociale/acțiunile către alte persoane înaintea intrării în faliment, de regulă imposibil de identificat ulterior de către organele fiscale pentru atragerea răspunderii: cetățeni străini non-UE (irakieni, libanezi, somalezi, turci, moldoveni, ucraineni etc.) sau cetățeni români aflați în situații deosebite (persoane având o vârstă înaintată sau fără adăpost, infirmi etc.).

✎ 4. S-a constatat în numeroase situații **lipsa demersurilor pentru atragerea răspunderii solidare a administratorilor contribuabililor pentru care s-a declarat falimentul.**

✎ 5. În numeroase cazuri s-a constatat că **nu au fost aplicate și respectate prevederile legale în transmiterea somațiilor.**

În perioada 2007 – 2009 numărul somațiilor a fost mai mic decât numărul titlurilor executorii emise, ceea ce dovedește că executarea silită prin aplicarea celorlalte forme prevăzute de legiuitor a fost întârziată de funcționarea defectuoasă a acestei activități.

6. În numeroase situații nu au fost aplicate și respectate prevederile legale în instituirea popririlor la instituțiile bancare.

Au fost constatate următoarele tipuri de situații:

⇒ neemiterea popririlor bancare pentru o perioadă lungă de timp pentru unii contribuabili;

⇒ neemiterea de popriri bancare pentru toate conturile deschise la banci de contribuabilii în cauză, aferente debitelor supuse executării silite prin poprire;

⇒ popririle instituite asupra conturilor bancare ale debitorilor s-au realizat, în unele cazuri, doar pentru o parte din obligațiile fiscale ce figurau neachitate la momentul instituirii popririi;

⇒ simularea popririi conturilor bancare ale contribuabililor debitori ai bugetului general consolidat: deși în evidențele organelor fiscale anumite popriri sunt înregistrate ca trimise, în realitate acestea nu au ajuns la instituțiile bancare;

⇒ transferul nejustificat de sume din conturile deschise la unitățile Trezoreriei statului peste nivelul drepturilor salariale nete achitate salariaților debitorului, în condițiile în care acesta înregistrează obligații fiscale restante față de care s-a dispus poprirea conturilor;

Din analiza modului în care a fost aplicată **măsura popririi asupra terților**, a rezultat un nivel nesemnificativ al sumelor incasate din sumele indisponibilizate în raport cu valoarea creanțelor pentru care s-a efectuat poprirea, concluzia fiind că nici această măsură nu a fost caracterizată de un nivel corespunzător de eficiență.

Astfel, deși numărul popririlor înființate în perioada auditată a înregistrat o creștere permanentă de la an la an, volumul arieratelor nu s-a redus, înregistrându-se astfel o creștere a procentului popririlor cu o vechime mai mare de 1 an.

7. Neaplicarea sau instituirea cu întârziere a sechestrelor pentru obligațiile fiscale neachitate la termen.

S-au constatat o serie de disfuncționalități, dintre care menționăm:

⇒ neinstituirea în unele cazuri a niciunui sechestru asupra bunurilor debitorilor, deși aceștia înregistrau debite aflate în executare silită;

⇒ instituirea de sechestre pe bunuri greu vandabile sau imposibil de valorificat în unele situații, deși

contribuabilul în cauză deținea și alte bunuri, mai ușor vandabile, ce ar fi putut fi supuse sechestrului;

⇒ nu s-a procedat la evaluarea bunurilor sechestrate în vederea valorificării acestora sau evaluarea s-a realizat cu mare întârziere;

⇒ existența unor numeroase abateri cu privire la modul de întocmire a proceselor verbale de sechestru;

✍ 8. Se constată în unele situații **nevalorificarea sechestrelor instituite**, fapt demonstrat de creșterea de la an la an a numărului de sechestrelor instituite și nevalorificate pentru fiecare palier de vechime: 1-2 ani, 2-3 ani, peste 3 ani, cu consecința diminuării gradului de încasare a creanțelor pentru care s-au instituit sechestrul.

✍ 9. **Nevalorificarea garanțiilor aduse de contribuabili în cazul pierderii eşalonării/amânării la plată ca urmare a nerespectării graficului de plată**

Principalele deficiențe identificate în urma verificărilor la structurile subordonate ANAF în privința modului de respectare a obligațiilor prevăzute de OUG nr. 92/2009 *pentru amânarea la plată a obligațiilor fiscale neachitate la termen ca urmare a efectelor crizei economico-financiare* sunt următoarele:

⇒ ridicarea sechestrului asigurator de pe bunuri imobile, aduse gaj la amânarea la plată și instituirea unui sechestr asigurator pe bunuri mobile

⇒ neinstituirea sechestrelor asiguratorii pe bunurile aduse în garanție de către contribuabili

⇒ nevalorificarea operativă prin executare silită a garanțiilor constituite din bunuri mobile și imobile în cazul contribuabililor care au pierdut valabilitatea amânării la plată;

⇒ nu s-a procedat la aplicarea de sechestre suplimentare până la plafonul de 150% din valoarea creanțelor neachitate în cazul celor care au pierdut eşalonarea.

✍ S-au constatat situații în care agenții economici care înregistrau obligații fiscale au fost radiați fără ca organele fiscale să se înscrie la masa credală.

✍ În unele cazuri organele de executare silită nu au procedat la transformarea sechestrelor asiguratorii în executorii și ulterior la valorificarea acestora, astfel încât să asigure încasarea creanțelor pentru care au fost instituite. S-

a constatat un nivel redus al încasărilor provenite din valorificarea sechestrelor asiguratorii

⚡ Nu s-a întocmit baza de date la nivel național cu furnizorii neachitați și clienții neîncasați, prevăzută la art. 10, pct. 10 din OPANAF nr. 1308/2009, ceea ce ar fi contribuit la creșterea eficienței sumelor încasate din poprirea terților.

E. Cu privire la Impunerea din oficiu și Gestionarea declarațiilor fiscale²

În perioada analizată, în marea majoritate a situațiilor ANAF nu a realizat impunerea din oficiu în cazul nedepunerii declarațiilor fiscale.

Această stare de lucruri s-a manifestat în condițiile în care s-au înregistrat numeroase situații în care trebuia aplicată impunerea din oficiu, iar prin această inacțiune s-a perpetuat o stare de lucruri favorabilă indiscipliniei contribuabililor în îndeplinirea obligațiilor fiscale. Consecințele rezultate din această inacțiune au constat în neatragerea veniturilor aferente bugetului consolidat, menținerea unui climat de indisciplină în rândul contribuabililor și formarea unei opinii nefavorabile privind eficiența măsurilor întreprinse pe linia colectării impozitelor și taxelor cuvenite bugetului public

Vulnerabilități care au afectat eficiența activității de evidență și urmărire a veniturilor bugetului consolidat

⚡ lipsa unei proceduri de analiză prin care să fie detectat riscul ca unii contribuabili să diminueze nejustificat obligațiile de plată la bugetul consolidat prin depunerea unor declarații rectificative aferente unor perioade de declarare anterioare.

⚡ existența unui volum ridicat al accesoriilor neinstituite (necomunicate contribuabililor pentru a produce efecte juridice) ce se regăsesc în evidența analitică pe plătitori, nefiind emise decizii referitoare la obligațiile de plată a accesoriilor;

⚡ disfuncționalități în aplicarea procedurii privind calcularea și instituirea majorărilor/penalităților de întârziere. Au identificate chiar situații în care au fost instituite accesorii după data sentinței pentru contribuabilii pentru care a fost dispusă dizolvarea.

² Rapoarte de control întocmite în perioada 2007-2011 la ANAF și la DGFP județene

	<i>⌘</i> nu s-au analizat și identificat contribuabilii care au depus fișele fiscale și nu au depus declarația 100 privind obligațiile de plată datorate la bugetul consolidat, și care astfel nu au achitat la buget aceste debite; <i>⌘</i> nu s-au analizat veniturile declarate de persoanele fizice prin declarația 200 pentru a identifica acei contribuabili care realizează venituri într-un an calendaristic mai mari de 35.000 euro și nu au solicitat înscrierea ca plătitori de TVA (sau, în cazul plătitorilor de TVA, au declarat venituri mai mici decât cele realizate - analiza între declarația 200 și declarația informativă 394); <i>⌘</i> nu s-a urmărit analizarea și depistarea agenților economici care nu au declarat impozitul minim pentru anii 2009 și 2010 sau au declarat un nivel al tranșei trimestriale de impozit mai mic; <i>⌘</i> nu au fost aplicate sancțiuni contravenționale pentru contribuabilii care nu au depus declarații fiscale. <i>⌘</i> inexistența la nivelul ANAF a unei evidențe a sancțiunilor administrative aplicate. <i>⌘</i> imposibilitatea efectuării de analiză de risc a contribuabilului privind disciplina financiară.
--	---

F. Analiza Activității de Inspecție fiscală³

Activitatea de inspecție fiscală, alături de Garda Financiară și organele de inspecție vamală, reprezintă vârful de lance al ANAF în lupta contra evaziunii fiscale. **Din analiza efectuată asupra activității ANAF au rezultat o serie de vulnerabilități care afectează capacitatea Activității de inspecție fiscală de a răspunde în mod eficient cerințelor exprimate în Strategia de guvernare:**

Vulnerabilități ale Activității de Inspecție Fiscală	1. Exercitarea la nivelul serviciilor de inspecție fiscală a unui control managerial (intern) cu numeroase deficiențe, caracterizat de o capacitate redusă de detectare a disfuncționalităților în activitatea derulată, fapt ce împiedică o reacție rapidă în luarea tuturor măsurilor necesare pentru corectarea abaterilor și sancționarea, după caz, a personalului responsabil. Această vulnerabilitate contribuie din plin la manifestarea tuturor celorlalte vulnerabilități detectate în activitatea de inspecție fiscală. 2. Existența unor situații de neînstituire de către organele de inspecție fiscală a măsurilor asigurătorii în cazul constatării de obligații suplimentare urmare a inspecțiilor fiscale (ceea ce ar fi ușurat în mod evident misiunea organelor de executare silită). De asemenea, s-a constatat că în unele situații în care au fost dispuse măsuri asigurătorii, organele de inspecție fiscală nu au identificat bunurile pe care le-au indisponibilizat în procesele-verbale, ceea ce a diminuat semnificativ eficiența acestei măsuri. Au fost constatate cazuri în care s-au instituit măsuri asigurătorii pe bunuri care nu mai erau în patrimoniul societății sau care nu aparțineau societății și cazuri în care măsurile asigurătorii dispuse de organele de inspecție nu au acoperit integral valoarea obligațiilor de plată stabilite în urma inspecției fiscale, deși contribuabilul deținea și alte bunuri. 3. existența unor situații în care valorificarea actelor de control necesită un timp îndelungat, fapt ce generează riscul înstrăinării activelor de către contribuabilii verificați până la momentul aplicării procedurilor de executare silită: ⇒ întocmirea actului de inspecție fiscală cu
---	--

³ Rapoarte de control întocmite în perioada 2007-2011 la ANAF și la DGFP județene

	întârziere față de momentul finalizării verificărilor; ⇒ tergiversarea emiterii deciziei de impunere; ⇒ comunicarea cu întârziere a deciziei de impunere. 4. insuficienta reglementare a criteriilor de selecție în vederea programării pentru inspecția fiscală a contribuabililor. Au fost identificate deficiențe privind întocmirea unor documente de analiză și evaluare a riscurilor ce au stat la selecției pentru control a societăților comerciale considerate ca fiind cu „risc pentru administrarea fiscală”. 5. În perioada 2007-2010 fondul de timp alocat inspecțiilor fiscale din proprie inițiativă, bazate pe analiza de risc a fost considerabil mai redus comparativ cu fondul de timp alocat pentru derularea inspecțiilor fiscale pentru soluționarea cererilor de rambursare a TVA sau pentru controlul ulterior al rambursărilor de TVA. 6. Organele de inspecție fiscală nu sunt obligate să definească în actele de control întocmite criteriile utilizate în alegerea sondajului aplicat pentru selectarea operațiunilor sau documentelor pentru obținerea asigurării că acestea respectă principiile legalității și conformității cu normele fiscale și contabile. Sunt necesare proceduri mai clare pentru obligativitatea definirii acestor criterii utilizate în alegerea sondajului aplicat pentru fiecare impozit verificat de către organele de inspecție fiscală. 7. Existența unor numeroase situații în care organele de inspecție fiscală nu au solicitat Dosarul prețurilor de transfer la agenții economici verificați, deși aceștia au derulat tranzacții cu valori semnificative cu părțile afiliate (străine sau române), fapt ce afectează veniturile statului din impozitul pe profit și impozitul pe venit. 8. În anumite situații nu s-au avut în vedere toate stările de fapt și raporturile juridice relevante pentru impunere, respectiv nu s-a efectuat investigarea fiscală a tuturor actelor și faptelor rezultând din activitatea contribuabilului supus inspecției sau a altor persoane cu care contribuabilul a intrat în relații comerciale. Nu au fost avute în vedere și valorificate informații de genul: ⇒ selectarea contribuabililor care au efectuat tranzacții
--	---

cu agenții economici inactivi, cu activitatea suspendată sau care nu au depus Decontul de TVA (Declarația 300) pentru o perioadă mai mare de 6 luni și care au fost declarați de alți parteneri că au efectuat tranzacții în această perioadă;

⇒ contribuabili care prin Decontul de TVA au evidențiat sume negative de TVA și nu au optat pentru rambursare soldului negativ al taxei pe valoarea adăugată în decursul unor perioade mari de timp;

⇒ agenți economici aflați în procedura generală de insolvență, care au efectuat tranzacții și nu au respectat măsurile de simplificare prevăzute de lege, înregistrând și declarând TVA-ul deductibil aferent achizițiilor efectuate;

⇒ efectuarea în paralel a verificării societăților comerciale care au declarat în mod sistematic pierdere și a verificării veniturilor asociaților/administratorilor acestora, care afișau o situație materială deosebită, în contradicție cu situația negativă a companiilor pe care le conduceau.

9. Deși ANAF a introdus în anul 2010 indicatorii de performanță privind „Rata de încasare a obligațiilor stabilite suplimentar de activitatea de inspecție fiscală”, respectiv „Sume atrase suplimentar (nete) pe un inspector, urmare inspecțiilor fiscale”, performanța activității de inspecție fiscală prin prisma acestor indicatori a fost redusă, cauzată în principal de următoarele:

- între structurile de inspecție fiscală și cele de colectare nu există o colaborare suficientă care să conducă la un grad ridicat al încasărilor din sumele stabilite suplimentar la control;

- capacitatea redusă a activității de inspecție fiscală de a asigura operativ încasarea viitoare prin instituirea de măsuri asiguratorii.

Încasările aferente obligațiilor fiscale stabilite suplimentar în cazul inspecțiilor fiscale reprezintă un procent extrem de redus în totalul sumelor stabilite suplimentar la control.

Obținerea cu întârziere a unor informații referitoare la posibile fapte de evaziune fiscală, imposibilitatea identificării reprezentanților legali ai contribuabililor (în cazul firmelor fantomă) și impunerea pe baza de estimare scad în mod vertiginos capacitatea de recuperare a acelor sume cuvenite bugetului general consolidat.

G. Rolul Autorității Naționale a Vănilor în colectarea creanțelor bugetului public

Pentru perioada auditată (2007-2010) au fost constatate⁴ o serie de vulnerabilități și deficiențe pe linia organizării, coordonării și monitorizării activităților specifice colectării datoriei vamale din impozite și taxe, a evaluării capacității de administrare a riscului vamal, de evaluare eficientă a capacității de colectare a datoriei vamale, a activităților de colectare și încasare a veniturilor provenite din produse accizabile și de întărire a capacității de control în închiderea circuitelor mișcării produselor accizabile, care împreună conduc la concluzia că managementul activităților de colectare nu a avut o eficiență pe măsura așteptărilor.

Vulnerabilitățile identificate în activitatea Autorității Naționale a Vănilor	1. Exercițarea la nivelul A.N.V. a unui control managerial (intern) cu numeroase deficiențe, incapabil să detecteze disfuncționalitățile în activitatea derulată, fapt ce împiedică o reacție rapidă în luarea tuturor măsurilor necesare pentru corectarea abaterilor și sancționarea, după caz, a personalului responsabil. Această vulnerabilitate contribuie din plin la manifestarea tuturor celorlalte vulnerabilități detectate în activitatea vamală. 2. Necalcularea, neînregistrarea, necomunicarea și neurmărirea încasării sumelor accesorii (dobânzi și penalități de întârziere) conform OUG nr. 39/2010 pentru modificarea și completarea OG nr. 92/2003 privind Codul de procedură fiscală precum și neactualizarea obligațiilor restante prin calculul de obligații fiscale accesorii. Prin acest fapt unitățile teritoriale ale ANV acceptă denaturarea creanțelor de încasat la bugetul de stat în sensul diminuării acestora. 3. Lipsa unui program informatic și neaplicarea prevederilor legale în vigoare în ceea ce privește măsurile de executare silită - aplicarea sechestrelor, valorificarea sechestrelor precum și nesolicitarea instituirii consemnelor de tip D (au existat cazuri de nerespectare a termenelor de executare silită prevăzute de Codul de Procedura Fiscală, nefinalizarea etapelor din procesul de executare silită, neînființarea de popririi pe toate conturile bancare ale debitorului, calcularea de către Serviciul Juridic și înregistrarea în evidența contabilă de accesorii aferente creanțelor restante, după ce s-a declarat începerea procedurii de insolvență a debitorului ș.a.), ceea ce determină o eficiență scăzută a activității de executare silită.
---	---

⁴ Rapoarte de control întocmite în perioada 2009-2011 la Autoritatea Națională a Vănilor și la structurile subordonate

	4. Lipsa unui program informatic în activitatea de executare silită, fapt care conduce la imposibilitatea evidențierii și administrării eficiente a creanțelor bugetare aflate în executare silită, în toate etapele pe care le implică aceasta – de la formarea și până la stingerea debitelor. 5. Nu sunt create condițiile necesare pentru realizarea interoperabilității interne a bazelor de date ale ANV cu cele ale ANAF și/sau externe cu bazele de date ale altor instituții, pentru ca ANV să beneficieze de aceste informații în timp real. 6. Nerespectarea prevederilor Ordinului nr. 4321/25.02.2010 pentru aprobarea Normelor tehnice privind gestionarea produselor de analiza de risc, în ceea ce privește aplicarea consemnelor de tip D. Consecința directă este aceea că autoritatea vamală acceptă în mod tacit creșterea valorii debitelor agenților economici față de bugetul consolidat al statului, inclusiv nerecuperarea acestor debite. 7. Menținerea în evidența contabilă și implicit reflectarea eronată în situațiile financiare, a unor obligații vamale aferente unor societăți radiate, evidențiate prin contul contabil 463 "Creanțe ale bugetului de stat", contrar prevederilor OG nr. 92/2003 privind Codul de procedură fiscală, Legii contabilității nr. 82/1991 și OMFP nr. 1917/2005 pentru aprobarea Normelor metodologice privind organizarea și conducerea contabilității instituțiilor publice, planul de conturi pentru instituțiile publice și instrucțiunile de aplicare a acestuia; 8. Inexistența unei proceduri de analiză prin care să fie detectat riscul ca unii contribuabili să diminueze nejustificat (ilegal) obligațiile de plată la buget prin depunerea unor declarații rectificative aferente unor perioade de declarare anterioare.
--	---

H. Rolul Gărzii Financiare în colectarea creanțelor bugetului public

Vulnerabilitățile identificate în activitatea Gărzii Financiare ⁵	✓ Instituirea unui număr redus de decizii de măsuri asiguratorii în raport cu numeroasele situații în care comisarii au constatat debite/prejudicii importante în sarcina contribuabililor verificați. Această stare de fapt poate fi ușor constatată din <u>compararea numărului de decizii de măsuri asiguratorii cu numărul sesizărilor penale formulate în aceeași perioadă</u> (în care în mod evident regăsim prejudicii față de bugetul public). Spre exemplu, în cursul anului 2010 comisarii din cadrul Comisariatului general au emis Decizie de instituire a măsurilor asiguratorii doar în 38 de cazuri din 272 situații în care s-au formulat plângeri penale (14% din numărul sesizărilor penale), valoarea totală a prejudiciilor estimate pentru care s-a solicitat instituirea măsurilor asiguratorii fiind de 90.976.513 lei, adică 22% din valoarea prejudiciilor cuprinse în sesizările penale. ✓ Dincolo de ponderea redusă a sesizărilor penale pentru care Garda Financiară a emis decizii de măsurilor asiguratorii, o analiza mai atentă asupra activității Gărzii Financiare relevă un fenomen negativ privind activitatea administrației fiscale din România, cu efecte grave asupra veniturilor bugetului de stat, și anume gradul extrem de redus (aproape de zero) al încasărilor obținute urmare deciziilor de instituire a măsurilor asiguratorii. În ceea ce privește vulnerabilitățile ce determină o performanță redusă putem enumera următoarele: ⇒ posibilitatea ca unele măsuri asiguratorii să nu fie suficient fundamentate, să fie contestate și astfel să fie desființate în instanță; ⇒ faptele de natură penală pentru care se estimează prejudiciul sunt identificate după o perioadă mare de timp de la comiterea evaziunii fiscale; ⇒ durata prea mare de instrumentare de către comisarii Gărzii Financiare a cazurilor cu indicii de evaziune fiscală; ⇒ emiterea și transmiterea cu întârziere a Deciziilor de instituire a măsurilor asiguratorii. ✓ S-au constatat deficiențe în desfășurarea activității
--	---

⁵ Rapoarte de control întocmite în perioada 2007-2011 la Garda Financiară și structurile subordonate

	care afectează în mod direct îndeplinirea funcției principale a Gărzii Financiare, după cum urmează: ⇒ acte de control întocmite superficial în unele cazuri, fără investigarea tuturor aspectelor prevăzute în tematicile de control. ⇒ deficiențe privind monitorizarea achizițiilor intracomunitare: - deficiențe în câteva cazuri în legătură cu utilizarea aplicației Trafic Control (utilizată pentru monitorizarea și controlul operativ al achizițiilor intracomunitare); - dezvoltarea insuficientă a aplicației informatice Trafic Control – nerealizarea până în prezent a interoperabilității cu bazele de date ale ANAF; - lipsa unei proceduri de lucru privind monitorizarea și controlul achizițiilor intracomunitare înregistrate în aplicația informatică Trafic Control. ⇒ deficiențe privind transmiterea către organele de executare silită a titlurilor executorii provenite din aplicarea de sancțiuni contravenționale cu amendă; ⇒ deficiențe privind activitatea de gestionare și valorificare a bunurilor intrate potrivit legii în proprietatea privată a statului (bunuri confiscate): ⇒ declararea cu întârziere către organele de valorificare a bunurilor confiscate neperisabile; deficiențe privind procedura de valorificare a bunurilor perisabile confiscate.
--	--

I. Rolul interoperabilității interne (între structurile ANAF) în creșterea eficienței colectării

Se remarcă o serie de **vulnerabilitati** determinate de **nivelul redus de interoperabilitate al structurilor componente ale ANAF** (Directii Generale ale Finantelor Publice judetene si Directia Generala de Administrare a Marilor Contribuabili, directii generale din cadrul ANAF, Activitatea de Inspectie Fiscala, Directia Generala de Informatii Fiscale, Garda Financiara, Autoritatea Nationala a Vamilor etc.), care in general functioneaza independent.

De asemenea, pot fi evidențiate **vulnerabilitati determinate de lipsa unui sistem unificat de gestionare si administrare a informatiilor cu caracter fiscal** si de utilizarea insuficienta a datelor si informatiilor detinute de diferitele structuri componente din cadrul ANAF. In acest sens se resimte lipsa unei aplicatii informatice care sa gestioneze si sa valorifice toate datele si informatiile detinute de ANAF si de alte institutii externe.

⚡ Nu sunt create deocamdată condițiile necesare pentru realizarea *interoperabilității interne a bazelor de date ale ANAF și/sau externe cu bazele de date ale altor instituții*, pentru ca ANAF să beneficieze de aceste informații în timp real.

Se constată faptul că, de regulă, fiecare dintre structurile ANAF păstrează doar pentru sine baza de date proprie, fără a permite celorlaltor structuri accesul la propriile informații, deci fără a exista o colaborare consecventă între acestea, fapt ce împiedică ANAF să funcționeze ca un tot unitar.

J. Rolul interoperabilității externe (între ANAF și alte structuri) în creșterea eficienței colectării

Interoperabilitatea externă – În perioada 2007-2010 ANAF nu a beneficiat de acces facil la informații și baze de date ale unor alte instituții din România (exceptând Oficiul Național al Registrului Comerțului, caz în care s-a pus problema obținerii în timp real a unor informații precum cesionarea societăților comerciale).

Pentru perioada 2007-2010, la nivelul ANAF s-a înregistrat o interoperabilitate redusă sau chiar inexistentă cu următoarele instituții deținătoare de informații importante pentru realizarea administrării fiscale:

☛ Poliția de Frontieră (privind fluctuația cetățenilor străini care coordonează structuri și rețele de evaziune fiscală, care în scurt timp după săvârșirea unor infracțiuni de natură economică părăsesc România);

- ☛ Inspectoratul General al Poliției Române, Oficiului Român de Imigrări;
- ☛ Inspectoratul Național pentru Evidența Persoanelor;
- ☛ Direcția Regim Permise de Conducere și Înmatriculare a Vehiculelor;
- ☛ Ministerul Transporturilor;
- ☛ Instituții bancare;
- ☛ Institutul Național de Statistică;
- ☛ Direcțiile de Impozite și Taxe Locale;
- ☛ Oficiului Național de Prevenire și Combaterea Spălării Banilor;
- ☛ Oficiul Național de Cadastru și Publicitate Imobiliară
- ☛ Notariate;
- ☛ Case de licitații, Galerii de artă, etc.

Menționăm că începând cu anul 2010 și mai ales în anul 2011, ANAF a încheiat protocoale prin care a obținut accesul la informații (baze de date) care pot constitui elemente esențiale în efectuarea unor analize de risc și în reducerea timpului de reacție a organelor fiscale în prevenirea, identificarea și combaterea evaziunii fiscale. Astfel, s-a obținut accesul la informațiile gestionate de următoarele instituții:

- Direcția pentru Evidența Persoanelor;
- Direcția Regim Permise de Conducere și Înmatriculare a Vehiculelor;
- Oficiul Român pentru Imigrări;
- Agenția Națională de Cadastru și Publicitate Imobiliară (în acest caz informațiile nu sunt integral disponibile în format electronic).

În ceea ce privește informațiile deținute de direcțiile de impozite și taxe locale, la nivelul ANAF nu există acces la informațiile din evidențele autorităților locale cu privire la bunurile mobile și imobile ale contribuabililor. Deși au fost înregistrate unele progrese privind

interoperabilitatea cu aceste instituții (ex. Direcțiile de Impozite și Taxe Locale din sectoarelor 1 și 3 din București), aceste proiecte reprezintă în prezent cazuri singulare. Precizăm că interoperabilitatea cu direcțiile de impozite și taxe locale este în prezent condiționată de acceptul autorităților locale și de capacitatea acestora de a pune la dispoziție informațiile într-un format electronic compatibil cu aplicațiile și sistemele informatice ale ANAF.

În urma verificărilor realizate de Curtea de Conturi la nivel central și teritorial, s-au desprins următoarele concluzii:

La nivelul structurilor teritoriale ale ANAF s-a constatat că schimbul de informații nu a funcționat în mod eficient sau nu s-a realizat colaborarea cu o serie de instituții ale statului care dețin și pot furniza informații concrete și utile în activitatea de colectare a impozitelor și taxelor la bugetul general consolidat. Administrația fiscală este mai eficientă în activitatea de colectare a veniturilor statului dacă se bazează și pe informațiile furnizate de aceste instituții. Comparativ cu infrastructura informațională de care beneficiază administrații fiscale din alte state (SUA, state europene dezvoltate etc.), structura informațională a ANAF este aproape inexistentă.

⇒ Nu s-a efectuat un punctaj periodic cu Oficiul Registrului Comerțului pentru obținerea tuturor informațiilor necesare, precum încheierile de radiere ale judecătorului-delegat; Au fost consemnate abateri cu privire la nerecurarea sentințelor de dizolvare pronunțate; există cazuri în care respectiva radiere a agentul economic nu este în evidența serviciului juridic sau situații în care nu sunt comunicate sentințele de dizolvare;

⇒ Nu există un sistem pentru accesarea în timp real a bazelor de date deținute de alte instituții, ce conțin informații necesare organelor de executare silită. Aceste informații se obțin în urma adreselor prin care DGFP solicită date despre bunurile sau veniturile urmăribile, respectiv Direcțiilor de impozite și taxe din cadrul primăriilor, Inspectoratelor teritoriale de muncă, Oficiilor de cadastru și publicitate imobiliară, Poliției etc. Prin acest procedeu datele sunt comunicate cu greutate, necesitând timp și cheltuieli, în plus existând riscul ca bunurile ori veniturile să fie înstrăinate ori risipite.

⇒ Nu există baze de date cu bunurile mobile și/sau imobile ale debitorilor. De asemenea, nu sunt încheiate protocoale cu unitățile administrativ teritoriale pentru schimbul de date cu privire la bunurile mobile și imobile ale debitorilor de raza acestora, iar în aplicația informatică existentă în cadrul SIACF, informațiile privind sechestrele se introduc manual și nu asigură emiterea de rapoarte și situații cu privire la aplicarea sechestrelor.

⇒ Informațiile referitoare la conturile bancare ale contribuabililor nu se actualizează permanent, ceea ce poate genera: neîncasarea obligațiilor restante, transmiterea de popriri bancare pentru conturi închise, cheltuieli de executare inutile și neeconomice, utilizarea inefficientă a resurselor umane.

K. Cu privire la Sistemele și aplicațiile IT utilizate de ANAF în activitatea de colectare a creanțelor statului

Vulnerabilitățile privind sistemele IT utilizate în activitatea de colectare a creanțelor fiscale	<i>Pr</i> Aplicațiile informatice nu permit în totalitate administrarea eficientă a impozitelor și taxelor, respectiv <u>nu este asigurată gestionarea informatizată a executării silită în vederea standardizării activității compartimentelor cu atribuții de executare silită</u>. S-au identificat disfuncționalități ale aplicațiilor informatice „PHOENIX”, FISCNET, privind urmărirea și gestionarea activității de inspecție fiscală, actualizarea și dezvoltarea bazei de date unice cu rezultatele inspecției fiscale atât la persoane juridice, cât și la persoane fizice, precum și ale aplicațiilor informatice: ”SACF”; ”SAIVEN”, ”RCNG” și ”COD FISCAL”. ⇒ Nu există o bază de date unitare la nivel național, la care să aibă acces și funcționarii implicați în activitatea de executare silită, în care să se evidențieze toate bunurile aparținând unui contribuabil (mobile sau imobile) precum și sursele de venituri. Aceste informații se obțin în urma adreselor întocmite de unitățile fiscale prin care solicită date despre bunurile sau veniturile urmăribile, respectiv Direcțiilor de impozite și taxe din cadrul primăriilor, Inspectoratelor teritoriale de muncă, Oficiilor de cadastru și publicitate imobiliară, Poliției etc. Prin acest procedeu datele sunt comunicate cu greutate, necesitând timp și cheltuieli, în plus existând riscul ca bunurile ori veniturile să fie instrăinate ori risipite. ⇒ În baza de date nu sunt salvări de stare la un moment dat, migrările (transferuri de contribuabili) efectuându-se cu întreg istoricul. Cu alte cuvinte, baza de date rulată la data efectuării misiunii de audit nu este aceeași cu cea rulată la finele fiecărui an din perioada auditată. Cauza o constituie incapacitatea suportului tehnic IT de stocare/arhivarea a tuturor acestor stări. ⇒ Aplicația informatică de preluarea a Fișelor Fiscale nu dispune de facilități de confruntare a datelor cu cea de evidență fiscală. Diferențele în plus sau în minus între datele din evidența fiscală și Fișele fiscale depuse influențează valoarea creanțelor fiscale datorate de contribuabili la bugetul consolidat. Aplicațiile informatice PHOENIX, DECIMP, SACF nu sunt adaptate în vederea îmbunătățirii administrării creanțelor fiscale stabilite suplimentar de organele fiscale constatatoare. Deciziile de impunere nu sunt preluate în aplicațiile DECIMP și implicit în SIACF, aplicații utilizate de organele de administrare fiscală. Introducerea cu întârziere a debitelor suplimentare stabilite prin Deciziile de impunere, înregistrarea eronată a sumelor, precum și urmărirea acestor sume și de către activitatea de inspecție
---	--

	fiscală, poate determina diminuarea încasărilor la bugetului general consolidat al statului. ⇒ Bazele de date din aplicația informatică SAIVEN nu sunt actualizate în timp util datorită nerespectării procedurilor de prelucrare, operare, transmitere a declarațiilor privind veniturile de către toate unitățile fiscale de pe întreg teritoriul național. Din cauza nerespectării procedurilor de prelucrare, operare, transmitere a declarațiilor privind veniturile de către toate unitățile fiscale de pe întreg teritoriul național, eventualii contribuabili la bugetul public sunt identificați cu întârziere. ⇒ Nu a fost creată o aplicație informatică care să permită corelarea bazelor de date constituite, în vederea impunerii din oficiu a contribuabililor, respectiv identificarea persoanelor fizice/juridice care nu și-au îndeplinit obligațiile declarative și stabilirea impozitelor/taxelor datorate și editarea actelor de impunere;
Vulnerabilități în exploatarea aplicației SACF	⇒ Aplicațiile informatice nu permit editarea de situații privind evaluarea nivelului operativ al măsurilor de executare silită. ⇒ Aplicația informatică nu permite stingerea creanțelor fiscale la contribuabilii aflați în procedura insolvenței la care ordinea de stingere diferă de prevederile codului de procedura fiscală, procedura care se efectuează manual, iar intervențiile manuale pot genera alterarea informațiilor privind starea contribuabilului și necesită un anumit timp de prelucrare. ⇒ au fost constatate disfuncționalități în aplicarea procedurii privind calcularea și instituirea accesoriilor efectuate de către programul S.A.C.F, disfuncționalități care se referă la data scadentă a obligațiilor de plată și perioada de calcul al penalităților cu implicații în ordinea de stingere a creanțelor ⇒ erori în utilizarea aplicației SACF, în cazul efectuării de corecții erori materiale din declarații sau documente de plată ale contribuabililor (sau alte situații prevăzute de lege), ceea ce conduce la denaturarea informațiilor și raportărilor efectuate. La unele DGFP (ex.: Dambovița) s-au constatat o serie de disfuncționalități sau anomalii în modul de funcționare și interacțiune a aplicațiilor informatice.

L. Costul administrării fiscale

În perioada auditată 2007 – 2010, eficiența ANAF în realizarea încasării veniturilor bugetare la costuri cât mai reduse urmează un trend pozitiv.

Din graficul de mai jos se poate observa această evoluție pozitivă, ceea ce denotă eficacitatea măsurilor luate de managementul ANAF pentru reducerea costului de colectare:

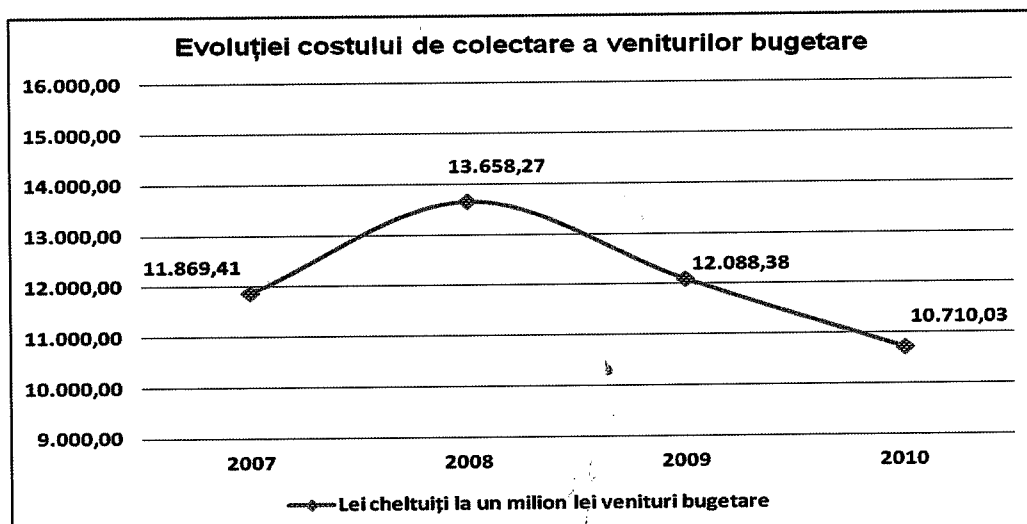


Figura nr. 5 – Evoluția costului de colectare a veniturilor bugetare

Scăderea costului de colectare a veniturilor bugetare reprezintă un deziderat pentru administrația fiscală.

Strategia managementului ANAF de a concentra eforturile de administrare a principalilor contribuabili ai țării la nivelul DGAMC a crescut eficiența utilizării resurselor în scopul realizării încasării veniturilor cuvenite bugetului statului prin minimizarea costurilor. În prezent, ponderea veniturilor realizate de către DGAMC și DGFPMB în totalul veniturilor încasate de ANAF este majoritară.

Totuși, măsurile managementului ANAF de eficientizare a utilizării resurselor proprii în realizarea încasării veniturilor bugetului statului printr-un cost mic raportat la nivelul veniturilor realizate la nivelul DGAMC nu au fost urmate și de o politică de management orientată spre reducerea costurilor la nivelul DGFP teritoriale unde, încasarea veniturilor cuvenite bugetului statului s-au realizat la o pondere mare a costurilor raportat la cheltuielile totale ale ANAF (aceste aspecte sunt prezentate pe larg la capitolul III.4 din raport).

**M. Procedurile de lucru și managementul structurilor subordonate ANAF
(DGFP teritoriale)**

Vulnerabilități privind modul de implementare și realizare a controlului intern	⚡ Lipsa procedurilor de lucru (proceduri operaționale) sau insuficienta detaliere pentru fiecare activitate desfășurată în cadrul activității desfășurate de ANAF. Astfel, la unele DGFP nu sunt elaborate și aprobate programe de dezvoltare a sistemului de control intern/managerial la nivelul entității și a unităților subordonate, care să cuprindă obiectivele, acțiunile, responsabilitățile, termenele și alte măsuri necesare pentru elaborarea și/sau dezvoltarea acestui sistem (inclusiv cele referitoare la perfecționarea profesională). Printre procedurile elaborate de către șefii compartimentelor cu atribuții de executare silită și utilizate de către personalul din cadrul acestor compartimente, nu sunt prezentate componente esențiale care să asigure realizarea scopului unei proceduri operaționale de lucru respectiv, acela de a furniza, managerului, salariaților și terților (dacă este nevoie), pașii ce trebuie urmați în realizarea sarcinilor de serviciu, exercitarea competențelor și angajarea responsabilităților. Nu a fost asigurată armonizarea elaborării, implementării și controlului aplicării procedurilor operaționale de lucru. ⚡ În perioada auditată s-a constatat că ANAF nu a procedat la elaborarea de norme metodologice și/sau proceduri operaționale privind activitatea de impunere din oficiu a contribuabililor persoane juridice, și nu a elaborat aplicații informatice specifice. Abia în anul 2011 a fost emis OPANAF nr. 3392/2011 prin care a fost reglementată procedura prin care se realizează impunerea din oficiu a contribuabililor care nu depun declarații fiscale. ⚡ Managementul structurilor teritoriale nu a analizat sistematic, cel puțin o dată pe an, riscurile legate de desfășurarea activităților sale, nu a elaborat planuri corespunzătoare, în direcția limitării posibilelor consecințe ale acestor riscuri și nu a numit salariați în aplicarea planurilor respective, drept urmare Standardul 11 –Managementul riscului – prezentat în Anexa nr. 1 la OMFP 946/2005, nu a fost implementat în entitate (implementarea a început în luna august 2010, urmând ca primul ciclu de implementare să se realizeze până la 30.03 2012). La unele DGFP au fost identificate următoarele vulnerabilități: ⇒ o slabă preocupare a managementului în analizarea motivelor/cauzelor care au determinat nerecuperarea integrala la bugetul de stat a creanțelor; ⇒ managementul nu a întreprins măsurile corespunzătoare de executare silită, menite să asigure reducerea
--	---

	nivelului creanțelor recuperabile și neîncasate; ⇒ managementul nu-și înțelege atribuțiile proprii funcției de conducere, explicându-se astfel, eficacitatea redusă în atingerea obiectivelor; ⇒ implicarea insuficientă a conducerii structurilor de administrare a veniturilor statului în organizarea și coordonarea activității de executare silită; ⇒ aplicarea necorespunzătoare a măsurilor de executare silită prin instituirea sechestrelor, ceea ce dovedește interesul redus al managementului în aplicarea sechestrelor pe bunuri mobile și imobile, cât mai urgent după data începerii procedurilor de executare silită. Deși ordinul prin care A.N.A.F. a aprobat Regulamentul de organizare și funcționare (ROF) a fost emis în iulie 2009, acesta a fost primit în teritoriu abia în aprilie 2010. Întârzieri au fost constatate și în legătură cu transmiterea în teritoriu a statelor de funcții aprobate. Consecința este că fișele posturilor nu sunt actualizate în termen. Există activități desfășurate de structurile ANAF implicate în colectarea creanțelor pentru care nu există suficiente reglementări /proceduri/metodologii. Spre exemplu, <i>Direcția Generală de reglementare a colectării creanțelor bugetare</i> nu a elaborat metodologii și proceduri în ceea ce privește vânzarea la licitație a bunurilor imobile cu plata unui avans de minimum 50% din prețul de adjudecare și a diferenței în 12 rate lunare și cu plata unei dobânzi sau majorări de întârziere conform art.165 din OG 92/2003 privind Codul de procedură fiscală. Lipsa metodologiilor și procedurilor din acest domeniu al executării silite au favorizat unele interpretări eronate ale prevederilor legale.
--	---

CAPITOLUL III. CONSTATĂRILE ȘI CONCLUZIILE REFERITOARE LA REALIZAREA OBIECTIVELOR SPECIFICE ACTIVITĂȚII AUDITATE, PRECUM ȘI CELE REFERITOARE LA EVALUAREA SISTEMULUI DE CONTROL INTERN.

1. Contextul strategic privind funcționarea administrației fiscale din România. Obiective strategice ale ANAF pentru perioada auditată (2007-2010).

Începând cu anul 2004, ca urmare a desprinderii unor direcții specializate în administrarea veniturilor statului din cadrul Ministerului Finanțelor Publice, toate atribuțiile de colectare a veniturilor fiscale ale Bugetului General Consolidat au fost transferate Agenției Naționale de Administrare Fiscală.

Factorii externi, precum conjunctura externă, evoluția legislativă și climatul social sunt determinanți în aprecierea nivelului riscului inerent.

Conjunctura economică precum și climatul social sunt factori externi luați în considerare în aprecierea riscului inerent, constituind elemente care nu intră în sfera decizională a entității auditate dar care influențează activitatea acesteia.

A.N.A.F. și-a definit marile linii strategice pe termen mediu (2007-2011), într-un context economic favorabil.

Strategia pe termen mediu a A.N.A.F. pentru perioada 2007 – 2011, strategie de sine stătătoare a definit prioritățile de guvernare a activității, printre principalele obiective fiind declarate și cele legate de următoarele aspecte:

„A.N.A.F. va supraveghea și încuraja conformarea contribuabililor la îndeplinirea obligațiilor lor fiscale, va controla legalitatea intrărilor și ieșirilor de produse la trecerea graniței, va identifica și limita fraudă fiscală și în consecință, va colecta într-un mod cât mai eficient cu puțință venituri fiscale suficiente pentru finanțarea programelor economice și sociale ale Executivului, pentru buna funcționare a societății.” Se mai declară prin această strategie și că „prin îmbunătățirea activității noastre de sprijinire a conformării voluntare a contribuabililor prevenim în modul cel mai eficient indisciplina fiscală și asigurăm un tratament egal contribuabililor noștri.”

Marile linii strategice ale A.N.A.F. propuse a guverna activitatea de administrare fiscală în perioada 2007-2011 au fost:

- Consolidarea A.N.A.F. - Pe de o parte, consolidarea autonomiei Agenției, iar pe de alta, îmbunătățirea gradului de integrare a Autorității Naționale a Vămile și a Gărzii Financiare
- Examinarea și perfecționarea procedurilor de management. Ameliorarea nivelurilor de eficacitate și eficiență
- Îmbunătățirea colectării veniturilor bugetare

- Ameliorarea și extinderea ofertei de servicii către contribuabili
- Modernizarea controlului fiscal. Aplicarea tehnicilor de control informatic. Modernizarea tehnicilor de selecție a contribuabililor (pe bază analizei de risc) și a procedurilor de inspecție
- Consolidarea controlului vamal, simplificarea procedurilor, modernizarea și informatizarea acestora
- Extinderea canalelor de obținere a informațiilor și îmbunătățirea sistemelor de exploatare a informațiilor
- Modernizare și inovație tehnologică. Adoptarea noilor tehnologii IT
- Dezvoltarea profesională a angajaților. Profesionalism superior și integritatea funcționarilor, transparența organizației, loialitate și adeziune la obiectivele instituției; motivarea acestora.

Precizăm că modificările substanțiale ale climatului economic din perioada 2007-2010 (apărute ca urmare a crizei economice mondiale din anii 2008-2009) au condus la necesitatea realizării unor ajustări ale politicii fiscale și ale mecanismului de colectare a veniturilor fiscale la bugetul general consolidat. În acest context, ANAF a elaborat o nouă strategie pe termen mediu pentru perioada 2011-2014. În cadrul *Strategiei ANAF pe termen mediu 2011-2014* se precizează că axele prioritare ale politicii de administrare fiscală vizează trei direcții mari de acțiune, după cum urmează:

I. Combaterea evaziunii fiscale, precum și a oricăror alte forme de evitare a declarării și plății

obligațiilor fiscale;

II. Creșterea eficienței și dinamicii colectării, concomitent cu reducerea costului unui leu colectat;

III. Încurajarea conformării voluntare, pentru asigurarea unei colectări rapide, la costuri reduse.

Pe termen lung, obiectivul prioritar al administrației fiscale este creșterea conformării voluntare a contribuabililor.

2. Analiză comparativă privind evoluția încasărilor ANAF la Bugetul General Consolidat

Din analiza rezultatelor obținute de instituție de la înființare și până în prezent se observă o creștere de peste 100% a veniturilor încasate în perioada 2004-2008. Criza economică resimțită din ce în ce mai puternic începând cu anul 2009 s-a repercutat și asupra veniturilor bugetare, astfel că trendul ascendent din anii anteriori a fost urmat de o scădere a încasărilor ANAF. Așa cum se observă din graficul de mai jos, veniturile colectate de ANAF în anii 2009 și 2010 au avut un nivel inferior celui din anul 2008.

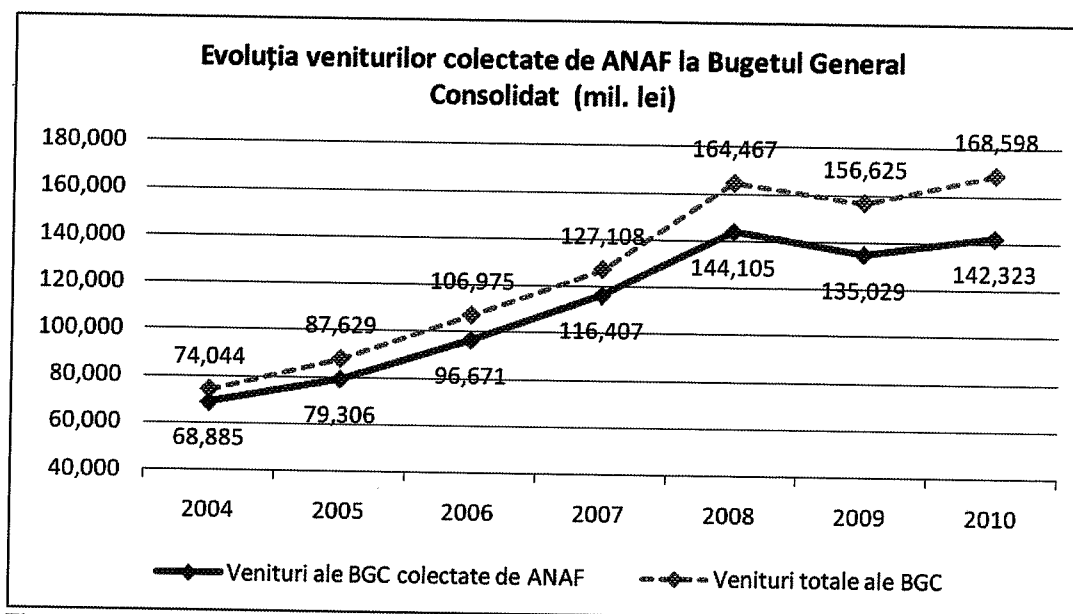


Figura nr. 6 – Evoluția veniturilor colectate de ANAF la Bugetul General Consolidat

În ciuda faptului că dezvoltarea economică susținută înregistrată în perioada 2004-2008 a coincis cu obținerea unor valori din ce în ce mai ridicate ale veniturilor bugetare, se constată că **motivația principală a acestui fenomen o constituie creșterea economică și mai puțin creșterea calității activității de colectarea veniturilor Bugetului General Consolidat.** Pentru a se putea realiza o evaluare corectă a performanțelor ANAF se impune corelarea rezultatelor instituției cu realitățile economice, mai precis cu evoluția volumului produsului intern brut înregistrat în România.

Creșterea începând cu anul 2007 a ecartului dintre veniturile Bugetului General Consolidat și veniturile fiscale colectate de ANAF s-a datorat în principal sumelor primite de România ulterior aderării la Uniunea Europeană.

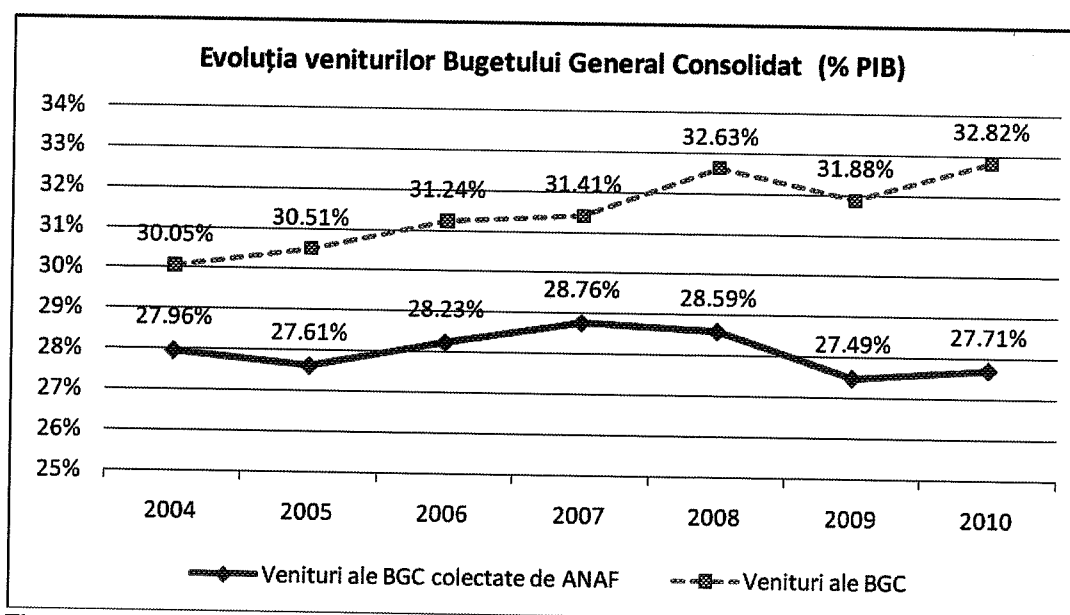


Figura nr. 7 - Evoluția veniturilor Bugetului General Consolidat (% PIB)

Așa cum se observă din graficul de mai sus, în pofida unei ușoare creșteri a veniturilor totale ale Bugetului General Consolidat (privite ca pondere în Produsul Intern Brut) în perioada 2005-2007, nivelul colectării impozitelor și taxelor a intrat pe o linie descendentă. Nivelul minim al încasărilor ANAF din ultimii 7 ani, înregistrat în anul 2009 (27,49% din PIB, în scadere cu peste 1% față de anul 2008), reprezintă o realitate care a afectat în bună măsură posibilitatea finanțării tuturor cheltuielilor prevăzute în buget.

Precizăm că nivelul veniturilor Bugetului General Consolidat raportat la PIB este unul din cele mai reduse din UE, acest aspect datorându-se atât cotelor relativ reduse ale unor impozite și taxe (cota unică de 16%), cât mai ales nivelului ridicat al economiei nefiscalizate. Precizăm că modificările operate începând cu 01.07.2010 asupra nivelului de taxare al TVA (majorarea cotei de la 19% la 24%) au determinat o creștere de aproximativ 0,7% din PIB a încasărilor din TVA iar veniturile totale colectate de ANAF au rămas la aproximativ la același nivel obținut în anul 2009 (27,49% din PIB în anul 2009, respectiv 27,71% din PIB în anul 2010).

Subliniem importanța deosebită ce trebuie acordată bunei funcționări a ANAF. Ponderea ridicată a veniturilor colectate de ANAF în totalul veniturilor bugetului general consolidat (peste 80% din venituri) indică impactul deosebit pe care îl are performanța ANAF asupra echilibrului bugetar din România. Diminuarea începând cu anul 2007 a ponderii veniturilor colectate de ANAF în totalul veniturilor Bugetului General Consolidat este justificată prin apariția unor noi surse de venituri ulterior aderării României la UE.

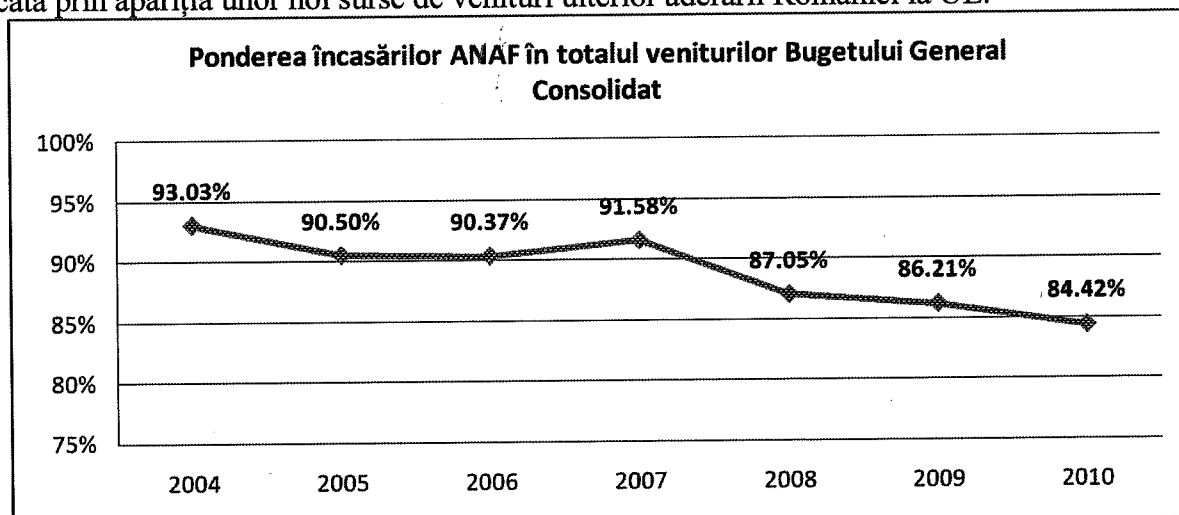


Figura nr. 8 - Ponderea încasărilor ANAF în totalul veniturilor Bugetului General Consolidat

Încasările realizate de ANAF reprezintă principala sursă de finanțare pentru cele mai importante bugete publice, situația detaliată a încasărilor ANAF fiind prezentată în tabelul de mai jos:

Denumire buget		Venituri colectate de ANAF (mil. lei)						
		2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Bugetul de stat (exclusiv taxa pe viciu)		44.103,0	51.263,70	62.787,4	74.994,6	94.027,3	85.637,3	94.902,9
Din care:	- Impozit pe profit	6.441,61	6.495,32	7.905,47	10.528,85	13.039,90	10.617,13	10.090,86

- Impozit pe venit (incl. rest impozit pe salarii)	7.103,72	6.745,04	9.753,76	13.877,66	18.413,86	18.551,35	17.858,28
- TVA	16.547,22	22.537,83	27.763,05	31.243,22	40.873,56	34.322,43	39.246,00
- Accize	7.965,14	9.079,37	10.589,51	12.507,40	13.660,54	15.518,64	17.247,08
- Taxe vamale	1.623,27	2.033,42	2.596,19	876,95	970,71	679,35	592,25
Bugetul asigurarilor sociale de stat	16.059,81	17.438,51	20.311,00	24.633,10	32.654,87	33.034,06	31.917,15
Bugetul asigurarilor pentru somaj	1.913,22	2.211,03	2.270,97	2.513,10	1.965,53	1.482,46	1.316,71
Bugetul Fondului national unic de asigurari de sanatate	6.809,30	8.392,34	10.654,80	12.966,29	14.179,00	13.628,74	13.151,34
Taxa pe viciu			646,45	1.299,56	1.278,03	1.246,50	1.034,61

A. Încasările ANAF la Bugetul de Stat

Deși în termeni nominali veniturile colectate la Bugetul de Stat au înregistrat o creștere evidentă în cei 7 ani de activitate ai ANAF, se constată că nivelul acestor încasări se menține la un nivel relativ constant raportat la Produsul Intern Brut (aproximativ 18% din PIB).

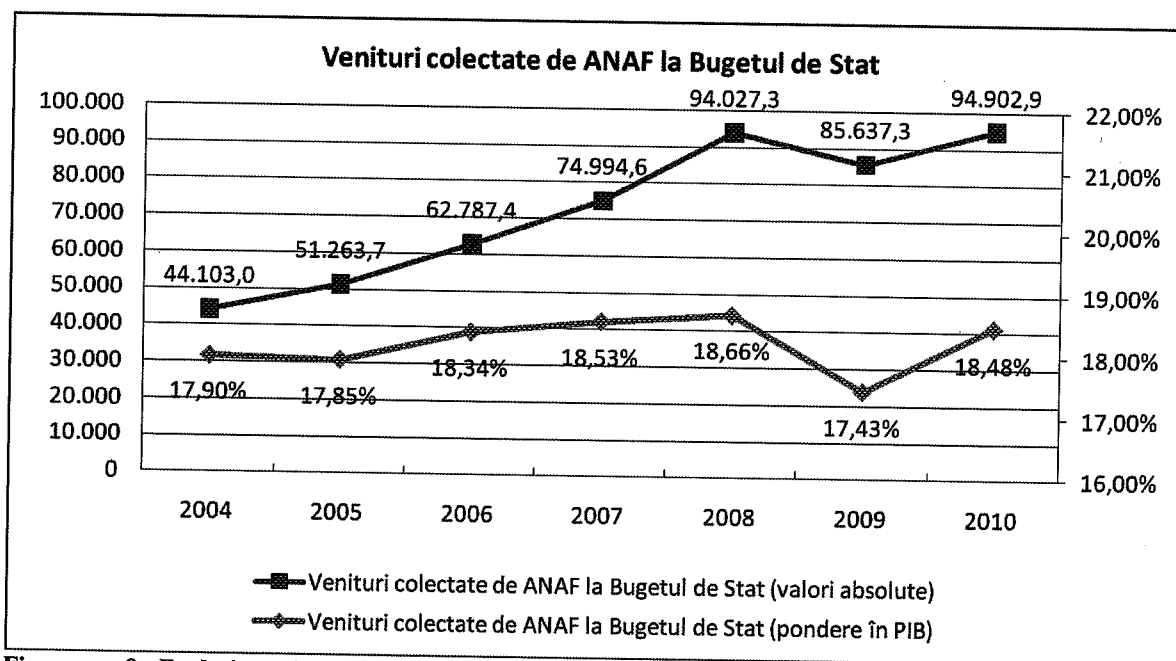


Figura nr. 9 - Evoluția veniturilor colectate de ANAF la Bugetul de stat

Facem precizarea că în perioada descrisă de graficul de mai sus nu au fost operate modificări succesive ale cotelor de impozite și taxe colectate de ANAF la Bugetul de stat, singurele excepții fiind introducerea cotei unice de 16% la 01.01.2005 și creșterea cotei de TVA de la 19% la 24% începând cu data de 01.07.2010.

În ceea ce privește încasările ANAF la celelalte bugete publice, s-a constatat că veniturile bugetelor de asigurări sociale (sănătate, șomaj, pensii) au înregistrat evoluții oscilante (creșteri urmate de descreșteri, atât ca valori absolute cât și ca procent din PIB). Menționăm că în perioada 2004-2010 au fost operate unele modificări ale nivelului cotelor de contribuții sociale, motiv pentru care analiza veniturilor colectate de ANAF trebuie corelată cu aceste variații ale sarcinii fiscale.

B. Încasările ANAF la Bugetul de asigurărilor sociale de stat

Veniturile colectate de ANAF la Bugetul asigurărilor sociale de stat (sistemul public de pensii) au înregistrat o creștere accentuată în perioada 2004-2009 (proportională cu evoluția economiei țării și a volumului Produsului Intern Brut), de la 16.059,8 milioane lei în 2004 până la 33.034,1 milioane lei în anul 2009 (adică o creștere de peste 105% a încasărilor). În anul 2010 aceste venituri au înregistrat o ușoară scădere de aproximativ 3% comparativ cu anul precedent, ajungând la nivelul de 31.917,2 milioane lei.

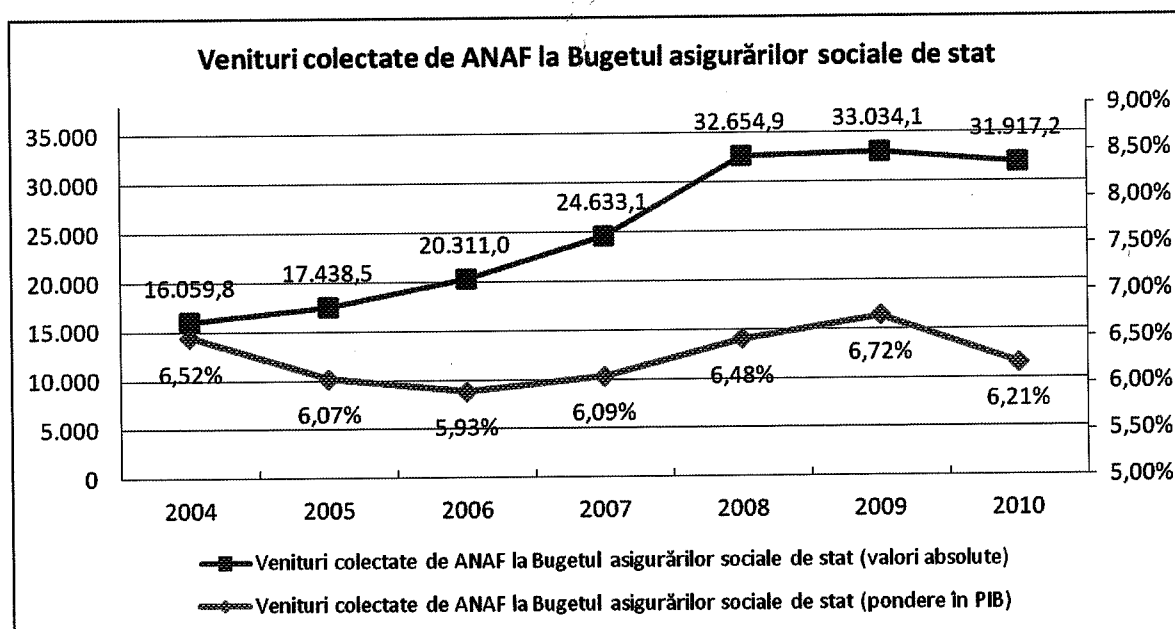


Figura nr. 10 – Evoluția veniturilor colectate de ANAF la Bugetul asigurărilor sociale de stat

Veniturile colectate de ANAF la Bugetul asigurărilor sociale de stat (privite ca pondere în PIB) au înregistrat o evoluție ușor descendentă în perioada 2004-2006 (de la 6,52% din PIB în 2004 până la 5,93% din PIB în 2006), urmată de o creștere în perioada 2006-2009 până la nivelul maxim de 6,72% din PIB. Așa cum se observă din graficul de mai jos, creșterea sau descreșterea veniturilor colectate a fost influențată substanțial de modificările aduse cotelor de contribuții sociale obligatorii. De altfel, creșterea încasărilor până la 6,72% din PIB s-a realizat

pe fondul creșterii cotelor de contribuții la bugetul public de pensii cu peste 2% din fondul de salarii. Din păcate, deși în anul 2010 nu au fost operate diminuări ale nivelului de taxare, s-a constatat că veniturile colectate de ANAF la Bugetul asigurărilor sociale de stat au înregistrat o scădere de peste 0,5% din PIB. Această scădere a fost cauzată în principal de diminuarea bazei de impozitare pentru contribuțiile sociale ca urmare a reducerii cu 25% a salariilor din sectorul public.

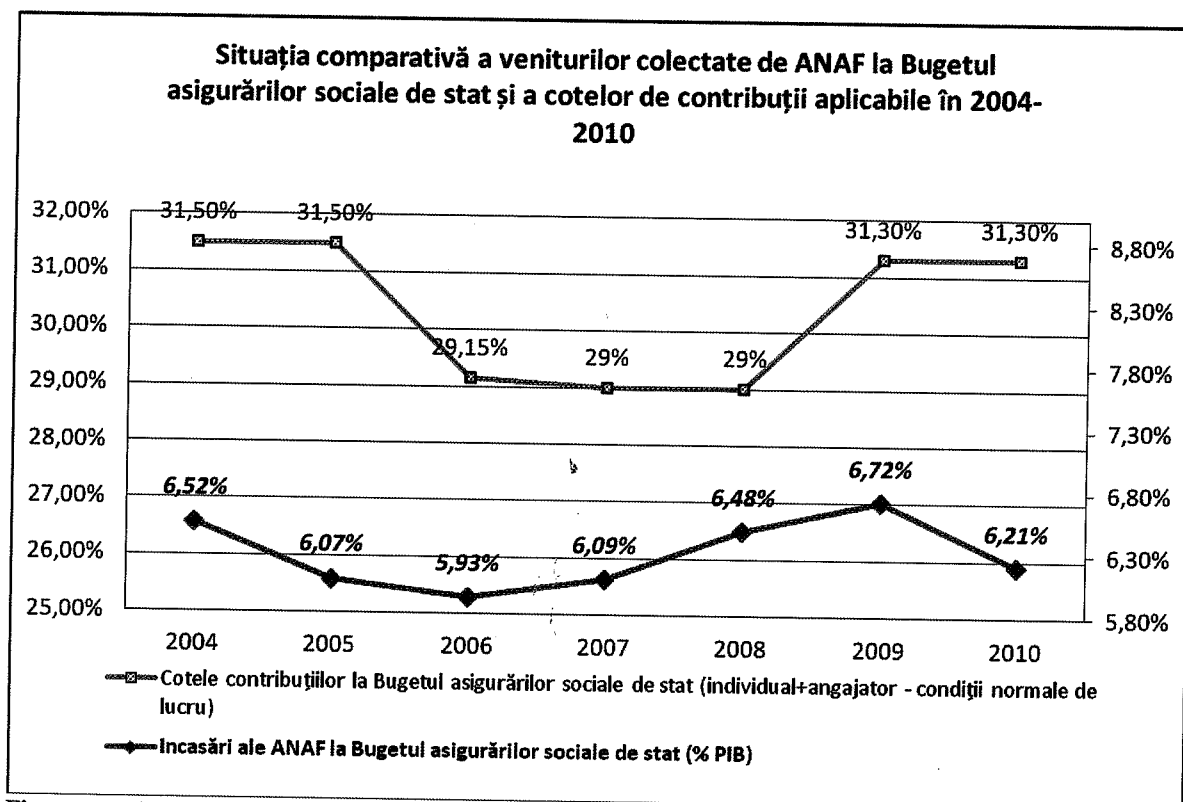


Figura nr. 11 – Situația comparativă a veniturilor colectate de ANAF la Bugetul asigurărilor sociale de stat și a cotelor de contribuții din perioada 2004-2010

C. Încasările ANAF la Fondul național unic de asigurări de sănătate

În ceea ce privește încasările ANAF la bugetul asigurărilor sociale de sănătate (FNUASS), se constată că aceste venituri au înregistrat un trend crescător pe perioada 2004-2008, de la 6809,3 milioane de lei în 2004 până la 14.179,0 milioane lei. Ulterior, în anii 2009 și 2010, încasările la bugetul public pentru sănătate au înregistrat scăderi față de anul 2008, atât ca valori absolute cât și ca ponderi în PIB.

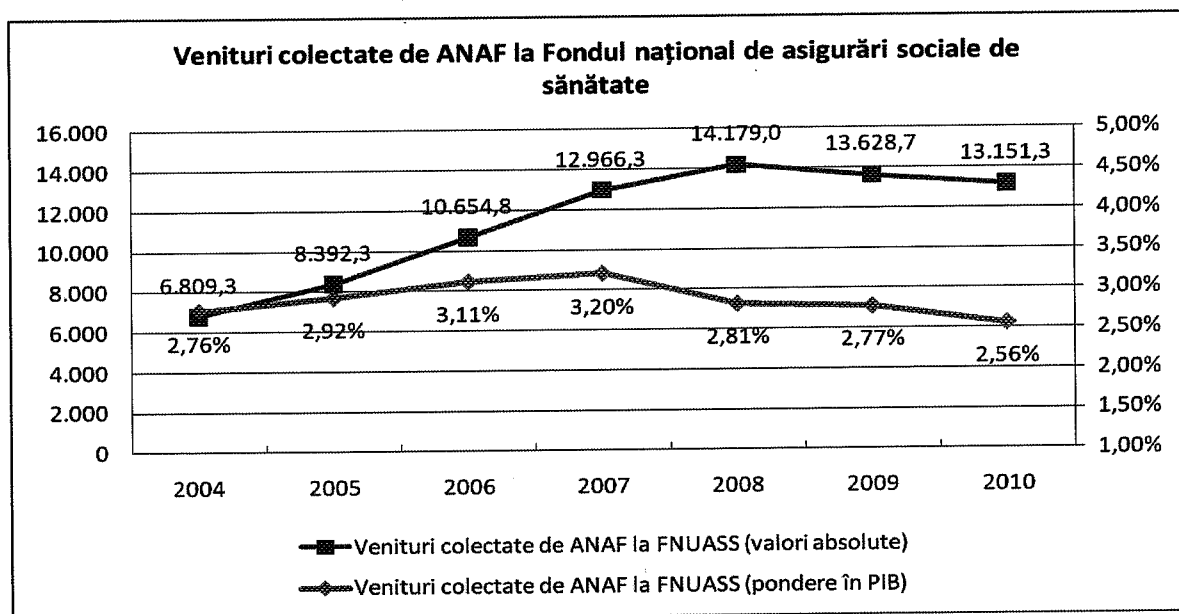


Figura nr. 12 – Evoluția veniturilor colectate de ANAF la Fondul național unic de asigurări sociale de sănătate

De altfel, diminuarea încasărilor ANAF la FNUASS (privite ca pondere în PIB) din perioada perioada 2008-2010 poate fi motivată de diminuarea cu aprox. 2% din fondul de salarii a cotelor de contribuții pentru sănătate. Situația comparativă privind evoluția cotelor contribuțiilor plătite la bugetul pentru sănătate și a încasărilor realizate de ANAF la FNUASS este prezentată în graficul de mai jos:

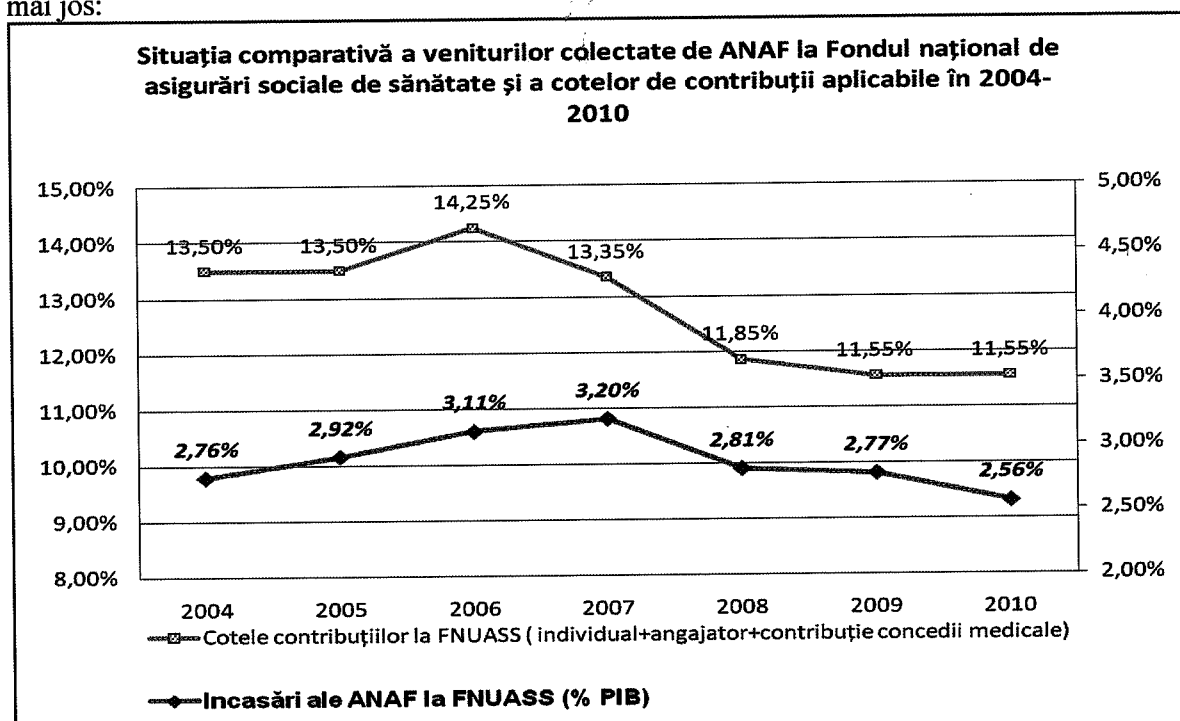


Figura nr. 13 - Situația comparativă a veniturilor colectate de ANAF la Fondul național de asigurări sociale de sănătate și a cotelor de contribuții din perioada 2004-2010

D. Încasările ANAF la Bugetul asigurărilor pentru șomaj

O situație total atipică s-a constatat în urma analizei veniturilor colectate de ANAF la Bugetul asigurărilor pentru șomaj. Deși în perioada 2004-2010 toate celelalte bugete publice au înregistrat o creștere majoră a veniturilor (cauzată în principal de creșterea în termeni nominali cu peste 100% a Produsului Intern Brut), încasările din anul 2010 la Bugetul asigurărilor pentru șomaj reprezintă mai puțin de 70% din veniturile încasate în anul 2004, adică o scădere de la 1.913,2 milioane de lei în anul 2004 până la 1.316,7 milioane de lei în anul 2010.

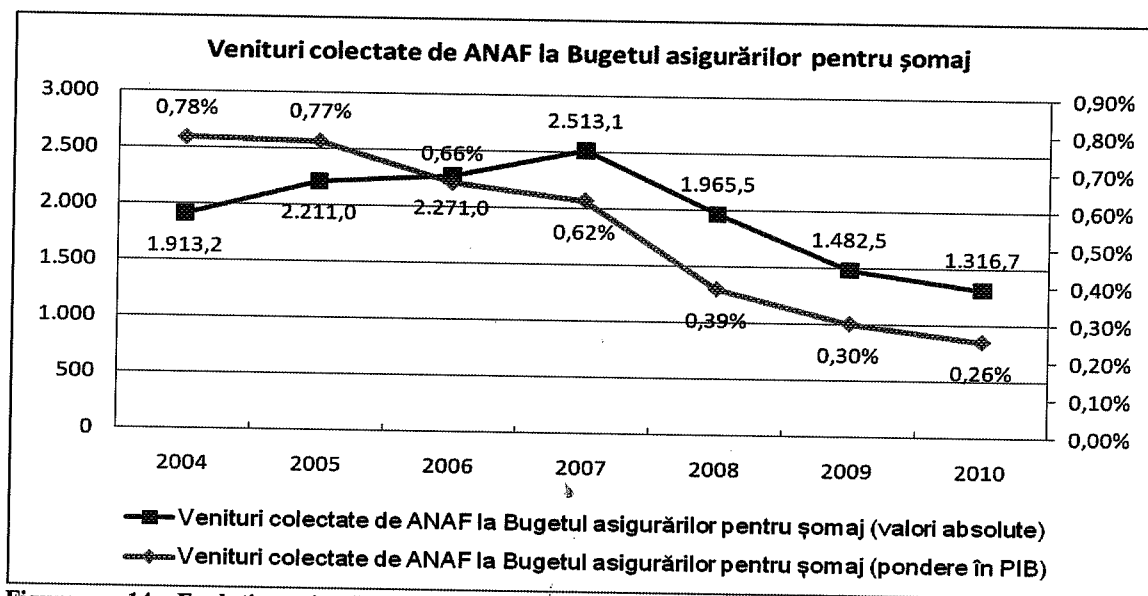


Figura nr. 14 – Evoluția veniturilor colectate de ANAF la Bugetul asigurărilor pentru șomaj

Așa cum se observă din graficul de mai jos, diminuarea cotelor de contribuții pentru șomaj din anii 2006, 2007, 2008 și 2009 a reprezentat principalul motiv al scăderii încasărilor la Bugetul asigurărilor pentru șomaj. Creșterea încasărilor din anii 2004-2007 s-a realizat pe fondul unor diminuări ușoare ale cotelor de impozitare și creșterii susținute a economiei și a Produsului Intern Brut; ulterior, diminuarea substanțială a nivelului de taxare realizată în anul 2008 a condus la un trend continuu descrescător al încasărilor la Bugetul asigurărilor pentru șomaj în perioada 2007-2010.

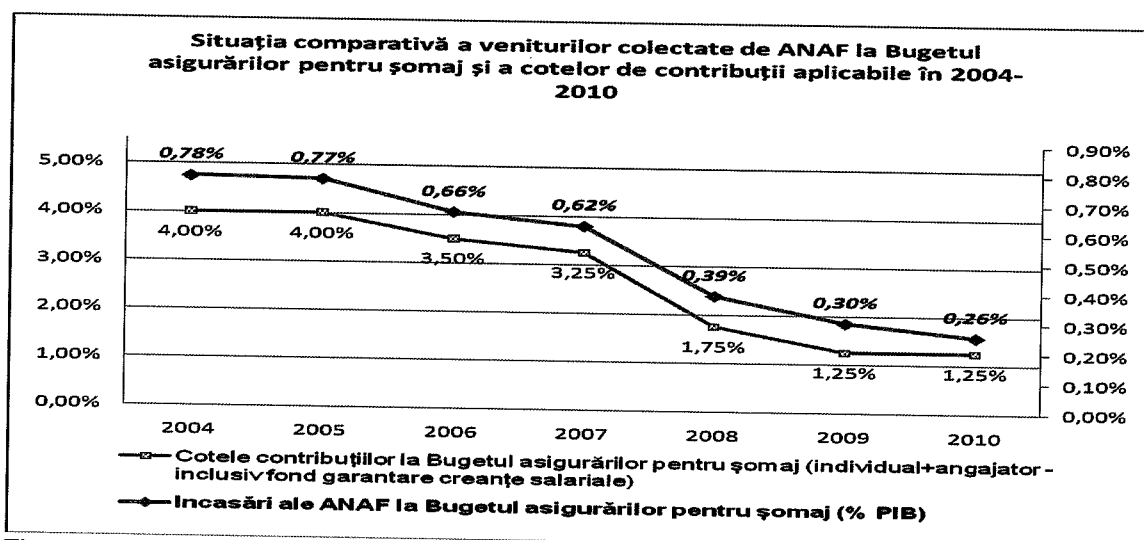


Figura nr. 15 - Situația comparativă a veniturilor colectate de ANAF la Bugetul asigurărilor pentru șomaj și a cotelor de contribuții din perioada 2004-2010

3. Analiza privind gradul de realizare de către ANAF a programului de încasări

Estimarea veniturilor bugetare – element determinant în fundamentarea programului de încasări

În vederea unei analize corecte privind performanțele sistemului de administrare fiscală, se impune identificarea acelor **indicatori macroeconomici** față de care se calculează gradul de eficiență al activității de colectare a veniturilor bugetului public.

În acest context, prima etapă în identificarea indicatorilor utilizați ca bază de raportare constă în stabilirea volumului de venituri bugetare pe care se fundamentează bugetele publice pe anul următor.

Principalele atribuții și competențe privind estimarea veniturilor bugetare au fost stabilite prin OMFP nr. 2131/22.06.2009 pentru aprobarea procedurilor operaționale privind *Estimarea veniturilor bugetare*. Până la aprobarea acestor procedurilor operaționale, respectiv până la data de 22.06.2009, nu au existat norme de lucru sau alte proceduri formalizate pentru definirea modului de fundamentare a bugetului de stat.

În conformitate cu actul normativ sus-menționat, **estimarea veniturilor** necesară elaborării politicii bugetare **este realizată de către Direcția generală de analiză macroeconomică și politici financiare** din cadrul Ministerului Finanțelor Publice. Estimarea veniturilor bugetare se realizează în vederea evaluării anuale și de perspectivă a veniturilor bugetului de stat, bugetului asigurărilor sociale de stat, bugetul fondului național unic de sănătate și bugetul asigurărilor de șomaj **pe baza previziunilor asupra indicatorilor macroeconomici și financiari efectuate de instituții de specialitate și direcții din cadrul MFP**. Modelele de fundamentare a veniturilor bugetare sunt specifice principalelor tipuri de impozite și taxe.

Din analiza procedurii de estimare a veniturilor bugetare se constată că fundamentarea veniturilor viitoare se realizează doar pe baza informațiilor primite de la Comisia Națională de Prognoză. Deși **Agencia Națională de Administrare Fiscală** este singura instituție care este implicată în mod direct în colectarea veniturilor fiscale, această instituție **nu participă la fundamentarea veniturilor bugetare și la elaborarea proiectului legii bugetului de stat**, iar procedura descrisă de OMFP 2131/22.06.2009 nu ține seamă de capacitatea și performanțele ANAF de colectare a veniturilor fiscale și de reducere a ponderii economiei nefiscalizate (gradul de performanță privind reducerea arrieratelor și diminuarea evaziunii fiscale).

Menționăm că deși Agenția Națională de Administrare Fiscală nu participă în mod direct la fundamentarea veniturilor bugetului general consolidat (prognoza încasărilor pentru următorul an fiscal), la nivelul instituției a fost realizată o strategie privind administrarea fiscală cuprinzând principalele obiective pentru îmbunătățirea calității activității și totodată au stabilite ținte privind volumul încasărilor din anii următori. Spre exemplu, pentru perioada 2008-2011 a fost elaborată Strategia pe termen mediu în care plecând de la *"o atentă studiere a situației prezente, pentru identificarea realizărilor și a premiselor favorabile, a nerealizărilor și a necesității de a aduce modificări pentru asigurarea unei îmbunătățiri*

consistente a activității A.N.A.F.” se definesc ”marile linii strategice ale A.N.A.F. care vor guverna activitatea de administrare fiscală”.

Conform Strategiei pe termen mediu a ANAF (2008-2011), măsurile implementate sau în curs de implementare la nivelul anului 2007 ar fi trebuit să conducă la ”creșterea colectării veniturilor bugetare cu câte un punct procentual din PIB, anual”. Comparând nivelul prognozat al veniturilor colectate (ținta propusă de conducerea ANAF) și încasările realizate în perioada 2008-2010 s-a constatat că ANAF nu și-a îndeplinit propriile obiective stabilite prin strategia pe termen mediu, performanțele obținute în anii 2008, 2009 și 2010 fiind inferioare celor din perioada precedentă.

Situația comparativă privind prognozele (țintele de venituri) stabilite prin strategia pe termen mediu 2008-2011 și veniturile efectiv realizate de ANAF este prezentată în graficul de mai jos:

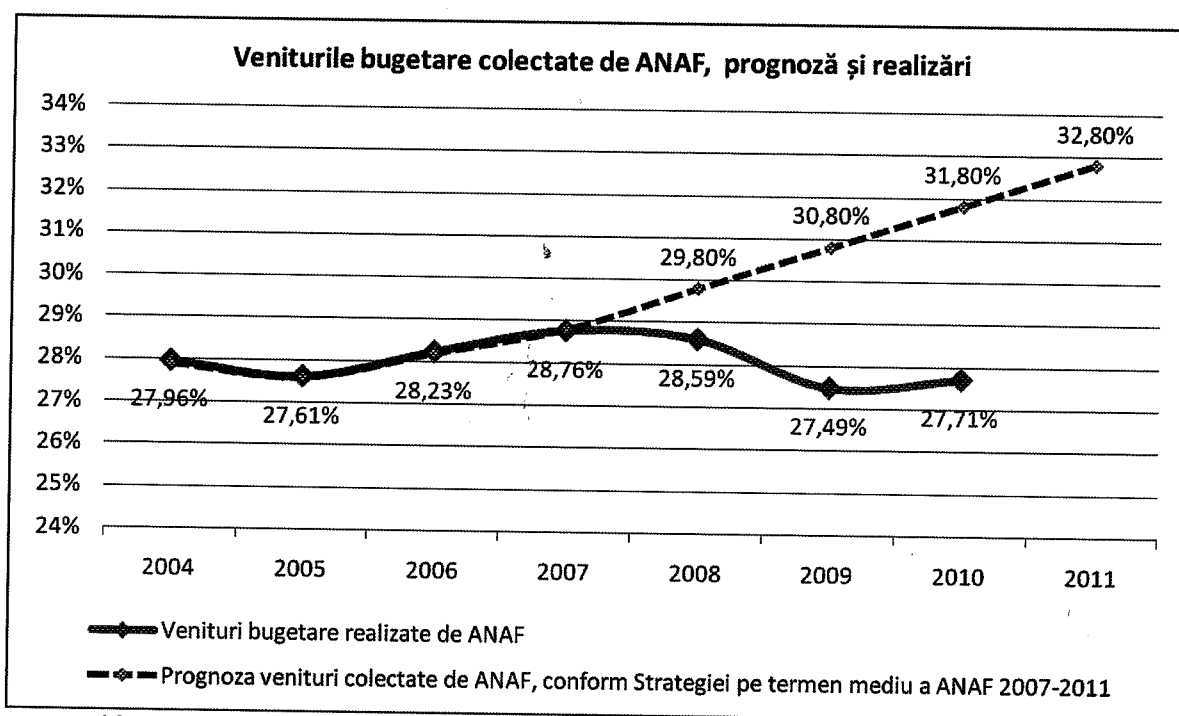


Figura nr. 16 – Situația comparativă privind veniturile colectate de ANAF și veniturile planificate în Strategia pe termen mediu a ANAF 2007-2011

Analiză privind gradul de realizare de către ANAF a programului de încasări la principalele bugete publice

În urma analizei programelor de încasări transmise de MFP către ANAF și a nivelului de încasări realizate în perioada 2005-2010 se constată multiple diferențe apreciable între nivelul prognazat și cel realizat al veniturilor bugetului general consolidat, aspect ce ridică unele semne de întrebare referitoare la modul de întocmire și fundamentare a programului de încasări.

a) Cu privire la programul de încasări la Bugetul de stat

Așa cum se observă din tabelul de mai jos, programele inițiale de încasări transmise de MFP către ANAF în perioada 2005-2009 au suferit modificări substanțiale, în unele cazuri modificările depășind 10% din prevederile inițiale (de exemplu, anii 2007 și 2008). De asemenea, se observă că în perioada 2005-2008 modificările au fost realizate în sensul majorării prevederilor inițiale.

O situație cu totul deosebită se constată în cazul programului de încasări pentru anul 2009, când previziunile inițiale de venituri au fost ulterior diminuate cu aproximativ 20%.

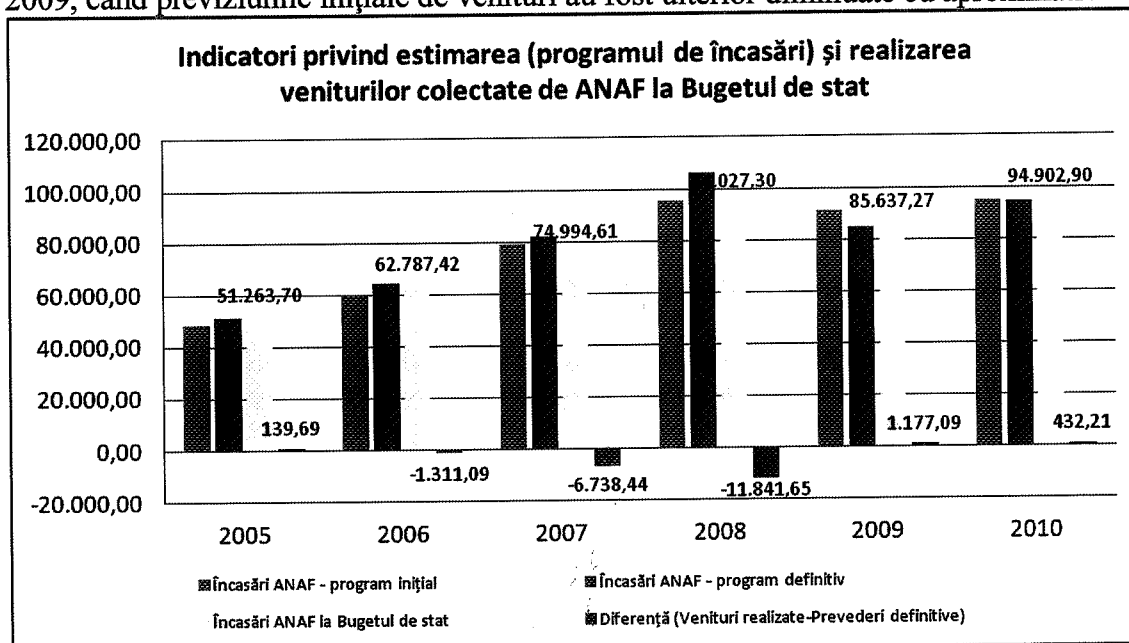


Figura nr. 17 – Indicatori privind estimarea și realizarea veniturilor colectate de ANAF la Bugetul de stat

Situația detaliată a programelor de încasări și a veniturilor colectate de ANAF este prezentată în tabelul de mai jos:

- mil. lei-

An	Program de încasări la Bugetul de stat, transmis de MFP către ANAF			Venituri realizate de ANAF	Grad de realizare a programului de încasări		Excedent/Deficit (raportat la program inițial)	Excedent/Deficit (raportat la program modificat)
	Inițial	Modificat	Rectificare (%)		Program inițial	Program modificat		
2005	48.403,65	51.124,01	5,62%	51.263,70	105,91%	100,27%	2.860,05	139,69
2006	59.438,12	64.098,51	7,84%	62.787,42	105,63%	97,95%	3.349,30	-1.311,09
2007	79.198,18	81.733,05	3,20%	74.994,61	94,69%	91,76%	-4.203,57	-6.738,44
2008	95.434,94	105.868,95	10,93%	94.027,30	98,53%	88,81%	-1.407,64	-11.841,65
2009	91.006,67	84.460,18	-7,19%	85.637,27	94,10%	101,39%	-5.369,40	1.177,09
2010	95.039,74	94.470,69	-0,60%	94.902,90	99,86%	100,46%	-136,84	432,21

Analizând programele de încasări transmise de MFP în anii 2007 și 2008 se constată o situație cu impact deosebit asupra echilibrului bugetar. Mai precis, rectificările de venituri operate în cursul anilor 2007 și 2008 au fost realizate în sensul majorării nivelului programului de încasări al ANAF în ciuda faptului că veniturile colectate de ANAF la Bugetul de stat nu au atins nici măcar nivelul din programele inițiale de încasări. Acest fapt a condus la un nivel redus de realizare a programului definitiv de încasări, și anume 91,76% în anul 2007 și

88,81% în anul 2008, ceea ce se traduce prin deficite la Bugetul de stat în valoare de 6.738,44 milioane de lei în anul 2007, respectiv 11.841,65 milioane de lei în anul 2008.

De asemenea, analizând indicatorii de mai sus se constată că în perioada 2005-2010, ANAF a realizat venituri la Bugetul de stat în proporții cuprinse între 94% și 106% din programul inițial.

În anul 2009 prevederile inițiale ale programului de venituri au fost realizate în proporție de 94,1%. Diminuarea prevederilor inițiale ca urmare a rectificărilor bugetare operate a condus la un grad de realizare a programului de încasări la Bugetul de stat pentru anul 2009 în valoare de 101,39%.

În anul următor (anul 2010), s-a menținut un echilibru între prevederile inițiale și rectificate (rectificările de program au reprezentat doar 0,6% din veniturile estimate inițial) însă în final au condus la un grad de realizare a programului de venituri ale ANAF de 100,46%, adică un excedent în valoare de 432,21 milioane lei.

b) Cu privire la programul de încasări la Bugetul asigurărilor sociale de stat

Gradul de realizare a programului de încasări ale ANAF la Bugetul asigurărilor sociale de stat s-a situat perioada 2007-2010 la valori apropiate de 100% (99,51% în anul 2007, 100,33% în anul 2008, 97,77% în anul 2009 și 100,89% în anul 2010).

- mil. lei-

An	Program de încasări la Bugetul asigurărilor sociale de stat			Venituri realizate de ANAF	Grad de realizare a programului de încasări		Excedent/Deficit (raportat la program inițial)	Excedent/Deficit (raportat la program modificat)
	Initial	Modificat	Rectificări (%)		Program inițial	Program modificat		
2005	16.632,35	18.313,34	10,11%	17.438,51	104,85%	95,22%	806,16	-874,83
2006	19.283,96	19.489,03	1,06%	20.311,00	105,33%	104,22%	1.027,04	821,97
2007	22.705,01	24.755,02	9,03%	24.633,10	108,49%	99,51%	1.928,09	-121,92
2008	30.676,72	32.546,72	6,10%	32.654,87	106,45%	100,33%	1.978,15	108,15
2009	38.842,06	33.788,54	-13,01%	33.034,06	85,05%	97,77%	-5.808,00	-754,48
2010	34.259,82	31.636,99	-7,66%	31.917,15	93,16%	100,89%	-2.342,67	280,16

În ceea ce privește veniturile colectate de ANAF comparativ cu programelor inițiale de încasări la Bugetul asigurărilor sociale de stat, se constată că în perioada 2005-2008 acest indicator a înregistrat valori peste 100% (de exemplu 108,49% în 2007, 106,45% în 2008).

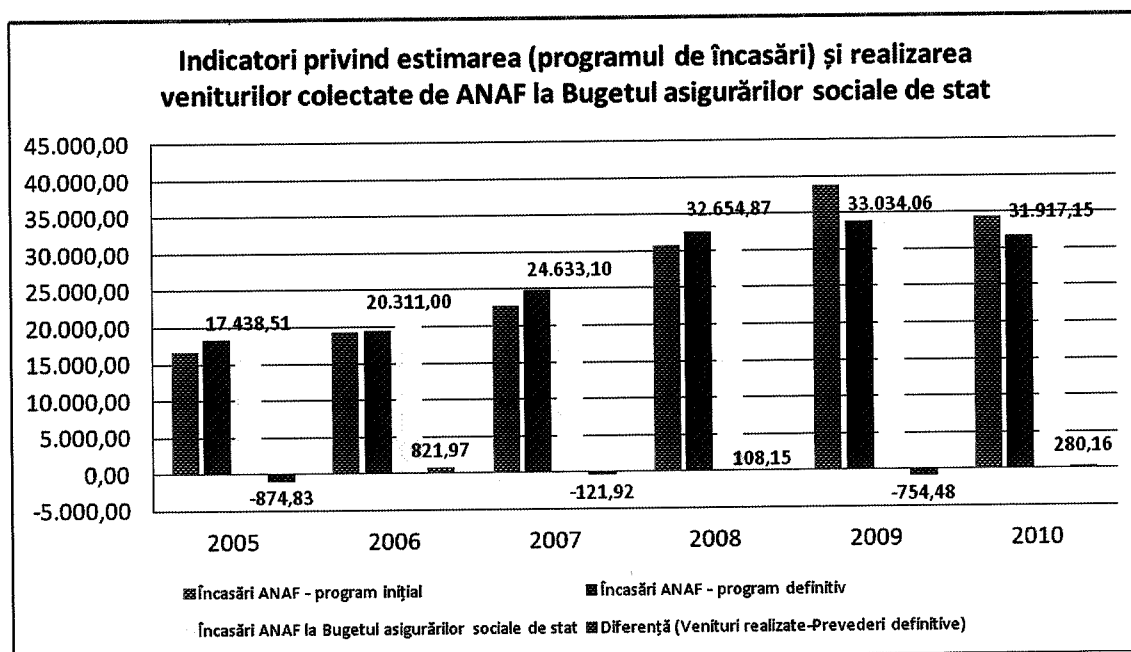


Figura nr. 18 – Indicatori privind estimarea și realizarea veniturilor colectate de ANAF la Bugetul asigurărilor sociale de stat

O situație deosebită s-a înregistrat în anul 2010, când încasările realizate de ANAF au reprezentat doar 93,16% din programul inițial de încasări. În acest caz, **diminuarea cu peste 7% a programului inițial de încasări a condus în final la un grad de realizare a programului de încasări la Bugetul asigurărilor sociale de stat de 100,89%.**

c) Cu privire la programul de încasări la Bugetul asigurărilor pentru șomaj

Din analiza gradului de realizare a programului de încasări la Bugetul asigurărilor pentru șomaj, s-a constatat că în perioada auditată ANAF a realizat programul de încasări în proporții depășind 100%, după cum urmează: 103,43% în anul 2007, 100,42% în anul 2008, 113,4% în anul 2009, 100,49% în anul 2010.

- Mil. lei -

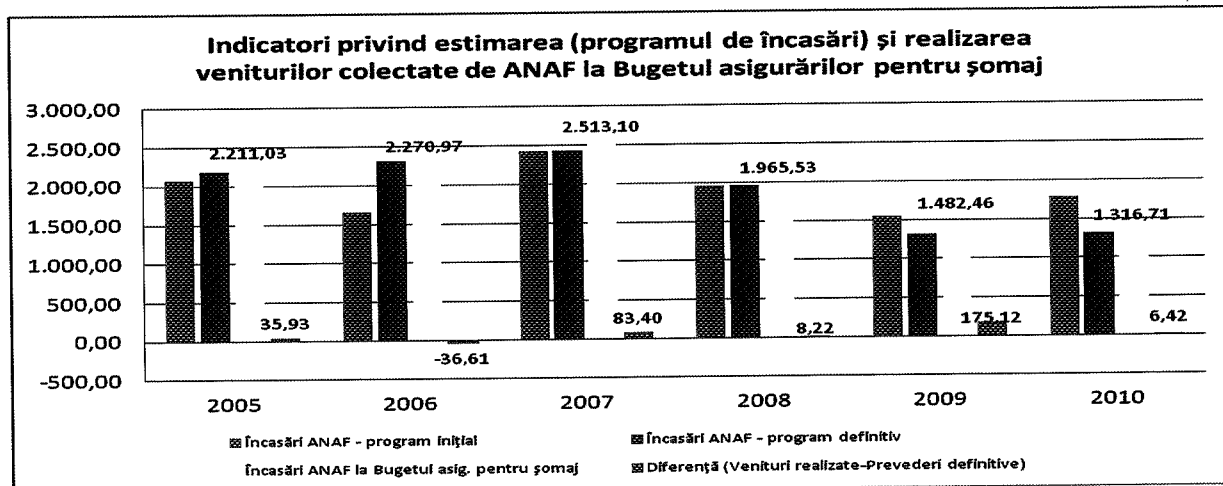


Figura nr. 19 – Indicatori privind estimarea și realizarea veniturilor colectate de ANAF la Bugetul asigurărilor pentru șomaj

Situația detaliată privind programul de încasări și realizările ANAF cu privire la Bugetul asigurărilor pentru șomaj sunt prezentate detaliat în tabelul de mai jos:

- mil. lei-

An	Program de încasări la Bugetul asigurărilor sociale pentru șomaj, transmis de MFP către ANAF			Venituri realizate de ANAF	Grad de realizare a programului de încasări		Excedent/Deficit (raportat la program inițial)	Excedent/Deficit (raportat la program modificat)%
	Inițial	Modificat	Rectificare (%)		Program inițial	Program modificat		
2005	2.073,76	2.175,10	4,89%	2.211,03	106,62%	101,65%	137,27	35,93
2006	1.647,78	2.307,58	40,04%	2.270,97	137,82%	98,41%	623,19	-36,61
2007	2.429,70	2.429,70	0,00%	2.513,10	103,43%	103,43%	83,40	83,40
2008	1.957,31	1.957,31	0,00%	1.965,53	100,42%	100,42%	8,22	8,22
2009	1.546,42	1.307,34	-15,46%	1.482,46	95,86%	113,40%	-63,96	175,12
2010	1.784,53	1.310,29	-26,58%	1.316,71	73,78%	100,49%	-467,82	6,42

Așa cum se observă din tabelul de mai sus, gradul de realizare a veniturilor pentru anii 2009 și 2010 a fost substanțial influențat de modificarea (diminuarea) programului de încasări cu peste 15% din prevederile inițiale. În consecință, deși gradul de realizare a programelor inițiale de încasări s-a situat la 95,86% în anul 2009 și 73,78% în anul 2010, urmare rectificărilor operate asupra planului de încasări s-a ajuns la un nivel al veniturilor colectate la Bugetul asigurărilor pentru șomaj de 113,4% în anul 2009, respectiv 100,49% în anul 2010.

d) Cu privire la programul de încasări la Fondul național unic de asigurări de sănătate

În ceea ce privește încasările ANAF la Fondul național unic de asigurări de sănătate (FNUASS) s-a constatat că în perioada auditată (2007-2010) ANAF a înregistrat un grad de realizare a programului de încasări cuprins între 106,68% în anul 2007 și 91,54% în anul 2009.

- mil. lei-

An	Program de încasări la FNUASS			Venituri realizate de ANAF	Grad de realizare a programului de încasări		Excedent/Deficit (raportat la program inițial)	Excedent/Deficit (raportat la program modificat)
	Inițial	Modificat	Rectificare (%)		Program inițial	Program modificat		
2005	7.699,10	8.377,81	8,82%	8.392,34	109,00%	100,17%	693,24	14,53
2006	9.096,14	9.950,29	9,39%	10.654,80	117,14%	107,08%	1.558,66	704,51
2007	11.607,81	12.154,67	4,71%	12.966,29	111,70%	106,68%	1.358,48	811,62
2008	15.460,32	15.489,24	0,19%	14.179,00	91,71%	91,54%	-1.281,32	-1.310,24
2009	14.391,65	14.392,25	0,00%	13.628,74	94,70%	94,69%	-762,91	-763,51
2010	14.388,77	13.124,04	-8,79%	13.151,34	91,40%	100,21%	-1.237,43	27,30

De altfel, veniturile prognozate pentru perioada 2008-2010 au fost supraestimate, încasările ANAF situându-se în toți acești ani la un nivel de aproximativ între 91% și 94% din programul inițial de încasări. De altfel, în anul 2010 modificarea prevederilor inițiale în sensul diminuării acestora cu peste 8% a condus la creșterea gradului de realizare a încasărilor de la 91,4% (raportat la programul inițial) la 100,21% (raportat la programul de încasări final).

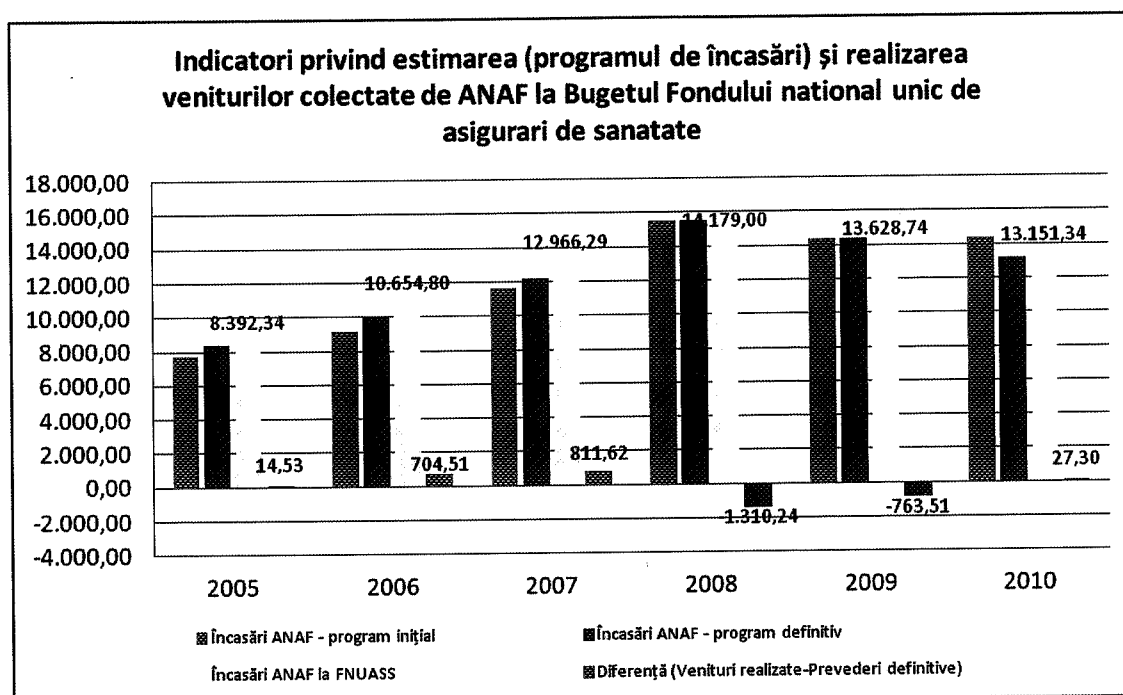


Figura nr. 20 – Indicatori privind estimarea și realizarea veniturilor colectate de ANAF la Fondul național unic de asigurări de sănătate

Concluzii:

Începând cu anul 2007, s-au constatat discrepanțe majore între programul inițial de încasări și valoarea veniturilor efectiv realizate. În aceste cazuri, supraevaluarea veniturilor conduce la necesitatea diminuării cheltuielilor prin rectificări bugetare și identificarea unor venituri suplimentare ale bugetului general consolidat. De altfel, în unele cazuri rectificările au fost realizate în sens invers față de evoluția economiei și încasărilor la bugetul general consolidat.

Diferențele substanțiale între veniturile previzionate de Ministerul Finanțelor Publice și încasările realizate de ANAF denotă deficiențe atât în ceea ce privește modalitatea de calcul și acuratețea estimărilor (sarcină din ce în ce mai dificilă în climatul economic actual) cât și asupra performanței instituției cu rol de colectare a veniturilor bugetului de stat. Evoluția ascendentă a încasărilor bugetare din TVA în anii 2004-2008 (urmată de declinul din 2009 și revenirea în anul 2010 la un nivel al veniturilor similar anului 2008) și diferențele substanțiale între veniturile programate și încasările efectiv realizate au avut, în principal, următoarele motivații:

- evoluția economiei românești - creșterea Produsului Intern Brut în anii 2004 - 2008 și descreșterea în anul 2009 determinată de criza financiară.
- deficiențe privind modalitatea de calcul și acuratețea estimărilor veniturilor bugetare.
- fundamentarea veniturilor statului fără a se analiza capacitatea reală de colectare a TVA de către ANAF.
- deficiențe privind capacitatea administrației fiscale de colectare a veniturilor bugetului general consolidat.

4. Costul colectării veniturilor fiscale ale Bugetului General Consolidat – indicator al eficienței, eficacității și economicității activității administrației fiscale din România.

Analiză privind costul colectării în perioada auditată (2007 – 2010).

Echipa de audit a analizat Notele întocmite de Direcția Generală de Planificare Strategică și monitorizare a Realizării Creanțelor Bugetare pentru perioada 2007 – 2010, cu privire la indicatorii care caracterizează eficiența și eficacitatea activității ANAF. Astfel, pe baza datelor prezentate s-a constatat că la nivelul ANAF – structură centrală, Direcțiilor Generale de Finanțe Publice și Direcția Generală de Administrare a Marilor Contribuabili (exclusiv Garda Financiară și ANV), situația veniturilor și cheltuielilor realizate se prezintă astfel:

	2007	2008	2009	2010
Venituri bugetare nete* (exclusiv venituri din vamă)	111.375.483.640	136.291.767.312	130.647.822.100	133.462.077.686
Cheltuieli totale	1.321.961.288	1.861.509.164	1.579.320.802	1.429.382.306
Cheltuieli de personal	1.208.720.605	1.721.486.615	1.418.130.187	1.236.617.789
Număr posturi	24.749	25.255	24.683	23.562
Număr contribuabili, din care:	6.171.468	6.515.982	6.320.387	6.494.947
Număr contribuabili înregistrați fiscal	1.479.286	1.614.080	1.601.054	1.588.750

* Veniturile bugetare nete se calculează ca diferență între totalitatea veniturilor realizate de ANAF (exclusiv venituri din vamă) și TVA, accize restituite efectiv. Cheltuielile totale, cheltuielile de personal, precum și numărul de posturi sunt calculate pentru total ANAF exclusiv Vamă și Gardă Financiară.

Veniturile nete calculate la nivelul ANAF reflectă într-o mare măsură eficiența administrației fiscale în colectarea și administrarea veniturilor bugetare.

Din analiza evoluției veniturilor bugetare nete se constată o creștere a veniturilor bugetare în anul 2008 comparativ cu anul 2007, urmat de o scădere importantă în anul 2009 raportat la anul 2008 de aproximativ 4 procente. În anul 2010 s-a înregistrat o creștere de aproximativ 3 procente a veniturilor nete față de anul precedent.

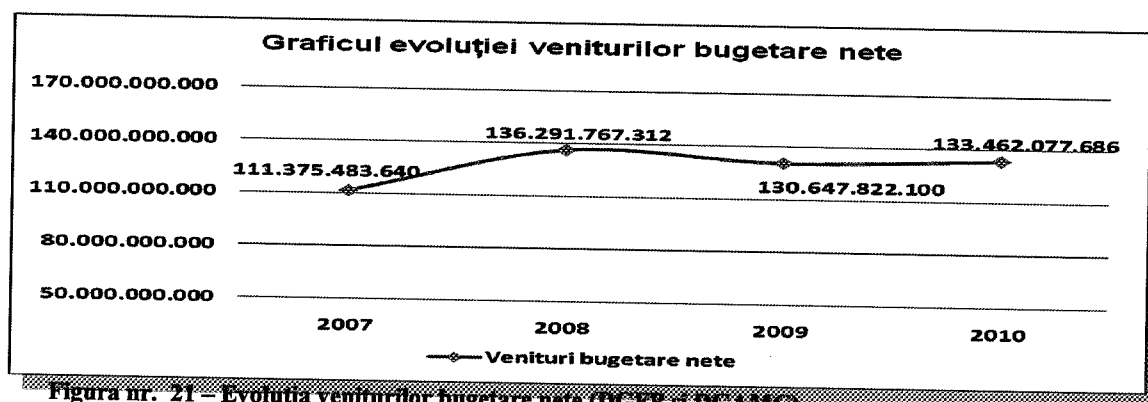


Figura nr. 21 – Evoluția veniturilor bugetare nete (DGFP și DGAMC)

Evoluția cheltuielilor totale a urmărit în mare trendul veniturilor bugetare, excepție a făcut anul 2010 când s-a înregistrat o scădere a cheltuielilor totale față de anul precedent.

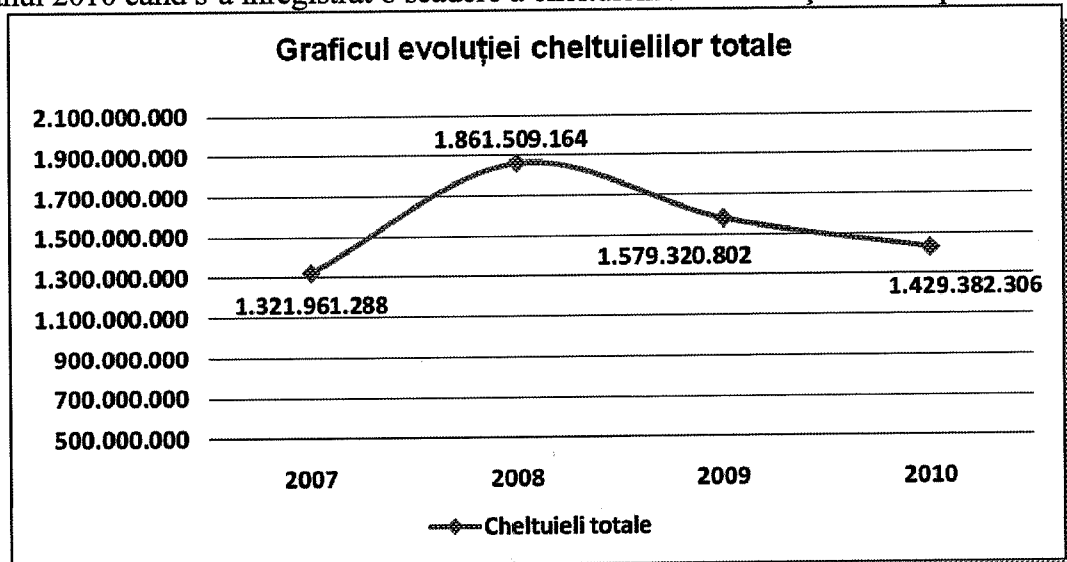


Figura nr. 22 – Evoluția cheltuielilor totale ale ANAF (DGFP și DGAMC)

Evoluția descrescătoare a cheltuielilor totale în anul 2009 și anul 2010 față de anul 2008 s-a datorat scăderii cheltuielilor de personal, în condițiile în care numărul de posturi a rămas aproximativ constant.

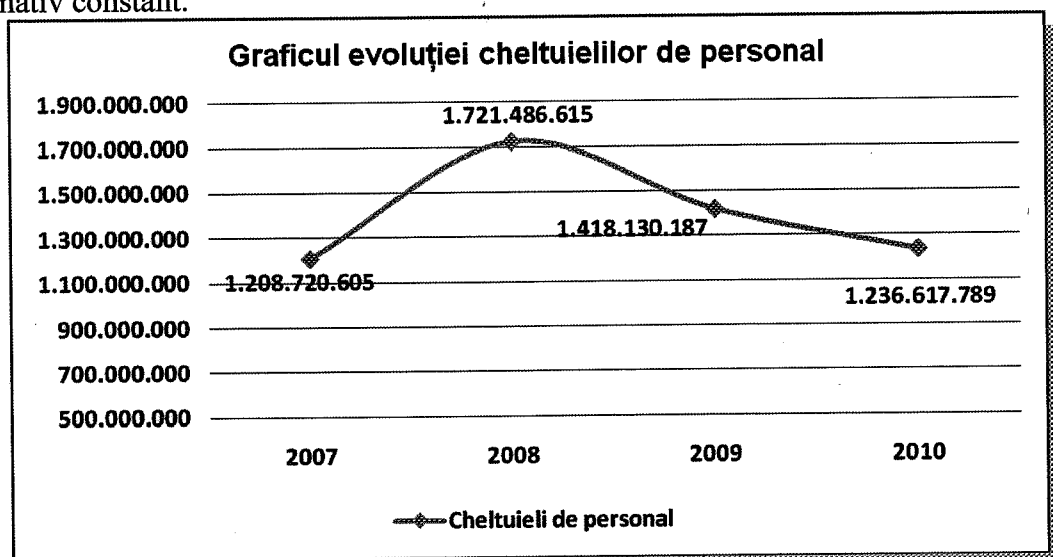


Figura nr. 23 – Evoluția cheltuielilor de personal (DGFP și DGAMC)

Echipa de audit a analizat pentru anii 2009 și 2010 influența Direcției Generale de Administrare a Marilor Contribuabili (DGAMC) și Direcției Generale a Finanțelor Publice a Municipiului București (DGFPMB) în totalul veniturilor nete și totalul cheltuielilor înregistrate la nivelul ANAF și s-au constatat următoarele:

- Ponderea veniturilor nete încasate la nivelul DGAMC în total venituri nete a reprezentat în anul 2009 - 39,81%, iar în anul 2010 – 45,27%.

- Ponderea cheltuielilor totale la nivelul DGAMC în totalul cheltuielilor realizate la nivelul ANAF a reprezentat în anul 2009 – 2,96%, iar în anul 2010 – 4,87%
- Ponderea cheltuielilor de personal la nivelul DGAMC în totalul cheltuielilor de personal la nivelul ANAF a reprezentat în anul 2009 – 1,81%, iar în anul 2010 – 1,70%
- Ponderea numărului de posturi la nivelul DGAMC în totalul posturilor la nivelul ANAF a reprezentat în anul 2009 – 1,27%, iar în anul 2010 – 1,37%.

La nivelul DGFP MB, situația se prezintă astfel:

- Ponderea veniturilor nete încasate la nivelul DGFP MB în total venituri nete a reprezentat în anul 2009 - 19,66%, iar în anul 2010 – 17,67%.
- Ponderea cheltuielilor totale la nivelul DGFP MB în totalul cheltuielilor realizate la nivelul ANAF a reprezentat în anul 2009 – 7,57%, iar în anul 2010 – 6,70%
- Ponderea cheltuielilor de personal la nivelul DGFP MB în totalul cheltuielilor de personal la nivelul ANAF a reprezentat în anul 2009 – 7,71%, iar în anul 2010 – 6,95%
- Ponderea numărului de posturi la nivelul DGFP MB în totalul posturilor la nivelul ANAF a reprezentat în anul 2009 – 7,94%, iar în anul 2010 – 7,61%.
- Ponderea numărului de contribuabili la nivelul DGFP MB în totalul contribuabililor administrați la nivelul ANAF a reprezentat în anul 2009 – 15,11%, iar în anul 2010 – 16,72%.

Astfel, rezultatele cumulate la nivelul DGAMC și DGFP MB se prezintă astfel:

% din total ANAF		
	2009	2010
Venituri bugetare nete DGAMC și DGFP MB	59,47	62,94
Cheltuieli totale DGAMC și DGFP MB	10,53	11,57
Cheltuieli de personal DGAMC și DGFP MB	9,52	8,65
Număr posturi DGAMC și DGFP MB	9,22	8,98
Număr contribuabili	15,72	16,85

În concluzie, DGAMC și DGFP MB realizează 59,47 % în anul 2009 respectiv 62,94 % în anul 2010 din totalul veniturilor nete realizate la nivelul ANAF, cu cheltuieli de 10,53 % în anul 2009 respectiv 11,57 % în anul 2010 din totalul cheltuielilor la nivelul ANAF.

Grafic, situația se prezintă astfel:

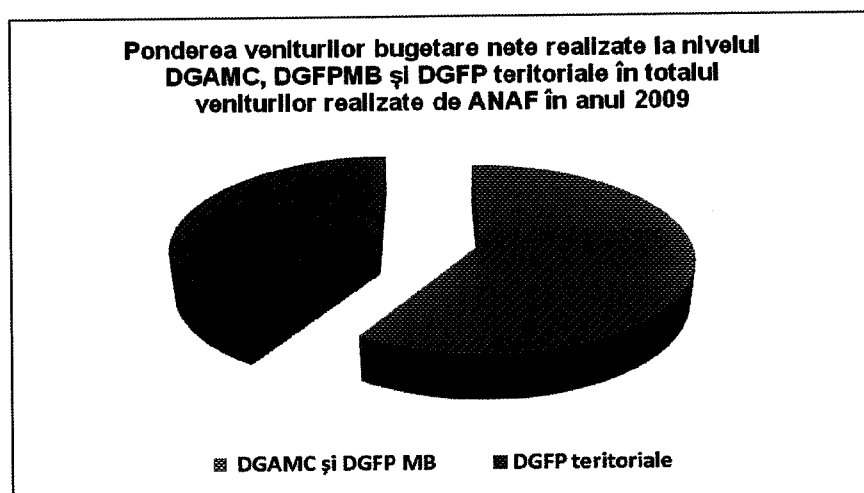


Figura nr. 24 – Ponderea veniturilor bugetare nete realizate de DGAMC, DGFPMB în totalul veniturilor ANAF (DGFP județene) în anul 2009

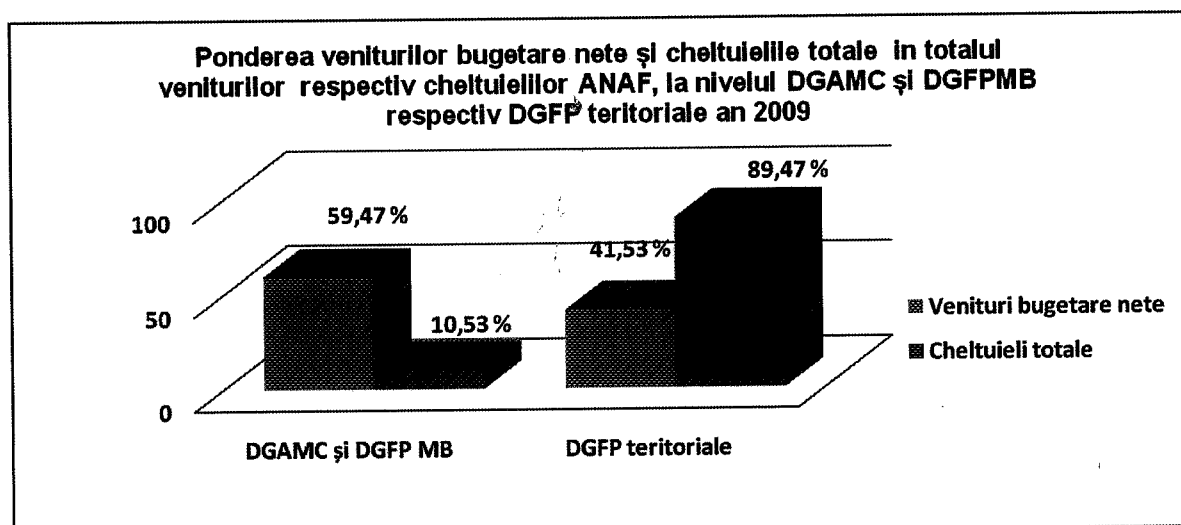


Figura nr. 25 – Situația comparativă privind veniturile bugetare nete și cheltuielile totale ale DGAMC/DGFPMB și DGFP teritoriale în anul 2009

În anul 2010 se constată o creștere a ponderii capacității de colectare a veniturilor de către DGAMC și DGFPMB în total venituri realizate de ANAF, de la 59% cât a fost în 2009, la 63%.

Mai exact, acest lucru reflectă strategia managementului ANAF de a concentra eforturile de administrare a principalilor contribuabili ai țării la nivelul DGAMC. Din acest punct de vedere, se constată o eficientizare a utilizării resurselor în scopul realizării încasării veniturilor cuvenite bugetului statului prin minimizarea costurilor.

Totuși, măsurile managementului ANAF de eficientizare a utilizării resurselor proprii în realizarea încasării veniturilor bugetului statului printr-un cost mic raportat la nivelul veniturilor realizate la nivelul DGAMC nu au fost urmate și de o politică de management orientată spre reducerea cheltuielilor la nivelul DGFP teritoriale unde, încasarea veniturilor cuvenite bugetului statului s-au realizat la o pondere mare a costurilor raportat la cheltuielile totale ale ANAF.

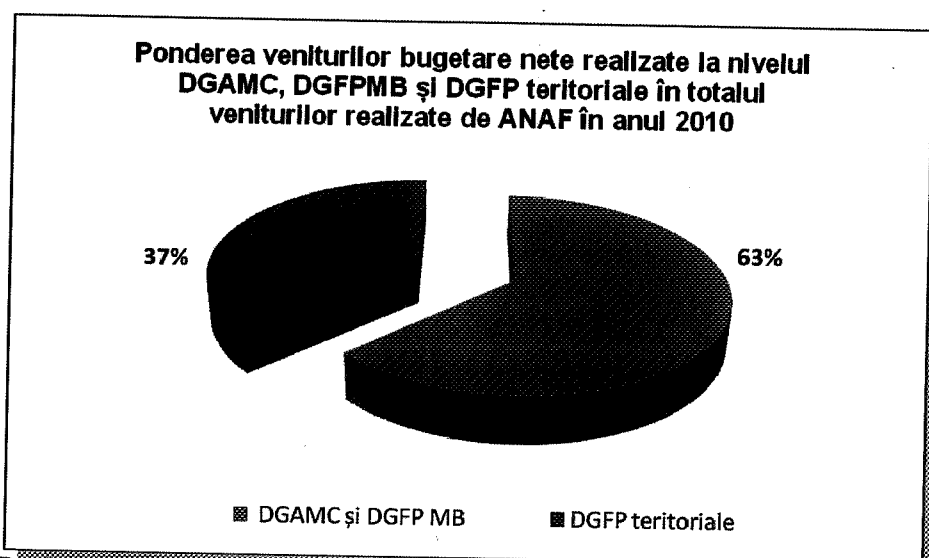


Figura nr. 26 Ponderea veniturilor bugetare nete realizate de DGAMC, DGFPMB în totalul veniturilor ANAF (DGFP județene) în anul 2010

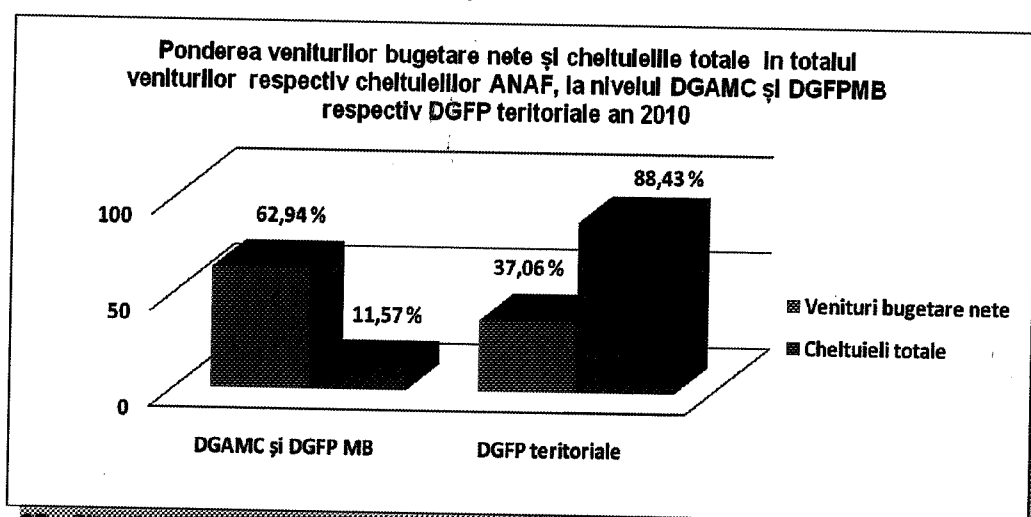


Figura nr. 27 – Situația comparativă privind veniturile bugetare nete și cheltuielile totale ale DGAMC/DGFPMB și DGFP teritoriale în anul 2010

Indicatorii de eficiență și eficacitate prezentați de către Direcția Generală de Planificare Strategică și monitorizare a Realizării Creanțelor Bugetare pentru perioada 2007 – 2010 prin Notele întocmite către managementul ANAF, au fost următorii:

- Lei cheltuiți la un milion lei venituri bugetare nete**
- Lei cheltuiți cu personalul la un milion lei venituri bugetare nete**
- Venituri bugetare colectate la număr de personal**
- Venituri bugetare colectate la număr de contribuabili**

a) Indicatorul "Lei cheltuiți la un milion lei venituri bugetare nete"

An fiscal	Lei cheltuiți la un milion lei venituri bugetare
	<i>Realizat</i>
2007	11.869,41
2008	13.658,27
2009	12.088,38
2010	10.710,03

Acest indicator reflectă eficiența administrației fiscale în colectarea veniturilor bugetare cuvenite statului. Analizând dinamica acestui indicator se constată că dacă în anul 2008 s-a înregistrat o creștere a cheltuielilor la un milion lei venituri bugetare, în anii 2009 și 2010 cheltuielile au urmat un trend descrescător. Situația se prezintă grafic astfel:

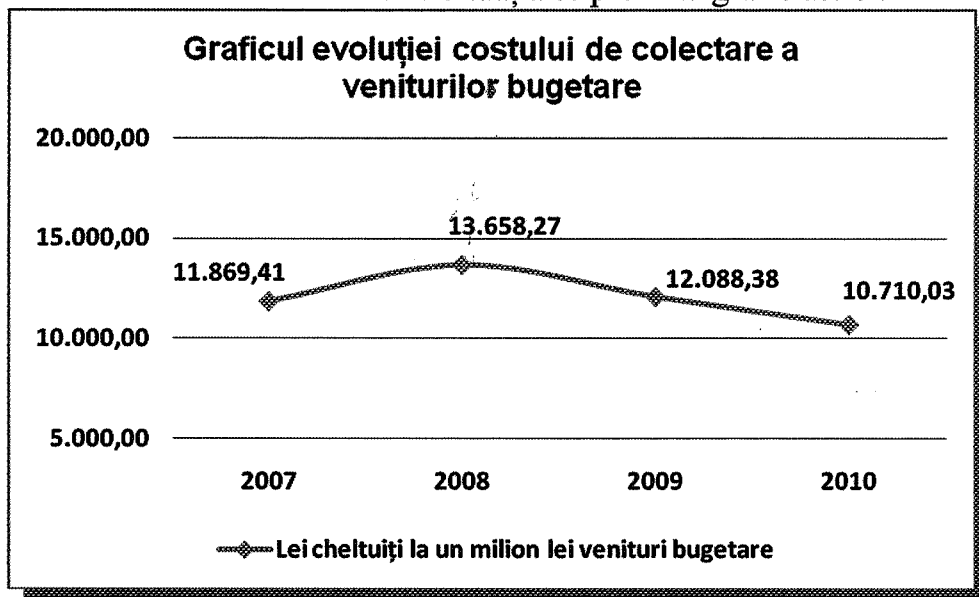


Figura nr. 28 – Evoluția costului de colectare a veniturilor bugetare

Scăderea costului de colectare a veniturilor bugetare reprezintă un deziderat pentru administrația fiscală. Trendul de scădere înregistrat în anii 2009 și 2010 denotă o creștere a eficienței colectării veniturilor bugetare.

b) Indicatorul "Lei cheltuiți cu personalul la un milion lei venituri bugetare nete"

În cadrul cheltuielilor totale înregistrate la nivelul ANAF în perioada auditată ponderea cea mai mare au avut-o cheltuielile cu personalul. Astfel, dinamica cheltuielilor cu personalul a fost similară dinamicii cheltuielilor totale. Indicatorul privind cheltuielile cu personalul la un milion de lei venituri bugetare a urmărit un trend ascendent în anul 2008, de la 10.852,66 lei la 12.630,89 lei, pentru ca în anii următori, respectiv în anul 2009 și anul 2010, trendul să fie descrescător ajungând ca în anul 2010 cheltuielile cu personalul să se situeze sub nivelul celui din 2007, mai exact la 9.265,59 lei.

Altfel spus, în anul 2010, pentru realizarea veniturilor bugetare, ANAF a cheltuit echivalentul a 1% din totalul veniturilor bugetare nete cu cheltuielile cu personalul.

An fiscal	Lei cheltuiți cu personalul la un milion lei venituri bugetare
	<i>Realizat</i>
2007	10.852,66
2008	12.630,89
2009	10.854,60
2010	9.265,59

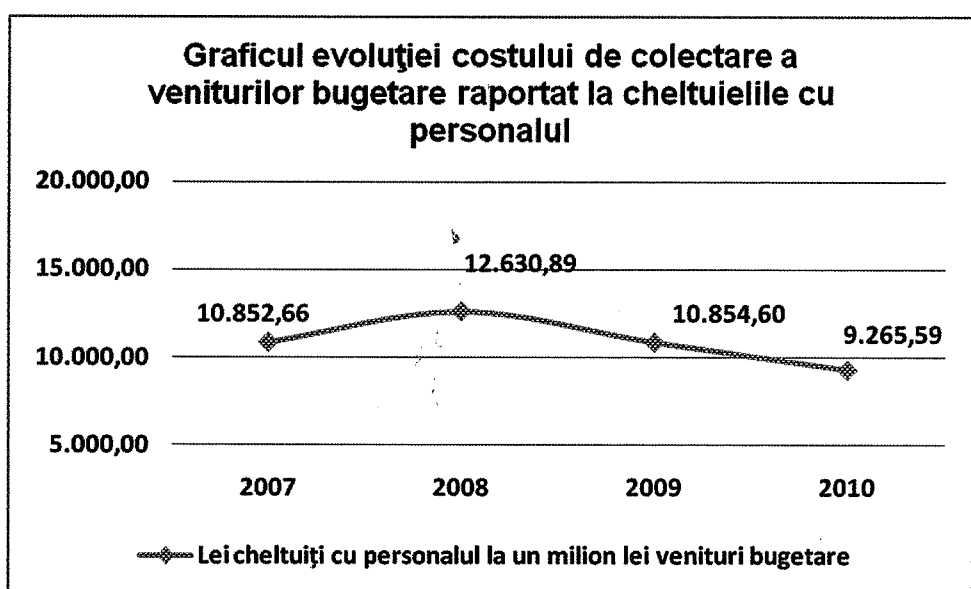


Figura nr. 29 – Evoluția costului de colectare a veniturilor bugetare raportat la cheltuielile cu personalul

c) Indicatorul ***”Venituri bugetare colectate la număr de personal”***

Acest indicator reflectă nivelul de eficacitate în realizarea veniturilor bugetare raportat la numărul de personal. Cu cât valoarea acestui indicator este mai mare cu atât performanța ANAF de a realiza încasarea veniturilor cuvenite statului este mai mare.

În perioada auditată, indicatorul a urmat un trend ascendent, excepție a făcut anul 2009, an în care veniturile bugetare colectate la număr personal au înregistrat o scădere față de anul precedent. În anul 2010, nivelul veniturilor încasate raportate la numărul de personal au crescut situându-se la o valoare de 5.664.293,26 lei.

An fiscal	Venituri bugetare colectate la număr persoanal
	<i>Realizat</i>
2007	4.500.201,37
2008	5.396.625,12
2009	5.293.028,49
2010	5.664.293,26

Informațiile din tabelul de mai sus sunt reprezentate grafic, astfel:

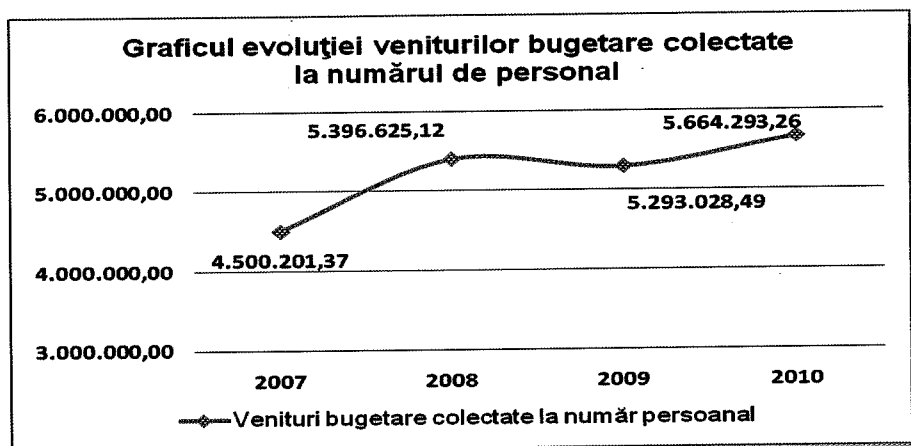


Figura nr. 30 – Evoluția indicatorului venituri bugetare colectate/număr de personal

d) Indicatorul "Venituri bugetare colectate la număr de contribuabili"

Acest indicator reflectă nivelul de eficacitate în realizarea veniturilor bugetare raportat la numărul de contribuabili.

În perioada auditată, indicatorul a urmat un trend descendent, excepție a făcut anul 2008. Veniturile bugetare colectate la număr de contribuabili s-au redus în anul 2009 față de anul 2008 și în anul 2010 față de anul 2009.

An fiscal	Venituri bugetare colectate la număr de contribuabili
	<i>Realizat</i>
2007	18.046,84
2008	20.916,54
2009	20.670,86
2010	20.548,60

Informațiile din tabelul de mai sus sunt reprezentate grafic, astfel:

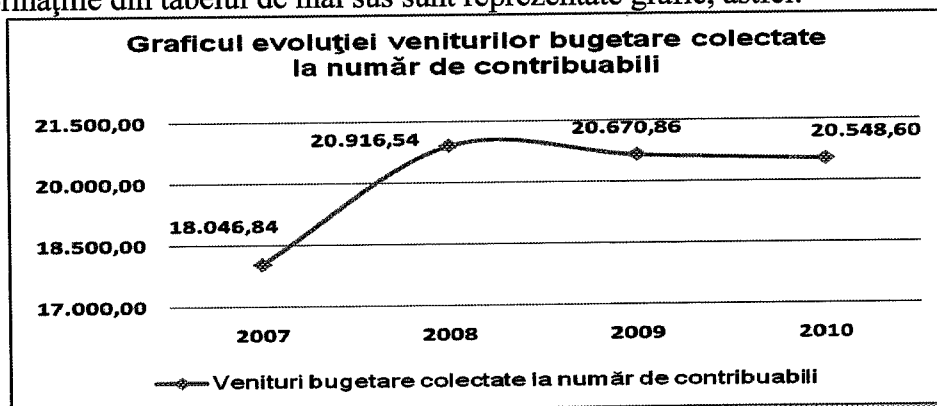


Figura nr. 31 – Evoluția indicatorului venituri bugetare colectate/număr de contribuabili

5. Activitatea de planificare strategică și monitorizare a realizării creanțelor bugetare – factor determinant în evaluarea calității activității de colectare a veniturilor bugetelor publice, cu impact direct asupra deciziilor manageriale

Cu privire la Direcția generală de planificare strategică și monitorizare a realizării creanțelor bugetare

În cadrul ANAF principalele atribuții referitoare la planificarea și monitorizarea activității de administrare fiscală revin *Direcției generale de planificare strategică și monitorizare a realizării creanțelor bugetare (DGPSMRCB)*. Exemplificăm mai jos câteva din sarcinile acestei direcții, așa cum sunt prevăzute în Regulamentul de organizare și funcționare:

- coordonează activitatea de elaborare și actualizare a Strategiei Agenției Naționale de Administrare Fiscală;
- monitorizează activitatea de implementare a strategiei și a Planului anual de performanță;
- propune strategii de dezvoltare pe termen mediu și lung în domeniul administrării fiscale;
- analizează periodic gradul de îndeplinire a obiectivelor strategice, pe total Agenției Naționale de Administrare Fiscală și pe unități subordonate;
- coordonează elaborarea de studii, analize și alte lucrări privind evoluția, în dinamică, a gradului de încasare a veniturilor bugetului general consolidat;

Având în vedere atribuțiile de sinteză ale acestei direcții, o parte din lucrări au un caracter mai larg, acoperind întreaga activitate A.N.A.F - inclusiv Garda Financiară și Autoritatea Națională a Vămilelor, atât la nivel central și cât și teritorial. Aceste lucrări specifice constau în: strategii, Buletinul statistic al ANAF, programul/raportul de activitate al ANAF, Tablouri de bord pentru analizarea și raportarea performanțelor, monitorizarea colectării veniturilor și creanțelor bugetare, analize, note, informări.

Principalele activități ale DGPSMRCB referitoare la colectarea veniturilor bugetare realizată de ANAF sunt următoarele:

- **planificare strategică**
- **planificare operațională**
- **repartizarea programului de încasări** primit de la MFP, pe unități fiscale teritoriale.
- **monitorizarea activităților de executare silită și urmărire a încasării arieratelor.**
- **coordonarea planurilor de informatizare ale ANAF**
- trimestrial, ANAF publică pe site ***Buletinul Fiscal***, lucrare care cuprinde statistici macroeconomice și informații privind realizările agenției pe domenii de activitate, precum și indicatori specifici ai Gărzii Financiare și ai Autorității Naționale a Vămilelor.

Indicatori de performanță utilizați de ANAF pentru monitorizarea realizării programului de încasări

Sistemul indicatorilor de performanță utilizat de către ANAF este rezultatul unei activități îndelungate, începute din anul 2004. Pe parcursul acestei perioade, beneficiind de anumite proiecte de cooperare bilaterală cu Ministerul Finanțelor din Olanda sau în cadrul Proiectului de twining cu Franța sau cu experții spanioli în cadrul unui proiect PHARE, au fost elaborați anumiți indicatori, care ulterior au fost modificați și completați, ajungându-se ca la nivelul anului 2010 acest sistem de planificare și monitorizare a activității să conțină 27 indicatori.

Pentru perioada auditată, respectiv 2007-2010, numărul indicatorilor de performanță în administrarea fiscală a variat de la 16 indicatori în primul an de implementare (2007) la 27 în anul 2010.

În vederea monitorizării activității de colectare a impozitelor și taxelor cuvenite bugetului public, în perioada auditată (2007-2010) au fost utilizați mai mulți indicatori de raportare.

Precizăm că nu s-a putut realiza în toate cazurile urmărirea evoluției în timp a indicatorilor pentru perioada auditată întrucât au fost efectuate modificări ale acestora (ca număr și conținut) de la un an la altul.

În anul 2010, odată cu modificarea strategiei ANAF pe termen mediu (2010-2013), sistemul indicatorilor de performanță a fost reevaluat în sensul că au fost eliminați din setul de indicatori un număr de 8 și s-au introdus alți 7 indicatori noi.

Cauzele care au determinat eliminarea acestor indicatori din setul de indicatori privind evaluarea performanței au fost: evaluările efectuate de MFP cu privire la reflectarea laturii pozitive a activității, implementarea procedurii de soluționare a cererilor de rambursare TVA prin selecția din baza de date națională, soluționarea de către instanțele de contencios administrativ a contestațiilor formulate de contribuabili împotriva actelor de administrare fiscală, modalitatea de stingere a obligațiilor fiscale prin distribuirea sumelor din contul unic prin aplicațiile informatice denaturează numărul de obligații încasate integral la termen precum și introducerea de noi indicatori pentru aprecierea eficienței aplicării procedurilor de executare silită.

Precizăm că modificarea în unele cazuri a algoritmului de calcul și nestabilirea pentru unii indicatori a unor ținte programate creează unele dificultăți în cuantificarea performanțelor activității structurilor subordonate ANAF.

Programul de încasări privind veniturile bugetului de stat comunicat de ANAF, a fost întocmit pentru perioada an 2007, an 2008 și trim I 2009 pe total venituri, fără detalieri pe categorii de impozite și taxe prevăzute în legea bugetului de stat. Începând cu trimestrul al II lea al anului 2009 și în anul 2010 aceste deficiențe au fost remediate, în sensul că programul de încasări a fost detaliat pe categoriile importante de impozite și taxe prevăzute în legea bugetului de stat, respectiv: impozit pe profit, impozit pe venit, TVA și accize.

Prezentăm mai jos principalii indicatori utilizați în monitorizarea activității de colectare în perioada 2007-2010:

1. Gradul de realizare a programului de încasări venituri bugetare (valori brute) (indicator F1)

Formula de calcul: $(A/B) \times 100$

Nota: Se stabilește de fiecare unitate teritorială în parte și se calculează numai pentru buget general consolidat administrat de ANAF.

A = Realizări venituri bugetare nete (buget de stat + buget asigurări sociale de stat + buget asigurări pentru somaj + buget FNUAS - conform F2) + "BETA"

B = Program venituri bugetare nete (buget de stat, inclusiv sume și cote defalcate, exclusiv încasări venituri în vama + buget asigurări sociale de stat + buget asigurări pentru somaj + buget FNUAS) + "BETA"

Unde "BETA" = TVA efectiv restituită (fără compensari) + accize efectiv restituite (fără compensari) + sumele virate pentru sponsorizarea entităților nonprofit, conform art.57, alin.4 Legea nr.571/2003, privind codul fiscal + contribuții la fondul privat de pensii (suma care se regăsește numai la DGFP MB, alți contribuabili).

Sfera de cuprindere

- Venituri nete programate a fi încasate și comunicate de MFP - ANAF potrivit prevederilor legilor bugetare anuale, pe total buget general consolidat administrat de ANAF, exclusiv veniturile încasate în vama.
- TVA efectiv restituită (fără compensari).
- Accize efectiv restituite (fără compensari).
- Sumele virate pentru sponsorizarea entităților nonprofit, conform art.57, alin.4 Legea nr.571/2003, privind codul fiscal, cu modificările și completările ulterioare.
- Restituiri de fonduri din finanțarea bug. ani precedenți (suma care se regăsește numai la DGFP MB, alți contribuabili).
- Contribuții la fondul privat de pensii (suma care se regăsește numai la DGFP MB, alți contribuabili).
- Alte încasări.
- Încasări venituri pe fiecare buget conform soldurilor din conturile trezoreriei
- Cheltuieli deduse direct de angajator conform Declarației 102 (sume deductibile), raportate conform circularei nr.287765/2007.

Din analiza rezultatelor pentru anii 2007-2009, în contextul unei supraestimări a veniturilor bugetare, se observă că gradul de realizare al acestui indicator s-a situat la un nivel foarte redus (mai puțin de 90%), după cum urmează:

	2007	2008	2009	2010
Gradul de realizare a <u>programului de încasări</u> venituri bugetare (valori brute) la nivelul DGFP județene și DGAMC	89.14%	86.80%	86.95%	97.81%

Situația detaliată privind **gradul de realizare a programului de încasări venituri bugetare** pentru structurile subordonate ANAF se prezintă astfel:

	2007	2008	2009	2010
DGFP Alba	89.13	86.36		93.24
DGFP Arad	91.06	84.58		100.23
DGFP Argeș	90.81	87.55		96.59

DGFP Bacau	120.63	87.81	76.63	102.23
DGFP Bihor	90.38	90.04	82.86	100.92
DGFP Bistrita Nasaud	89.32	83.13	84.48	97.14
DGFP Botosani	88.98	80.34		98.92
DGFP Braila	85.95	89.71	87.48	122.10
DGFP Brasov	92.90	92.02	83.10	92.72
DGFP Buzau	87.01	87.96	84.83	100.60
DGFP Calarasi	101.22	77.89	88.19	96.11
DGFP Caras-Severin	82.82	85.19		92.06
DGFP Cluj	78.96	92.65	86.79	105.90
DGFP Constanta	95.12	82.24	78.27	90.05
DGFP Covasna	92.21	88.48	93.77	105.55
DGFP Dambovita	80.94	90.12	80.27	100.92
DGFP Dolj	76.62	87.38	77.23	94.95
DGFP Galati	79.53	87.64	81.33	93.71
DGFP Giurgiu		83.97		81.53
DGFP Gorj	81.89	92.71	92.11	100.78
DGFP Harghita	88.86	88.3	91.89	100.31
DGFP Hunedoara	82.23	89.11	76.08	91.23
DGFP Ialomita	86.85	90.26	98.33	98.30
DGFP Iasi	90.97	86.54		77.05
DGFP Ilfov	97.49	86.24	92.43	
DGFP Maramures	92.14	87.96	80.37	90.11
MC-Bucuresti	89.52	80	93.07	99.43
DGFP Mehedinti	92.08	90.7	91.12	103.00
DGFP Bucuresti	86.76	97.048079	83.39	98.73
DGFP Mures	89.51	92.76	88.38	109.52
DGFP Neamt	91.57	88.56	88.90	103.33
DGFP Olt	91.19	98.21		87.82
DGFP Prahova	87.04	93.35	96.12	109.42
DGFP Salaj	93.42	91	89.42	100.72
DGFP Satu Mare	85.96	82.86	77.59	90.31
DGFP Sibiu	92.16	87.36	85.84	105.39
DGFP Suceava	88.39	84.59	90.39	103.93
DGFP Teleorman	94.28	91.39	92.93	89.60
DGFP Timis	83.30	91.8	82.23	95.41
DGFP Tulcea	82.48	90.08	77.47	95.32
DGFP Valcea	88.64	93.64	96.33	110.63
DGFP Vaslui	85.98	89.15	77.02	100.23
DGFP Vrancea	101.60	108.47	103.91	111.19
Contrib Mij. Bucuresti	97.82			
TOTAL	89.14	86.80	86.95	97.81

Legendă

Grad de realizare a programului de încasări (%)

60	70	80	90	100
----	----	----	----	-----

Analizând rezultatele de mai sus **se constată că în perioada 2007-2009 marea majoritate a unităților subordonate nu și-a realizat planul de încasări, în multe cazuri gradul de nerealizare depășind chiar și 20% din programul stabilit.** În ceea ce privește performanțele din anul 2010, se constată că gradul de realizare a programului de încasări a înregistrat un nivel cu mult mai ridicat față de anii anteriori, majoritatea înregistrând valori apropiate de 100% (în unele cazuri cu mult peste 100%).

Cauzele identificate la nivelul structurilor teritoriale ale ANAF care au condus la nerealizarea programului de încasări a veniturilor nete ale bugetului general consolidat al statului au fost, în principal, următoarele:

- neînstituirea de către structurile funcționale specializate din cadrul instituției în toate cazurile a măsurilor necesare pentru încasarea creanțelor;
- neaplicarea tuturor măsurilor legale de executare silită, în condițiile în care contribuabilul nu a achitat obligațiile bugetare menționate în titlul executoriu;
- comportamentul fiscal al contribuabililor care nu-și onorează la plata obligațiile fiscale reprezentând "stopaj la sursă", respectiv, neachitarea de către contribuabili a obligațiilor fiscale și nesesizarea sau sesizarea cu întârziere a organelor în drept pentru începerea urmăririi penale;
- înregistrarea unui grad redus de conformare voluntară a contribuabililor la plata creanțelor fiscale, astfel, nerealizarea indicatorului "Gradul de conformare voluntară la plata obligațiilor (valoric)", este consecința nerealizărilor indicatorului de venituri nete, în special a programului din obligații curente, dar și a creșterilor de arierate în perioada curentă;
- greutățile întâmpinate de organele fiscale în valorificarea bunurilor mobile și imobile sechestrate;
- dificultăți financiare cu care se confruntă contribuabilii ca urmare a crizei economice;

Concluzii

Nerealizarea indicatorilor de performanță menționați anterior, este motivată de:

- neutilizarea tuturor modalităților de executare silită asupra veniturilor și bunurilor urmăribile ale debitorilor;
- lipsa disponibilităților bănești ale contribuabililor administrați ca urmare a blocajului financiar creat de criza economico-financiară;
- greutățile întâmpinate de organele fiscale în valorificarea bunurilor mobile și imobile sechestrate ca urmare a neprezentării de cumpărători la licitațiile organizate de către organele de executare silită;
- recuperarea unor sume mici din valorificarea sechestrelor instituite, în multe cazuri acestea au fost valorificate la a doua sau chiar la a treia licitație și implicit la o valoare mai mică decât cea evaluată;
- gradul redus de încasare din popriri asupra veniturilor datorate de către terți debitorilor în condițiile în care aceștia nu au dat curs popririilor instituite de organele de executare silită;
- lipsa disponibilităților bănești în cazul unor debitori ai căror beneficiari de lucrări sunt instituțiile publice datorită neachitării lucrărilor de către acestea, fapt ce a determinat un blocaj în lanț în derularea operațiunilor de încasări și plăți;

- nedepunerea declarațiilor fiscale de către administratorii judiciari/lichidatori pentru contribuabilii intrați în procedura insolvenței.

În concluzie, evoluția nefavorabilă a unor indicatori de performanță reflectă direct gradul de îndeplinire a obiectivelor programate evidențiind o eficacitate necorespunzătoare pentru aceste activități, pe de o parte, și o nerealizare a maximizării rezultatelor entității auditate cu resursele existente, pe de altă parte, în activitatea de colectare a veniturilor cuvenite bugetului public.

2. Gradul de realizare a programului de încasări venituri bugetare (valori nete) (indicator F2)

Acest indicator a fost introdus începând cu anul 2008 și indică valoarea netă a încasărilor realizate de ANAF (încasări totale din care se scad restituirile de TVA, accize, etc)

	2007	2008	2009	2010
Gradul de realizare a programului de încasări venituri bugetare (valori nete) la nivelul DGFP județene și DGAMC		86.02%	86.30%	97.69%

Așa cum se observă din tabelul de mai sus, acest indicator a înregistrat valori similare încasărilor brute, respectiv valori în jurul valorii de 86% în anii 2008 și 2009 și ulterior 97,69% în anul 2010.

	2008	2009	2010
DGFP Alba	85.76		92.98
DGFP Arad	83.33		100.00
DGFP Arges	87.02		96.47
DGFP Bacau	87.35		100.00
DGFP Bihor	89.41	82.11	100.00
DGFP Bistrita Nasaud	81.29	83.39	96.98
DGFP Botosani	79.83		98.09
DGFP Braila	89.17	87.09	102.19
DGFP Brasov	91.62	82.16	99.77
DGFP Buzau	87.29	84.22	100.00
DGFP Calarasi		86.96	95.83
DGFP Caras-Severin	84.71		91.54
DGFP Cluj	92.12	85.96	103.63
DGFP Constanta	81.38	77.43	89.69
DGFP Covasna	87.88	93.56	107.74
DGFP Dambovita	89.91	79.97	100.00
DGFP Dolj	87.31	76.94	94.83
DGFP Galati	87.23	80.80	95.63
DGFP Giurgiu	83.58		81.38
DGFP Gorj	92.55	92.01	103.05
DGFP Harghita	87.79	91.63	100.00
DGFP Hunedoara	88.67	75.33	91.10

DGFP Ialomita	89.9	93.25	93.20
DGFP Iasi	85.97		
DGFP Ilfov	84.83	92.12	
DGFP Maramures	87.11	79.48	89.50
MC-Bucuresti	79.09	92.88	92.41
DGFP Mehedinti	90.26	90.70	103.72
DGFP Bucuresti	96.73	83.76	98.34
DGFP Mures	92.54	88.17	102.73
DGFP Neamt	88.08	88.51	105.42
DGFP Olt	97.91		87.44
DGFP Prahova	93.11	96.16	109.69
DGFP Salaj	90.61	89.17	105.73
DGFP Satu Mare	82.01	72.59	90.08
DGFP Sibiu	85.89	84.73	104.24
DGFP Suceava	83.47	90.00	104.69
DGFP Teleorman	90.92	92.15	88.94
DGFP Timis	91.23	81.38	98.43
DGFP Tulcea	89.32	78.39	93.42
DGFP Valcea	93.39	96.44	110.53
DGFP Vaslui	88.79		107.31
DGFP Vrancea	108.21	109.09	111.47
TOTAL	86.02	86.30	97.69

Legendă

Grad de realizare a programului de încasări -valori nete (%)			
	80	90	100

În ceea ce privește veniturile nete încasate de structurile teritoriale, se observă că marea majoritate a DGFP județene au realizat planul de încasări pentru anul 2010 în proporție apropiată sau peste 100% (cu mult peste realizările din anii anteriori). Se remarcă diferențele mari între rezultatele obținute de diferite unități subordonate ale ANAF. Spre exemplu, la nivelul anului 2010 DGFP Vrancea a realizat un gradul de realizare a programului de încasări venituri bugetare (valori nete) de 111,47%, iar la DGFP Ilfov indicatorul este cu peste 50 de puncte procentuale mai redus, respectiv 59,79%.

Îmbunătățirea indicatorului încasări venituri nete cu un procent de peste 10% (de la 86,30% la 97,69%) la nivelul ANAF în anul 2010 față de 2009 și 2008 și creșterea semnificativă a numărului structurilor teritoriale ale ANAF care au realizat acest indicator la un nivel de 100% sau chiar mai mult (în condițiile în care în valori absolute Veniturile bugetare colectate de ANAF au scăzut raportat la PIB de la 28,76% în 2007, la 28,59% în 2008 și 27,49% în 2009, și au înregistrat o foarte ușoară creștere în 2010 la 27,71%) a fost determinată de prognoza mai corectă realizată începând cu anul 2010 de către MFP și de alocarea către structurile teritoriale a unui plan de încasări mai realist (coroborat cu programul transmis de MFP).

În mod normal, o creștere în valori absolute cu peste 10% a acestui indicator, și implicit a eficienței colectării veniturilor diferitelor bugete, trebuia să se traducă într-o creștere corespunzătoare a ponderii veniturilor încasate de ANAF în PIB de la 27,49% în 2009 la peste 29% în 2010.

8. Gradul de conformare voluntară la plata obligațiilor fiscale (valoric)

Acest indicator a fost utilizat pe întreaga perioadă auditată (2007-2010) și reflectă ponderea sumelor plătite voluntar de contribuabili (până la termenul scadent) în totalul obligațiilor fiscale declarate.

Formula de calcul: $(A/B) \times 100$

A = Sume încasate în termen, aferente sumelor declarate de la numitor (inclusiv plăți anticipate și autocompensările din TVA)

B = Sume declarate (de plată) conform declarațiilor fiscale depuse (D100, D101, D102, D103, D300, D710)

	2007		2008		2009		2010	
	Program anual	Valoare indicator	Program anual	Valoare indicator	Program anual	Valoare indicator	Program anual	Valoare indicator
Gradul de conformare voluntară la plata obligațiilor fiscale (valoric)	86%	78,97%	80%	79,42%	85%	77,43%	85%	78,89%

La nivelul **DGFP BUCUREȘTI** s-a constatat că A.N.A.F. a stabilit pentru indicatorul “Gradul de conformare voluntară la plata a obligațiilor fiscale (valoric)”, ținte diferite, respectiv în anii: 2007 – 65%, 2008 – 65%, 2009 – 85% iar în anul 2010 – 83%, rezultând ca nivelul stabilit de către A.N.A.F. pentru anii 2009-2010 de creștere cu 6 respectiv 7 puncte procentuale a țintei programate față de anul 2008, nu a fost fundamentat pe realitățile economice, avându-se în vedere efectele crizei economico-financiare globale care a afectat și contribuabilii din municipiul București prin suspendarea sau restrângerea activității economice și intrarea în insolvență/faliment a unor contribuabili care anterior crizei economice au avut un comportament fiscal corect. În anul 2008 an de creștere economică ținta stabilită a fost de 65%, nivelul realizat fiind de 78,46%.

9. Gradul de conformare voluntară la plata obligațiilor fiscale (numeric)

Acest indicator a fost utilizat pe perioada 2007-2009 și reflectă ponderea obligațiilor fiscale achitate voluntar de contribuabili (până la termenul scadent) în totalul obligațiilor fiscale declarate.

Formula de calcul: $(A/B) \times 100$

A = Număr de obligații fiscale încasate integral și în termen, aferente numărului de obligații de la numitor (inclusiv plăți anticipate și autocompensările din TVA)

B = Număr de obligații de plată așteptate conform declarațiilor fiscale depuse (D100, D101, D102, D103, D300, D710)

	2007		2008		2009		2010	
	Program anual	Valoare indicator	Program anual	Valoare indicator	Program anual	Valoare indicator	Program anual	Valoare indicator
Gradul de conformare voluntară la plata obligațiilor fiscale (numeric)	76%	70,59%	72%	67,89%	78%	64,30%		

Alte aspecte consemnate în Raportele de audit încheiate la nivelul structurilor subordonate ANAF (ANV, DRAOV și DGFP județene):

Cu privire la gradul de conformare voluntară la declarare și gradul de conformare voluntară la plata creanțelor fiscale - indicator al disciplinei fiscale din partea contribuabililor și a capacității ANAF de a lua măsuri eficiente privind respectarea legislației fiscale, au rezultat următoarele **concluzii**:

- Gradul de conformare voluntară (declarativ și de plată) a contribuabililor pentru perioada auditată se situează la un nivel de sub 80%, fapt ce demonstrează că măsurile luate de managementul ANAF nu au fost suficiente. Realizarea gradului de conformare voluntară la declarare și plată a contribuabililor - rol esențial în reducerea arieratelor și creșterea gradului de conformare voluntară la declarare și plată, revine structurilor de administrare din cadrul ANAF și în special serviciilor de executare silită
- În vederea creșterii gradului de conformare la declarare, ANAF a elaborat și implementat programul de imprimare a notificărilor privind nedepunerea declarațiilor și transmitere a acestora în sistem centralizat prin Unitatea de Imprimare Rapidă de la Râmnicu Valcea. Acest fapt a dus la creșterea numărului declarațiilor depuse de contribuabili.
- Referitor la "*Stimularea conformării voluntare*" prin „îmbunătățirea asistenței furnizate contribuabililor și creșterea transparenței” și prin modernizarea și simplificarea procedurilor, în perioada auditată asistența acordată contribuabililor pentru stimularea conformării voluntare a fost îmbunătățită prin: difuzarea de informații pe portalul ANAF, sugestii, reclamații "TEL VERDE", asistență tip CALL CENTER, editarea și difuzarea de pliante, broșuri și afișe, oferirea gratuită a programelor informatice ajutătoare pentru depunerea formularelor utilizate pentru declararea și plata impozitelor, pentru depunerea situațiilor financiare, implementarea unei aplicații informatice vizând soluționarea deconturilor de T.V.A. cu sume negative cu opțiune de rambursare, etc.
- De asemenea s-au realizat unele îmbunătățiri cu privire la: procedurile privind eliberarea certificatelor de cazier fiscal, plata în contul unic, procedurile de generare, tipărire și transmitere centralizată, computerizată a actelor administrative și procedurale prin UIR - Râmnicu Vâlcea, unificarea bazelor de calcul aferente contribuțiilor, înregistrarea din oficiu în scopuri de TVA a persoanelor impozabile și crearea registrului operatorilor intracomunitari.
- Neasigurarea automatizării tuturor procedurilor de gestiune a declarațiilor se reflectă în nerealizarea indicatorului "Gradul de procesare în termen a declarațiilor fiscale". Chiar dacă realizarea acestui indicator depinde în totalitate de modul de organizare a activității de preluare a declarațiilor la nivelul fiecărei unități fiscale, menționăm faptul ca acesta nu poate fi realizat în procent de 100%, având în vedere ca declarațiile transmise organului fiscal prin posta (data poștei fiind termenul legal de depunere), ajung pentru preluare mult după termenul legal de prelucrare.
- În perioada auditată, nu a fost atins nivelul planificat, în nici unul din ani, pentru indicatorii de performanță Gradul de conformare voluntară la plata obligațiilor fiscale și Gradul de depunere voluntară a declarațiilor fiscale, acestea fiind activități pentru care se demonstrează că nu au fost încă întreprinse toate măsurile de care dispun organele fiscale
- Aferent anilor 2009 și 2010 se evidențiază la nivelul majorității județelor un grad de realizare mai scăzut cu peste 10 % față de nivelul programat, ceea ce reprezintă la nivelul

ANAF nerealizări de venituri de ordinul miliardelor de lei. Totuși, din analiza evoluției indicatorului Gradul de depunere voluntară a declarațiilor fiscale de către contribuabili s-a observat creșterea acestuia de la un an la altul și situarea acestuia între 81-90 %, ceea ce arată că organele fiscale au depus eforturi pe linia determinării contribuabililor la conformare, dar nu suficiente ca indicatorul să atingă ținta planificată de ANAF

La nivelul structurilor teritoriale ale ANAF, în legătură cu activitatea de gestionare a declarațiilor s-a constatat existența pentru perioada 2007-2010 a unei formularistici stufoase, nesistematizate, cu informații ce se suprapun, având drept consecințe birocratizarea excesivă a activității de administrare fiscală și costuri/eforturi ridicate pentru funcționarea acestei activități.

Menționăm că începând cu 1 ianuarie 2011, a fost implementat formularul 112 “Declarație privind obligațiile de plată a contribuțiilor sociale, impozitului pe venit și evidența nominală a persoanelor asigurate”, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.1397/2010. Prin implementarea formularul 112, s-a realizat integrarea informațiilor care se regăseau în declarațiile fiscale (impozitul pe veniturile din salarii și contribuțiile sociale datorate de către contribuabilii care au calitatea de angajatori sau asimilați ai acestora), precum și în declarațiile privind evidența nominală a asiguraților, într-o singură declarație, reducându-se astfel numărul declarațiilor depuse de către contribuabili de la cinci declarații la una singură.

Aspecte care au condus la o eficiență mai scăzută a activității de evidență, urmărire și colectare a veniturilor bugetului consolidat:

- nu au fost aplicate unitar sancțiuni contavenționale pentru toți contribuabilii atât persoane fizice cât și persoane juridice care nu au depus declarații fiscale;
- nu s-au analizat și identificat contribuabili care au depus fișele fiscale și nu au depus declarația 100 privind obligațiile de plată datorate la bugetul consolidat și în consecință nu au achitat aceste debite;
- nu s-au analizat veniturile declarate de persoanele fizice prin declarația 200 pentru a identifica acei contribuabili care realizează venituri într-un an calendaristic mai mari de 35.000 euro și nu au solicitat înscrierea ca plătitori de TVA (sau în cazul plătitorilor de TVA, au declarat venituri mai mici decât cele realizate - analiza între declarația 200 și declarația informativă 394);
- nu au fost analizate informațiile oferite de Declarația informativă 394 pentru a depista contribuabili care au efectuat operațiuni economice taxabile cu tva declarate de parteneri ca achiziții sau livrări;
- nu s-au analizat și depistat agenții economici care nu au declarat impozitul minim pentru anii 2009 și 2010 sau au declarat un nivel al tranșei trimestriale de impozit mai mic;

10. Rata de încasare a obligațiilor stabilite suplimentar de activitatea de inspecție fiscală

În vederea monitorizării gradului de încasare a sumelor stabilite de diferite organe de control din cadrul ANAF (inspecția fiscală la persoane fizice sau juridice, Autoritatea Națională a Vămilelor), conducerea ANAF a fost introdus începând cu luna august 2010 un set

de indicatori ce reflectă volumul de încasări aferent diferențelor de impozite și taxe stabilite la control.

În acest sens au fost introduși următorii indicatori:

- Rata de încasare a obligațiilor stabilite suplimentar de activitatea de inspecție fiscală pentru persoane juridice, respectiv persoane fizice sau Autoritatea Națională a Vămirilor (indicatorii F6, F8 și F9)
- Rata de încasare a obligațiilor stabilite suplimentar de activitatea de inspecție fiscală pe baza de estimare pentru persoane juridice, respectiv persoane fizice (indicatorii F7 și F10)

Acești indicatori au fost calculați după următoarea formulă de calcul:

Formula de calcul: $(A/B) \times 100$

A = Incasari aferente obligațiilor stabilite suplimentar (în cazul F7 și F10 se iau în calcul exclusiv încasările din obligațiile stabilite suplimentar pe baza de estimare)

B = Obligații constituite suplimentar în deciziile de impunere ale activității de inspecție fiscală (în cazul F7 și F10 se iau în calcul exclusiv obligațiile stabilite suplimentar pe baza de estimare)

Sfera de curpindere: obligații stabilite suplimentar și evidențiate în deciziile de impunere privind obligațiile fiscale stabilite de inspecția fiscală (totale sau exclusiv prin estimare). Se includ atât obligațiile aflate încă în termenul legal de plată cât și cele care au devenit arierate. Incepand cu raportarea lunii August 2010, din obligațiile de plata care au devenit arierate se selectează doar arieratele recuperabile.

Precizăm că în cazul acestor indicatori nu a fost stabilit un nivel optim (țintă de realizat conform programului anual).

Nr. crt.	Rata de încasare a obligațiilor stabilite suplimentar:		Valoare indicator pentru anul 2010
1	- stabilite de activitatea de inspecție fiscală	pentru persoane juridice	2.72%
		pentru persoane fizice	3.86%
2	- stabilite de Autoritatea Națională a Vămirilor	pentru persoane fizice și juridice	0.64%
3	- stabilite de activitatea de inspecție fiscală <u>pe baza de estimare</u>	pentru persoane juridice	0,14%
		pentru persoane fizice	7,79%

Așa cum se observă din tabelul de mai sus, **încasările aferente obligațiilor fiscale stabilite suplimentar în cazul inspecțiilor fiscale reprezintă un procent extrem de redus în totalul sumelor stabilite suplimentar la control.** Aceste valori extrem de reduse ale indicatorilor pot fi puse pe seama volumului mare al arieratelor (considerate recuperabile) provenite din diferențe suplimentare de impozite și taxe stabilite la control, mai precis arierate constituite urmare inspecțiilor fiscale realizate în perioadele precedente (anii precedenți).

Valorile acestui indicator sunt influențate atât de calitatea activității de inspecție fiscală cât și de cea a activității de colectare/executare silită. De cele mai multe ori încasarea unor debite suplimentare este condiționată de momentul și celeritatea cu care se identifică și se stabilesc sumele

suplimentare cuvenite bugetului general consolidat. Obținerea cu întârziere a unor informații referitoare la posibile fapte de evaziune fiscală, imposibilitatea identificării reprezentanților legali ai contribuabililor (în cazul firmelor fantomă) și impunerea pe baza de estimare scad în mod vertiginos capacitatea de recuperare a acelor sume cuvenite bugetului general consolidat.

6. Analiză privind activitatea de colectare a creanțelor fiscale

Aplicarea reformei în ceea ce privește sistemul de colectare a creanțelor fiscale

În aplicarea reformei în ceea ce privește sistemul de colectare a creanțelor fiscale prin plată voluntară, înlesniri la plată, executare silită, compensare, stingerea acestora prin celelalte modalități prevăzute de lege, colaborare interstatală, respectiv asistență pentru recuperarea în România a creanțelor stabilite într-un alt stat membru al Uniunii Europene, precum și pentru recuperarea într-un alt stat membru al Uniunii Europene a creanțelor stabilite în România, Direcția Generală de Reglementare a Colectării creanțelor bugetare a emis următoarele circulare:

În anul 2008:

1. Adresa circulară nr. 804.601/19.03.2008 – precizări privind întreprinderea măsurilor care se impun pentru recuperarea prin aplicarea modalităților de executare silită, a creanțelor care fac obiectul cererilor de recuperare primite de la autorități competente din alte state membre.

În anul 2009:

1. Adresa circulară nr. 898.052/03.09.2009 pentru îmbunătățirea aplicării măsurilor procedurale instituite prin dispozițiile O.P.A.N.A.F nr. 1.308/2009 privind unele măsuri pentru soluționarea deconturilor cu sume negative de T.V.A. cu opțiune de rambursare, precum și pentru stingerea prin compensare sau restituire a sumelor reprezentând taxă pe valoarea adăugată aprobată prin decizia de rambursare;

2. Adresa circulară nr. 898.014/02.09.2009 privind modul de aplicare a procedurii de declarare a stării de insolvabilitate și angajare a răspunderii solidare.

În anul 2010:

1. Procedura operațională nr.801.351/03.05.2010, privind primirea și transmiterea cererilor de asistență la recuperare între statele membre ale Uniunii Europene;

2. Adresă circulară nr.404467/895395/06.04.2010 cu privire la plata taxei pe jocurile de noroc efectuată de operatorii economici prevăzuți de OUG nr.77/2009.

6. 1. Declararea creanțelor fiscale:

- evoluția numărului de contribuabili

Cu privire la evoluția numărului de contribuabili înregistrați fiscal administrați de ANAF

Evoluția numărului de contribuabili înregistrați fiscal administrați de ANAF

An fiscal	Total contribuabili	Număr persoane juridice	din care: număr contribuabili inactivi fiscal	număr sedii secundare	Număr persoane fizice înregistrate fiscal
2007	1.479.286	1.202.760	3.186	34.043	245.669
2008	1.614.080	1.270.674	4.071	39.995	307.482
2009	1.601.054	1.279.529	85.299	41.370	365.454
2010	1.588.750	1.257.585	108.678	42.714	397.129

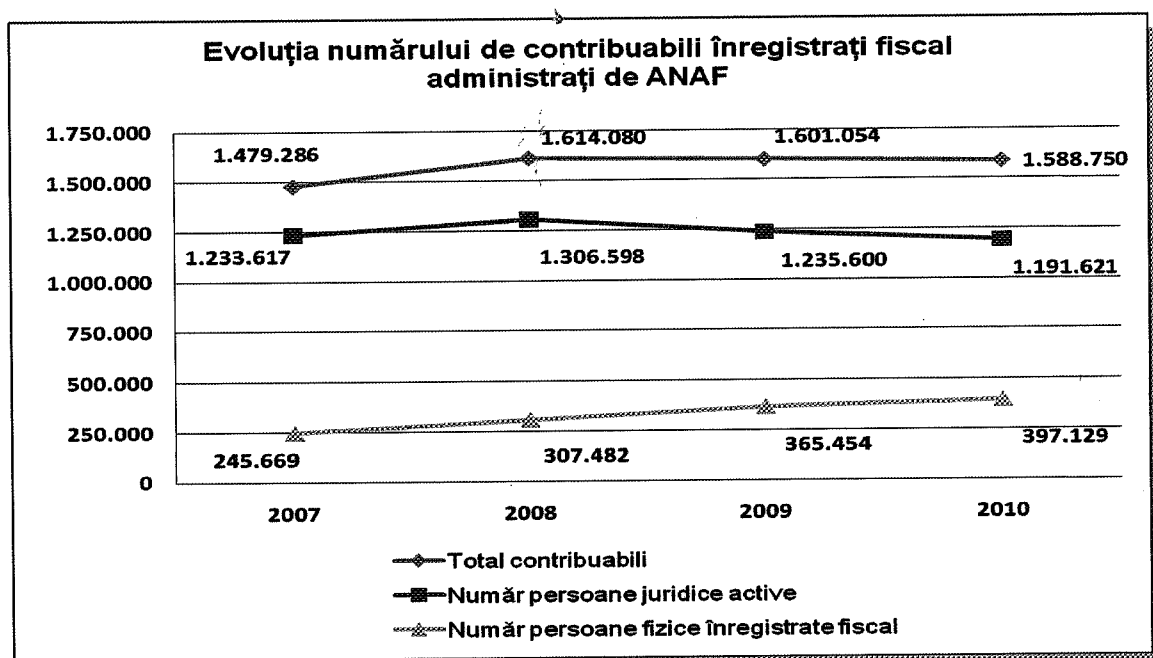


Figura nr. 32 – Evoluția numărului de contribuabili înregistrați fiscali administrați de ANAF

S-a constatat o creștere a numărului de contribuabili activi înregistrați fiscal administrați de ANAF în perioada 2007-2008, pentru ca în perioada 2009, 2010 să se înregistreze o scădere ca urmare a contextului economic și reglementărilor legale cu privire la impozitul minim datorat de contribuabili. Comparativ, din punct de vedere a persoanelor juridice active (inclusiv sediile secundare), în perioada 2010 față de 2007 s-a înregistrat o scădere a numărului de contribuabili cu 3,4%.

Cu privire la aplicarea impunerii din oficiu în cazul nedepunerii declarațiilor fiscale

În perioada auditată, ANAF a realizat impunerea din oficiu la un nivel foarte scăzut, comparativ cu situațiile în care se impunea acest lucru, astfel încât prin această măsură (inacțiune) nu s-a contribuit la îmbunătățirea activității de colectare a impozitelor și taxelor cuvenite bugetului public, ba dimpotrivă au fost înregistrate consecințe precum: neatragera veniturilor aferente bugetului consolidat, menținerea unui climat de indisciplină în rândul contribuabililor și formarea unei opinii nefavorabile privind eficiența măsurilor întreprinse pe linia colectării impozitelor și taxelor cuvenite bugetului public

În concluzie, neaplicarea fermă și consecventă a sancțiunilor legale pentru nerespectarea obligațiilor declarative, lipsa atenționării debitorilor în legătură cu consecințele ce decurg din nerespectarea acestui fapt, respectiv solicitarea cu întârziere a regimului de declarare derogatoriu în cazul obținerii încheierii de suspendare a activității denaturează valoarea creanțelor fiscale datorate bugetului general consolidat.

Lipsa unor proceduri unitare privind impunerea din oficiu și aplicarea de sancțiuni contravenționale în cazul nedepunerii declarațiilor fiscale, încurajează indisciplina fiscală în rândul agenților economici și are impact material asupra realizării veniturilor bugetului public.

Lipsa declarațiilor din evidența analitică pe plătitor, pun în imposibilitate organele fiscale să calculeze accesoriile bugetare la suma reală de plată, de asemenea se înregistrează încasări fără debit care necesită clarificări ulterioare, (Ex: suprasolviri) iar evidența analitică pe plătitori și evidența contabilă a veniturilor bugetare nu reflectă realitatea.

ANAF nu a procedat, în cele mai multe cazuri, la stabilirea din oficiu a impozitelor, taxelor, contribuțiilor și a altor sume datorate bugetului general consolidat, pentru toate situațiile în care s-a constatat nedepunerea declarațiilor fiscale de către contribuabili, deși conform art. 67 și art. 83 din Ordonanța Guvernului nr. 92/2003, republicată cu modificările ulterioare, privind Codul de procedură fiscală, avea această obligație. De asemenea, în perioada auditată s-a constatat că ANAF nu a procedat la elaborarea de norme metodologice și/sau proceduri operationale privind activitatea de impunere din oficiu a contribuabililor persoane juridice, și nu a elaborat aplicații informatice specifice.

Cu privire la evaluarea modului în care organele fiscale aplică sancțiunile administrative pentru nedepunerea în termen a declarațiilor fiscale

Aplicarea sancțiunilor contravenționale pentru nedepunerea în termen a declarațiilor fiscale este o măsură ce are scopul de a contribui la creșterea gradului de conformare la declararea obligațiilor fiscale și implicit la creșterea gradului de colectare a impozitelor și taxelor. Modul de aplicare a acestei măsuri la nivelul ANAF și gradul redus al sancțiunilor contravenționale aplicate, raportat la numărul de contribuabili care nu au depus declarațiile fiscale, demonstrează că această măsură nu și-a atins scopul declarat și nu a contribuit decât într-o mică măsură la eficientizarea activității de colectare a impozitelor și taxelor cuvenite bugetului public.

Numărul sancțiunilor contravenționale aplicate raportat la numărul declarațiilor nedepuse prezintă valori reduse la nivelul ANAF, iar gradul de sancționare cu avertisment în sancțiunile contravenționale aplicate a fost unul foarte ridicat.

Una dintre cauzele eficacității scăzute a măsurilor de sancționare contravenționale a contribuabililor care nu depun în termen declarațiile fiscale este inexistența la nivelul ANAF a unei evidențe a sancțiunilor administrative aplicate. Astfel, în cazul sancțiunilor aplicate pentru un contribuabil, la nivelul organului fiscal nu se cunoaște câte amenzi sau avertismente a primit agentul economic de la înființare și până la un moment dat. Acest fapt conduce la imposibilitatea efectuării de analiză de risc a contribuabilului privind disciplina financiară.

Cu privire la calculul majorărilor și penalităților de întârziere și comunicarea deciziilor de calcul accesorii

În perioada auditată, prin modificările aduse programului informatic de administrare a creanțelor fiscale s-a înregistrat un progres cu privire la calculul accesoriiilor în fișele de evidență ale plătitorilor, iar prin înființarea de către ANAF a Unității de Imprimare Rapidă Rm. Vâlcea și preluarea în mod automat a datelor prin structura organizatorică funcțională de tehnologia informației, comunicarea deciziilor de calcul accesorii în vederea confirmării a devenit garantată și integrală. Astfel, odată cu transmiterea Deciziilor de calcul accesorii începând cu sfârșitul anului 2010, procesul de imprimare și transmitere a deciziilor s-a accelerat, confirmarea de primire a deciziilor se efectuează informatic prin această Unitate, care scanează confirmările de primire și comunică informatic unităților fiscale bazele de date cu confirmările respective, conform arondării.

6.2 Stingerea creanțelor fiscale în urma măsurilor de executare silită realizate de organele fiscale

Indicatori de performanță utilizați de ANAF pentru monitorizarea activității de executare silită

A. Gradul de recuperare a obligațiilor bugetare prin aplicarea procedurii de executare silită (indicator F5)

Acest indicator a fost utilizat în anii 2008 și 2009 și reflecta proporția între încasările din executare silită și obligațiile fiscale curpinse în evidența analitică pe plătitor și aflate în executare silită.

Formula de calcul: $(A/B) \times 100$

$A =$ Încasări din obligații aflate în executare silită

$B =$ Obligații aflate în executare silită la finele perioadei de raportare

	2007		2008		2009		2010	
	Program anual	Valoare indicator	Program anual	Valoare indicator	Program anual	Valoare indicator	Program anual	Valoare indicator

Gradul de recuperare a obligațiilor bugetare prin aplicarea procedurii de executare silită			10 %	48,06%	50%	42,67%		
--	--	--	------	--------	-----	--------	--	--

B. Ponderea încasărilor realizate prin aplicarea măsurilor de executare silită în total venituri încasate (indicator F4)

Acest indicator a fost utilizat în anii 2007 și 2010 și reflecta ponderea încasărilor din executare silită și totalul obligațiile fiscale încasate.

Formula de calcul: $(A/B) \times 100$

A = Suma încasărilor realizate prin aplicarea măsurilor de executare silită

B = Total venituri încasate

	2007		2008		2009		2010	
	Program anual	Valoare indicator	Program anual	Valoare indicator	Program anual	Valoare indicator	Program anual	Valoare indicator
Ponderea încasărilor realizate prin aplicarea măsurilor de executare silită în total venituri încasate	10,47%	9,55%					10%	9,22%

Situația încasării creanțelor fiscale prin aplicarea procedurii de executare silită, pe bugete

- mil lei-

Denumire buget	Încasări prin executare silită (toti contribuabilii)				2010/ 2007 (%)	2010/ 2008 (%)	2010/ 2009 (%)
	2007	2008	2009	2010			
TOTAL, din care:	11.339,00	14.162,84	14.092,65	12.302,64	108,50	86,87	87,30
Bugetul de stat	7.789,14	9.697,23	9.322,54	7.735,74	99,31	79,77	82,98
Bugetul asigurărilor sociale de stat	2.443,96	3.051,69	3.400,66	3.257,61	133,29	106,75	95,79
Bugetul asigurărilor pentru șomaj	232,59	225,86	162,48	152,50	65,57	67,52	93,86
Bugetul Fondului național unic de asigurări de sănătate	873,31	1.188,06	1.206,97	1.156,79	132,46	97,37	95,84

Se constată o creștere a veniturilor realizate prin aplicarea măsurilor de executare silită în perioada 2007 – 2009 și o scădere a acestora în anul 2010. Evoluția descendentă a încasărilor în anul 2010 comparativ cu anul 2009 este cauzată de contextul economic negativ al României.

Grafic, evoluția încasărilor creanțelor fiscale prin aplicarea procedurilor de executare silită, pe bugete se prezintă astfel:

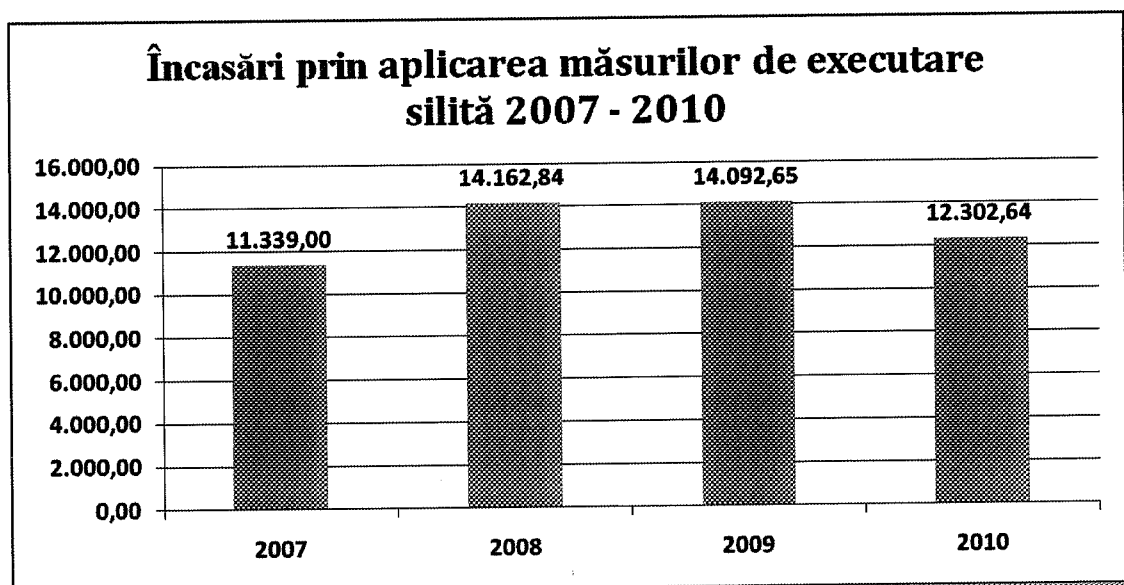


Figura nr. 33 – Încasări prin aplicarea măsurilor de executare silită în perioada 2007-2010

Situația modalităților de executare silită întreprinse în perioada 2007- 2010, numeric și valoric

Anul	Somații		Popriri conturi		Popriri terți		Bunuri mobile sechestrate		Bunuri imobile sechestrate	
	Comunicate		Înființate		Înființate		Nr.	Valoare (mil. lei)	Nr.	Valoare (mil. lei)
	Nr.	Valoare (mil. lei)	Nr.	Valoare (mil. lei)	Nr.	Valoare (mil. lei)				
2007	4.474.108	18.757,60	966.002	5.119,46	34.962	482,90	26.779	545,03	8.605	1.140,28
2008	6.503.839	23.256,10	1.645.026	7.505,78	56.235	1.675,74	51.039	747,61	8.980	904,25
2009	7.541.831	30.173,64	1.813.391	9.171,86	119.216	2.300,23	32.259	1.377,80	10.280	1.846,09
2010	4.763.459	30.248,16	1.312.534	10.367,00	145.267	2.350,44	10.524	2.053,77	4.739	3.783,58

Față de cele prezentate se constată că în anul 2010 activitatea ANAF cu privire la colectarea veniturilor cuvenite bugetului statului au fost sensibil influențate de contextul economic al României, în sensul că, condițiile economice nefavorabile au creat dificultăți agenților economici în a se conforma la plata obligațiilor fiscale. De asemenea, au creat un cadru dificil organelor de administrare fiscală de a aplica măsuri de executare silită care să conducă la încasarea arieratelor și totodată să permită agenților economici să-și continue activitatea.

Arieratele recuperabile la data de 31.12.2010 la nivelul ANAF au fost de 20.697,2 milioane lei, înregistrând o creștere de 75 % față de arieratul anului 2007. La sfârșitul anului 2007, arieratul înregistrat la nivelul ANAF era de 11.862 milioane lei.

Gradul de utilizare a fiecărei măsuri de executare silită utilizată în perioada 2007 - 2010 în total măsuri de executare silită

	2007	2008	2009	2010
Somații	81,19 %	78,69 %	79,25 %	76,38 %
Popriri conturi	17,53 %	19,90 %	19,05 %	21,05 %
Popriri terți	0,63 %	0,68 %	1,25 %	2,33 %
Sechestre bunuri mobile/imobile	0,64 %	0,73 %	0,45 %	0,24 %

Performanța încasării veniturilor cuvenite bugetului statului prin aplicarea măsurilor de executare silită s-a situat în perioada auditată la un nivel nesatisfăcător.

Acest fapt s-a datorat aplicării de către activitatea de executare silită în cea mai mare parte doar a măsurilor de transmitere a somațiilor și titlurilor executorii. Din analiza măsurilor de executare silită utilizate de activitatea de executare silită în perioada 2007 – 2010, s-a constatat că transmiterea somațiilor și popririlor bancare s-au situat și de instituirea de popriri asupra conturilor bancare ale debitorilor.

Evoluția încasărilor la bugetul general consolidat, prin prisma principalelor măsuri de executare silită aplicate

- mil lei-

ANUL	2007	2008	2009	2010	2010/ 2007 %	2010/ 2008 %	2010/ 2009 %
TOTAL, din care:	11.339,00	14.162,84	14.092,65	12.302,64	108,50	86,87	87,30
- încasări din plăți după comunicarea somațiilor	9.263,00	11.063,82	10.890,84	8.343,34	90,07	75,41	76,61
-incasari din popriri asupra conturilor bancare	1.866,99	2.754,98	2.850,68	3.340,95	178,95	121,27	117,20
-incasari din popriri pe venituri (la tert)	51,72	225,92	304,54	396,87	767,34	175,67	130,32
-valorificari sechestre bunuri mobile	30,57	35,10	12,43	20,58	67,32	58,63	165,57
- valorificari bunuri imobile	126,72	83,02	34,16	200,90	158,54	241,99	588,11

Grafic, evoluția încasărilor din executare silită pe fiecare măsură de executare silită utilizată de ANAF în perioada auditată, se prezintă astfel:

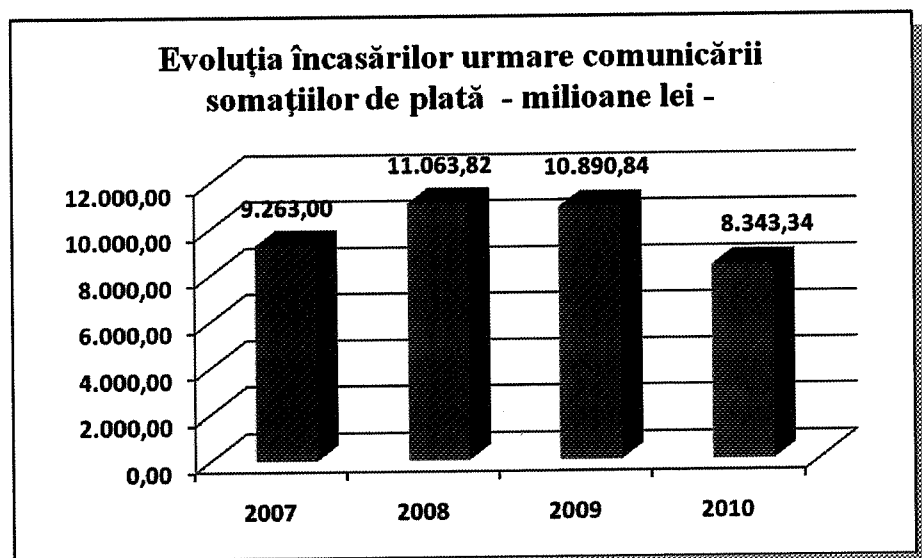


Figura nr. 34 – Evoluția încasărilor urmare comunicării somațiilor de plată

Așa cum se observă din graficul de mai sus, începând cu anul 2008 se constată o scădere a conformării la plată a contribuabililor în urma comunicării somațiilor. Acest aspect este confirmat de evoluția descrescătoare a încasărilor urmare comunicării somațiilor de plată și de nivelul din ce în ce mai ridicat al arieratelor înregistrate de ANAF.

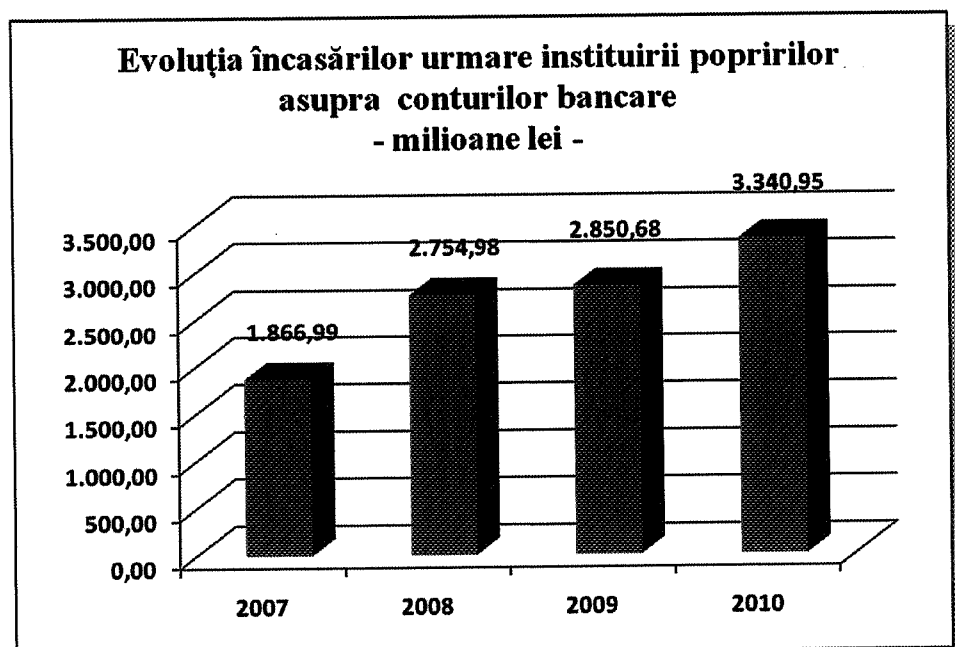


Figura nr. 35 – Evoluția încasărilor urmare instituirii popririlor asupra conturilor bancare

Analiza privind activitatea de instituire a popririlor asupra conturilor bancare relevă o creștere constantă a veniturilor colectate la bugetului general consolidat în urma popririi conturilor bancare ale debitorilor, respectiv de la 1866,99 milioane lei în anul 2007 până la 3340,95 milioane lei în anul 2010. Deși nivelul acestor venituri a înregistrat o creștere evidentă în perioada 2007-2010 (aproximativ 80%), creșterea nivelului arieratelor impune luarea unor măsuri de intensificare a acestei modalități de executare silită, atât prin poprirea conturilor la un număr mai mare de debitori cât și prin instituirea cu mai mare rapiditate a acestor măsuri de executare silită.

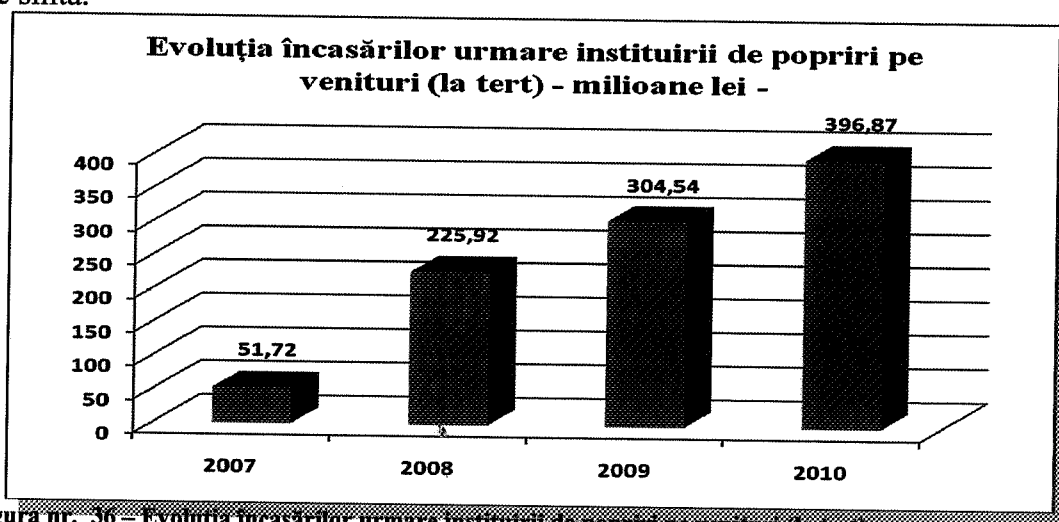


Figura nr. 36 – Evoluția încasărilor urmare instituirii de popriri pe venituri (la tert)

În ceea ce privește veniturile colectate în urma popririi veniturilor la terți, s-a constatat o creștere semnificativă a acestora, de la 51,72 milioane lei în anul 2007 la 396,87 milioane lei în anul 2010. Cu toate acestea, se observă că volumul acestor venituri reprezintă în continuare un procent relativ redus în totalul încasărilor prin executare silită.

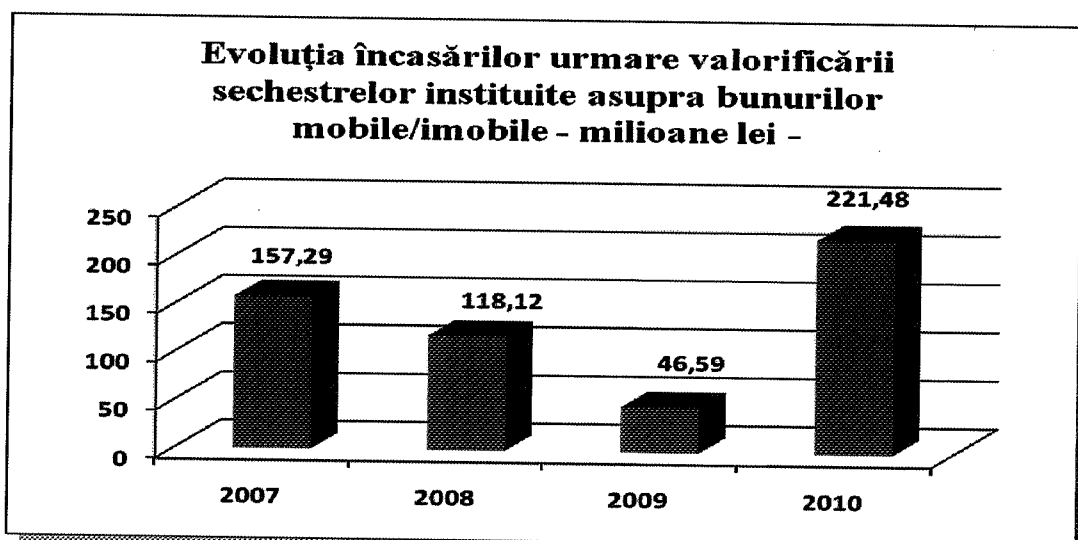


Figura nr. 37 – Evoluția încasărilor urmare valorificării sechestrelor instituite asupra bunurilor mobile/imobile

Analizând graficul de mai sus se constată că în perioada 2007-2009 s-a înregistrat o scădere pronunțată a încasărilor rezultate în urma valorificării sechestrelor instituite asupra bunurilor mobile/imobile. Cu toate că efectele crizei economice și căderea pieței bunurilor imobile s-au resimțit inclusiv la nivelul anului 2010, la nivelul acestui an se remarcă creșterea semnificativă a încasărilor din valorificarea sechestrelor instituite asupra bunurilor mobile/imobile, aspect cu atât mai important cu cât evoluția ascendentă a arieratelor și a deficitelor bugetare reclamă demararea tuturor măsurilor pentru recuperarea creanțelor fiscale.

Principalele aspecte și deficiențe consemnate în Raportele de audit încheiate la nivelul structurilor subordonate ANAF:

1. Măsurile de executare silită la care ANAF a recurs în perioada auditată s-au rezumat, în cea mai mare parte, doar la întocmirea și comunicarea somațiilor de plată și a titlurilor executorii. Celelalte proceduri de executare silită (popriri bancare, popriri la terți, sechestre asupra bunurilor mobile și imobile) nu au fost aplicate pentru toți debitorii și pentru toate creanțele fiscale neachitate la termen, iar în situațiile în care s-a procedat la aplicarea acestora, nu s-a realizat încasarea în totalitate a sumelor reprezentând obligații neachitate la bugetul statului pentru contribuabilii respectivi.

S-au constatat cazuri în care societăți comerciale, solicită schimbarea domiciliului fiscal deși aceasta nu se produce în realitate aspectul nefiind sesizat de organele fiscale deși au existat indicii suficiente în acest sens. În aceste cazuri, schimbarea este efectuată cu scopul pierderii sau îngreunării posibilității de identificare a asociaților, acționarilor sau administratorilor, a căror răspundere solidară ar putea fi atrasă în procedurile de insolvență.

Cauza nerealizării încasărilor prin executare silită constă în lipsa de eficacitate a măsurilor de executare silită, care au un trend ascendent valoric și cantitativ, dar nu conferă rezultatele scontate.

La nivelul DGAMC s-a procedat, în unele cazuri, cu întârziere la începerea formelor de executare silită, prin transmiterea somațiilor și titlurilor executorii, în condițiile în care creanțele fiscale au devenit exigibile și nu au fost achitate de către debitor la data scadență.

În perioada 2007 – 2009 numărul somațiilor a fost mai mic decât numărul titlurilor executorii emise, ceea ce dovedește că executarea silită prin aplicarea celorlalte forme prevăzute de legiuitor a fost întârziată de către organele de administrare fiscală

2. Numărul popririlor înființate în perioada auditată a înregistrat o creștere permanentă de la an la an dar fără a se realiza și scopul pentru care aceste popriri au fost înființate, înregistrându-se astfel o creștere progresivă a procentului de popriri instituite în funcție de vechimea lor.

Din analiza privind Gradul de utilizare a fiecărei măsuri de executare silită utilizată în perioada 2007 – 2010 în total măsuri de executare silită, se constată că procentul de popriri instituite în totalul măsurilor de executare silită aplicate au înregistrat o creștere de la an la an,

astfel că dacă în anul 2007 procentul era de 17,53% în anul 2010 procentul a ajuns la 21,05%. Acest fapt denotă creșterea interesului ANAF în aplicarea măsurilor de executare silită, popririle instituite pe conturile bancare ale debitorilor fiind în fapt prima măsură de executare silită pe care organele fiscale trebuie să o aplice.

Performanța redusă în încasarea arieratelor prin instituirea popririlor - încasarea sumelor din popriri a fost insuficientă în raport cu valoarea creanțelor pentru care s-a efectuat poprirea.

3. Aplicarea necorespunzătoare a măsurilor de executare silită cu privire la instituirea de popriri bancare:

- neemiterea popririlor bancare pentru o perioadă lungă de timp
- neînființarea de popriri bancare pentru toate conturile deschise la bănci, aferente debitorilor supuse executării silite prin poprire
- simularea popririi conturilor bancare ale contribuabililor debitori ai bugetului general consolidat

4. Transferul nejustificat de sume din conturile deschise la unitățile Trezoreriei statului peste nivelul drepturilor salariale nete achitate salariaților debitorului, în condițiile în care acesta înregistrează obligații fiscale restante față de care s-a dispus poprirea conturilor.

5. Aplicarea procedurii de executare silită prin popriri asupra terților, nu a fost eficientă, încasarea sumelor indisponibilizate fiind nesemnificativă în raport cu valoarea creanțelor pentru care s-a efectuat poprirea.

6. Instituirea cu întârziere de sechestre pentru obligațiile fiscale neachitate la termen

Măsurile de executare silită prin aplicarea de sechestre asupra bunurilor mobile și imobile proprietatea debitorilor nu au condus la încasarea în totalitate sau asigurarea organului de administrare fiscală cu privire la încasarea viitoare a creanțelor fiscale cuvenite bugetului statului.

7. Nu s-a procedat la evaluarea bunurilor sechestrate în vederea valorificării acestora sau evaluarea s-a realizat cu mare întârziere

8. Abateri cu privire la modul de întocmire a proceselor verbale de sechestr

Spre exemplu, la DGFP Bacău s-au constatat următoarele:

- Nu se menționează numărul și data titlului executoriu în procesul verbal de sechestr, fapt pentru care debitorul nu a luat la cunoștință motivul pentru care s-a instituit sechestrul;

- La începerea executării silite nu s-a respectat obligația de a se verifica de către executorii fiscali și de a se înscrie în procesul verbal de sechestr, dacă bunurile înscrise există (nu au fost identificate prin fotografiere, verificate prin vizualizare), dacă acestea se găsesc la locul aplicării sechestrului și dacă nu au fost substituite sau degradate, precum și de a cerceta existența unor alte bunuri ale debitorului în cazul când nu se asigura valoarea integrală a obligațiilor de plată;

- Nu se consemnează în procesul verbal de sechestr, bunurile care au făcut obiectul unui sechestr anterior, cu anexarea în copie a proceselor-verbale de sechestr

9. Instituirea de sechestre pe bunuri greu vandabile sau imposibil de valorificat

Exemplu: La DGFP București s-a constatat o creștere a numărului și valorii sechestrului aplicate. În raport cu termenele de la data începerii executării silită când s-a instituit sechestrul valoarea cea mai mare a sechestrului instituite în perioada 2007-2010 este cea cuprinsă în termenul de până 3 luni, care reprezintă 40% (320.850 mii lei), după care urmează cele instituite în perioada dintre 6-12 luni care înseamnă 29 % (235.871 lei).

S-au instituit măsuri de executare silită sub forma sechestrului asupra bunurilor mobile și/sau imobile proprietatea debitorului, precum și asupra veniturilor acestuia, dar cu întârzieri mari, după expirarea termenului de 15 zile de la data înființării popririlor și trimerii somațiilor. S-au constatat situații în care după instituirea sechestrului asiguratoriu, organele de executare silită nu au mai continuat executarea cu evaluarea bunurilor sechestrate sau au continuat cu întârziere evaluarea bunurilor.

Nu s-a înscris în procesul verbal de sechestr, dacă bunurile înscrise există (nu au fost identificate prin fotografiere, verificate prin vizualizare), dacă acestea se găsesc la locul aplicării sechestrului și dacă nu au fost substituite sau degradate, precum și de a cerceta existența unor alte bunuri ale debitorului în cazul când nu se asigură valoarea integrală a obligațiilor de plată. Executorii fiscali din cadrul AFP-urilor verificate nu au consemnat în procesul verbal de sechestr, bunurile care au făcut obiectul unui sechestr anterior, cu anexarea în copie a proceselor-verbale de sechestr. În cazul agenților economici care au pierdut valabilitatea amânării la plată, nu s-a valorificat operativ prin executare silită garanțiile constituite.

Neînscriserea sau înscrierea cu întârziere și fără actualizare a creanțelor datorate de contribuabili în arhiva de garanții mobiliare, a condus la situația ca AFP-urile să aibă ipotecă de ranguri inferioare comparativ cu alți creditori ai contribuabililor (bănci, furnizori, etc.) cu toate că debitele datorate bugetului de stat erau anterioare ipotecilor instituite de respectivii creditori. Motivul de rangul inferior al ipotecilor instituite a determinat ca la înscrierea la masa credală, AFP-urile să nu aibă prioritate față de alți creditori, iar obligațiile de plată datorate către bugetul de stat să nu fie recuperate sau să fie recuperate parțial.

La DGFP Bihor s-a constatat:

Nu în toate cazurile, valoarea bunurilor sechestrate a acoperit valoarea creanțelor fiscale menționate în titlul executoriu, iar organul de executare nu a făcut investigații pentru identificarea altor bunuri urmăribile ale debitorilor, conform art. 152, alin. 4 din OUG 92/2003

Supraevaluarea bunurilor asupra cărora s-a aplicat sechestrul;

Instituirea de sechestr asupra unor bunuri imobile pentru care ulterior nu s-a mai luat măsura evaluării și valorificării acestora respectiv efectuarea cu mare întârziere a operațiunii de scoatere la vânzare prin licitație publică a bunurilor sechestrate

10. Încălcarea prevederilor legale în aplicarea Ordonanței de Urgență a Guvernului nr. 92/2009 pentru amânarea la plată a obligațiilor fiscale neachitate la termen ca urmare a efectelor crizei economico-financiare

Principalele deficiențe identificate în urma verificărilor la structurile subordonate ANAF sunt următoarele:

- Ridicarea sechestrului asigurator de pe bunuri imobile, aduse gaj la amânarea la plată și instituirea unui sechestr asigurator pe bunuri mobile (DGFP Vâlcea)

- înființarea sechestrelor asiguratorii pe bunuri mobile aduse în garanție la amânarea la plată, fără raport de evaluare (DGFP Vâlcea)
- Neînstituirea sechestrelor asiguratorii pe bunurile aduse în garanție de către contribuabili (DGFP Vâlcea, DGFP Teleorman)
- DGFP Bacău: Nevalorificarea operativă prin executare silită a garanțiilor constituite din bunuri mobile și imobile în cazul contribuabili care au pierdut valabilitatea amânării la plată

11. Aspecte referitoare la modalitatea de constituire a de garanții pentru eșalonări/amânări la plată

În perioada auditată, la nivelul ANAF, au fost constituite garanții doar pentru eșalonările/amânările la plată acordate contribuabililor, dar prin această măsură nu s-a contribuit la eficientizarea activității de colectare a impozitelor și taxelor cuvenite bugetului public, întrucât garanțiile constituite nu au fost valorificate în cazul pierderii acestei facilități ca urmare a neachitării la termen a creanțelor bugetare

12. Nevalorificarea sechestrelor instituite.

S-a constatat o creștere de la an la an a numărului de sechestre instituite și nevalorificate pentru fiecare palier de vechime: 1-2 ani, 2-3 ani, peste 3 ani, cu consecința diminuării gradului de încasare a creanțelor pentru care s-au instituit sechestrele

13. Cu privire la performanța aplicării sechestrelor asiguratorii în perioada auditată

Sechestrele asiguratorii emise în perioada auditată nu și-au atins scopul pentru care s-a dispus instituirea lor, organele de administrare fiscală nu au procedat la valorificarea acestora astfel încât să asigure încasarea creanțelor pentru care au fost instituite. S-a constatat că din sechestrele valorificate, gradul de încasare a creanțelor fiscale comparativ cu creanțele fiscale pentru care s-a dispus instituirea sechestrelor a fost un grad redus.

Aspecte consemnate în Raportele de audit încheiate la nivelul structurilor subordonate ANAF:

La DGFP Iași nu au fost instituite sechestre în toate cazurile în care se impunea această măsură, iar în situațiile în care s-au înființat sechestre, valoarea bunurilor sechestrate nu a acoperit în toate cazurile valoarea creanțelor menționate în titlurile executorii, sau situații în care agenții economici dețin în patrimoniu bunuri cu un grad mare de uzură. Au existat situații în care procesul de evaluare a bunurilor s-a desfășurat cu deficiențe, și anume, au fost încheiate procese verbale de sechestră fără să fie continuate, în termenul legal, măsurile de executare silită.

La DGFP Giurgiu în perioada 2007-2009, nu s-au aplicat deloc sechestre asiguratorii. În anul 2010, s-a instituit un număr de 36 sechestre asiguratorii, cu o valoare totală de 11.812.037 lei, din care:

- 55,52% pe bunuri imobile, nefiind valorificat niciun sechestră;
- 44,48% pe bunuri mobile, încasându-se 17%, respectiv 886.419 lei.

Analizând evaluarea modului în care au fost aplicate sechestre asiguratorii asupra bunurilor deținute de debitori se constată neaducerea la îndeplinire de către organele de executare a măsurilor asiguratorii dispuse prin decizii de instituire a acestora.

14. Nu s-a întocmit baza de date la nivel național cu furnizorii neachitați și clienții neîncasați, prevăzută la art. 10, pct. 10 din OPANAF nr. 1308/2009, care ar contribui la creșterea eficienței sumelor încasate din poprirea terților.

La nivelul DGFP Prahova s-au aplicat într-o mică măsură procedurile prevăzute de OPANAF nr. 1308/2009 privind cesiunea dreptului de rambursare și respectiv compensarea dreptului de rambursare cu obligații datorate bugetului de stat de creditori prin înființarea de popri, întrucât nu există o bază de date cu informații corelate.

La nivelul entității nu a fost completată lista și nici nu s-au primit solicitări de la ANAF pentru transmiterea informațiilor în vederea constituirii unei baze de date la nivel național.

La nivelul DGFP Mureș nu a fost completată lista și prin urmare nu a fost înființată baza de date la nivel național potrivit art.4 pct.(10) și pct.(11) din OPANAF nr.1308/2009, referitoare la contribuabilii care dețin drepturi de rambursare, precum și la creditorii acestora, necesară identificării relațiilor dintre aceștia în scopul înființării popririlor pe venituri;

15. Cu privire la începerea procedurii de executare silită prin imprimarea și transmiterea la nivel centralizat prin Unitatea de Imprimare Rapidă Râmnicu Vâlcea, a somațiilor și titlurilor executorii

• În anul 2009, ANAF a demarat proiectul UIR - Unitatea de Imprimare Rapidă Râmnicu Vâlcea, realizând astfel transmiterea centralizată a somațiilor și titlurilor executorii către debitorii ce înregistrau obligații neachitate la bugetul statului

Principalul avantaj al noului sistem constă în eficientizarea activității de recuperare a creanțelor bugetare prin eliminarea muncii manuale de emitere, tipărire, implicuire, transport la unitățile poștale și arhivare a documentelor în format hârtie și urmărirea informatizată a documentelor emise și a comunicării acestora și reducerea substanțială a cheltuielilor ocazionate

16. Cu privire la performanța ANAF de recuperare a creanțelor fiscale prin atragerea răspunderii solidare a administratorului sau asociaților contribuabililor pentru care s-a declarat falimentul

Atragerea răspunderii solidare a administratorilor/asociaților ar trebui să reprezinte una din prioritățile activității de executare silită în anii următori.

Prezentăm mai jos *Situația creanțelor recuperate prin atragerea răspunderii solidare:*

- mii lei -

An fiscal	Număr contribuabili	Valoarea creanțelor restante	Valoarea creanțelor recuperate	Creanțe recuperate/ creanțe restante %
2007	325	379.840	6.760	1,78
2008	692	503.350	16.280	3,23
2009	1.045	434.970	11.820	2,72
2010	1.191	751.360	10.210	1,36
TOTAL:		2.069.520	45.070	2,18

Creanțele recuperate la nivelul ANAF prin atragerea răspunderii solidare s-au situat în perioada analizată la valori mici (între 1,36 % în 2010 și 3,23 % în 2008) așa cum se prezintă și în graficul de mai jos:

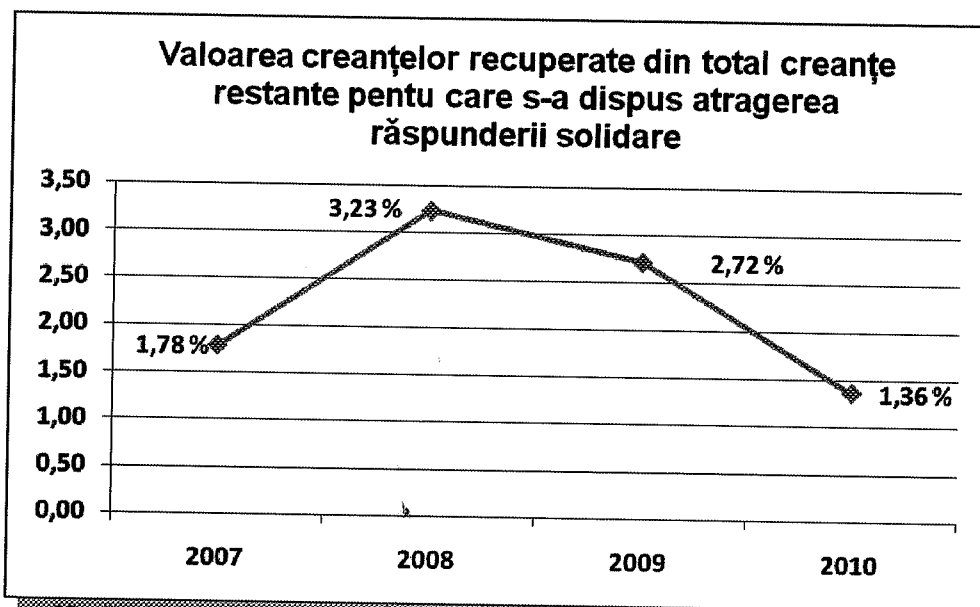


Figura nr. 38 – Evoluția ponderii creanțelor recuperate din total creanțe restante pentru care s-a dispus atragerea răspunderii solidare

Numărul contribuabililor pentru care s-a dispus atragerea răspunderii solidare a înregistrat o creștere constantă în perioada 2007 – 2010, înregistrând în continuare valori reduse comparativ cu numărul contribuabililor ce înregistrează creanțe ce nu mai pot fi recuperate.

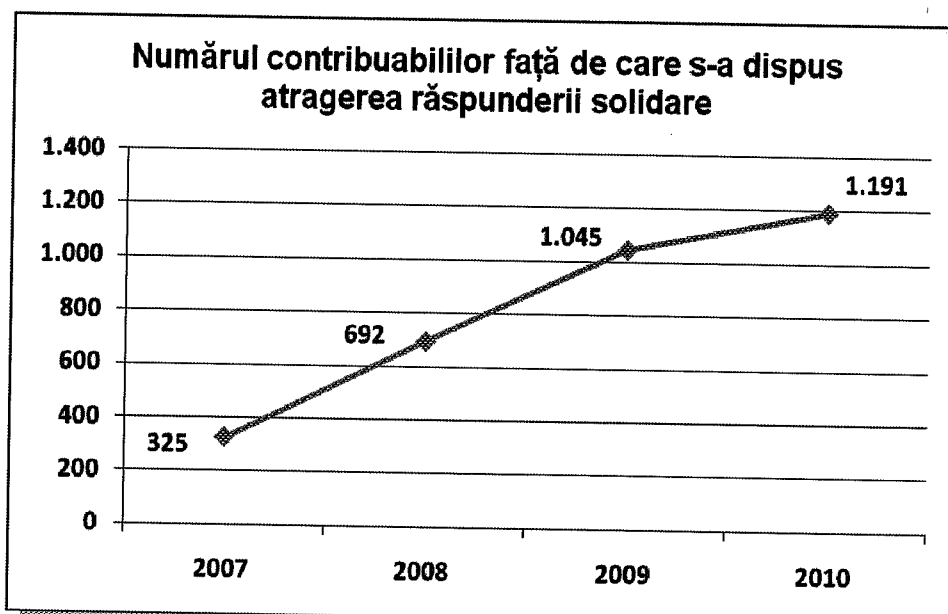


Figura nr. 39 – Evoluția numărului contribuabililor față de care s-a dispus atragerea răspunderii solidare

Aspecte consemnate în Raportele de audit încheiate la nivelul structurilor subordonate ANAF:

La DGFP Harghita au fost identificate, societăți comerciale la care s-a finalizat procedura legală a falimentului și pentru care s-a dispus radierea acestora, situații în care nu s-a efectuat preluarea în evidența fiscală, instituirea și executarea creanțelor datorate bugetului general consolidat, de administratorii sau asociați societăților și stabilite prin sentințe definitive și irevocabile, de către judecătorii sindici.

La DGFP Prahova, organele de executare silită au acționat în puține cazuri la atragerea răspunderii solidare a administratorilor, acționarilor sau asociaților contribuabililor persoane juridice și în consecință se impune îmbunătățirea regulilor privind măsurile de angajare a răspunderii solidare. Existența unor decalaje mari de timp între momentul emiterii sentinței civile de stabilire a răspunderii administratorilor și momentul investirii cu titlu executoriu a acestor sentințe, respectiv între momentul emiterii sentințelor civile de închidere a procedurii falimentului și momentul investirii cu titlu executoriu a sentinței civile de stabilire a răspunderii administratorilor; transmiterii cu întârziere de către biroul juridic, a sentințelor investite cu titlu executoriu și neaplicării procedurilor privind instrumentarea dosarelor de angajare a răspunderii solidare poate diminua valoarea creanțelor fiscale datorate bugetului general consolidat.

17. Cu privire la trecerea creanțelor în categoria creanțelor nerecuperabile

În perioada auditată s-a constatat o creștere constantă a debitorilor și a creanțelor nerecuperabile administrate de ANAF.

- mil lei -

An fiscal	Număr cereri introductive	Valoarea creanțelor restante	Valoarea creanțelor recuperate
2007	6.236	2.841,93	1.297,89
2008	7.019	3.985,73	515,29
2009	7.469	8.453,18	336,16
2010	5.648	7.298,80	275,94
TOTAL:		22.579,64	2.425,28

Figura nr. 40 – Evoluția creanțelor restante pentru care s-a declarat insolvența

Valoarea creanțelor recuperate din totalul creanțelor pentru care s-a dispus insolvența în perioada auditată au înregistrat o scădere constantă de la an la an, invers proporțional cu valoarea totală a creanțelor nerecuperabile pentru care s-a dispus deschiderea procedurii de insolvență.

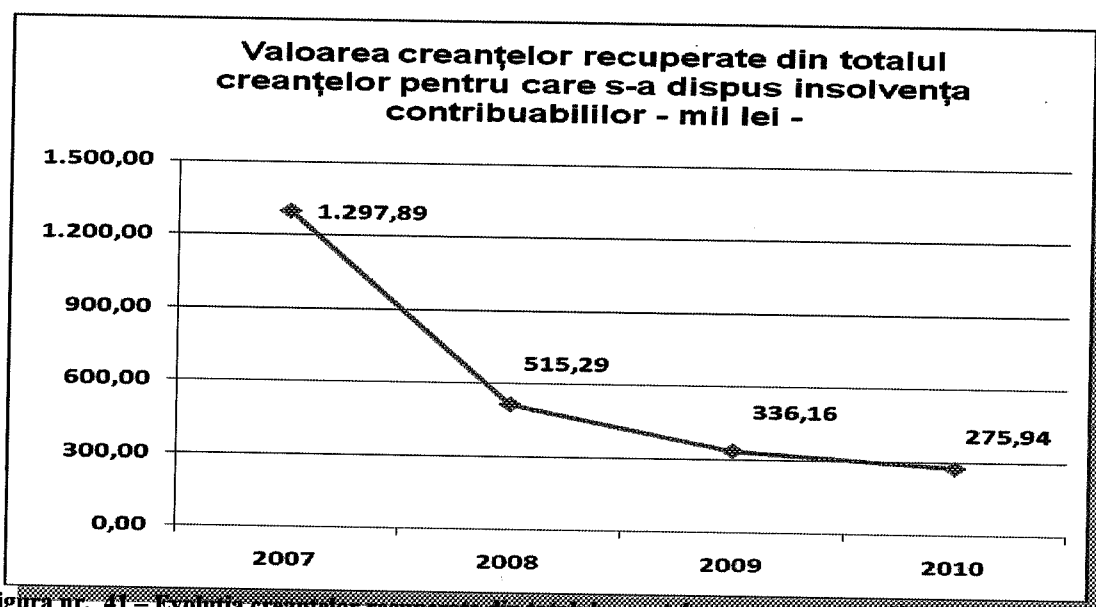


Figura nr. 41 – Evoluția creanțelor recuperate din totalul creanțelor pentru care s-a dispus insolvența contribuabililor

Volumul soldului arieratelor nerecuperabile a înregistrat în perioada 2007-2010 o tendință de creștere accentuată, de la 24.519,0 mil. lei la 31.12.2007 până la 38.801,3 mil. lei la 31.12.2010. Subliniem faptul că există o probabilitate redusă de a mai încasa din creanțele declarate nerecuperabile, indiferent de procedura ulterioară urmată (fie prin atragerea răspunderii solidare, fie urmare falimentului debitorului și încasării prin valorificarea la masa credală, fie urmare respectării planului de reorganizare și plăților efectuate de debitor). Situația arieratelor nerecuperabile la fiecare sfârșit de an se prezintă în graficul de mai jos:

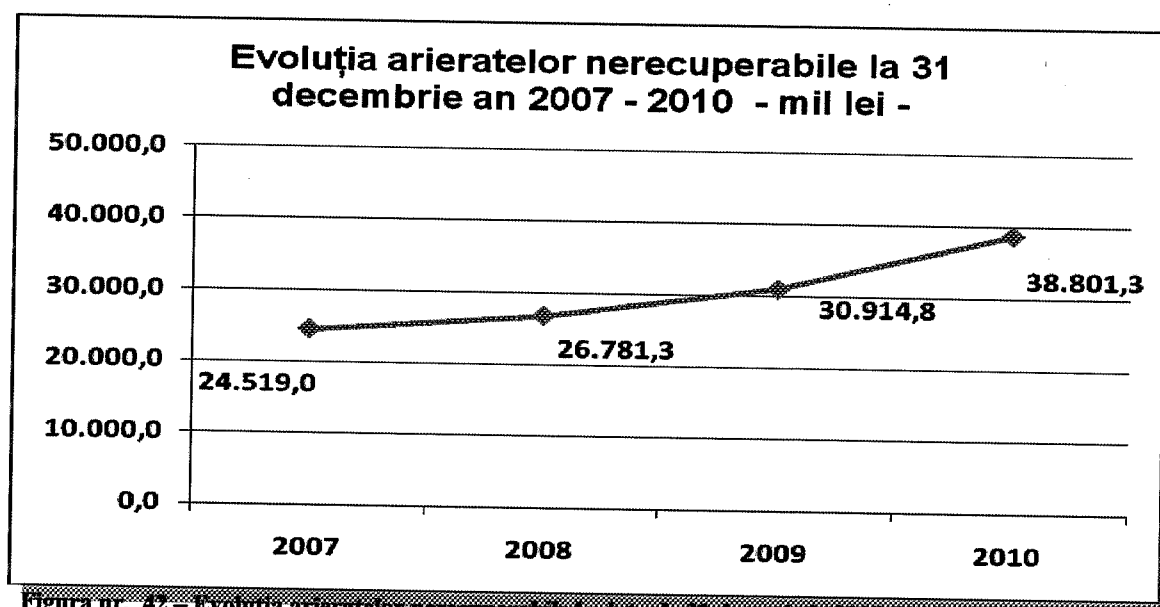


Figura nr. 42 – Evoluția arieratelor nerecuperabile la data de 31 decembrie 2007-2010.

Creșterea cu 158,24% a creanțelor nerecuperabile în perioada 2007- 2010 indică lipsa de promptitudine cu care operează serviciile de executare silită.

Scăderea arieratelor recuperabile precum și celor nerecuperabile sunt un deziderat ce trebuie atins prin aplicarea promptă și cu maximă operativitatea a instrumentelor de care ANAF dispune, dintre care exemplificăm următoarele:

- executarea silită a debitorilor cu respectarea termenelor prevăzute de Codul fiscal prin poprirea conturilor debitorilor, poprirea terților, instituirea de sechestre și valorificarea acestora
- asigurarea încasării viitoare a creanțelor fiscale prin instituirea de sechestre asupra bunurilor mobile și imobile valorificabile
- înscrierea la masa credală cu respectarea termenului legal pentru toți debitorii și pentru toată suma reprezentând creanțe neachitate
- opoziția ANAF la demersurile ONRC de dizolvare/lichidare a debitorilor ce înregistrează obligații restante la bugetul statului
- măsuri de prevenție privind evaziune fiscală precum și de combatere orientate spre încasare și nu doar spre constatare și constituire de arierate; (de ex. arierate ce nu se mai pot recupera din cauza dispariției debitorului și a reprezentanților legali)

18. Analiză referitoare la evoluția arieratelor înregistrate de ANAF

În cadrul sistemului de indicatori utilizați de ANAF pentru monitorizarea activității, au fost incluși indicatori specifici pentru a reliefa performanțele structurilor subordonate cu atribuții de administrare fiscală, dintre care enumerăm:

- *Gradul de recuperare a arieratelor de la persoane juridice (indicator F3)*
- *Gradul de colectare a arieratelor de la contribuabili mari/ mijlocii (indicator F4)*
- *Reducerea arieratelor recuperabile la finele anului de raportare (indicator F3)*

A. *Gradul de recuperare a arieratelor de la persoane juridice (indicator F3)*

Acest indicator a fost utilizat în perioada 2007-2008 și reflectă gradul de încasare a arieratelor recuperabile aflate în sold la finele anului precedent.

Formula de calcul: $(A/B) \times 100$

A = Incasări din obligații recuperabile aflate în sold la finele anului anterior de raportare

B = Obligații bugetare recuperabile aflate în sold la finele anului anterior de raportare

Sfera de cuprindere

➤ *Obligațiile recuperabile cuprinse în evidența analitică pe plătitori*

	2007	2008	2009	2010
Gradul de recuperare a arieratelor de la persoane juridice	42,02%	37,59%		

B. *Gradul de colectare a arieratelor de la contribuabili mari/ mijlocii (indicator F4)*

Acest indicator a fost utilizat în perioada 2007-2009 și reflectă gradul de stingere a obligațiilor restante ale contribuabililor mari/mijlocii la momentul raportării.

Formula de calcul: $(A/B) \times 100$

A = *Cuantumul stingerilor obligațiilor restante la momentul raportării (încasări și alte forme de stingere prevăzute de lege)*

B = *obligații restante la momentul raportării*

Sfera de cuprindere

➤ *Obligațiile recuperabile cuprinse în evidența analitică pe plătitori*

	2007	2008	2009	2010
Gradul de colectare a arieratelor de la contribuabili mari/ mijlocii	30,08%	36,85%	64,74%	

C. Reducerea arieratelor recuperabile la finele anului de raportare (indicator F3)

Acest indicator a fost utilizat începând cu anul 2009 și reflectă arieratele rămase de recuperat (atât obligații principale, cât și majorări de întârziere).

Formula de calcul:

A = *Arieratele recuperabile (atât obligații principale, cât și majorări de întârziere) la sfârșitul perioadei de raportare*

B = *nivelul programat*

Sfera de cuprindere: Arierate bugetare recuperabile cuprinse în evidența analitică pe plătitori, reprezentând obligații bugetare restante la data raportării aflate în executare silită, înlesniri la plată precum și cele pentru care nu au fost încă inițiate măsuri de executare silită.

	2007		2008		2009		2010	
	Program anual	Valoare indicator	Program anual	Valoare indicator	Program anual	Valoare indicator	Program anual	Valoare indicator
Reducerea arieratelor recuperabile la finele anului de raportare					11.704.136.945	17.231.082.741	15.507.965.783	20.697.163.792

Așa cum se observă din tabelul de mai sus, nivelul arieratelor înregistrate a depășit nivelul planificat de conducerea ANAF, atât în ceea ce privește rezultatele anului 2009 cât și 2010.

Situația detaliată privind arieratelor recuperabile și nerecuperabile, se prezintă astfel:

- mil lei -

An fiscal	Creanțe restante				
	Total	Arierate recuperabile, din care:			Arierate nerecuperabile
		Total arierate recuperabile	Arierate recuperabile aferente anului de raportare	Arierate recuperabile mai vechi de 1 an	
1	2 = 3 + 6	3 = 4 + 5	4	5	6
2007	36.381,0	11.862,0	7.012,2	4.849,8	24.519,0
2008	39.785,9	13.004,6	7.946,3	5.058,3	26.781,3
2009	48.145,8	17.231,0	11.629,5	5.601,5	30.914,8
2010	59.498,5	20.697,2	13.219,2	7.478,0	38.801,3

În perioada auditată s-a constatat o creștere a arieratelor de la 36.381,0 milioane lei la 59.498,5 milioane lei, mai exact cu 63,54 %.

Din punct de vedere a evoluției arieratelor recuperabile, se constată o creștere de 74,48 %, de la 11.862 milioane lei în 2007, la 20.697,2 milioane lei, prezentată grafic mai jos:

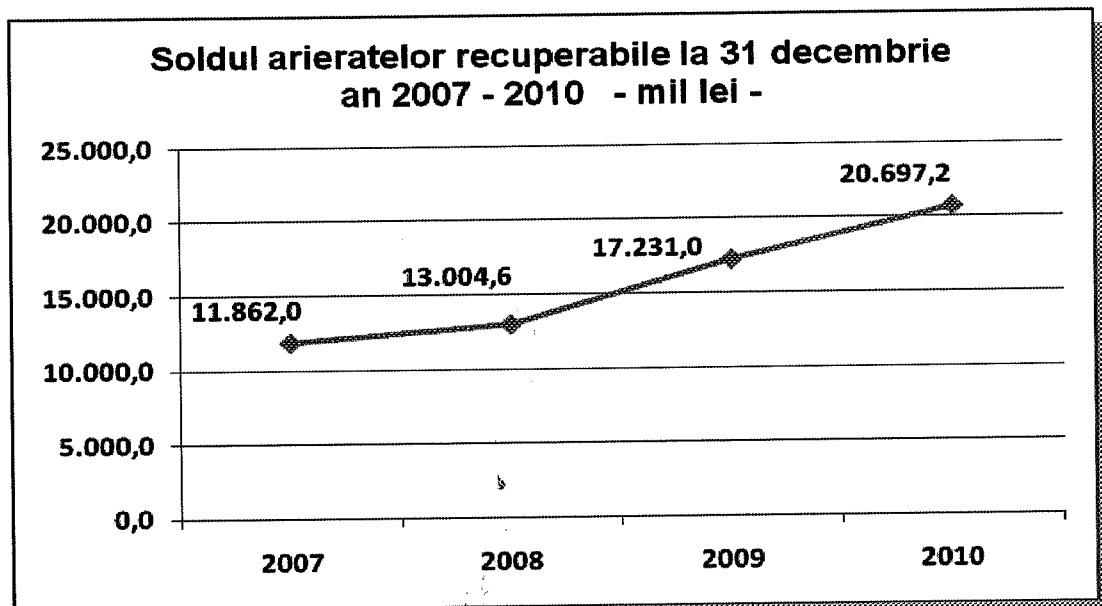


Figura nr. 43 – Evoluția soldului arieratelor recuperabile la 31 decembrie 2007-2010

Un element extern de important ce influențează gradul de recuperare a arieratelor îl reprezintă vechimea acestora, dezideratul oricărei administrații fiscale fiind scăderea arieratelor cu vechime mare (de exemplu, arierate cu vechime peste 1 an) concomitent cu scăderea nivelului total al sumelor de recuperat. În graficul de mai jos este prezentată evoluția comparativă a volumului total al arieratelor recuperabile cu vechime peste 1 an și al nivelului total al arieratelor recuperabile.

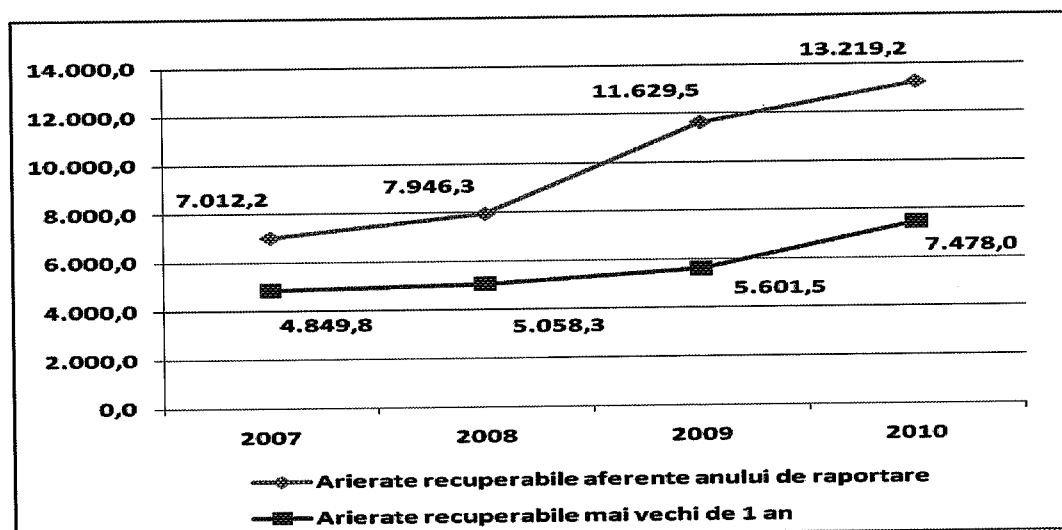


Figura nr. 44 - Evoluția soldului arieratelor recuperabile la 31 decembrie 2007-2010 aferente anului de raportare / cu vechime mai mare de 1 an.

Din analiza componenței arieratelor recuperabile structurate pe arierate recuperabile mai vechi de 1 an și arierate recuperabile constituite în anul de raportare, se constată că în anul 2009 și anul 2010 s-a înregistrat o creștere a arieratului recuperabil ce depășește cu mult tendința de creștere din anii precedenți, 2007 respectiv 2008. Astfel, dacă în anul 2008 arieratele recuperabile au crescut cu 13,32% față de 2007, în anul 2009 creșterea arieratului recuperabil a fost de 65,85% respectiv în anul 2010 a fost de 88,52% față de anul 2007.

Arieratele recuperabile cu o vechime mai mare de 1 an în total arierat la sfârșitul fiecărui an auditat au înregistrat o creștere de la 4.849,8 milioane lei în 2007 la 7.478,0 milioane lei.

Aspecte consemnate în Raportele de audit încheiate la nivelul structurilor subordonate ANAF

La DGFP Bistrița Năsăud atât numărul debitorilor cât și valoarea creanțelor fiscale *nerecuperabile* a crescut an de an, de la 89 debitori la începutul anului 2007 la 649 debitori la sfârșitul anului 2010, respectiv de la 61.719 mii lei la începutul anului 2007 la 167.982 mii lei la finele anului 2010, ceea ce denota ineficiența măsurilor de executare silită aplicate.

La DGFP București, referitor la evoluția creanțelor *nerecuperabile* în anul 2007 se înregistrau un număr de 1.121 debitori cu obligații restante în sumă de 1.088.709 mii lei, din care aflați în procedura de insolvență 61 debitori cu obligații restante de 180.503 mii lei, 116 debitori în reorganizare judiciară cu obligații restante de 132.869 mii lei și un număr de 974 debitori aflați în procedură de faliment cu obligații restante de 782.921 mii lei, la finele anului 2010 numărul debitorilor este de 4.061, valoarea creanțelor *nerecuperabile* aferente fiind în sumă de 3.943.466 mii lei din care aflați în procedură de insolvență 1.334 debitori cu obligații restante de 2.524.983 mii lei, 94 debitori în reorganizare judiciară cu obligații restante de 112.784 mii lei și un număr de 2.665 debitori aflați în procedură de faliment cu obligații restante de 1.315.509 mii lei.

Creanțe *nerecuperabile* în sumă de 1.315.509 mii lei aparținând unui număr de 2.665 contribuabili nu se mai pot încasa fiind declarat falimentul acestora.

Rezultă din situația prezentată că procedura insolvenței nu este eficientă în colectarea creanțelor bugetare. Nesolicitarea de către organele de executare silită sau solicitarea cu foarte mare întârziere de date privind administratorii, acționarii, asociații și a oricăror alte persoane care au provocat insolvabilitatea debitorilor aflați în administrarea A.F.P.-urilor, pentru atragerea răspunderii solidare.

Neînscirerea sau înscrierea cu întârziere și fără actualizare a creanțelor datorate de contribuabili în arhiva de garanții mobiliare.

La DGAMC, în anul 2010 arieratele recuperabile au crescut, de la 01 ianuarie la 31 decembrie 2010, cu 54,95 %, adică de la 5.531.531 mii lei la 8.570.975 mii lei (mai exact 7.705.841 mii lei arierate recuperabile la sfârșitul anului și arierate în sumă totală de 865.134 mii lei ce au trecut din recuperabile în *nerecuperabile* urmare trecerii unor debitori în stare de insolvență în cursul anului).

19. Aspecte consemnate în rapoartele de audit încheiate la structurile subordonate ANAF referitoare la evoluția creanțelor exigibile

Valoarea creanțelor exigibile constituite în perioada 2007-2010 este sub potențialul real motivat de nedeclararea în totalitate de către contribuabili a creanțelor, de nestabilirea din oficiu a tuturor creanțelor nedeclarate, din neidentificarea și neimpozitarea tuturor surselor de venituri, în acest sens exemplificând veniturile din arendă, veniturile realizate de persoane fizice care desfășoară activități independente, astfel cum au fost constatate prin controalele efectuate în perioada auditată. (Ex: DGFP Vaslui)

Evoluția valorii creanțelor fiscale a fost influențată și de contextul mondial de criză economico financiară și deși valoarea acestora nu scade semnificativ în perioada 2008- 2010 în structura acestora se observă o scădere a ponderii valorii creanțelor declarate de contribuabili și o creștere a ponderii creanțelor accesorii stabilite de organul fiscal, fapt care semnifică și un grad mai scăzut de conformare voluntară la plată a obligațiilor față de bugetul de stat. Înregistrarea eronată a termenelor de plată pentru anumite documente determină ca exigibilitatea creanțelor aferente acestora să fie decalată nejustificat, în condițiile în care programele informatice nu atenționează utilizatorul asupra acestor neconcordanțe

La DGFP Harghita nu sunt identificate toate activitățile și persoanele impozabile urmare lipsei unei proceduri prin care să fie stabilită un set de reguli, operațiuni și responsabilități în domeniul colaborării dintre organul fiscal și autoritățile publice/ instituțiile publice în limita atribuțiilor prevăzute de legislația fiscală determină neidentificarea unor surse de venituri cuvenite bugetului general consolidat.

La DGFP Mureș nu au fost elaborate proceduri de lucru în vederea impunerii din oficiu a contribuabililor persoane juridice care nu și-au îndeplinit obligațiile declarative și nu există proceduri de evidențiere și de raportare a creanțelor din amenzile contravenționale contestate în instanțele judecătorești

La DGFP Hunedoara, creanțele bugetului de stat reprezentând impozit pe veniturile obținute din activități independente au fost diminuate prin nedeclararea în quantum real a veniturilor brute obținute de către medicii de familie și veterinari. Creanțele bugetului de stat au fost diminuate cu diferența nedeclarată de impozit pe salarii prin Declarațiile 100 comparativ cu fișele fiscale (D210)

20. Aspecte referitoare la cheltuielile de executare silită

La nivelul DGFP Prahova, pentru măsurile de executare silită aplicate în perioada 2007 - 2010 au fost efectuate cheltuieli în sumă totală de 1.609 mii lei, din care au fost recuperate cheltuieli în suma de 655 mii lei (41%), gradul redus de recuperare fiind strâns legat de perioada de valorificare a sechestrelor sau cea de recuperare a creanțelor pentru debitorii aflați în insolvență, reorganizare până la declararea falimentului. Astfel, măsura de aplicare a sechestrelor trebuie evaluată nu numai din punct de vedere al termenului de aplicare dar și de posibilitatea de valorificare a bunurilor, având în vedere că pot avea ca efect doar generarea unor cheltuieli suplimentare, legate de organizarea și desfășurarea licitațiilor.

La nivelul DGFP Iași, urmare analizei efectuate a rezultat că valoarea cheltuielilor de executare silită nu a fost recuperată integral, astfel: în proporție de 4,24% în anul 2007, de 25,52% în anul 2008, de 7,00% în anul 2009 și în proporție de 23,86% în anul 2010.

Nerecuperarea integrala a cheltuielilor de executare silita este urmare a faptului ca licitațiile desfășurate pentru valorificarea bunurilor sechestrate, nu s-au finalizat în toate cazurile cu vânzarea bunurilor respective din cauza lipsei de ofertanți.

La nivelul DGFP București s-a constatat că valoarea cheltuielilor de executare efectuate a crescut an de an, începând cu anul 2007 când a fost de 89 mii lei, ca să ajungă în anul 2010 la 10.959 mii lei; pentru aceeași perioadă valoarea cheltuielilor de executare recuperate a fost relativ constantă; astfel, dacă în anul 2007 au fost recuperate cheltuieli în valoare de 80 mii lei, 601 mii în anul 2008, 796 mii lei în anul 2009 s-a ajuns ca în anul 2010 să se recupereze cheltuieli de executare de 671 mii lei, ceea ce reprezintă doar 0,6% din cheltuielile efectuate. Neaplicarea sau aplicarea cu întârziere a formelor de executare silită prevăzute de Codul de procedură fiscală determină creșterea cheltuielilor cu executarea silită și neîncasarea acestor cheltuieli efectuate.

La nivelul DGFP Călărași în urma valorificării bunurilor sechestrate cheltuielile de executare silită au fost recuperate în procent de numai 38,2%.

21. Deficiențe privind activitatea de reglementare a colectării creanțelor bugetare

În urma verificărilor realizate de auditorii publici externi s-au identificat domenii de activitate reglementate insuficient, fapt ce poate conduce la practici neunitare sau interpretări eronate ale legislației de către unitățile fiscale teritoriale.

O astfel de situație a fost constatată în cazul vânzării la licitației a bunurilor imobile cu plata unui avans de minimum 50% din prețul de adjudecare și a diferenței în 12 rate lunare și cu plata unei dobânzi sau majorări de întârziere.

22. Aspecte referitoare stingerea creanțelor fiscale prin trecerea în proprietatea publică a statului a unor bunuri imobile

Direcția Generală de Reglementare a Colectării creanțelor bugetare a asigurat desfășurarea activității Secretariatul tehnic al Comisiei constituită în cadrul Ministerului Finanțelor Publice pentru soluționarea cererilor debitorilor privind stingerea unor creanțe fiscale prin trecerea în proprietatea publică a statului a unor bunuri imobile, conform atribuțiilor prevăzute în Regulamentul de organizare și funcționare al acestei Comisii.

Comisia constituită în cadrul Ministerului Finanțelor Publice a aprobat 4 cereri și a emis 4 decizii de aprobare pentru stingerea creanțelor bugetului de stat prin trecerea în proprietatea publică a statului a bunurilor imobile.

23. Aspecte referitoare la acordarea de îlesniri la plată

În ceea ce privește activitatea de analiză și avizare a proiectelor de ordine comune/acte adiționale, inițiate de ANAF implicată în procesul de privatizare pentru acordarea îlesnirilor la plată, în condițiile legii, precum și activitatea de elaborare și avizare a proiectelor de acte normative cu incidență în domeniul acordării facilităților fiscale, Direcția Generală de Reglementare a Colectării Creanțelor Bugetare a colaborat cu direcția competentă în domeniul ajutorului de stat din cadrul M.F.P., în vederea respectării legislației naționale și comunitare în acest domeniu.

S-au analizat și avizat proiectele de ordine comune/acte adiționale inițiate de ANAF implicată în procesul de privatizare pentru acordarea îlesnirilor la plată, în condițiile legii, pe baza certificatelor de obligații bugetare,

În activitatea Direcției Generale de Reglementare a Colectării Creanțelor Bugetare au fost identificate riscuri numai în ceea ce privește activitatea de acordare a înlesnirilor la plată prin Procedura operațională pentru avizarea ordinelor comune și a actelor adiționale privind acordarea înlesnirilor la plată a obligațiilor restante ale societăților comerciale privatizate, aprobată în cursul anului 2009.

Începând cu data de 01.01.2010, conform Tratatului de aderare a țării noastre la Uniunea Europeană, această activitate nu s-a mai desfășurat în ceea ce privește acordarea înlesnirilor la plată societăților al căror domeniu de activitate este reprezentat de agricultură.

Datorită epuizării listei beneficiarilor de înlesniri la plată din categoria societăților comerciale privatizate conform dispozițiilor Legii nr.137/2002 privind unele măsuri pentru accelerarea privatizării, activitatea pe acest segment s-a redus continuu, ajungându-se la avizarea unui singur act adițional pe parcursul acestui an.

Urmare recomandărilor Direcției Generale de Audit Public Intern din cadrul Agenției Naționale de Administrare Fiscală, în prezent, la nivelul Direcției Generale de Reglementare a Colectării Creanțelor Bugetare, se află în curs de elaborare și avizare proiectul „*Procedurii interne pentru implementarea în cadrul Direcției Generale de Reglementare a Colectării Creanțelor Bugetare a procedurii de sistem privind managementul riscului, aprobată de conducerea A.N.A.F. în luna iulie 2010*”.

24. Referitor la aplicația SACF

La DGFP Tulcea au fost constatate disfuncționalități în aplicarea procedurii privind calcularea și instituirea accesoriilor efectuate de către programul S.A.C.F, disfuncționalități care se referă la data scadentă a obligațiilor de plată și perioada de calcul al penalităților cu implicații în ordinea de stingere a creanțelor după cum urmează:

- În cazul în care termenul pentru declarare și plată a obligațiilor lunare este 26 a lunii, programul informatic ia în calcul primele 30 de zile începând cu data de 25 și calculează penalități de întârziere de 5%, aceasta deoarece programul consideră întotdeauna data scadentă ziua de 25 a luni chiar dacă aceasta cade în zilele de repaos săptămânal;
- În cazul deciziilor de calcul accesorii în evidența pe plătitor, data scadenței diferă de termenul de plată, termenul de plată este stabilit în funcție de data comunicării respectiv 5 sau 20 a lunii iar scadența este dată în funcție de perioada pentru care se calculează accesoriiile. Stingerea accesoriiilor se face în funcție de data scadenței și nu de termenul de plată.

Stingerea creanțelor în cazul accesoriiilor în funcție de data scadentă și nu în funcție de termenul de plată creează disfuncționalități în ordinea de stingere a obligațiilor de plată astfel:

În cazul în care un contribuabil are decizie de calcul accesorii pentru obligații cu termen scadent în data de 25.07 achitate cu întârziere, termen scadent din evidența analitică pe plătitor a obligațiilor din decizie este 25.07 iar termenul de plată este 5.09 sau 20.09 în funcție de data comunicării. În data de 25.08 contribuabilul plătește obligațiile curente aferente declarației din data de 25.08, ordinea de stingere a obligațiilor din contul unic este: creanțele aferente deciziei de calcul accesorii deși acestea au ca termen de plată 5.09 sau 20.09 și apoi obligațiile curente.

În aceste condiții contribuabilul rămâne cu obligații curente neachitate pentru care datorează accesorii.

În cazul deciziilor de impunere emise ca urmare a inspecției fiscale, termenul de plată înregistrat în evidența analitică pe plătitor este de 5 respectiv 20 a lunii următoare, în funcție de data comunicării, termenul scadent este dat de data efectivă a comunicării.

Dacă data confirmării de primire a unei decizii este 2 a lunii curente, termenul de plată pentru obligații este 5 a lunii următoare. Contribuabilul plătește în data de 25 a lunii curente obligațiile curente declarate în data de 25, în prezent se sting mai întâi obligațiile stabilite prin decizia de impunere deși termenul de plată este 5 a lunii următoare și apoi obligațiile curente. Astfel, contribuabilul rămâne cu obligații curente neachitate pentru care urmează să se calculeze accesorii.

Referitor la popriri asupra terților programul informatic S.A.C.F. generează poprire pentru întreaga obligație de plată a debitorului fără a da posibilitate modificării acestei sumei. În acest sens toate unitățile fiscale au propus modificarea programului S.A.C.F. în sensul de a da posibilitatea ca în cazul emiteri popriri la terți suma pentru care se emite poprirea să fie cea datorată de terț debitorului și nu tot debitul avut de contribuabil la bugetul consolidat.

La DGFP Maramureș s-au constatat erori în utilizarea aplicației SACF, în cazul efectuării de corecții erori materiale din declarații sau documente de plată ale contribuabililor (sau alte situații prevăzute de lege), ceea ce conduce la denaturarea informațiilor și raportărilor efectuate.

La DGFP Dambovița s-au constatat o serie de disfuncționalități sau anomalii în modul de funcționare și interacțiune a aplicațiilor informatice, după cum urmează:

1) Aplicația „CODFISCAL” nu este corelată cu aplicația „SIACF” în sensul că nu șterge automat debitele agenților economici care au fost radiați de la Oficiul Registrului Comerțului. Zilnic, se primește electronic, de la Oficiul Registrului Comerțului, loturile cu agenții economici care au fost radiați cu care se actualizează aplicația CODFISCAL. Aceasta aplicație nu interacționează și cu aplicația „SIACF” pentru a șterge automat și debitele agenților economici respectivi. Ștergerea se face manual pentru fiecare agent economic și pentru fiecare sursă de venit, ceea ce necesită foarte mult timp.

2) Aplicația „DECIMP” nu este corelată cu aplicația „INACTIVI” în sensul că prima nu activează automat agenții economici care depun declarațiile „100” și în a doua aplicație. Activarea agenților economici respectivi se face manual în aplicația „INACTIVI” ceea ce necesită timp suplimentar de lucru. Un alt neajuns al acestei necorelări îl constituie și faptul că la emiterea notificărilor pentru nedepunerea la termenele legale a declarațiilor privind obligațiile de plată la bugetul consolidat de stat/deconturi de TVA, identificarea contribuabililor inactivi se face cu dificultate.

3) Aplicațiile informatice nu răspund tuturor cerințelor de raportare solicitate de Ministerul Finanțelor Publice sau organele sale subordonate, în multe cazuri fiind necesare prelucrări manuale ulterioare ale informațiilor prin dezvoltarea pe plan local de aplicații care să extragă informații direct din bazele de date. Exemplificam aici situațiile solicitate de ANAF și DGFP privind reducerea arieratelor care conduc la pericolul denaturării datelor, la un consum mare de timp și resurse și nu asigură promptitudine în informare.

La DGFP Harghita preluarea în unele cazuri cu întârziere a declarațiilor fiscale în subsistemul în care se înregistrează creanțele fiscale. Procedurile de depunere a declarațiilor fiscale existente determină inadvertențe în modul de calcul al obligațiilor fiscale accesorii.

Generarea (calcularea și instituirea) și păstrarea în evidența analitică pe plătitori a accesoriilor pentru sume datorate cu titlu de amenzi, precum și în cazul contribuabililor pentru care s-a deschis procedura insolvenței și pentru cei cărora li s-a pronunțat o hotărâre de dizolvare. Înregistrarea amenzilor ca debite în aplicația informatică SACF, respectiv neverificarea existenței sentințelor prin care s-a dispus începerea procedurii insolvenței și a hotărârilor de dizolvare înregistrate la ORC Harghita și a erorilor materiale în subsistemul creanțelor contribuabililor aflați în insolvență – SCIV denaturează valoarea creanțelor fiscale datorate bugetului general consolidat.

La DGFP Botoșani s-au identificat accesorii neinstituie în evidența sintetică și analitică pe plătitori, pentru care nu au fost emise decizii referitoare la obligațiile de plată accesorii, contrar prevederilor legale, precum și disfuncționalități în aplicarea procedurii privind calcularea și instituirea majorărilor/penalităților de întârziere, respectiv instituirea unor accesorii după data sentinței pentru contribuabilii pentru care a fost dispusă dizolvarea precum și depunerea de către contribuabili a unor declarații rectificative după data instituirii accesoriilor.

25. Aspecte referitoare la activitatea de colectare a impozitelor și taxelor realizată de Autoritatea Națională a Vămile și structurile sale subordonate

Pentru perioada auditată (2007-2010), au fost constatate o serie de deficiențe pe linia organizării, coordonării și monitorizării activităților specifice colectării datoriei vamale din impozite și taxe cuvenite bugetului public, a evaluării capacității de administrare a riscului vamal, de evaluare eficientă a capacității de colectare a datoriei vamale, a activităților de colectare și încasare a veniturilor provenite din produse accizabile și de întărire a capacității de control în închiderea circuitelor mișcării produselor accizabile, care împreună conduc la concluzia că managementul activităților de colectare nu a avut o eficiență pe măsura așteptărilor.

Din analiza indicatorilor de performanță ai structurilor subordonate ANV, care caracterizează activitatea entității în ansamblu, se constată necesitatea implementării unei proceduri operaționale clare și transparente în baza căreia să fie stabilit nivelul prognozat țintă pentru fiecare dintre indicatorii de performanță dar și a valorii indicatorilor de comparație/referință pentru fiecare dintre structurile subordonate ANV.

Se constată că lipsesc unii indicatori relevanți precum, gradul de recuperare a sumelor din executare silită sau gradul de încasare a sumelor stabilite suplimentar de către inspecția fiscală, etc. De asemenea este necesară introducerea pentru monitorizare a unor indicatori de performanță a sumelor constatate și/sau stabilite suplimentar și încasate la nivelul ANV.

Analizând datele prezentate de entitate, prin raportarea valorii creanțelor de recuperat la valoarea creanțelor recuperate, se constată că eficiența activității de executare silită a înregistrat o scădere considerabilă, ajungând de la 11,37% în anul 2007 la 2,42% în anul 2010.

Situația a fost justificată prin două cauze semnificative și anume:

- numărul mediu relativ constant de salariați pe linie de executare silită

- nu există o aplicație informatică care să permită administrarea eficientă a creanțelor bugetare aflate în executare silită.

Ținând cont că numărul debitorilor cât și al sumelor rămase de recuperat au crescut foarte mult în perioada 2007 – 2010 precum și datorită necunoașterii în timp real a situației acestora, ineficiența și randamentul scăzut al activității de executare silită conduce la posibilitatea prejudicierii bugetului public prin neîncasarea veniturilor cuvenite.

Concluzii formulate în urma auditării activității de colectare de la Autoritatea Națională a Vămilelor au fost următoarele:

- **lipsa unui program informatic** conduce la imposibilitatea evidențierii și administrării eficiente a creanțelor bugetare aflate în executare silită, în toate etapele pe care le implică aceasta – de la formarea și până la stingerea debitelor;

- **nu sunt create condițiile necesare pentru realizarea interoperabilității interne a bazelor de date ale ANV cu cele ale ANAF** și/sau externe cu bazele de date ale altor instituții, pentru ca ANV să beneficieze de aceste informații în timp real. Amintim aici Oficiul Național de Cadastru și Publicitate Imobiliară, direcțiile locale de impozite și taxe, case de licitații, galerii de artă etc.

- **eficiență scăzută în ce privește activitatea de executare silită, datorată lipsei unui program informatic dar și neaplicării prevederilor legale în vigoare în ceea ce privește măsurile de executare silită - aplicarea sechestrelor, valorificarea sechestrelor precum și nesolicitarea instituirii consemnelor de tip D** (au existat cazuri de nerespectare a termenelor de executare silită prevăzute de Codul de Procedura Fiscala, nefinalizarea etapelor din procesul de executare silită, neînființarea de popririi pe toate conturile bancare ale debitorului, calcularea de către Serviciul Juridic și înregistrarea în evidenta contabilă de accesorii aferente creanțelor restante, după ce s-a declarat începerea procedurii de insolvență a debitorului ș.a.)

- **nerespectarea prevederilor Ordinului nr. 4321/25.02.2010 pentru aprobarea Normelor tehnice privind gestionarea produselor de analiza de risc, în ceea ce privește aplicarea consemnelor de tip D.** Prin neînstituirea consemnelor de tip D se consideră că autoritatea vamală acceptă în mod tacit creșterea valorii debitelor agenților economici față de bugetul consolidat al statului, inclusiv nerecuperarea acestor debite.

- menținerea în evidența contabilă și implicit reflectarea eronată în situațiile financiare, a unor obligații vamale aferente unor societăți radiate, evidențiate prin contul contabil 463 "Creanțe ale bugetului de stat", contrar prevederilor OG nr. 92/2003 privind Codul de procedură fiscală, Legii contabilității nr. 82/1991 și OMFP nr. 1917/2005 pentru aprobarea Normelor metodologice privind organizarea și conducerea contabilității instituțiilor publice, planul de conturi pentru instituțiile publice și instrucțiunile de aplicare a acestuia;

- **necalcularea, neînregistrarea, necomunicarea și neurmărirea încasării sumelor accesorii (dobânzi și penalități de întârziere) conform OUG nr. 39/2010** pentru modificarea și completarea OG nr. 92/2003 privind Codul de procedură fiscală precum și **neactualizarea obligațiilor restante prin calculul de obligații fiscale accesorii;**

Prin acest fapt unitățile teritoriale ale ANV acceptă denaturarea creanțelor de încasat la bugetul de stat în sensul diminuării acestora.

6.3. Activitatea de inspecție fiscală din cadrul ANAF

6.3.1. Cu privire la performanța aplicării măsurilor asiguratorii în perioada auditată de către activitatea de inspecție fiscală

În cadrul Raportelor de audit încheiate la nivelul structurilor subordonate ANAF au fost constatate următoarele aspecte:

La DGFP Bacău s-a constatat neînstituirea de către organele de inspecție fiscală a măsurilor asiguratorii în cazul constatării de obligații suplimentare urmare a inspecțiilor fiscale. Organele de inspecție fiscală nu au identificat pe baza documentelor contribuabilului verificat bunurile pe care le-au consemnat în măsurile asiguratorii dispuse. Au fost identificate cazuri în care s-au instituit măsuri asiguratorii pe bunuri care nu mai erau în patrimoniul societății sau care nu aparțin societății și cazuri în care măsurile asiguratorii dispuse de organele de inspecție nu au acoperit integral valoarea obligațiilor de plată stabilite în urma inspecției fiscale.

La DGFP Alba, referitor la instituirea măsurilor asiguratorii urmare inspecțiilor fiscale aferente unui număr de 3.221 acte de control în care au fost stabilite debite suplimentare în 96 de situații s-a dispus luarea de măsuri asiguratorii în timpul controlului, valoarea sumelor pentru care au fost dispuse măsuri asiguratorii fiind de 85.063.065 lei. Valoarea sumelor încasate ca urmare a aplicării măsurilor asiguratorii a fost în perioada 2007-2010 în sumă de 583.325 lei, ceea ce reprezintă **0,68%** din totalul sumelor pentru care s-a dispus luarea măsurilor asiguratorii

La DGFP Maramureș, măsurile asiguratorii luate în timpul controlului sunt aplicate doar la un nivel de **sub 1%** din actele de control încheiate pentru care se constată debite suplimentare, valoarea creanțelor recuperate pe această cale fiind nesemnificative în comparație cu quantumul sumelor pentru care au fost dispuse aceste măsuri precum și în comparație cu quantumul sumelor suplimentare constatate.

La DGFP Vâlcea comparativ cu numărul de acte de control în care au fost stabilite debite suplimentare, numărul cazurilor în care s-au dispus măsuri asiguratorii în timpul controlului este mic. Numărul cazurilor în care s-au dispus măsuri asiguratorii în timpul controlului a avut o evoluție crescătoare în fiecare an, dar este mic față de numărul de acte de control în care au fost stabilite debite suplimentare. Ponderea valorică a măsurilor asiguratorii dispuse față de sumele constatate în timpul controlului are o medie de 30,23%.

La DGFP Ilfov activitatea de control fiscal, în perioada auditată, a fost lipsită de finalitate în ceea ce privește măsurile asiguratorii luate în timpul controlului fiscal, ponderea quantumului sumelor care au fost încasate urmare aplicării măsurilor asiguratorii, în totalul sumelor pentru care s-au dispus măsuri asiguratorii, reflectă lipsa de performanță a personalului din serviciile de control fiscal.

La DGFP Bihor cu toate că se observă o ușoară intensificare a activității de instituire a măsurilor asiguratorii pe parcursul derulării inspecțiilor fiscale spre finalul perioadei auditate, nivelul acestei activități, pentru care nu s-au elaborat proceduri operaționale, este încă mult

inferior față de un nivel așteptat ce decurge din amploarea crescândă și orientarea activității de inspecție fiscală.

La DGFP Ialomița organele de inspecție fiscală au dispus un număr redus de măsuri asiguratorii, respectiv un procent de 29,78% din totalul debitelor suplimentare stabilite la controlul fiscal.

6.3.2. Cu privire la performanța aplicării măsurilor asiguratorii în perioada auditată de către Garda Financiară

Începând cu anul 2009, în scopul asigurării unui grad mai ridicat de colectare a veniturilor bugetului general consolidat, în conformitate cu prevederile H.G. 1324/2009, Gărzii Financiare i-au fost atribuite competențe noi, după cum urmează:

"Art. 9 (4) La constatarea împrejurărilor privind săvârșirea unor fapte prevăzute de legea penală în domeniul financiar-fiscal, organele Garzii Financiare întocmesc procese-verbale prin care stabilesc implicațiile fiscale ale acestora, în baza cărora sesizează organele de urmarire penală competente și dispun, în condițiile Ordonanței Guvernului nr. 92/2003 privind Codul de procedura fiscală, republicată, cu modificările și completările ulterioare, instituirea măsurilor asiguratorii ori de câte ori exista pericolul ca debitorul să se sustragă de la urmarire sau să își ascundă ori să își risipească averea."

De asemenea, pentru a se asigura o bună interpretare acestor dispoziții legale (în litera și spiritul legii, conform intenției legiuitorului), prevederile art. 9 din H.G. 1324/2009 pot fi coroborate cu prevederile art. 11 din *Legea nr. 241/2005 pentru prevenirea și combaterea evaziunii fiscale* în care se precizează că: *"În cazul în care s-a săvârșit o infracțiune prevăzută de prezenta lege, luarea măsurilor asiguratorii este obligatorie"*.

Din analiza activității Comisariatului general din anul 2010 se constată numărul redus al deciziilor de măsuri asiguratorii comparativ cu numărul sesizărilor penale formulate în aceeași perioadă. Mai precis, în cursul anului 2010 comisarii din cadrul Comisariatului general au identificat 272 de cazuri pentru care au sesizat organele de cercetare penală pentru un prejudiciu de 401.431.970 lei; dintre acestea, doar în 38 de cazuri (reprezentând 14% din numărul sesizărilor penale) s-a emis Decizie de instituire a măsurilor asiguratorii, valoarea totală a prejudiciilor estimate pentru care s-a solicitat instituirea măsurilor asiguratorii fiind de 90.976.513 lei, adică 22% din valoarea prejudiciilor cuprinse în sesizările penale.

Nr. crt.	Indicator de analiză* (Comisariatul general)	Comisariatul general		Garda Financiară (C.G. Județul Ialomița)	
		Număr	Valoare	Număr	Valoare
1	Măsuri asiguratorii	38	90.976.513	1917	1.334.100.018
2	Sesizări penale	272	401.431.970	5.718	2.778.751.637
3	Pondere măs. asig./sesizări penale (%)	14%	22%	33,52	48%

* datele sunt preluate din raportul de activitate al Gărzii Financiare pe anul 2010

Menționăm că situația de la nivelul Comisariatului general se regăsește și la nivelul întregii structuri a Gărzii Financiare, unde ponderea măsurilor asiguratorii în totalul sesizărilor penale este de 48%.

Dincolo de ponderea redusă a sesizărilor penale pentru care Garda Financiară a emis decizii de măsurilor asiguratorii, o analiza mai atentă asupra activității Comisariatului general relevă un fenomen extrem de îngrijorător privind activitatea administrației fiscale din România, cu efecte deosebit de grave asupra veniturilor bugetului de stat, și anume gradul extrem de redus (aproape de zero) al încasărilor obținute urmare deciziilor de instituire a măsurilor asiguratorii emise Comisariatul general.

Pentru a putea susține acest punct de vedere au fost solicitate la DGFP București și DGFP Ilfov informații cu privire la sprijinul (eficiența) măsurilor asiguratorii dispuse de Comisariatul general în procesul de colectare a veniturilor bugetului de stat consolidat.

Sumele înscrise în Deciziile de măsuri asiguratorii reprezintă o estimare a prejudiciului pe care ulterior organele de inspecție fiscală îl confirmă (sau îl infirmă) prin emiterea unei *Decizii de impunere privind obligatiile fiscale suplimentare stabilite de inspectia fiscala*. În consecință, măsurile asiguratorii urmează să se transforme în măsuri executorii iar creanțele fiscale se vor supune regulilor de executare silită. Facem precizarea că deși măsurile asiguratorii nu reprezintă titluri de creanță, aceste pot avea un rol determinant în colectarea veniturilor bugetare prin împiedicarea risipirii averii debitorului.

Conform "*Situației privind încasările realizate la Bugetul General Consolidat în urma instituirii de măsuri asiguratorii dispuse de Garda Financiară-Comisariatul General*" întocmită la nivelul DGFP Ilfov, s-a constatat că au fost transmise un număr de 7 decizii de instituire a măsurilor asiguratorii, cu un prejudiciu estimat la 15.204.055 lei, nivelul încasărilor realizate fiind de 14% din valoarea prejudiciilor, după cum urmează:

- în 3 cazuri cu prejudiciu estimat la 6.294.164 lei s-au încasat 0 (zero) lei;
- în 2 cazuri cu prejudiciu estimat la 508.163 lei s-au încasat sume nesemnificative regăsite în soldul conturilor bancare (aprox. 250 lei), adică 0,04% din valoare prejudiciul estimat;
- în cazul deciziei de măsuri asiguratorii în valoare de 2.198.633 lei dispusă la SC PERLA EXOTIC SRL s-au încasat 115.611,4 lei (adică mai puțin de 6 % din prejudiciu inițial constatat; ulterior s-a mai calculat încă un prejudiciu în valoare de 2.174.270 lei)
- în cazul deciziei de măsuri asiguratorii în valoare de 6.203.095 lei dispusă la SC SELANIK EXOTIC FRUCT SRL s-au încasat 2.005.000 lei, adică 32% din prejudiciul estimat.

De asemenea, conform "*Situației privind încasările realizate la Bugetul General Consolidat în urma instituirii de măsuri asiguratorii dispuse de Garda Financiară-Comisariatul General*" întocmită la nivelul DGFP București, s-a constatat că au transmise un număr de 30 de decizii de instituire a măsurilor asiguratorii, cu un prejudiciu estimat de

71.093.296 lei, pentru care nivelul încasărilor realizate a fost în sumă totală de 185.468 lei (sumă încasată de la un singur contribuabil), adică 0,26% din valoarea prejudiciilor.

Din centralizarea informațiilor de mai sus, se desprind următoarele concluzii privind măsurile asigurătorii transmise de Comisariatul general către DGFP București și DGFP Ilfov:

- *din cele 37 de măsuri asigurătorii dispuse de Comisariatul general, doar în 3 cazuri s-a reușit încasarea de sume care să acopere măcar o parte din prejudiciul cauzat bugetul de stat; aceste 3 cazuri reprezintă mai puțin de 10% din totalul măsurilor asigurătorii instituite (atât numeric, cât și valoric)*

- *doar în cazul unei singure decizii de măsuri asigurătorii (întocmită pentru SC SELANIK EXOTIC FRUCT SRL) s-a putut recupera un cuantum considerabil din prejudiciul estimat (2.005.000 lei din prejudiciul total de 6.203.095 lei).*

În ceea ce privește cauzele care au determinat o performanță atât de redusă putem enumera următoarele:

- *posibilitatea ca unele măsuri asigurătorii să nu fie suficient fundamentate, să fie contestate și desființate în instanță;*

- *faptele de natură penală pentru care se estimează prejudiciul sunt identificate după o perioadă lungă de timp de la comiterea evaziunii fiscale;*

- *durata prea mare de instrumentare de către comisarii Gărzii Financiare a cazurilor cu indicii de evaziune fiscală; emiterea și transmiterea cu întârziere a Deciziilor de instituire a măsurilor asigurătorii.*

În concluzie, se constată că indicatorul de performanță "număr/valoare masuri asigurătorii" are un grad redus de acuratețe deoarece nu reflectă în mod fidel performanța activității Gărzii Financiare. De fapt, volumul ridicat al prejudiciilor înscrise în *deciziile de instituire a măsurilor asigurătorii* și gradul redus de încasare al acestora indică un volum ridicat al arieratelor nerecuperabile înregistrate în evidențele ANAF.

6.3.3. Cu privire la performanța activității de inspecție fiscală prin prisma sumelor stabilite suplimentar de către organele de inspecție fiscală în perioada auditată

În ce privește obiectivul din Strategia Națională "*Creșterea calității actului de inspecție fiscală*", în perioada auditată, s-au înregistrat unele progrese în sensul că au fost elaborate proceduri, ghiduri pe domenii de activitate cu risc fiscal ridicat privind controlul operatorilor intracomunitari, pentru domeniul de cercetare, investigare și control la întreprinderi mici și persoane fizice care desfășoară activități independente, domeniul imobiliar și pentru prețuri de transfer pentru companii multinaționale și administrații fiscale.

De asemenea s-a dezvoltat cadrul metodologic prin O.P.A.N.A.F. nr. 364/2009 *pentru aprobarea sistemului de proceduri pentru inspecția fiscală* și prin O.P.A.N.A.F. nr. 2605/2010 prin care a fost aprobată *Procedura de aplicare efectivă a măsurilor asigurătorii*.

Nu s-a realizat identificarea și cuprinderea în inspecție fiscală a tuturor contribuabililor cu grad de risc ridicat, iar criteriile de stabilire a gradului de risc fiscal trebuie extinse. Analiza eficienței activității de inspecție fiscală prin prisma indicatorilor de performanță nu este relevantă pentru perioada auditată, întrucât abia în anul 2010 ANAF a introdus un set mai cuprinzător de indicatori în baza cărora să poată fi evaluată această activitate.

Din verificările efectuate la nivelul structurilor subordonate ANAF, au fost identificate unele vulnerabilități referitoare la modul de programare și selecție a contribuabililor supuși verificărilor fiscale. Spre exemplu, la DGFP București s-a constatat inexistența unor proceduri pentru stabilirea gradului de risc fiscal, fapt ce a determinat ca activitatea de inspecție fiscală prin serviciile de coordonare și programare a inspecțiilor fiscale să nu poată selecta și analiza contribuabilii cu riscul fiscal cel mai ridicat, în funcție de diferitele zone de risc din economie. S-a constatat că nu există o clasificare a contribuabililor în funcție de riscul fiscal, care să valorifice toate informațiile disponibile la nivelul ANAF, în fapt selectându-se agenți economici care se încadrau în criteriile comunicate fără a se putea compara cu alți contribuabili similari pe același criteriu de selecție. Nu au fost avute în vedere și valorificate informații de genul:

- selectarea contribuabililor care au efectuat tranzacții cu agenții economici inactivi, cu activitatea suspendată sau care nu au depus Decontul de TVA (Declarația 300) pentru o perioadă mai mare de 6 luni și care au fost declarați de alți parteneri că au efectuat tranzacții în această perioadă;
- contribuabili care prin Decontul de TVA au evidențiat sume negative de TVA și nu au optat pentru rambursare soldului negativ al taxei pe valoarea adăugată în decursul unor perioade mari de timp;
- agenți economici aflați în procedura generală de insolvență, care au efectuat tranzacții și nu au respectat măsurile de simplificare prevăzute de lege, înregistrând și declarând TVA-ul deductibil aferent achizițiilor efectuate;
- nu s-au efectuat inspecțiile fiscale pentru definitivarea impozitului pe venit în cadrul termenului de prescriere de 5 ani pentru toți contribuabilii.

Auditorii publici externi recomandă întocmirea de proceduri pentru stabilirea gradului de risc fiscal ridicat pe cele mai relevante zone de risc.

La DGFP Dambovița nu au fost elaborate proceduri privind pentru întocmirea programelor anuale de control bazat pe analiza de risc precum și identificarea condițiilor specifice unor zone teritoriale și elaborarea programelor de control funcție de gradul de risc specific zonei.

La DGFP Mureș nu se realizează verificări privind concordanța dintre datelor înregistrate în Registrul contractelor încheiate de persoanele juridice române cu persoane nerezidente cu informațiile cuprinse în Declarațiile Formular 100 și Formular 390 și implicit nu sunt valorificate informațiile rezultate de către DGFP Mureș -Activitatea de Inspectie Fiscala.

La DGFP Harghita cu ocazia întocmirii programului de control, nu au fost utilizate și valorificate bazele de date și aplicațiile informatice existente la nivelul entității, nu au fost

efectuate analize de risc și schimburi de informații cu alte instituții. Neidentificarea operațiunilor și persoanelor impozabile cu risc fiscal și implicit neincluderea în programul de inspecție fiscală a contribuabililor care prezintă un risc fiscal ridicat au creat premisele diminuării veniturilor cuvenite bugetului de stat.

La DGFP Galați nu au fost efectuate cu prioritate controale fiscale la agenții economici care au înregistrat pierderi în ultimii 5 ani consecutivi, la agenții economici care au depus, în trei perioade de raportare succesive, deconturi de TVA cu sume negative de peste 200.000 lei și nu au optat pentru rambursarea taxei, precum și nu s-au efectuat controale fiscale nu în toate cazurile pentru definitivarea impozitului pe venit în cadrul termenului de prescriere de 5 ani pentru persoanele fizice care desfășoară activități independente.

Deși ANAF a introdus în anul 2010 indicatorii de performanță privind „Rata de încasare a obligațiilor stabilite suplimentar de activitatea de inspecție fiscală” respectiv „Sume atrase suplimentar (nete) pe un inspector, urmare inspecțiilor fiscale”, performanța activității de inspecție fiscală prin prisma acestor indicatori a fost scăzută, cauzată de incapacitatea activității de inspecție fiscală de a asigura operativ încasarea viitoare prin instituirea de măsuri asiguratorii precum și de incapacitatea activității de administrare a veniturilor statului, serviciile de colectare a impozitelor și taxelor de a încasa sumele stabilite suplimentar de activitatea de inspecție fiscală.

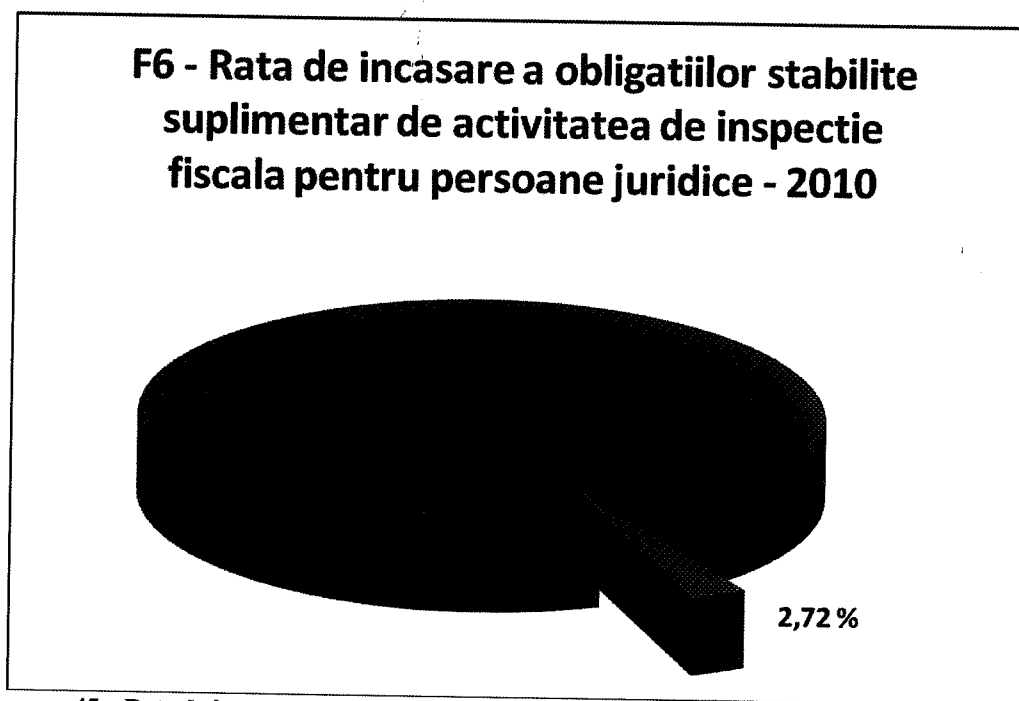


Figura nr. 45 – Rata de încasare a obligațiilor stabilite suplimentar de activitatea de inspecție fiscală – anul 2010

Situația detaliată privind gradul de încasare a obligațiilor stabilite suplimentar de activitatea de inspecție fiscală este prezentată în graficul de mai jos:

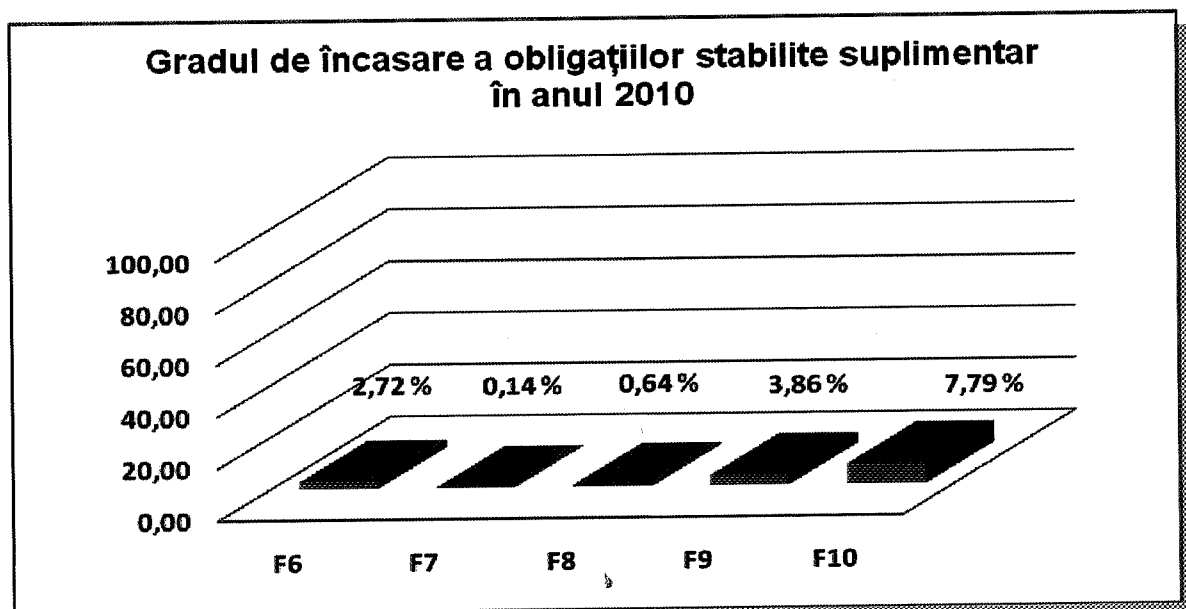


Figura nr. 46 – Rata de încasare a obligațiilor fiscale stabilite suplimentar – anul 2010

F6 - Rata de incasare a obligatiilor stabilite suplimentar de activitatea de inspectie fiscala pentru persoane juridice

F7 - Rata de incasare a obligatiilor stabilite suplimentar de activitatea de inspectie fiscala pe baza de estimare (persoane juridice)

F8 - Rata de incasare a obligatiilor stabilite suplimentar de Autoritatea Nationala a Vamilor

F9 - Rata de incasare a obligatiilor stabilite suplimentar de activitatea de inspectie fiscala pentru persoane fizice

F10 - Rata de incasare a obligatiilor stabilite suplimentar de activitatea de inspectie fiscala pe baza de estimare pentru persoane fizice

Situația descrisă în graficul de mai sus relevă un fenomen extrem de îngrijorător la nivelul ANAF, și anume faptul că între structurile de inspecție fiscală și cele de colectare nu există o colaborare suficientă care să conducă la un grad ridicat al încasărilor din sumele stabilite suplimentar la control. De altfel, valorile mici ale indicatorilor de mai sus pot fi motivate atât de identificarea tardivă a contribuabililor evazionisti de către inspecția fiscală cât și de ineficacitatea măsurilor de executare silită întreprinse de organele de colectare.

Prezentăm în continuare alte aspecte consemnate în Raportele de audit încheiate la nivelul structurilor subordonate ANAF:

La DGFP Vâlcea procentul de încasare a debitelor suplimentare stabilite urmare inspecției fiscale a fost: 2007 – 58,26%, 2008 – 35,76%, 2009 – 49,83%, 2010 – 14,88%. Se constată o scădere accentuată a încasărilor din debitele suplimentare stabilite urmare inspecției fiscale, acestea diminuându-se de trei ori, deși valoarea debitelor a crescut constant în ultimii 3 ani.

La DGFP Bistrța Năsăud desi debitele suplimentare stabilite urmare a controalelor efectuate au înregistrat o tendință ascendentă, de la 15.452 mii lei în anul 2007 la 48.045 mii lei în anul 2010, gradul de încasare rămâne scăzut, media încasărilor în perioada 2007 - 2010 fiind de doar 20,85%.

La DGFP Ilfov eforturile de stabilire a unor debite suplimentare ca urmare a controlului fiscal, în anii 2009 și 2010, nu a avut ca finalitate creșterea încasărilor la bugetul consolidat al statului, pe cale de consecință, o activitate lipsită de performanță.

La DGFP Giurgiu sumele stabilite suplimentar de catre organele de inspectie fiscala în anul 2010 față de anul 2007 înregistreaza o creștere cu 40%, în timp ce procentul de încasare efectivă a debitelor suplimentare stabilite urmare a inspectiei fiscale a scazut la 1,08% în anul 2010 față de 2,28% în anul 2007.

6.3.4. Observații cu privire la managementul structurilor subordonate ANAF (DGFP teritoriale), prin prisma gradului de performanță al colectării impozitelor și taxelor la bugetele publice

A.N.A.F. și-a stabilit liniile strategice de acțiune prin *Strategia pe termen mediu* (2007-2011) și prin *Strategia* 2010-2013. Astfel, obiectivele strategice pe termen mediu ale administrației fiscale din strategia 2010-2013 privesc: prevenirea și combaterea evaziunii fiscale, îmbunătățirea colectării, creșterea conformării la plată și stimularea conformării voluntare, iar obiectivele strategice pe termen mediu ale administrației fiscale din strategia 2007-2010 privesc stimularea conformării voluntare, prevenirea și combaterea evaziunii fiscale și a indisciplinei financiare și modernizarea și îmbunătățirea funcționării administrației fiscale.

În activitatea de colectare a impozitelor și taxelor cuvenite bugetului public administrate de ANAF, la nivelul managementului DGFP teritoriale s-a constatat o capacitate redusă de analizarea și luare a măsurilor ce se impuneau față de gradul redus de încasare a arieratelor prin aplicarea măsurilor de executare silită.

În ceea ce privește obiectivul *de creștere a eficienței și dinamicii colectării*, concomitent cu reducerea costului unui leu colectat, din analizele efectuate a rezultat faptul că nu s-a realizat o creștere a eficienței și dinamicii colectării, concomitent cu reducerea costului unui leu colectat prin procedura de poprire asupra terților și a angajării răspunderii solidare. De asemenea, metodologia de dispunere și aducere la îndeplinire în mod operativ a măsurilor asiguratorii necesită îmbunătățiri. Astfel, nu au fost aplicate și respectate în toate cazurile prevederile legale și procedurile în procesul de colectare a creanțelor fiscale, identificându-se deficiențe în realizarea unei corecte evidențe/gestiuni a veniturilor cuvenite diferitelor bugete, respectarea prevederilor legale în procesul de executare silită a creanțelor fiscale.

Exemplificăm cateva din observațiile formulate în cadrul Rapoartelor de audit încheiate la DGFP teritoriale:

La DGFP Maramureș, managementul nu a analizat sistematic, cel puțin o dată pe an, riscurile legate de desfășurarea activităților sale, nu a elaborat planuri corespunzătoare, în direcția limitării posibilelor consecințe ale acestor riscuri și nu a numit salariați în aplicarea planurilor respective, drept urmare Standardul 11 –Managementul riscului – prezentat în Anexa nr. 1 la OMFP 946/2005, nu a fost implementat în entitate.

La DGFP Giurgiu au fost identificate următoarele deficiențe:

- o slabă preocupare a managementului în analizarea motivelor/cauzelor care au determinat nerecuperarea integrală la bugetul de stat a creanțelor;
- managementul nu a întreprins măsurile corespunzătoare de executare silită, menite să asigure reducerea nivelului creanțelor recuperabile și neîncasate, acestea înregistrând o creștere cu 59% în anul 2010 față de anul 2007;
- managementul nu-și înțelege atribuțiile proprii funcției de conducere, explicându-se astfel, eficacitatea redusă în atingerea obiectivelor;
- implicarea insuficientă a conducerii structurilor de administrare a veniturilor statului în organizarea și coordonarea activității de executare silită;
- aplicarea necorespunzătoare a măsurilor de executare silită prin instituirea sechestrelor, dovedește lipsa de interes a managementului în aplicarea sechestrelor pe bunuri mobile și imobile, cât mai urgent după data începerii procedurilor de executare silită,

La nivelul DGFP Satu Mare, din analiza cadrului organizatoric al structurilor teritoriale ale ANAF în perioada auditată s-a constatat modificarea continuă a regulamentului de organizare și funcționare (ROF) aprobat la nivel ierarhic superior în multe versiuni, la intervale scurte de timp, fapt ce nu permite utilizarea unor instrumente eficiente în conducerea și perfecționarea activității entității. Spre exemplu, administrațiile fiscale comunale sunt doar în mod formal considerate cu atribuții distincte de celelalte administrații.

Astfel, s-a constatat că ROF – ul direcțiilor generale ale finanțelor publice județene, administrațiilor finanțelor publice municipale, administrațiilor finanțelor publice pentru contribuabili mijlocii, administrațiilor finanțelor publice orașenești și comunale a fost aprobat de A.N.A.F. în baza OPANAF nr. 869/2009. ROF-ul entității verificate s-a aprobat în conformitate cu Ordinul ANAF nr. 375/2009 prin care s-a aprobat structura organizatorică a aparatului propriu și al direcțiilor generale ale finanțelor publice județene. Ulterior, structura organizatorică a fost modificată prin Ordinul ANAF nr. 943/2009. Cu toate prevederile actelor menționate mai sus, la nivelul D.G.F.P. Satu Mare nu a fost adaptat ROF-ul la condițiile concrete ale structurii administrative a județului. Tot în anul 2009 s-a mai emis Ordinul ANAF nr. 1348/2009 prin care s-a aprobat ROF-ul entității.

Deși ordinul prin care A.N.A.F. a aprobat Regulamentul de organizare și funcționare (ROF) a fost emis în iulie 2009, acesta a fost primit în teritoriu abia în aprilie 2010

Aceeași mare întârziere a fost constatată și în legătură de statele de funcții care vin în teritoriu aprobate. Consecința este că fișele posturilor nu sunt actualizate în termen cu aplicabilitate la zi.

O altă constatare cu efecte în sistemul de control intern și al performanței manageriale este legată de faptul că în intervalul auditat un număr de 3 persoane au asigurat postul de director executiv la nivelul DGFP, iar cele 2 posturi de directori adjuncți executivi au fost asigurate de un număr de 9 persoane.

S-a mai constatat că administrațiile comunale din județ nu au capacitatea necesară în ceea ce privește resursele umane și cele materiale pentru a-și îndeplini atribuțiile așa cum acestea sunt definite în ROF. Din acest motiv atribuțiile și responsabilitățile împărțite pe administrații în legătură cu persoanele fizice nu sunt identice cu cele pe persoane juridice. Mai

exact, arondarea localităților (a comunelor și implicit a satelor) nu este identică în cazul celor două categorii de contribuabili: persoane fizice și persoane juridice. Personalul administrațiilor comunale este insuficient și nu este la nivelul de pregătire necesar, așadar răspunderi ale acestora sunt în sarcina administrațiilor orășenești sau municipale, acolo unde se găsesc de altfel și unități ale trezoreriei.

Cu privire la programul de dezvoltare a sistemului de control intern/managerial

La DGFP Brașov nu sunt elaborate și aprobate programe de dezvoltare a sistemului de control intern/managerial la nivelul entității și a unităților subordonate, care să cuprindă obiectivele, acțiunile, responsabilitățile, termenele și alte măsuri necesare pentru elaborarea și/sau dezvoltarea acestui sistem, inclusiv cele referitoare la perfecționarea profesională, atât a persoanelor cu funcții de conducere, cât și a celor cu funcții de execuție.

Printre procedurile elaborate de către șefii compartimentelor cu atribuții de executare silită și utilizate de către personalul din cadrul acestor compartimente, **nu sunt prezentate componente esențiale care să asigure realizarea scopului unei proceduri operaționale de lucru respectiv, acela de a furniza, managerului, salariaților și terților (dacă este nevoie), pașii ce trebuie urmați în realizarea sarcinilor de serviciu, exercitarea competențelor și angajarea responsabilităților.**

Exemplificăm în acest sens, carențele principale ale acestor proceduri:

- nu este prezentată derularea operațiunilor și acțiunilor respectiv, nu reflectă programul de zi cu zi al compartimentului/persoanei implicate în realizarea activității prezentând astfel, un mare risc pentru continuitatea activității în cazul fluctuației de personal;
- descrierea derulării operațiunilor în cadrul procedurii are un caracter general și nu se asigură o legătură directă cu condițiile concrete în care se desfășoară activitatea compartimentului, cu modul de organizare, gradul de subordonare, gradul de dezvoltare al sistemului de management financiar și control; sunt situații în care, gradul de generalizare este atât de ridicat încât, procedura a fost elaborată la nivelul compartimentului (AFP Brașov), existând situații în care:
 - nu s-a procedat la diferențierea procedurilor, funcție de specificul fiecărei categorii de activitate desfășurată în cadrul compartimentului respectiv;
 - activitățile specifice compartimentului nu sunt identificate, nici la modul general, în cadrul procedurii, descrierea procedurii operaționale rezumându-se la prezentarea obiectivului general al compartimentului (serviciului) respectiv, acela de colectare a creanțelor fiscale;
 - pentru descrierea modului de lucru în vederea realizării activităților din cadrul compartimentului se face precizarea că acesta se asigură prin activitatea fiecărui salariat implicat; o astfel de abordare scoate în evidență faptul că, nu se realizează semnificația unei proceduri de lucru, mai exact, faptul că, printr-o procedură de lucru trebuie să se asigure pașii ce trebuie urmați (algoritm) în realizarea sarcinilor, exercitarea competențelor și angajarea responsabilităților și nu invers;
- pentru activitatea desfășurată în cadrul compartimentului executare silită – contribuabili mijlocii, procedurile de lucru se rezumă doar la prezentarea modului de exploatare a subsistemelor informatice prin care se asigură administrarea creanțelor fiscale; nu este

lipsită de semnificație această descriere dar trebuie precizat faptul că, activitatea de executare silită nu se rezumă nici pe de parte doar la utilizarea sistemului informatic iar componentele unei proceduri de lucru trebuie să asigure o gamă mult mai largă de precizări specifice modului de desfășurare a activităților, dintre care exemplificăm: persoane responsabile cu elaborarea, verificarea și aprobarea/revizia ediției, documentele de referință (reglementările) aplicabile activității procedurate, descrierea procedurii operaționale pentru condițiile concrete în care se desfășoară activitatea respectivă, etc.;

- nu asigură (în toate cazurile) întocmirea și urmărirea executării graficului de circulație a documentelor la fiecare nivel de responsabilitate din entitate respectiv, nu sunt prezentate informații privind documentele utilizate, proveniența acestora, conținutul și rolul acestora, circuitul documentelor în cadrul compartimentului și în afara acestuia, dacă este cazul;
- se prezintă sumar sau deloc componenta privind responsabilitățile și răspunderile în derularea activității respectiv, nu se asigură identificarea tuturor acțiunilor care au loc în legătură cu activitatea procedurată, precum și fixarea acestora pe compartimentele (posturile) cărora le revin responsabilitățile sau răspunderile față de acestea;

Nu a fost asigurată armonizarea elaborării, implementării și controlului aplicării procedurilor operaționale de lucru; în acest context precizăm faptul că, în paralel cu procedurile operaționale de lucru, emise de către șefii de serviciu a mai fost elaborată o procedură de lucru (întocmită de directorul executiv/adjunct) privind activitatea de recuperare a creanțelor fiscale prin executare silită față de care facem următoarele mențiuni:

- nu oferă posibilitatea identificării unor informații privind (printre altele): data la care aceasta a fost elaborată/revizuită, cui se adresează această procedură (personalului cu atribuții de executare silită sau celor cu funcții de conducere), faptul dacă a fost difuzată sau nu, scopul procedurii;
- procedura abordează componenta privind derularea operațiunilor, prin inventarierea, la modul general, a activităților ce privesc executarea silită (și reglementate de actele normative în domeniu), cu prezentarea, în paralel, a unor informații privind documentele ce se întocmesc, de unde provin și cine face uz de aceste informații; pentru a răspunde cerințelor impuse prin Ordinul nr. 946/2005, fiecare din activitățile inventariate sunt semnificative pentru desfășurarea executării silită și necesită, întocmirea unei documentații de procedurare;
- prezintă, într-un mod suficient de detaliat și complet, descrierea documentelor specifice activităților descrise;
- documentația astfel întocmită, este incompletă, nu asigură utilitate, precizie și ușurință în examinarea și utilizarea acesteia și conduce la apariția de riscuri în realizarea obiectivelor specifice activității de executare silită în vederea recuperării creanțelor fiscale.

La DGFP Hunedoara nu sunt elaborate și aprobate programe de dezvoltare a sistemului de control intern/managerial la nivelul entității și a unităților subordonate, care să cuprindă obiectivele, acțiunile, responsabilitățile, termenele și alte măsuri necesare pentru elaborarea și/sau dezvoltarea acestui sistem, inclusiv cele referitoare la perfecționarea profesională, atât a persoanelor cu funcții de conducere, cât și a celor cu funcții de execuție. Prin identificarea tuturor activităților procedurale și elaborarea de proceduri pentru aceste activități entitatea se

asigură că pentru orice acțiune și/sau eveniment semnificativ, există o documentație adecvată și că operațiunile sunt consemnate în documente. Documentația trebuie să fie completă, precisă și să corespundă structurilor și politicilor entității și să cuprindă politici administrative, manuale, instrucțiuni operaționale, check-lists-uri sau alte forme de prezentare a procedurilor.

6.3.5. Schimbul de informații

La nivelul structurilor teritoriale ale ANAF s-a constatat că schimbul de informații nu a funcționat în mod eficient sau nu s-a realizat colaborarea cu o serie de instituții ale statului care ar fi putut furniza informații utile în activitatea de colectare a impozitelor și taxelor la bugetul general consolidat.

La DGFP Prahova în ceea ce privește evaluarea existenței schimbului de informații au fost constatate și cazuri în care lipsa procedurilor a condus la nerealizarea veniturilor. Astfel, între DGFP Prahova și DJAOV Prahova nu există o procedură de comunicare operativă a actelor de control. DJAOV Prahova nu a comunicat DGFP Prahova rapoartele de inspecție fiscală și deciziile de impunere în toate cazurile în care se impunea motivând ca nu are personal de specialitate pentru a întocmi actele de control. Ca urmare, în evidențele fiscale nu au fost evidențiate obligațiile fiscale ale unor contribuabili care s-au sustras de la plata accizelor.

La DGFP Mureș nu au fost elaborate proceduri/norme de lucru, cu privire la: verificarea comunicării bilunare a organelor fiscale de către bănci, a conturilor bancare deschise de contribuabili; urmărirea încasărilor rezultate urmare tertului poprit, respectiv popririlor bancare instituite. Informațiile necesare organelor de executare silită, deținute de alte instituții, respectiv de Direcțiile de impozite și taxe din cadrul primăriilor, Inspectoratul Teritorial de Muncă Mureș, Oficiul de Cadastru și Publicitate Imobiliară, Inspectoratul de Poliție al județului Mureș etc., se obțin în urma unor adrese privind bunurile sau veniturile urmăribile. Prin acest procedeu datele sunt comunicate cu greutate, necesitând timp și cheltuieli, în plus existând riscul ca bunurile urmărite să fie înstrăinate.

Nu s-a efectuat un punctaj periodic cu ORC Mures pentru obținerea informațiilor necesare, respectiv a încheierilor de radiere a judecătorului-delegat, fiind consemnate abateri, respectiv nerecurarea sentințelor de dizolvare pronunțate de Tribunalul Comercial Mureș, există cazuri în care respectiva radiere a agentul economic nu este în evidenta serviciului juridic sau a celor în care nu sunt comunicate sentințele de dizolvare;

La DGFP București nu există protocoale de schimb de informații cu alte instituții publice sau private necesare completării informațiilor deținute de entitate pentru prevenirea și combaterea evaziunii fiscale ceea ce conduce la imposibilitatea creării unei baze de date complete care să se actualizeze periodic în vederea cunoașterii și evoluției fenomenului de evaziune fiscală.

La DGFP Sibiu nu există un sistem pentru accesarea în timp real a bazelor de date deținute de alte instituții, ce conțin informații necesare organelor de executare silită. Aceste informații se obțin în urma adreselor prin care DGFP Sibiu solicită date despre bunurile sau veniturile urmăribile, respectiv Direcțiilor de impozite și taxe din cadrul primăriilor, Inspectoratelor teritoriale de muncă, Oficiilor de cadastru și publicitate imobiliară, Poliției etc. Prin acest procedeu datele sunt comunicate cu greutate, necesitând timp și cheltuieli, în plus existând riscul ca bunurile ori veniturile să fie înstrăinate ori risipite.

La DGFP Iași s-a constatat inexistența unor baze de date cu bunurile mobile și/sau imobile ale debitorilor. Astfel, pentru realizarea schimbului de informații cu autoritățile publice, instituțiile publice și de interes public, centrale și locale, care dețin date cu privire la bunurile mobile și/sau imobile ale debitorilor au fost încheiate protocoale începând cu luna august 2009 și în anul 2010 respectiv Serviciul Public Comunitar Regim Permise de Conducere și Înmatriculare vehicule, Oficiul de Cadastru și Publicitate Imobiliară.

De asemenea, nu sunt încheiate protocoale cu unitățile administrativ teritoriale pentru schimbul de date cu privire la bunurile mobile și imobile ale debitorilor de raza acestora, iar în aplicația informatică existentă în cadrul SIACF, informațiile privind sechestrurile se introduc manual și nu asigură emiterea de rapoarte și situații cu privire la aplicarea sechestrurilor.

La DGFP Harghita informațiile referitoare la conturile bancare ale contribuabililor nu se actualizează permanent. Neactualizarea informațiilor referitoare la conturile bancare ale contribuabililor, poate genera:

- neîncasarea obligațiilor restante
- transmiterea de popriri bancare pentru conturi închise
- cheltuieli de executare inutile și neeconomice
- utilizarea inefficientă a resurselor umane.

7. Referitor la sistemele și aplicațiile informatice disponibile la nivelul ANAF și modul de utilizare a acestora în activitatea de colectare a creanțelor statului

Realizarea unei administrări fiscale performante este în mare măsură condiționată de existența unor instrumente avansate de gestionare și prelucrare a informațiilor. Responsabilitatea pentru realizarea unor aplicații informatice performante care să asigure creșterea nivelului colectării impozitelor și taxelor aparține în egală măsură atât direcțiilor de specialitate din cadrul ANAF cât și direcției de tehnologia informației. Îmbunătățirea aplicațiilor informatice și facilitarea accesului la baze de date ale altor instituții trebuie să realizează în primul rând prin implicarea și demersurile realizate de direcțiile de specialitate din cadrul ANAF. Aceste direcții de specialitate (inclusiv structuri subordonate teritoriale) trebuie să realizeze îmbunătățirea cadrului legal și procedural și să semnaleze toate vulnerabilitățile și posibilitățile de optimizare a sistemelor informatice. Ulterior, direcția de tehnologia informației trebuie să asigure suportul tehnic și să identifice soluțiile practice de optimizare a sistemelor și aplicațiilor IT existente.

Din verificările realizate de echipa de audit s-a constatat că **nu există o bază de date unitară la nivel național, la care să aibă acces și funcționarii implicați în activitatea de executare silită, în care să se evidențieze toate bunurile aparținând unui contribuabil (mobile sau imobile) precum și sursele de venituri. Aceste informații se obțin în urma adreselor întocmite de unitățile fiscale prin care solicită date despre bunurile sau veniturile urmăribile, respectiv Direcțiilor de impozite și taxe din cadrul primăriilor, Inspectoratelor teritoriale de muncă, Oficiilor de cadastru și publicitate imobiliară, Poliției etc. Prin acest procedeu datele sunt comunicate cu greutate, necesitând timp și cheltuieli, în plus existând riscul ca bunurile ori veniturile să fie instrăinate ori risipite.**

Nu sunt create deocamdată condițiile necesare pentru realizarea *interoperabilității interne a bazelor de date ale ANAF și/sau externe cu bazele de date ale altor instituții*, pentru ca ANAF să beneficieze de aceste informații în timp real. Amintim aici Oficiul Național de Cadastru și Publicitate Imobiliară, direcțiile locale de impozite și taxe, case de licitații, galerii de artă etc.

În ceea ce privește *interoperabilitatea internă*, fiecare dintre structurile ANAF păstrează doar pentru sine baza de date proprie, fără a permite celorlalte structuri accesul la propriile informații, deci fără a exista o colaborare consecventă între acestea, fapt ce împiedică ANAF să funcționeze ca un tot unitar.

Referitor la *interoperabilitatea externă*, la nivelul structurilor teritoriale ANAF nu are acces decât la date ale Oficiului Național al Registrului Comerțului, dar și în acest caz se pune problema obținerii în timp real a unor informații (precum cesionarea societăților comerciale), care pot constitui elemente esențiale în efectuarea unor analize de risc și în reducerea timpului de reacție a organelor fiscale în prevenirea, identificarea și combaterea evaziunii fiscale.

În perioada 2007-2010 la nivelul ANAF nu a existat interoperabilitate cu bazele de date ale Poliției de Frontieră (privind fluctuația cetățenilor străini care coordonează structuri și rețele de evaziune fiscală, care în scurt timp după săvârșirea unor infracțiuni de natură economică părăsesc România), Inspectoratului General al Poliției Române, Oficiului Român de Imigrări, Inspectoratului Național pentru Evidența Persoanelor, Direcției Regim Permise de Conducere și Înmatriculare a Vehiculelor, Ministerului Transporturilor, Institutului Național de Statistică, Direcțiilor de Impozite și Taxe Locale, Oficiului Național de Prevenire și Combaterea Spălării Banilor.

Deși accesul la multe din aceste informații a fost obținut începând cu anul 2011 (evidența populației, registrul de imigrări, permise și înmatriculări), informațiile de importanță maximă pentru colectarea impozitelor și taxelor, precum bunurile mobile și imobile din evidența direcțiilor de taxe locale, sunt încă foarte greu de obținut, până în prezent fiind realizate câteva proiecte pilot. **Precizăm că interoperabilitatea cu direcțiile de impozite și taxe locale este în prezent condiționată de acceptul autorităților locale și de capacitatea acestora de pune la dispoziție informațiile într-un format electronic compatibil cu aplicațiile și sistemele informatice ale ANAF.**

Precizăm că pentru realizarea analizei comparative, echipa de audit a întâmpinat greutăți în colectarea datelor și informațiilor întrucât extragerea acestora din bazele de date administrate la nivel de structură teritorială nu a acoperit cu acuratețe cerințele. Cauza acestora dificultăți ține în principal de faptul că în baza de date nu sunt salvări de stare la un moment dat, migrațiile (transferuri de contribuabili) efectuându-se cu întreg istoricul. Cu alte cuvinte, baza de date rulată la data efectuării misiunii de audit nu este aceeași cu cea rulată la finele fiecărui an din perioada auditată. Cauza o constituie incapacitatea suportului tehnic IT de stocare/arhivarea a tuturor acestor stări.

Prezentăm în continuare principalele vulnerabilități semnalate în cadrul misiunilor de audit desfășurate la nivelul structurilor teritoriale ale ANAF (DGFP județene):

Aplicația informatică de preluarea a Fișelor Fiscale nu dispune de facilități de confruntare a datelor cu cea de evidență fiscală. Diferențele în plus sau în minus între datele din evidența fiscală și Fișele fiscale depuse influențează valoarea creanțelor fiscale datorate de contribuabili la bugetul consolidat. Aplicațiile informatice PHOENIX, DECIMP, SACF nu sunt adaptate în vederea îmbunătățirii administrării creanțelor fiscale stabilite suplimentar de organele fiscale constatatoare. Deciziile de impunere nu sunt preluate în aplicațiile DECIMP și implicit în SIACF, aplicații utilizate de organele de administrare fiscal. Introducerea cu întârziere a debitelor suplimentare stabilite prin Deciziile de impunere, înregistrarea eronată a sumelor, precum și neurmărirea acestor sume și de către activitatea de inspecție fiscală, poate determina diminuarea încasărilor la bugetului general consolidat al statului.

Bazele de date din aplicația informatică SAIVEN nu sunt actualizate în timp util. datorită nerespectării procedurilor de prelucrare, operare, transmitere a declarațiilor privind veniturile de către toate unitățile fiscale de pe întreg teritoriul național. Datorită nerespectării procedurilor de prelucrare, operare, transmitere a declarațiilor privind veniturile de către toate unitățile fiscale de pe întreg teritoriul național, eventualii contribuabili la bugetul public sunt identificați cu întârziere.

Programele informatice nu sunt actualizate permanent prin prisma modificării parametrilor. Întrucât aplicațiile informatice GOTICA și SIACF, nu permit generarea automată a unei noi poprii într-un nou cont bancar deschis ulterior sau după apariția unei noi surse de venit (persoane fizice), actele administrative emise manual nu se regăsesc în raportările standardizate și nu reflectă realitatea. (aceste deficiențe sunt prezentate detaliat în acul de control încheiat la DGFP Harghita)

Aplicațiile informatice nu permit editarea de situații privind evaluarea nivelului operativ al măsurilor de executare silită. Aplicația informatică, însă nu permite stingerea creanțelor fiscale la contribuabilii aflați în procedura insolvenței la care ordinea de stingere diferă de prevederile codului de procedură fiscală, procedura care se efectuează manual, iar intervențiile manuale pot genera alterarea informațiilor privind starea contribuabilului și necesită un anumit timp de prelucrare. (aceste deficiențe sunt prezentate detaliat în acul de control încheiat la DGFP Prahova)

În urma misiunilor de audit de la DGFP județene au fost semnalate următoarele vulnerabilități cu caracter general, valabile la nivelul tuturor structurilor teritoriale :

- aplicațiile informatice existente, nu corelează informațiile înscrise în declarațiile depuse de către contribuabili, respectiv în ceea ce privește impozitul pe veniturile din salarii, impozitul pe dividende și impozitul pe veniturile din transferul proprietăților imobiliare de birourile notariale;
- informațiile rezultate din programul Phoenix (pentru acte de inspecție fiscală) nu sunt actualizate cu cele cuprinse în programul de evidență SACF, prin neîncărcarea automată a încasărilor din actele administrative;
- nu există o aplicație informatică prin care să se transmită electronic datele către Inspekția fiscală cu privire la încadrarea în termenul de 4 ani, pentru verificarea taxei pe valoarea adăugată la contribuabilii care au beneficiat de rambursare cu control ulterior;
- în cazul contribuabililor persoanelor fizice nu este implementată o aplicație informatică care să permită gestionarea controalelor;
- nu este inserată în cadrul aplicației informatice Gotica o funcție care să faciliteze efectuarea corecțiilor de erori materiale din evidența fiscală în cazul modificării obligațiilor fiscale (prelucrarea declarațiilor rectificative, plăți eronate efectuate de contribuabilii analizați, transferul informațiilor în mod eronat etc.) datorate de contribuabili în perioadele anterioare – asemănătoare funcției „Simulare” din SACF;
- în aplicația SACF există funcția de simulare utilizată la calculul obligațiilor fiscale accesorii însă, aceasta nu este adaptată în totalitate la prevederile legale, în sensul că, prin această funcție nu se pot calcula obligațiile de plată reprezentând penalități de întârziere prevăzute de OG 92/2003, fiind necesară utilizarea unor mijloace extra aplicație;
- aplicațiile informatice existente (SACF) nu sunt îmbunătățite astfel încât acestea să poată fi folosite nu numai ca bază de date, ci să permită generarea unor rapoarte diverse și complexe cu aplicabilitate directă în întocmirea cât mai corectă și cât mai rapidă a situațiilor și raportărilor solicitate, sau care să permită generarea directă a acestor raportări;

- aplicațiilor informatice nu sunt îmbunătățite, în sensul utilizării acestora în mod unitar la nivel național, astfel încât instituirea tuturor măsurilor de executare silită să se facă informatic din aceleași aplicații, ceea ce ar duce la existența unor baze de date electronice complexe pentru toate aceste măsuri (sechestre, popririi bancare, popririi terți) în vederea folosirii acestora la situații și raportări și la îmbunătățirea activității de executare silită;

- nu a fost implementată o aplicație de registratură electronică, care să permită gestionarea mai eficientă a documentelor de intrare/ieșire;

- nu se realizează preluarea automată de către programul CONTABCR a tuturor operațiunilor privind cesionarea de creanțe între agenții economici (inclusiv a suprasolvirilor);

- nu a fost creată o aplicație informatică care să permită corelarea bazelor de date constituite, în vederea impunerii din oficiu a contribuabililor, respectiv identificarea persoanelor fizice/juridice care nu și-au îndeplinit obligațiile declarative și stabilirea impozitelor/taxelor datorate și editarea actelor de impunere; (aceste aspecte sunt detaliate în actul de control încheiat la DGFP Mureș)

Datorită curențelor programului informatic apar erori la transferarea creanțelor fiscale din Fișa pe plătitor (aplicație SACF) în contabilitatea creanțelor bugetare (aplicația CONTABCR), care constau în faptul că:

- datele din anexa nr.17 din SIAC nu corespund întotdeauna cu datele din Fișa pe plătitor

- există situații când sumele înregistrate în conturile contabile privind creanțele bugetului general consolidat nu corespund cu cele din evidența analitică ținută cu ajutorul fișei plătitorului (ex:sumele aferente soldului negativ din decontul de TVA existente în fișa pe plătitor nu se preiau în balanța creanțelor fiscale) (aceste deficiențe sunt prezentate detaliat în actul de control încheiat la DGFP Călărași)

La DGFP București organele din cadrul S.C.P.A.I. în desfășurarea activității nu au utilizat baze de date și informații, privind: bilanțurile contabile anuale ale contribuabililor depuse din perioada 2007-2009; informații punctuale cuprinse în sesizările altor instituții despre unii contribuabili; contribuabilii care au depășit plafonul de TVA și nu s-au înregistrat ca a celor din Declarația 300.

Se recomandă folosirea mai eficientă a bazei de date privind: bilanțurile contabile anuale ale contribuabililor depuse pentru din perioada 2007-2009; informații punctuale cuprinse în sesizările altor instituții despre unii contribuabili; contribuabilii care au depășit plafonul de TVA și nu s-au înregistrat ca a celor din Declarația 300.

La DGFP Botoșani s-a constatat nerespectarea ordinii de stingere a datoriilor, prevăzută de prevederile legale în vigoare, ca urmare a unor erori de completare a câmpurilor de tip dată, respectiv data confirmării somațiilor și data confirmării primirii deciziilor de instituire accesorii, repere importante ale aplicației informatice în stabilirea termenelor de plată și implicit a ordinii de vechime a sumelor ce trebuie stinse.

La DGFP Maramureș s-a constatat nerespectarea ordinii de stingere a obligațiilor debitorilor aflați în reorganizare judiciară datorată faptului că la nivelul unităților fiscale teritoriale nu s-au respectat procedurile legale referitoare la circuitul documentelor și operarea în Sistemul informatic de administrare a creanțelor fiscale. Sistemul IT continuă calcularea de accesorii pentru sume datorate de societăți pentru care s-a dispus dizolvarea, conform Legii nr.31/1990 regularizarea făcându-se trimestrial, pe baza unui fișier de tip dmp, iar eliminarea acestora din total se face manual, crescând expunerea la apariția de erori.

La DGFP Ialomița aplicația informatică nu generează rapoarte din care să se poată analiza periodic modalitatea de valorificare a sechestrelor, precum și rapoarte din care să se poată analiza, analitic situația popririilor la terți și situația popririilor bancare.

Aplicația informatică SIACF, aferentă subsistemului creanțelor aflate în executare silită (SCES), nu este operațională, nefiind posibilă editarea situațiilor aferente încasărilor rezultate ca urmare a aplicării procedurii de executare silită în funcție de măsurile instituite, evidențierea și centralizarea încasărilor rezultate în urma instituirii popririi asupra veniturilor datorate de către terți sau ca urmare a valorificării bunurilor mobile și imobile sechestrate, etc., precum și gestionarea creanțelor fiscale datorate de către societățile aflate sub incidența unor legi speciale, etc.

- Disfuncționalități ale aplicațiilor informatice („PHOENIX”, „FISCNET”), privind urmărirea și gestionarea activității de inspecție fiscală, actualizarea și dezvoltarea bazei de date unice cu rezultatele inspecției fiscale atât la persoane juridice, cât și la persoane fizice;
- Disfuncționalități ale aplicațiilor informatice utilizate pentru evidența analitică pe plătitori și evidența contabilă a veniturilor bugetului de stat, se permite ca anumite corecții la nivelul evidenței contabile să se efectueze cu note contabile manuale, respectiv, lipsa unei baze de date unice care să fie interogată conform procedurilor de lucru și de utilizatorii de la evidența pe plătitori și de cei de la contabilitatea creanțelor bugetare, prin rapoarte dedicate, generate prin aplicația informatică, definite conform normelor metodologice specifice fiecărei structuri.
- Procesarea eronată, la nivelul unității, a datelor din cadrul declarațiilor fiscale precum și celor referitoare la "Monitorizarea contribuabililor și a dosarelor fiscale aflate în procedura de transfer" (cu referire la data documentului, data scadenței obligațiilor fiscale, termenul de plată al acestora, etc.), fapt ce creează premisele raportării eronate a datelor privind modul de gestionare a dosarelor fiscale și/sau, riscul sustragerii de la plata obligațiilor fiscale a contribuabililor sau neplata acestora la termen și implicit, la neluarea măsurilor legale, de urmărire, în vederea încasării creanțelor în termenul legal de prescriere.
- Inexistența unei aplicații la nivel central privind transferul dosarelor la schimbarea domiciliului fiscal;
- Instituția nu dispune de un subsistem unic de administrare a taxei pe valoarea adăugată, evidența realizându-se asupra tuturor creanțelor fiscale, cuvenite bugetului consolidat al statului (TVA, impozit pe profit, impozit pe salarii, contribuții: C.A.S, C.A.S.S etc.), ș.a.; (aceste deficiențe sunt prezentate detaliat în acul de control încheiat La DGFP Iași)

Aplicațiile informatice nu permit în totalitate administrarea eficientă a impozitelor și taxelor, respectiv nu este asigurată gestionarea informatizată a executării silite în vederea standardizării activității compartimentelor cu atribuții de executare silită. S-au identificat disfuncționalități ale aplicațiilor informatice „PHOENIX”, FISCNET, privind urmărirea și gestionarea activității de inspecție fiscală, actualizarea și dezvoltarea bazei de date unice cu rezultatele inspecției fiscale atât la persoane juridice, cât și la persoane fizice, precum și ale aplicațiilor informatice: ”SACF”; ”SAIVEN”, ”RCNG” și ”COD FISCAL”.

CAPITOLUL IV. RECOMANDĂRILE AUDITULUI

În vederea eliminării sau reducerii vulnerabilităților identificate de echipa de audit, Agenția Națională de Administrare Fiscală va ține cont de următoarele RECOMANDĂRI:

1. Creearea cadrului procedural necesar pentru exercitarea unui control managerial intern eficient, pentru detectarea disfuncționalităților în activitatea de colectare a creanțelor fiscale, pentru luarea tuturor măsurilor necesare de corectarea a acestora și pentru sancționarea după caz a personalului de execuție responsabil.

2. Implementarea unor norme și proceduri operaționale în care să fie în mod clar definite atribuțiile și responsabilitățile tuturor persoanelor implicate în activitatea de executare silită, atât la nivel de execuție (executor fiscal) cât și nivel de conducere (șefi de serviciu, directori) și prin care să fie strict reglementată activitatea cu privire la:.

- ☛ emiterea somațiilor;
- ☛ instituirea popririlor bancare;
- ☛ instituirea sechestrelor;
- ☛ valorificarea sechestrelor;
- ☛ ridicarea/înlocuirea sechestrelor;
- ☛ instituirea garanțiilor;
- ☛ valorificarea garanțiilor;
- ☛ înscrierea la masa credală;
- ☛ atragerea, după caz, a răspunderii administratorilor contribabililor
- ☛ introducerea debitelor restante în categoria *nerecuperabile*; etc.

3. Implementarea unor norme și proceduri operaționale în care să fie în mod clar definite atribuțiile și responsabilitățile tuturor persoanelor implicate în încheierea și urmărirea obligațiilor asumate în cazul eșalonărilor la plata obligațiilor bugetare.

4. Evaluarea permanentă și raportarea periodică către managementul superior de către serviciile de executare silită a listei agenților economici care înregistrează arierate și luarea tuturor măsurilor legale necesare pentru evitarea cesionării părților sociale către persoane imposibil de identificat ulterior. Efectuarea tuturor demersurilor necesare pentru atragerea răspunderii penale și patrimoniale a proprietarilor reali/beneficiarilor reali ai sumelor sustrate de la plata obligațiilor fiscale.

5. Stabilirea prin proceduri interne a unor situații limitative și condiții obiective cu privire la oportunitatea aplicării de la caz la caz doar a anumitor proceduri de executare silită și nu a tuturor procedurilor prevăzute de lege sau, din contră, de neaplicare a niciunei proceduri de executare silită.

Introducerea obligativității motivării tuturor acțiunilor/inacțiunilor executorului fiscal printr-un *referat* aprobat de organul ierarhic superior.

6. Realizarea unor norme și proceduri prin care să se stabilească termenele, persoanele implicate și responsabilitățile cu privire la înscrierea organelor de administrare fiscală la masa credală.

7. Revizuirea normelor și procedurilor interne aplicabile activității de instituire a sechestrelor asiguratorii în sensul stabilirii unor termene și responsabilități clare în sarcina personalului de execuție și conducere.

8. Elaborarea unei metodologii și proceduri în ceea ce privește vânzarea la licitație a bunurilor imobile cu plata în rate supuse executării silite.

9. Realizarea unei aplicații informatice care să faciliteze crearea și utilizarea bazei de date menționată în OPANAF nr. 1308/2009 pentru posibilitatea aplicării eficiente a procedurii terțului poprit.

10. Instituirea unor norme și proceduri interne care să definească foarte clar termenele, condițiile și persoanele responsabile pentru realizarea formalităților necesare atragerii, după caz, a răspunderii solidare a reprezentanților legali ai contribuabililor pentru care s-a declarat falimentul.

11. Crearea unui cadru procedural care să permită urmărirea de către conducerea ANAF a modului de aplicare a prevederilor legale cu privire la impunerea din oficiu și luarea măsurilor ce se impun în vederea stabilirii din oficiu a creanțelor fiscale pentru toate situațiile prevăzute în cadrul normativ în vigoare.

12. Realizarea unor verificări încrucișate în bazele de date ale ANAF în vederea identificării contribuabililor care realizează venituri într-un an calendaristic mai mari de 35.000 euro și nu au solicitat înscrierea ca plătitori de TVA sau care au declarat venituri mai mici decât cele realizate (analiza între declarația 200 și declarația informativă 394).

13. Efectuarea unei analize și elaborarea unei metodologii unitare pentru instituirea și comunicarea obligatorie periodică (lunar) a accesoriilor datorate.

14. Efectuarea unei analize în vederea eficientizării activității serviciilor de rambursare a TVA, în sensul asigurării unei interoperabilități ridicate cu serviciile de inspecție fiscală, fapt ce ar conduce la diminuarea duratei de soluționare a deconturilor cu sume negative.

Efectuarea unei analize de către ANAF și identificarea cauzelor pentru care structurile subordonate nu reușesc să soluționeze în termenul legal solicitările de rambursare a TVA, situație în care este incidentă plata unor majorări către contribuabili.

15. Modificarea și completarea legislației fiscale în scopul *reintroducerii ca instrument de lucru a declarațiilor anuale de venit*, care ar trebui depuse de către toți contribuabilii (fără a afecta în vreun fel politica fiscală a Guvernului reprezentată de aplicarea cotei unice de impozitare).

Astfel de proceduri de lucru care privesc utilizarea datelor și informațiilor cuprinse în declarațiile anuale de venit global vor permite efectuarea unor analize rapide și declanșarea unor verificări operative și eficiente în combaterea și limitarea fenomenului de evaziune fiscală prin implementarea unor metode moderne de control. Instrumente de lucru similare au dat rezultate eficiente în alte state europene, iar o atare utilizare de către structurile cu atribuții de control din România considerăm că va avea ca principale efecte:

- ☛ colectarea tuturor informațiilor privind veniturile (respectiv impozitele) fiecărui contribuabil la domiciliul său fiscal;
- ☛ eliminarea metodelor empirice de control;
- ☛ reducerea costurilor de administrare și control;
- ☛ creșterea gradului de conformare a contribuabililor;
- ☛ reducerea contestațiilor din partea contribuabililor în cazul declanșării și valorificării rezultatelor controalelor pe linia veniturilor personale și impozitelor declarate;
- ☛ responsabilizarea contribuabililor persoane fizice și juridice prin asumarea răspunderii la semnarea declarațiilor anuale.

Totodată, o astfel de abordare din partea organelor fiscale române a problematicei impozitării și controlului veniturilor personale, comparabilă cu alte sisteme europene, ar asigura condiții superioare de eficiență precum și un nivel superior al încasărilor bugetare.

16. Elaborarea unor norme și proceduri prin care să fie stabilite condițiile și responsabilitățile personalului de *inspecție fiscală* în situația în care se impune luarea de măsuri asigurătorii. Impunerea obligativității completării unui referat prin care să se justifice, după caz, atât aplicarea măsurilor asigurătorii, cât și neînstituirea acestor măsuri.

17. Elaborarea în cazul *Inspecției fiscale* a unor norme și proceduri interne referitoare la:

- ☛ Criteriile de selecție utilizate în vederea includerii contribuabililor în programul de control;
- ☛ definirea criteriilor de selecție utilizate pentru stabilirea eșantionului verificat în inspecția fiscală, pentru fiecare impozit și perioadă controlate.
- ☛ condițiile care determină obligativitatea solicitării și controlului dosarului prețurilor de transfer
- ☛ obținerea asigurării rezonabile că în acțiunile de inspecție fiscală derulate s-au avut în vedere toate stările de fapt și raporturile juridice relevante pentru impunere, respectiv că s-a efectuat investigarea fiscală a tuturor actelor și faptelor rezultând din activitatea contribuabilului supus inspecției sau a altor persoane cu care contribuabilul a intrat în relații comerciale.

18. Formularea de propuneri de îmbunătățire a cadrului legislativ pentru sancționarea drastică (inclusiv penală) a contribuabililor care utilizează documente de achiziție fictivă în scopul denaturării situației fiscale și diminuării impozitului datorat.

19. Dezvoltarea procedurilor de analiză de risc pentru identificarea contribuabililor ce se sustrag de la plata obligațiilor fiscale prin neînregistrarea sau nedeclararea tuturor

activităților desfășurate, în scopul creșterii nivelului veniturilor colectate de ANAF prin lărgirea bazei de impozitare.

20. Implementarea unei aplicații informatice la nivelul **Autorității Naționale a Vămilelor** care să asigure evidențierea și administrarea eficientă a creanțelor bugetare aflate în executare silită, în toate etapele pe care le implică aceasta, de la formare și până la stingerea debitelor;

Asigurarea condițiilor pentru realizarea unei interoperabilități reale, atât interne (în cadrul ANAF) cât și externe, cu alte instituții, a bazelor de date și aplicațiilor informatice utilizate de ANV.

Efectuarea de către conducerea ANV a unor analize periodice cu privire la aplicare consemneleor de tip D.

Elaborarea unor norme și proceduri interne prin care să fie stabilite termene și responsabilități pentru personalul cu funcții de execuție și conducere cu privire la actualizarea obligațiilor restante și calculul de obligații fiscale accesorii realizat de ANV.

21. Elaborarea unor norme și proceduri prin care să fie stabilite condițiile și responsabilitățile personalului **Gărzii Financiare** în situația în care se impune luarea de măsuri asiguratorii. Obligatorietatea completării unui referat prin care să se justifice, după caz, atât aplicarea măsurilor asiguratorii, cât și neînstituirea acestor măsuri.

22. Elaborarea unor norme și proceduri interne prin care să fie strict reglementată activitatea Gărzii Financiare cu privire la:

- ☛ existența și modul de utilizare a criteriilor de selecție a contribuabililor ce urmează a fi verificați;
- ☛ respectarea unor metodologii de control în cadrul acțiunilor de control inopinat;
- ☛ întocmirea unor acte de control sau raportări interne în care să se menționeze obiectivele minime verificate și concluziile comisarilor pentru fiecare obiectiv de control;
- ☛ monitorizarea și controlul achizițiilor intracomunitare înregistrate în aplicația informatică Trafic Control.
- ☛ transmiterea către organele de executare silită a titlurilor executorii provenite din aplicarea de sancțiuni contravenționale cu amendă;
- ☛ procedura de valorificare a bunurilor perisabile confiscate.

23. Realizarea de către ANAF a *interoperabilității tuturor sistemelor informatice* de la nivelul instituției, inclusiv de la nivelul structurilor subordonate și/sau coordonate (Direcții Generale ale Finanțelor Publice județene și Direcția Generală de Administrare a Marilor Contribuabili, direcții generale din cadrul ANAF, Activitatea de Inspectie Fiscala, Direcția Generală de Informații Fiscale, Garda Financiară, Autoritatea Națională a Vămilelor etc.), prin crearea unei platforme comune, astfel încât transferul de date între subsistemele din cadrul sistemului de administrare a creanțelor fiscale (inclusiv legătura cu celelalte aplicații informatice) să se facă rapid, automat și permanent.

De asemenea, se impune efectuarea unei analize de către ANAF pentru identificarea datelor și informațiilor disponibile referitoare la contribuabili, și pentru identificarea entităților care gestionează astfel de baze de date pentru încheierea de protocoale care să permită accesul în timp real la aceste baze de date.

24. Evaluarea aplicațiilor informatice existente la nivelul tuturor activităților derulate de ANAF și dispunerea măsurilor pentru informatizarea unui procent cât mai ridicat al acestor activități.

25. Solicitarea sprijinului Parlamentului pentru instituirea prin lege a schimbului de informații cu diverse instituții, astfel încât ANAF să aibă acces și să poată valorifica în permanență informații actualizate.

26. Analiza sistematică de către managementul structurilor teritoriale ale ANAF a riscurilor legate de desfășurarea activităților (cel puțin o dată pe an), precum și elaborarea unor planuri corespunzătoare în direcția limitării posibilelor consecințe ale riscurilor, în vederea implementării Standardului 11 – Managementul riscului – prevăzut la Anexa nr. 1 la OMFP 946/2005.

27. Efectuarea unor analize interne, la nivelul structurilor teritoriale ale ANAF în vederea elaborării și aprobării unor *programe de dezvoltare a sistemului de control intern/managerial*, care să cuprindă obiectivele, acțiunile, responsabilitățile, termenele și alte măsuri necesare, inclusiv cele referitoare la perfecționarea profesională, atât a persoanelor cu funcții de conducere, cât și a celor cu funcții de execuție.

28. Revizuirea și fundamentarea unui sistem de indicatori de performanță ai activităților specifice derulate de ANAF prin care să se stabilească clar țintele de performanță și asigurarea unei comparabilități între diferite perioade.

Lista figurilor

Figura nr. 1 - Cadrul instituțional privind administrarea fiscală din România	5
Figura nr. 2 - Evoluția veniturilor Bugetului General Consolidat (% PIB)	18
Figura nr. 3 - Evoluția veniturilor colectate de ANAF la Bugetului General Consolidat (valoare nominală)	19
Figura nr. 4 - Situația privind arieratele înregistrate de ANAF la 31 decembrie 2007 - 2010 (mil. lei)	23
Figura nr. 5 - Evoluția costului de colectare a veniturilor bugetare	41
Figura nr. 6 - Evoluția veniturilor colectate de ANAF la Bugetul General Consolidat	46
Figura nr. 7 - Evoluția veniturilor Bugetului General Consolidat (% PIB)	46
Figura nr. 8 - Ponderea încasărilor ANAF în totalul veniturilor Bugetului General Consolidat	47
Figura nr. 9 - Evoluția veniturilor colectate de ANAF la Bugetul de stat	48
Figura nr. 10 - Evoluția veniturilor colectate de ANAF la Bugetul asigurărilor sociale de stat	49
Figura nr. 11 - Situația comparativă a veniturilor colectate de ANAF la Bugetul asigurărilor sociale de stat și a cotelor de contribuții din perioada 2004-2010	50
Figura nr. 12 - Evoluția veniturilor colectate de ANAF la Fondul național unic de asigurări sociale de sănătate	51
Figura nr. 13 - Situația comparativă a veniturilor colectate de ANAF la Fondul național de asigurări sociale de sănătate și a cotelor de contribuții din perioada 2004-2010	51
Figura nr. 14 - Evoluția veniturilor colectate de ANAF la Bugetul asigurărilor pentru șomaj	52
Figura nr. 15 - Situația comparativă a veniturilor colectate de ANAF la Bugetul asigurărilor pentru șomaj și a cotelor de contribuții din perioada 2004-2010	52
Figura nr. 16 - Situația comparativă privind veniturile colectate de ANAF și veniturile planificate în Strategia pe termen mediu a ANAF 2007-2011	54
Figura nr. 17 - Indicatori privind estimarea și realizarea veniturilor colectate de ANAF la Bugetul de stat	55
Figura nr. 18 - Indicatori privind estimarea și realizarea veniturilor colectate de ANAF la Bugetul asigurărilor sociale de stat	57
Figura nr. 19 - Indicatori privind estimarea și realizarea veniturilor colectate de ANAF la Bugetul asigurărilor pentru șomaj	57
Figura nr. 20 - Indicatori privind estimarea și realizarea veniturilor colectate de ANAF la Fondul național unic de asigurări de sănătate	59
Figura nr. 21 - Evoluția veniturilor bugetare nete (DGFP și DGAMC)	60
Figura nr. 22 - Evoluția cheltuielilor totale ale ANAF (DGFP și DGAMC)	61
Figura nr. 23 - Evoluția cheltuielilor de personal (DGFP și DGAMC)	61
Figura nr. 24 - Ponderea veniturilor bugetare nete realizate de DGAMC, DGFPMB în totalul veniturilor ANAF (DGFP județene) în anul 2009	63
Figura nr. 25 - Situația comparativă privind veniturile bugetare nete și cheltuielile totale ale DGAMC/DGFPMB și DGFP teritoriale în anul 2009	63
Figura nr. 26 - Ponderea veniturilor bugetare nete realizate de DGAMC, DGFPMB în totalul veniturilor ANAF (DGFP județene) în anul 2010	64
Figura nr. 27 - Situația comparativă privind veniturile bugetare nete și cheltuielile totale ale DGAMC/DGFPMB și DGFP teritoriale în anul 2010	64
Figura nr. 28 - Evoluția costului de colectare a veniturilor bugetare	65
Figura nr. 29 - Evoluția costului de colectare a veniturilor bugetare raportat la cheltuielile cu personalul	66
Figura nr. 30 - Evoluția indicatorului venituri bugetare colectate/număr de personal	67
Figura nr. 31 - Evoluția indicatorului venituri bugetare colectate/număr de contribuabili	67

Figura nr. 32 – Evoluția numărului de contribuabili înregistrați fiscali administrați de ANAF	81
Figura nr. 33 – Încasări prin aplicarea măsurilor de executare silită în perioada 2007-2010	85
Figura nr. 34 – Evoluția încasărilor urmare comunicării somațiilor de plată	87
Figura nr. 35 – Evoluția încasărilor urmare instituirii popririlor asupra conturilor bancare	87
Figura nr. 36 – Evoluția încasărilor urmare instituirii de popriri pe venituri (la terț).....	88
Figura nr. 37 – Evoluția încasărilor urmare valorificării sechestrelor instituite asupra bunurilor mobile/imobile.....	88
Figura nr. 38 – Evoluția ponderii creanțelor recuperate din total creanțe restante pentru care s-a dispus atragerea răspunderii solidare	94
Figura nr. 39 – Evoluția numărului contribuabililor față de care s-a dispus atragerea răspunderii solidare.....	94
Figura nr. 40 – Evoluția creanțelor restante pentru care s-a declarat insolvența	95
Figura nr. 41 – Evoluția creanțelor recuperate din totalul creanțelor pentru care s-a dispus insolvența contribuabililor.....	96
Figura nr. 42 – Evoluția arieratelor nerecuperabile la data de 31 decembrie 2007-2010.....	96
Figura nr. 43 – Evoluția soldului arieratelor recuperabile la 31 decembrie 2007-2010	99
Figura nr. 44 - – Evoluția soldului arieratelor recuperabile la 31 decembrie 2007-2010 aferente anului de raportare / cu vechime mai mare de 1 an.	99
Figura nr. 45 – Rata de încasare a obligațiilor stabilite suplimentar de activitatea de inspecție fiscală – anul 2010.....	112
Figura nr. 46 – Rata de încasare a obligațiilor fiscale stabilite suplimentar – anul 2010	113