

EXPUNERE DE MOTIVE

Secțiunea 1

Titlul prezentului act normativ

Lege pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului privind unele măsuri pentru îmbunătățirea și reorganizarea activității Agenției de Naționale de Administrare Fiscală, precum și pentru modificarea și completarea unor acte normative

Secțiunea a 2-a

Motivul emiterii actului normativ

1. Descrierea
situației actuale:

Agencia Națională de Administrare Fiscală (ANAF) a fost creată în anul 2003, în baza Ordonanței Guvernului nr.86/2003 privind reglementarea unor măsuri în materie financiar-fiscală, ca urmare a recomandărilor Fondului Monetar Internațional (FMI), prin reunirea structurilor din cadrul Ministerului Finanțelor Publice (MFP), cu competențe în administrarea veniturilor bugetare, în cadrul aceleiași entități publice.

În prezent, ANAF este organizată și funcționează ca organ de specialitate al administrației publice centrale, instituție publică cu personalitate juridică, în subordinea Ministerului Finanțelor Publice, potrivit Hotărârii Guvernului nr. 109/2009, cu modificările și completările ulterioare. Începând din anul 2005, în subordinea ANAF funcționează Autoritatea Națională a Vămile și Garda Financiară.

Deși în anul 2005 cele două instituții sus menționate au fost integrate în ANAF, ele și-au păstrat propriile structuri teritoriale, precum și propriile servicii suport.

ANAF trebuie încă să facă față unor provocări importante pentru modernizarea activității sale. Au fost identificate următoarele puncte slabe ale agenției, pe linia cărora urmează a se acționa în scopul eliminării disfuncționalităților, întăririi aparatului fiscal și utilizării resurselor de care dispune la capacitate maximă și în condiții de eficiență:

✓ **nivelul redus al conformării voluntare** și de aici, nevoia acută resimțită de acțiune atât pentru combaterea evaziunii fiscale, a oricărui mijloc de evitare a declarării și a plății, cât și pentru îmbunătățirea serviciilor oferite contribuabililor și diminuarea costurilor conformării; Administrația fiscală trebuie să desfășoare întreaga gamă de sarcini de

administrare fiscală, incluzând serviciile pentru contribuabili, inspecții și investigații aprofundate – prin aceasta dându-i-se posibilitatea să planifice, să coordoneze și să evalueze de o manieră eficientă toate activitățile care pot influența conformarea contribuabililor.

✓ **structura organizatorică actuală**, în special cea a aparatului teritorial, care presupune costuri ridicate de administrare, a dus la crearea unui număr mare de organe fiscale, toate județele fiind tratate similar, neținându-se cont de dimensiunea sau importanța fiecăruia sub aspectul ponderii economice, a numărului de contribuabili, etc. .

Rețeaua de birouri regionale și locale trebuie să fie de o dimensiune corespunzătoare numărului și caracteristicilor populației de contribuabili și gestionabilă din punctul de vedere al posibilităților de planificare și monitorizare a activității, totul în scopul a putea satisface considerentele legate de masa critică și eficiență, permițând în același timp niveluri de acces rezonabile pentru contribuabili.

În România, împărțirea teritorială administrativă cuprinde 42 de județe (inclusiv municipiul București), la nivelul fiecăruia fiind organizată câte o direcție generală a finanțelor publice teritoriale. Acestea sunt conduse de câte un director executiv care reprezintă Ministerul Finanțelor Publice, respectiv ANAF, și are responsabilități care includ toate activitățile M.F.P./ANAF într-un județ. În subordinea acestuia se află 215 administrații ale finanțelor publice municipale/de sector, orașenești și comunale. Toate structurile includ funcții de directori executivi adjuncți, șefi de administrații, șefi de administrații adjuncți etc. Singura structură organizată pe 4 paliere este ANV, care are o organizare de tip sediu central, nivel regional, nivel județean, birouri vamale.

La nivel național, aproximativ 49% din resursele umane ale ANAF se află în birourile județene, iar 43% în birourile operaționale. Activitatea desfășurată la nivelul structurii județene este un amestec de activități funcționale (asistență, monitorizare, coordonare, funcții suport, etc.) și activități operaționale (ex: inspecție fiscală).

Acest tip de organizare tinde să crească numărul de structuri și de funcții de conducere.

✓ **distributia ineficientă a personalului** între diferitele activități ale administrației fiscale, precum și între diferite unități de la nivel teritorial, nerespectându-se, de la un județ la altul, aceeași proporție între numărul de personal alocat și numărul de contribuabili administrați sau veniturile realizate;

Trebuie subliniat faptul că eficiența aparatului fiscal este grevată și de numărul și ponderea mare pe care o ocupă activitățile nefiscale sau cele care nu sunt subordonate scopului colectării veniturilor bugetare. În plus, numărul de personal alocat diferitelor structuri de nivel teritorial nu este

	proporțional cu anumiți indicatori precum numărul de contribuabili administrați sau veniturile realizate. Din această cauză, Municipiul București și o serie de județe cu un potențial economic ridicat și un mare număr de contribuabili au structuri de administrare fiscală relativ reduse, în timp ce județe mai mici și cu mai puțini contribuabili au un număr de personal relativ mai însemnat. Numărul angajaților în funcțiile suport de la nivelul întregului aparat al DGFP-urilor este de 4.372. La nivelul ANV, funcțiile suport sunt asigurate de un număr de 772 angajați, iar la nivelul GF, de un număr de 150 angajați. Numărul de personal este insuficient pentru a susține anumite domenii de activitate (inspecție, juridic, IT, etc.). Subliniem anumite cazuri locale de lipsa de personal pe sectoare specifice, exemplu: în domeniul tehnologia informației, fata de numărul de aplicații gestionat (peste 200) și importanța strategică a sistemului, numărul de personal este mult subdimensionat, generând vulnerabilități pe termen lung. Toate acestea implică necesitatea restructurării administrației fiscale care a și fost asumată prin angajamente cu organisme financiare internaționale, astfel încât creșterea eficienței colectării și eficacității în combaterea fenomenelor de fraudă și evaziune fiscală, să fie scopul prioritar pentru perioada imediat următoare. Astfel, crearea nivelului regional și reducerea în continuare a numărului de unități operative din teritoriu a fost agreată cu Fondul Monetar Internațional prin Scrisoarea suplimentară de intenție din 8 iunie 2012.
2. Schimbări preconizate:	Restructurarea ANAF a fost anunțată prin Memorandumul cu tema „Programul multianual de modernizare a administrației fiscale” aprobat de Guvern în 18 aprilie 2012 și constituie o condiție pentru implementarea „Proiectului de modernizare a administrației fiscale”, proiect pentru care s-a semnat un acord de împrumut cu Banca Mondială în valoare de 70 de milioane de euro în data de 8 mai 2013. Prin prezenta ordonanță de urgență se reglementează: crearea nivelului regional în scopul reducerii numărului de raportări către centrala ANAF, îmbunătățirii planificării și controlului, reducerii costului colectării și creării de unități mai echilibrate din perspectiva ponderii economice și a ponderii în colectarea veniturilor. Competența teritorială a viitoarelor direcții generale regionale ale finanțelor publice respectă zonele de dezvoltare așa cum vor fi acestea stabilite prin hotărâre de Guvern;

Abordarea structurii regionale are ca principal obiectiv îmbunătățirea performanței operaționale a ANAF, incluzând ANV și GF, și diminuarea costului colectării, în condițiile în care de la nivel central la nivel teritorial se va opera cu un număr de 8 structuri în locul celor 42 existente în prezent. Funcțiile suport, precum și calitatea de ordonator terțiar de credite vor fi retrase structurilor județene, fiind transferate nivelului regional (prin comasarea parțială a funcțiilor suport și preluarea execuției bugetare, a inventarelor, a arhivelor etc.). Nivelul regional va avea inclusiv un rol de planificare, coordonare și control în raport cu unitățile subordonate din raza sa teritorială. Totodată, numărul funcțiilor de conducere se va reduce considerabil.

Un aspect de menționat este și faptul că regionalizarea păstrează structura de organizare pe 3 paliere (sediu central/nivel regional/nivel local în loc de sediul central/nivel județean/nivel local), permițând însă un management mai bun, dar și economii importante în procesul de administrare fiscală.

2. crearea structurii antifraudă prin *reorganizarea controlului operativ* în cadrul aparatului propriu al ANAF. Direcția generală antifraudă va fi o structură națională puternică, având 8 servicii regionale aflate în directă coordonare a aparatului central.

Din activitatea institutiei în ultimii ani, a reieșit necesitatea pregnantă a consolidării cadrului legal privind lupta împotriva evaziunii, prin crearea unui mecanism unic de control care să înlăture paralelismele și să elimine astfel evaluarea fiscală diferită sau chiar contrară a aceleiași operațiuni economice, în concordanță cu angajamentul asumat de România în raport cu Fondul Monetar Internațional. Structura nou înființată va efectua activități de control cu privire la respectarea actelor normative din domeniul fiscal în scopul prevenirii, descoperirii și combaterii oricăror acte și fapte interzise de lege și va participa, în colaborare cu organele de specialitate ale altor ministere și instituții specializate, la acțiuni de depistare și combatere a activităților care generează fenomene de evaziune și fraudă fiscală. Va reuni atribuții, pe linia combaterii evaziunii și fraudei fiscale, atât de la nivelul ANAF, cât și de la nivelul ANV și GF.

Având în vedere necesitatea recuperării cu celeritate a prejudiciilor aduse bugetului de stat prin activitatea infracțională din zona evaziunii fiscale, precum și necesitatea specializării unui personal dedicat combaterii acestui fenomen, structura antifraudă va prelua și atribuții de cercetare penală. Aceasta măsură este justificată de necesitatea coordonării de la un singur punct a întregii activități, pentru concentrarea informațiilor și utilizarea eficientă a acestora, prin reducerea barierelor administrative, și

	implicit, obținerea unor rezultate imediate. Se au în vedere exemplele la nivelul țărilor europene dezvoltate, în care un astfel de structura care combina cercetarea penală cu administrarea/cercetarea fiscală obține rezultate notabile în combaterea fenomenului de evaziune fiscală. 3. asigurarea autonomiei Direcției Generale a Vămilelor, în cadrul ANAF, în exercitarea funcțiilor specifice vămii: securizarea frontierei externe a Uniunii Europene, efectuarea operațiunilor de vămuire, combaterea traficului de droguri și a traficului de mărfuri contrafăcute, etc.; 4. implementarea unei noi strategii de resurse umane și simplificarea procesului decizional. Acest deziderat se va realiza, pe de o parte, prin realocarea personalului spre domeniile deficitare (antifraudă, inspecție fiscală, IT, juridic) sau spre organele fiscale cu cel mai mare grad de încărcare și, pe de altă parte, prin eliberarea din funcție a celor care nu corespund din punct de vedere profesional și al integrității. De asemenea, prin reducerea cu până la 30% a funcțiilor de conducere se va accelera procesul decizional și se vor realiza economii în vederea încadrării în fondurile bugetare alocate pentru cheltuielile de personal. În ceea ce privește politica de resurse umane, așa cum au constatat și experții internaționali, numărul total al personalului ANAF raportat la numărul de contribuabili administrați se încadrează în media administrațiilor fiscale din alte state europene. Totuși, s-a constatat <i>necesitatea redistribuirii personalului</i> atât între structurile județene (care au un număr prea mare sau prea mic de personal în funcție de numărul de contribuabili administrați) cât și între funcțiile administrației (migrarea personalului dinspre procesele masive cu valoare adăugată redusă către funcțiile mai complexe precum inspecția fiscală, asistența contribuabililor și tehnologia informației unde a fost identificat un deficit real de personal). În contextul actual marcat de diminuarea veniturilor salariaților, înghețarea angajărilor și lipsa unui buget alocat formării profesionale continue, satisfacerea nevoilor de redistribuire va fi foarte dificilă, dar realizabilă în condițiile în care trebuie favorizată o anumită consolidare a forței de muncă. O politică de resurse umane proactivă, orientată spre reținerea în sistem a personalului bine calificat și spre recalificarea personalului în funcție de evoluția proceselor de activitate, este ceea ce ANAF va urmări în mod prioritar.
3. Alte informații:	

Secțiunea a 3-a Impactul socio-economic al prezentului act normativ	
1. Impactul macroeconomic	Creșterea eficienței colectării și eficacității în combaterea fenomenelor de fraudă și evaziune fiscală
1 ¹ . Impactul asupra mediului concurențial și domeniului ajutoarelor de stat	Nu este cazul
2. Impactul asupra mediului de afaceri	Nu este cazul
3. Impactul social	Nu este cazul
4. Impactul asupra mediului	Nu este cazul
5. Alte informații	Procesul de reorganizare se va înscrie în numărul de posturi ocupat existent la momentul inițierii hotărârii de organizare și funcționare a agenției.

Secțiunea a 4-a Impactul financiar asupra bugetului general consolidat, atât pe termen scurt, pentru anul curent, cât și pe termen lung (pe 5 ani)						
- mii lei -						
Indicatori	Anul curent	Următorii 4 ani				Media pe 5 ani
1	2013	2014	2015	2016	2017	
1. Modificări ale veniturilor bugetare, plus/minus						
2. Modificări ale cheltuielilor bugetare, plus/minus						
3. Impact financiar, plus/minus						
4. Propuneri pentru acoperirea creșterii cheltuielilor bugetare						
5. Propuneri pentru a compensa reducerea veniturilor bugetare						
6. Calcule detaliate privind fundamentarea modificărilor veniturilor și/sau cheltuielilor bugetare						
7. Alte informații	Nu este cazul					

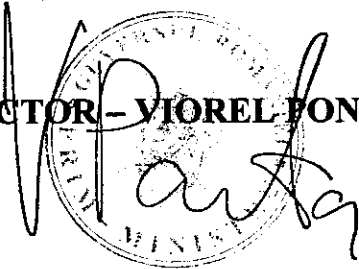
Secțiunea a 5-a Efectele prezentului act normativ asupra legislației în vigoare	
1. Măsuri normative necesare pentru aplicarea prevederilor proiectului de act normativ: a) acte normative în vigoare ce vor fi modificate sau abrogate, ca urmare a intrării în vigoare a proiectului de act normativ; b) acte normative ce urmează a fi elaborate în vederea implementării noilor dispoziții.	a) Actul normativ elaborat implica modificarea următoarelor acte normative: - Ordonanța Guvernului nr. 86/2003 privind reglementarea unor măsuri în materie financiar-fiscală, cu modificările și completările ulterioare; - Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 91/2003 privind organizarea Gărzii Financiare, aprobată cu modificări prin Legea nr. 132/2004, cu modificările și completările ulterioare; - Legea nr. 86/2006 privind Codul vamal al României, cu modificările și completările ulterioare; - Hotărârea Guvernului nr. 109/2009 privind organizarea și funcționarea ANAF, cu modificările și completările ulterioare; - Hotărârea Guvernului nr. 110/2009 privind organizarea și funcționarea ANV, cu modificările și completările ulterioare; - Hotărârea Guvernului nr. 1324/2009 privind organizarea și funcționarea GF, cu modificările și completările ulterioare. b) Urmează a fi elaborate hotărâri ale Guvernului privind organizarea și funcționarea ANAF.
2. Conformitatea proiectului de act normativ cu legislația comunitară în cazul proiectelor care transpun prevederi comunitare	Nu este cazul
3. Măsuri normative necesare aplicării directe a actelor normative comunitare	Nu este cazul
4. Hotărâri ale Curții de Justiție a Uniunii Europene	Nu este cazul
5. Alte acte normative și/sau documente internaționale din care decurg angajamente	Scrisoarea suplimentară de intenție, transmisă FMI în data de 8 iunie 2012 Memorandumul cu tema " <i>Programul multianual de modernizare a administrației fiscale</i> ", aprobat de primul ministru în luna aprilie 2012
6. Alte informații	Actul normativ nu are impact asupra drepturilor și libertăților fundamentale ale omului.

Secțiunea a 6-a
Consultările efectuate în vederea elaborării prezentului act normativ

1. Informații privind procesul de consultare cu organizații neguvernamentale, institute de cercetare și alte organisme implicate.	Nu este cazul
2. Fundamentarea alegerii organizațiilor cu care a avut loc consultarea, precum și a modului în care activitatea acestor organizații este legată de obiectul prezentului act normativ	Nu este cazul
3. Consultările organizate cu autoritățile administrației publice locale, în situația în care proiectul de act normativ are ca obiect activități ale acestor autorități, în condițiile Hotărârii Guvernului nr. 521/2005 privind procedura de consultare a structurilor asociative ale autorităților administrației publice locale la elaborarea proiectelor de acte normative	
4. Consultările desfășurate în cadrul consiliilor interministeriale, în conformitate cu prevederile Hotărârii Guvernului nr. 750/2005 privind constituirea consiliilor interministeriale permanente	Nu este cazul
5. Informații privind avizarea de către: a) Consiliul Legislativ b) Consiliul Suprem de Apărare a Țării c) Consiliul Economic și Social d) Consiliul Concurenței e) Curtea de Conturi	Proiectul de act normativ a fost avizat favorabil de Consiliul Legislativ, prin avizul nr. 626/2013.
5. Alte informații	Nu este cazul

Secțiunea a 7-a Activități de informare publică privind elaborarea și implementarea prezentului act normativ	
1. Informarea societății civile cu privire la necesitatea elaborării proiectului de act normativ	Procedura de transparență decizională conform art. 6 din Legea nr. 52/2003 a fost îndeplinită.
2. Informarea societății civile cu privire la eventualul impact asupra mediului în urma implementării proiectului de act normativ, precum și efectele asupra sănătății și securității cetățenilor sau diversității biologice	Nu este cazul
3. Alte informații	Au fost organizate întâlniri cu sindicatele reprezentative de la nivelul administrației fiscale.
Secțiunea a 8-a Măsuri de implementare	
1. Măsurile de punere în aplicare a proiectului de act normativ de către autoritățile administrației publice centrale și/sau locale – înființarea unor noi organisme sau extinderea competențelor instituțiilor existente	Nu este cazul
2. Alte informații	Nu este cazul

Față de cele prezentate, a fost elaborat proiectul de Lege anexat, în vederea aprobării Ordonanței de urgență a Guvernului privind unele măsuri pentru îmbunătățirea și reorganizarea activității Agenției Naționale de Administrare Fiscală, precum și pentru modificarea și completarea unor acte normative, pe care îl supunem Parlamentului spre adoptare.

PRIM-MINISTRU

VICTOR-VIOREL PONTA