



ROMÂNIA

RAPORT DE ASISTENȚĂ TEHNICĂ—ÎMBUNĂTĂȚIREA ADMINISTRĂRII RISCULUI DE CONFORMARE PÉ CARE ÎL PREZINTĂ MARIÍ CONTRIBUABILI

August 2016

Această lucrare de asistență tehnică despre România a fost realizată de o echipă de experți ai Fondului Monetar Internațional. Ea se bazează pe informațiile disponibile la data finalizării sale, în luna mai 2016.

Exemplare ale acestui raport pot fi procurate de către public de la

Fondul Monetar Internațional • Serviciul Publicații
Căsuța Poștală 92780 • Washington, D.C. 20090
Telefon: (202) 623-7430 • Fax: (202) 623-7201
E-mail: publications@imf.org Web: <http://www.imf.org>
Preț: 18,00 \$ pentru un exemplar tipărit

Fondul Monetar Internațional
Washington, D.C.

România:

**Îmbunătățirea Administrării Riscului de
Conformare pe care îl prezintă Marii
Contribuabili**

Stuart Hamilton



Raport de Asistență Tehnică

Mai 2016

CUPRINS

GLOSAR	5
I. INTRODUCERE	6
II. CONTEXT	6
III. FACILITAREA ADMINISTRĂRII INTEGRATE A RISCULUI ÎN MATERIE DE CONFORMARE LA NIVELUL DIRECȚIEI DE MARI CONTRIBUABILI DIN AGENȚIA NAȚIONALĂ DE ADMINISTRARE FISCALĂ	7
A. Îmbunătățirea Structurii Direcției de Mari Contribuabili	7
B. Îmbunătățirea Autonomiei și Transparenței	9
C. Recomandări	10
IV. INSTITUIREA UNEI ABORDĂRI INTEGRATE DE ADMINISTRARE A RISCURILOR DE CONFORMARE	12
A. Îmbunătățirea datelor despre riscuri de care dispune Direcția de Mari Contribuabili	12
B. Perfecționarea Analizei de Risc și Punctajului de Risc la nivelul Direcției de Mari Contribuabili	12
C. Perfecționarea Suportului Legislativ, de Reglementare și a celui oferit de Instrumentar	13
D. Recomandări	15
V. ASISTENȚA TEHNICĂ SUPLIMENTARĂ	15
VI. ALTE ASPECTE	16
ANEXE	
I. Implementarea Recomandărilor Majore ale Misiunii din aprilie 2015	17
II. Exemple de Specificații de Rol pentru principalele funcții de administrare pe bază de riscuri a conformării	21
III. Soluții Tipice de Administrare Fiscală utilizate pentru a Contracara Riscurile de Conformare Fiscală	23
IV. Caracteristicile unui Program Tipic de Conformare	24
V. Soluție Tipică de Administrare a Riscurilor de Administrare a Riscurilor de Conformare specifice Industriei	25
VI. Structura recomandată a DMC	26
VII. Produse pe care UMR are obligația de a le livra	27

VIII. Abordări analitice pentru UMR	28
IX. Documente furnizate	29
X. Oficialii români implicați în misiune	30
XI. Glosarul terminologiei de specialitate utilizate în raport.....	31

GLOSAR

ACP	Administrator Cont Principal
ANAF	Agenția Națională de Administrare Fiscală
APA	Acord de Preț în Avans
AT	Asistență Tehnică
ATO	Administrația Fiscală Australiană
CC	Curtea de Conturi
DAF	Departamentul Afacerilor Fiscale
DG	Director General
DGCIF	Direcția Generală de Coordonare a Inspecției Fiscale
DMC	Direcția de Mari Contribuabili
EBITP	Eroziunea Bazei Impozabile și Transferul Profiturilor
FP	Fals pozitiv
MRC	Managementul Riscului de Conformare
OCDE	Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică
OLS	Ofițer de Legătură cu Sectorul
PFAM	Persoane Fizică cu Avere Mare
PMS	Planificare, Monitorizare și Sinteză
RAMP	Proiectul de Modernizare a Administrației Fiscale – Banca Mondială
RON	Leul Românesc (Moneda)
RP	Real Pozitiv
TVA	Taxa pe Valoarea Adăugată
TI	Tehnologia Informației
TR	Titular de Risc
UMR	Unitatea de Management al Riscului

I. INTRODUCERE

Acest raport se referă la o vizită efectuată de **DI. Stuart Hamilton** (expert extern al DAF - FMI) la București, în perioada 7-20 aprilie 2016, în scopul oferirii de asistență tehnică (TA) Agenției Naționale de Administrare Fiscală din România (ANAF) pe subiectul administrării marilor contribuabili. FMI a finanțat această asistență tehnică. În primele două zile ale misiunii, DI. Hamilton a fost sprijinit de DI. Allan Jensen și de Dna. Lucilla McLaughlin din partea DAF, care călătoreau prin București către o altă misiune de AT în Europa.

Principalul scop al acestei misiuni de AT a fost acela de a oferi consultanță Direcției de Administrare a Marilor Contribuabili (DMC) din cadrul ANAF, cu privire la dezvoltarea și implementarea de metode moderne bazate pe riscuri ce vizează creșterea conformării și a veniturilor fiscale provenind de la segmentul cel mai important de contribuabili din România. Misiunea de AT pleacă de la recomandările formulate în luna iulie 2015 de misiunea de AT a DAF.¹

II. CONTEXT

1. **Modernizarea DMC din cadrul ANAF constituie o componentă importantă a programului de reformă economică a guvernului României.** Date fiind spațiul limitat de noi cheltuieli și recente reduceri ale cotei taxei pe valoarea adăugată (TVA), autoritățile au un interes major să eficientizeze colectarea veniturilor. Guvernul are în vedere ca ANAF, și în mod special Direcția sa de Administrare a Marilor Contribuabili, să ofere o mai bună administrare a contribuabililor și să reducă gap-ul fiscal pentru a genera venituri suplimentare.
2. **Din anul 2015 s-au înregistrat unele progrese, dar încă se mențin provocări considerabile și loc de îmbunătățire în ceea ce privește implementarea metodelor bazate pe risc la nivelul DMC.** Misiunea TA din partea DAF din august 2015 a constatat că eficacitatea DMC era limitată de constrângeri de natură legislativă, procedurală și structurală. Au fost efectuați pașii inițiali de îmbunătățire a structurii DMC și a bazei de clienți a acesteia (ambele s-au modificat la 1 ianuarie 2016), dar multe dintre recomandări au rămas neimplementate (vezi Anexa I). Timpul scurt ce s-a scurs de la misiunea din august 2015 poate justifica întârzierile ce presupun modificări legislative, dar alte schimbări ce par a fi de resortul ANAF au avansat de asemenea foarte lent. Este de așteptat ca recente modificări legislative să permită un ritm mai rapid de implementare a recomandărilor din 2015 și a celor formulate în acest raport.

¹ Raportul misiunii FMI: *România - Crearea condițiilor pentru Reducerea Gap-ului Fiscal, septembrie 2015, de Dni. Allan Jensen, Norman Gillanders și Keith Cartwright.*

3. **DMC nu dispune de o metodologie integrată de conformare care să ghideze activitățile operaționale în direcția riscurilor fiscale majore, și acest lucru trebuie modificat ca prioritate.** Misiunea din august 2015 a constatat că DMC se concentra excesiv de mult pe inspecție și nu pe o combinație atent echilibrată între servicii și aplicarea legii menită să contracareze principalele riscuri în materie de conformare. Selectarea efectivă pe bază de riscuri era limitată în practică, multe dintre inspecții vizând rambursările de TVA, ce constituie un risc scăzut în materie de conformare pentru segmentul marilor contribuabili. Inspecțiile durau mult prea mult timp comparativ cu bunele practici. Practica extrem de neobișnuită a Curții de Conturi (CC) de a solicita DGAMA din cadrul ANAF să efectueze inspecții la anumiți contribuabili consumă un volum considerabil din resursele DMC, rezultatele obținute în schimb fiind foarte limitate. Deși numărul inspecțiilor comandate DMC de CC a scăzut după misiunea din august 2015 și cele ce au mai rămas sunt evaluate de ANAF din perspectiva riscului pe care îl prezintă, criteriile de risc și procesele trebuie îmbunătățite considerabil pentru a asigura o concentrare pe problemele ce prezintă riscuri mai importante.

III. FACILITAREA ADMINISTRĂRII INTEGRATE A RISCULUI ÎN MATERIE DE CONFORMARE LA NIVELUL DIRECȚIEI DE MARI CONTRIBUABILI DIN AGENȚIA NAȚIONALĂ DE ADMINISTRARE FISCALĂ

A. Îmbunătățirea Structurii Direcției de Mari Contribuabili

4. **În pofida reorganizării sale, capacitatea DMC de a implementa metode moderne bazate pe riscuri continuă să fie obstructionată de actuala sa structură organizatorică** Deși DMC a trecut la o structură îmbunătățită de la 1 ianuarie 2016, noua sa structură nu corespunde recomandărilor formulate anterior de DAF ce ar facilita mai mult implementarea metodelor moderne bazate pe riscuri. Rolurile principale în materie de riscuri ce se regăsesc în administrațiile cu bunele practici, cu ar fi cele de Titulari de Risc (TR), Ofițeri de Legătură cu Sectorul de Activitate (OLS) și de Administratori de Conturi Principale (ACP) nu există în cadrul DMC și această nespecializare pe roluri frânează progresul pe calea implementării metodelor moderne bazate pe riscuri. (Vezi Anexa I pentru o variantă de lucru a Specificațiilor acestor Roluri.) Schimbarea structurii DMC pare a necesita aprobarea ANAF, ceea ce limitează capacitatea DMC de a acționa dinamic pentru a răspunde nevoilor sale.

5. **Funcția de asistenta a contribuabililor din cadrul DMC este limitată și necesită îmbunătățiri pentru ca marii contribuabili să beneficieze de certitudinea de care au nevoie.** DMC nu oferă majoritatea serviciilor dedicate contribuabililor (de ex. acorduri de preț în avans (APA) și soluții obligatorii) care reprezintă norma în DMC ce implementează bune practici. ANAF oferă de la centru unele dintre aceste servicii contribuabililor din portofoliul DMC, dar într-o manieră limitată ce nu este coordonată cu DMC. Metodele moderne bazate pe riscuri utilizează

în mod expres activitățile de educare, angajare și creare de posibilități pentru a împiedica, în primul rând, apariția problemelor de conformare. Cu orientarea limitată a DMC pe abordările preventive, și cu alocarea precară de resurse către acestea, se pierd oportunități de a-i ajuta pe contribuabili să adopte decizii fiscale mai bune, iar rolul serviciilor destinate contribuabililor în reducerea gap-ului fiscal este diluat. (Mai multe informații despre metodele moderne de atenuare a riscurilor de conformare sunt incluse în Anexele III și IV).

6. **Unitatea de Management al Riscurilor (UMR) are nevoie de un personal care să dispună de competențele și abilitățile corespunzătoare și de instrumente analitice bune pentru identificarea și atenuarea riscurilor.** În prezent, UMR este, în esență, o căsuță pe organigramă cu un singur post ocupat din cele nouă alocate. Restricțiile existente în ceea ce privește recrutarea de către ANAF împiedică angajarea analiștilor informatici sau exploratori de date (data miners) ce sunt necesari pentru a identifica riscurile fiscale și a monitoriza eficacitatea conformării. Este necesar de asemenea accesul la aplicații software analitice, precum SAS JMP și la aplicații software de data mining precum R RATTLE. UMR are două roluri esențiale în implementarea metodelor moderne bazate pe riscuri: (1) identificarea și analiza riscurilor; și (2) formularea și monitorizarea strategiei de contracarare a riscurilor. Fiecare dintre aceste roluri necesită un set diferit de competențe, dar ambele trebuie să conlucreze îndeaproape unul cu celălalt și să fie sprijinite în cadrul UMR. Rolul de identificare și analiză a riscurilor are atribuții ce țin de captarea și analizarea datelor provenind dintr-o gamă largă de baze de date interne și externe, și utilizarea de instrumente analitice sofisticate (de ex. tehnologia de data mining) care să susțină metodele moderne bazate pe riscuri la nivel strategic, tactic și operativ. Rolul de titular de risc și de strategie are atribuții ce țin de elaborarea unui set de strategii integrate prin care să se promoveze conformarea și să se rezolve cazurile de neconformare. Produsele generate de ambele roluri oferă informații Comitetului de Riscuri al DMC, pentru ca acesta să adopte decizii documentate referitoare la: care sunt riscurile fiscale principale, cine prezintă aceste riscuri și care sunt cele mai bune căi de contracarare a acestora. În mod încurajator, se pare că atât conducerea ANAF cât și cea a DMC sunt ferm determinate să dezvolte capacitatea UMR.

7. **Absența unei specializării pe domenii de activitate în cadrul DMC limitează capacitatea sa de a gestiona sectoarele de activitate principale.** Specializarea pe sectoare sau domenii de activitate constituie o caracteristică importantă pentru metodele moderne de administrare a conformării pe bază de riscuri, deoarece ea facilitează identificarea riscurilor și catalizează eficacitatea în materie de contracarare a lor (vezi Anexa V. Soluție Tipică de Contracarare a Riscurilor de Conformare specifice Sectorului de Activitate). După cum se arată în Raportul din 2015² (Figura 3. România: Propunere de Structură Organizatorică pentru Direcția de Administrare a Marilor Contribuabili), specializarea pe domenii în cadrul structurii DMC ar trebui să reflecte importanța sectoarelor principale de activitate din economia românească, cum ar fi

² Jensen, Gillanders și Cartwright, "România—Crearea Condițiilor pentru Reducerea Gap-ului Fiscal de către Direcția de Mari Contribuabili," Septembrie 2015, Raportul Misiunii FMI.

Mine și Petrol, Producția și Distribuție de Energie, Industria Prelucrătoare, Comerțul cu Ridicată și cu Amănuntul, etc. În actuala structură, specializarea se limitează la Sectorul Bancar, Financiar și de Asigurări, fapt ce împiedică dezvoltarea bazei de cunoștințe sectoriale (de ex. înțelegerea lanțului de creare a valorii și a jucătorilor principali), esențială pentru metodele moderne de administrare bazate pe riscuri. Împiedică de asemenea și o legătură eficientă între ANAF și sectoarele economice esențiale pentru economia României.

8. **Structura existentă a DMC are prea multe persoane ce raportează direct Directorului General (DG) al DMC.** Restructurarea DMC ce a intrat în vigoare la 1 ianuarie 2016 a constituit o îmbunătățire semnificativă, dar în noua structură, DG are peste o duzină de persoane subordonate direct. Acest lucru limitează capacitatea DG de a asigura o supervizare strategică de ansamblu a operațiunilor curente și de a planifica activitățile de viitor. Structura recomandată în raportul din 2015 era mai simplă și avea doar patru persoane direct subordonate DG. DMC ar trebui să treacă la o structură ce susține mai bine metodele moderne de administrare pe bază de riscuri, cât se poate de repede. (vezi Anexa VI: Structura Recomandată pentru Direcția de Mari Contribuabili).

9. **Schimbările de personal ca urmare a restructurării reprezintă o oportunitate de reînnoire și dezvoltare a capacităților personalului DMC de a susține mai bine metodele moderne de administrare pe bază de riscuri.** În urma restructurării de la 1 ianuarie 2016, în afară de abordarea regională, a existat o perturbare semnificativă în ceea ce privește personalul DMC, deoarece angajații DMC din regiuni au solicitat transferul la cele opt noi unități regionale ale ANAF destinate contribuabililor mijlocii. Deși pierderea de angajați capabili de la DMC constituie un motiv de îngrijorare, aceste mișcări ar putea spori capacitatea Unităților dedicate Contribuabililor Mijlocii de a trata aspecte mai complexe. Schimbarea personalului reprezintă de asemenea o oportunitate reală de a reînnoi, reclădi și reorganiza capacitatea DMC de a trata mai bine riscuri în materie de conformare precum Eroziunea Bazei Impozabile și Transfer de Profituri (EBITP), și de a recruta personal ce dispune de o bună cunoaștere a sectorului economic respectiv și a riscurilor fiscale aferente lui. Această schimbare a concentrării pe aspecte mai complexe ale riscurilor fiscale necesită seturi de abilități și competențe considerabil mai ridicate (de ex. capacitate de a realiza o analiză funcțională în cadrul unei inspecții de transfer prin prețuri) și ar fi ideal să fie acompaniată de recrutarea persoanelor cu competențele corespunzătoare, precum și de dezvoltarea competențelor și cunoștințelor de specialitate.

B. Îmbunătățirea Autonomiei și Transparenței

10. **Luarea deciziilor bazate pe riscuri și transparența la nivelul DMC trebuie sporite pentru a susține administrarea conformării.** Utilizarea comitetelor de risc și a panelurilor de experți în punctele cheie din procesul de luarea deciziilor bazate pe riscuri ar îmbunătăți calitatea luării deciziilor (prin atragerea la masa de discuții a unor puncte de vedere documentate) și transparența (prin purtarea unor discuții responsabile privind deciziile ce trebuie luate). În administrațiile fiscale cu bune practici, comitetele de risc îmbunătățesc luarea deciziilor în

etapele-portile cheie de administrare a riscurilor prin rafinarea selecției de candidați pentru inspecția fiscală generată de metodologiile automate de selectare a cazurilor, prin aprobarea aspectelor ce vor face obiectul inspecției, prin analizarea ajustărilor propuse în urma inspecțiilor. Utilizarea de comitete de risc în astfel de puncte cheie din procesul de luare a deciziilor oferă o asigurare mai bună a integrității și reduce volumul deciziilor operative ce trebuie luate de DG.

11. **DMC are nevoie de o mai bună autonomie practică pentru a implementa metode moderne bazate pe riscuri.** Metodele moderne de administrare a conformării bazate pe riscuri impun angajarea contribuabilului și un proces de luare a deciziilor dinamic, în timp real. Deși schimbările produse de la 1 ianuarie 2016 la DMC au îmbunătățit autonomia acesteia, acestei direcții încă îi lipsesc multe dintre prerogativele funcționale ce se regăsesc în administrațiile fiscale cu bune practici. Spre exemplu, conform unui Ordin de Ministru, criteriile de risc ale DMC trebuie aprobate de Direcția Generală de Informații Fiscale din ANAF. Această direcție a permis, recent, un oarecare grad de contribuție din partea DMC, dar procesul limitează capacitatea DMC de a elabora și utiliza rapid criteriile de risc pentru selecția cazurilor de inspecție. În mod similar, limitările în materie de recrutare de personal și bugetare obstrucționează capacitatea DMC de a se poziționa în scopul de a trata riscurile fiscale cele mai presante.

12. **Utilizarea „delegării de competențe” de către directori superiori ai ANAF pentru a direcționa inspecțiile la contribuabili din portofoliul DMC către Direcțiile de Contribuabili Mijlocii trebuie să se reducă drastic.** Utilizarea „delegării de competențe” pentru a selecta contribuabilii din portofoliul DMC ce urmează a fi supuși inspecției, multe dintre aceste inspecții fiind efectuate de direcțiile regionale de contribuabili mijlocii, nu de DMC, nu are o bază temeinică fundamentată pe riscuri. Unul dintre principalii factori utilizați în procesul de selecție este data ultimei inspecții, care nu reprezintă un bun factor de predicție riscului fiscal. Rezultatele generate de aceste inspecții sunt, în consecință, modeste, iar contribuabilii ce au fost supuși acestor inspecții sunt excluși apoi de la alte inspecții pe aceleași impozite pe acea perioadă. Limitările de capacitate a resurselor DMC ar trebui rezolvate prin aducerea de resurse la DMC nu prin transferul tratamentelor de contracarare a riscurilor fiscale de la DMC în afara sa.

13. **Personalul DMC din teritoriu trebuie să poată utiliza, atunci când au nevoie, dotările ANAF de la nivel regional, pentru a facilita activitatea lor de administrare a conformării contribuabililor din portofoliul DMC.** Nu este optim ca inspectorii DMC să lucreze din camera de hotel. Ei ar trebui să poată utiliza dotările direcțiilor regionale ale ANAF atunci când au nevoie de acestea, pe care în prezent nu au dreptul de a le folosi.

C. Recomandări

14. Acestea sunt recomandările de îmbunătățire a structurii organizatorice și de personal a DMC, menite să susțină implementarea de metode moderne de administrare a conformării bazate pe riscuri:

- Continuarea parcursului în direcția implementării structurii organizatorice a DMC cu specializare și segmentare pe sectoare de activitate, conform celor recomandate în raportul DAF din septembrie 2015.
- Sporirea utilizării de abordări preventive de administrare a conformării, cum ar fi serviciile de asistență a contribuabililor prin intermediul soluțiilor fiscale, a acordurilor de preț în avans, etc. pentru a „ancora” conformarea marilor corporații.
- Recrutarea de personal calificat suplimentar la UMR din cadrul DMC, astfel încât această unitate să își poată îndeplini rolul fundamental pe care îl are în susținerea administrării moderne a conformării pe bază de riscuri.
- Reducerea numărului de persoane ce raportează direct DG al DMC pentru a oferi „spațiu” pentru planificarea strategică și implicare.
- Folosirea oportunității pe care o oferă fluctuația de personal de la DMC pentru a reconstrui DMC cu personal capabil să aplice metode moderne de administrare a conformării pe bază de riscuri unei largi varietăți de riscuri de conformare fiscală, cum ar fi cele aferente EBTP.
- Utilizarea soluției comitetului de risc și a panelurilor pentru a îmbunătăți calitatea și transparența deciziilor în momentele cheie din procesul de administrare a conformării pe bază de riscuri.
- Creșterea autonomiei practice a DMC, pentru ca aceasta să poată decide în aspecte ce țin de criteriile de risc, recrutarea de personal și inspecția rambursărilor de TVA.
- Reducerea gradului de utilizare a „delegării de competențe” pentru a direcționa inspecția la contribuabili din portofoliul DMC către alte părți din ANAF.
- Asigurarea accesului inspectorilor DMC din teritoriu la dotările direcțiilor regionale ale ANAF atunci când este cazul.

IV. INSTITUIREA UNEI ABORDĂRI INTEGRATE DE ADMINISTRARE A RISCURILOR DE CONFORMARE

A. Îmbunătățirea datelor despre riscuri de care dispune Direcția de Mari Contribuabili

15. **ANAF trebuie să aibă acces la date relevante privind riscurile, esențiale pentru administrarea modernă a conformării bazată pe riscuri.** Pentru a reduce cazurile de fals pozitiv în selectarea cazurilor, administrațiile cu bune practici le solicită marilor contribuabili să furnizeze anumite informații suplimentare referitoare la principalele riscuri fiscale privind, spre exemplu, volumul tranzacțiilor cu părți afiliate, principalele țări în care sunt amplasate acele părți afiliate și valoarea acelor tranzacții. În prezent, deși marii contribuabili au obligația de a întocmi și păstra documentația de prețuri de transfer (începând cu luna februarie 2016), ANAF/DMC trebuie să solicite punctual (caz cu caz) aceste informații. Aceste informații ar trebui incluse între obligațiile declarative, pentru a permite UMR să identifice mai bine potențialele cazuri de interes.

16. **Criteriile utilizate pentru identificarea contribuabililor din portofoliul DMC trebuie rafinate pentru a permite administrarea conformării grupurilor corporatiste.** Direcția de Monitorizare și Buget a ANAF populează baza de contribuabili a DMC pe baza cifrei de afaceri a contribuabililor, conform recomandării formulate în raportul din septembrie 2015 dar, dacă nu sunt incluse în această bază și societățile afiliate marilor contribuabili, DMC nu poate administra cele mai multe grupuri corporatiste ca unitate. În absența informațiilor privind gruparea pe bază de impozit pe profit, să se utilizeze informațiile de grupare pentru TVA pentru identificarea membrilor grupurilor corporatiste care să fie incluse în populația administrată de DMC. Mai trebuie efectuată și o altă ajustare a bazei de contribuabili a DMC pentru a se asigura administrarea de către DMC a societăților multinaționale cu activități extinse de comerț electronic în România. Pe termen lung, contribuabilii DMC ar trebui să aibă, în mod normal, obligația de a furniza codurile de identificare fiscală ale tuturor subsidiarelor în care dețin participații de peste 50 de procente din acțiuni (direct sau indirect). Creșterea numărului de contribuabili administrați de DMC ce va decurge din această recomandare ar trebui corelată cu o creștere corespunzătoare a resurselor umane alocate DMC.

B. Perfecționarea Analizei de Risc și Punctajului de Risc la nivelul Direcției de Mari Contribuabili

17. **Instrumentele și produsele analizei de risc efectuate de UMR din cadrul DMC trebuie să identifice cu mai multă acuratețe riscurile fiscale pentru a contribui cu o valoare reală la administrarea conformării.** Analiza de risc modernă contribuie cu valoare prin mai

buna informare a administrațiilor fiscale în legătură cu populația pe care o administrează, riscurile fiscale ce pot exista la acea populație, cine poate prezenta acele riscuri și modul în care răspund contribuabilii la acțiunile de contracarare a riscurilor. În prezent, DMC are doar capacitățile incipiente de analiză de risc, cu rezultate limitate. Echipa de Identificare și Analiză a Riscurilor din cadrul UMR ar trebui să furnizeze produsele identificate în Anexa VII, utilizând instrumentele identificate în Anexa VII. Metodologia actuală de evaluare a riscurilor de la DMC, aprobată de Direcția Generală de Informații Fiscale, utilizează un punctaj bazat pe plafoane cu scoruri ponderate însumate pentru diferite criterii de risc (cum ar fi perioada scursă de la data ultimei inspecții). Aceasta este o metodologie de selecție depășită, ce este improbabil să constituie cea mai bună reflectare a cuantumului ajustărilor potențiale. Pentru construirea de reguli de selecție a cazurilor atunci când există suficiente date parametrice ar trebui utilizate soluțiile predictive de data-mining (de ex. modelul de selecție de tip pădure aleatorie (Random Forest), suprapus cu un arbore unic de clasificare și regresie, în scop explicativ). Acolo unde datele parametrice sunt mai limitate, cum ar fi cazul unor riscuri fiscale noi sau al unui risc care în trecut a generat doar puține inspecții productive, metodologia regulii de specialitate (cum este cea utilizată în prezent de DMC) ar trebui completată cu soluții de data mining descriptiv (de ex. hărți cu auto-organizare) și cu informații calitative (din teren), pentru a identifica mai bine candidații la risc. Astfel de schimbări ale procesului de selecție a cazurilor trebuie coordonate cu proiectul RAMP de Modernizare a Administrației Fiscale derulat de Banca Mondială pe măsură ce acesta avansează, astfel încât să nu se includă în RAMP metodologii de selecție depășite, limitând astfel eficacitatea de viitor a acestuia.

C. Perfecționarea Suportului Legislativ, de Reglementare și a celui oferit de Instrumentar

18. **Instrumentarul de administrare a conformării de care dispune DMC trebuie considerabil lărgit și îmbunătățit.** Instrumentarul de administrare a conformării pe care îl are la dispoziție ANAF este definit în mare măsură de legi și reglementări și unele elemente ale acestuia, deși sunt adecvate contribuabililor mijlocii și mai mici, răspund precar nevoilor contribuabililor mari. (vezi Instrumentarul de Administrare a Conformării, în Anexa III.) Îmbunătățirea capacității DMC de a contracara riscurile fiscale va impune modificarea instrumentarului ANAF. Instrumentele de administrare a conformării (de ex. APA, inspecții de transfer prin prețuri, soluții obligatorii) ce țin în mare măsură de marii contribuabili, trebuie să fie puse la dispoziția DMC spre a fi implementate, cu controalele de integritate corespunzătoare. Este inevitabil ca sistemele de selectare a cazurilor ale DMC să genereze un număr mare de cazuri pozitive false și sunt necesare mijloace eficiente de sortare a acestora pentru a putea concentra mai bine inspecțiile pe aspectele de mare valoare și pe cele cu o probabilitate mare de a produce venituri. Se impune introducerea unui pas de „verificare de risc” rapidă înainte de a se trece la inspecții ce consumă mai multe resurse. Scopul ar trebui să fie acela de a „verifica mai mult și a inspecta mai puțin” în schimbul unui randament mai mare la nivelul investiției totale. Obligația finalizării în termen de 30 de zile înseamnă că o „inspecție punctuală” nu poate fi utilizată în mod eficient pe post de „verificare a riscurilor” în materie de impozit pe profit la

contribuabilii DMC; un termen mai potrivit ar fi de șase luni. DMC trebuie să poată efectua verificări de risc anterioare depunerii declarației fiscale la cei mai mari contribuabili ai săi.

19. **Trebuie clarificată prevederea legală percepută ca obligație de a efectua o inspecție care să acopere întreaga perioadă scursă de la ultima inspecție.** La nivelul DMC, prevederea legală percepută ca reprezentând obligația de a efectua inspecția pe toată perioada scursă de la data ultimei inspecții (Articolul 117 (2) din Codul de Procedură Fiscală), conjugată cu o teamă larg răspândită de răspunderea personală pentru ajustările fiscale neidentificate, determină o mentalitate de control de tipul „verifică totul”. DMC trebuie să investigheze mai cu atenție aspectele relevante care generează randamentul cel mai mare pentru investiția de resurse de conformare atât de deficitare. Varianta mult mai potrivită a inspecției punctuale este adesea neutilizată datorită temerilor că ceva ar putea scăpa. Deși opiniile privind interpretarea Articolului 117 (2), diferă, semnificația acestuia ar trebui precizată dincolo de orice îndoială prin amendarea sintagmei „începe de la sfârșitul perioadei controlate anterior” cu mai permisiva sintagmă “poate începe de la sfârșitul perioadei controlate anterior dacă analiza riscurilor aferente perioadei impune acest lucru”.

20. **Personalul ce acționează cu bună credință trebuie protejat de acuzații nejustificate și de costurile asociate acestora.** În administrațiile fiscale cu bune practici, funcționarii publici ce își îndeplinesc sarcinile cu bună credință sunt protejați împotriva acuzațiilor nefondate. Date fiind dimensiunile potențiale ale ajustărilor în urma inspecțiilor în cazul populației DMC, dacă nu se demonstrează un comportament clar neglijent sau în mod deliberat necorespunzător, inspectorii nu ar trebuie să răspundă personal pentru cuantumul impozitelor neidentificate pe parcursul unei inspecții. Același principiu ar trebuie să se aplice și costurilor de apărare împotriva unei acțiuni nefondate. ANAF ar trebuie să acopere costurile atunci când un contribuabil îl acționează în instanță pe inspector, dacă nu este demonstrat un comportament de neglijență clară sau în mod deliberat necorespunzător. Rezultatul combinat al acestor două aspecte (teama de a nu omite o ajustare și cea de a fi obligat să acopere costurile din buzunarul propriu) generează o „paralizie” în rândul inspectorilor DMC, ratele productivității fiind mult mai mici decât cele înregistrate de administrațiile fiscale cu bune practici, iar această situație trebuie să se schimbe.

21. **Este necesară posibilitatea de a negocia înțelegeri cu contribuabilii pe marginea ajustărilor fiscale, cu controale de integritate.** ANAF trebuie să poată încheia înțelegeri, acolo unde este cazul, mai ales că numărul de cazuri de transfer al profiturilor crește. O instanță judecătorească nu este cel mai bun loc de rezolvare a diferențelor de opinii pe marginea corectitudinii ratelor economice de randament al funcțiilor, activelor sau riscurilor, sau pe marginea evaluării proprietății intelectuale aflate în diferite țări. Administrațiile fiscale cu cele mai bune practici au adeseori un panel de încheiere de Înțelegeri, format din experți interni și externi (inclusiv persoane cu o integritate recunoscută, cum ar fi judecători reputați ce s-au pensionat din activitate) care recomandă încheierea sau nu a unei înțelegeri prin negociere cu un contribuabil. Această posibilitate de a încheia înțelegeri este parte integrantă a avansării pe

calea administrării moderne bazate pe riscurile de conformare. La nivel global, numărul de cazuri de transfer prin prețuri în care se ajunge la o înțelegere este mai mare decât cel al cazurilor de transfer prin prețuri cu care se ajunge în instanță. O opțiune alternativă și mai costisitoare pentru România ar fi aceea de a înființa și dota cu resursele adecvate un Tribunal Fiscal care să poată adjuca în cazurile de transfer prin prețuri.

D. Recomandări

22. Acestea sunt recomandările pentru implementarea unor metode moderne, bazate pe riscuri de administrare a conformării.

- Extinderea gamei de informații utilizate pentru evaluarea riscurilor fiscale, inclusiv obținerea, în procesul de depunere a declarațiilor fiscale, a unor anexe suplimentare care să identifice mai relevant riscurile fiscale principale.
- Modificarea criteriilor de alocare utilizate pentru identificarea contribuabililor DMC, pentru a se asigura includerea societăților afiliate marilor contribuabili.
- Dezvoltarea capabilităților de analiză de risc ale UMR din DMC pentru a include competențe de data mining și perfecționarea punctajului acordat riscurilor, pentru a include soluții de data mining.
- Lărgirea considerabilă și îmbunătățirea instrumentarului de administrare a conformării de care dispune DMC, pentru a include aspecte de asistență a contribuabililor precum APA și verificări ale riscurilor de mai mică intensitate.
- Clarificarea urgentă a prevederii legale percepute ca reprezentând obligația de a efectua inspecția pe toată perioada scursă de la data ultimei inspecții, astfel încât în cursul inspecțiilor să fie analizate doar perioadele ce presupun cele mai mari riscuri.
- Protejarea personalului ce acționează cu bună credință de acuzații și costuri nejustificate.
- Dezvoltarea posibilității DMC de a negocia înțelegeri cu contribuabilii pe marginea ajustărilor fiscale, cu controale de integritate.

V. ASISTENȚA TEHNICĂ SUPLIMENTARĂ

23. **Este necesară asistență tehnică suplimentară** Implementarea metodelor moderne bazate pe riscuri la nivelul DMC va necesita asistență tehnică suplimentară pentru a se avansa pe linia recomandărilor formulate în acest raport. Această asistență ar trebui să cuprindă traducerea documentelor esențiale referitoare la administrarea conformării, pentru a se facilita diseminarea și acceptarea mai largă a acestei abordări. Traducerea documentelor esențiale furnizate pe parcursul acestei misiuni de AT (Vezi Anexa IX) ar contribui major la diseminarea și înțelegerea conceptelor moderne de administrare a conformării în rândul unui grup mai mare de funcționari din cadrul DMC și ANAF.

VI. ALTE ASPECTE

24. **Expertul a avut întâlniri cu funcționarii oficiali români enumerați în Anexa X.**

Expertul ar dori să adreseze mulțumirile Sale echipelor de conducere ale ANAF și DMC, echipei locale a FMI și traducătorilor pentru excelența cooperare și asistență oferite pe parcursul misiunii.

Anexa I. Implementarea Recomandărilor Majore ale Misiunii din aprilie 2015

Recomandări	Stadiul Implementării Aprilie 2016
Acțiuni pe termen scurt (6–12 luni)	
<p>Modificarea criteriilor de includere a contribuabililor în portofoliul DMC în sensul de a fi bazate în principal pe cifra de afaceri (vânzări). Criteriile se vor aplica contribuabililor din întreaga țară și ar reprezenta principalul mecanism de a stabili dacă un contribuabil este în portofoliu sau în afara lui.</p>	<p>Implementată. Criteriile au fost revizuite și portofoliul DMC s-a redus la 1524 de contribuabili [1418 incluși, strict pe baza cifrei de afaceri a entității (nu a grupului) plus un număr mic (96) de entități deținătoare de active importante și a unor subsidiare a unor mari contribuabili]. Plafonul efectiv al cifrei de afaceri este de aproximativ 78 milioane RON.</p>
<p>Menținerea sau majorarea numărului actual de angajați ai DMC, chiar dacă prin aplicarea noilor criterii populația administrată de DMC s-ar putea reduce semnificativ. Chiar dacă această populație se va reduce, importanța ei, din punct de vedere al veniturilor ce trebuie protejate, va crește.</p>	<p>Implementată. Numărul aprobat de angajați a scăzut ușor de la 642 la 620, toți localizați în București. Numărul posturilor efectiv ocupate la data de 6 aprilie 2016 era de 506, iar cel al posturilor vacante de 114.</p> <p>Mulți inspectori cu experiență ai DMC, mai ales cei de la nivelul regiunilor, încearcă să obțină transferul la cele opt direcții regionale dedicate contribuabililor mijlocii.</p> <p>Acestor direcții dedicate contribuabililor mijlocii li s-au transferat aproximativ 700 de contribuabili ce erau anterior administrați de DMC pe baza criteriului existent anterior al impozitelor mari plătite.</p>
<p>Demararea procesului de actualizare a competențelor personalului DMC prin cursuri de pregătire profesională, inclusiv prin programe de schimb cu administrațiile fiscale avansate și de înlocuire a personalului, după caz, pentru a ridica nivelul de ansamblu al DMC (este vital ca personalul DMC să fie foarte bine pregătit, ca să poată face față omologilor lor din firmele de contabilitate).</p>	<p>Neimplementată încă. Nu s-au înregistrat progrese pe linia pregătirii profesionale și a dezvoltării capacității.</p> <p>Există o restricție la recrutarea de personal, ce obligă ANAF să recruteze numai persoane cu pregătire economică sau juridică. Această restricție limitează considerabil posibilitatea de a recruta specialiști cu competențe și cunoștințe de data mining, modificare comportamentală, etc., ce ar putea fi importante pentru elaborarea și implementarea unei metodologii integrate de MRC.</p>

Recomandări	Stadiul Implementării Aprilie 2016
Adoptarea unei hotărâri de guvern prin care se începe implementarea modelului de management al riscurilor de conformare prezentat în acest raport.	Neimplementată încă. Guvernul nu a luat încă o decizie oficială cu privire la implementare.
Modificarea Codului de Procedură Fiscală și a alor reglementări și instrucțiuni relevante pentru a oferi ANAF-ului un mandat suficient care să îi permită să își ierarhizeze în ordinea priorităților eforturile de asigurare a conformării pentru a rezolva riscurile majore de venituri.	Neimplementată pe deplin încă. Au fost aduse unele modificări Codului de Procedură Fiscală, reglementărilor și instrucțiunilor, în direcția facilitării metodelor moderne, bazate pe riscuri, de administrare a conformării, dar acestea au fost limitate ca anvergură și încă mai sunt multe de făcut.
Revizuirea procedurilor de evaluare a riscurilor la rambursarea TVA și de control pentru a reduce utilizarea excesivă a resurselor de control.	Neimplementată încă. Procedurile de rambursare a TVA nu au fost revizuite și s-a înregistrat o creștere a numărului de inspecții de rambursare a TVA. Aparent, DMC are sub control corectarea acestui aspect prin mai buna definire și limitare a ceea ce înseamnă o rambursare de TVA „de risc mare”.
Eliminarea din legi și reglementări: (1) a obligației ANAF de a controla contribuabilii strict din rațiuni legate de prescriere; (2) a răspunderii personale pe care o au inspectorii de control și alte categorii de angajați pentru nerealizarea veniturilor; și (3) a obligației inspectorilor de control de a examina toate perioadele fiscale ce s-au scurs de la data ultimului control fiscal.	Neimplementată încă. Articolul 117 (1), din Codul de Procedură Fiscală impune efectuarea unei inspecții fiscale în cazul prescrierii. Paragraful 2 definește perioada ce va fi acoperită de inspecția fiscală ca fiind perioada scursă de la data finalizării ultimei inspecții fiscale. Deși un inspector poate fi acționat în instanță de un contribuabil prejudiciat, nu există claritate în ceea ce privește răspunderea personală a inspectorilor pentru sumele subdeclarat neidentificate. Aceasta pare a fi atrasă de opinia unui procuror conform căreia inspectorul ar fi trebuit să stabilească impozite suplimentare și nu a făcut acest lucru.
Încheierea unui protocol cu Curtea de Conturi, prin care aceasta să poată să își exercite în continuare rolul său important, dar în contextul unui cadru modern și cu calitate garantată de gestionare a conformării (în esență, ANAF va adopta modelul de administrare a riscurilor de conformare practicat de Uniunea Europeană).	Neimplementată încă. Nu au fost realizate progrese pe linia încheierii unui protocol oficial cu Curtea de Conturi (CC), deși se observă că numărul inspecțiilor solicitate de CC a scăzut considerabil.

Recomandări	Stadiul Implementării Aprilie 2016
<p>Înființarea, în cadrul DMC, a unei unități puternice de management al riscurilor care să faciliteze: analiza riscurilor la nivel înalt pentru a determina riscuri aferente unor sectoare de activitate sau alte clustere de riscuri semnificative; ierarhizarea în ordinea priorităților a riscurilor în vederea stabilirii tratamentelor de asigurare a conformării; coordonarea procesului de elaborare a strategiilor de asigurare a conformării; și selectarea cazurilor în vederea controlului.</p>	<p>Implementată parțial. A fost creată o unitate de management al riscurilor cu 9 posturi, dar la data de 6 aprilie 2016 doar unul dintre acestea era ocupat.</p>
<p>Acțiuni pe termen mediu (12-36 luni)</p>	
<p>Asigurarea pentru DMC a unei clădiri corespunzătoare (după cum se prevede deja); a mijloacelor de transport suficiente; a instrumentelor tehnice moderne adecvate, inclusiv laptop-uri și software de Tehnologie Informatică (TI) pentru realizarea de controale fiscale electronice.</p>	<p>Implementată parțial. DMC este în prezent centralizată într-o clădire renovată din București. A fost reorganizată ca instituție cu personalitate juridică distinctă, cu funcție de achiziții dar fără buget, astfel încât este încă precar dotată cu echipamente și aplicații TI. Numărul limitat de laptop-uri și de imprimante de care beneficiază personalul DMC constituie o problemă ce îi afectează productivitatea. Sunt deținute zece licențe de aplicații de inspecție electronică ACL. Se pare că angajații DMC din teritoriu nu au acces la dotările din birourile direcțiilor regionale ale ANAF atunci când au nevoie.</p>
<p>Reorganizarea structurii organizatorice a DMC în conformitate cu cele sugerate în acest raport.</p>	<p>Neimplementată încă. DMC a fost reorganizată în ianuarie 2016, dar nu pe direcțiile recomandate în Raportul DAF din 2015. Numărul persoanelor direct subordonate DG al DMC este mult prea mare și limitează capacitatea DG de a oferi supervizare și îndrumare strategică.</p>
<p>Asigurarea de salarii competitive la nivelul domeniului de activitate, pentru directorii și personalul cheie al DMC, în mod special pentru inspectorii de control, departamentul juridic și experții TI, pentru a atrage și păstra personalul cu calificări și competente excepționale.</p>	<p>Neimplementată încă. Nu au fost înregistrate progrese pe această recomandare. Există constrângeri de natură legală în ceea ce privește recrutarea de personal cu altă pregătire decât economică sau juridică. Aceasta limitează capacitatea ANAF și a Direcției sale de Mari Contribuabili de a avea acces la cunoștințele și competențele (de ex. TI,</p>

Recomandări	Stadiul Implementării Aprilie 2016
	evaluatori, experți în data mining, etc) necesare pentru a contracara riscurile relevante în materie de conformare.

Anexa II. Exemple de Specificații de Rol pentru principalele funcții de administrare pe bază de riscuri a conformării

(Oferită la solicitarea DMC)

Titularul de risc

Pentru fiecare risc de conformare major este numit un TR cu atribuții de elaborare a strategiei propuse de combatere a aceluși risc, a unei combinații echilibrate de soluții de servicii și de aplicare a legii, care să fie înaintate spre analiză și aprobare comitetului de risc. Un TR poate acoperi mai multe riscuri majore, în funcție de volumul de muncă pe care îl generează acestea. Titularul de risc este membru al unei Unități de Titulari de Risc și Strategie (o sub-unitate a UMR) și lucrează îndeaproape cu membrii Unității de Identificare și Analiză a Riscurilor (o sub-unitate a UMR) pentru a perfecționa criteriile de detecție utilizate pentru a identifica cazurile potențiale de neconformare.

Ofițerul de legătură cu sectorul/domeniul de Activitate

OLS are atribuții de înțelegere, menținere a legăturii și facilitare a serviciilor oferite unui grup major de activități. Această persoană trebuie să fie suficient de calificată pentru a putea înțelege în linii mari lanțul de creare a valorii în sectorul respectiv, poziția principalilor jucători din piață și riscurile majore de conformare ce există în sectorul respectiv. OLS este un angajat din zona de asistență a contribuabililor. Un OLS poate acoperi mai multe sectoare mari de activitate, în funcție de volumul de muncă pe care îl generează acestea.

Administratorul de cont principal

Rolul unui ACP este atât acela de a facilita aspectele legate de servicii pentru cele mai importante corporații mari, dar și acela de a înțelege în linii mari lanțul de creare a valorii pentru contribuabilul respectiv, poziția acestuia pe piață și riscurile majore de conformare ce există la acel contribuabil. APC este un angajat din zona de asistență a contribuabililor. Un APC poate avea în portofoliu mai mulți contribuabili, în funcție de volumul de muncă pe care îl generează acestea.

Comitetul de riscuri

Membrii comitetului de riscuri trebuie să fie conducătorii relevanți ai direcțiilor de asigurare a conformării și de asistență pentru contribuabili, DG al DMC plus membri din exterior, provenind de la Direcția de Informații Fiscale și Inspecție Fiscală.

TR, OLS și ACP prezintă comitetului de riscuri situația riscurilor, sectoarelor și contribuabililor „lor”, dar nu sunt membri ai comitetului de riscuri. Rolul lor este acela de a îmbunătăți setul de informații de care dispune comitetul de riscuri în vederea analizei și luării de decizii.

Următoarea casetă prezintă atribuțiile comitetului de riscuri al DMC:

Atribuțiile Comitetului de Riscuri al Direcției de Mari Contribuabili

Prin mai buna valorificare a cunoștințelor personalului cu experiență, comitetul de riscuri al DMC își asumă responsabilitatea generală pentru:

- identificarea și ierarhizarea după priorități a riscurilor semnificative în materie de conformare, conform unui proces structurat de evaluare a riscurilor;
- identificarea acelor riscuri de conformare ce reprezintă un nivel suficient de amenințare pentru a justifica atenția continuă a personalului de conducere:
- asigurarea existenței unei strategii corespunzător integrate de combatere a riscului, administrată de un Titular de Risc, pentru fiecare dintre riscurile grave de conformare;
- asigurarea dotării cu resurse corespunzătoare a strategiilor de tratare a riscurilor (oameni, fonduri, competențe, instrumente de susținere a activității, etc.):
- stabilirea indicatorilor corespunzători de măsurare a eficacității;
- monitorizarea implementării și eficacității strategiilor.

DG al DMC are responsabilitatea de a asigura funcționarea eficientă a comitetului de riscuri al DMC.

Anexa III. Soluții Tipice de Administrare Fiscală utilizate pentru a Contracara Riscurile de Conformare Fiscală

Abilitarea prin modificări legislative și de politici	<ul style="list-style-type: none"> • Modificarea legislației existente pentru a face mai ușoară conformarea • Modificări care fac mai ușor identificabilă neconformarea, cum ar fi formulare fiscale mai bune pentru aspectele ce prezintă riscuri ridicate • Consultarea pro-activă și, acolo unde este cazul, elaborarea împreună cu contribuabilii și cu reprezentanții sectorului economic respectiv a modificărilor ce urmează a fi aduse legilor în vigoare
Abilitarea prin instrumente de auto-servire	<ul style="list-style-type: none"> • Instrumente de auto-servire • Software descărcabil • Servicii de internet online • Depunere electronică • Asistentă on-line • Acces la conturile contribuabililor
Educare prin	<ul style="list-style-type: none"> • Servicii de consultanță • Educare pentru grupuri selectate ce prezintă riscuri ridicate • Seminarii / prezentări • Materiale de educare descărcabile • Publicații, broșuri și ghiduri
Implicare și Încurajare prin	<ul style="list-style-type: none"> • Soluții fiscale Individuale (cu conținut public) • Ofițeri de Legătură cu Sectorul & Administratori de Cont Principal • Acorduri de Preț în Avans & Acorduri Anuale de Conformare • Servicii la ghișeu • Centre de Contact & linii telefonice de ajutor • Verificări în timp real ale evidențelor contribuabililor
Abilitare prin Tratamente constând în Acorduri de Cooperare	<ul style="list-style-type: none"> • Soluții Publice relevante pentru Sector & Riscurile aferente acestuia • Parteneriate cu sectorul de activitate • Cu alte agenții guvernamentale (de ex. Vama) • Asociații din Sectorul respectiv / grupuri de contribuabili • Consultanți fiscali • Alte surse de informații de la terți
Aspecte de aplicare preventivă a legii prin notificări de reînștiințare anterioare obligațiilor	<ul style="list-style-type: none"> • Reamintirea pe bază de riscuri a obligației de a declara și plăti taxele datorate ✓ Telefoane ✓ Vizite ✓ Email & Scrisori ✓ SMS
Soluții de Detectare și Corectare prin intermediul Verificărilor și Inspecțiilor	<ul style="list-style-type: none"> • Verificări ale înregistrării • Controale consultative • Verificări ale ținerii evidențelor • Controale de la birou • Verificări / Controale specifice • Penalități care reflectă atât timpul scurs cât și gradul de culpabilitate • Controale de rambursare de TVA • Proiecte de control (grupuri specifice de contribuabili) • Verificări anterioare termenului de declarare • Controale totale • Investigații de fraudă
Corectare prin colectarea debitelor	<ul style="list-style-type: none"> • Centru de contact – telefoane în ext. • Scrisori de reamintire • Soluții de mare integritate de încheiere de înțelegeri cu contribuabilul • Oferte de înțelegeri la plată • Executare silită
Educare și abilitare prin implicarea presei	<ul style="list-style-type: none"> • Comunicarea domeniilor de interes pentru administrația fiscală • Publicarea Rezultatelor campaniilor de aplicare a legii în Programul de Conformare

Anexa IV. Caracteristicile unui Program Tipic de Conformare

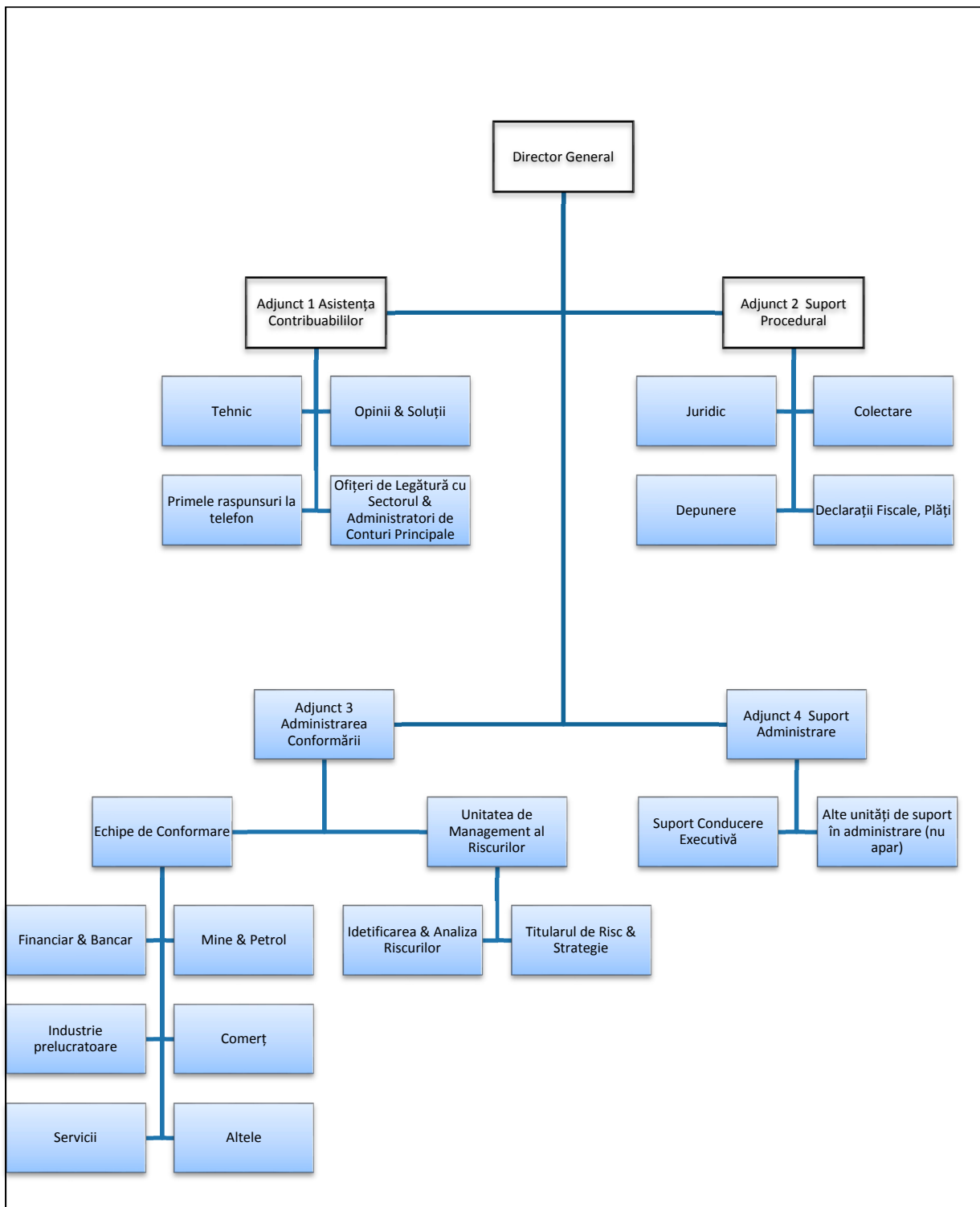
- Un program de asigurare a conformării este structurat în jurul segmentelor majore de contribuabili, de regulă: (1) persoane fizice; (2) microîntreprinderi și companii mici; (3) companii mijlocii; (4) companii mari; (5) organizații non-profit; și (6) organizații guvernamentale.
- Pentru fiecare segment de contribuabili, programul rezumă contextul: mediul economic, de afaceri și de venituri (de ex. număr de contribuabili, natura entităților, contribuția totală la impozite și taxe, număr de angajați și caracteristicile structurale).
- Programul prezintă principalele probleme și riscuri fiscale pentru fiecare segment de contribuabili, și descrie modul în care intenționează agenția să răspundă acestor probleme și riscuri.
- Programul consemnează numărul și tipul diferitelor servicii și inițiative de control ce se intenționează a fi adoptate în anii următori în cadrul fiecărui segment de contribuabili, pe riscuri fiscale majore.
- Programul prezintă rezultatele eforturilor de asigurare a conformării din anii precedenți, prin raportare la angajamentele asumate. Aceasta ajută ca garantarea faptului că activitățile planificate sunt duse la bun sfârșit și generează încrederea comunității în ceea ce privește administrarea sistemului fiscal.

Anexa V. Soluție Tipică de Administrare a Riscurilor de Conformare specifice Industriei

Atunci când un sector industrial sau comercial este identificat de administrația fiscală ca prezentând un risc mai ridicat, ar trebui:

- *Să intre în legătură cu asociațiile relevante din sectorul respectiv pentru a explica de ce consideră ca sectorul respectiv are risc ridicat și pentru a se asigura că administrația are o înțelegere corectă a modului în care funcționează acel sector.*
- *Să facă publică intenția agenției fiscale de a realiza un program de verificare a sectorului și să încerce să obțină sprijinul asociațiilor prin informarea membrilor lor.*
- *Să identifice practicienii (consultanții) din domeniul fiscal ce au o bază semnificativă de clienți din sectorul vizat, să îi informeze despre probleme și să le solicite să își informeze clienții cu privire la intenția de derulare a unui program de verificare.*
- *Să efectueze o serie de verificări ale riscurilor pentru stabilirea anvergurii pentru a se confirma zonele cele mai serioase de neconformare, factorii asociați probabilității și consecințelor celor mai mari, pentru a putea cuantifica mai bine cuantumul impozitelor și taxelor supuse riscului respectiv la nivelul sectorului. Pentru perfecționarea filtrelor de risc utilizate pentru identificarea cazurilor de potențială neconformare se va proceda la:*
- *Intrarea în legătură cu asociațiile și cu practicienii (consultanții) fiscali din sector pentru a elabora sfaturi pentru participanții din sector pe domeniile de neconformare identificate prin verificările de risc de stabilire a anvergurii.*
- *Trimiterea de scrisori contribuabililor din sector și/sau comunicarea cu contribuabilii din asociațiilor sectoriale și cu consultanții lor fiscali pentru a îi informa despre zonele de neconformare și a le solicita să își revadă declarațiile fiscale și să le ajusteze în cazul în care acest lucru este necesar.*
- *Evidențierea faptului că ajustarea voluntară va atrage după sine penalități mai blânde și că sunt programate controale fiscale în cadrul cărora, contribuabilii ce nu și-au corectat voluntar declarațiile, vor fi supuși penalizărilor în cuantum integral.*
- *Oferirea de semănării gratuite și vizite de asistență acelor contribuabili care nu sunt siguri de obligațiile lor (aceste semănării ar trebui, în mod ideal, să fie derulate împreună cu asociațiile din sector).*
- *Asigurarea că personalul care răspunde la solicitările contribuabililor din partea agenției fiscale are cunoștință despre programul de sporire a gradului de conformare și dispune de răspunsuri scrise pentru a soluționa întrebările și solicitările contribuabililor legate de program, inclusiv ele legate de modul în care contribuabilul poate declara voluntar sumele sau poate participa la un seminar sau poate solicita o vizită de asistență.*
- *Asigurarea că personalul implicat în activitățile de colectare silită are cunoștință despre programul de sporire a gradului de conformare și aplică penalitățile reduse și scheme de plată mai flexibile pentru contribuabilii care declară în mod voluntar.*
- *Efectuarea unui program de audit ulterior la nivelul sectorului, având o sferă de cuprindere mai amplă și vizând pe acei contribuabili ce nu au ajustat voluntar și sunt evaluați ca prezentând risc mare; și urmărirea penală a celor ce comit infracțiunile cele mai grave.*
- *Publicarea rezultatelor controalelor și a proceselor, evidențiind modul în care încrucișarea informațiilor și alte metode noi de lucru au facilitat depistarea contribuabililor cu risc ridicat, și utilizând studii de caz reprezentative pentru a arăta modul în care au fost identificate și tratate riscurile.*
- *Măsurarea eficacității proiectului, spre exemplu, prin urmărirea numărului de declarații voluntare primite și modificarea totală a impozitelor și taxelor plătite de contribuabili din sectorul vizat, și realizarea unei anchete în rândul companiilor din sector și al consultanților fiscali pentru a testa dacă au fost observate modificări de comportament de conformare.*

Anexa VI. Structura recomandată a DMC



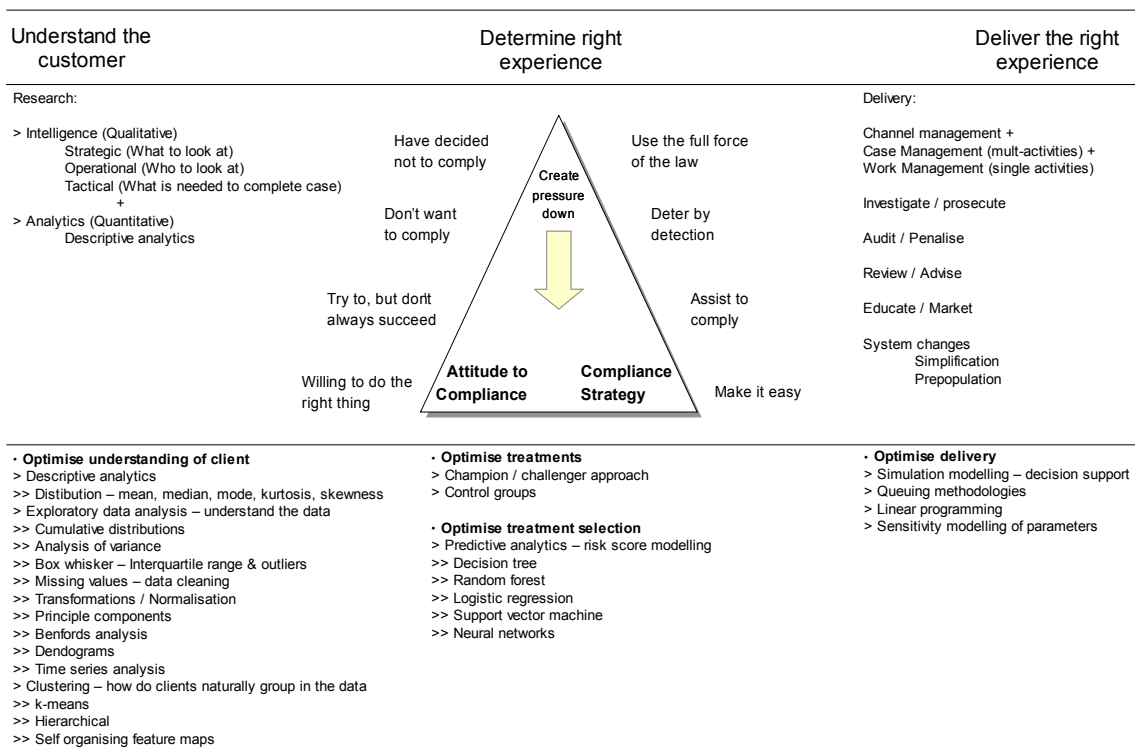
Anexa VII. Produse pe care UMR are obligația de a le livra

Produse ale Echipei de Identificarea și Analiza Riscurilor din cadrul UMR	
Produs	Descriere
1	Date de context și rezumative cu privire la contribuabilii DMC, inclusiv aspecte privind distribuția și tendințe și proiecții ale veniturilor pe tipuri de impozite și taxe.
2	Date de context și rezumate ale sectoarelor de activitate, inclusiv identificarea contribuabililor principali din fiecare sector.
3	Analiza strategică a gap-ului fiscal și estimări ale sumelor potențial asociate principalelor riscuri fiscale (chiar dacă prezintă mari incertitudini) la nivelul populației și analiza tactică și estimări la nivel de sector sau domeniu de activitate pentru aceste riscuri principale.
4	Analiza operațională ce oferă lise de selecție a cazurilor cu o ierarhizare bazată pe impozitul estimat a fi supus riscurilor fiscale, contribuabilii ce se consideră a avea potențial de prezentare a acelor riscuri fiscale, incluzând acolo unde se poate, estimări ale sumelor potențiale implicate.
5	Analiza eficacității conformării care îi examinează pe contribuabilii supuși tratamentelor față de grupurile de control sau cele netratate pentru a estima modificările de rezultate fiscale și reducerea gap-ului fiscal ce pot fi atribuite tratamentului.
6	Identificarea și analiza celor care ies în evidență și a contribuabililor de afișează tipare și tendințe neobișnuite ale datelor, cum ar fi cote efective de impunere neobișnuit de mici, diferențe majore între profiturile contabile și cele impozabile, utilizarea neobișnuită a pierderilor, variații ale elementelor majore ce influențează cuantumul impozitelor.
7	Furnizarea de profiluri ale contribuabililor, oferind personalului DMC seturi de informații centralizate privind anumiți contribuabili.

Anexa VIII. Abordări analitice pentru UMR

Pentru furnizarea unei suite de instrumente de analiză a datelor sunt necesare Instrumente analitice, precum SAS JMP și pachetul de data mining pe surse deschise în R denumit RATTLE, elaborat de fostul Șef al Unității de Data Mining de la ATO (Fiscul Australian) (vezi https://journal.r-project.org/archive/2009-2/RJournal_2009-2_Williams.pdf) Acestea sunt esențiale pentru UMR din cadrul DMC, dacă se dorește ca aceasta să poată oferi informațiile cantitative necesare pentru a susține o abordare modernă de administrare a conformării.

Diagrama următoare ilustrează tipul de soluții analitice ce ar trebui utilizate pentru a oferi informații pentru fiecare pas din traseul de administrare a conformării.



Anexa IX. Documente furnizate

Prezentare pentru DGAMAC - Administrarea Riscurilor de Conformare, Hamilton 2016.

Optimizarea Conformării prin utilizarea Tehnicilor Analitice, Hamilton 2006.

Schiță Filtre de Risc

ATO (Fiscul Australian): Strategia privind pentru Contribuabilii Mari, 2014.

ATO (Fiscul Australian): Procesul de Inspecție la Contribuabilii Mari, 2014.

ATO (Fiscul Australian): Procesul de Verificare a Riscurilor la Contribuabilii Mari, 2014.

ATO (Fiscul Australian): Marii Contribuabili și Conformarea Fiscală, 2010.

ATO (Fiscul Australian): Programul de Conformare, 2013.

ATO (Fiscul Australian): Manual de Conformare Activă, 2015.

ATO (Fiscul Australian): Rezultate Conformare, 2014.

ATO (Fiscul Australian): Fișa de Date RDF, 2014.

ATO (Fiscul Australian): Bogat și Înțelept, 2008.

ATO (Fiscul Australian): Cazul Dumneavoastră contează pentru Noi, 2012.

Dintre acestea, se recomandă a fi traduse:

Prezentare pentru DGAMAC - Administrarea Riscurilor de Conformare, Hamilton 2016.

ATO (Fiscul Australian): Marii Contribuabili și Conformarea Fiscală, 2010.

ATO (Fiscul Australian): Programul de Conformare, 2013.

Acest set de documente acoperă abordările de administrare a conformării bazate pe riscuri pentru marii contribuabili. Caracterul tehnic al acestor documente face necesară utilizarea unor traducători cu experiență în domeniul administrării fiscale, pentru a se asigura transmiterea corectă a mesajului.

Anexa X. Oficialii români implicați în misiune

Dna. Anca Dragu, Ministrul Finanțelor Publice

Dl. Eugen-Dragoș Doros, Președinte al Agenției Naționale de Administrare Fiscală (ANAF).

Dl. Florin Tunaru, Vice Președinte ANAF.

Dl. Adrian Cucu, DG. Planificare, Monitorizare și Sinteză (PMS), ANAF.

Dna. Carmen Bălășoiu, DG Adjunct DGPMS ANAF.

Dl. Constantin Gioga, DG Direcția Generală de Coordonare a Inspecției Fiscale (DGCIF), ANAF.

Dna. Simona Rouădedeal, Consilier Superior, DGCIF, ANAF.

Dna. Luminița Rontescu, Departamentul Relații Internaționale, ANAF.

Dl. Ionuț Mișa, Director General (DG) al Direcției Generale de Administrare a Marilor Contribuabili (DMC), ANAF

Dna. Vasilica Sandu, DG Adjunct, Administrarea Veniturilor, DMC.

Dl. Cătălin Lojocoru, DG Adjunct, Activitatea de Inspecție Fiscală, DMC.

Dl. Radu Dumitru, Șef Serviciu, Analiză de Risc, DMC.

Dl. Adrian Filip, Șef Serviciu, Monitorizarea Creanțelor Bugetare, DMC.

Dna. Petruța Catargiu, Șef Serviciu, Selectare, Programare și Analiză Inspecție Fiscală, DMC.

Dna. Carmen Pătru, Șef Serviciu, Rambursări TVA, DMC.

Dl. Nicolae Gratie, Șef Serviciu, Inspecție Fiscală Nr. 15, DMC.

Alte persoane implicate/ce au contribuit la misiune:

Interpreți: Corneliu Ștefănescu și Valentina Rotaru

Echipa FMI de la Washington: Allan Jensen și Lucilla McLaughlin

Echipa FMI de la București: Luminița Drăgan și Georgia Babici

Anexa XI. Glosarul terminologiei de specialitate utilizate în raport

Abordare Integrată de asigurare a Conformării

O abordare a administrării riscurilor de conformare care aduce laolaltă în mod adecvat (integrează) soluțiile preventive, de detectare și de corectare pentru contracararea riscurilor prin utilizarea instrumentarului de conformare prezentat în Anexa VI. O prezentare a modului în care se utilizează această abordare este inclusă în Anexa VII.

Titulari de Riscuri, Ofițeri de Legătură cu Sectorul și Administratori de Conturi Principale

Roluri specifice asumate în cadrul unei Abordări Integrate de asigurare a Conformării. Prezentate în Anexa II.

Comitetul de riscuri

Un tip de panel de specialiști, în care persoane relevante se adună sub forma unui comitet pentru a analiza și trece în revistă ierarhizarea în funcție de priorități a riscurilor, strategiile de contracarare a riscurilor și monitorizarea riscurilor. Vezi Anexa II:

Panelul de încheiere de înțelegeri

Un tip de panel de specialiști care analizează propunerile de înțelegeri fiscale. Constituit în mod corespunzător, acesta contribuie la asigurarea / demonstrarea transparenței, obiectivității și integrității deciziilor privind posibilele înțelegeri ce se vor încheia cu contribuabilii.

Tranzacții cu părți afiliate

Tranzacții ce presupun schimbul (transferul) de produse sau servicii între părți afiliate (membri ai unui grup economic / părți controlate).

Transfer prin prețuri

Procesul de stabilire a prețurilor pentru produse sau servicii schimbate sau transferate între părți afiliate. Stabilirea unui preț incorect pentru aceste transferuri de produse sau servicii poate duce la transferul profiturilor și la rezultate inadecvate din punct de vedere al impozitelor, între jurisdicții. Pentru alte detalii, consultați Ghidul Organizației pentru Cooperare și Dezvoltare Economică privind Transferul prin Prețuri.

Analiza funcțională

Un proces formal utilizat pentru a identifica funcțiile, activele și riscurile ce revin părților afiliate în fiecare jurisdicție. Prin utilizarea informațiilor obținute prin observare, interviuri și chestionare, o analiză funcțională stabilește „cine ce face” și „unde și cum fac ceea ce fac”. Produsul unei analize funcționale ajută la studierea aspectelor privind cele mai potrivite soluții pentru transferul prin prețuri și ajustările de comparabilitate ce ar putea fi necesare pentru a se stabili un „preț la lungime de preț” rezonabil - intervalul de preț și condițiile în care niște părți independente ar

schimba produsele și serviciile. Pentru alte detalii, consultați Ghidul OCDE privind Transferul prin Prețuri.

Eroziunea bazei impozabile și transferul profiturilor

EBITP se referă la strategiile de planificare fiscală (de ex. transfer prin prețuri, capitalizare subțire, utilizare de instrumente financiare hibride, evitarea sediilor permanente. Etc.) ce pot fi utilizate pentru a transfera profitul între părți afiliate către jurisdicții fiscale cu impozitare mică sau zero în care nu sunt desfășurate activități economice sau sunt desfășurate activități economice reduse. Un plan OCDE avizat de G20, conținând 15 Acțiuni ce vizează combaterea activităților de EBITP. Pentru alte detalii, consultați site-ul web și documentația privind EBITP ale OCDE.

Acorduri de preț în avans

Un acord oficial încheiat între administrația fiscală și contribuabil privind prețul / intervalul de prețuri preconizate a se practica pentru produsele și serviciile schimbate sau transferate între părți afiliate. Parte din instrumentarul de conformare.

Soluții (publice sau individuale, obligatorii)

O declarație oficială în care se precizează punctul de vedere al administrației fiscale cu privire la modul în care acționează legea într-un anumit context/ set de fapte. Parte din instrumentarul de conformare.

Analiști informatici / experți în data mining

Rol care utilizează algoritmi de computer (machine learning - programe automate de învățare) pentru identificarea tiparelor și asocierilor (descoperirea de cunoștințe) din cadrul datelor. Data mining-ul poate fi descriptiv sau predictiv. Soluțiile de data mining pot fi comparate cu soluțiile de tip expert de specialitate, în care o persoană (un expert de specialitate) definește (impune) cum ar trebuie clasificați sau selectați contribuabilii în vederea acțiunilor de asigurare a conformării.

- **Soluțiile de data-mining descriptiv** utilizează algoritmi (de ex. hărți cu auto-organizare, etc.) pentru a identifica clustere și alte asocieri în cadrul datelor. Pot fi folosite pentru a identifica anumite segmente de contribuabili.
- **Soluțiile de data-mining predictiv** folosesc algoritmi (de ex. arbore de clasificare și regresie, pădure aleatorie, vectori suport, rețele neutre, etc.) pentru a revela factorii asociați unei anumite stări vizate (de ex. neconformare). Pot fi folosite pentru selectarea cazurilor.
- **R RATTLE**
R este un limbaj de programare gratuit (cu acces liber) optimizat pentru calcule statistice. RATTLE este o interfață grafică de utilizator gratuită (cu acces liber) pentru R, dezvoltată special pentru data mining.

- **SAS JMP**

Un program explorator de analiză și vizualizare a datelor dezvoltat de SAS.

Selectarea cazurilor

Procesul (de ex. prin data mining sau prin reguli stabilite de expertul de specialitate) utilizat pentru a identifica inițial un set de contribuabili (cazuri pozitive) ce pot prezenta riscuri de conformare. În mod ideal a trebui să producă o listă de ierarhizare a contribuabililor.

- **Filtru de Risc**

Un set de reguli utilizate pentru selectarea cazurilor pentru un anumit risc. Poate fi creat de experți de specialitate sau din data mining predictiv.

- **Cazuri de fals pozitiv (FP)**

Contribuabili care apar inițial ca având un risc de conformare, dar care la verificare se constată a fi în conformitate cu legea. Antonimul lui adevărat pozitiv (AP).

- **Rata de succes: $RP/(RP+FP)$**

Ponderea real pozitivelor în totalul numărului de cazuri selectate. O funcție ce depinde de raționamentul de selectare a cazurilor, eficacitate și dimensiune, capabilitățile de detecție ale inspectorului și de rata de conformare ce stă la baza întregului eșafodaj.

Verificări de risc

Un proces utilizat după selectarea cazurilor, pentru a evalua rapid dacă riscul de conformare fiscală poate fi prezent sau nu. Mai puțin formale, mai puțin intense decât o inspecție fiscală, verificările de riscuri sunt utilizate pentru a „filtra” cazurile fals pozitive înainte de angajarea într-o inspecție fiscală mai intensivă din punct de vedere al resurselor.

- **Verificări ale riscurilor anterioare depunerii declarației**

O verificare a riscurilor efectuată după o tranzacție dar înainte ca respectivul contribuabil să depună declarația fiscală.

- **Verificări de riscuri specifice**

O verificare a riscurilor limitată la un anumit risc. (Comparativ cu o verificare cuprinzătoare a tuturor riscurilor).

Inspecție

Un proces utilizat pentru a stabili dacă a fost corect calculat impozitul datorat. Presupune adunarea oficială de probe pentru a stabili faptele și pentru a aplica după aceea legea acelor fapte. Timpul și resursele pe care le presupune inspectarea corespunzătoare a unui contribuabil depinde de subiect și de gradul de semnificație ce fac obiectul inspecției și nu există o inspecție universală care să se potrivească în toate situațiile. Spre exemplu, o rambursare de TVA presupune, în general, simpla verificare a faptelor, în timp ce la extrema cealaltă, o inspecție pe impozitul pe profit cu transfer prin prețuri poate presupune schimb de informații cu alte administrații fiscale și poate dura câteva luni doar pentru a se stabili datele ce se vor introduce în analiza funcțională.

Soluționare

Procesul utilizate pentru soluționarea unei dispute fiscale. Poate include înțelegerea cu contribuabilul, procedura amiabilă și litigiul.

Delegarea de competențe

Un proces utilizat de către ANAF pentru a delega altor persoane îndeplinirea unei atribuții. În acest raport, termenul se referă la o direcționare a inspecțiilor la Mari Contribuabili către Direcția de Contribuabili Mijlocii.