 **MINISTERUL FINANȚELOR**

**AGENȚIA NAȚIONALĂ DE ADMINISTRARE FISCALĂ**

**DIRECȚIA GENEREALĂ ANTIFRAUDĂ FISCALĂ**

**Direcția Operațiuni Vamale, Import Export și Produse Accizabile**

**Nr. Înreg. ................../.......................**

**Referat**

**pentru modificarea si completarea Ordinului comun nr.417/1204/2025 privind criteriile pentru evaluarea riscului fiscal in vederea determinarii operatorilor economici care prezinta risc fiscal ridicat, prevazuti la art 375 alin 1 si la art 435 alin 3 din Legea 227/2015 privind Codul Fiscal**

Prezenta modificare are drept scop revizuirea criteriilor de risc fiscal prevăzute în Ordinul nr. 417/1204/2025, în vederea realizarii unei evaluări mai corecte, echitabile și relevante a operatorilor economici care activează în domeniul produselor accizabile, cu accent pe identificarea reală a comportamentului fiscal inadecvat.

In urma analizelor efectuate ca urmare a punerii in aplicare a prevederilor Ordinului 417/1204/2025, am constatat faptul ca exista operatori economici pentru care desi au fost identificate riscuri fiscale ca urmare analizelor si/sau controalelor efectuate, acestea nu se incadreaza in criteriile pentru evaluarea riscului prevazute in Ordin. Pe de alta parte, au fost identificati operatori economici care, desi nu au prezentat riscuri fiscale ca urmare analizelor si/sau controalelor efectuate, sunt incadrati la risc fiscal in baza criteriilor pentru evaluarea riscului prevazute in Ordin.

Aceasta situatie evidentiaza o necorelare intre criteriile de evaluare si realitatea datelor rezultate ca urmare a analizelor si/sau a constatarilor din teren, ceea ce poate influenta acuratetea clasificarii din punct de vedere al riscului fiscal a operatorilor economici.

Pentru a corecta acesta neconcordanta si a asigura o evaluare cat mai obiectiva si eficienta a riscului fiscal, se impune revizuirea criteriilor de evaluare a riscului fiscal prevazute in Ordinul comun 417/1204/2025, astfel incat acestea sa reflecte in mod real comportamentul fiscal al operatorilor economici, inclusiv avand la baza rezultatele controalelor efectuate anterior. Ar fi utila introducerea unei componente calitative, care sa tina cont de istoricul fiscal al operatorului economic, abaterile constatate si gravitatea acestora.

Introducerea unui mecanism de actualizare periodica a incadrarii in risc, pe baza informatiilor rezultate in urma verificarilor antifrauda/verificarilor organelor vamale/inspectiilor fiscale si din alte surse de date relevante.

Introducerea unei proceduri de reevaluare periodica, cel putin anuala, a incadrarii in risc fiscal, in baza datelor actualiazate

Corelarea evaluarii riscului fiscal cu rezultatele controalelor efectuate.

**Constatari**

1. Referitor la art. 1, pct. 4, alin. (1):

Observație: Aplicarea actuală a criteriului privind lipsa punctelor de lucru și a activelor patrimoniale a condus la identificarea ca având risc fiscal ridicat a unor societăți care, în realitate, nu prezintă un comportament fiscal inadecvat. Majoritatea acestor societăți și-au înregistrat un sediu secundar la adresa sediului social, ceea ce nu reflectă neapărat un risc fiscal.

Constatare: În schimb, controalele au evidențiat că operatorii economici cu comportament fiscal necorespunzător au declarat atât sediul social, cât și domiciliul fiscal la adrese aparținând unor cabinete de avocatură. Conform contractelor de asistență juridică prezentate, aceste adrese sunt utilizate exclusiv pentru corespondență, iar avocații nu au avut ulterior niciun contact cu reprezentanții societăților respective. Astfel, autoritățile fiscale nu au putut identifica locul real de desfășurare a activității acestor entități.

Propunere de modificare: Înlocuirea pct. 4 cu următoarea formulare:

„Operatorii economici care au declarat domiciliul fiscal la sediul unui cabinet de avocatură.”

2. Referitor la art. 1, pct. 4, alin. (2):

Observație: Criteriul privind lipsa activelor patrimoniale poate conduce la interpretări eronate, întrucât activele financiare sunt incluse în categoria activelor patrimoniale. Astfel, o societate care dispune de fonduri financiare deține, implicit, active patrimoniale.

Propunere de modificare: Eliminarea acestui criteriu pentru a evita clasificarea incorectă a unor contribuabili ca având risc fiscal ridicat.

3. Referitor la art. 1, pct. 4, alin. (3):

Observație: Criteriul menționat are relevanță semnificativă și merită o abordare distinctă în evaluarea riscului fiscal.

Propunere de modificare: Reformularea acestui criteriu ca un punct de sine stătător, devenind noul pct. 7, pentru a reflecta importanța sa în analiza riscului fiscal.

4. Propunere de modificare a art. 1, pct. 5

Context și justificare:

În forma actuală, prevederile art. 1, pct. 5 din Ordinul nr. 417/1204/2025 fac referire exclusiv la „operatorii economici autorizați în domeniul produselor accizabile”. Această formulare poate genera interpretări restrictive, în sensul în care operatorii economici care desfășoară activități de distribuție și comerț angro cu produse accizabile, dar care nu necesită autorizare, ci doar înregistrare conform art. 435 pct. 3 din Codul fiscal, nu ar fi incluși în categoria entităților relevante din perspectiva riscului fiscal.

Această limitare nu reflectă corect realitatea juridică și fiscală, întrucât și acești operatori înregistrați, fără a fi autorizați în sens clasic, pot genera riscuri semnificative privind conformarea fiscală, dată fiind natura sensibilă a produselor accizabile.

Propunere de modificare:

Pentru a asigura o aplicare unitară și echitabilă a criteriilor de evaluare a riscului fiscal, propunem următoarea reformulare a art. 1, pct. 5:

„Operatorii economici care au fost autorizați și/sau înregistrați în domeniul comercializării produselor accizabile în ultimele 12 luni.”

Această formulare include atât entitățile autorizate, cât și pe cele care, potrivit legislației fiscale, au doar obligația de înregistrare, asigurând o delimitare corectă a sferei de aplicare.

5. Având în vedere faptul că procedura de executare a unei garanții financiare este distinctă de procedura de executare silită reglementată de Codul de procedură fiscală, iar în practică au existat situații în care contribuabilii au fost supuși executării garanțiilor fără a fi încadrați formal în procedura de executare silită, considerăm necesară o clarificare expresă a textului normativ.

Formularea actuală a art. 7 alin. (1) ar putea conduce la interpretări restrictive, excluzând operatorii economici pentru care s-a dispus executarea unei garanții, deși situația lor fiscală reflectă un risc real și iminent.

În acest context, propunem modificarea art. 7 alin. (1) după cum urmează:

„Operatorii economici care, în ultimii 5 ani, au înregistrat obligații fiscale restante la bugetul general consolidat, de natura celor administrate de Agenția Națională de Administrare Fiscală, în sensul art. 157 din Legea nr. 207/2015 privind Codul de procedură fiscală, cu modificările și completările ulterioare, pentru care s-a dispus executarea garanției.”

Această modificare permite includerea explicită a situațiilor în care executarea garanției constituie o formă de recuperare a creanțelor bugetare, asigurând o interpretare corectă și completă a prevederilor privind identificarea riscului fiscal.

6. Având în vedere aplicarea practică a criteriilor prevăzute de Ordinul comun ANAF – AVR nr. 417/1204/2025 privind identificarea operatorilor economici cu risc fiscal ridicat, s-a constatat că în numeroase cazuri singurul criteriu aplicabil contribuabililor a fost cel prevăzut la art. 7 alin. (2), respectiv depunerea cu întârziere a declarațiilor fiscale.

Analiza a relevat faptul că aceste întârzieri au fost minore (între 2 și 5 zile) și cauzate frecvent de factori obiectivi sau situații neintenționate – printre care și nefuncționarea temporară a sistemului informatic al ANAF. În aceste condiții, considerăm că aplicarea strictă a criteriului în forma actuală poate conduce la clasificări nejustificate ale unor contribuabili cu comportament fiscal general corect.

În scopul introducerii unui grad rezonabil de flexibilitate și pentru a reflecta mai fidel riscurile reale, propunem modificarea art. 7 alin. (2), după cum urmează:

Propunere de modificare:

„Operatorii economici care, în ultimele 12 luni, au depus declarațiile fiscale cu o întârziere mai mare de 10 zile de la termenul legal prevăzut de lege.”

Această reformulare menține obiectivul de identificare a comportamentelor neconforme, dar permite o diferențiere necesară între întârzieri administrative minore și cele care indică un risc fiscal semnificativ.

7. Având în vedere prevederile Ordinului comun ANAF – AVR nr. 417/1204/2025 privind stabilirea criteriilor de identificare a operatorilor economici cu risc fiscal ridicat, precum și necesitatea de a asigura o interpretare clară, uniformă și predictibilă a acestora în practică, propunem revizuirea și completarea dispozițiilor art. 1, punctul 7 alin. (3), în forma de mai jos.

În forma sa actuală, textul art. 1, punctul 7 alin. (3) nu reflectă în mod explicit toate situațiile de neconformare relevante în contextul eşalonărilor şi/sau restructurărilor la plată. Astfel, pentru a evita interpretările neunitare și pentru a permite încadrarea corectă a contribuabililor care nu respectă în mod real condițiile de conformare fiscală, se impune o reformulare mai clară și mai detaliată.

Propunere de modificare:

„Operatorii economici care, în ultimii 5 ani, au beneficiat de eşalonări şi/sau restructurări la plată și care se încadrează în una dintre următoarele situații:

i) nu au respectat termenele stabilite prin graficul de eşalonare/graficul de plată, chiar dacă obligațiile au fost ulterior stinse în termenul suplimentar prevăzut de lege;

ii) nu au achitat obligațiile fiscale declarate după data acordării eşalonării şi/sau restructurării, în termenul prevăzut de lege, chiar dacă acestea au fost achitate în termenul suplimentar reglementat de legislația fiscală;

iii) înregistrează alte obligații fiscale sau bugetare, în afara celor menționate la lit. i) și ii), a căror achitare constituie condiție pentru menținerea valabilității eşalonării şi/sau restructurării;

iv) au pierdut valabilitatea eşalonării şi/sau restructurării, iar ulterior au solicitat menținerea acesteia, potrivit prevederilor legale aplicabile.”

Această modificare contribuie la o aplicare clară și echitabilă a criteriilor de risc fiscal, reflectând mai fidel comportamentul fiscal efectiv al contribuabililor și evitând interpretările contradictorii care pot afecta uniformitatea administrativă.

8. Având în vedere observațiile rezultate din aplicarea Ordinului comun ANAF și Autoritatea Vamală Română nr. 417/1204/2025, se propune modificarea art. 1 pct. 7 alin. (4) pentru a reflecta mai precis riscul fiscal asociat cu istoricul asociaților și/sau administratorilor operatorilor economici în domeniul produselor accizabile.

Propunere de modificare:

La articolul 1, punctul 7, alineatul (4) se modifică și va avea următorul cuprins:

„(4) Operatorii economici care au asociați și/sau administratori care, în ultimii 10 ani, au deținut calitatea de asociați și/sau administratori în alte societăți autorizate în domeniul produselor accizabile, care, la momentul radierii și/sau înstrăinării, înregistrau obligații fiscale restante la bugetul general consolidat, sau care au fost declarate inactive fiscal, au intrat în proceduri de insolvență, perioada de observație, reorganizare judiciară sau faliment, sau au fost radiate.”

Analiza efectuată asupra unui eșantion de 67 de operatori economici mari contribuabili a evidențiat că 59 dintre aceștia se încadrează în criteriul prevăzut la art. 1 pct. 7 alin. (4), deși nu prezintă alte riscuri fiscale conform punctelor 1–6. Această situație indică o aplicare excesivă a criteriului actual, care nu face distincție între societățile autorizate și cele neautorizate în domeniul produselor accizabile.

Prin urmare, se propune:

- Limitarea aplicabilității criteriului la societățile care au fost autorizate în domeniul produselor accizabile;

- Stabilirea unei perioade de referință de 10 ani, corespunzătoare termenului general de prescripție a faptelor penale;

- Aplicarea criteriului doar în cazurile în care, la momentul radierii și/sau înstrăinării, societățile respective înregistrau obligații fiscale restante la bugetul general consolidat.

Această modificare are ca scop asigurarea unei evaluări mai precise și echitabile a riscului fiscal, concentrându-se pe comportamentele relevante din punct de vedere fiscal și evitând penalizarea nejustificată a operatorilor economici care nu prezintă riscuri semnificative.

Propunere de modificare:

La articolul 1, punctul 7, alineatul (4) se modifică și va avea următorul cuprins:

„(4) Operatorii economici care au asociați și/sau administratori care, în ultimii 10 ani, au deținut calitatea de asociați și/sau administratori în societăți care au fost autorizate și/sau înregistrate în domeniul comercializării produselor accizabile, ale căror autorizații/atestate au fost revocate și care se încadrează în una dintre următoarele situații:

i) la data radierii sau cesionării părților sociale/acțiunilor, societățile respective înregistrau obligații fiscale restante la bugetul general consolidat, de natura celor administrate de Agenția Națională de Administrare Fiscală;

ii) a fost deschisă procedura insolvenței, respectiv perioada de observație, reorganizare judiciară sau faliment.”

Această modificare are ca scop:

- Concentrarea evaluării riscului fiscal asupra comportamentului fiscal anterior al asociaților și/sau administratorilor în cadrul societăților autorizate și/sau înregistrate în domeniul produselor accizabile;

- Stabilirea unei perioade de referință de 10 ani, corespunzătoare termenului general de prescripție a faptelor penale, pentru a asigura relevanța informațiilor analizate;

- Evitarea penalizării nejustificate a operatorilor economici actuali pentru situații fiscale din trecut care nu mai reflectă comportamentul fiscal curent.

Prin această modificare, se urmărește o evaluare mai precisă și echitabilă a riscului fiscal, concentrându-se pe comportamentele relevante din punct de vedere fiscal și evitând aplicarea excesivă a criteriilor de risc.

9. În urma constatărilor efectuate de structurile antifraudă fiscală, s-a identificat o vulnerabilitate în aplicarea art. 157 alin. (3) din Legea nr. 207/2015 privind Codul de procedură fiscală. Conform acestui articol, nu se consideră că un contribuabil înregistrează obligații fiscale restante în situația în care suma obligațiilor fiscale datorate este mai mică sau egală cu suma de rambursat/restituit pentru care există cerere în curs de soluționare.

Această prevedere a fost exploatată de anumiți operatori economici care au depus cereri de restituire nejustificate, cu scopul de a reduce artificial obligațiile fiscale restante și, astfel, de a evita măsurile de executare silită sau suspendarea/revocarea autorizației de operator economic în domeniul produselor accizabile.

Propunere de modificare:

Pentru a preveni astfel de practici și a asigura integritatea sistemului fiscal, se propune introducerea unui nou criteriu de risc fiscal în Ordinul comun ANAF – AVR nr. 417/1204/2025, la art. 1, punctul 7, după cum urmează:

„Operatorii economici care, în ultimii 5 ani, au depus cereri de restituire sau compensare a unor sume de la bugetul general consolidat, fără a avea dreptul legal la aceste sume, astfel cum a fost constatat de organele fiscale competente.”

Această completare va permite autorităților fiscale să identifice și să monitorizeze mai eficient contribuabilii care utilizează în mod abuziv procedurile de restituire, contribuind la consolidarea disciplinei fiscale și la protejarea resurselor bugetare.

10. Având în vedere aplicarea practică a prevederilor Ordinului comun ANAF – AVR nr. 417/1204/2025 privind stabilirea operatorilor economici cu risc fiscal ridicat, a fost identificată o situație neacoperită de actuala reglementare, referitoare la contribuabilii care nu se încadrează inițial în niciunul dintre criteriile de risc prevăzute la art. 1, dar care, ulterior, în urma controalelor efectuate de structurile competente din cadrul ANAF sau al Autorității Vamale Române, dovedesc un comportament fiscal neconform.

Pentru a acoperi acest vid normativ și pentru a asigura un mecanism de reacție adecvat la riscurile identificate post-analiză, propunem completarea Ordinului cu un nou articol – art. 1^1, cu următorul conținut:

Art. 1^1 (1) În situația în care, în urma unor acțiuni de control fiscal desfășurate de organele competente ale Agenției Naționale de Administrare Fiscală sau ale Autorității Vamale Române, se constată că un operator economic autorizat și/sau înregistrat, care la data analizei inițiale nu a fost încadrat în categoria de risc fiscal ridicat, întrunește ulterior unul sau mai multe dintre criteriile prevăzute la art. 1, constatările vor fi transmise către Direcția Generală Antifraudă Fiscală – Structura Centrală.

(2) Direcția Generală Antifraudă Fiscală va analiza elementele de risc semnalate, iar în cazul în care se confirmă riscul fiscal ridicat, va informa autoritatea vamală teritorială competentă în vederea aplicării măsurilor prevăzute de legislația în vigoare.

Această completare va permite încadrarea corectă și promptă a operatorilor economici care, deși au trecut inițial neobservați, au manifestat ulterior un comportament fiscal cu risc semnificativ, consolidând eficiența și capacitatea de reacție a instituțiilor în domeniul fiscal și vamal.

12. Avand in vedere ca dupa punerea in aplicarea a Ordinului s-a constatat ca autorizarea nu poate fi conditionata de analizarea dupa criteriile de risc fiscal si ca aceasta analiza se poate face numai dupa ce un operator economic detine autorizatie se impune modificarea articolului 4 astfel:

Propunem următoarea modificare a articolului 4:

Alineatul (1) se modifică și va avea următorul cuprins:

„(1) În cazul operatorilor economici care solicită autorizarea ca destinatari înregistrați, autoritatea vamală teritorială competentă pentru autorizare, în termen de 2 zile de la data emiterii autorizației, solicită Agenției Naționale de Administrare Fiscală – Direcția Generală Antifraudă Fiscală – Structura Centrală analizarea criteriilor de risc fiscal pentru operatorul economic.”

Alineatul (2) se abrogă.