



MINISTERUL FINANTELOR

Agencia Națională de Administrare Fiscală

Direcția Generală Juridică

Nr. AJR 29143...../14092026.....



REFERAT DE APROBARE

a proiectului de Ordin privind procedurile de agreare și selecție a practicienilor în insolvență de către Agenția Națională de Administrare Fiscală

1. Temeiul legal

- Art. 11 alin. (3) din Hotărârea Guvernului nr. 520/2013 privind organizarea și funcționarea Agenției Naționale de Administrare Fiscală, cu modificările și completările ulterioare;
- Legea nr. 85/2014 privind procedurile de prevenire a insolvenței și de insolvență, cu modificările și completările ulterioare, în special art. 45 alin. (1) lit. d), art. 66 alin. (1) și (1¹) și art. 70;
- Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 86/2006 privind organizarea activității practicienilor în insolvență, republicată, cu modificările și completările ulterioare, în special art. 38 privind criteriile de stabilire a onorariilor.

2. Contextul actual – Ordinul președintelui ANAF nr. 1.443/2019

Procedurile de agreare și selecție a practicienilor în insolvență de către ANAF sunt reglementate, în prezent, prin Ordinul președintelui ANAF nr. 1.443/2019, publicat în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 457 din 6 iunie 2019, act care a înlocuit la rândul său Ordinul nr. 2.442/2016. Ordinul nr. 1.443/2019 a fost modificat succesiv prin Rectificarea din 23 ianuarie 2020, Ordinul nr. 3.711/2020 și Ordinul nr. 210/2022, forma consolidată fiind cea aplicabilă la data prezentului referat.

Analiza aplicării ordinului în vigoare, coroborată cu evoluția practicii ANAF în calitate de creditor bugetar în procedurile de insolvență, relevă o serie de limitări structurale care justifică emiterea unui nou act normativ, iar nu o simplă modificare punctuală a celui existent, dat fiind numărul și amploarea elementelor de noutate.

3. Deficiențe și limitări ale cadrului actual care justifică emiterea noului ordin

3.1. Absența unei diferențieri pe categorii de contribuabili

Ordinul nr. 1.443/2019 aplică aceleași condiții de eligibilitate și aceleași criterii de punctare indiferent de complexitatea procedurii de insolvență, respectiv indiferent dacă debitorul este un contribuabil mic, mijlociu sau mare. Această abordare unitară nu ține cont de faptul că procedurile de insolvență ale marilor contribuabili implică,

de regulă, o masă credală de volum și complexitate net superioare, structuri de creditori multiple, aspecte transfrontaliere sau de grup și un risc bugetar mult mai ridicat, ceea ce impune practicieni cu resurse umane, logistice și financiare corespunzătoare.

3.2. Documentație de agreare insuficientă pentru verificarea capacității reale

Cerințele actuale de agreare (scrisoare de intenție, act UNPIR, poliță de asigurare) nu permit verificarea capacității efective a practicianului de a gestiona proceduri complexe – nu se solicită dovada portofoliului anterior de proceduri, a personalului calificat sau a infrastructurii logistice necesare. Această lacună generează riscul ca practicieni fără capacitate operațională adecvată să fie agreați și, ulterior, selectați pentru proceduri de mare complexitate, cu efecte negative asupra modului de gestionare a procedurii și în special a gradului de recuperare a creanțelor bugetare.

3.3. Lipsa unui mecanism de acțiune rapidă în cazurile cu risc bugetar ridicat

Ordinul actual nu prevede niciun mecanism care să permită Agenției să acționeze preventiv, anterior deschiderii formale a procedurii de insolvență, în cazul debitorilor cu restanțe fiscale/bugetare semnificative sau cu importanță economică strategică. În practică, aceasta a condus la situații în care organul fiscal a fost nevoit să accepte desemnarea provizorie a unui practician propus de alte părți implicate, fără a avea posibilitatea de a susține din timp un practician selectat pe criterii proprii, cu risc pentru protejarea drepturilor creditorului bugetar chiar din etapa incipientă a procedurii.

Mai mult, a fost pronunțată Decizia nr. 14 din 16 septembrie 2024 a Înaltei Curți de Casație și Justiție, completul pentru soluționarea recursului în interesul legii, în dosarul nr.1174/1/2024.

Potrivit acestei decizii, obligatorii, **„în interpretarea și aplicarea unitară a dispozițiilor art.57 alin.(3), coroborate cu dispozițiile art.57 alin.(2) din Legea nr.85/2014 privind procedurile de prevenire a insolvenței și de insolvență, prerogativa creditorului majoritar de desemnare a administratorului judiciar ori a lichidatorului judiciar poate fi exercitată cel mai târziu la data primei ședințe a adunării creditorilor, având ca ordine de zi confirmarea/desemnarea administratorului/lichidatorului judiciar”**.

În considerarea acesteia, se impune modificarea ordinului, prin accelerarea procedurii de selecție și posibilitatea efectuării unei selecții simplificate, întrucât numirea practicianului selectat/susținut de organul fiscal trebuie realizată până cel târziu la data primei ședințe a adunării creditorilor, data până la care organul fiscal își poate impune practicianul selectat în măsura în care detine un procent mai mare de 50% din valoarea creanțelor.

3.4. Criterii de punctare rigide și insuficient corelate cu complexitatea procedurii

Sistemul actual de punctare (onorariu fix, onorariu de succes, personal, dosare din portofoliu) nu diferențiază calitatea și experiența efectivă a echipei alocate unei proceduri concrete și nu conține niciun mecanism de echilibrare între volumul de

dosare active gestionate de un ofertant și resursele umane declarate, ceea ce permite ca ofertanți supraîncărcați să obțină punctaje ridicate în lipsa unei capacități reale de a se implica adecvat în procedura pentru care candidează.

3.5. Termene și praguri neactualizate

Pragul valoric de 5.000.000 lei care delimitează competența comisiilor de selecție a rămas neschimbat din 2019, în condițiile în care evoluția valorii creanțelor bugetare gestionate impune o recalibrare. De asemenea, plafonul onorariului aplicabil în cazurile de excepție (10.000 lei) nu mai reflectă nivelul actual al pieței serviciilor de administrare judiciară/lichidare.

4. Elementele de noutate ale proiectului de ordin, prin comparație cu Ordinul nr. 1.443/2019

Tabelul de mai jos sintetizează, pe cele mai relevante paliere, diferențele dintre reglementarea în vigoare și proiectul de ordin supus aprobării.

Aspect	Ordinul nr. 1.443/2019 (forma consolidată, în vigoare)	Proiectul de ordin (2026)
Structura de eligibilitate	Nicio diferențiere pe categorii de contribuabili – condiții unice de agreare pentru toți ofertanții (scrisoare de intenție, act UNPIR, poliță de asigurare).	Condiții de eligibilitate diferențiate pe categorii de contribuabili (mici/mijlocii/mari), cu forme de organizare impuse diferit: cabinet individual/cabinete asociate/IPURL/SPRL (mici); exclusiv IPURL/SPRL (mijlocii); exclusiv SPRL (mari) – art. 5.
Documentația de agreare	Scrisoare de intenție, act justificativ UNPIR, poliță de asigurare (certificatul fiscal a fost eliminat prin modificarea din 2022).	Se adaugă: portofoliu minim de proceduri gestionate (10 pentru mijlocii, 20 pentru mari), dovada a minimum 10 angajați/colaboratori cu studii superioare și experiență de minimum 3 ani, dovada infrastructurii logistice – art. 4 alin. (2) lit. d)-f).
Pragul valoric de competență a comisiilor	Un singur prag: 5.000.000 lei desparte competența Comisiei de selecție ANAF centrală de comisiile teritoriale.	Pragul crește la 10.000.000 lei pentru delimitarea competenței (art. 8), plus un prag distinct de 5.000.000 lei pentru declanșarea selecției simplificate (art. 15) – cu funcții diferite.
Procedura de selecție simplificată	Nu există.	Element nou: pentru debitori cu restanțe $\geq 5.000.000$ lei sau societăți de interes strategic, ANAF poate demara selecția înainte de deschiderea formală a procedurii de insolvență, cu aprobarea

Aspect	Ordinul nr. 1.443/2019 (forma consolidată, în vigoare)	Proiectul de ordin (2026)
		prealabilă a președintelui ANAF și solicitarea de oferte de la 5-10 practicieni agreați (art. 15).
Echipa alocată procedurii	Nereglementată; doar o declarație generală privind personalul calificat alocat (fostă Anexă, eliminată în 2022).	Cerință nouă și detaliată la selecțiile pentru mijlocii/mari: echipă de minimum 3 persoane, cu CV, dovadă a raportului de exclusivitate și declarație individuală de disponibilitate pentru fiecare membru – art. 10 alin. (1) lit. d) și alin. (2)-(3).
Criterii de punctare	Punctaj unic (indiferent de categoria contribuabilului), maximum 70 de puncte: onorariu fix (20) + onorariu succes (20) + personal (15) + dosare din portofoliu (15).	Sistem diferențiat pe secțiuni (Anexa 7): Secțiunea A (mici) și Secțiunea B (mijlocii/mari), punctaj maxim 85 puncte fiecare, cu criterii noi: gradul de încărcare personal/dosare active (10 pct.), calitatea echipei alocate (20 pct. la mijlocii/mari), personal calificat în domeniul debitoarei (5 pct.).
Termenul de depunere a ofertelor la selecție	10 zile de la publicarea invitației de participare.	5 zile calendaristice (art. 9 alin. 3); maximum 5 zile calendaristice și la selecția simplificată (art. 15 alin. 5).
Frecvența reluării agreării / reverificării condițiilor	Reluare semestrială a agreării (art. 3 alin. 5); reverificare trimestrială UNPIR/asigurare (art. 6 alin. 15).	Reluare anuală a agreării (art. 3 alin. 4); reverificare anuală, cu termen fix 31 ianuarie (art. 7 alin. 15).
Onorariul plafonat în cazurile fără procedură de selecție	Maximum 7.000 lei onorariu fix / maximum 5% onorariu de succes (art. 8 alin. 3, art. 12 alin. 2).	Plafon dublat: maximum 10.000 lei onorariu fix; maximum 5% onorariu de succes (art. 17 alin. 4). Pentru nefinalizarea la timp a selecției se introduce o analiză comparativă pe 9 criterii, aprobată de președintele ANAF (art. 14 alin. 4-7).
Descalificarea ofertelor pe criteriul onorariului	Onorariu de succes limitat între 1% și 5%; onorariu lunar disproporționat – fără prag cuantificat.	Onorariu de succes limitat între 1% și plafoanele din OUG nr. 86/2006; se introduce un prag cuantificat pentru onorariul subdimensionat (sub 50% din media celorlalte oferte) – art. 11 alin. (4).

Aspect	Ordinul nr. 1.443/2019 (forma consolidată, în vigoare)	Proiectul de ordin (2026)
Guvernanța comisiei de agreare	Componentă 3 membri.	Componenta comisiei crește la 5 membri pentru a facilita finalizarea procedurii – art. 2 alin. (1); pentru evitarea conflictului de interese, au fost eliminate din componența Comisiei persoanele care gestionează dosare/activități legate de procedura insolvenței
Definiții	7 definiții (art. 1).	11 definiții – se adaugă „categorii de contribuabili”, „procedura de selecție simplificată”, „bună reputație profesională”, „aptitudinea de a gestiona spețe de complexitate ridicată” (art. 1 lit. h-k), toate pentru claritate și pentru a evita interpretări

5. Impactul preconizat

5.1. Asupra activității Agenției

- Creșterea gradului de asigurare a profesionalismului practicienilor propuși/sușinuți în procedurile de insolvență cu risc bugetar ridicat, prin verificarea prealabilă a capacității reale (personal, portofoliu, infrastructură);
- Posibilitatea de a acționa preventiv, prin procedura de selecție simplificată, în cazurile cu risc de prejudiciere semnificativă a creditorului bugetar;
- Stabilirea componenței comisiilor, astfel încât să fie prevenite situațiile de conflict de interese și pentru a elimina eventuale riscuri de corupție.

5.2. Asupra practicienilor în insolvență

- Condiții de eligibilitate în vederea agreării mai exigente, în special pentru categoriile de debitori încadrați în categoria contribuabililor mijlocii și mari, ceea ce poate reduce, cel puțin pe termen scurt, numărul de practicieni agreați pentru aceste categorii;
- Sarcină documentară suplimentară (portofoliu, dovezi privind personalul și infrastructura, documentație pentru echipa alocată), inclusiv în procedura de selecție simplificată, unde termenul de depunere a ofertelor rămâne scurt (5 zile calendaristice);
- Selecție bazată în principal pe competență și capacitate profesională și stabilirea unor onorarii care să reflecte activitatea desfășurată în cadrul procedurii

5.3. Asupra recuperării creanțelor bugetare

Se estimează, pe termen mediu, o îmbunătățire a gradului de recuperare a creanțelor bugetare în procedurile de insolvență cu grad ridicat de complexitate, ca urmare a selectării unor practicieni cu capacitate profesională și operațională verificată, precum și a posibilității de intervenție timpurie prin procedura simplificată.

6. Concluzii și propunere

Având în vedere deficiențele structurale ale cadrului actual, expuse la pct. 3, precum și amploarea elementelor de noutate prezentate comparativ la pct. 4 – care vizează, printre altele, diferențierea pe categorii de contribuabili, introducerea procedurii de selecție simplificată, consolidarea cerințelor de capacitate profesională și operațională și recalibrarea criteriilor de punctare – se impune emiterea unui nou ordin al președintelui Agenției Naționale de Administrare Fiscală, cu abrogarea expresă a Ordinului nr. 1.443/2019, cu modificările și completările ulterioare.

Propunem aprobarea proiectului de ordin privind procedurile de agreare și selecție a practicienilor în insolvență de către Agenția Națională de Administrare Fiscală, în forma supusă avizării.