

EXPUNERE DE MOTIVE

Secțiunea 1:

Titlul proiectului de act normativ

LEGE

privind instituirea unui mecanism de recompensare a performanței pentru personalul autorităților administrației fiscale și vamale care funcționează în subordinea Ministerului Finanțelor cu atribuții în colectarea veniturilor bugetului general consolidat, precum și pentru modificarea unor acte normative

Secțiunea a 2-a:

Motivul emiterii actului normativ

2.1 Sursa proiectului de act normativ

Planul Național de Redresare și Reziliență al României (PNRR) - componenta Agenția Națională de Administrare Fiscală (ANAF), respectiv Componenta 8 - Reforma fiscală și reforma sistemului de pensii,.

Reforma R1 - reforma ANAF prin digitalizare, jalonul 197 "Reforma structurală a ANAF și modificările legislative pentru creșterea gradului de respectare a obligațiilor fiscale" prevede la punctul 2 Sistemul de indicatori de performanță și testarea integrității personalului ANAF funcționează: introducerea unei structuri de stimulare cu malus/bonus pentru funcționarii ANAF în legătură directă cu performanța indicatorilor-cheie de performanță.

- Reforma R2 - Modernizarea sistemului vamal și implementarea vămii electronice care are ca obiectiv principal trecerea la un model vamal modern, bazat

pe analiză de risc centralizată, digitalizare completă și control ulterior, care are ca scop reducerea timpilor de vămuire, combaterea eficientă a contrabandei și fraudei fiscale.

Programul de Guvernare aprobat prin Hotărârea Parlamentului României nr. 25/2025 pentru acordarea încrederii Guvernului.

2.2 Descrierea situației actuale

Având în vedere deficitul semnificativ de personal din administrația fiscală, respectiv de la nivelul autorității vamale române, corelat cu un nivel scăzut de satisfacție în ceea ce privește condițiile de muncă, trebuie evidențiat faptul că nivelul salarial scăzut în raport cu alte instituții ale administrației publice din România reprezintă un factor esențial în fluctuația ridicată a personalului Agenției Naționale de Administrare Fiscală și al Autorității Vamale Române (AVR), în special în rândul celor cu un grad înalt de competență și experiență profesională.

În acest context, prin articolul VIII din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 132/2024 pentru modificarea și completarea Legii nr. 227/2015 privind Codul fiscal și pentru completarea Legii nr. 207/2015 privind Codul de procedură fiscală, precum și pentru modificarea și completarea unor acte normative, cu completările ulterioare, a fost introdus un sistem parțial de recompensare pentru personalul ANAF care contribuie semnificativ la bugetul general consolidat (prin colectarea unor sume de peste 10 milioane de euro), creându-se astfel condițiile necesare pentru stimularea activităților de prevenire și combatere a evaziunii fiscale, precum și pentru creșterea semnificativă și constantă a veniturilor colectate.

Totodată, deși a fost introdus acest sistem parțial de recompensare pentru personalul ANAF, se impune extinderea și consolidarea acestor măsuri printr-un cadru unitar. Este necesară astfel crearea unui mecanism stimulator nu doar pentru combaterea evaziunii fiscale interne ci și pentru eficientizarea activităților specifice de control vamal, monitorizarea tranzitului de mărfuri și combaterea

criminalității transfrontaliere, măsuri ce vor genera o creștere semnificativă și constantă a veniturilor colectate la bugetul general consolidat.

În Reforma 1 din Pilonul III, componenta C8 din cadrul PNRR se abordează nevoia urgentă de modernizare și digitalizare a ANAF, astfel încât colectarea impozitelor să fie mai eficientă în raport cu obiectivul de a crește raportul venit - PIB și de a reduce decalajul fiscal la TVA. Prin Jalonul 197, ANAF are stabilită ca țință introducerea unui mecanism anual de recompensare financiară (structuri de stimulare cu malus/bonus) pentru funcționarii ANAF în legătură directă cu performanța indicatorilor-cheie de performanță. Având în vedere că în Calendarul de monitorizare și implementare aplicabil sprijinului financiar nerambursabil stipulat în PNRR termenele de implementare ale acestora sunt scurte, o amânare a reglementării măsurilor impuse în domeniul consolidării capacității administrative și al eficienței fiscale ar conduce la depășirea respectării termenului prevăzut și implicit a riscului ca obiectivele asumate să nu poată fi atinse, fapt ce ar conduce la consecințe negative asupra credibilității statului român în fața autorităților internaționale. Astfel, se impune reglementarea imediată și nemijlocită a măsurii impuse prin PNRR pentru evitarea aplicării eventualelor sancțiuni asupra țării noastre de către factorii de decizie internaționali. În contextul actual în care este nevoie de eficientizarea ANAF, continuarea implementării unei politici de resurse umane orientată spre atragerea și menținerea în sistem a personalului calificat, inclusiv prin recompensarea celui cu rezultate excepționale, devine imperios necesară ca ANAF să mențină posturile, personalul și funcțiile necesare asigurării îndeplinirii obiectivelor strategice asumate. Resursele umane din cadrul ANAF sunt deosebit de importante pentru a face față nevoilor funcționale în creștere și pentru a răspunde priorităților pe termen mediu și lung, priorități de digitalizare și modernizare incluse în PNRR.

Diminuarea evaziunii fiscale reprezintă unul dintre obiectivele strategice ale ANAF, fiind o condiție esențială pentru eficientizarea colectării creanțelor fiscale. Măsurile adoptate de ANAF pentru prevenirea și combaterea evaziunii fiscale sunt diverse și includ activități de investigație, supraveghere și control fiscal, aplicarea sancțiunilor contravenționale, precum și stabilirea situației fiscale reale și sesizarea organelor de urmărire penală atunci când sunt identificate indicii privind

comiterea unor fapte prevăzute de legislația penală în domeniul financiar-fiscal. În condițiile unui deficit accentuat de personal la nivelul întregii administrații publice, resimțit de o perioadă îndelungată de timp și la nivelul administrației fiscale, pentru eficientizarea principalelor activități ale instituției în combaterea evaziunii și fraudei fiscale (inspecție fiscală, control antifraudă, executare silită, analiză de risc sau juridic) este necesar ca personalul implicat să fie specializat și motivat.

Întrucât Componenta 8 din PNRR conține nu doar Reforma 1 - Modernizarea ANAF ci și Reforma 2 - Modernizarea sistemului vamal, implementarea unui mecanism unitar de recompensare și motivare bazat pe performanță este esențială în mod egal pentru ambele instituții, asigurând corelarea resurselor umane cu obiectivele asumate de digitalizare și securizare a frontierelor.

Având în vedere rolul și importanța atribuțiilor corespunzătoare funcțiilor publice din cadrul structurilor specifice amintite anterior, precum și faptul că acestea vizează interesul public, că activitatea administrației fiscale este specifică și singulară la nivelul statului român, se impune necesitatea asigurării unui cadru adecvat de motivare a personalului, în vederea îndeplinirii eficiente a obiectivelor instituționale și concomitent a atragerii și fidelizării personalului cu competențe dovedite și valoroase. În acest context, premiarea personalului pe baza de indicatori-cheie de performanță contribuie la creșterea eficienței activității, la stimularea implicării profesionale și la atingerea obiectivelor instituționale.

2.3 Schimbări preconizate

Prin prezentul proiect se propune aprobarea unei legi prin care să se prevadă că personalului din cadrul ANAF și AVR poate beneficia de acordarea unor recompense financiare anuale, în funcție de gradul de îndeplinire a indicatorilor-cheie de performanță specifici activităților desfășurate.

Această propunere este importantă deoarece recompensarea personalului implicat în activitățile specifice ANAF/AVR contribuie direct la creșterea motivației și a performanței acestuia. Atunci când munca este recunoscută și răsplătită, personalul se simte apreciat, ceea ce determină o implicare mai mare și orientare către rezultate mai bune. De asemenea, recompensarea personalului stimulează loialitatea față de instituție. Un funcționar public recompensat corect are mai puține motive să caute alte oportunități și dezvoltă un sentiment de apartenență, reducând fluctuația de personal.

Un alt argument important în ceea ce privește introducerea unui mecanism de recompensare financiară îl reprezintă îmbunătățirea climatului de lucru, beneficiul financiar oferit pe criterii clare, respectiv indicatori-cheie de performanță, încurajează competiția sănătoasă și colaborarea, contribuind la o atmosferă pozitivă în cadrul instituției. În același timp, recompensarea funcționarilor publici susține dezvoltarea profesională. Prin recunoașterea meritelor, instituția orientează personalul spre performanță și progres continuu.

Justificarea obiectivă și rezonabilă a acordării unor recompense financiare exclusiv funcționarilor din cadrul ANAF/AVR este fundamentată de importanța strategică a Agenției/Autorității la funcționarea finanțelor statului prin contribuția la colectarea veniturilor acestuia și administrarea lor, de interpretarea și aplicarea unei legislații fiscale complexe în continuă schimbare, de gestionarea unor proceduri cu impact bugetar major, de specificul activității de inspecție fiscală, antifraudă, control vamal, supraveghere vamală și control operativ și de stresul profesional generat de țintele de colectare, termenele restrictive și răspunderea disciplinară, civilă și uneori chiar penală.

Recompensarea funcționarilor ANAF/AVR este motivată de scopul acestor instituții în protejarea intereselor financiare ale statului prin contribuția directă a acestora la colectarea veniturilor la bugetul general consolidat, precum și de complexitatea și responsabilitatea ridicată a activităților fiscale per ansamblu, întrucât activitățile desfășurate la nivelul acestora (colectare, control, inspecție fiscală, control și supraveghere vamală) presupune expunerea la riscuri profesionale și obligații de integritate sporite. Această propunere are ca scop legitim asigurarea eficienței administrației fiscale și menținerea personalului

calificat, fiind proporțională cu nivelul atribuțiilor și responsabilităților specifice funcției.

Totodată, necesitatea recompensării personalului ANAF/AVR este justificată și de riscurile la care acesta este expus în relația directă cu contribuabilii, exercitarea atribuțiilor de serviciu presupunând frecvent situații tensionate, conflicte și presiuni generate de măsurile aplicate și de interesele financiare afectate inclusiv de restricțiile impuse de lege personalului agenției/autorității cu privire la desfășurarea altor activități pe perioada exercitării funcției publice. În acest context, acordarea unor recompense o singură dată pe an reprezintă o măsură justificată obiectiv și rezonabil, menită să compenseze riscurile și responsabilitățile specifice, precum și să asigure stabilitatea personalului care protejează interesele financiare ale statului, în permanentă reducere și să contribuie în susținerea și atingerea obiectivelor asumate.

Toate aceste aspecte fundamentează caracterul de excepție și necesitatea reglementării acordării funcționarilor ANAF/AVR de recompense financiare proporțional cu specificitatea și complexitatea activității desfășurate.

În considerentul celor de mai sus, introducerea unui mecanism de recompensare financiară anuală pentru funcționarii ANAF/AVR în legătură directă cu gradul de îndeplinire a indicatorilor-cheie de performanță reprezintă un instrument eficient și transparent de motivare, care asigură recunoașterea meritelor, fidelizează personalul, crește implicarea profesională și contribuie direct la atingerea obiectivelor instituționale, în cadrul unui climat de echitate și responsabilitate, fiind totodată un instrument de stimulare inclusiv a reducerii sancțiunilor disciplinare și a abaterilor de la normele de etică și integritate.

Acordarea recompenselor financiare se întemeiază pe principiile performanței măsurabile, în sensul condiționării acestora de atingerea indicatorilor de performanță aprobați la nivel instituțional, al contribuției diferențiate, potrivit căruia realizarea indicatorilor implică atât contribuții directe, cât și indirecte, indispensabile funcționării coerente a activității ANAF/AVR, precum și pe principiul proporționalității, recompensele financiare fiind distribuite în raport cu

ponderea contribuției la obținerea rezultatului. Totodată, se aplică principiile de acordare a acestor beneficii financiare care trebuie să asigure corelare între obiectivele individuale și cele ale instituției, acordare în condiții de obiectivitate, legalitate și transparență și care să nu conducă la declanșarea unor comportamente abuzive ale funcționarilor în procesul de îndeplinire a indicatorilor stabiliți în sarcina lor.

Metodologia de definire a indicatorilor, modalitatea de calcul, grila de aplicare a mecanismului de recompensare financiară și procedura de distribuire a sumelor se aprobă prin hotărâri distincte ale Guvernului. Recompensele financiare obținute pentru perioada stabilită nu constituie un drept câștigat pentru perioadele următoare, acordarea sa fiind condiționată de menținerea performanței. În situația nerealizării indicatorilor-cheie de performanță, nu se aplică mecanismul de recompensare financiară.

Facem mențiunea că aprecierea cu privire la stabilirea limitei de 12% din suma prevăzută pentru cheltuielile cu salariile de bază ale personalului ANAF/AVR a fost realizată având în vedere personalul care, la un moment dat, dacă toate criteriile și condițiile sunt îndeplinite, pot beneficia de recompense financiare reglementate prin prezenta lege.

Totodată, în vederea armonizării actelor normative existente, și ca a doua componentă a mecanismului de recompensare financiară a personalului ANAF se propune abrogarea art. VIII din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 132/2024 pentru modificarea și completarea Legii nr. 227/2015 privind Codul fiscal și pentru completarea Legii nr. 207/2015 privind Codul de procedură fiscală, precum și pentru modificarea și completarea unor acte normative și înlocuirea lui cu prevederi astfel cum sunt prevăzute în prezentul proiect de lege. Astfel, în contextul în care se impune creșterea eficienței colectării veniturilor la bugetul general consolidat al statului, prin condiționarea acordării stimulentele financiare de încasarea efectivă a sumelor datorate, și nu doar de simpla constatare a abaterilor sau aplicarea sancțiunilor, se asigură orientarea activității de control către recuperarea efectivă a sumelor datorate. Astfel, personalul ANAF/AVR este

motivată să prioritizeze cazurile cu potențial mare de recuperare rapidă a banilor, reducând decalajul dintre sumele stabilite prin control și cele care sunt încasate efectiv prin plată voluntară sau executare silită.

De asemenea, în scopul combaterii evaziunii fiscale de amploare, pragul ridicat (1 milion de euro) este stabilit special pentru a direcționa eforturile echipelor de control și executare silită către cazurile semnificative de fraudă fiscală. Sistemul propus oferă un impuls suplimentar pentru investigarea dosarelor complexe care implică prejudicii semnificative.

Luând în considerare necesitatea motivării personalului specializat, precum și retenția acestuia, stimulentele financiare constituie un mecanism eficient de prevenire a migrării personalului specializat din cadrul ANAF/AVR către sectorul privat sau alte autorități publice. Acordarea unor stimulente financiare pentru "rezultate excepționale" este o metodă de a menține un corp de profesioniști capabili să se confrunte cu scheme complexe de optimizare fiscală/vamală sau fraudă fiscală/vamală.

Aceste stimulente financiare nu reprezintă un efort bugetar suplimentar, deoarece sunt finanțate direct dintr-o cotă de 3% extrasă din sumele recuperate peste pragurile de performanță. Astfel, sistemul se finanțează singur din "plusvaloarea" adusă de activitatea de control fiscal și activitățile adiacente de analiză de risc, reprezentare juridică și executare silită desfășurate pentru selecția cazului, rămânerea definitivă, executarea silită și valorificarea bunurilor confiscate intrate în proprietatea privată a statului, ceea ce contribuie la asigurarea sustenabilității financiare a mecanismului propus.

Aplicarea mecanismului exclusiv la nivelul Agenției Naționale de Administrare Fiscală și al Autorității Vamale Române este justificată de natura specifică a atribuțiilor acestor instituții, care au un impact direct, cuantificabil și imediat asupra veniturilor bugetare ale statului. Activitatea acestora nu reprezintă o funcție administrativă generală, ci una esențială pentru asigurarea resurselor necesare finanțării serviciilor publice, investițiilor și obligațiilor bugetare ale statului.

ANAF și AVR administrează cea mai importantă parte a veniturilor fiscale și vamale ale statului, iar performanța acestor instituții influențează direct capacitatea Guvernului de a respecta țintele de deficit, de a susține consolidarea fiscală și de a finanța cheltuielile publice prioritare. Mecanismul nu instituie un privilegiu salarial, ci un instrument specific de management al performanței, aplicabil acolo unde rezultatele activității pot fi evaluate pe baza unor indicatori financiari obiectivi și unde creșterea performanței instituționale generează venituri suplimentare pentru bugetul public. Mecanismul de tip bonus–malus este necesar pentru a asigura o legătură directă între resursele salariale suplimentare și performanța efectivă a instituției, în corelare cu obiectivele de reformă asumate de România în cadrul Planului Național de Redresare și Reziliență - Reforma R1 - reforma ANAF prin digitalizare, jalonul 197 ”Reforma structurală a ANAF și modificările legislative pentru creșterea gradului de respectare a obligațiilor fiscale” prevede la punctul 2 Sistemul de indicatori de performanță și testarea integrității personalului ANAF funcționează: introducerea unei structuri de stimulare cu malus/bonus pentru funcționarii ANAF în legătură directă cu performanța indicatorilor-cheie de performanță. Acesta evită transformarea stimulentului într-un drept salarial permanent și necondiționat, instituind o recompensă variabilă, temporară și dependentă de atingerea unor indicatori de performanță.

2.4 Alte informații

Nu e cazul

Secțiunea a 3-a:

Impactul socioeconomic **)

3.1 Descrierea generală a beneficiilor și costurilor estimate ca urmare a intrării în vigoare a actului normativ

3.2 Impactul social
3.3 Impactul asupra drepturilor și libertăților fundamentale ale omului
3.4 Impactul macroeconomic
3.4.1 Impactul asupra economiei și asupra principalilor indicatori macroeconomici
3.4.2 Impactul asupra mediului concurențial și domeniul ajutoarelor de stat
3.5. Impactul asupra mediului de afaceri
3.6 Impactul asupra mediului înconjurător
3.7 Evaluarea costurilor și beneficiilor din perspectiva inovării și digitalizării
3.8 Evaluarea costurilor și beneficiilor din perspectiva dezvoltării durabile
3.9 Alte informații

Aplicarea mecanismului se realizează exclusiv cu încadrarea în bugetul aprobat al ordonatorului principal de credite, în limita creditelor bugetare și de angajament aprobate potrivit legii, fără a genera necesitatea unor alocări suplimentare de la bugetul de stat. Mecanismul propus nu generează un impact bugetar negativ, întrucât acordarea recompenselor este condiționată de realizarea și depășirea țintelor de venituri stabilite prin programul anual de încasări. Sumele acordate cu titlu de recompensă se suportă exclusiv în limita unui procent din veniturile suplimentare efectiv încasate la bugetul de stat, peste nivelul programat, fără afectarea nivelului de cheltuieli aprobat și fără crearea unei obligații salariale permanente.

Secțiunea a 4-a

Impactul financiar asupra bugetului general consolidat atât pe termen scurt, pentru anul curent, cât și pe termen lung (pe 5 ani), inclusiv informații cu privire la cheltuieli și venituri.*)**

- în mii lei (RON) -

Indicatori	Anul curent	Următorii patru ani				Media pe cinci ani
1	2	3	4	5	6	7
4.1 Modificări ale veniturilor bugetare, plus/minus, din care:						
a) buget de stat, din acesta:						
i. impozit pe profit						
ii. impozit pe venit						
b) bugete locale						

i. impozit pe profit						
c) bugetul asigurărilor sociale de stat: i. contribuții de asigurări						
d) alte tipuri de venituri (se va menționa natura acestora)						
4.2 Modificări ale cheltuielilor bugetare, plus/minus, din care:						
a) buget de stat, din acesta: i. cheltuieli de personal ii. bunuri și servicii						
b) bugete locale: i. cheltuieli de personal ii. bunuri și servicii						
c) bugetul asigurărilor sociale de stat:						

i. cheltuieli de personal ii. bunuri și servicii						
d) alte tipuri de cheltuieli (se va menționa natura acestora)						
4.3 Impact financiar, plus/minus, din care: a) buget de stat b) bugete locale						
4.4 Propuneri pentru acoperirea creșterii cheltuielilor bugetare						
4.5 Propuneri pentru a compensa reducerea veniturilor bugetare						
4.6 Calcule detaliate privind fundamentarea modificărilor veniturilor și/sau cheltuielilor bugetare						
4.7 Prezentarea, în cazul proiectelor de acte normative a căror adoptare atrage majorarea cheltuielilor bugetare, a următoarelor documente:						

a) fișa financiară prevăzută la art.15 din Legea nr. 500/2002 privind finanțele publice, cu modificările și completările ulterioare, însoțită de ipotezele și metodologia de calcul utilizată;

b) declarație conform căreia majorarea de cheltuială respectivă este compatibilă cu obiectivele și prioritățile strategice specificate în strategia fiscal-bugetară, cu legea bugetară anuală și cu plafoanele de cheltuieli prezentate în strategia fiscal-bugetară.

4.8 Alte informații

Secțiunea a 5-a:

Efectele proiectului de act normativ asupra legislației în vigoare

5.1 Măsurile normative necesare pentru aplicarea prevederilor proiectului de act normativ

- abrogarea art VIII din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 132/2024 pentru modificarea și completarea Legii nr. 227/2015 privind Codul fiscal și pentru completarea Legii nr. 207/2015 privind Codul de procedură fiscală, precum și pentru modificarea și completarea unor acte normative

5.2 Impactul asupra legislației în domeniul achizițiilor publice

5.3 Conformitatea proiectului de act normativ cu legislația UE (în cazul proiectelor ce transpun sau asigură aplicarea unor prevederi de drept UE).

5.3.1 Măsurile normative necesare transunerii directivelor UE

5.3.2 Măsuri normative necesare aplicării actelor legislative UE
5.4 Hotărâri ale Curții de Justiție a Uniunii Europene
5.5 Alte acte normative și/sau documente internaționale din care decurg angajamente asumate
5.6. Alte informații
Secțiunea a 6-a: Consultările efectuate în vederea elaborării proiectului de act normativ
6.1 Informații privind neaplicarea procedurii de participare la elaborarea actelor normative
6.2 Informații privind procesul de consultare cu organizații neguvernamentale, institute de cercetare și alte organisme implicate.
6.3 Informații despre consultările organizate cu autoritățile administrației publice locale
6.4 Informații privind puncte de vedere/opinii emise de organisme consultative constituite prin acte normative
6.5 Informații privind avizarea de către: a) Consiliul Legislativ b) Consiliul Economic și Social

6.6 Alte informații
Secțiunea a 7-a: Activități de informare publică privind elaborarea și implementarea proiectului de act normativ
7.1 Informarea societății civile cu privire la elaborarea proiectului de act normativ În procesul de elaborare a prezentului proiect de act normativ au fost respectate dispozițiile <i>Legii nr.52/2003 privind transparența decizională în administrația publică</i>, republicată. La data de a fost publicat anunțul privind deschiderea consultării publice cu privire la proiectul de act normativ.
7.2 Informarea societății civile cu privire la eventualul impact asupra mediului în urma implementării proiectului de act normativ, precum și efectele asupra sănătății și securității cetățenilor sau diversității biologice.
7.3 Alte informații
Secțiunea a 8-a: Măsuri privind implementarea, monitorizarea și evaluarea proiectului de act normativ
8.1 Măsurile de punere în aplicare a proiectului de act normativ
8.2 Alte informații

Față de cele prezentate, a fost promovată prezenta *Propunere legislativă privind instituirea unui mecanism de recompensare a performanței pentru personalul autorităților administrației fiscale și vamale care funcționează în subordinea Ministerului Finanțelor cu atribuții în colectarea veniturilor bugetului general consolidat, precum și pentru modificarea unor acte normative*, pe care o supunem spre dezbateră și aprobare Parlamentului României.

Inițiatori:

Gabriel ANDRONACHE, Deputat PNL
Bogdan-Iulian HUȚUCĂ, Deputat PNL

.....