



MINISTERUL FINANTELOR

Cabinet Ministru

Nr.237899/06.09.2022

Domnului Nini SĂPUNARU

Secretar de Stat, Departamentul pentru Relația cu Parlamentul

Adresa: Str. Primăverii, nr.22
Sector 1
București, România

Stimate domnule Secretar de Stat,

Referitor la *propunerea legislativă privind registrul unic de control* (Bp.345/2022), vă comunicăm următoarele:

1. Prin inițiativa legislativă se propune reglementarea registrului unic de control și abrogarea actualei reglementări în domeniu, respectiv *Legea nr.252/2003 privind registrul unic de control*.

2. Considerăm că inițiativa legislativă constând în obligația organelor de control de a consemna în registrul de control fizic "constatările menționate în actul de control" este nerealistă, în principal, pentru că se ignoră situația în care constatările se pot întinde pe zeci sau chiar sute de pagini, ceea ce ar fi aproape imposibil de consemnat pe "un caiet obișnuit" (conform terminologiei utilizate în expunerea de motive), în care constatările ar fi înscrise manual. De asemenea, este ignorat și faptul că în urma unei acțiuni de control pot fi încheiate mai multe acte de control, potrivit legii, precum și că în cazul constatărilor cu trimitere la anexe (care, potrivit preverilor legale, fac parte din actul de control) ar fi de consemnat datele din anexe, altfel constatările ar fi nu doar incomplete, dar mai ales ar fi neinteligibile. Totodată, contribuabilul ar fi obligat să achiziționeze zeci, sute sau chiar mii de registre fizice pentru a permite organelor de control să consemneze toate constatările, aspect care ar conduce la creșterea semnificativă a eforturilor materiale și umane ale contribuabilului.

Propunerea legislativă de "încărcare a actului de control" în registrul electronic ignoră, în principal, faptul că actul de control și/sau anexele acestuia (care sunt parte componentă din actul de control), conține, după caz, informații în legătură cu persoane a căror imagine poate fi prejudiciată prin dezvăluirea abaterilor de la lege constatate, precum și datele cu caracter personal și/sau aspecte de natură comercială/contractuală, prin dezvăluirea cărora s-ar produce prejudicii persoanelor fizice sau persoanelor juridice, respectiv actul de control conține informații care nu sunt, potrivit prevederilor legale, informații publice. Totodată, inițiativa legislativă ignoră faptul că dezvăluirea unor informații din cadrul acțiunilor și actelor de control s-ar efectua cu încălcarea îndatoririlor funcționarilor publici, prevăzute la alin.(1) al art.431 și la art.439 din *Ordonanța de urgență a Guvernului nr.57/2019 privind Codul administrativ, cu modificările și completările ulterioare*, conform cărora:

Bd. Libertății nr. 16, sector 5, București
Tel : +4021 319 96 93; Fax : +4021 319 97 14
e-mail : cabinet.ministru@mfinante.gov.ro

„Art.431

Profesionalismul și imparțialitatea

(1) Funcționarii publici trebuie să exercite funcția publică cu obiectivitate, imparțialitate și independență, fundamentându-și activitatea, soluțiile propuse și deciziile pe dispoziții legale și pe argumente tehnice și să se abțină de la orice faptă care ar putea aduce prejudicii persoanelor fizice sau juridice ori prestigiului corpului funcționarilor publici.

(...)”

„ART.439

Păstrarea secretului de stat, secretului de serviciu și confidențialitatea

Funcționarii publici au obligația să păstreze secretul de stat, secretul de serviciu, precum și confidențialitatea în legătură cu faptele, informațiile sau documentele de care iau cunoștință în exercitarea funcției publice, în condițiile legii, cu aplicarea dispozițiilor în vigoare privind liberul acces la informațiile de interes public.”

3. Din textul inițiativei legislative nu reies care sunt specificațiile funcționale pentru dezvoltarea sistemului informatic.

Considerăm că este necesar a se avea în vedere următoarele aspecte:

- începând cu data de 1 martie 2022, contribuabilii au obligația înregistrării în Spațiul Privat Virtual (SPV). Aceasta nu impune existența unei conexiuni la sediul social sau punctele de lucru, ci la locația unde se află reprezentantul legal, reprezentantul desemnat sau împuternicitul care are acces și la SPV;

- precizăm că SPV este mediul electronic în care are acces doar titularul contului. Sistemul informatic nu permite accesul inspectorilor în spațiul privat al contribuabilului, deci textul inițiativei legislative ar trebui să reflecte în mod clar acest fapt. Aplicația și platforma aferentă vor putea fi implementate după efectuarea analizei normelor metodologice și a cerințelor tehnice și funcționale, în măsura în care există resurse hardware și software disponibile pentru noul sistem;

- dezvoltarea unui sistem informatic pentru registrul unic de control electronic, în condițiile prezentate, influențează două proiecte SIPOCA aflate în prezent în derulare: SIPOCA 737 - Produse și servicii pentru ”Implementarea soluției de arhivare electronică a instituției pentru îmbunătățirea interacțiunii cetățenilor și mediului de afaceri în vederea obținerii documentelor din arhiva instituției” și SIPOCA 739 - Produse și servicii pentru ”Implementarea platformei integrate care va furniza digital fluxurile de lucru de bază din cadrul instituției și va asigura accesul on-line la servicii”;

- cadrul legislativ va deveni neclar, în contextul în care Centrul Național pentru Informații Financiare (CNIF) din cadrul Ministerului Finanțelor oferă, potrivit legii, servicii doar către Ministerul Finanțelor și unităților subordonate, iar extinderea acestor servicii (dezvoltare, mentenanță, asistență, etc.) către mult mai multe ministere sau instituții publice face imposibilă realizarea acestei operațiuni atât din perspectiva resursei umane disponibile, cât și a celorlalte resurse disponibile la nivelul CNIF.

4. Potrivit prevederilor **alin.(1) al art. 1** din inițiativa legislativă, nu toți contribuabilii ar fi obligați să utilizeze registrul unic de control (în formă electronică

sau fizică), fiind excluse de la această obligație entități importante și numeroase, precum institutele de cercetare-dezvoltare (formă de organizare specifică activității de cercetare-dezvoltare și inovare), instituțiile de învățământ superior și mai ales contribuabilii instituții publice. Ori, în special prin comparație cu ”asocieri și alte entități fără personalitate juridică, precum și persoane fizice care desfășoară o profesie liberală sau exercită o activitate economică”, adică contribuabili cu activitate în mod semnificativ mai redusă decât cea a entităților exemplificate mai sus, controlul activității entităților care nu ar avea obligația utilizării registrului de control (toate cu personalitate juridică) ar trebui în egală măsură supus reglementării, în condițiile în care expunerea de motive a propunerii legislative nu cuprinde vreo motivație pentru excluderea unor categorii de entități.

Considerăm că exceptarea de la utilizarea registrului unic de control electronic a contribuabililor menționați la **alin.(1) al art. 1** din inițiativa legislativă, ”care nu dispun de niciun mijloc de conexiune la internet” (așa cum se specifică la alin.(2) al art.1) ar perpetua pentru aceștia pe termen nelimitat această situație, în contextul în care propunerea legislativă nu prevede un orizont de timp pentru ca și aceștia să utilizeze registrul electronic, respectiv ar continua să genereze aceleași ”costuri pentru contribuabili, pierdere de timp și energie consumată ineficient” și ”deplasarea fizică la sediile organelor fiscale ... o dată, de două ori sau de câte ori este necesar” (așa cum se prezintă în expunerea de motive). În plus, având în vedere că în expunerea de motive se precizează că ”toți contribuabilii persoane juridice sunt obligați să se înregistreze în SPV, organele fiscale nemaiacceptând nicio altă formă de comunicare cu aceștia”, ar trebui justificat de ce doar în cazul registrului unic de control unii contribuabili ar fi exceptați de la obligația utilizării registrului electronic, continuându-se practica de a utiliza ”un caiet obișnuit” (exprimarea din expunerea de motive).

Practica neunitară, în sensul utilizării registrului în ambele forme, ar înlătura chiar scopul de transparentizare a activităților de control.

Totodată, la **alin.(1) al art.6** din inițiativa legislativă s-ar impune reglementarea verificării ”datei la care nu mai îndeplinesc condițiile menționate la alin.(2) al art.1”, respectiv modalitatea de verificare de către oricare sau doar de un anumit organ de control dacă contribuabilul are sau nu acces la conexiunea la internet, în contextul în care ar putea să se conecteze, dar nu întreprinde acest demers. Cum o asemenea verificare nu se regăsește în competențele vreunui organ de control, s-ar impune nominalizarea unui organ de control care să dețină competențe tehnice în identificarea nedisponibilității de niciun mijloc de conexiune la internet.

Precizăm că *Ordinul ministrului finanțelor publice nr.660/2017 privind aprobarea Procedurii de comunicare prin mijloace electronice de transmitere la distanță între Ministerul Finanțelor Publice/organul fiscal central și persoanele fizice, persoanele juridice și alte entități fără personalitate juridică*, la care se face referire la **alin.(3) al art.1** din inițiativa legislativă, este abrogat prin *Ordinul ministrului finanțelor publice nr.1420/2022 pentru abrogarea Ordinului ministrului finanțelor publice nr.660/2017 privind aprobarea Procedurii de comunicare prin mijloace electronice de transmitere la distanță între Ministerul Finanțelor Publice/organul fiscal central și persoanele fizice, persoanele juridice și alte entități fără personalitate juridică*.

5. Inițiativa legislativă prevede implementarea aplicației informatice, punerea la dispoziție a acesteia și elaborarea normelor metodologice aferente de către Ministerul Finanțelor - la nivelul căruia sunt doar două tipuri de organe de control care utilizează, în cadrul acțiunilor de control, registrul unic - deși acest registru, așa cum se menționează la **art.2** din propunerea legislativă, se adresează tuturor organelor de control specializate în domenii care nu sunt în competența Ministerului Finanțelor ("sanitar, fitosanitar, urbanism, calitatea în construcții, protecția consumatorului, protecția muncii, inspecția muncii, protecția împotriva incendiilor, precum și în alte domenii prevăzute de lege").

Menționăm că **art.2** din *Legea nr.252/2003* este preluat integral în inițiativa legislativă, fiind reglementată în plus, la alin.(3) al **art.2**, doar că "Evidențierea controalelor în aplicația Registrul unic de control electronic se va face potrivit normelor metodologice de aplicare a prezentei legi", astfel încât propunerea legislativă ar putea avea în vedere completarea, după caz, a *Legii nr.252/2003* și nu abrogarea acesteia.

În contextul în care organele de control sunt, așa cum se stipulează la **alin.(1) al art.2** din inițiativa legislativă, din "domeniile: financiar-fiscal, sanitar, fitosanitar, urbanism, calitatea în construcții, protecția consumatorului, protecția muncii, inspecția muncii, protecția împotriva incendiilor, precum și în alte domenii prevăzute de lege", fără ca registrul unic de control să fie aferent doar actelor de control încheiate de organele de control ale Ministerului Finanțelor, se impune motivarea intenției de reglementare ca Ministerul Finanțelor să dezvolte aplicația informatică - Registrul unic de control electronic, mai ales că aplicația ar fi dezvoltată pentru gestionarea nu doar a unui număr foarte mare de contribuabili (de ordinul milioanei - care se înființează, se desființează, fuzionează, se divizează, adică într-o continuă dinamică) dar și pentru un număr mare de organe de control (aflate și acestea în dinamică). Toate acestea, în contextul în care în expunerea de motive s-a consemnat în mod eronat că "nu există impact asupra bugetului de stat", în condițiile în care Ministerul Finanțelor, care ar trebui să dezvolte și să gestioneze aplicația, precum și toate organele de control care ar dobândi obligații de completare a registrului electronic ar fi obligate la importante consumuri de resurse publice, atât materiale cât și umane, implicit de fonduri publice din bugetul general consolidat. Totodată, consumul suplimentar de resurse publice rezultă și din prevederile **alin.(3) al art.7** din inițiativa legislativă, în sensul elaborării de norme metodologice de "consemnare a controalelor desfășurate în aplicația informatică" de către toate organele de control, aspect care ar conduce în plus și la aplicarea neunitară a legii.

6. La **alin.(5) și alin.(6) ale art.3** din inițiativa legislativă se prevăd o serie de informații care trebuie menționate de către organele de control în registrul electronic, precum și faptul că lipsa înscrierii acestora în registrul unic de control atrage nulitatea actului de control întocmit.

Precizăm că aspectele care atrag nulitatea actelor de control întocmite la nivelul Direcției Generale Antifraudă Fiscală din ANAF sunt prevăzute expres în legislația care reglementează domeniul actelor de control utilizate în activitatea specifică (de exemplu, *Ordonanța Guvernului nr.2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor, cu modificările și completările ulterioare, Legea nr.207/2015 privind Codul de procedură fiscală, cu modificările și completările ulterioare*), astfel că o completare a acestor elemente într-un act normativ care reglementează

un alt domeniu o considerăm inoportună și generatoare de situații de anulare a unor acte de control din motive care nu au legătură cu respectarea elementelor obligatorii consacrate în legislația specifică.

Referitor la prevederile **alin.(6) al art.3** din inițiativa legislativă, potrivit căroră actul de control întocmit este nul în situația lipsei înscrierii de informații în registrul unic de control, precizăm că *Legea nr.207/205, cu modificările și completările ulterioare* nu prevede această situație.

De altfel, propunerea privind nulitatea actului de control presupune consumuri însemnate de resurse publice. Altfel, s-ar **impune a se reglementa și modalitatea de constatare a nulității actului de control**, precum și **entitatea care constată nulitatea**, implicit identificarea resurselor publice pentru aceste demersuri, mai ales în condițiile în care consemnarea manuală a constatărilor din actul de control (care se pot întinde pe zeci sau chiar sute de pagini), pe "un caiet obișnuit" ar putea din eroare umană să nu conțină în întregime constatările, ceea ce potrivit intenției de reglementare ar conduce la anularea actului de control, înlesnind totodată comportamentul, eventual repetat, de nerespectare a legii de către entitățile verificate.

Totodată, la **art.3** din inițiativa legislativă sunt preluate prevederile alin.(2) - alin.(4) ale art.3, precum și cele ale art.4 din *Legea nr.252/2003*, introducându-se obligația organelor de control de a consemna în registrul de control fizic a "constatărilor menționate în actul de control". De asemenea, la **art.3** din inițiativa legislativă dispăre obligația contribuabililor prevăzută la alin.(1) al art.3 din *Legea nr.252/2003*, respectiv aceea de a prezenta organelor de control registrul unic de control, pentru situațiile în care acesta se utilizează în formă fizică, fiind astfel înlăturat chiar scopul propunerii legislative.

7. În propunerea legislativă sunt preluate prevederile art.5 și cele ale art.6 din *Legea nr.252/2003*, reglementându-se, în plus, faptul că registrul fizic se păstrează pe o "durată de 5 ani de la data ultimului control consemnat în acesta" (conform prevederilor **art.4** din inițiativa legislativă). Chiar și termenul de păstrare de 5 ani, în condițiile în care în registrul fizic acțiunile de control se consemnează una după cealaltă în ordine cronologică, ar presupune cel puțin câte un registru de control fizic în fiecare an (dacă nu zeci sau chiar sute), ceea ce ar conduce la costuri suplimentare pentru contribuabili, cu nesocotirea scopului propunerii legislative (așa cum este consemnat în expunerea de motive), în oricare altă situație registrul/registrele fizic/e numerotat/e și sigilat/e ar fi desigilat/e și resigilat/e după scoatea părții/părților pentru care ar mai fi necesară păstrarea.

8. La **alin.(2) al art.5** din inițiativa legislativă se propune consemnarea "contestațiilor în sistemul contencios-administrativ și în instanță", ceea ce conduce la majorarea netă a consumului de resurse umane, implicit de fonduri publice din bugetul general consolidat, care se pot întinde pe foarte mulți ani și poate implica activitatea mai multor instanțe. Altfel, inițiativa legislativă ignoră posibilitatea ca actul de control să conțină fapte care ar putea întruni elementele constitutive ale unor infracțiuni, potrivit legii penale, pentru care s-ar consemna și funcțiile judiciare din cadrul procesului penal.

De asemenea, propunerea de la alin.(3) al art.5 din inițiativa legislativă, de publicare, de către organele de control, a "informațiilor sintetizate despre controale", care să cuprindă, "cel puțin, numărul de contribuabili inspectați cu

gruparea acestora pe categorii relevante (cum ar fi: mărime, zonă geografică, număr de inspecții derulate în trecut, număr de salariați etc.) constatările organelor de control, sancțiunile aplicate, sancțiunile colectate, numărul de acte de control contestate în contencios administrativ și alte informații de interes public”, ignoră obligația deja impusă de alin.(3) art.5 din *Legea nr.544/2001 privind liberul acces la informațiile de interes public, cu modificările și completările ulterioare*, respectiv obligația autorităților publice de a da ”din oficiu publicității un raport periodic de activitate, cel puțin anual, care va fi publicat în Monitorul Oficial al României, Partea a III-a”, raport în care se regăsesc informații despre acțiunile de control efectuate.

În afară de consumul de resurse umane, implicit de fonduri publice din bugetul general consolidat, generat de o asemenea raportare și în contextul în care constatările din actele de control nu sunt informații de interes public (din rațiunile prezentate mai sus), considerăm că limbajul din propunerea legislativă nu este concis, clar, precis, care să excludă orice echivoc, nerespectând prevederile alin.(1) al art.36 din *Legea nr.24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată, cu modificările și completările ulterioare*, ca de exemplu exprimări precum ”categorii relevante”, neindicarea entității care ar cunatifica numărul ”de inspecții derulate în trecut”, în condițiile dinamicii organelor de control, neindicarea unei perioade de timp concrete, ci exprimarea acesteia prin termenul ”trecute”, ”sancțiunile colectate” în condițiile în care potrivit intenției de reglementare s-ar presupune că ar fi vorba de contravaloarea amenzilor încasate (pentru care organul de control nu are competență de încasare, implicit nu deține informații cu privire la contravaloarea amenzii plătite, după caz 1/2 din minimumul prevăzut de lege, aceasta fiind potrivit legii a organelor fiscale centrale și locale).

La **alin.(3) art.5** din inițiativa legislativă se prevede publicarea anuală, de către organele de control specializate, a unor informații sintetizate cu privire la controalele efectuate. Precizăm că la nivelul DGAF/ANAF/MF există evidențe stricte cu privire la controalele efectuate, organizate în baza unor proceduri detaliate, iar informațiile care se publică periodic cu privire la acțiunile de control sunt, de asemenea reglementate, cu luarea în considerare a prevederilor art.11 din Codul de procedură fiscală.

Precizăm că activitatea de inspecție fiscală se desfășoară potrivit prevederilor art.123 din *Legea nr.207/2015 privind Codul de procedură fiscală, cu modificările și completările ulterioare*. Actele încheiate de inspecția fiscală din ANAF intră sub incidența secretului fiscal (art.11 din Codul de procedură fiscală).

Menționăm că inspecția fiscală deja operează cu aplicații informatice dedicate (platformă informatică pentru emiterea rapoartelor de inspecție fiscală și a actelor administrative fiscale în format electronic - PHOENIX) putând oricând să genereze în format electronic rapoarte care să conțină informațiile propuse în proiect (numărul și data actului de control, constatările organului de control).

9. Termenele propuse la art.7 din inițiativa legislativă nu sunt fezabile în contextul în care:

- termenul de la **alin.(2)** trebuie să înceapă în momentul în care normele metodologice sunt stabilite și agreeate de către toate instituțiile implicate. Pentru a stabili dacă este necesară o achiziție de echipamente sau de extindere a capacităților de procesare și stocare, trebuie să se analizeze infrastructura în funcție de numărul, frecvența și dimensiunea fișierelor ce vor fi încărcate, numărul total de

inspectori și numărul de utilizatori concurenți pentru fiecare instituție în parte, instrumentele și modalitățile de autentificare, de rolurile alocate la nivel instituțional, responsabilități, frecvența utilizării, modalitatea de arhivare, etc..

- la **alin.(3)** nu s-a impus nici un termen pentru normele metodologice ce trebuie elaborate de către organele de control din alte domenii decât financiar-fiscal și ulterior acestora stabilirea și armonizarea cerințelor funcționale din partea tuturor instanțelor implicate.

10. Considerăm că aplicarea prevederilor inițiativei legislative poate genera impact financiar asupra cheltuielilor bugetului de stat și a bugetului Ministerului Finanțelor, determinat de alocarea resurselor informatice și cheltuielile pentru întreținerea și dezvoltarea serviciilor respective.

Astfel, devin incidente prevederile art. 15 din *Legea nr.500/2002 privind finanțele publice, cu modificările și completările ulterioare* și ale art.15 din *Legea nr. 69/2010 a responsabilității fiscal-bugetare, republicată*, potrivit cărora în situația inițierii de măsuri care conduc la majorarea cheltuielilor bugetare, inițiatorii au obligația întocmirii fișei financiare, în care să fie calculat și prezentat impactul financiar, precum și măsurile propuse în vederea compensării majorării de cheltuieli, spre a nu fi afectat deficitul bugetar.

11. Considerăm că registrul unic de control trebuie să fie în continuare un instrument pentru evidența acțiunilor de control efectuate de diverse instituții, fără însă a fi o platformă prin intermediul căreia să se emită electronic actele de control la care să aibă acces orice autoritate care are atribuții de control și are obligația înscrierii în acest registru.

În contextul celor menționate mai sus, **Ministerul Finanțelor nu susține promovarea inițiativei legislative.**

Cu deosebită stimă,

p. MINISTRUL FINANTELOR

SECRETAR DE STAT¹

¹ semnătură electronică calificată în condițiile Regulamentului (UE) nr. 910/2014 și a Legii nr.455/2001
Bd. Libertății nr. 16, sector 5, București
Tel : +4021 319 96 93; Fax : +4021 319 97 14
e-mail : cabinet.ministru@mfinante.gov.ro

