

ARGUMENTE

ce susțin menținerea statutului actual al Oficiului Registrului Comerțului –instituție publică subordonată Ministerului Justiției

1. Justificare

1.1 Ministerul Justiției este integratorul capitolului 5 de negocieri *Dreptul societăților comerciale* de la începerea negocierilor de aderare în februarie 2000. În această calitate, Ministerul Justiției are obligația de a monitoriza angajamentele asumate de România la acest capitol.

1.2 De asemenea, prima secțiune a capitolului 5 – aplicarea celor 6 directive privind dreptul societăților comerciale¹- se află în responsabilitatea directă a Ministerului Justiției².

Majoritatea prevederilor celor 6 directive sunt puse în practică prin Registrul Comerțului. Directivele nu stabilesc modul de organizare al Registrului, dar instituția care controlează această structură **trebuie să își asume răspunderea și să răspundă pentru aplicarea conformă a acquis-ului comunitar.**

1.3. În Raportul Comisiei Europene de monitorizare a progreselor înregistrate de România în procesul de aderare, dat publicității la data de 25 octombrie 2005, se apreciază că „structurile de implementare (a directivelor comunitare în materie) au fost create și funcționează adecvat.” Se subliniază însă că „ Registrul Comerțului trebuie să își asigure continuitatea personalului și să se pregătească pentru înregistrarea entităților legale europene.” Se arată, de asemenea, că „trebuie continuate eforturile de îmbunătățire atât a raportărilor financiare a societăților românești, cât și a supravegherii eficiente a societăților care nu se conformează prevederilor legale.”

1.4. Raportul de evaluare al GRECO³ pentru România, adoptat în 14 – 15 octombrie 2005, reține că Registrul Comerțului a fost transferat de la Camerele de comerț și industrie la Ministerul Justiției în 2002, pentru a consolida caracterul public al registrului. Persoanele intervievate de experții GRECO au confirmat că Registrul funcționează mult mai eficient după transferul la Ministerul Justiției.

¹ Cele 6 directive sunt prezentate la pct. 2.1

² Fiecare element de acquis din cadrul celor 31 de capitole, trebuie asumat de România și se află în responsabilitatea unei instituții publice, monitorizată de un integrator de capitol și de Ministerul Integrării Europene.

³ Grupul de state împotriva corupției, din cadrul Consiliului Europei.

1.5 Toate cele 36 țări ale căror sisteme au fost analizate mențin un control public asupra Registrului, cu intensități diferite.⁴

1.6 Ministerul Justiției nu dorește monopolul asupra Registrului, nici nu are beneficii financiare din activitatea acestuia, însă atrage atenția asupra următoarelor chestiuni:

- **importanța aplicării** corespunzătoare a acquis-ului comunitar și a stabilirii unor **garanții satisfăcătoare** în acest sens,
- **riscurile bulversării unei activități esențiale pentru Piața internă comunitară**, în contextul actual al procesului de aderare,
- **necesitatea consultării Comisiei Europene** asupra oricărei măsuri legislative cu relevanță / impact asupra acquis-ului comunitar,
- **Ministerul Justiției și Guvernul nu mai garantează** implementarea legislației comunitare în materie, în cazul trecerii necondiționate a Registrului în patrimoniul Camerelor de Comerț.

2. Directivele CE în domeniul societăților comerciale. Criticile CE și periclitarea aplicării acquis-ului comunitar.

2.1. Oficiului Național al Registrului Comerțului îi revine, în mare parte, **obligatia de a pune în practică prevederile celor 6 directive** comunitare privind societățile comerciale⁵, angajament asumat de România în cadrul negocierilor pentru capitolul 5 (ex. *publicarea* situațiilor financiare, *sanționarea* pentru neîndeplinirea obligațiilor de publicitate, *furnizarea* informațiilor către cei interesați în timp util, în format clasic și electronic, *înregistrarea și arhivarea* atât în format clasic, dar și electronic a informațiilor prevăzute de directive, etc.).

Prezentăm în continuare câteva din **prevederile relevante pentru Registrul Comerțului**:

- „*Statele membre trebuie să ia măsuri pentru asigurarea publicării obligatorii de către societățile comerciale a următoarelor acte și mențiuni...*” – art. 2 Directiva 68/151;
- „*În fiecare stat membru va fi deschis un registru central – registrul comerțului sau registrul societăților comerciale, pentru înregistrarea fiecărei societăți comerciale*” – art. 3 Directiva 68/151;

⁴ A se vedea pct. 5 și ANEXA. Datele prezentate provin dintr-un Studiu realizat de Grefa Tribunalului Comercial din Paris, publicat în noiembrie, 2004, verificat în 2005: „*The guide to the administrative formalities at the Registers of Commerce in 36 countries*” – Ghidul procedurilor administrative în cadrul Registrului comerțului în 36 țări.

⁵ - Directiva Consiliului 68/151 referitoare la cerințele de publicitate cu privire la anumite tipuri de societăți comerciale, completată de Directiva CE 2003/58;

- Directiva Consiliului 77/91 referitoare la armonizarea garanțiilor solicitate în statele membre pentru protejarea intereselor asociaților și altor persoane în momentul constituirii societăților pe acțiuni, menținerii și modificării capitalului lor social;

- Directiva Consiliului 78/855 referitoare la fuziunea societăților pe acțiuni;

- Directiva Consiliului 82/891 referitoare la divizarea societăților pe acțiuni;

- Directiva Consiliului 89/666 referitoare la formalitățile de publicitate privind sucursalele deschise într-un stat membru de anumite tipuri de societăți comerciale guvernate de legislația altui stat membru;

- Directiva Consiliului 89/667 referitoare la societățile cu răspundere limitată cu asociat unic.

- „Statele membre trebuie să ia măsurile necesare pentru a evita orice neconcordanță între ceea ce se face public prin presă (n.n. M. Of) și ceea ce se publică în registru” - art. 3 Directiva 68/151;
- „Statele membre trebuie să prevadă sancțiuni corespunzătoare în cazul nepublicării situației financiare potrivit art. 2(1)(f) și a omisiunii din actele comerciale a mențiunilor obligatorii prevăzute de art. 4” – art. 6 Directiva 68/151;
- „Cel puțin datele următoare trebuie să apară în actul constitutiv, instrumentul de înregistrare a societății, sau alt instrument publicat în conformitate cu legislația fiecărui stat membru, în concordanță cu Directiva 68/151...” – art. 3, Directiva 77/91;
- „Legislațiile statelor membre trebuie să prevadă ca, pentru a înregistra o societate comercială pe acțiuni / în comandită pe acțiuni și a obține autorizația de a efectua operațiuni comerciale, va fi subscris un capital social de minim 25.000 Euro” – art. 6 Directiva 77/91.
- „Fuziunea societăților comerciale trebuie să fie făcută publică în maniera stabilită de legislația fiecărui stat membru, în conformitate cu art. 3 Directiva 68/151, pentru fiecare din societățile care fuzionează” – art. 18 Directiva 78/855.
- „Divizarea societăților comerciale trebuie să fie făcută publică în maniera stabilită de legislația fiecărui stat membru, în conformitate cu art. 3 Directiva 68/151, pentru fiecare din societățile implicate în divizare” – art. 16 Directiva 82/891.
- „Actele și mențiunile privind o sucursală deschisă într-un stat membru de o societate comercială guvernată de legislația altui stat membru, căreia i se aplică Directiva 68/151 trebuie publicate potrivit legislației statului membru al sucursalei, în conformitate cu art. 3 al directivei respective” – art.1 Directiva 89/666
- „Când o societate comercială rămâne cu un singur asociat datorită achiziționării părților sociale de către o singură persoană, acest fapt, împreună cu identitatea singurului asociat, trebuie consemnate sau într-un dosar sau înscrise în registrul stabilit de art. 3 din Directiva 68/151 sau înscrise într-un registru ținut de societate și accesibil publicului ” – art. 3 Directiva 89/667.

2.2. Comisia Europeană a criticat funcționarea Registrului Comerțului anterior preluării acestuia de către Ministerul Justiției. Spre exemplu, una din funcțiile de bază, aceea de a furniza informații despre situația financiară în care se află la un moment dat un comerciant, nu s-a realizat în mod corespunzător.

Astfel, deși acquis-ul comunitar nu prevede ca Oficiul Registrului Comerțului să fie o instituție publică, au existat critici serioase privind funcționarea Registrului în perioada respectivă, cu privire la nerealizarea obiectivelor sale fundamentale; pentru soluționarea acestor aspecte au fost necesare măsuri structurale. Rapoartele Comisiei Europene vizând perioada respectivă au arătat că:

„Au fost primite informații credibile referitoare la unele cazuri în care oficiile registrului comerțului nu au făcut publice situațiile financiare ale societăților comerciale. Ca atare, oficiile nu-și îndeplinesc funcțiunile de bază și, de facto,

România nu aplică în mod corespunzător acquis-ul comunitar care a fost transpus."

Această situație s-a datorat faptului că un mare număr de societăți comerciale (până la 31.12.2002 – 73,19% din numărul societăților comerciale înregistrate) **nu au depus conform legii situațiile financiare/bilanțul contabil.**

„România trebuie să-și concentreze eforturile în sensul asigurării aplicării acquis-ului, în special în ceea ce privește activitățile de bază ale Registrului Comerțului.”

„Măsuri mai energice trebuie luate pentru a stopa situația în care 70-80% din societățile comerciale înregistrate până în 2002 nu își îndeplinesc obligația de a-și depune situațiile financiare la Registrul Comerțului.”

2.3 Soluționarea problemelor relevate în Rapoartele Comisiei Europene. În 2004 **Codul de procedură civilă** a fost modificat pentru a scuti de taxe acțiunile Registrului Comerțului prin care se cere dizolvarea societăților comerciale care nu își îndeplinesc această obligație esențială pentru mediul de afaceri și prevăzută de prima directivă (Legea nr. 195/2004). Înainte de această modificare, și implicit înaintea aplicării sancțiunilor, Oficiul Național al Registrului Comerțului a lansat o **campanie amplă de notificare** a comercianților cu privire la consecințele nerespectării acestei obligații („semnal art. 232”).

O parte a comercianților și-au depus situațiile (la jumătatea anului 2004 aprox. 2000/săptămână), însă o mare parte nu, **ceea ce a determinat dizolvarea acestora.** Astfel, în iunie (monitorizare a Comisiei Europene) situația se prezenta astfel: Totalul societăților comerciale care aveau obligația de a depune rapoartele financiare pentru 2003 era 664.064, din care:

- 218.059 societăți comerciale au depus raportul financiar în timp util;
- Până la 9 iunie 2005, 138.061 companii au fost dizolvate pe baza încheierii judecătorești pronunțate la cererea ONRC;

Deși problema era anterioară anului 2002, nedeținerea situațiilor financiare fiind deja generalizată la acel moment, **nu s-a luat nici o măsură pentru remedierea situației înaintea preluării Registrului Comerțului.** Ministerului Justiției i-au fost solicitate, în repetate rânduri, de către Comisia Europeană exemple de măsuri. Nu au putut fi furnizate înainte de 2004-2005.

În aceste condiții, în eventualitatea preluării Registrului, este improbabilă sancționarea de către camerele de comerț a comercianților, membri ai camerelor, pentru nerespectarea acquis-ului comunitar transpus în legislația română.

2.4 Periclitarea sistemului unitar. Transmiterea datelor la Registru, **înregistrarea și stocarea acestora și comunicarea informațiilor de interes trebuie,** potrivit Directivei 2003/58 să fie făcută și prin mijloace electronice. De aceea ONRC a dezvoltat o rețea IT integrată fără de care nu mai este posibilă realizarea acestor obligații. Comunicarea permanentă între oficiile teritoriale și mai ales centralizarea acestora este **esențială.** Administrarea separată a oficiilor teritoriale, care ar fi generată de adoptarea propunerii legislative, periclitează administrarea rețelei, integr(al)itatea și circuitul datelor.

2.5 Neîndeplinirea conformă a acestor obligații **poate determina declanșarea clauzei de salvagardare și amânarea aderării**, deoarece trecerea necondiționată a Registrului Comerțului în coordonarea Camerelor de Comerț și Industrie va face ca Guvernul sau altă instituție publică să nu își poată asuma în nici un mod realizarea funcțiilor respective de către Registru.

3. Măsurile luate după transformarea Registrului Comerțului în instituție publică. Comparatie cu perioada anterioară. Beneficiile menținerii situației actuale.

3.1 Atribuții. Oficiul Național al Registrului Comerțului este **instituție publică, cu personalitate juridică, finanțată din venituri proprii, în subordinea căruia sunt organizate oficiile registrului comerțului teritoriale, care funcționează pe lângă fiecare tribunal** (Legea nr. 26/1990 privind registrul comerțului⁶). Fondurile Oficiului Național al Registrului Comerțului au natura fondurilor publice reglementate prin Legea nr. 500/2005, provenind din taxe stabilite prin Hotărâre a Guvernului.

Oficiul Național al Registrului Comerțului are următoarele **atribuții**: asigură sistemul de evidență, publicitate legală a comercianților, inclusiv a societăților comerciale, precum și de informare publică privind starea juridică a oricărui comerciant înregistrat în Registrul Comerțului.

3.2 În perioada 1990-2002, Registrul Comerțului a funcționat în cadrul **Camerelor de comerț și industrie**.⁷ Camerele sunt organizate, ca organizații non-guvernamentale independente, persoane juridice de plin drept, **care nu se află sub controlul nici unei alte entități publice** (Decretul-Lege nr. 139/1990). Camerele de comerț și industrie teritoriale nu sunt subordonate Camerei de Comerț și Industrie a României, ci beneficiază de autonomie decizională și operațională.

Menționăm câteva disfuncționalități ale Registrului Comerțului în perioada 1990 – 2002:

- întârzieri semnificative în înregistrarea societăților comerciale (20 - 60 zile în medie),

⁶ Astfel cum a fost modificată și completată prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 129/2002, aprobată prin Legea nr. 505/2003.

⁷ Chiar în perioada interbelică, registrul comerțului era o entitate separată în cadrul camerelor de comerț, acestea fiind instituții publice, supravegheate de un comisar guvernamental din cadrul Ministerului Comerțului și Alimentației, cu bugetul verificat și aprobat de Minister. Opozabilitatea actelor comercianților se asigura însă prin grefa tribunalului și publicarea în Monitorul oficial, potrivit art. 91 -98 Cod comercial.

- imposibilitatea de a furniza informații în timp util,
- refuzul unor camere de comerț de a comunica la nivel central datele înregistrate în registrul teritorial sau lipsă unor baze de date,
- funcționarea defectuoasă a birourilor unice,
- investiții reduse (în special sistemul informatic),
- taxe diferite de la un județ la altul, unele abuzive – ex. 6.2 milioane lei pentru un certificat constatator, taxe pentru susținere cerere, taxe de depozitare etc.
- în perioada 1990 - 2002 au existat **tarife discriminatorii** aplicate de unele camere de comerț. Astfel, Camera de comerț Bistrița Năsăud percepea în 2002 pentru eliberarea unui atestat privind situația unei societăți comerciale taxe de 714.000 lei pentru membrii Camerei, iar pentru ne-membri 2.142.000 lei, Oficiul Concurenței fiind sesizat în acest sens.

3.3 Perioada 2002-2005 (prezent). Prin OUG nr. 129/10.10.2002 pentru modificarea Legii nr. 26/1990 privind Registrul Comerțului, Oficiul Național al Registrului Comerțului **a fost transformat în instituție publică**, în subordinea Ministerului Justiției, iar **oficiile teritoriale ale registrului comerțului** sunt organizate pe lângă tribunale, luând în considerare rolul determinant al judecătorului delegat la registrul comerțului și faptul că actele acestuia sunt controlate de tribunal.

Modificarea din 2002 a determinat o serie de **schimbări de natură organizatorică și funcțională**, **creșterea calității** serviciilor oferite comercianților de către oficiile registrului comerțului concomitent cu **lărgirea gamei acestor servicii**. Aceste schimbări au avut ca finalitate întărirea gradului de siguranță a sistemului de evidență și publicitate legală a comercianților, precum și de informare publică privind starea juridică a oricărui comerciant, obligațiile de înregistrare fiind consacrate de legiuitor pentru apărarea intereselor publice, apărarea intereselor terților, precum și ale comercianților.

3.4 Realizări semnificative în perioada funcționării ca instituție publică (2002-2005):

- simplificarea înregistrărilor prin **reducerea termenului de înregistrare** de la 20 zile (60 zile 1990 – 1997, 30 zile 1997 – 2001, 20 zile 2001 - 2002) **la 3 zile**, pentru înmatriculări și la 5 zile pentru mențiuni;
- gestionarea **eficientă și rațională a fondurilor publice**, **transparența în ceea ce privește:**
 - folosirea fondurilor publice
 - achizițiile efectuate exclusiv cu respectarea regulilor legislației privind achizițiile publice
- **aplicarea unitară** a normelor metodologice și a taxelor percepute;
- **asigurarea unui nivel omogen** al dotărilor tehnice la toate oficiile Registrului Comerțului și a aceluiași sistem informatic;
- asigurarea la nivel național a disponibilității informațiilor din registrul comerțului **în termen de 48 de ore** de la înregistrarea acestora la oficiile Registrului Comerțului de pe lângă tribunale;
- toate datele înregistrate în Registrul Comerțului au caracter public și pot fi accesate de orice persoană interesată, 24 de ore din 24 de ore, prin utilizarea serviciului RECOM on-line;

- serviciul RECOM on-line conține o componentă gratuită care oferă informații privind denumirea firmei, codul unic de înregistrare, numărul de ordine din registrul comerțului, starea firmei, județul și localitatea în care funcționează și data ultimei înregistrări în Registrul Comerțului;
- primirea solicitanților se face în **spații adecvate lucrului cu publicul**, datorită mutării tuturor oficiilor Registrului Comerțului în sedii noi.

3.5 Efectele asupra activității unor oficii teritoriale (zone mai puțin dezvoltate)

Oficiul Național al Registrului Comerțului are personal de specialitate în număr de aprox. **1600 salariați**⁸ (față de 1250 în 2002) și dotări, în special **în tehnică de calcul și programe software** de aprox. **7.000.000 Euro**, gestionând resursele la nivel național, *astfel încât județele cu o viață economică de nivel scăzut, care nu-și pot acoperi cheltuielile, sunt susținute la nivel global.*

Camerele de comerț nu pot asigura formarea profesională, astfel cum solicită Uniunea Europeană, iar cheltuielile de **dezvoltare informatică la nivelul întregii țări**, un număr de aprox. 20 de registre pierzând astfel posibilitatea de dezvoltare, iar cel puțin 5 nemaiputându-și susține activitatea.

3.6 Aquis-ul comunitar implică și capacitatea administrativă de a implementa măsurile adoptate. Astfel, Comisia Europeană alcătuiește anual o listă a instituțiilor prin care regulile aquis-ului comunitar trebuie aduse la îndeplinire.

În luna mai 2005, la vizita de monitorizare a directorului general al Departamentului Piața Internă din cadrul Comisiei Europene, precum și în 16-17 iunie 2005, în cadrul evaluării efectuate de Sub-comitetul 2 – Piața internă, Oficiul Național al Registrului Comerțului, *în organizarea actuală*, **a fost considerat capabil de a îndeplini toate condițiile, atât în ceea ce privește legislația adoptată, cât și a capacității administrative de a o implementa.**

Reamintim că Raportul de evaluare al GRECO pentru România, publicat în octombrie 2005, reține faptul că Registrul Comerțului funcționează mult mai eficient după transferul său la Ministerul Justiției.

4. Efecte asupra aplicării altor acte normative esențiale

4.1 Cele două camere ale Parlamentului României au adoptat recent sau dezbăt acte normative importante care, pentru punerea în aplicare, necesită intervenția Oficiului Național al Registrului Comerțului. În plus acestea reprezintă **măsuri asumate prin Strategia de reformă a sistemului judiciar:**

- **Legea insolvenței (falimentului)** – pentru funcționarea buletinului de insolvență (organizare și publicare). Buletinul falimentului nu are efecte pozitive directe pentru comercianți, ci este de interes pentru instanțe. Ca atare, camerele de comerț

⁸ Determinat necesitatea funcționării optime a Registrului, conform noilor atribuții prevăzute de lege, reducerii termenului de înregistrare, creării structurilor organizatorice – resurse umane, financiar și contabilitate, administrative și investiții.

nu au un interes direct în organizarea acestei activități complexe. Cu toate acestea, simplificarea formalităților de publicitate și implicit reducerea duratei procedurilor de insolvență va avea efecte benefice considerabile pentru mediul de afaceri; ca atare, acest obiectiv este cuprins în strategiile de reformă recent adoptate.

- **Legea pentru prevenirea și combaterea evaziunii fiscale** – pentru ținerea evidenței comercianților care au săvârșit infracțiunea de evaziune fiscală.
- **Amendamente la Codul penal și Codul de procedură penală** – pentru implementarea răspunderii penale a persoanei juridice (înscriserea mențiunilor referitoare la societățile comerciale, efectuarea formalităților de publicitate și comunicarea cu organele judiciare).

4.2 În plus, colaborarea între Ministerul Justiției și Oficiul Național al Registrului Comerțului este absolut necesară în ceea ce privește:

- aplicarea **legii falimentului** (insolvenței) – realizarea buletinului insolvenței,
- în domeniul integrării europene – **aplicarea conformă a prevederilor comunitare** și monitorizarea aplicării,
- pentru **integrarea sistemului informatic**, realizarea conexiunii cu instanțele și parchetele potrivit Strategiei de informatizare a sistemului judiciar, pentru reducerea birocrăției, îmbunătățirea calității informației și reducerea termenelor de soluționare a cauzelor,
- pentru buna funcționare a Registrului, prin **verificarea legalității operațiunilor de către judecătorii delegați**.

Judecătorii delegați nu pot funcționa în unități private.

Trecerea Registrului Comerțului la camerele de comerț, n-ar mai permite realizarea nici unuia dintre obiectivele de mai sus.

5. Situația în alte 36 țări⁹

Modalitatea actuală de organizare și funcționare a instituției este susținută de experiența altor state europene (în majoritate state membre ale Uniunii Europene), în care este dominantă **opțiunea acordării statutului de instituție publică acestei entități**, în cele mai multe cazuri având forma unei instituții autofinanțate aflate în subordinea unui minister¹⁰, astfel:

- 17 țări (Austria, Cehia, Estonia, Franța, Germania, Gibraltar, Grecia, Letonia, Lituania, Luxemburg, Mali, Maroc, Slovenia, Polonia, România, Spania, Ungaria); - în subordinea Ministerului Justiției sau a tribunalelor;
- 17 țări (Algeria, Anglia - Țara Galilor, Australia, Belgia, Canada - Yukon, Cipru, Danemarca, Elveția, Finlanda, Irlanda, Jersey, Malta, Republica

⁹ Pentru detalii, ANEXA.

¹⁰ Informațiile provin din Studiul realizat de Grefa Tribunalului Comercial din Paris, publicat în noiembrie, 2004, verificat în 2005: „The guide to the administrative formalities at the Registers of Commerce in 36 countries” – Ghidul procedurilor administrative în cadrul Registrului comerțului în 36 țări.

Moldova, Monaco, Norvegia, Suedia) – în subordinea altui minister, de preferință al economiei sau finanțelor

- 2 țări – ținut de camerele de comerț, dar:
 - Italia – camerele de comerț sunt instituții publice în cadrul administrației publice locale;
 - Olanda – camerele de comerț se află sub controlul Ministerului Afacerilor Comerciale, care îi și aprobă bugetul de venituri și cheltuieli.

Având, așadar, în vedere faptul că Registrul Comerțului îndeplinește un serviciu public, cu importanță deosebită în funcționarea pieței interne la nivelul UE, **statele membre au stabilit organizarea Registrului sub control public**, în diferite forme.