

PR. 77/18.03.21
CEB



CENTRUL NAȚIONAL
ANTICORUPȚIE AL
REPUBLICII MOLDOVA



НАЦИОНАЛЬНЫЙ ЦЕНТР
ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ
РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА



MD-2004, mun. Chișinău, bd. Ștefan cel Mare și Sfânt 198
Tel. (+373) 22-25-72-94

Nr. 672-2010 din 31.03. 2021

La nr. 77 din 18.03.2021

Parlamentul Republicii Moldova

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție la proiectul de lege privind instituirea unor măsuri de susținere a activității de întreprinzător.

Anexă: Raportul de expertiză anticorupție – 4 (patru) file.

Director

Ruslan FLOCEA

SECRETARIATUL PARLAMENTULUI REPUBLICII MOLDOVA	
D.D.P. Nr.	772
"01" 04	2021
Ora	



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO21/7200 din 31.03.2021

la proiectul de lege privind instituirea unor măsuri de susținere a activității de întreprinzător

Prezentul raport de expertiză anticorupție a fost întocmit de Centrul Național Anticorupție al Republicii Moldova în baza Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, a Legii nr.1104/2002 cu privire la Centrul Național Anticorupție, a Legii integrității nr.82/2017 și a Metodologiei de efectuare a expertizei anticorupție a proiectelor de acte legislative și normative, aprobată prin Hotărârea Colegiului Centrului nr.6 din 20 octombrie 2017.

I. Analiza riscurilor de corupere a procesului de promovare a proiectului

I.1. Pertinența autorului, categoriei propuse a actului și a procedurii de promovare a proiectului

Autor al proiectului de act normativ este Parlamentul RM, iar autor nemijlocit este Deputați în Parlament, ceea ce corespunde art.73 din Constituția Republicii Moldova și art.47 alin.(3) din Regulamentul Parlamentului, aprobat prin Legea nr.797/1996.

Categoria actului legislativ propus este lege organică, ceea ce corespunde art.72 din Constituție și art. 6-12 din Legea nr.100/2017 cu privire la actele normative.

I.2. Respectarea rigorilor de transparență în procesul decizional la promovarea proiectului

Conform art.8 al Legii nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional *"etapele asigurării transparenței procesului de elaborare a deciziilor sunt:*

- a) informarea publicului referitor la inițierea elaborării deciziei;*
- b) punerea la dispoziția părților interesate a proiectului de decizie și a materialelor aferente acestuia;*
- c) consultarea cetățenilor, asociațiilor constituite în corespundere cu legea, altor părți interesate;*
- d) examinarea recomandărilor cetățenilor, asociațiilor constituite în corespundere cu legea, altor părți interesate în procesul de elaborare a proiectelor de decizii;*
- e) informarea publicului referitor la deciziile adoptate."*

Proiectul supus expertizei a fost plasat pe pagina web oficială a Parlamentului Republicii Moldova, cu anexarea notei informative, fiind asigurat accesul la proiectul prenotat al părților interesate pentru a putea prezenta sau expedia recomandări pe marginea proiectului.

I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

În nota informativă se menționează că „*proiectul prevede scutirea de obligativitatea efectuării auditului obligatoriu al situațiilor financiare anuale aferente anului 2020 a entităților mijlocii, mari, precum și a situațiilor financiare consolidate ale grupurilor*”.

La fel, autorii menționează în notă că „*în condițiile în care costurile serviciilor de audit constituie în mediu circa 50-150 mii lei, considerăm că propunerea dată va scuti o bună parte din întreprinderi de suportarea unor cheltuieli în plus, iar mijloacele financiare în cauză vor putea fi îndreptate la onorarea obligațiilor de plată aferente față de salariați, furnizori, reducerea datoriilor, menținerea activității astfel încât să fie evitate riscurile de insolvabilitate a acestora*”.

Potrivit preambulului legii, proiectul privind instituirea unor măsuri de susținere a activității de întreprinzător a fost elaborat în vederea susținerii agenților economici și atenuării consecințelor generate de pandemia Covid-19 asupra activității acestora.

I.4. Interesul public și interesele private promovate prin proiect

Proiectul promovează interesul public manifestat prin instituirea unor măsuri de susținere a activității de întreprinzător prin excluderea obligativității supunerii auditului obligatoriu a situațiilor financiare individuale ale entităților mijlocii și entităților mari, precum și a situațiilor financiare consolidate ale grupurilor.

Pe de o parte, interesul public este respectat prin asigurarea unor măsuri de scutire a unor categorii de agenți economici de la anumite cheltuieli legate de efectuarea auditului la situațiile financiare, pe de altă parte, dat fiind faptul că autorul propune instituirea acestor măsuri tuturor agenților economici, fără a ține cont de situația financiară a acestora, interesul public poate fi afectat prin limitarea activității de audit efectuate de către entitățile de audit, precum și prin neefectuarea auditului în cazurile când se atestă o activitate eficientă a agenților economici, în special, a entităților mari.

În aceste condiții, fără stabilirea unor criterii clare de acordare a acestor excepții de la regula generală, toți agenții economici, inclusiv entitățile mari, care potrivit bilanțurilor economice nu sunt afectați în mare măsură de pandemia Covid, vor deține în mod automat calitatea de subiect al normei și nu vor efectua auditul situațiilor financiare a acestora.

Astfel, în redacția propusă, fără stabilirea unor criterii de eligibilitate în care să se încadreze un agent economic pentru a putea fi calificat ca subiect al normei, pentru anul 2020 nu vor fi supuse auditului obligatoriu toate situațiile financiare individuale ale entităților mijlocii și ale entităților mari, precum și situațiile financiare consolidate ale grupurilor.

În final, proiectul urmează să fie analizat minuțios de toți subiecții direct responsabili, cu competențe în domeniu, în vederea instituirii unor măsuri viabile de susținere a agenților economici, care, totodată, să nu afecteze alți agenți economici (în cazul dat - entitățile de audit), care riscă, la fel, să se confrunte cu agravarea activității acestora. Totodată, există riscul ca unii agenți economici, a căror situație financiară nu este afectată de pandemia Covid să beneficieze în mod nejustificat de excluderea obligativității efectuării auditului situațiilor financiare.

I.5. Justificarea soluțiilor proiectului

I.5.1. Suficiența argumentării din nota informativă.

În conformitate cu art.30 al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, proiectele de acte normative sunt însoțite de „*nota informativă care cuprinde:*

- a) denumirea sau numele autorului și, după caz, a participanților la elaborarea proiectului actului normativ;*
- b) condițiile ce au impus elaborarea proiectului actului normativ și finalitățile urmărite;*
- c) descrierea gradului de compatibilitate, pentru proiectele care au ca scop armonizarea legislației naționale cu legislația Uniunii Europene;*
- d) principalele prevederi ale proiectului și evidențierea elementelor noi;*
- f) modul de încorporare a actului în cadrul normativ în vigoare”.*

Nota informativă stabilește condițiile ce au impus elaborarea proiectului, evidențiază principalele prevederi și impactul proiectului de lege.

Examinând conținutul notei informative a proiectului supus expertizei anticorupție se constată că aceasta întrunește condițiile menționate în art.30 al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative.

Cu toate acestea, nota informativă este lacunară în privința redării modului de implementare a prevederilor proiectului.

Or, subiecții asupra cărora se vor răsfrânge prevederile proiectului sunt toți agenții economici - entitățile mijlocii și entitățile mari, precum și grupurile care sunt obligate, conform legii, să întocmească audituri la situațiile financiare consolidate (norma fiind prescriptivă se răsfrânge la toți subiecții incluși în normă).

În nota informativă autorii nu menționează în baza căror criterii a fost examinată oportunitatea ca toate entitățile mijlocii și, în special, entitățile mari, precum și grupurile care au obligația de a întocmi audituri financiare să fie scutite de la această obligație. Or, considerăm că nu toți agenții economici urmează să beneficieze de astfel de scutiri.

La fel, în nota informativă nu se face referință la situația entităților de audit care efectuează auditurile, or, prin instituirea unor asemenea norme, considerăm că va fi afectată activitatea acestor entități de audit.

Centrul Național Anticorupție nu neagă necesitatea implementării unor măsuri de sprijin agenților economici a căror activitate economică este afectată de pandemia Covid-19, însă, propunerile urmează să stabilească clar subiecții care cu adevărat au nevoie de suport din partea statului și care argumentează necesitatea suportului prin aducerea de motive care să demonstreze afectarea activității în situația actuală de criză pandemică Covid-19.

În final, considerăm că nota informativă urmează să conțină o analiză ex-ante a impactului atât pozitiv, cât și a impactului negativ urmare a promovării proiectului.

I.5.2. Argumentarea economică-financiară.

Conform art.30 lit.e) al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, nota informativă trebuie să conțină „*e) fundamentarea economico-financiară”.*

În nota informativă se menționează că „*proiectul nu are impact asupra mijloacelor bugetului public*

național. Din contra, prevederile acestuia vor genera economii ale agenților economici, care vor putea fi îndreptate la achitarea salariilor, taxelor, impozitelor și onorarea altor plăți”.

I.5.3. Efectuarea analizei impactului de reglementare.

Potrivit art.30, pct.2 din anexa nr.1 la Legea nr.100/2017 cu privire la actele normative, „În cazul proiectelor actelor normative ce reglementează activitatea de întreprinzător, suplimentar se descriu concluziile și propunerile înaintate în cadrul studiilor de cercetare, precum sau rezultatele analizei ex ante sau ale analizei impactului de reglementare. Se prezintă argumentarea, în baza evaluării beneficiilor, a necesității adoptării actului normativ și, după caz, analiza de impact al acestuia asupra activității de întreprinzător, inclusiv prin prisma respectării drepturilor și intereselor întreprinzătorilor și ale statului”.

Conform art.13 al Legii nr.235/2006 cu privire la principiile de bază de reglementare a activității de întreprinzător, „(1). Analiza impactului de reglementare reprezintă argumentarea, în baza evaluării costurilor și beneficiilor, necesității adoptării actului normativ și analiza de impact al acestuia asupra activității de întreprinzător, inclusiv asigurarea respectării drepturilor și intereselor întreprinzătorilor și ale statului, precum și corespunderea actului scopurilor politicii de reglementare și principiilor prezentei legi. (2). Actul de analiză a impactului de reglementare este parte integrantă a notei informative a proiectului de act normativ.”

Metodologia de analiză a impactului în procesul de fundamentare a proiectelor de acte normative a fost aprobată prin Hotărârea Guvernului nr. 23 din 18.01.2019.

În acest sens, propunem autorului a anexa la nota informativă analiza impactului de reglementare la proiectul prenotat în care se vor identifica obiectivele, se vor identifica opțiunile și se vor analiza și compara opțiunile.

II. Analiza generală a factorilor de risc ale proiectului

II.1. Limbajul proiectului

Potrivit art.54 al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative „textul proiectului actului normativ se elaborează [...] cu respectarea următoarelor reguli: [...]

a) se expune într-un limbaj simplu, clar și concis [...]

c) terminologia utilizată este constantă, uniformă și corespunde celei utilizate în alte acte normative, în legislația Uniunii Europene și în alte instrumente internaționale la care Republica Moldova este parte, cu respectarea prevederilor prezentei legi; [...]

e) se interzice folosirea neologismelor dacă există sinonime de largă răspândire, [...]

f) se evită folosirea [...] a cuvintelor și expresiilor [...] care nu sînt utilizate sau cu sens ambiguu;

g) se evită tautologiile juridice;

h) se utilizează, pe cât este posibil, noțiuni monosemantice, [...]”.

Textul proiectului este expus într-un limbaj simplu, clar și concis, cu respectarea regulilor gramaticale și de ortografie, întrunind cerințele prevăzute de art.54 din Legea nr.100/2017.

II.2. Coerența legislativă a proiectului

În textul proiectului nu au fost identificate norme contradictorii sau conflicte dintre prevederile acestuia cu reglementările altor acte normative în vigoare.&n

II.3. Activitatea agenților publici și a entităților publice reglementată în proiect

Proiectul reglementează activitatea entităților publice responsabile în mod indirect de asigurarea implementării prevederilor conținute în acesta.

Proiectul conține unele ambiguități administrative, ceea ce va duce la aplicarea confuză și eronată a acestuia.

Analiza detaliată a acestui aspect este efectuată în compartimentul III al prezentului raport de expertiză anticorupție.

II.4. Atingeri ale drepturilor omului care pot fi cauzate la aplicarea proiectului

Prevederile proiectului nu aduc atingere drepturilor fundamentale ale omului consacrate de Constituția Republicii Moldova, Declarația Universală a Drepturilor Omului și Convenția Europeană a Drepturilor Omului.

III. Analiza detaliată a factorilor de risc și a riscurilor de corupție ale proiectului

- 1 -
Art.I alin.(1) din proiect - Art.I alin.(1) - Prin derogare de la prevederile art.32 alin.(1) lit.a) din Legea contabilității și raportării financiare nr.28/2017, pentru anul 2020 nu sunt supuse auditului obligatoriu: - situațiile financiare individuale ale entităților mijlocii și entităților mari; - situațiile financiare consolidate ale grupurilor.
Obiecții: În conformitate cu art.27 din Legea contabilității și raportării financiare nr.287/2017 - „Grupurile mici și mijlocii sunt scutite de întocmirea situațiilor financiare consolidate și a raportului consolidat al conducerii, cu excepția cazului în care una dintre entitățile afiliate este entitate de interes public”. Norma din proiect stabilește că nu sunt supuse auditului obligatoriu - situațiile financiare consolidate ale grupurilor. Respectiv, se poate deduce că se are în vedere despre grupurile mari (art.4 din Legea nr.287/2017 reglementează categoriile entităților și a grupurilor). În redacția din proiect în categoria „grupuri” intră și cazurile în care una dintre entitățile afiliate este entitate de interes public. Astfel, norma urmează să se răsfrângă și în cazul entităților de interes public. Or, autorul în nota informativă menționează că „se păstrează auditul obligatoriu al situațiilor financiare anuale pentru entitățile de interes public”, or afirmația respectivă este valabilă doar în cazul situațiilor financiare individuale și nu și în cazul situațiilor consolidate. Totodată, atragem atenția că normele proiectului sunt obligatorii „erga omnes” tuturor subiecților, fără vreo diferențiere în acest sens. Astfel, deși proiectul se dorește să fie un proiect care „să susțină agenții economici și să atenueze consecințele generate de pandemia Covid-19 asupra activității acestora”, proiectul este lacunar în a stabili clar care agenți economici au necesitatea reală de a li se asigura o susținere din partea statului, or, prin proiect se scutesc de la obligativitatea efectuării auditului toți agenții economici care, sunt calificați potrivit Legii nr.287/2018 în entități mijlocii și entități mari. Potrivit art.4 - entitatea mijlocie este entitatea care, nefiind entitate micro sau entitate mică, la data raportării, nu depășește limitele a două dintre următoarele criterii: a) totalul activelor – 318000000 de lei; b) veniturile din vânzări – 636000000 de lei; c) numărul mediu al salariaților în perioada de gestiune – 250; iar entitatea mare este - entitatea care, la data raportării, depășește limitele a două dintre următoarele criterii: a) totalul activelor –

318000000 de lei; b) veniturile din vânzări – 636000000 de lei; c) numărul mediu al salariaților în perioada de gestiune – 250.

Nu negăm necesitatea acordării unor suporturi din partea statului agenților economici care se confruntă cu probleme în desfășurarea activității economice, însă, acordarea unor derogări de la cadrul general tuturor agenților economici, fără o evaluare a necesității reale de acordare a acestor facilități este nejustificată.

În acest sens, proiectul este lacunar în a stabili anumite criterii, care urmează să le întrunească agenții economici care să fie în drept să beneficieze de derogare de la cadrul legal și să nu fie obligați să întocmească auditul situațiilor financiare individuale.

Aspectele invocate mai sus tind să genereze interpretări ambigue ale procedurii de exonerare a obligativității întocmirii auditurilor asupra situațiilor financiare individuale ale entităților mijlocii și entităților mari, precum și asupra situațiilor financiare consolidate ale grupurilor, cu riscul comiterii manifestărilor de corupție.

Recomandări:

Propunem autorului a completa proiectul cu criterii clare, condiții transparente care urmează să fie întrunite de agenții economici, care să justifice acordarea dreptului derogatoriu de la cadrul legal general de a nu supune auditului obligatoriu situațiile financiare individuale ale entităților mijlocii și entităților mari.

La fel, propunem autorului completarea la art.I alin.(1) liniuța 1 după textul „situațiile financiare consolidate ale grupurilor” cu textul „cu excepția cazului în care una dintre entitățile afiliate este entitate de interes public”.

Factori de risc:

- Lacună de drept
- Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive
- Temeiuri neexhaustive/ambigue/subiective pentru refuzul sau inacțiunea entității publice
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative

Riscuri de corupție:

- Generale

IV. Concluzia expertizei

În nota informativă se menționează că „proiectul prevede scutirea de obligativitatea efectuării auditului obligatoriu al situațiilor financiare anuale aferente anului 2020 a entităților mijlocii, mari, precum și a situațiilor financiare consolidate ale grupurilor”.

La fel, autorii menționează în notă că „în condițiile în care costurile serviciilor de audit constituie în mediu circa 50-150 mii lei, considerăm că propunerea dată va scuti o bună parte din întreprinderi de suportarea unor cheltuieli în plus, iar mijloacele financiare în cauză vor putea fi îndreptate la onorarea obligațiilor de plată aferente față de salariați, furnizori, reducerea datorțiilor, menținerea activității astfel încât să fie evitate riscurile de insolvabilitate a acestora”.

Proiectul, în opinia noastră, se răsfrânge fără o diferențiere tuturor subiecților - agenți economici mijlocii și mari (categoria este definită în lege). Or, atribuirea derogărilor de la cadrul legal național tuturor subiecților fără a stabili careva criterii clare și transparente care să demonstreze afectarea activității agentului economic, afectare provocată de pandemia Covid-19 nu este justificată pe deplin în nota informativă. Analiza detaliată a acestui aspect este efectuată în compartimentul III al prezentului raport de expertiză anticorupție.

În final, considerăm că proiectul urmează să fie analizat minuțios de toți subiecții direct responsabili,

cu competențe în domeniu, în vederea instituirii unor măsuri viabile de susținere a agenților economici, care, totodată, să nu afecteze alți agenți economici (în cazul dat - entitățile de audit), care riscă, la fel, să se confrunte cu agravarea activității acestora. Totodată, există riscul ca unii agenți economici, a căror situație financiară nu este afectată de pandemia Covid să beneficieze în mod nejustificat de excluderea obligativității efectuării auditului situațiilor financiare.

31.03.2021

Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:

Vadim CURMEI, Inspector principal

V. Curmei

