# Anexă la Nota informativă

**ANALIZA IMPACTULUI DE REGLEMENTARE**

**la proiectul de lege pentru modificarea și completarea Legii nr.451-XV din 30.07.2001 privind reglementarea prin licențiere a activităţii de întreprinzător**

# Autorul: *Ministerul Economiei*

**Introducere**

Analiza impactului de reglementare efectuată pentru proiectul de lege pentru modificarea și completarea Legii nr.451/2001 privind reglementarea prin licențiere a activității de întreprinzător a fost elaborată în conformitate cu rigorile art.13 al Legii nr.235/2006 cu privire la principiile de bază de reglementare a activităţii de întreprinzător (în continuare – Legea nr.235), art.20 lit.e) al Legii nr.780/2001 privind actele legislative, urmînd Metodologia de analiză a impactului de reglementare şi de monitorizare a eficienţei actului de reglementare, aprobată prin Hotărîrea Guvernului nr.1230 din 24.10.2006.

AIR în cauză argumentează necesitatea elaborării proiectului de lege în baza evaluării impactului potenţial al acestuia asupra activităţii de întreprinzător şi a intereselor societăţii.

**DEFINIREA PROBLEMEI**

**Componenta juridică**

În cele ce urmează este expus cadrul juridic care indică modul în care problema este raportată la o autoritate a administraţiei publice centrale de specialitate.

Astfel, elaborarea şi adoptarea proiectului de lege în cauză rezidă din dispozițiile art.150 al Codului transporturilor rutiere, adoptat prin Legea nr.150 din 17 iulie 2014 (Guvernul în termen de 9 luni de la data intrării în vigoare a prezentului cod: a) va prezenta Parlamentului propuneri pentru aducerea legislației în vigoare în concordanță cu prezentul cod).

O a doua componentă a modificării inițiate vizează excluderea a 3 activități economice de la regimul reglementării prin licențiere. Foaia de Parcurs privind acțiunile Guvernului în vederea eliminării constrîngerilor critice în calea mediului de afaceri 2013-2014, aprobată prin Hotărîrea Guvernului nr.765 din 25 septembrie 2013, prevede la pct.4.1 acțiunea de actualizare a listei licențelor și autorizațiilor existente, revizuirea acestora și eliminarea dublărilor pentru a asigura respectarea principiilor de bună reglementare.

Excluderea din lista genurilor reglementate prin licențiere a 3 genuri: - activitatea burselor de mărfuri; - confecționarea și distrugerea ștampilelor; - activitatea de depozitare a cerealelor cu eliberarea certificatelor de depozit pentru cereale; se înscrie exact în intenția expusă de actualizare a listei actelor permisive – licențele pentru activitățile expuse.

O ultimă ajustare a dispoziției legale, absolut necesară, se referă la propunerea de modificare a Anexei nr. 1 pct. 1 lit. a) din Legea nr. 451/2001, în ceea ce ține de substituirea cuvîntului ”unitate” cu sintagma ”post (de joc)”. Modificarea în discuție este inițiată în scopul împiedicării fenomenului de eludare a plății taxei de licență, prin utilizarea cu rea credință, a unor necorelări de înțelesuri din Lege și standardul de specialitate (SM253:2005) de către entitățile economice licențiate pentru activitatea în domeniul jocurilor de noroc.

În perioada anului 2013 - iunie 2014 pe piaţa jocurilor de noroc au fost puse în exploatare automate de joc, asamblate și compuse, din punct de vedere constructiv (structural) - din două, trei şi mai multe automate, considerîndu-se o unitate, lucru care permite accesul la jocul de noroc simultan, a mai multor participanţi. Utilajul respectiv este certificat de către organismele de certificare abilitate ca un tot întreg, o unitate, ori acest lucru nu se încadrează în normele legale, și intenției legiuitorului, astfel ca, sub camuflajului plăţii taxei de licenţa pentru un aparat de joc, plasîndu-se cîte 2-4 locuri de joc, ceea ce reprezintă diminuarea proporţional – de 2-4 a taxei de licenţă.

În atare circumstanțe, pe latura instituțională evocăm că, în conformitate cu prevederile art.5 alin.(1) al Legii nr. 451/2001 privind reglementarea prin licenţiere a activităţii de întreprinzător, politica statului în domeniul reglementării prin licenţiere a activităţii de întreprinzător este promovată de Ministerul Economiei, iar potrivit alin.(2) lit. b) al aceluiaşi articol, Ministerul Economiei are atribuţia de a generaliza experienţa din domeniul reglementării prin licenţiere a activităţii de întreprinzător, elaborînd şi promovînd propuneri privind perfecţionarea legislaţiei în domeniul reglementării prin licenţiere a activităţii de întreprinzător, în conformitate cu principiile stabilite în Legea nr.235/2006.

De asemenea, Ministerul Economiei în conformitate cu Regulamentul aprobat prin Hotărîrea Guvernului nr.690 din 13 noiembrie 2009, exercită funcţia de elaborare a propunerilor privind politica statului în domeniul reglementării activităţii de întreprinzător, privind perfecţionarea bazei legislative şi instituţionale.

**Elementul analitic care explică motivul apariției problemei**

**și estimarea dimensiunii acesteia**

La 15 septembrie 2014, a început să producă efecte de drept Codul transporturilor rutiere, adoptat prin Legea nr.150 din 17 iulie 2014, legea cadru, în vederea organizării și efectuării transporturilor rutiere de mărfuri și persoane. Actele precedente, care regularizau activitatea în transporturi (Legea nr.116-XIV din 29 iulie 1998 pentru aprobarea Codului transporturilor auto și implicit Hotărîrea de Guvern nr. 854 din 28 iulie 2006 cu privire la Regulamentul transporturilor auto de călători și bagaje) au fost abrogate.

Redacția actuală a Legii nr.451/2001 comportă diferențe în definirea genului supus reglementării prin licențiere – ***„activității de transport auto de călători în folos public”***, comparativ cu termenii Legii cadru în vigoare (Codul transporturilor rutiere) – „***activitatea de transport rutier”***, ceea ce creează anumite disfuncționalități la nivelul percepției celor care beneficiază de serviciile publice oferite de către autoritatea de licențiere. Este evidentă necesitatea de adaptare a cadrului legal subsecvent domeniului transportului, noutății legale – Codul transporturilor rutiere.

În același timp, o altă modificare vizează denumirea actului eliberat de Camera de Licențiere pentru domeniul transporturilor rutiere, anexa la licență/*copie autorizată* (art.18 alin.(6) din Legea nr.451/2001), care în condițiile Legii noi (Codul transporturilor rutiere) are titulatura de *copia conformă a licenței de transport rutier,* potrivit modelului stabilit în anexa nr.1 la actul legal în cauză.

Legea nouă (Codul transporturilor rutiere) prevede termenul de valabilitate al licenței pentru activitatea de transporturi rutiere diferit cu ceea ce se prevede în Legea nr.451/2001 ce urmează a fi ajustată, 8 ani contra 5 ani, motiv pentru care se punctează și acest aspect în proiect.

Concluzionînd, expunem că motivul ajustărilor şi optimizărilor iniţiate prin intermediul proiectului de lege în cauză, rezidă din necesitatea dezvoltării unui cadru regulator modern, unitar, conform și exact.

Potrivit proiectului de lege promovat este propusă excluderea din lista genurilor reglementate prin licențiere a 3 genuri: - „activitatea burselor de mărfuri”; - „confecționarea și distrugerea ștampilelor”; - „activitatea de depozitare a cerealelor cu eliberarea certificatelor de depozit pentru cereale”. În acest context, remarcăm că sensul prezenței unei activități economice ca gen reglementat prin licențiere rezidă în întrunirea criteriilor evocate de art.4 al Legii nr.451/2001: „*a) implicarea utilizării resurselor limitate ale statului; b) necesitatea stabilirii condiţiilor şi cerinţelor speciale de activitate, precum şi verificării respectării acestora pe parcursul activităţii, pentru excluderea prejudicierii drepturilor, intereselor legitime şi sănătăţii cetăţenilor, mediului înconjurător şi securităţii statului; c) licenţierea nu dublează alte proceduri de reglementare, stabilite de lege pentru alocarea resurselor limitate ale statului şi/sau asigurarea respectării condiţiilor şi cerinţelor speciale pentru excluderea prejudicierii drepturilor, intereselor legitime şi sănătăţii cetăţenilor, mediului înconjurător şi securităţii statului”.* În condițiile, în care impactul care îl are un gen de activitate asupra procesului de licențiere din punct de vedere economic, social este unul nesemnificativ, fără implicarea riscurilor expuse la art.4 din Legea de referință, urmează procesul firesc de dereglementare. Pentru genurile propuse a fi dereglementate nu se mai justifică o atenție sporită a statului și din considerentul funcționalității mult mai naturale a mecanismelor de echilibru ale economiei de piață.

În acest context evidențiem următoarele.

La genul ***„activitatea burselor de mărfuri”***. Conform Registrului de licenţiere, la situaţia din 01.10.2014, a fost înregistrat un titular de licenţă pentru genul *activitatea bursieră*, şi anume – SRL ,,Bursa Universală de Mărfuri a Moldovei”.

Este de remărcat că, începînd cu anul 1999, pentru toată perioada de cînd acest gen a fost supus reglementării prin licențiere, pe acest segment de piață a activat și în prezent își desfășoară activitatea numai bursa menționată. Consecutiv, menționăm că potrivit art.13 alin.(3) al Legii nr.1117-XIII din 26.02.1997 privind bursele de mărfuri, „*bursa este supusă înregistrării de stat în modul stabilit de legislaţie.”* Concomitent cadrul legal stabilește și nivelul minim al capitalului social al bursei pentru a evita eventualele riscuri. Astfel, art.13 alin.(4) al Legii nr.1117/1997 prevede, că *„mărimea capitalului social al bursei de mărfuri trebuie să fie de cel puţin 1 milion de lei.”*

La genul ***„confecționarea și distrugerea ștampilelor”***. Conform datelor din Registrul de licenţiere, actualmente sînt înregistraţi **14** titulari de licenţă pentru genul de activitate *„confecţionarea şi distrugerea ştampilelor”,* dintre care 11 își desfășoară activitatea în mun. Chișinău. În prezent, activitatea de confecționare și distrugere a ștampilelor este regularizată de *Regulamentul cu privire la activitatea în domeniul confecționării ștampilelor,* aprobat prin Hotărîrea Guvernului nr.294 din 17.03.1998 cu privire la executarea Decretului Președintelui Republicii Moldova nr.406-II din 23.12.1997 (Anexa nr.3), care comportă un caracter neactual, și nu corespunde cu principiile de reglementare a activității de întreprinzător, stabilite prin Legea nr.235/2006.

La genul ***„activitatea de depozitare a cerealelor cu eliberarea certificatelor de depozit pentru cereale”***. La situaţia din 30.09.2014, au fost înregistrați 6 titulari de licență în acest domeniu. Remarcăm că, în anul 2014, se atestă o descreştere a numărului titularilor de licenţă cu **54%** comparativ cu perioada similară al anului 2011. Este de menționat că, prin Legea nr.33-XVI din 24.02.2006 privind depozitarea cerealelor și regimul certificatelor de depozit pentru cereale sînt prevăzute „Sisteme de garantare a certificatelor de depozit pentru cereale”. În acest sens, evidențiem că la art.38 este stipulat că, *„1) În scopul minimalizării riscurilor participanţilor la piaţa cerealieră prin intermediul certificatelor de depozit pentru cereale, precum şi în scopul garantării executării obligaţiilor aferente certificatelor de depozit pentru cereale, se constituie Fondul de garantare a certificatelor de depozit pentru cereale (în continuare – fond).*

*(2) Fondul are drept scop garantarea rambursării valorii cerealelor înscrise în certificatele de depozit pentru cereale, eliberate de magazinerii cerealieri participanţi ai fondului. În cazul în care magazinerii cerealieri sînt indisponibili, fondul compensează, subsidiar, deţinătorilor certificatelor de depozit pentru cereale contravaloarea cerealelor depozitate, dar nu mai mult de 80% din suma datorată.”.*

Suplimentar, potrivit art.40 „*Subiecţii pieţei cerealiere pot utiliza, după caz, şi alte sisteme, prevăzute de lege, de minimalizare a riscurilor: prin intermediul poliţelor de asigurare, prin asigurarea şi reasigurarea intereselor patrimoniale, precum şi prin alte modalităţi*.”.

Astfel, putem concluziona că, prin cadrul legal existent, riscurile participanților la piața cerealieră sînt acoperite.

Consecutiv, ca un argument pentru excluderea acestor trei activități din domeniile de reglementare prin licențiere poate fi remarcat și faptul că, nici un organ de control nu a sesizat Camera de Licențiere despre depistarea încălcărilor condițiilor de licențiere în domeniile vizate.

**Estimarea posibilelor consecinţe în cazul în care nici o acţiune**

**nu este întreprinsă**

În cazul inacţiunii din partea statului, aceasta va avea ca rezultat prorogarea unei situații duplicitare și imposibilitatea creării unui cadru de reglementare coerent, acceptarea practicilor instituționale neadecvate, plasarea pe palierul zonei de posibile acte de corupție a reprezentanților autorității.

**Obiectivul şi scopul statului**

Este cert că obiectivul statului pe politicile de reglementare constă în a contra-echilibra interesul pur economic al agenţilor economici (care în cazurile identificate poate prejudicia interesul public – pierderi de venituri la bugetul statului) prin impunerea unor condiţii obligatorii, dar în același timp, este necesar ca statul să creeze toate premizele pentru o funcționare ireproșabilă a instrumentelor de reglementare, astfel ca entitățile economice să nu observe existența acestor instrumente.

Prin modificările propuse statul urmează să excludă interpretările ambigue a normelor ce reglementează raporturile juridice pe domeniul licenţierii în transporturile rutiere, ajustînd prevederile subsecvente actului legal cadru (Codul transporturilor rutiere).

***Costurile majore şi beneficiile anticipate ale intervenţiei statului***

Impacturile negative/pozitive sau costurile în urma intervenţiei statului.

Intervenţia statului privind excluderea prin proiectul de lege vizat a trei genuri de activitate din domeniile de reglementare prin licențiere va avea impact negativ nesemnificativ asupra acumulărilor la bugetul de stat. Dat fiind faptul că, taxa pentru licența pentru ***„activitatea burselor de mărfuri”*** și ***„confecționarea și distrugerea ștampilelor”*** constituie 3250 lei, precum și luînd în considerare numărul de licențe valabile pentru ambele genuri de activitate (15 la număr) cu termenul de valabilitate de 5 ani, suma totală a acumulărilor la bugetul de stat va scădea numai cu 4-5 mii lei anual. Excluderea din licențiere a genului ***„activitatea de depozitare a cerealelor cu eliberarea certificatelor de depozit pentru cereale”*** nu va avea impact negativ asupra acumulărilor la bugetul de stat, dat fiind faptul că potrivit art.18 alin.(4) al Legii nr.451/2001 taxa pentru acest gen de activitate nu se percepe.

Impacturile pozitive sau beneficiile intervenţiei statului.

Din intervenţia statului vor beneficia:

* operatorii economici, urmare a reglementării univoce și lucide.

Evaluarea abordărilor alternative

Opţiunile propuse sînt următoarele:

Opţiunea I – a nu face nimic, a lăsa lucrurile aşa cum sunt.

Opţiunea II – modificarea/completarea Legii nr.451/2001 privind reglementarea prin licențiere a activității de întreprinzător.

Opţiunea III – nu există.

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Alternative | Posibile avantaje | Posibile dezavantaje |
| 1. A nu face nimic | Nu au fost identificate | - În cazul inacţiunii statului, se va constata ignorarea prevederilor legale stipulate la art.154 lit.a) a Codului transporturilor rutiere.  - Riscul atragerii autorității de licențiere în litigii judecătoreşti pe motive de dublă înțelegere a normelor de lege.  - Impunerea unor elemente neclare în procesul regulator, mediului de afaceri, ar produce anularea eforturilor ce ține de îmbunătățirea imaginii Guvernului deschis rezolvării problemelor businessului.    Inacțiunea va proroga problemele de sistem și nu se va contribui la înlăturarea subiectivismului funcţionarilor publici în raport cu beneficiarul serviciilor publice. |
| 2. Modificarea/ completarea Legii nr.451/2001 privind reglementarea prin licențiere a activității de întreprinzător | * Se ajustează cadrul legal la norma nouă. * Se limpezesc raporturile juridice dintre mediul de afaceri și autoritatea de licențiere. * Satisfacția entităților economice prin beneficierea de un cadrul regulator ajustat. * Îmbunătăţirea imaginii Guvernului raportat la acțiunile de uniformizare a cadrului regulator. * Contracararea riscurilor de corupţie. | Riscul reducerii acumulărilor la bugetul de stat nu se va materializa, considerăm că se vor produce economii în procesele de business ale mediului de afaceri (componenta cheltuieli administrative și de resurse umane/timp/financiare). |
| Nu există |  |  |

**Strategia de consultanţa**

Grupuri de interes

1. Titularii de licență, precum și entitățile economice nou înfiinţate;

2. Autorităţile publice interesate, care trebuie să implementeze politicile regulatorii existente pentru domeniul vizat.

Procesul consultativ

În cadrul procesului de elaborare a amendamentelor la actul legislativ în vigoare, poziţia businessului este manifestată de susţinerea în general a propunerilor în cauză. De asemenea, s-a utilizat instrumental consultări pasive prin expunerea/publicarea proiectului de lege pe pagina web a Ministerului Economiei - <http://www.mec.gov.md>

**Recomandări**

Autorii AIR recomandă susţinerea proiectului de Lege pentru modificarea şi completarea Legii nr.451/2001 privind reglementarea prin licențiere a activității de întreprinzător.

**Implementarea**

Executarea prevederilor propuse nu va necesita costuri financiare, iar implementarea va fi asigurată de instituţia nemijlocit responsabilă: Camera de Licențiere.

**Monitorizarea**

Monitorizarea urmează a fi efectuată de către Ministerul Economiei, organul responsabil de reglementarea politicii statului în domeniul reglementării prin licenţiere a activităţii de întreprinzător.

**Data intrării în vigoare şi termenul de acţiune**

Se propune ca actul legislativ elaborat să intre în vigoare odată cu publicarea potrivit normei de lege.