# Anexă la Nota informativă

**ANALIZA IMPACTULUI DE REGLEMENTARE**

**la proiectul de lege pentru modificarea şi completarea Legii nr.451-XV din 30 iulie 2001 privind reglementarea prin licenţiere a activităţii de întreprinzător**

# Autorul: *Ministerul Economiei*

**Introducere**

Analiza impactului de reglementare efectuată pentru proiectul de lege pentru modificarea şi completarea Legii nr.451/2001 privind reglementarea prin licenţiere a activităţii 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 dispoziţiile 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 legislaţiei în vigoare în concordanţă cu prezentul cod).

O a doua componentă a modificării iniţiate vizează excluderea a 3 activităţi economice de la regimul reglementării prin licenţiere. Foaia de Parcurs privind acţiunile 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 acţiunea de actualizare a listei licenţelor şi autorizaţiilor existente, revizuirea acestora şi eliminarea dublărilor pentru a asigura respectarea principiilor de bună reglementare.

Excluderea din lista genurilor reglementate prin licenţiere a 3 genuri: - activitatea burselor de mărfuri; - confecţionarea şi distrugerea ştampilelor; - activitatea de depozitare a cerealelor cu eliberarea certificatelor de depozit pentru cereale; se înscrie exact în intenţia expusă de actualizare a listei actelor permisive – licenţele pentru activităţile expuse.

O ultimă ajustare a dispoziţiei 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 ţine de substituirea cuvîntului ”unitate” cu sintagma ”post (de joc)”. Modificarea în discuţie este iniţiată în scopul împiedicării fenomenului de eludare a plăţii taxei de licenţă, prin utilizarea cu rea credinţă, a unor necorelări de înţelesuri din Lege şi standardul de specialitate (SM253:2005) de către entităţile economice licenţiate 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 şi 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, şi intenţiei 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 circumstanţe, pe latura instituţională 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 apariţiei problemei**

**şi 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 şi efectuării transporturilor rutiere de mărfuri şi persoane. Actele precedente, care regularizau activitatea în transporturi (Legea nr.116-XIV din 29 iulie 1998 pentru aprobarea Codului transporturilor auto şi implicit Hotărîrea de Guvern nr. 854 din 28 iulie 2006 cu privire la Regulamentul transporturilor auto de călători şi bagaje) au fost abrogate.

Redacţia actuală a Legii nr.451/2001 comportă diferenţe în definirea genului supus reglementării prin licenţiere – ***„activităţii 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 disfuncţionalităţi la nivelul percepţiei celor care beneficiază de serviciile publice oferite de către autoritatea de licenţiere. Este evidentă necesitatea de adaptare a cadrului legal subsecvent domeniului transportului, noutăţii legale – Codul transporturilor rutiere.

În acelaşi timp, o altă modificare vizează denumirea actului eliberat de Camera de Licenţiere pentru domeniul transporturilor rutiere, anexa la licenţă/*copie autorizată* (art.18 alin.(6) din Legea nr.451/2001), care în condiţiile Legii noi (Codul transporturilor rutiere) are titulatura de *copia conformă a licenţei 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 licenţei 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 şi 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 şi exact.

Potrivit proiectului de lege promovat este propusă excluderea din lista genurilor reglementate prin licenţiere a 3 genuri: - „activitatea burselor de mărfuri”; - „confecţionarea şi distrugerea ştampilelor”; - „activitatea de depozitare a cerealelor cu eliberarea certificatelor de depozit pentru cereale”. În acest context, remarcăm că sensul prezenţei unei activităţi economice ca gen reglementat prin licenţiere 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 condiţiile, în care impactul care îl are un gen de activitate asupra procesului de licenţiere din punct de vedere economic, social este unul nesemnificativ, fără implicarea riscurilor expuse la art.4 din Legea de referinţă, urmează procesul firesc de dereglementare. Pentru genurile propuse a fi dereglementate nu se mai justifică o atenţie sporită a statului şi din considerentul funcţionalităţii mult mai naturale a mecanismelor de echilibru ale economiei de piaţă.

În acest context evidenţiem 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 licenţiere, pe acest segment de piaţă a activat şi în prezent îşi desfăşoară activitatea numai bursa menţionată. Consecutiv, menţionăm 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 stabileşte şi 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 ***„confecţionarea şi distrugerea ştampilelor”***. Conform datelor din Registrul de licenţiere, actualmente sînt înregistraţi **14** titulari de licenţă pentru genul de activitate *„confecţionarea şi distrugerea ştampilelor”,* dintre care 11 îşi desfăşoară activitatea în mun. Chişinău. În prezent, activitatea de confecţionare şi distrugere a ştampilelor este regularizată de *Regulamentul cu privire la activitatea în domeniul confecţionării ştampilelor,* aprobat prin Hotărîrea Guvernului nr.294 din 17.03.1998 cu privire la executarea Decretului Preşedintelui Republicii Moldova nr.406-II din 23.12.1997 (Anexa nr.3), care comportă un caracter neactual, şi nu corespunde cu principiile de reglementare a activităţii 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 înregistraţi 6 titulari de licenţă 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 menţionat că, prin Legea nr.33-XVI din 24.02.2006 privind depozitarea cerealelor şi regimul certificatelor de depozit pentru cereale sînt prevăzute „Sisteme de garantare a certificatelor de depozit pentru cereale”. În acest sens, evidenţiem 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 participanţilor la piaţa cerealieră sînt acoperite.

Consecutiv, ca un argument pentru excluderea acestor trei activităţi din domeniile de reglementare prin licenţiere poate fi remarcat şi faptul că, nici un organ de control nu a sesizat Camera de Licenţiere despre depistarea încălcărilor condiţiilor de licenţiere 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 situaţii duplicitare şi imposibilitatea creării unui cadru de reglementare coerent, acceptarea practicilor instituţionale neadecvate, plasarea pe palierul zonei de posibile acte de corupţie a reprezentanţilor autorităţii.

**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 acelaşi timp, este necesar ca statul să creeze toate premizele pentru o funcţionare ireproşabilă a instrumentelor de reglementare, astfel ca entităţile economice să nu observe existenţa 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 licenţiere va avea impact negativ nesemnificativ asupra acumulărilor la bugetul de stat. Dat fiind faptul că, taxa pentru licenţa pentru ***„activitatea burselor de mărfuri”*** şi ***„confecţionarea şi distrugerea ştampilelor”*** constituie 3250 lei, precum şi luînd în considerare numărul de licenţe 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 licenţiere 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 şi 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 licenţiere a activităţii 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 autorităţii de licenţiere în litigii judecătoreşti pe motive de dublă înţelegere a normelor de lege.  - Impunerea unor elemente neclare în procesul regulator, mediului de afaceri, ar produce anularea eforturilor ce ţine de îmbunătăţirea imaginii Guvernului deschis rezolvării problemelor businessului.    Inacţiunea va proroga problemele de sistem şi 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 licenţiere a activităţii de întreprinzător | * Se ajustează cadrul legal la norma nouă. * Se limpezesc raporturile juridice dintre mediul de afaceri şi autoritatea de licenţiere. * Satisfacţia entităţilor economice prin beneficierea de un cadrul regulator ajustat. * Îmbunătăţirea imaginii Guvernului raportat la acţiunile 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 şi de resurse umane/timp/financiare). |
| Nu există |  |  |

**Strategia de consultanţa**

Grupuri de interes

1. Titularii de licenţă, precum şi entităţile 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 licenţiere a activităţii de întreprinzător.

**Implementarea**

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

**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.