



PLENUL CONSILIULUI CONCURENȚEI



265

Republica Moldova, MD- 2068, Chișinău, str. Alecu Russo, 1, et. 2
E-mail: office@competition.md; www.competition.md

09 iunie 2022 nr. DJ-06/ 181-868

**Domnului Sergiu GAIBU,
Ministrul Economiei**

Stimate Domnule Ministru,

Plenul Consiliului Concurenței, în cadrul ședinței din 09 iunie 2022, în temeiul prevederilor art. 39 lit. c) și art. 41 alin. (1) lit. d) din Legea concurenței nr. 183/2012 a examinat, repetat, proiectul de hotărâre cu privire la aprobarea proiectului de lege pentru modificarea Legii nr.845/1992 cu privire la antreprenoriat și întreprinderi (număr unic 312/ME/2022) și, în limitele competenței sale, comunică următoarele.

1. Consiliul Concurenței atestă repetat îngrijorare față de faptul că proiectul definitivat de lege conține carențe de reglementare și riscuri majore asupra concurenței, întrucât nu stabilește prin lege limitele întinderii dreptului statului de a institui monopoluri fiscale.

În vederea asigurării principiilor de bază ale concurenței, atribuirea statutului de monopol fiscal unor genuri de activitate economică urmează a fi stabilită expres în lege și limitată intervenția statului pe piețele deschise concurenței în mod argumentat pentru apărarea unui interes public major.

Prin urmare, Consiliul Concurenței este în imposibilitate de a evalua ex-ante impactul de reglementare a prevederilor proiectului asupra mediului concurențial, deoarece în proiect nu este stabilit expres genurile de activitate economică pe care statul și le rezervă și pe care le va realiza prin intermediul întreprinderilor cu statut de monopol fiscal și alte aspecte importante atestate.

2. Totodată, se constată că proiectul de lege pentru modificarea Legii nr.845/1992 cu privire la antreprenoriat și întreprinderi care determină principiile juridice, organizatorice și economice ale activității de antreprenoriat în Republica Moldova, nu este însoțit de analiza impactului de reglementare (AIR), conform cerințelor prevăzute de art. 4 lit. c) din Legea nr. 235/2006 cu privire la principiile de bază de reglementare a activității de întreprinzător și art. 40 lit. b) din Legea nr. 100/2017 cu privire la actele normative.

Evaluarea impactului de reglementare asupra mediului concurențial se realizează, utilizând principiile de evaluare a concurenței elaborate de OECD. Potrivit OECD, restrângerea concurenței prin stabilirea monopolurilor ar putea avea efecte nefavorabile atât pe piață, cât și asupra consumatorilor, conducând adesea la stabilirea de prețuri de monopol și alte probleme asociate cu exercitarea puterii de piață. Aceste urmări nu pot fi evitate în totalitate prin reglementări. De aceea, asemenea reglementări urmează a fi propuse în baza unei argumentări întemeiate pe analize și calcule economice a necesității instituirii monopolului și doar după analiza căilor alternative de atingere a aceluiași obiective.

Respectiv, ținând cont de scopul declarat de constituire a întreprinderilor cu statut de monopol fiscal, este important ca necesitatea instituirii criteriilor și condițiilor pentru atribuirea unei întreprinderi a statutului cu caracter fiscal să conțină o argumentare motivată, din punct de vedere juridic și economic a intervenției statului pe piețele deschise concurenței, care la caz lipsește.

3. Având ca temei prevederile art. 4 din Legea concurenței care definește noțiunea de întreprindere cu statut de monopol fiscal, menționăm că intervenția statului în domeniul activităților economice ce urmează a fi identificate și realizate prin intermediul întreprinderilor cu statut de monopol fiscal, trebuie să fie realizată în scopul asigurării obținerii veniturilor pentru stat. Astfel, pentru a fi corelat cu scopul declarat de constituire a întreprinderilor cu statut de monopol fiscal stabilit de Legea concurenței, prevederile alin. (1) art. 366 din proiect necesită a fi completat la final cu textul „pentru obținerea veniturilor pentru stat.”. Din aceste considerente, deținător al dreptului de monopol fiscal poate fi numai întreprinderile de stat și respectiv de la pct.2 al art.36⁶ din proiect urmează să fie exclusă posibilitatea de atribuire a statutului de monopol fiscal persoanei juridice cu capital majoritar de stat.

4. Prevederile alin. (1) lit. b) art. 36⁷ din proiect ce se referă la condițiile pentru atribuirea statutului de monopol fiscal ar putea constitui bariere de intrare pe piață în condițiile în care dispozițiile respective nu asigură previzibilitate și claritate în ceea ce privește limitele cantitative și calitative ale capacității tehnice, utilajelor, tehnologiilor ce urmează a fi utilizate pentru desfășurarea activităților cuprinse de statutul de monopol. Or, rațiunea instituirii condițiilor pentru atribuirea statutului de monopol de fiscal nu trebuie să depășească scopul pentru care se desemnează întreprinderea cu statut de monopol fiscal – de a obține venituri pentru stat.

5. Din motive de claritate și de eficiență, inclusiv pentru evitarea oricărei erori de interpretare, este necesar de prevăzut expres în legea propusă spre modificare, ca act normativ primar ce reglementează activitatea de întreprinzător:

- genurile de activitate/sectoarele care pot fi atribuite cu statut de monopol fiscal;
- procedura de acordare și durata dreptului atribuit acestor întreprinderi;
- modul de supraveghere a monopolului fiscal;
- mecanismul de stabilire a tarifelor și prețurilor practicate de întreprinderi, justificate din punct de vedere economic orientate pe costuri și transparente;
- indicatorii de performanță conform domeniilor de activitate a întreprinderii; și
- quantumul concret al veniturilor care urmează a fi defalcate la bugetul de stat etc.

Or, potrivit art. 14 alin. (2) din Legea nr. 235/2006, autoritățile administrației publice nu sunt în drept să adopte norme primare pentru reglementarea inițierii, desfășurării și lichidării afacerii.

6. Îngrijorare concurențială atestă prevederea pct.7 al art.36⁷ din proiect întrucât limitează posibilitatea agenților economici care intermediază, depozitează sau comercializează bunuri sau servicii ce fac obiectul monopolului fiscal de a contracta liber un bun sau un serviciu, principiu de activitate asigurat de art.3 al Legii concurenței nr.183/2012 și alin. (2) al art.993 din Codul civil.

7. În contextul obiecțiilor invocate la p.3 și p.5 din prezentul aviz, considerăm necesar ca pct.8 al art.36⁷ din proiect să prevadă expres competența Guvernului de a stabili prețurile și tarifele maximale la produsele și serviciile ce intră în sfera

monopolului fiscal pentru a fi corelat și cu prevederile alin.(6) al art.20 din Legea nr.231/2010 cu privire la comerțul interior.

8. În ceea ce se referă la propunerea de instituire de către Guvern a Comisiei Naționale pentru Monopol Fiscal, în redacția definitivată fără statut de persoană juridică, ceea ce presupune privarea de dreptul de atac al actelor emise de Comisie de către întreprinderile a căror interes legitim poate fi afectat, propunem ca art. 36⁸ din proiect să atribuie competențele prevăzute pentru această Comisie Ministerului Economiei sau Ministerului Finanțelor ținând cont de scopul general de activitate al unor astfel de întreprinderi, și anume obținerea veniturilor pentru stat.

Totodată, propunem de a fi exclusă prevederea de consultare cu Consiliul Concurenței a proiectului actului normativ prin care se atribuie statut de monopol fiscal unei întreprinderi de la alin.4) al p.1 din art. 36⁸ din proiect, întrucât în temeiul art.32 al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative și art.34 alin.(2) al Legii concurenței, Consiliul Concurenței avizează toate proiectele actelor normative care reglementează activitatea economică. Respectiv, se va atesta un conflict de interese dacă Consiliului Concurenței inițial va participa printr-un reprezentant al său la elaborarea proiectului de act normativ în cadrul activității Comisiei, apoi proiectul dat va fi consultat tot cu Consiliul Concurenței și ulterior acelaș proiect va fi avizat de către Consiliul Concurenței.

Subsidiar, în acelaș context propunem să fie exclus din componența Comisiei prevăzută de p.2 al art.36⁸ din proiect, un reprezentant al Consiliului Concurenței având în vedere conflictul de interese atestat în procesul de elaborare, consultare, avizare a proiectului actului normativ și competența ex post de investigare a încălcărilor legislației din domeniul concurenței asigurată Consiliului Concurenței de lit. e) a art.39 al Legii concurenței.

Reieșind din cele expuse, reiterăm poziția expusă în avizul Plenului Consiliului Concurenței nr. DJ-06/150-770 din 19 mai 2022, având în vedere că majoritatea obiecțiilor conceptuale, carențele atestate și propunerile Consiliului Concurenței nu au fost luate în considerare la definitivarea proiectului de lege deși în sinteza obiecțiilor și propunerilor la proiect au fost acceptate.

Anexă: - avizul Plenului Consiliului Concurenței nr. DJ-06/150-770 din 19 mai 2022 – 3 file.

Cu respect,

Președinte
Alexei GHERȚESCU

Digitally signed by Gherțescu Alexei
Date: 2022.06.09 18:14:55 EEST
Reason: MoldSign Signature
Location: Moldova





PLENUL CONSILIULUI CONCURENȚEI



Republica Moldova, MD- 2023, Chișinău, str. Alecu Russo, 1, et. 2
E-mail: office@competition.md; www.competition.md

19 mai 2022 nr. DJ-06/ 150-770
la nr. 18-23-4542 din 05.05.2022

**Domnului Sergiu GAIBU,
Ministrul Economiei**

Stimate Domnule Ministru,

Plenul Consiliului Concurenței, în cadrul ședinței din 16 mai 2022, în temeiul prevederilor art. 39 lit. c) și art. 41 alin. (1) lit. d) din Legea concurenței nr. 183/2012 a examinat *proiectul de hotărâre cu privire la aprobarea proiectului de lege pentru modificarea Legii nr. 845/1992 cu privire la antreprenariat și întreprinderi (număr unic 312/ME/2022)* ce vizează reglementarea întreprinderilor cu statut de monopol fiscal și, în limitele competenței sale, comunică următoarele.

1. Prevederile Art. 336 din Acordul de Asociere dintre Republica Moldova, pe de o parte, și Uniunea Europeană și Comunitatea Europeană a Energiei Atomice și statele membre ale acestora, pe de altă parte, ratificat prin Legea nr. 112/2014, nu împiedică o parte să desemneze sau să mențină monopolurile de stat sau întreprinderi publice ori să încredințeze întreprinderilor drepturi speciale sau exclusive, în conformitate cu propria legislație.

Respectiv, este incontestabil că statul este în drept de a-și stabili monopolul asupra unor activități sau a unor domenii, inclusiv cu statut de monopol fiscal, care constituie în sine o restrângere adusă concurenței, dacă este argumentat de apărarea unui interes public major.

Conceptual, Consiliul Concurenței atestă îngrijorare față de faptul că proiectul de lege conține carențe de reglementare și riscuri asupra concurenței, întrucât nu stabilește prin lege limitele întinderii dreptului statului de a institui monopoluri fiscale.

Prin urmare, Consiliul Concurenței este în imposibilitate de a evalua ex-ante impactul de reglementare a prevederilor proiectului asupra mediului concurențial, deoarece în proiect nu este stabilit expres genurile de activitate economică pe care statul și le rezervă și pe care le va realiza prin intermediul întreprinderilor cu statut de monopol fiscal și alte aspecte importante atestate.

2. Totodată, se constată că proiectul de lege nu este însoțit de analiza impactului de reglementare (AIR).

În ceea ce ține de evaluarea impactului de reglementare asupra mediului concurențial, ea se realizează, utilizând principiile de evaluare a concurenței¹ elaborate de OECD. Potrivit OECD, restrângerea concurenței prin stabilirea monopolurilor ar putea avea efecte nefavorabile atât pe piață, cât și asupra consumatorilor, conducând adesea la stabilirea de prețuri de monopol și alte probleme asociate cu exercitarea puterii de piață. Aceste urmări nu pot fi evitate în totalitate prin reglementări. De aceea, asemenea reglementări urmează a fi propuse în baza unei argumentări întemeiate pe analize și calcule economice a necesității instituirii monopolului și doar după analiza căilor alternative de atingere a aceluiași obiective.

Respectiv, ținând cont de scopul declarat de constituire a întreprinderilor cu statut de monopol fiscal, este important ca necesitatea instituirii criteriilor și condițiilor pentru atribuirea unei întreprinderi a statutului cu caracter fiscal să conțină o argumentare motivată, din punct de vedere juridic și economic a intervenției statului pe piețele deschise concurenței, care la caz lipsește.

3. Având ca temei prevederile art. 4 din Legea concurenței care definește noțiunea de întreprindere cu statut de monopol fiscal, menționăm că intervenția statului în domeniul activităților economice ce urmează a fi identificate și realizate prin intermediul întreprinderilor cu statut de monopol fiscal, trebuie să fie realizată în scopul asigurării obținerii veniturilor pentru stat. Astfel, pentru a fi corelat cu scopul declarat de constituire a întreprinderilor cu statut de monopol fiscal stabilit de Legea concurenței, prevederile alin. (1) art. 36⁶ din proiect necesită a fi completat la final cu textul „pentru obținerea veniturilor pentru stat.”. Din aceste considerente, deținător al dreptului de monopol fiscal poate fi numai întreprinderile de stat.

4. Prevederile alin. (1) lit. b) art. 36⁷ din proiect ce se referă la condițiile pentru atribuirea statutului de monopol fiscal ar putea constitui bariere de intrare pe piață în condițiile în care dispozițiile respective nu asigură previzibilitate și claritate în ceea ce privește limitele cantitative și calitative ale capacității tehnice, utilajelor, tehnologiilor ce urmează a fi utilizate pentru desfășurarea activităților cuprinse de statutul de monopol. Or, rațiunea instituirii condițiilor pentru atribuirea statutului de monopol de fiscal nu trebuie să depășească scopul pentru care se desemnează întreprinderea cu statut de monopol fiscal – de a obține venituri pentru stat.

5. Din motive de claritate și de eficiență, inclusiv pentru evitarea oricărei erori de interpretare, este necesar de prevăzut expres în legea propusă spre modificare, ca act normativ primar ce reglementează activitatea de întreprinzător:

- genurile de activitate/sectoarele care pot fi atribuite cu statut de monopol fiscal;
- procedura de acordare și durata dreptului atribuit acestor întreprinderi;
- modul de supraveghere a monopolului fiscal;

¹ Setul de instrumente pentru evaluarea concurenței. Volumul I: Principiile de evaluare a concurenței, pag. 11. Disponibil: <https://www.oecd.org/daf/competition/98765440.pdf>

- mecanismul de stabilire a tarifelor și prețurilor practicate de întreprinderi, justificate din punct de vedere economic orientate pe costuri și transparente;
- indicatorii de performanță conform domeniilor de activitate a întreprinderii; și
- cuantumul concret al veniturilor care urmează a fi defalcate la bugetul de stat etc.

Or, potrivit art. 14 alin. (2) din Legea nr. 235/2006, autoritățile administrației publice nu sunt în drept să adopte norme primare pentru reglementarea inițierii, desfășurării și lichidării afacerii.

6. În ceea ce se referă la propunerea de instituire a Comisiei Naționale pentru Monopol Fiscal, în proiect nu este stabilit statutul juridic al acestei Comisii și nu se prevede modalitatea de atac al actelor emise de Comisie de către întreprinderile a căror interes legitim poate fi afectat. În acest context, propunem ca art. 36⁸ din proiect să stabilească mai clar statutul acestei Comisiei, cu atribuirea ei a unui statut de autoritate publică, sau competențele prevăzute pentru această Comisie (inclusiv funcția de monitorizare/supraveghere a activității întreprinderilor cu statut de monopol fiscal) să fie atribuite Ministerului Economiei sau Ministerului Finanțelor (mai ales, ținând cont de scopul general de activitate a unor astfel de întreprinderi, și anume obținerea veniturilor pentru stat).

Reieșind din cele expuse, în vederea asigurării principiilor de bază ale concurenței, atribuirea statutului de monopol fiscal unor genuri de activitate economică urmează a fi stabilită expres în lege și limitată intervenția statului pe piețele deschise concurenței în mod argumentat pentru apărarea unui interes public major.

Cu respect,

Digitally signed by Gherțescu Alexei
Date: 2022.05.19 15:42:23 EEST
Reason: MoldSign Signature
Location: Moldova



Președinte
Alexei Gherțescu

Ex. E. Sedlețchi
Tel. 022271389