



CENTRUL NAȚIONAL  
ANTICORUPȚIE AL  
REPUBLICII MOLDOVA



НАЦИОНАЛЬНЫЙ ЦЕНТР  
ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ  
РЕСПУБЛИКИ МОЛDOVA



*Pr. 437  
03.11.2020 CPS*

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

Nr. 06/2-7312 din 18.11. 2020

La nr. 437 din 03.11.2020

## Parlamentul Republicii Moldova

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție la proiectul de lege cu privire la modificarea Legii privind sistemul public de pensii nr.156 din 14 octombrie 1998.

Anexă: Raportul de expertiză anticorupție – 3 (trei) file.

Director

Ruslan FLOCEA

SECRETARIATUL PARLAMENTULUI REPUBLICII MOLDOVA		
D.D.P. Nr.	<u>2538</u>	
" <u>20</u> "	<u>11</u>	<u>2020</u>
Ora		





## **RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE**

**Nr. ELO20/6947 din 18.11.2020**

### **la proiectul de lege cu privire la modificarea Legii privind sistemul public de pensii nr.156 din 14 octombrie 1998**

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**

Autori al proiectului de act normativ sunt un grup de deputați din Parlamentul Republicii Moldova, ceea ce corespunde art.102 din Constituție.

Categoria actului normativ propus este lege organică, ceea ce corespunde art.102 din Constituție, 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."*

Potrivit art.12 alin.(2) al legii, *„Termenul de prezentare a recomandărilor asupra proiectelor de decizii va constitui cel puțin 10 zile lucrătoare de la data mediatizării anunțului referitor la inițierea elaborării deciziei sau de la data mediatizării anunțului privind organizarea consultărilor publice”.* Mai mult ca atât, art.11 alin.(2<sup>2</sup>) al aceleași legi prevede că *„Anunțul privind organizarea consultărilor publice și materialele aferente sunt făcute publice cu cel puțin 15 zile lucrătoare înainte de definitivarea*

*proiectului de decizie”.*

Proiectul supus expertizei a fost plasat pe pagina web a Parlamentului Republicii Moldova la data de 03.11.2020, fiind asigurat accesul părților interesate la proiectul prenotat pentru a putea prezenta sau expedia recomandări pe marginea proiectului. Totodată, proiectul a fost remis spre efectuarea expertizei anticorupție la 05.11.2020, respectiv nu a fost asigurat termenul de 10 zile lucrătoare pentru recepționarea propunerilor și/sau obiecțiilor.

Astfel, în procesul de promovare a proiectului nu au fost respectate rigorile de asigurare a transparenței decizionale prevăzute la art.11 alin.(2/2) și art.12 alin.(2) al Legii nr.239/2008.

### **I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului**

În cadrul notei informative autorul stabilește că: *„pentru gestionarea efectivă a banului public se propune plafonarea pensiilor la nu mai mult de 1,5 salarii medii pe economie. De asemenea se propune ca beneficiarii de pensii să nu le poată primi pe perioada de timp când sunt salariați, dacă salariul lunar depășește 1,5 salarii medii pe economie”.*

Analizând prevederile propuse se constată că proiectul are drept scop plafonarea pensiilor în Republica Moldova. O altă normă a proiectului stabilește interdicția de a munci și a beneficia de pensie concomitent, dacă salariul lunar a persoanei angajate depășește 1,5 salarii medii pe economie. Astfel, în urma expertizei efectuate se reține că prevederile proiectului servesc scopul declarat de către autor în nota informativă.

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

Normele proiectului promovează interesele instituționale ale Casei Naționale de Asigurări Sociale în vederea optimizării bugetului asigurării sociale de stat, prin stabilirea unui plafon maxim a pensii, ceea ce corespunde interesului public.

Totodată, unele prevederi din proiect atentează la principiile organizării și funcționării sistemului public de asigurări sociale, reglementate la art.3 a Legii nr.489/1999 privind sistemul public de asigurări sociale. Astfel, conform articolului sus-citat „principiul contributivității” stabilește că „drepturile de asigurări sociale se cuvin pe temeiul contribuțiilor de asigurări sociale plătite”. Potrivit acestui principiu în cazul în care contribuabilul are un salariu mai mare, respectiv și contribuția (prima de asigurare socială) este mai mare (proporțional salariului), ceea ce îi permite la rândul său să primească și o pensie mai mare (corespunzătoare contribuției sale). Respectiv, prin stabilirea unui plafon al pensiilor de aproximativ 11000 lei lunar, pot fi afectate interesele legale ale contribuabililor/salariaților care primesc salarii mari și care achită în fondul de asigurări sociale contribuții de asigurări sociale (corespunzător salariului). În rezultat la pensionare aceștia nu vor putea solicita pensia deplină și corespunzătoare contribuției sale, deoarece legiuitorul impune o limită a pensiei, însă nu și o limită a contribuției lunare.

### **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".

Deși unele argumente care să justifice promovarea proiectului au fost identificate în cuprinsul notei informative, totuși constatăm că aceasta nu corespunde tuturor cerințelor statuate la art.30 din Legea nr.100/2017 . Astfel, nota se prezintă ca o argumentare extrem de generală, fără a oferi o informație amplă ce ar viza scopul propus, practica internațională în acest sens și alte informații detaliate asupra prevederilor propuse.

Prin urmare, se impune completarea notei informative în conformitate cu rigorile Legii nr.100/2017.

Centrul Național Anticorupție reiterează ideea că nu se expune asupra oportunității plafonării pensiilor în Republica Moldova, însă promovarea proiectului urmează să fie susținută de o notă informativă care să redea analiza impactului normelor asupra intereselor legale ale contribuabililor, precum și asupra fondului de asigurări sociale, întru asigurarea unui cadru previzibil și transparent.

#### **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”.

Reieșind din prevederile proiectului, se constată că implementarea acestuia nu va presupune cheltuieli financiare din bugetul de stat și nici din bugetul asigurărilor sociale de stat.

## **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 în limbă simplă, clară și concisă, cu respectarea regulilor gramaticale și de ortografie, întrunind cerințele prevăzute de Legea nr.100/2017 cu privire la actele normative.

### **II.2. Coerența legislativă a proiectului**

În textul proiectului au fost identificate norme ce contravin principiilor organizării și funcționării sistemului public de asigurări sociale, care sunt reglementate la art.3 din Legea nr.489/1999 privind sistemul public de asigurări sociale. Aspectele date urmează a fi analizate detaliat în conținutul compartimentului III al prezentului raport de expertiză anticorupție.

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

Proiectul nu reglementează activitatea agenților publici și a entităților publice în mod direct, însă în mod tangențial prevederile se vor răsfrânge asupra entității publice responsabile de sistem de protecție socială a persoanelor asigurate, care vor fi responsabile de implementarea normelor propuse.

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

Unele prevederi ale proiectului riscă să restrângă dreptul la asistență și protecție socială, consacrat de 47 din Constituția Republicii Moldova. Prin stabilirea unui plafon pentru toate categoriile de pensii reglementate de Legea nr.156/1998 (indiferent de contribuția lunară pe care a achitat-o persoana asigurată), există riscul ca cel ce achită prima de asigurare socială în proporții mai mari să nu beneficieze la rândul lui de o pensie corespunzătoare contribuției sale de-a lungul activității. Considerăm că la stabilirea mărimii pensiilor trebuie să se țină cont de principiul proporționalității și contributivității, în caz contrar cetățenii nu vor fi cointeresați să contribuie la bugetul asigurărilor sociale de stat, aceasta pierzându-și din credibilitate.

Aspectele date urmează a fi analizate detaliat în conținutul compartimentului III al prezentului raport de expertiză anticorupție.

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

- 1 -

#### Art.1 pct.1 potrivit proiectului.

1. După articolul 12, se introduce articolul 12<sup>1</sup> cu următorul cuprins:

(12<sup>1</sup>) Plafonul maxim al pensiei

(1) Pensia lunară nu poate fi mai mare de 1,5 salarii medii pe economie indiferent de categoria acestia.

#### Obiecții:

Stabilirea unui plafon maxim la acordarea pensiilor, fără a fi raportat la mărimea primelor de asigurare care se vor achita, riscă să creeze o inechitate pentru persoanele ce vor achita contribuția socială, într-un procent mai mare datorită venitului salarial mai mare. Astfel, din câte cunoaște mărirea primelor de asigurări sociale corespunde mărimii salariului care îl primește contribuabilul. Prin urmare, acesta este în drept să primească și o pensie corespunzătoare aportului său la fondul asigurărilor sociale de stat, în caz contrar nu este argumentată mărirea primelor de asigurări achitate. În acest sens, atenționăm că propunerea din proiect se prezintă contrar principiilor sistemului public de asigurări sociale, reglementate de Legea nr.489/1999 privind sistemul public de asigurări sociale. Astfel, potrivit art.3 din legea sus-citată „Sistemul public de asigurări sociale (denumit în continuare sistem public) se organizează și funcționează avînd ca principii de bază: [...] c) principiul solidarității sociale, inter și intragenerații, conform căruia participanții la sistemul public își asumă conștient și reciproc obligații și beneficiază de dreptul pentru prevenirea, limitarea sau înlăturarea riscurilor sociale prevăzute de lege; d) principiul obligativității, potrivit căruia persoanele fizice și juridice au, conform legii, obligația de a participa la sistemul public; drepturile de asigurări sociale se exercită corelativ îndeplinirii obligațiilor; e) principiul contributivității, conform căruia drepturile de asigurări sociale

se cuvin pe temeiul contribuțiilor de asigurări sociale plătite; [...]”.

Totodată, statuăm că potrivit art.47 din Constituție „Statul este obligat să ia măsuri pentru ca orice om să aibă un nivel de trai decent, care să-i asigure sănătatea și bunăstarea, lui și familiei lui, [...]”. Astfel, considerăm că la stabilirea mărimii pensiilor legiuitorul trebuie să se țină cont de principiul proporționalității și contributivității, în caz contrar cetățenii nu vor fi cointeresați să contribuie la bugetul asigurărilor sociale de stat, aceasta pierzându-și din credibilitate.

Prin urmare, norma propusă va crea incertitudini și discrepanțe la aplicare, prin stabilirea unui plafon la calcularea pensiilor, fără a se ține cont și de micșorarea primelor de asigurare în cazurile vizate.

**Recomandări:**

Excluderea normei de la art.1 alin.(1) din proiect.

**Factori de risc:**

- Concurența normelor de drept
- Limitarea neîntemeiată a drepturilor omului
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative

**Riscuri de corupție:**

- Generale
- Legalizarea actelor de:
  - abuz de serviciu
  - depășire a atribuțiilor de serviciu

## IV. Concluzia expertizei

Proiectul este o inițiativă legislativă a unui grup de deputați din Parlamentul Republicii Moldova și are drept scop plafonarea pensiilor în Republica Moldova. O altă normă a proiectului stabilește interdicția de a munci și a beneficia de pensie concomitent, dacă salariul lunar a persoanei angajate depășește 1,5 salarii medii pe economie.

Analizând proiectul supus expertizei s-a constatat că autorul nu a respectat, în totalitate cerințele legale privind asigurarea transparenței în procesul decizional.

Se atenționează că nota informativă comportă un caracter general, iar la întocmirea ei nu s-a ținut cont de cerințele și rigorile de structură reglementate de art.30 Legea nr.100/2017, care să redea analiza impactului normelor asupra intereselor legale ale contribuabililor, precum și asupra fondului de asigurări sociale, întru asigurarea unui cadru previzibil și transparent.

Implementarea proiectului nu va necesita resurse financiare suplimentare din bugetul de stat.

Unele prevederi din proiect sunt contrare principiilor sistemului public de asigurări sociale, reglementate de Legea nr.489/1999, în speță normele ce stabilesc un plafon maxim la calcularea pensiilor, fără a se ține cont de mărimea primelor de asigurări achitate de persoanele asigurate, în întreaga lor activitate.

Prin urmare, este necesară o evaluare a prevederilor proiectului prin prisma obiecțiilor și recomandărilor înaintate în prezentul raport de expertiză anticorupție.

18.11.2020

Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:  
*Cristina DIACENCO , Inspector principal*

*C. Diacenco*