



Secretariatul Parlamentului Republicii Moldova

Direcția generală juridică

AVIZ

la proiectul de lege pentru modificarea Legii nr. 489/1999 privind sistemul public de asigurări sociale (nr. 371 din 24.11.2021)

Examinând proiectul de lege menționat prin prisma prevederilor art. 54 din Regulamentul Parlamentului, aprobat prin Legea nr. 797/1996 și Legii nr. 100/2017 cu privire la actele normative, Direcția generală juridică expune următoarele.

I. Obiecții de ordin general

1. Proiectul de lege a fost înaintat de către dl Dan Perciun, deputat în Parlament, fapt ce corespunde prevederilor art. 73 din Constituție și art. 47 din Regulamentul Parlamentului.

2. Domeniul dat ține de competența Parlamentului și este în concordanță cu art. 66 din Constituție.

3. Potrivit notei informative la inițiativa legislativă, scopul proiectului de act normativ constă în modificarea Legii nr. 489/1999 privind sistemul public de asigurări sociale în vederea excluderii prevederilor legale care au caracter de aplicabilitate permanentă dintr-o lege adoptată anual. Proiectul de lege propune transferarea reglementărilor permanente expuse în Legea anuală a bugetului asigurărilor sociale în Legea nr. 489/1999 privind sistemul public de asigurări sociale.

4. După conținutul său normativ, inițiativa legislativă se încadrează în categoria legilor organice, fiind incidente prevederile art. 72 din Constituție.

5. Potrivit art. 131 alin. (4) din Constituție, orice propunere legislativă sau amendament care atrag majorarea sau reducerea veniturilor bugetare sau împrumuturilor, precum și majorarea sau reducerea cheltuielilor bugetare pot fi adoptate numai după ce sunt acceptate de Guvern.

Ținând cont de constatările Curții Constituționale expuse în pct. 41 și pct. 42 din Hotărârea nr. 11/2014, unde Curtea a statuat, că prin norma art. 131 alin. (4) din Constituție, legiuitorul constituant a urmărit necesitatea obținerii acceptului obligatoriu din partea Guvernului în privința oricăror propuneri legislative sau amendamente care implică majorarea sau reducerea veniturilor, cheltuielilor sau

împrumuturilor, reiterăm obligativitatea prezentării acceptului Guvernului asupra modificărilor propuse prin proiect.

6. Dat fiind, că propunerea legislativă vizează Casa Națională de Asigurări Sociale, în temeiul art. 43 alin. (1) din Legea nr. 489/1999 privind sistemul public de asigurări sociale, care prevede, că Casa Națională administrează sistemul public de asigurări sociale, precum și în corespundere cu art. 32 alin. (1) din Legea nr. 100/2017, reiterăm necesitatea prezentării avizului din partea Casei Naționale de Asigurări Sociale asupra propunerii legislative.

7. Reieșind din faptul, că proiectul de act normativ are tangență cu Legea bugetului asigurărilor sociale de stat, la definitivarea acestuia se va ține cont de proiectul Legii bugetului asigurărilor sociale de stat pe anul 2022, nr. 362 din 19.11.2021, adoptat în I lectură la 25.11.2021.

II. Privitor la concordanța proiectului de lege prevederilor legislative și respectării normelor de tehnică legislativă

1) Art. I:

1. Art. 5, alin. (1) lit. e), se propune anularea obligației *liber-profesioniștilor ce practică activitate în sectorul justiției* de a prezenta darea de seamă privind reținerea impozitului pe venit, a primelor asigurare obligatorie de asistență medicală și a contribuțiilor de asigurări sociale de stat obligatorii, de rînd cu categoria de *persoane care în luna de gestiune nu calculează contribuții de asigurări sociale și nu au angajați*.

Din analiza istorică a conținutului art. 5 din Legea amendată, rezultă, că alin. (1) al acestui articol a fost completat cu lit. e) prin Legea nr. 13/2019 pentru modificarea unor acte legislative, cu următorul cuprins: „e) prin derogare de la lit. a), angajatorii care în luna de gestiune nu calculează contribuții de asigurări sociale și nu au angajați nu au obligația prezentării dării de seamă privind reținerea impozitului pe venit, a primelor de asigurare obligatorie de asistență medicală și a contribuțiilor de asigurări sociale de stat obligatorii calculate pentru luna respectivă.”

Ulterior, Parlamentul a adoptat Legea nr. 257/2020 cu privire la modificarea unor acte normative, prin care au fost modificate articolele 4 și 5 din Lege, potrivit căreia, la categoria persoanelor asigurate obligatoriu au fost incluse și liber-profesioniștii ce practică activitate în sectorul justiției, iar în corespundere cu art. 5 alin. (1) lit. a), ei depun lunar declarația privind calcularea și utilizarea contribuțiilor de asigurări sociale de stat obligatorii și declarația privind evidența nominală a asiguraților.

Modificările prin care au fost amendate articolele 4 și 5 din Legea nr. 489/1999 privind sistemul public de asigurări sociale (în continuare, Legea nr. 489/1999) prin adoptarea Legii nr. 257/2020 cu privire la modificarea unor acte normative au fost adoptate drept rezultat al examinării politicii bugetar-fiscale și vamale pentru anul 2021.

Consecvent atragem atenția asupra faptului că, în cazul acceptării de către Parlament a propunerii de completare a lit. e) alin.(1) art.5 din Lege, *liber-profesioniștii ce practică activitate în sectorul justiției* vor figura în ambele litere ale acestui alineat (lit. a) și lit. e)), dar și în anexa nr.1 a Legii nr.489/1999, care

include **categoriile de plătitori și de asigurați, tarifele și termenele de virare a contribuțiilor de asigurări sociale de stat obligatorii.** Astfel, întru asigurarea concordanței și aplicabilității corecte a normelor juridice vizate, este necesară corelarea acestor prevederi.

Dat fiind, că propunerile înaintate vor avea impact financiar, în corespundere cu art. 19 lit. b) din Legea finanțelor publice și responsabilități bugetar-fiscale nr. 181/2014, care atribuie Guvernului competența de a asigura durabilitatea programului de guvernare și a altor documente de politici din punct de vedere bugetar-fiscal, este imperativă examinarea și prezentarea avizului Guvernului asupra propunerii înaintate.

În același timp, sub aspect procedural, relevăm, că în data de 25.11.2021, Parlamentul a aprobat în I lectură politica bugetar-fiscală pentru anul 2022, unde Guvernul deja și-a prezentat documentele de politici în domeniul bugetar-fiscal. Totodată, având în vedere că politica bugetar-fiscală nu a fost adoptată definitiv, sugerăm corelarea ambelor proiecte de legi, care va avea ca rezultat, examinarea și pronunțarea asupra propunerilor cuprinse în actualul proiect de lege.

2) Cu referire la modificarea articolelor 11, 17, 20, 28 și 35, autorul inițiativei legislative explică în nota informativă despre necesitatea modificării acestor articole în textul Legii nr. 489/1999, pe motiv că ele poartă un caracter permanent și nu este necesară reglementarea acestora în cadrul legii bugetului asigurărilor sociale de stat pentru fiecare an corespunzător, fiind mai oportun a fi reglementate/incluse în textul Legii nr. 489/1999. Făcând o analiză a Legilor anuale ale bugetului asigurărilor sociale de stat, în special al Legii bugetului asigurărilor sociale de stat pe anul 2021, prevederile care se propun a fi înserate în textul Legii nr. 489/1999 se conțineau în textul Legii bugetului de stat pe anul 2021. În varianta Legii bugetului asigurărilor sociale de stat pentru anul 2022 (a se vedea articolele 3, 4 și 5), prevederile ce țin de asigurarea socială pe bază de contract individual stabilesc doar mărimea contribuției de asigurări sociale pentru plătitorii specificați în anexa nr. 1 din Legea nr. 489/1999.

Totodată, la art. 28 se propune includerea în textul Legii nr. 489/1999 a prevederilor referitoare la achitarea majorării de întârziere (penalității) pentru neplata contribuției de asigurări sociale în termenul prevăzut. În acest context, este de menționat, că art.30 alin.(4) din Legea nr.489/1999 prevede expres că *amânarea și eșalonarea stingerii obligației fiscale față de bugetul asigurărilor sociale de stat se efectuează în condițiile și în modul stabilit de legea bugetului asigurărilor sociale de stat.* De aceea, dacă se propune conceptul de a reglementa modalitatea de achitare a majorării de întârziere în textul Legii nr. 489/1999, se va analiza și redacția art. 30 alin. (4) din Lege.

Întrucât actualul proiect de lege are tangență cu proiectul Legii bugetului asigurărilor sociale de stat pe anul 2022, întru asigurarea concordanței și aplicabilității corecte a normelor juridice, prevederile proiectelor de legi menționate urmează a fi coordonate.

Concluzia se bazează pe dispoziția art. 63 alin. (4) din Legea nr. 100/2017, care dispune, în mod expres, că „dacă adoptarea, aprobarea sau emiterea unui act normativ presupune modificarea ulterioară a altor acte normative, modificările

respective se includ, în ordine cronologică, într-un proiect separat de modificare a cadrului normativ conex, care se prezintă împreună cu proiectul actului normativ de bază, sau se includ în dispozițiile tranzitorii ale actului normativ de bază”.

Sub aspect redacțional și de conținut, propunerile înaintate la articolele 17, 20, 28 și 35 coincid variantei cuprinse în art.4, art.3, art.7 și art.8 din Legea bugetului asigurărilor sociale de stat pe anul 2021, de aceea, nu se invocă careva neclarități și obiecții de ordin juridic.

3) Art. 38 alin. (2), pentru a fi în acord cu terminologia utilizată în Legea nr. 91/2014 privind semnătura electronică și documentul electronic, cuvântul „electronic” se va substitui cu cuvintele „în format electronic” .

4) La art. 48, se prevede amendarea acestui articol, propunând ca cuantumul indemnizațiilor Consiliului de Administrație să nu fie stabilit de legislație, pe motiv, că, după cum explică autorului inițiativei legislative, *această prevedere este caducă*.

Privitor la organizarea administrativă a Casei Naționale de Asigurări Sociale, în corespundere cu art. 45 alineatele (3) și (4) din Lege, activitatea Casei Naționale este supravegheată de către Consiliul de Administrație, compus din 12 persoane, fiind format din reprezentanți ai Guvernului, Patronatului, Sindicatelor și ai organizațiilor de pensionari, înaintați în funcția de membri ai Consiliului de Administrație de către instituțiile și organizațiile respective pe principiu de proporționalitate.

Iar art. 48 dispune, că cuantumul salariului de bază pentru directorul general al Casei Naționale, al salariilor de bază și al celorlalte drepturi ale angajaților Casei Naționale și ai structurilor ei teritoriale, *precum și cuantumul indemnizațiilor membrilor Consiliului de Administrație, se stabilesc de legislație*.

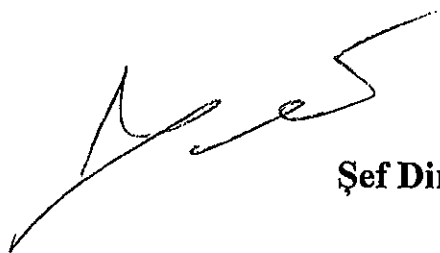
În corespundere cu Hotărârea Guvernului nr.796/2016 cu privire la Consiliul de Administrație al Casei Naționale de Asigurări Sociale, Consiliul este organul colegial care are misiunea de a supraveghea activitatea Casei Naționale pentru realizarea conformă a politicilor statului în domeniul asigurărilor sociale de stat. Astfel, în cazul excluderii textului vizat, reiese că de rînd cu membrii Consiliului de Administrație care dețin funcții de demnitate publică în temeiul Legii nr.199/2010 cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică, nu vor beneficia de indemnizații nici ceilalți membri ai Consiliului, or aceștia își vor exercita atribuțiile fără plăți facultative.

Referindu-ne la termenul „caduc”, conform teoriei generale a dreptului, acest termen semnifică un act ce numai are putere legală, nul, anulat, căzut în desuetudine, iar termenul „desuetudine”, ca fiind modalitatea de abrogare implicită a unei legi prin constatarea împrejurării care nu mai corespunde necesităților de reglementare socială, dispozițiile sale fiind depășite de realitățile social - economice.

Invocăm, în acest sens, și pct. 23 din Hotărârea Curții Constituționale nr.17/2018, unde Curtea a statuat, că „teoria desuetudinii reprezintă o punere în operă a ideii potrivit căreia dreptul trebuie să evolueze odată cu schimbarea realităților sociale. De altfel, Legea nr.100/2017 cu privire la actele normative prevede la articolul 74 alin.(1) lit. e) că actele normative își încetează acțiunea dacă au devenit desuete”.

Prin urmare, întrucât norma referitoare la existența consiliului de administrație nu a fost exclusă din textul Legii, sugerăm autorului inițiativei legislative să vină cu explicații, care este temeiul juridic (existența unui act normativ) care ar demonstra caducitatea achitării indemnizației membrilor Consiliului de administrație al Casei Naționale de Asigurări Sociale.

În concluzie, ținând cont de sugestiile prezentului aviz, proiectul de lege urmează a fi coordonat cu proiectul Legii bugetului asigurărilor sociale pentru anul 2022 (nr.362 din 22.11.2021) și politica bugetar-fiscală pentru anul 2022 (proiectul legii nr.365 din 22.11.2021).



Ion Creangă
Șef Direcție generală