



GUVERNUL REPUBLICII MOLDOVA

HOTĂRÂRE nr. ____

din _____ 2022

Chișinău

**Pentru aprobarea proiectului de lege cu privire la modificarea
unor acte normative (combaterea muncii nedeclarate)**

Guvernul HOTĂRĂȘTE:

Se aprobă și se prezintă Parlamentului spre examinare proiectul de lege
cu privire la modificarea unor acte normative (combaterea muncii nedeclarate).

Prim-ministru

NATALIA GAVRILIȚA

Contrasemnează:

Ministrul muncii
și protecției sociale

Marcel Spatari

Ministrul justiției

Sergiu Litvinenco

PARLAMENTUL REPUBLICII MOLDOVA**LEGE**
cu privire la modificarea unor acte normative
(combaterea muncii nedeclarate)

Parlamentul adoptă prezenta lege organică.

Art. I. – Articolul 35 din Legea nr. 489/1999 privind sistemul public de asigurări sociale (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2000, nr. 1-4, art. 2), cu modificările ulterioare, se completează cu alineatele (1²) și (1³) cu următorul cuprins:

„(1²) În cazul constatării în activitatea angajatorului a utilizării muncii nedeclarate sau a achitării salariului sau a altor plăți fără reflectarea acestora în evidența contabilă, Inspectoratul de Stat al Muncii sesizează Serviciul Fiscal de Stat imediat, dar nu mai târziu de 10 zile de la data constatării faptelor menționate, pentru întreprinderea măsurilor de conformare benevolă sau forțată.

(1³) În cazul în care nu sunt disponibile alte informații pentru estimarea perioadei încălcărilor prevăzute la alin. (1²), se prezumă o durată de cel puțin 6 luni a situațiilor semnalate de Inspectoratul de Stat al Muncii.”.

Art. II. – Legea nr. 140/2001 privind Inspectoratul de Stat al Muncii (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2001, nr. 68-71, art. 505), cu modificările ulterioare, se modifică după cum urmează:

1. În denumirea Capitolului IV, după textul „OBLIGAȚII,” se introduc cuvintele „INCOMPATIBILITĂȚI ȘI”.

2. Se completează cu articolul 10¹ cu următorul cuprins:

„**Articolul 10¹.** Incompatibilități pentru inspectorul de muncă

(1) Suplimentar incompatibilităților stabilite de Legea nr. 158/2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, funcția de inspector de muncă este incompatibilă cu calitatea de fondator sau cu activitatea de instructor în cadrul serviciilor externe private de protecție și prevenire, în sensul prevăzut de Legea securității și sănătății în muncă nr. 186/2008.

(2) Inspectorul de muncă este obligat să declare conflictul de interese în cazul în care persoanele apropiate, așa cum sunt definite la art. 2 din Legea nr. 133/2016 privind declararea averii și intereselor personale, dețin calitatea de fondator în cadrul serviciilor externe de protecție și prevenire, în sensul prevăzut de Legea securității și sănătății în muncă nr. 186/2008.

(3) Situațiile de incompatibilitate prevăzute la alin. (1) și (2) urmează să înceteze pe parcursul unei luni de la data apariției acestora. Dacă nu este eliminată situația de incompatibilitate în termenul prevăzut, inspectorul de muncă este destituit din funcție”.

3. Se completează cu articolul 11⁵:

„**Articolul 11⁵.** Constatarea prin metode și surse indirecte a achitării salariului sau a altor plăți fără reflectarea acestora în evidența contabilă

(1) La verificarea respectării interdicțiilor legale de achitare a salariului sau a altor plăți fără reflectarea acestora în evidența contabilă, pentru stabilirea faptului achitării salariului sau a altor plăți fără reflectarea acestora în evidența contabilă, inspectorul de muncă aplică metode și surse indirecte în baza următorilor indicatori:

a) salariul mediu în întreprindere pentru salariați cu activitate similară, cu excepția salariilor managementului de top;

b) salariul mediu pe sector pentru salariați cu activitate similară sau salariul specificat în convenția colectivă la nivel de ramură și/sau contractul colectiv de muncă aplicabile, oricare valoare este mai mare;

c) informații obținute în urma schimbului de date cu autoritățile publice;

d) alte informații stabilite de Guvern.

(2) Inspectoratul de Stat al Muncii sesizează Serviciul Fiscal de Stat imediat, dar nu mai târziu de 10 zile de la data constatării faptelor menționate, pentru întreprinderea măsurilor de conformare benevolă sau forțată”.

Art. III. – Codul contravențional al Republicii Moldova nr. 218/2008 (republicat în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2017, nr. 78-84, art. 100), cu modificările ulterioare, se modifică după cum urmează:

1. La articolul 46¹ alineatul (11), textul „art. 55–61” se substituie cu textul „art. 55, 55³ - 61”.

2. Articolul art. 409:

la alineatul (1), textul „art. 55–61” se substituie cu textul „art. 55, 55³ - 61”; se completează cu alineatul (4) cu următorul cuprins:

„(4) Contravențiile prevăzute la art. 55¹ și 55² se constată și se examinează de către Inspectoratul de Stat al Muncii. Directorul Inspectoratului de Stat al Muncii și adjuncții lui, șefii inspecțiilor teritoriale de muncă și adjuncți lor, precum și inspectorii de muncă sunt în drept să constate contravenții, să încheie procese-verbale și să aplice sancțiuni.”

Art. IV. – La articolul 19 din Legea nr. 131/2012 privind controlul de stat asupra activității de întreprinzător (Monitorul Oficial al Republicii Moldova 2012, nr. 181-184, art. 595), cu modificările ulterioare, alineatul (1) se completează cu punctul 7) cu următorul cuprins:

„7) deținerii informațiilor/indiciilor, susținute prin probe, privind utilizarea muncii nedecarate sau a achitării salariului sau a altor plăți fără reflectarea acestora în evidența contabilă la angajator.”

Art. V. – Prezenta lege intră în vigoare la 1 ianuarie 2023.

Președintele Parlamentului

Nota informativă
la proiectul de lege cu privire la modificarea unor acte normative

1. Denumirea autorului și, după caz, a participanților la elaborarea proiectului

Proiectul de lege cu privire la modificarea unor acte normative a fost elaborat de către Ministerul Muncii și Protecției Sociale

2. Condițiile ce au impus elaborarea proiectului de act normativ și finalitățile urmărite

Economia informală și munca nedeclarată sunt probleme majore care afectează piața forței de muncă și sistemul de securitate socială în Republica Moldova. Potrivit datelor Biroului Național de Statistică, în 2021 munca informală constituie aproape un sfert din economia Moldovei și este în creștere. În 2021 un număr estimat de 192.000 persoane lucrau informal, majoritatea în agricultură, construcții, comerț și industrie.

Ca o consecință a muncii nedeclarate, în 2022 există un deficit de aproape 5 miliarde de lei la bugetul asigurărilor sociale, în timp ce pierderile fiscale totale sunt estimate la 15 miliarde de lei anual, subminând finanțarea serviciilor sociale, a proiectelor de infrastructură și a altor bunuri publice. Potrivit unui studiu din noiembrie 2021 realizat de Programul Națiunilor Unite pentru Dezvoltare, raportate la Produsul Intern Brut, pierderile respective s-au majorat de la 6,1% în 2015 până la 7,3% în 2020.

Pentru încurajarea formalizării, Ministerul Muncii și Protecției Sociale vine cu un set de politici bazat pe un echilibru între stimulente pentru mediul de afaceri și măsuri disuasive precum controale mai eficiente. În paralel cu prezentul proiect, MMPS este în proces de promovare a proiectului de Lege privind introducerea Mecanismului Automatizat de Subvenționare a Creșterilor Salariale, care prevede restituirea contribuțiilor sociale pentru angajatorii care asigură creșteri salariale pentru angajații lor într-un quantum determinat. Prezenta inițiativă vizează reformarea Inspectoratului de Stat al Muncii (ISM) și acordarea atribuțiilor necesare în acest sens.

Între principalele cauze pentru eficiența joasă a Inspectoratului de Stat al Muncii în combaterea muncii nedeclarate identificăm:

1. ISM nu poate realiza controale inopinate privind munca nedeclarată. Constatăm că art. 19 din Legea 131 prevede domenii concrete pentru care pot fi făcute controale inopinate:

- (1) existența unui pericol iminent pentru mediu, viață, sănătate, proprietatea persoanelor,
- (2) verificarea informației obținute anterior,
- (3) solicitarea persoanei supuse controlului,

(4) situații privind contractele de credit pentru consumatori ([...] existența situațiilor privind încălcarea prevederilor Legii nr.202/2013 privind contractele de credit pentru consumatori.)

Astfel, legislația actuală nu prevede temei expres și clar privind controlul inopinat în cazul deținerii informațiilor privind utilizarea muncii nedeclarate. Principiul liberei intrări a inspectorilor la locurile de muncă este aplicat în marea majoritate a țărilor și este normă în toate țările UE. Prezentul proiect introduce acest principiu într-o definiție mai îngustă decât în practica analizată – doar pentru cazuri de muncă nedeclarată. Considerăm că anunțarea prealabilă a controalelor creează premisele ca angajatorii care utilizează munca la negru să încerce să modifice circumstanțele reale înainte de control și să denatureze rezultatele controalelor executate. Din motivele expuse, este esențială pentru eficacitatea acestui pachet introducerea unei prevederi explicite în Legea 131/2012 privind controlul de stat a activității de întreprinzător care să permită vizitele inopinate atunci când informațiile susținute de probe indică utilizarea muncii nedeclarate sau subdeclarate.

2. ISM nu poate aplica direct sancțiuni în cazul contravențiilor privind munca nedeclarată și subdeclarată. Examinarea contravențiilor și aplicarea sancțiunii se realizează de instanța de judecată. Acest fapt îngreunează răspunsul statului la situațiile de muncă nedeclarată și subdeclarată și încarcă instanțele de judecată.

3. Potrivit art. 46¹ din Codul Contravențional, inspectorii de muncă, în cazul depistării muncii nedeclarate urmează să elaboreze un Plan de remediere a abaterilor într-un termen între 30 și 90 de zile lucrătoare. Considerăm că munca la negru și salarizarea în plic nu pot fi supuse unui plan de remediere, deoarece acestea presupun o acțiune consumată și iremediabilă. De asemenea, un plan de remediere ar presupune obligația ca persoana neangajată oficial (la negru) sau declarată parțial (plătită la plic) să semneze un nou contract de muncă sau o anexă la contractul de muncă, obligație pe care organul de control nu o poate impune unei persoane fizice.

4. Legislația fiscală nu prevede un termen minim pentru recuperarea obligațiilor fiscale. Instituirea unei prezumții pentru cazurile transmise de ISM către SFS este necesară pentru ca sarcina probei să fie transferată pe angajator cel puțin pentru o anumită perioadă (indiferent de durata angajării). Acest tip de prezumție se regăsește în practica altor țări și în aquis-ul UE. Directiva UE 2009/52/EC cere ca statele membre să instituie o prezumție a unei relații de muncă de cel puțin 3 luni în cazul muncii ilegale iar legislația Portugaliei, spre exemplu, instituie o prezumție de 12 luni a relației de muncă pentru cazuri de muncă nedeclarată depistată.

5. De asemenea, deși potrivit articolului 409 (1) din Codul Contravențional ISM constată și contravenția de la art. 55² - achitarea salariului sau a altor plăți fără reflectarea acestora în evidența contabilă (sau munca subdeclarată) – în practică ISM nu dispune de o metodologie pentru stabilirea acestui tip de contravenție. Astfel, în 2021 ISM nu a depistat niciun caz de muncă subdeclarată.

În condițiile descrise mai sus, eficiența ISM pentru depistarea cazurilor de muncă nedeclarată și încurajarea formalizării este foarte joasă, în timp ce fenomenul muncii nedeclarate este în creștere. În ultimii 5 ani numărul de cazuri de muncă nedeclarată identificate, reprezintă sub 100 pe an. Pe parcursul anului 2021 la 21 angajatoripersoane juridice și 31 angajatori persoane fizice au fost depistați 80 lucrători, ce activau fără forme legale de angajare, inclusiv 7 femei și 10 minori. Din 80 de cazuri depistate în 2021, instanța a aplicat sancțiuni în 23 cazuri – 21 persoane fizice și 2 persoane juridice.

Pentru abilitarea ISM în scopul reducerii fenomenul de muncă nedeclarată și a salariului în plic, a fost elaborat proiectul de lege cu privire la modificarea unor acte normative. Prin aprobarea proiectului, se vor acorda drepturi suplimentare Inspectoratului de Stat al Muncii și anume:

- efectuarea controalelor inopinate în cazul existenței informației susținute prin probe privind utilizarea muncii nedeclarate;
- examinarea de către ISM a cauzelor contravenționale cu referire la munca nedeclarată și subdeclarată (art. 55¹ și 55²) fără necesitatea adresării în instanța de judecată;
- aplicarea de către ISM a metodelor și surselor indirecte de estimare a cuantumului contribuțiilor neplătite la examinarea contravenției de la art. 55² din Codul Contravențional;
- sesizarea de către ISM a Serviciul Fiscal de Stat (SFS) în cazul constatării în activitatea angajatorului a utilizării muncii nedeclarate sau a achitării salariului sau a altor plăți fără reflectarea acestora în evidența contabilă (art. 55¹ și 55² din Codul Contravențional). Pentru aceste cazuri SFS va prezuma că persoana a activat 6 luni, în cazul în care nu există alte probe;
- suplimentar, se propune introducerea unor incompatibilități privind funcția de inspector de muncă pentru a asigura reguli minime de integritate profesională în activitatea de inspector, în conformitate cu prevederile Codului Global de Integritate pentru Inspekția Muncii.

3. Descrierea gradului de compatibilitate pentru proiectele care au ca scop armonizarea legislației naționale cu legislația Uniunii Europene

Proiectul de lege cu privire la modificarea unor acte normative nu are ca scop armonizarea legislației naționale la prevederile internaționale.

4. Principalele prevederi ale proiectului și evidențierea elementelor noi
<p>Proiectul de lege cu privire la modificarea unor acte normative prevede modificarea a 4 acte normative și anume:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Legea nr. 489/1999 privind sistemul public de asigurări sociale <ul style="list-style-type: none"> - Sesizarea de către ISM a SFS imediat, dar nu mai târziu de 10 zile de la data constatării faptelor menționate la art. 55¹ și 55² din Codul contravențional pentru întreprinderea de către SFS a măsurilor de conformare benevolă/forțată. - În cazul în care nu sunt disponibile alte informații pentru estimarea perioadei încălcărilor depistate, introducerea prezumției unei durate de cel puțin 6 luni a situațiilor semnalate de ISM către SFS. 2. Legea nr. 140/2001 privind Inspectoratul de Stat al Muncii <ul style="list-style-type: none"> - constatarea de către ISM prin metode și surse indirecte a achitării salariului sau a altor plăți fără reflectarea acestora în evidența contabilă - identificarea activităților incompatibile cu funcția de inspector de muncă 3. Codul contravențional nr. 218/2008 <ul style="list-style-type: none"> - acordarea ISM a dreptului de constatare și examinare a anumitor contravenții, prin utilizarea de către inspectori a metodelor și surselor indirecte 4. Legea nr. 131/2012 privind controlul de stat asupra activității de întreprinzător <ul style="list-style-type: none"> - acordarea dreptului inspectorilor de a efectua controlul inopinat în baza informației susținute prin probe privind utilizarea muncii nedeclarate.
5. Fundamentarea economico-financiară
Aprobarea și implementarea proiectului de lege cu privire la modificarea unor acte normative nu necesită cheltuieli suplimentare de la bugetul de stat sau alte careva investiții financiare.
6. Modul de încorporare a actului în cadrul normativ în vigoare
Pentru implementarea prevederilor prezentului proiect nu va fi necesară modificarea și completarea altor acte normative.
7. Avizarea și consultarea publică a proiectului
În scopul respectării prevederilor Legii nr. 239/2008 privind transparența în procesul decizional, anunțul privind inițierea proiectului de lege cu privire la modificarea unor acte normative a fost publicat pe pagina-web www.particip.gov.md .
8. Constatările expertizei anticorupție
Prin scrisoarea Centrului Național Anticorupție nr. 06/2-6277 din 27.10.2022 a fost prezentată expertiza anticorupție. Toate propunerile au fost incluse în sinteza obiecțiilor și recomandărilor la proiectul menționat și luate în considerare.
9. Constatările expertizei de compatibilitate
Proiectul de hotărâre nu are drept scop armonizarea legislației naționale cu legislația Uniunii Europene.
10. Constatările expertizei juridice

Prin scrisoarea Ministerului Justiției nr. 04/9112 din 24.10.2022 a fost prezentată expertiza juridică. Toate propunerile au fost incluse în sinteza obiecțiilor și recomandărilor la proiectul menționat și luate în considerare.

11. Constatările altor expertize

Alte expertize nu sunt necesare.

Secretar de stat

Corina AJDER