



## Secretariatul Parlamentului Republicii Moldova

### Direcția generală juridică

#### AVIZ

asupra proiectului de lege pentru modificarea și completarea Legii nr.156 din 14 octombrie 1998 privind sistemul public de pensii

(nr.341 din 11.10.2018)

Examinând proiectul de lege pentru modificarea și completarea Legii nr.156 din 14 octombrie 1998 privind sistemul public de pensii, înaintat cu titlu de inițiativă legislativă de către un grup de deputați în Parlament, cu adresa nr.341 din 11.10.2018, DIRECȚIA GENERALĂ JURIDICĂ, în temeiul art.54 din Regulamentul Parlamentului, aprobat prin Legea nr.797/1996, avizează proiectul cu următoarele observații și propuneri.

1. Prezentul proiect de lege are ca obiect de reglementare completarea art.9 (*Categoriile de pensii*) din Legea nr.156/1998 și introducerea art.15<sup>2</sup> (*Pensia personală*) în textul acestui act normativ, având ca scop potrivit Notei informative, instituirea dreptului la *pensie personală* pentru asigurații cu statut de "*beneficiari de pensii pentru limită de vârstă intrați în sistem de la 1 ianuarie 2017 și beneficiarilor de pensii pentru limită de vârstă, pensii pentru vechime în muncă, pensie pentru unii angajați din domeniul culturii*".

2. Prin obiectul său de reglementare, proiectul de lege se încadrează în categoria legilor organice, iar domeniul reglementat ține de competența exclusivă a Parlamentului, fiind astfel incidente prevederile art.66 și art.72 din Constituția Republicii Moldova.

3. Din analiza comparativă a prezentului proiect de lege în raport cu reglementările naționale în vigoare în materie de pensii, semnalăm că soluțiile pe care le cuprinde reglementarea propusă nu corespund obiectivelor Strategiei reformei sistemului de asigurare cu pensii din Republica Moldova, aprobată de Parlament prin Hotărârea nr.141/1998 și ale Legii nr.489-XIV din 08.07.1999 privind sistemul public de asigurări sociale".

Totodată, semnalăm că proiectul de lege nu are o fundamentare corespunzătoare în textul Notei informative, de altfel, obligatorie conform Legii nr.100/2017 și procedurii legislative (art.47 alin.(6) Regulamentul Parlamentului). Mai mult, se constată că proiectul de lege nu a fost supus tuturor etapelor de legiferare, precum e stabilit la lit.e) alin.(1) art.21 din Legea nr.100/2017 care prevede: ***"e) consultarea publică, avizarea proiectului actului normativ de către autoritățile a căror competență are tangență directă sau indirectă cu obiectul de reglementare a proiectului actului normativ, efectuarea expertizelor, inclusiv expertiza anticorupție, expertiza juridică și, după caz, expertiza de compatibilitate cu legislația Uniunii Europene ...; "***

Concomitent, semnalăm că realizarea dreptului la inițiativă legislativă prin înaintarea proiectelor de legi, în special cu impact asupra bugetului public, nu poate precede procedura de cercetare a impactului de reglementare al soluției legislative propuse în proiectul de lege privind efectele economice, sociale, legislative și bugetare pe care le produc reglementările propuse, ce urmează să se finalizeze cu un raport supra anexat la dosarul de însoțire al proiectului, elaborat conform Metodologiei de analiză *ex ante*, aprobată de Guvern (art.25 alin.(2) și art.40 din L.100/2017). Mai mult, Legea nr.100/2017 prevede în art.24, că actele legislative cu impact asupra domeniilor social, economic și de mediu, asupra bugetului de stat sau asupra legislației în vigoare sunt elaborate pe baza unor documente de politici publice aprobate de Guvern sau Parlament.

În aceste condiții, nu întâmplător aceste reguli sunt obligatorii, fiind stabilite ca strict necesare pentru eficiență și stabilitate legislativă, pentru temeinica fundamentare și pentru coerență în raport cu ansamblul reglementărilor interne. În cazul prezentului proiect de lege, se atestă lipsa totală a oricărei evaluări preliminare a impactului unei asemenea legi atât în plan social cât și în cel economic, deși obiectul de reglementare și al implicațiilor unei asemenea legi sunt de o mare relevanță.

4. Având în vedere caracterul preponderent financiar al proiectului de lege și implicațiile pe care le va genera adoptarea acestuia asupra bugetului asigurărilor sociale de stat, parte integrantă a bugetului de stat, semnalăm nerespectarea art.30 alin.(1) lit.e) din Legea nr.100/2017 și art.47 alin.(6) Regulamentul Parlamentului. Or, textul Notei informative adițională proiectului de lege, nu are nici o argumentare economico-financiară supra.

Mai mult, semnalăm că soluția legislativă propusă în proiectul de lege derogă și de la exigențele art.17 alin.(1) al Legii finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale nr.181/2014, care stabilește regulile impactului financiar asupra bugetului de

stat, astfel: *”(1) Proiectele de acte normative cu impact financiar asupra bugetelor se supun expertizei financiare în conformitate cu legislația ce reglementează modul de elaborare a actelor normative.”*

5. Totodată, semnalăm necesară solicitarea unei informații de la Guvern privind existența resurselor financiare, suficiente pentru o eventuală implementare a proiectului de lege în conformitate cu art.104 alin.(1) și art.131 alin.(6) din Constituție, deoarece aprecierea caracterului suficient al resurselor financiare nu își are temeiul în art.131 alin.(4) din Constituție, fiind de fapt o problemă de oportunitate politică, ce privește în esență, relațiile dintre Parlament și Guvern. Or, textul constituțional al art.131 alin.(4) din Constituție, se referă la caracterul obiectiv și efectiv al sursei de finanțare și operează cu elemente de certitudine și previzibilitate bugetară și, prin urmare, nu se referă la existența concretă a unor resurse financiare la momentul adoptării legii, ci la faptul că aceste cheltuieli să fie previzionate în deplină cunoștință de cauză în bugetul de stat pentru a putea fi acoperită în mod cert în cursul anului bugetar.

6. Cu referire la intenția autorilor de a majora cuantumul actual al pensiilor pentru limită de vârstă, în plată de până la 1 ianuarie 2017 și al pensiilor de acest tip de după această dată, precum și al pensiilor pentru vechime în muncă și al pensiilor unor beneficiari angajați în domeniul culturii.

A.În primul rând, semnalăm că în conformitate cu art.33 alin.(4<sup>1</sup>) din Legea nr.156/1998 în redacția Legii nr.290/2016 (**Reforma pensiilor**), beneficiarii de pensii pentru limită de vârstă, care activează sau au activat în câmpul muncii după realizarea dreptului la pensie în condițiile prezentei legi, sunt în drept să solicite reexaminarea cuantumului pensiei o dată la doi ani, cu condiția că pensia calculată conform formulelor din anexe, părți integrante ale prezentei legi, este mai mare decât pensia aflată în plată. Acest drept se aplică conform art.VIII alin.(3) din Legea nr.290/2016, în cazul pensiilor pentru limită de vârstă stabilite începînd cu 1 ianuarie 2017. Astfel, prin munca cumulată după stabilirea dreptului la pensie pentru limită de vârstă și defalcînd o parte, stabilită prin lege, din venitul salarial, conform principiului contributivității, aceștia, prin intermediul sistemului de contribuții de asigurări sociale obligatorii în fondul de pensii, participă în continuare la formarea bugetului asigurărilor sociale de stat, iar prin sumele plătite sub forma contribuțiilor la bugetul asigurărilor sociale, **își câștigă dreptul** de a beneficia de un cuantum al pensiei rezultat prin aplicarea principiului contributivității. Mai mult, dreptul la reexaminare a pensiei în plată, în cazul dat, nu poate fi considerat drept un **temei legal** aplicabil doar

beneficiarilor pensionați după data de 1 ianuarie 2017, deoarece în așa condiții s-ar aduce atingere principiului egalității și nediscriminării statuat în art.16 din Constituție.

Prin urmare, principiul contributivității, precum și celelalte principii de organizare și funcționare ale sistemului public de asigurări sociale, specificate expres în art.3 din Legea nr.489/1999 privind sistemul public de asigurări sociale, sunt aplicabile atât beneficiarilor de pensii în plată, care au activat cât și celor care continuă să activeze în câmpul muncii după stabilirea pensiei, contribuind astfel în egală măsură la formarea bugetului asigurărilor sociale de stat. Iar, prin sumele plătite sub forma contribuțiilor la bugetul asigurărilor sociale, și-au câștigat dreptul de a solicita reexaminarea pensiei în cuantumul rezultat prin aplicarea principiului contributivității, în condițiile art.33 alin.(4<sup>1</sup>) din Legea nr.156/1998, în redacția Legii nr.290/2016, pentru perioadele de activitate cumulate după stabilirea dreptului la pensie.

**B.** Semnalăm că, potrivit art.9 din Legea nr.156/1998, în sistemul public de pensii nu există categoria de pensie gen *"pensie pentru vechime în muncă"*. Mai mult, în Nota informativă adițională proiectului de lege, *pensia personală*, ce presupune a fi un supliment la pensia în plată în cazul confirmării unui stagiou de cotizare de 45 de ani și se subliniază că *"de acest supliment nu vor beneficia procurorii, judecătorii și alte categorii de persoane ce beneficiază de pensie specială."*, fără a se face o specificare exactă a celor, care nu vor face parte cei din *"alte categorii de beneficiari"*. Nici textul propus pentru art.15<sup>2</sup> nu conține o specificare în acest sens, în raport cu categoriile de beneficiari de pensii specificate în acest articol.

**C.** Semnalăm că, autorii nu specifică potențialii beneficiari de pensie personală, care vor face parte din categoria beneficiarilor de *"pensie pentru unii angajați în domeniul culturii"*.

**D.** Totodată, semnalăm că din textul propus pentru art.15<sup>2</sup> nu este clar mecanismul, periodicitatea de acordare a suplimentului la pensie categoriilor de beneficiari de pensie în plată vizați în varianta prezentului proiect de lege, deoarece prin sintagma *"Pentru următorii doi ani suplimentar de cotizare"* din textul alin.(2) al acestui articol, nu este clar dacă acest supliment presupune în sine o varietate deosebită de reexaminare, o dată la doi ani, a cuantumului pensiei în plată a beneficiarilor de pensii care au un stagiou de cotizare realizat de 45 de ani și continuă să activeze în câmpul muncii sau acest supliment – pensie are caracter unic.

7. Analizat din perspectiva normelor de tehnică legislativă, statuate în Legea nr.100/2017 s-a constatat, că la redactarea textului proiectului de lege și al notei informative adiționale, nu au fost întrunite condițiile cumulative ale prezentei legi și ale procedurii legislative stabilite de Regulamentul Parlamentului. În cele ce urmează semnalăm că,

a) pentru o corectă informare *titlul proiectului*, e necesar de redat, după următorul model: ” *Lege pentru modificarea Legii nr.156/1998 privind sistemul public de pensii*”;

b) pentru același motiv, la *Art.I pct.1 partea introductivă*, textul din paranteze e necesar de redat, astfel: ”*(republicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2004, nr.42-44, art.247)*”, iar cuvintele ”*și se completează*” de exclus ca superfluie;

c) pentru corectitudinea redactării, la *partea introductivă a pct.1 din Art.I*, cuvântul ”*conținut*” se va înlocui cu cuvântul ”*cuprins*”.

Această observație este valabilă și pentru *partea introductivă a pct.2 din Art.I*;

d) din aceleași considerente, *partea introductivă a pct.2 din Art.I*, va debuta cu cuvântul ”*Legea*”, substituind astfel, cuvântul ”*Secțiunea 2*”;

e) la *Art.I pct.2 partea dispozitivă*, referitor la textul propus pentru art.15<sup>2</sup>, semnalăm redactarea incorectă a acestuia, deoarece prezintă norma cu explicații. Pentru asigurarea unei armonii interioare a actului normativ supus modificărilor, de exemplu, textul alin.(1) al art.15<sup>2</sup>, urma să fie inserat astfel: ”*(1) Dreptul la pensie personală în mărime de 15% din quantumul pensiei medii pe țară pentru anul precedent, se acordă beneficiarilor de pensie pentru limită de vârstă, care confirmă un stagiul de cotizare de 45 de ani.* ” ;

f) la *Art.II*, titlul acestuia e necesar de exclus ca superfluie, iar textul *alin.(2)* de coroborat cu art.56 alin.(1) din Legea nr.100/2017.



Ion Creangă

Șef Direcție