

EXPUNERE DE MOTIVE

Secțiunea 1 Titlul actului normativ

LEGE pentru aprobarea Ordonanței de urgență pentru modificare și completarea Legii nr. 53/2003 - Codul muncii

Secțiunea a 2-a Motivul emiterii actului normativ

- **Descrierea situației actuale**

La nivel european, munca nedeclarată reprezintă orice activitate remunerată care este legală în ceea ce privește natura sa, dar nu este declarată autorităților publice. Prin urmare, prin prestarea activității fără declararea acesteia, statul nu își exercită atributul său fiscal asupra veniturilor provenite din munca realizată, iar salariatul nu beneficiază de protecția reglementată de legislația muncii.

Având în vedere formele diferite de muncă nedeclarată care se manifestă atât prin nedeclararea către autorități a întregii activități a salariatului cât și prin nedeclararea către autorități a unei părți din activitatea salariatului, dar și faptul că în Codul Muncii nu există o definiție a muncii nedeclarate considerăm necesară modificarea actului normativ în acest sens.

Evidențierea parțială a activității real prestate de către salariat este posibilă și din cauza inexistenței unor prevederi clare referitoare la modalitatea de întocmire, completare, modificare, păstrare și prezentare a documentelor privind evidența timpului lucrat, precum și lipsa unui mecanism legal coercitiv care să oblige angajatorul la întocmirea prin evidențierea reală și corectă a orelor lucrate în cuprinsul acestor documente, conduce în mod inevitabil la posibilitatea de a încălca obligațiile legale, fără ca Inspekția Muncii să poată avea un rol activ și să poată dispune măsuri cu caracter obligatoriu care să restabilească starea de legalitate.

Legea 108/1999 pentru înființarea și organizarea Inspekției Muncii, republicată, cu modificările și completările ulterioare și Legea nr. 53/2003 – Codul Muncii, cu modificările și completările ulterioare, stabilesc în sarcina Inspekției Muncii competența de a controla modalitatea de aplicare, de către angajatori, persoane fizice și juridice, a reglementărilor generale și speciale în domeniul relațiilor de muncă și al securității și sănătății în muncă.

În exercitarea activității de control inspectorii de muncă au identificat numeroase situații în care angajatorii utilizau mai mult de 5 persoane fără încheierea unui contract individual de muncă intrând astfel sub incidența art. 264 alin.(4) din Legea nr.53/2003 și angajând răspunderea penală a angajatorilor.

Din analiza modului de soluționare a acestor dosare penale în cvasitotalitatea

cazurilor organul de cercetare penală și instanța de judecată au pronunțat soluții de neîncepere a urmăririi penale sau de achitare, după caz, în considerarea lipsei de pericol social al faptei.

Astfel, impactul stabilirii ca și infracțiune a faptei de a primi la muncă mai mult de 5 persoane fără contract individual de muncă nu a fost cel așteptat, fapt care a generat o privare de efecte a reglementării și o discriminare între angajatorii sancționați contravențional în limita maximă a amenzii reglementată de prevederile art. 260 alin. (1) lit. e), respectiv până la 100.000 lei pentru 5 persoane identificate fără contract de muncă, și angajatorii aflați în situația reglementată de art. 264 alin. (4) care, în urma analizei faptei sub aspect infracțional, sunt sancționați cu o eventuală amendă administrativă, al cărei quantum este extrem de redus (500 – 1.000 lei). În perioada 2016 – iunie 2017, inspectoratele teritoriale de muncă au sesizat organele de cercetare penală cu privire la un număr de 349 de fapte de primire la muncă a unui număr mai mare de 5 persoane fără încheierea unui contract individual de muncă, peste 90% dintre modalitățile de soluționare transmise inspectoratelor, constând în măsura neînceperii sau a încetării urmăririi penale, instrumentarea dosarului penal generând consecințe contrare intenției de reglementare iar cheltuielile ocazionate de judecarea dosarului penal rămânând în sarcina statului.

Prin urmare, pentru eficientizarea activității de control privind combaterea muncii nedeclarate este necesară modificarea regimului sancționator al acestei fapte, stabilit în Legea nr. 53/2003 – Codul muncii, în sensul eliminării limitei de 5 persoane stabilite în prezent de Codul muncii și încadrarea faptei ca și contravenție indiferent de numărul de persoane identificate că prestează muncă nedeclarată.

Având în vedere pericolul social crescut al utilizării muncii nedeclarate prin consecințele negative pe care le generează atât asupra lucrătorului care este lipsit de protecție socială și de protecția pe care i-o conferă legislația muncii dar și pentru bugetul de stat prin neachitarea contribuțiilor aferente salariului, considerăm utilă stabilirea sancțiunii complementarea a sistării activității locului de muncă verificat în scopul determinării angajatorului să se conformeze cât mai rapid cerințelor legale incidente și modificarea cuantumului amenzii contravenționale la 20 000 pentru fiecare persoană identificată.

Totodată, rigiditatea actualei reglementări care nu permite aplicarea sistemului ablațiunii în sensul stabilirii dreptului contravenientului de a achita jumătate din minimul amenzii stabilite de actul normativ în 48 de ore de la primirea procesului-verbal, a generat reducerea încasărilor la bugetul de stat a sumelor provenind din amenziile contravenționale aplicate pentru munca nedeclarată. În aceste situații contravenientul nu era stimulat să plătească benevol amenda contravențională, ci dimpotrivă, determina creșterea numărului de contestații în instanță cu efect negativ asupra încărcării rolului instanțelor de judecată și mai ales de diminuare a încasărilor la bugetul de stat.

Pentru crearea posibilității angajatorilor sancționați pentru muncă nedeclarată de a achita amenda contravențională prin plata unei sume mai mici cuantumului stabilit prin procesul verbal, considerăm utilă stabilirea posibilității de achitare a jumătate din minimul amenzii aplicate pentru muncă nedeclarată, în 48 de ore de la comunicare.

1¹ Prezentul act normativ nu transpune legislație comunitară și nu creează cadrul pentru aplicarea directă a acesteia.

- **Schimbări preconizate**

- Propunem definirea muncii nedeclarate în cuprinsul Legii nr. 53/2003 – Codul Muncii, cu modificările și completările ulterioare, din următoarele considerente:

- Munca nedeclarată reprezintă un fenomen de o gravitate crescută cu care se confruntă societatea atât la nivel național, cât și la nivel european, cu consecințe negative atât asupra lucrătorului, cât și asupra bugetului de stat. Acest fenomen se manifestă în diferite forme, atât prin nedeclararea către autorități a întregii activități a salariatului cât și prin declararea parțială a activității acestuia.

Legislația românească nu prevede o definiție a muncii nedeclarate, în prezent, Codul Muncii sancționând doar fapta de a primi la muncă o persoană fără încheierea în formă scrisă a contractului individual de muncă anterior începerii activității, nu și alte forme în care se manifestă munca nedeclarată.

În acest context, apreciem că se impune adaptarea legislației naționale la noile provocări cu care se confruntă autoritățile, în demersul de prevenire și combatere a acestui fenomen, inclusiv prin reglementarea situațiilor care constituie muncă nedeclarată.

- Propunem stabilirea obligației angajatorului de a păstra la locul de muncă o copie a contractului individual de muncă pentru salariații care prestează activitate în acel loc, în vederea eficientizării controalelor care au ca obiectiv identificarea muncii nedeclarate prin verificarea în timp real a formei de angajare a persoanelor care desfășoară activitate la locul de muncă controlat, prin confruntarea pe loc a datelor existente în documente cu cele transmise în registrul general de evidență a salariaților.
- Propunem reglementarea obligației de încheiere a actului adițional de modificare a contractului individual de muncă, anterior producerii modificării, cu excepția situațiilor în care o asemenea modificare este prevăzută în mod expres de lege sau din contractul colectiv aplicabil, din următoarele considerente:
 - Conform Art. 41 alin. (1) și (2) Contractul individual de muncă poate fi modificat numai prin acordul părților, modificarea unilaterală fiind posibilă numai în cazurile și în condițiile prevăzute de Codul Muncii. Cum acest acord trebuie să fie materializat într-un înscris, respectiv în actul adițional la contractul individual de muncă, apreciem că acesta trebuie să fie încheiat anterior producerii efectelor juridice ale modificării și nu în 20 de zile lucrătoare după producerea modificării, efectele producându-se pentru viitor și nu retroactiv, cum este stipulat în prezent. Pentru acest considerent, apreciem că orice modificare a unuia dintre elementele contractului individual de muncă în timpul executării acestuia impune încheierea unui act adițional la contract, anterior producerii modificării și nu după aceasta și-a produs efectele.

- Propunem stabilirea obligației angajatorului de a ține la locul de muncă evidența orelor de muncă prestate zilnic de fiecare salariat, cu evidențierea orei de începere și a celei de sfârșit a programului de lucru, din următoarele considerente:
- Considerăm că este necesară o astfel de evidență pentru a exista posibilitatea verificării orelor de muncă prestate real de către salariați, având în vedere că în multe situații evidența timpului de muncă prezentată de către angajator, de obicei ulterior verificării efectuate la locul de muncă, nu corespunde cu situația de fapt. Precizăm că propunerea de modificare nu are ca efect înlăturarea obligației angajatorului de a păstra evidența centralizată a timpului de muncă la sediul său ci, se dorește, stabilirea unei modalități mai eficiente de a-l determina pe acesta să evidențieze corect timpul de muncă efectiv lucrat și, totodată, crearea posibilității pentru Inspekția Muncii de a verifica la locul de muncă situația reală a persoanelor care desfășoară activitate în acel loc și timpul de muncă prestat în mod real de acestea.
- Propunem înăsprirea regimului sancționator al muncii nedeclarate prin modificarea cuantumului amenzii contravenționale la 20 000 pentru fiecare persoană identificată și sistarea activității locului de muncă organizat supus controlului în condițiile stabilite prin procedură aprobată prin ordin al ministrului muncii și justiției sociale cu posibilitatea reluării activității numai după achitarea amenzii aplicate și remedierea deficiențelor care au condus la sistare, având în vedere că utilizarea muncii nedeclarate este o faptă cu un pericol social ridicat, cu consecințe negative atât asupra lucrătorului, care este lipsit de protecția pe care i-o conferă legislația aplicabilă, cât și asupra bugetului de stat, prin neachitarea contribuțiilor aferente salariului, și asupra societății în întregul său, prin relația de interdependență existentă între plata contribuțiilor și accesul la drepturile de asigurări sociale și alte măsuri de protecție socială. Sancțiunile propuse au un scop nu atât punitiv cât descurajator pentru angajatorii care sunt tentați să utilizeze muncă nedeclarată în vederea eludării îndeplinirii obligațiilor fiscale, prin neplata contribuțiilor sociale și a impozitului aferent venitului lucrătorului și, determinarea acestora să se conformeze cerințelor legale în domeniu.
- Propunem stabilirea posibilității achitării a jumătate din amendă în termen de cel mult 48 de ore de la data încheierii procesului-verbal ori, după caz, de la data comunicării acestuia, în vederea încurajării contravenientului la conformare prin plata benevolă a amenzii contravenționale și, pe cale de consecință, creșterea încasărilor la bugetul de stat cu sumele provenind din amenzile contravenționale aplicate pentru munca nedeclarată.
- Propunem abrogarea alineatului (4) al articolului 264 și, pentru coerență de reglementare, modificarea alineatului (2) al articolului 265, din următoarele considerente:
 - în majoritatea cazurilor de constatare a infracțiunii prevăzute de Codul muncii, organele de cercetare penală și instanța de judecată au pronunțat soluții de neîncepere a urmăririi penale sau de achitare, după caz, în considerarea lipsei de pericol social al faptei, fapt care a generat privarea de efecte ale reglementării, impactul stabilirii ca și infracțiune a faptei de a

primi la muncă mai mult de 5 persoane fără contract individual de muncă nefiind cel așteptat, și, totodată, o discriminare între angajatorii sancționați contravențional în limita maximă a amenzii reglementată de prevederile art. 260 alin. (1) lit. e), respectiv până la 100.000 lei pentru 5 persoane identificate fără contract de muncă, și angajatorii aflați în situația reglementată de art. 264 alin. (4) care, în urma analizei faptei sub aspect infracțional, sunt sancționați cu o eventuală amendă administrativă, al cărei quantum este extrem de redus (500 – 1.000 lei).

Având în vedere considerentele expuse mai sus, considerăm că neadoptarea în regim de urgență a acestor măsuri va conduce la perpetuarea disfuncționalităților, precum și la afectarea în continuare a respectării legislației în domeniul relațiilor de muncă, cu consecințe negative asupra lucrătorilor, a bugetului de stat, și, pe cale de consecință, a societății în general, prin menținerea unei capacități reduse de intervenție a organelor de control, în vederea combaterii muncii nedeclarate.

3. Alte informații

Nu este cazul.

Secțiunea a 3-a

Impactul socio-economic al proiectului de act normativ

1. Impact macro-economic

Prin modificările prevăzute de proiectul de act normativ se va determina crearea unor premise pentru combaterea mai eficientă a fenomenului muncii nedeclarate.

1¹. Impactul asupra mediului concurențial și domeniul ajutoarelor de stat

Proiectul de act normativ nu se refera la acest subiect.

2. Impact asupra mediului de afaceri

Actul normativ nu se referă la acest subiect.

2¹. Impact asupra sarcinilor administrative

Actul normativ nu se referă la acest subiect.

2². Impact asupra întreprinderilor mici și mijlocii

Actul normativ nu se referă la acest subiect.

3. Impact social

Măsurile propuse prin proiectul de lege vor contribui la eficientizarea acțiunilor de identificare și sancționare a cazurilor de muncă nedeclarată, la creșterea gradului de protecție a lucrătorilor expuși acestui fenomen prin descurajarea angajatorilor care sunt tentați să utilizeze muncă nedeclarată de a încălca legislația aplicabilă și la sprijinirea concurenței loiale.

4. Impact asupra mediului

Actul normativ nu se referă la acest subiect.

5. Alte informații

Nu este cazul

Secțiunea a 4-a
Impactul financiar asupra bugetului general consolidat,
atât pe termen scurt, pentru anul curent, cât și pe termen lung
(pe 5 ani)

- în mii lei (RON) -

Indicatori	Anul curent	Următorii patru ani				Media pe patru ani
1	2	3	4	5	6	7
1. Modificări ale veniturilor bugetare, în plus/minus, din care: a) buget de stat, din acesta: i. impozit pe profit ii. impozit pe venit b) bugete locale i. impozit pe profit c) bugetul asigurărilor sociale de stat: i. contribuții de asigurări						
2. Modificări ale cheltuielilor bugetare, plus/minus, din care: a) buget de stat, din acesta: i. cheltuieli de personal ii. bunuri și servicii b) bugete locale: i. cheltuieli de personal ii. bunuri și servicii c) bugetul asigurărilor sociale de stat: i. cheltuieli de personal ii. bunuri și servicii						
3. Impact financiar						

plus/minus, din care: a) buget de stat b) bugete locale						
4. Propuneri pentru acoperirea creșterii cheltuielilor bugetare						
5. Propuneri pentru a compensa reducerea veniturilor bugetare						
6. Calcule detaliate privind fundamentarea modificărilor veniturilor și/sau cheltuielilor bugetare						

7. Alte informații

Secțiunea a 5-a

Efectele proiectului de act normativ asupra legislației în vigoare

1. Măsurile normative necesare pentru aplicarea prevederilor proiectului de act normativ:

a) acte normative în vigoare ce vor fi modificate sau abrogate, ca urmare a intrării în vigoare a proiectului de act normativ;

Proiectul de act normativ nu se referă la acest subiect.

b) acte normative ce urmează a fi elaborate în vederea implementării noilor dispoziții.

Proiectul de act normativ nu se referă la acest subiect.

1¹. Compatibilitatea proiectului de act normativ cu legislația în domeniul achizițiilor publice

a) impact legislativ - prevederi de modificare și completare a cadrului normativ în domeniul achizițiilor publice, prevederi derogatorii;

Nu este cazul.

b) norme cu impact la nivel operațional/tehnic - sisteme electronice utilizate în desfășurarea procedurilor de achiziție publică, unități centralizate de achiziții publice, structură organizatorică internă a autorităților contractante.

Proiectul de act normativ nu se referă la acest subiect.

2. Conformitatea proiectului de act normativ cu legislația comunitară în materie cazul proiectelor ce transpun prevederi comunitare

Proiectul de act normativ nu se referă la acest subiect.

3. Măsurile normative necesare aplicării directe a actelor normative comunitare

Proiectul de act normativ nu se referă la acest subiect.

4. Hotărâri ale Curții de Justiție a Uniunii Europene

Proiectul de act normativ nu se referă la acest subiect.

5. Alte acte normative și sau documente internaționale din care decurg angajamente

Proiectul de act normativ nu se referă la acest subiect.

6. Alte informații

Nu este cazul.

Secțiunea a 6-a

Consultările efectuate în vederea elaborării proiectului de act normativ

1. Informații privind procesul de consultare cu organizațiile neguvernamentale, institute de cercetare și alte organisme implicate

Proiectul de act normativ nu se referă la acest subiect.

2. Fundamentarea alegerii organizațiilor cu care a avut loc consultarea precum și a modului în care activitatea acestor organizații este legată de obiectul proiectului de act normativ

Proiectul de act normativ nu se referă la acest subiect.

3. Consultările organizate cu autoritățile administrației publice locale, în situația în care proiectul de act normativ are ca obiect activități ale acestor autorități, în condițiile Hotărârii Guvernului nr. 521/2005 privind procedura de consultare a structurilor asociative ale autorităților administrației publice locale la elaborarea proiectelor de acte normative.

Proiectul de act normativ nu se referă la acest subiect.

4. Consultările desfășurate în cadrul consiliilor interministeriale în conformitate cu prevederile Hotărârii Guvernului nr. 750/2005 privind constituirea consiliilor interministeriale permanente

Proiectul de act normativ nu se referă la acest subiect.

5. Informații privind avizarea de către:

- a) Consiliul Legislativ a avizat favorabil proiectul prezentului act normativ prin avziul nr. 631/2017.
- b) Consiliul Suprem de Apărare a Țării
- c) Consiliul Economic și Social
- d) Consiliul Concurenței
- e) Curtea de Conturi

6. Alte informații

Nu este cazul.

Secțiunea a 7-a
Activități de informare publică privind elaborarea
și implementarea proiectului de act normativ

1. Informarea societății civile cu privire la necesitatea elaborării proiectului de act normativ

Proiectul de act normativ nu se referă la acest subiect.

2. Informarea societății civile cu privire la eventualul impact asupra mediului în urma implementării proiectului de act normativ, precum și efectele asupra sănătății și securității cetățenilor sau diversității biologice

Proiectul de act normativ nu se refera la acest subiect.

- **Alte informații**

Nu este cazul.

Secțiunea a 8-a
Măsurile de implementare

1. Măsurile de punere în aplicare a proiectului de act normativ de către autoritățile administrației publice centrale și/sau locale – înființarea unor noi organisme sau extinderea competențelor instituțiilor existente

Proiectul de act normativ nu se refera la acest subiect.

- **Alte informații**

Nu este cazul.

Față de cele prezentate, a fost elaborat proiectul de Lege privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului pentru modificarea și completarea Legii nr. 53/2003 – Codul muncii, pe care îl supunem Parlamentului spre adoptare.

PRIM – MINISTRU

MIHAI TUȚOSE

