



Către: Natalia PLUGARU
Ministra Muncii și Protecției Sociale

Nr. 83 din 19 iunie 2026

Ref.: proiectul de lege privind crearea și instituirea Fondului de garantare pentru protecția lucrătorilor salariați în cazul insolvenței angajatorului

Stimată Doamnă Ministră,

Vă salutăm din numele Asociației Patronale „Camera de Comerț Americană din Moldova” (AmCham Moldova).

Prin prezenta scrisoare, supunem atenției Dumneavoastră comentariile AmCham Moldova asupra proiectului de lege privind crearea și instituirea Fondului de garantare pentru protecția lucrătorilor salariați în cazul insolvenței angajatorului¹.

AmCham Moldova apreciază obiectivul proiectului de lege de a consolida protecția salariaților în cazul insolvenței angajatorului și de a asigura transpunerea Directivei 2008/94/CE privind protecția lucrătorilor salariați în cazul insolvenței angajatorului.

Totodată, considerăm că mecanismul propus trebuie configurat într-o manieră proporțională, predictibilă și sustenabilă, astfel încât obiectivul social urmărit să nu genereze o majorare nejustificată a costului muncii, sarcini administrative suplimentare și incertitudini pentru angajatorii conformi.

În acest sens, prezentăm următoarele observații și propuneri.

1. Finanțarea Fondului trebuie asigurată prioritar din surse publice

Proiectul propune instituirea unei contribuții de garantare de 0,1% din fondul de retribuire a muncii, datorată lunar de angajatori. Considerăm că această soluție trebuie reexaminată, întrucât introduce o sarcină parafiscală suplimentară asupra mediului de afaceri, fără a demonstra că obiectivul urmărit nu poate fi realizat prin utilizarea sau realocarea resurselor deja colectate în cadrul sistemului public.

Directiva 2008/94/CE impune statelor obligația de a asigura existența unor instituții de garantare capabile să protejeze salariații în cazul insolvenței angajatorului. Totuși, aceasta nu impune în mod obligatoriu crearea unei contribuții noi și separate în sarcina angajatorilor. Directiva permite ca finanțarea să fie acoperită de autoritățile publice, angajatorii urmând să contribuie doar în măsura în care finanțarea nu este acoperită integral din surse publice.

În Republica Moldova, angajatorii achită deja contribuții de asigurări sociale de stat, alăturându-se asigurărilor medicale și impozitului pe venit. În acest context, soluția prioritară trebuie să fie finanțarea

¹ <https://particip.gov.md/ro/document/stages/proiectul-de-lege-privind-crearea-si-instituirea-fondului-de-garantare-pentru-protectia-lucratorilor/16613>



Fondului de garantare din interiorul contribuțiilor existente, fără majorarea costului muncii pentru angajatori.

Solicităm excluderea contribuției suplimentare de 0,1% în forma propusă și revizuirea mecanismului de finanțare astfel încât Fondul de garantare să fie finanțat prioritar din contribuțiile deja achitate de angajatori sau din alte surse publice.

În cazul în care autoritățile vor considera că finanțarea Fondului nu poate fi asigurată din alte surse publice, instituirea unei contribuții suplimentare trebuie să fie examinată doar ca soluție subsidiară și numai în baza unei analize bugetare.

De asemenea, orice contribuție separată trebuie să fie însoțită de garanții minime: plafonarea bazei de calcul, eliminarea regulilor disproporționate pentru munca cu timp parțial, reducerea sarcinii administrative, clarificarea regimului juridic al contribuției și corelarea obligației de plată cu dreptul la beneficiu.

2. Necesitatea unei baze empirice mai solide înainte de aplicarea oricărei contribuții suplimentare

Din nota de fundamentare rezultă că, la etapa elaborării proiectului, nu au fost disponibile date complete privind creanțele salariale ale angajatorilor aflați în insolvabilitate. Estimările privind veniturile și cheltuielile Fondului par să se bazeze în mare parte pe extrapolări și ipoteze.

În asemenea condiții, există riscul ca rata contribuției să fie supraestimată, ceea ce ar conduce la acumularea unor rezerve excesive pe seama angajatorilor, fie subestimată, ceea ce ar genera presiuni asupra bugetului public.

Numărul de beneficiari (~700/an) este derivat prin analogie cu Slovacia, ajustat la 47% din dimensiunea pieței muncii slovace — o metodologie fragilă, deoarece structura economică, rata de formalizare și comportamentul firmelor diferă.

Solicităm ca aplicarea oricărei contribuții suplimentare să fie precedată de o analiză retrospectivă a dosarelor de insolvabilitate din ultimii ani, cu identificarea cel puțin a numărului de salariați afectați, valorii creanțelor salariale, duratei procedurilor și gradului real de recuperare a creanțelor salariale.

3. Corelarea obligației de contribuție cu dreptul la beneficiu

Proiectul exclude din domeniul de aplicare salariații angajatorilor față de care, potrivit legislației Republicii Moldova, nu poate fi intentată procedura de insolvabilitate. În același timp, obligația de contribuție pare să se aplice tuturor angajatorilor.

Această soluție poate genera o asimetrie semnificativă în cazul angajatorilor supuși unor regimuri speciale de lichidare, redresare sau rezoluție, cum sunt instituțiile financiare. În asemenea cazuri, angajatorul ar putea fi obligat să contribuie la Fond, în timp ce propriii salariați ar putea să nu poată beneficia de mecanismul de garantare.



Solicităm corelarea expresă a obligației de contribuție cu dreptul salariaților de a beneficia de Fond. Legea ar trebui fie să excepteze de la obligația de contribuție angajatorii ai căror salariați sunt excluși din domeniul de aplicare, fie să reglementeze expres modul în care creanțele salariale sunt garantate în cazul angajatorilor supuși regimurilor speciale.

4. Plafonarea bazei de calcul a contribuției, dacă se menține soluția unei contribuții separate

Proiectul limitează valoarea creanțelor salariale achitate din Fond la cel mult salariul mediu lunar pe economie pentru fiecare lună acoperită. În același timp, contribuția de 0,1% se calculează asupra întregului fond de retribuire a muncii, inclusiv asupra remunerațiilor care depășesc nivelul maxim al beneficiului garantat.

Această necorelare creează o disproporție între contribuția achitată de angajator și nivelul real de protecție oferit salariatului. Angajatorii cu fonduri de salarizare mari sau cu salariați remunerați peste salariul mediu ar contribui la o bază mai largă decât acoperirea efectivă oferită de Fond.

Dacă se menține soluția unei contribuții separate, solicităm plafonarea bazei de calcul a contribuției la nivelul salariului mediu lunar pe economie sau instituirea unui alt mecanism de plafonare care să asigure corelarea dintre contribuția achitată și beneficiul maxim garantat.

5. Instituirea unui mecanism de ajustare a cotei în caz de excedent

Deși proiectul de lege și nota de fundamentare menționează că excedentele anuale pot fi plasate în depozite la BNM sau în valori mobiliare de stat, nu există un mecanism de protecție a angajatorilor împotriva supracapitalizării continue a Fondului.

Legea trebuie să prevadă suspendarea temporară a plății contribuției de 0,1% sau reducerea ei automată în momentul în care rezervele Fondului de garantare ating un nivel suficient pentru acoperirea riscurilor prognozate pe următorii ani. Aceasta ar preveni blocarea nejustificată a capitalului companiilor într-un fond supracapitalizat.

6. Eliminarea sau recalibrarea bazei minime pentru salariații cu timp parțial

Proiectul prevede că baza lunară de calcul pentru fiecare salariat nu poate fi mai mică decât salariul minim lunar, proporțional cu timpul lucrat, iar pentru salariații cu timp parțial sau regim de activitate redusă contribuția nu poate fi mai mică de 25% din contribuția calculată la salariul minim lunar pe țară.

Această regulă poate afecta disproporționat angajatorii care utilizează forme flexibile de muncă, inclusiv munca cu timp parțial, sezonieră sau ocazională. Contribuția ar trebui să fie calculată în raport cu venitul efectiv achitat salariatului, fără praguri minime care depășesc logica proporționalității.

Solicităm eliminarea bazei minime de calcul și a regulii de 25% pentru salariații cu timp parțial sau, cel puțin, recalibrarea acestora astfel încât contribuția să reflecte venitul efectiv și timpul efectiv lucrat.

7. Reducerea sarcinii administrative și integrarea mecanismului în raportările existente

Introducerea unei contribuții noi poate genera costuri suplimentare de conformare pentru angajatori, inclusiv ajustarea sistemelor de evidență, raportare, transfer. Aceste costuri pot fi semnificative în special pentru angajatorii cu număr mare de salariați sau pentru întreprinderile mici.

Solicităm ca mecanismul de calcul, declarare și plată să fie integrat în infrastructura existentă de raportare și plată a contribuțiilor sociale, fără instituirea unor formulare, conturi, plăți sau proceduri separate. În cazul în care se menține obligația de contribuție, aceasta ar trebui administrată printr-un mecanism simplificat, cu o singură plată și defalcare internă de către autoritățile competente.

8. Clarificarea regimului juridic al contribuției de garantare

Proiectul face trimitere la Legea nr. 489/1999 pentru majorări, executare și plata sumelor datorate, însă nu califică expres regimul juridic al contribuției de garantare. Nu este clar dacă aceasta este asimilată contribuțiilor de asigurări sociale de stat sau dacă are un regim distinct.

Această neclaritate poate genera incertitudini privind controlul, executarea, sancțiunile, tratamentul contabil și raportarea contribuției.

Solicităm definirea expresă în lege a naturii juridice a contribuției de garantare, a regimului de control, executare și sancționare aplicabil, precum și a tratamentului său contabil și fiscal.

9. Clarificarea bazei de calcul și a excepțiilor prevăzute la art. 4

Proiectul utilizează noțiunea de „fond de retribuire a muncii a angajatorului”, fără a preciza suficient ce elemente intră în această bază de calcul. În lipsa unei delimitări clare, pot apărea interpretări diferite privind includerea salariului de bază, sporurilor, primelor, indemnizațiilor, tichetelor de masă sau altor beneficii.

De asemenea, art. 4 alin. (6) este formulat neclar și poate genera dificultăți de aplicare în practică, inclusiv în cadrul controalelor.

Solicităm clarificarea expresă a bazei de calcul și reformularea art. 4 alin. (6), cu indicarea situațiilor în care angajatorul nu datorează contribuția de garantare.

10. Consolidarea mecanismelor anti-abuz și clarificarea procedurii de validare

Proiectul permite respingerea cererii în cazul în care creanțele au fost majorate intenționat, inclusiv ca urmare a unor raporturi speciale sau interese comune între salariat și angajator. Totuși, noțiunile relevante nu sunt definite suficient, iar elementele esențiale ale procedurii sunt lăsate în mare parte pentru reglementare ulterioară.

Solicităm ca legea să definească expres noțiunile de „raporturi speciale”, să stabilească sarcina probei, documentele necesare, criteriile de validare, motivele de respingere și garanțiile procedurale aplicabile.

11. Alinierea proiectului de lege la cadrul normativ care reglementează insolabilitatea

Proiectul creează un mecanism distinct de garantare a creanțelor salariale, administrat de CNAS, însă aplicarea acestuia este strâns legată de procedura de insolabilitate a angajatorului. În acest context, considerăm necesară corelarea expresă a proiectului cu Legea insolabilității nr. 149/2012 pentru a evita suprapuneri, lacune procedurale sau situații în care salariații își pierd drepturile din cauza neclarității mecanismului.

În primul rând, proiectul trebuie să armonizeze terminologia utilizată cu Legea insolabilității. Referințele la „declararea insolabilității”, „instituirea procedurii” sau momentul în care angajatorul „devine insolabil” trebuie precizate prin raportare la momentele juridice relevante din procedura de insolabilitate. Această clarificare este necesară inclusiv pentru determinarea perioadei decisive, a creanțelor acoperite de Fond și a momentului de la care curg termenele de solicitare a plăților.

În al doilea rând, proiectul trebuie să stabilească raportul dintre procedura de solicitare a plăților din Fond și procedura de validare a creanțelor în cadrul insolabilității.

În al treilea rând, proiectul prevede că administratorul autorizat sau salariatul poate solicita plata creanțelor în termen de 90 de zile de la emiterea hotărârii de intentare a procedurii de insolabilitate. Totodată, nedepunerea cererii în termen atrage expirarea dreptului salariatului de a beneficia de plățile din Fond.

În practică, acest termen poate fi dificil de respectat, în special în proceduri complexe, în cazul documentației incomplete sau în situațiile în care salariații nu sunt informați corespunzător. Pentru ca mecanismul să fie efectiv, responsabilitatea principală de depunere a cererii ar trebui să revină administratorului autorizat/lichidatorului, iar dreptul salariatului de a depune cererea să rămână unul subsidiar. De asemenea, proiectul trebuie să clarifice dacă termenele prevăzute sunt calculate în zile calendaristice sau în zile lucrătoare.

Solicităm extinderea termenului de depunere a cererii.

În al patrulea rând, este necesară clarificarea efectelor plății parțiale din Fond asupra creanței salariale totale. Proiectul prevede că salariatul poate solicita în procedura de insolabilitate diferența dintre creanța totală și suma achitată din Fond, însă mecanismul practic trebuie detaliat: modul în care plata Fondului se reflectă în tabelul creanțelor, modul de înscriere a CNAS prin subrogare, evitarea dublării creanțelor și ordinea de recuperare a sumelor de către salariat și CNAS.

În al cincilea rând, proiectul trebuie să clarifice modul în care impozitul pe venit, contribuțiile de asigurări sociale și primele de asigurare obligatorie de asistență medicală aferente sumelor achitate din Fond vor fi calculate, declarate și reflectate în evidențele fiscale și sociale. Este important ca plățile efectuate din Fond să fie reflectate corespunzător în contul individual al salariatului, inclusiv în vederea stagiului de cotizare și a dreptului la prestații sociale.

În al șaselea rând, raportul dintre contribuțiile de garantare, plățile efectuate din Fond și sumele recuperate de CNAS prin subrogare trebuie clarificat. Legea ar trebui să prevadă destinația sumelor recuperate de CNAS în cadrul procedurii de insolabilitate și modul în care aceste recuperări influențează



necesarul de finanțare al Fondului pentru perioadele următoare, inclusiv eventualele reduceri sau suspendări ale contribuției.

12. Clarificarea categoriilor de date solicitate și a garanțiilor de protecție a datelor

Proiectul prevede obligația persoanelor juridice și fizice de a furniza, la cererea CNAS, datele relevante pentru satisfacerea creanțelor salariale. Formularea este largă și nu precizează suficient categoriile de date, scopurile prelucrării, temeiul juridic, durata păstrării, accesul la date și garanțiile de securitate și confidențialitate.

Solicităm completarea proiectului cu prevederi clare privind categoriile de date care pot fi solicitate, scopul și temeiul prelucrării, limitele accesului, măsurile de securitate, durata de păstrare și corelarea expresă cu legislația privind protecția datelor cu caracter personal.

Având în vedere cele expuse, solicităm revizuirea proiectului prin prisma principiilor de proporționalitate, previzibilitate și fundamentare economică.

Vă mulțumim.

Cu respect,

Mila Malairău

Director Executiv

A.P. „Camera de Comerț Americană din Moldova”

Executor: Victor Baci, victorbaci@amcham.md.