



CONSILIUL LEGISLATIV

AVIZ

referitor la propunerea legislativă privind modificarea și completarea Legii nr. 360/2023 privind sistemul public de pensii

Analizând **propunerea legislativă privind modificarea și completarea Legii nr. 360/2023 privind sistemul public de pensii** (b540/22.10.2024), transmisă de Secretarul General al Senatului cu adresa nr. XXXV/4478/28.10.2024 și înregistrată la Consiliul Legislativ cu nr. D1158/29.10.2024,

CONSILIUL LEGISLATIV

În temeiul art. 2 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 73/1993, republicată și al art. 29 alin. (4) din Regulamentul de organizare și funcționare a Consiliului Legislativ,

Avizează negativ propunerea legislativă, pentru următoarele considerente:

1. Propunerea legislativă are ca obiect modificarea și completarea art. 86 din Legea nr. 360/2023 privind sistemul public de pensii, urmărindu-se ca, pentru perioadele asimilate prevăzute la art. 14 alin. (1) lit. e), la determinarea punctajului lunar al asiguratului, care nu poate fi mai mic de 0,25 puncte, să fie utilizat cuantumul real al indemnizației pentru creșterea copilului.

2. Prin conținutul său normativ, propunerea legislativă se încadrează în categoria legilor organice, fiind incidente prevederile art. 73 alin. (3) lit. p) din Constituția României, republicată, iar în aplicarea dispozițiilor art. 75 alin. (1) din Legea fundamentală, prima Cameră sesizată este Senatul.

3. Precizăm că, prin avizul pe care îl emite, Consiliul Legislativ nu se pronunță asupra oportunității soluțiilor legislative preconizate.

4. Întrucât prezenta propunere legislativă va avea implicații asupra bugetului asigurărilor sociale de stat, sunt aplicabile prevederile art. 111 alin. (1) din Constituția României, republicată, fiind necesar a se solicita punctul de vedere al Guvernului.

Totodată, sunt incidente prevederile art. 15 alin. (1) din Legea nr. 500/2002 privind finanțele publice, cu modificările și completările ulterioare, referitoare la obligativitatea întocmirii unei fișe financiare, cu respectarea condițiilor prevăzute de art. 21 din Legea responsabilității fiscal-bugetare nr. 69/2010, republicată.

În acest sens, precizăm că, în considerentele **Deciziei nr. 331/2019**, Curtea Constituțională a reținut că, *„lipsind fișa financiară (inițială și reactualizată) nu se poate trage decât concluzia că la adoptarea legii s-a avut în vedere o sursă de finanțare incertă, generală și lipsită de un caracter obiectiv și efectiv, nefiind așadar reală”*¹.

5. Precizăm că din cuprinsul **Expunerii de motive** nu reiese că soluțiile preconizate să fi fost precedate de o temeinică fundamentare, nefiind respectate prevederile art. 6 alin. (1) și (2) din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, potrivit cărora *„proiectul de act normativ trebuie să instituie reguli necesare, suficiente și posibile care să conducă la o cât mai mare stabilitate și eficiență legislativă. Soluțiile pe care le cuprinde trebuie să fie temeinic fundamentate, luându-se în considerare interesul social, politica legislativă a statului român și cerințele corelării cu ansamblul reglementărilor interne (...)”*, respectiv *„pentru fundamentarea noii reglementări se va porni de la dezideratele sociale prezente și de perspectivă, precum și de la insuficiențele legislației în vigoare”*.

Totodată, menționăm că Expunerea de motive nu respectă structura instrumentului de prezentare și motivare prevăzută la art. 31 din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, nefiind prezentate, printre altele, informații referitoare la impactul financiar asupra bugetului general consolidat atât pe termen scurt, pentru anul curent, cât și pe termen lung (pe 5 ani), la impactul

¹ De asemenea, la pct. 71 din considerentele Deciziei Curții Constituționale nr. 643/2020, s-a reținut că: *„Neîndeplinirea obligației solicitării fișei financiare conduce, în mod firesc, la concluzia că la adoptarea legii s-a avut în vedere o sursă de finanțare generală și lipsită de un caracter obiectiv și real, astfel că au fost încălcate prevederile constituționale cuprinse în art. 138 alin. (5) referitoare la stabilirea sursei de finanțare. Ca atare, cheltuielile preconizate prin textele de lege criticate grevează asupra bugetului de stat, adoptarea lor ar fi fost posibilă doar după stabilirea sursei de finanțare în condițiile Legii fundamentale și după solicitarea fișei financiare de la Guvern”*.

socioeconomic, la consultările derulate și nici la măsurile de implementare a soluțiilor legislative preconizate.

În plus, semnalăm că, deși în Expunerea de motive se precizează că „*Demersul legislativ urmărește să înlăture aspectele negative din legislația privind pensiile publice, urmărind asigurarea unui cadru legal unitar care să garanteze tuturor asiguraților sistemului public de pensii accesul în condiții egale la prestațiile de asigurări sociale*”, prin soluțiile preconizate se va institui un privilegiu pentru o singură categorie de persoane care va beneficia de punctaj aferent unor perioade pentru care nu s-au datorat sau nu s-au plătit contribuții de asigurări sociale (perioade asimilate), punctaj avut în vedere la determinarea cuantumului pensiilor, ceea ce nu va conduce la eliminarea inechităților, astfel cum se afirmă în instrumentul de motivare și prezentare.

În altă ordine de idei, în același document, în vederea motivării măsurilor propuse se folosesc în mod eronat argumente extrase din Decizia Curții Constituționale nr. 874/2010, potrivit căreia „(...) sumele plătite cu titlu de contribuție la asigurările (...) îndreptățesc persoana care a realizat venituri și care a plătit contribuția sa la bugetul asigurărilor sociale de stat să beneficieze de o pensie care să reflecte nivelul veniturilor realizate în perioada activă a vieții”, fără a fi avut în vedere faptul că instanța de contencios constituțional a reținut la paragraful precedent celui citat că **statul are obligația** ca „în perioada pasivă a vieții individului să îi plătească o pensie al cărei cuantum să fie guvernat de **principiul contributivității** (s.n.)”.

În continuare, în aceeași decizie, Curtea a statuat că „**Prin sumele plătite sub forma contribuțiilor la bugetul asigurărilor sociale, persoana în cauză, practic, și-a câștigat dreptul de a primi o pensie în cuantum rezultat prin aplicarea principiului contributivității; astfel, contributivitatea, ca principiu, este de esența dreptului la pensie (...)”.**

Mai mult decât atât, semnalăm că, în Expunerea de motive, în mod eronat se arată că „persoanele care se află în concediul de creștere a copilului nu se află în aceeași situație juridică cu cea a persoanelor care au urmat cursurile de zi ale învățământului universitar (perioadă asimilată în temeiul art. 14 alin. (1) lit. a), perioadă în care nu au obținut niciun venit”. Acest aspect nu corespunde realității, deoarece, pe de o parte, și studenții pot realiza venituri pe durata studiilor sau înainte de începerea studiilor universitare puteau să fi realizat venituri, astfel încât punctajul lunar folosit pentru determinarea cuantumului pensiei să li se

calculeze tot prin raportare la ultimul venit realizat pentru care au datorat contribuții sociale obligatorii, așa cum se propune pentru persoanele prevăzute la art. 14 alin. (1) lit. e) din lege.

Pe de altă parte, așa cum am precizat *supra*, nici pe durata concediului de creștere a copilului și a încasării indemnizației lunare de creștere a copilului, pentru acest venit nu se datorează impozite și contribuții sociale obligatorii, iar perioadele prevăzute la art. 14 lit. a), b) și e), pentru care se acordă un punctaj lunar luat în calculul cuantumului pensiei pentru limită de vârstă sunt perioade asimilate, pentru care nu s-au datorat sau nu s-au plătit contribuții de asigurări sociale.

Totodată, semnalăm că în instrumentul de prezentare și motivare este invocată *Directiva 2010/18/UE a Consiliului din 8 martie 2010 de punere în aplicare a Acordului-cadru revizuit privind concediul pentru creșterea copilului încheiat de BUSINESSEUROPE, UEAPME, CEEP și CES și de abrogare a Directivei 96/34/CE*, act juridic al Uniunii Europene, abrogată încă de la data de **2 august 2022** prin **Directiva (UE) 2019/1158 a Parlamentului European și a Consiliului din 20 iunie 2019 privind echilibrul dintre viața profesională și cea privată a părinților și îngrijitorilor și de abrogare a Directivei 2010/18/UE a Consiliului**.

Referitor la asigurarea concilierii între viața de familie și viața profesională ale părinților cu copii mici, directiva în vigoare nu prevede acordarea unor privilegii în ceea ce privește pensiile pentru limită de vârstă, ci a unui concediu pentru creșterea copilului și a unei remunerații sau indemnizații pe durata concediului, astfel încât nu poate fi reținută ca argument în susținerea măsurilor preconizate.

În consecință, este necesară revederea, reformularea și completarea instrumentului de prezentare și motivare.

6. La art. I pct. 2 semnalăm că soluția preconizată pentru **art. 86 alin. (5) din Legea nr. 360/2023** este susceptibilă să încalce atât **principiul egalității în fața legii**, cât și **principiul legalității** în componenta referitoare la previzibilitatea normelor. În aceste condiții, textul preconizat la **pct. 1** pentru **art. 86 alin. (2) lit. b)** nu mai necesită a fi analizat, soluția propusă fiind în conexiune directă cu textul propus pentru art. 86 alin. (5).

6.1. În ceea ce privește **principiul egalității în fața legii**, constatăm că norma propusă reglementează un tratament mai favorabil persoanelor care, beneficiind de concediu și de indemnizația lunară pentru creșterea copilului, fără a li se reține contribuții de asigurări

sociale, le sunt luate în calcul punctaje lunare mai mari aferente perioadelor asimilate, față de celelalte categorii de persoane prevăzute la art. 14 alin. (1) din lege.

Astfel, precizăm că pentru stabilirea punctajului lunar aferent unei perioade asimilate corespunzătoare concediului pentru creșterea copilului nu se poate valorifica indemnizația pentru creșterea copilului pentru care nu se datorează contribuții de asigurări sociale, deoarece **veniturile mai mari realizate anterior solicitării concediului și indemnizației pentru creșterea copilului**, care au constituit baza de calcul a acestei indemnizații **sunt deja valorificate în stabilirea punctajului lunar aferent perioadelor contributive** și nu pot fi avute în vedere de două ori în determinarea numărului total de puncte realizat.

În plus, precizăm că textul de lege lata al art. 86 alin. (4), asupra căruia nu se preconizează intervenții, **nu distinge între persoanele care beneficiază de perioade asimilate**, dar care în aceste perioade au realizat și stagii de cotizare contributive, prevăzând că: *„În cazul persoanelor care se regăsesc în una dintre situațiile prevăzute la art. 14 alin. (1) și care, în aceeași perioadă, au realizat, conform legii, stagii de cotizare contributive, la calculul punctajului lunar al asiguratului se ia în considerare câștigul brut lunar/venitul lunar asigurat”*.

În acest context, menționăm că Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 111/2010 privind concediul și indemnizația lunară pentru creșterea copiilor, prevede la art. 16 alin. (3) lit. c) un caz în care, prin excepție de la prevederile alin. (2) lit. i), plata indemnizației pentru creșterea copilului nu se suspendă în cazul în care **persoana îndreptățită realizează, în decursul unui an calendaristic, venituri supuse impozitului, prin desfășurarea efectivă a unei activități în perioada de concediu, al căror nivel net nu depășește de 8 ori cuantumul minim al indemnizației** stabilit la art. 2 alin. (2).

Prin urmare, prin soluția propusă s-ar aduce atingere principiului nediscriminării chiar și între beneficiarii de concediu și indemnizație pentru creșterea copilului, întrucât pentru cei care realizează venituri (și stagiul de cotizare contributiv) conform prevederilor art. 16 alin. (3) lit. c) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 111/2010, la calculul punctajului lunar al asiguratului se ia în considerare câștigul brut lunar/venitul lunar asigurat, putând rezulta și un punctaj lunar mai mic decât 0,25 puncte, în timp ce pentru cei care nu realizează stagii contributive în aceeași perioadă se va acorda un număr de puncte rezultat dintr-un calcul care ar urma să valorifice cuantumul real al indemnizației pentru creșterea copilului.

6.2. În ceea ce privește sintagma „**cuantumul real al indemnizației** pentru creșterea copilului”, semnalăm faptul că aceasta este neclară, putând genera dubii în interpretare, întrucât nu se înțelege modalitatea de determinare a acestui cuantum al indemnizației.

Totodată, semnalăm că în determinarea punctajului lunar aferent unor perioade asimilate, pentru persoane care beneficiază de concediu pentru creșterea copilului nu se poate face nici aplicarea modului de calcul stabilit la în definiția de *lege lata* de la **art. 3 lit. m)** din Legea nr. 360/2023 a expresiei „*punctaj lunar*”, adică „*prin raportarea câștigului brut lunar sau, după caz, a venitului lunar asigurat, care a constituit baza de calcul al contribuției de asigurări sociale, la câștigul salarial mediu brut utilizat la fundamentarea bugetului asigurărilor sociale de stat*”, deoarece în aceste perioade nu se plătesc/rețin contribuții de asigurări sociale pentru indemnizația pentru creșterea copilului.

Precizăm că, potrivit art. 2 alin. (1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 111/2010, indemnizația lunară pentru creșterea copilului se acordă în urma realizării de venituri supuse impozitului o anumită perioadă, și nu ca urmare a plății contribuției de asigurări sociale. De asemenea, precizăm că, în conformitate cu art. 20 alin. (2), acest drept nu este supus impozitului pe venit și nici contribuțiilor sociale obligatorii stabilite prin lege.

PREȘEDINTE

Florin IORDACHE



București
Nr. 1171/20.11.2024