



Biroul permanent al Senatului

Bp. 146 / 20.04.2022

Biroul permanent al Senatului

L. 264 / 2.05.2022

AVIZ

referitor la propunerea legislativă pentru modificarea alin.(8) al art.151 din Legea nr.127/2019 privind sistemul public de pensii

Analizând propunerea legislativă pentru modificarea alin.(8) al art.151 din Legea nr.127/2019 privind sistemul public de pensii (b146/21.03.2022), transmisă de Secretarul General al Senatului cu adresa nr.XXXV/1665/29.03.2022 și înregistrată la Consiliul Legislativ cu nr.D347/29.03.2022,

CONSILIUL LEGISLATIV

În temeiul art.2 alin.(1) lit.a) din Legea nr.73/1993, republicată și al art.46 alin.(3) din Regulamentul de organizare și funcționare a Consiliului Legislativ, republicat,

Avizează negativ propunerea legislativă, pentru următoarele considerente:

1. Propunerea legislativă are ca obiect modificarea alin.(8) al art.151 din Legea nr.127/2019 privind sistemul public de pensii, cu modificările și completările ulterioare.

Potrivit Expunerii de motive, se urmărește ca, „în scopul stimulării tinerelor familii de a avea cel puțin 2 copii, (...) pentru perioadele în care au beneficiat de indemnizația pentru creșterea copilului pentru calculul punctajului lunar să se utilizeze integral câștigul salarial mediu brut lunar pentru perioadele respective”.

Prin conținutul său, 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.

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

3. Întrucât propunerea legislativă va avea implicații asupra bugetului asigurărilor sociale de stat, este obligatorie solicitarea unei informări din partea Guvernului, în conformitate cu dispozițiile art.111 alin.(1) din Constituție.

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”*.

4. Referitor la **Expunerea de motive**, semnalăm că aceasta nu respectă structura prevăzută la art.31 din Legea nr.24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, nefiind prezentate, printre altele, informații cu privire la consultările derulate în vederea elaborării propunerii și nici activitățile de informare publică privind elaborarea și implementarea propunerii.

Totodată, precizăm că nu sunt avute în vedere prevederile art.8 alin.(4) teza a II-a din Legea nr.24/2000, fiind utilizate exprimări cu încărcătură afectivă, cum ar fi: *„din păcate, suferă pe termen lung ...”*, *„punctajul ... este unul cu totul **descurajator**”*.

În același timp, semnalăm că nu sunt respectate prevederile art.36 alin.(1) din Legea nr.24/2000, fiind utilizate cuvinte care nu există în limba română – *„(politici) **pro-nataliste/pronataliste**”*, exprimări incorecte din punct de vedere gramatical - *„această **politică public**”*, *„Cu toate **acesta**”*, *„**pentru perioadele** în care au beneficiat ... să se utilizeze integral câștigul salarial mediu brut lunar **pentru perioadele respective**”*, *„**îngrijirea copilui**”*- sau expresii incomplete ori inadecvate contextului – *„venituri profesionale”*, *„perioade **afectate pentru îngrijirea**”*.

5. În ceea ce privește soluția legislativă preconizată, prin care se urmărește ca, pentru perioadele asimilate în care asiguratul a beneficiat, **începând cu data de 1 ianuarie 2006**, de concediu pentru creșterea copilului în vârstă de până la 2 ani sau, în cazul copilului cu handicap, de până la 7 ani, la calculul punctajului lunar să se utilizeze integral câștigul salarial mediu brut lunar din acele perioade, în primul rând, semnalăm faptul că aceasta este susceptibilă de a încălca principiul constituțional al retroactivității legii, deoarece oferă beneficii financiare pentru perioade care deja au trecut, nereferindu-se doar la perioadele asimilate care vor fi realizate începând cu data intrării în vigoare a dispozițiilor propuse.

6. În al doilea rând, modificarea preconizată aduce atingere dispozițiilor **art.16 alin.(1) din Constituție, referitoare la egalitatea cetățenilor în fața legii**, deoarece creează un tratament mai favorabil persoanelor care au beneficiat de concediu pentru creșterea copilului în vârstă de până la 2 ani sau 7 ani, fiind discriminatorie față de alte categorii de persoane, așa cum vom arăta în cele ce urmează.

6.1. Soluția legislativă propusă este discriminatorie, în primul rând, față de persoanele care au contribuit la sistemul public de pensii.

Precizăm că, potrivit art.2 lit.c) din Legea nr.127/2019, sistemul public de pensii se bazează pe principiul contributivității, „conform căruia **fondurile de asigurări sociale se constituie pe baza contribuțiilor datorate și plătite de persoanele fizice și juridice, care contribuie la sistemul public de pensii**”.

Cu privire la regimul juridic al pensiilor din sistemul public, precizăm că în considerentele **Deciziei nr.874/2010**, Curtea Constituțională a reținut următoarele:

„Pensia este o formă de prestație de asigurări sociale plătită lunar (...) în baza legii, inerentă și indisolubil legată de calitatea de pensionar, obținută în baza unei decizii de pensionare, cu respectarea tuturor prevederilor legale impuse de legiuitor. (...) dreptul la asigurări sociale este garantat de stat și se exercită, în condițiile legii menționate, prin sistemul public de pensii și alte drepturi de asigurări sociale. Acesta se organizează și funcționează, printre altele, și pe **principiul contributivității**, conform căruia fondurile de asigurări sociale se constituie pe baza contribuțiilor datorate de persoanele fizice și juridice, participante la sistemul public, **drepturile de asigurări sociale**

cuvându-se pe temeiul contribuțiilor de asigurări sociale plătite. (...) Aceasta înseamnă că pensia, ca prestație din partea sistemului public de pensii, intră sub incidența principiului contributivității.

(...) dreptul la pensie este un drept preconstituit încă din perioada activă a vieții individului, acesta fiind obligat prin lege să **contribuie la bugetul asigurărilor sociale de stat procentual, raportat la nivelul venitului realizat.** Corelativ, se naște obligația statului ca în perioada pasivă a vieții individului să îi plătească o **pensie al cărei quantum să fie guvernat de principiul contributivității,** cele două obligații fiind intrinsec și indisolubil legate. **Scopul pensiei este acela de a compensa în perioada pasivă a vieții persoanei asigurate contribuțiile vărsate de către aceasta la bugetul asigurărilor sociale de stat în temeiul principiului contributivității și de a asigura mijloacele de subzistență a celor care au dobândit acest drept în condițiile legii (perioadă contributivă, vârstă de pensionare etc.).**

(...) Deși sumele plătite cu titlu de contribuție la asigurările sociale nu reprezintă un depozit la termen și, prin urmare, nu pot da naștere vreunui drept de creanță asupra statului sau asupra fondurilor de asigurări sociale (Decizia Curții Constituționale nr. 861 din 28 noiembrie 2006, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.45 din 22 ianuarie 2007), ele 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.**

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

Aspectele reținute de Curtea Constituțională în Decizia nr.874/2010 au fost reiterate și în Decizia nr.900/2020.

Totodată, precizăm că, potrivit art.25 alin.(1) lit.a) și b) din Legea nr.127/2019, „Contribuabilii la sistemul public de pensii sunt:

a) persoanele fizice care obțin venituri din salarii sau asimilate salariilor, precum și din indemnizații de asigurări sociale de sănătate, pentru care angajatorii sau entitățile asimilate acestora au obligația,

potrivit Codului fiscal, de a calcula, de a reține la sursă și de a vira contribuția de asigurări sociale la bugetul asigurărilor sociale de stat;

b) persoanele fizice care realizează venituri din activități independente sau drepturi de proprietate intelectuală și care, potrivit Codului fiscal, pe baza declarației individuale de asigurare, datorează și plătesc contribuția de asigurări sociale;”.

După cum se poate observa, în ceea ce privește persoanele fizice, doar cele care realizează venituri contribuie la sistemul public de pensii, cuantumul pensiei reflectând nivelul veniturilor realizate în perioada activă a vieții. Or, în cazul persoanelor aflate în concediu pentru creșterea copilului în vârstă de până la 2 ani sau, în cazul copilului cu handicap, de până la 7 ani, contractul individual de muncă/raportul de serviciu este suspendat¹, ceea ce înseamnă că persoanele respective nu realizează venituri și, pe cale de consecință, nici nu contribuie la sistemul public de pensii.

Așadar, din moment ce persoanele care au beneficiat de concediu pentru creșterea copilului în vârstă de până la 2 ani sau, în cazul copilului cu handicap, de până la 7 ani nu se află în aceeași situație juridică cu cea a persoanelor care au lucrat efectiv și au realizat venituri din salarii sau asimilate salariilor, din indemnizații de asigurări sociale de sănătate, din activități independente sau drepturi de proprietate intelectuală, nici punctajul lunar nu poate fi calculat în același mod, adică utilizându-se integral câștigul salarial mediu brut lunar din perioadele respective.

Precizăm că, potrivit principiului nediscriminării, în accepțiunea Curții Constituționale „(...) **egalitatea în fața legii** și a autorităților publice, consacrată cu titlu de principiu de **art.16 alin.(1) din Constituție**, își găsește aplicare doar atunci când părțile se găsesc în **situații identice sau egale, care impun și justifică același tratament juridic și deci instituirea aceluiași regim juridic**. *Per a contrario*, când acestea se află în situații diferite, regimul juridic aplicabil fiecăreia nu poate fi decât diferit, soluție legislativă care nu contravine, ci, dimpotrivă, decurge logic din chiar principiul enunțat.”(a se vedea Decizia nr.875 din 9 decembrie 2020, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.87 din 27 ianuarie 2020, paragraful 45).

¹ Potrivit art.51 alin.(1) lit.a) din Codul muncii și art.514 alin.(1) lit.a) din Codul administrativ.

Însă, persoanele vizate prin prezentul proiect pot încheia un **contract de asigurări sociale**, definit la art.3 lit.b) din Legea nr.127/2019 ca fiind „*contractul încheiat între persoana fizică și casa teritorială de pensii pentru completarea stagiului de cotizare prevăzut de prezenta lege sau pentru completarea venitului asigurat*”.

Regimul juridic al acestui contract este reglementat la art. 6 alin.(5), 10, 11, 31, 33, dar și în cuprinsul altor norme din actul de bază.

În plus, la art.25 alin.(2) din Legea nr.127/2019 se prevede că „Sunt contribuabili ai sistemului public de pensii și persoanele fizice care sunt asigurate, conform prezentei legi, pe baza contractului de asigurare socială”.

Precizăm că dispoziții similare există și în Legea nr.263/2010 privind sistemul unitar de pensii publice, contractul de asigurări sociale fiind definit la art.3 lit.c) ca fiind „*contractul încheiat, voluntar, între persoane fizice și casele teritoriale de pensii în scopul asigurării în sistemul public de pensii în vederea obținerii pensiei pentru limită de vârstă sau în vederea completării venitului asigurat utilizat la calculul acestei categorii de pensie*”.

6.2. În al doilea rând, semnalăm că, potrivit art.151 alin.(5) lit.b) și alin.(8), în forma *de lege lata*, în ceea ce privește calculul punctajului lunar, asigurații care au beneficiat, începând cu data de 1 ianuarie 2006, de concediu pentru creșterea copilului în vârstă de până la 2 ani sau, în cazul copilului cu handicap, de până la 7 ani se află în aceeași situație cu asigurații care au urmat cursurile de zi sau, după caz, cu frecvență ale învățământului universitar, organizat potrivit legii, pe durata normală a studiilor respective, ori a unui ciclu de studii universitare, cu condiția absolvirii acestora/acestora cu diplomă, diplomă de licență, diplomă de master sau diploma de doctor, după caz și cei care au satisfăcut serviciul militar ca militar în termen sau militar cu termen redus, a fost concentrat, mobilizat sau în prizonierat - prevăzuți la art.14 lit.b) și c) -, în sensul că se utilizează același procent, respectiv 25% din câștigul salarial mediu brut lunar pe economie din perioadele respective.

În consecință, soluția legislativă propusă este discriminatorie și față de asigurații prevăzuți la art.14 lit.b) și c) din Legea nr.127/2019, care, deși, din punctul de vedere al calculului punctajului lunar, se află în aceeași situație ca cea a asiguraților vizați de prezenta propunere

legislativă, ar urma să le fie luat în considerare la calculul punctajului lunar doar 25% din câștigul salarial mediu brut lunar pe economie din perioadele respective.

7. Având în vedere cele expuse *supra*, propunerea legislativă nu poate fi promovată în forma prezentată.

8. În altă ordine de idei, apreciem că o măsură eficientă pentru stimularea creșterii natalității - astfel cum urmăresc inițiatorii, potrivit Expunerii de motive - ar fi majorarea cuantumului indemnizației pentru creșterea copilului.

Referitor la indemnizația pentru creșterea copilului, precizăm că la paragraful 18 din Decizia nr.400/2020, Curtea Constituțională, reiterând jurisprudența anterioară, a statuat că „aceasta este o prestație de asistență socială cu caracter universal, bazată pe principiul solidarității sociale, menită să asigure tuturor familiilor condiții egale de creștere a copiilor. Această prestație este, între altele, o expresie a statului social, respectiv a obligației statului de a interveni prin **măsuri adecvate pentru susținerea cetățenilor care, din motive obiective, se află în situații defavorabile**, de natură să afecteze dreptul acestora la un nivel de trai decent. De asemenea, acordarea indemnizației pentru creșterea copilului poate fi privită și ca o **măsură de protecție a copiilor**, așa cum dispune art.49 alin.(1) din Constituție”.

PREȘEDINTE

Florin IORDACHE



București
Nr.428/18.04.2022

Lege privind sistemul public de pensii

Prezenta lege intră în vigoare la data de 1 septembrie 2021, cu excepția: a) art. 86 alin. (2) lit. a), care intră în vigoare la data de 1 septembrie 2019; b) art. 86 alin. (2) lit. b), care intră în vigoare la data de 1 septembrie 2020; c) art. 139, art. 145, art. 148 alin. (2), art. 157 alin. (2) și (5) și art. 183 alin. (1), care intră în vigoare la 3 zile de la data publicării prezentei legi în Monitorul Oficial al României, Partea I.

- | | | | |
|---|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1 | promulgată prin D. nr. 560/2019 | M. Of. nr. 563/9 iul. 2019 | |
| | Decret pentru promulgarea Legii privind sistemul public de pensii | | |
| 2 | modificări prin O.U.G. nr. 1/2020 | M. Of. nr. 11/9 ian. 2020 | <i>modifică art. 19 alin. (1)</i> |
| | Ordonanță de urgență privind unele măsuri fiscal-bugetare și pentru modificarea și completarea unor acte normative | | |
| 3 | modificări prin O.U.G. nr. 135/2020 | M. Of. nr. 751/18 aug. 2020 | <i>modifică art. 86 alin. (2) lit. b)</i> |
| | Ordonanță de urgență cu privire la rectificarea bugetului de stat pe anul 2020, modificarea unor acte normative și stabilirea unor măsuri bugetare | | |
| 4 | modificări prin O.U.G. nr. 8/2021 | M. Of. nr. 168/18 feb. 2021 | <i>modifică art. 86 alin. (2) lit. c), art. 182 alin. (1) partea introductivă (referitor la intrarea în vigoare a legii la data de 1 septembrie 2023);
introduce lit. b_1) la art. 182 alin. (1) (referitor la intrarea în vigoare la data de 1 ianuarie 2022 a prevederilor art.86 alin, (2) lit, c)) ;
abrogă art. 86 alin. (3) - (8)</i> |
| | Ordonanță de urgență privind unele măsuri fiscal-bugetare, precum și pentru modificarea și completarea unor acte normative | | |
| 5 | modificări prin O.U.G. nr. 125/2021 | M. Of. nr. 1189/15 dec. 2021 | <i>modifică art. 86 alin. (2) lit. c) și art. 182 alin. (1) lit. b_1);
introduce lit. b_1) la art. 86 alin. (2) și lit. b_2) la art. 182 alin. (1)</i> |
| | Ordonanță de urgență pentru modificarea și completarea Legii nr. 127/2019 privind sistemul public de pensii, precum și pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 6/2009 privind instituirea pensiei sociale minime garantate | | |