

EXPUNERE DE MOTIVE

Propunere legislativă pentru alinierea la principiul contributivității a pensiilor de serviciu acordate anumitor categorii din sistemul public, precum și pentru modificarea unor acte normative

1. Descrierea situației actuale

Pe lângă sistemul de plată a pensiilor bazat de contributivitate, în România, anumite categorii de angajați în sistemul public beneficiază de pensia de serviciu (ceea ce în spațiul public cunoaștem drept "pensie specială" – este specială în sensul că este un beneficiu acordat odată cu îndeplinirea vârstei de pensionare, în plus față de pensia bazată pe contributivitate, calculată pe baza unei formule speciale). Modalitatea de calcul a pensiei de serviciu este diferită față de modalitatea de calcul a pensiei bazată pe contributivitate, ceea ce o face foarte atractivă pe cea dintâi. Astfel, dacă în cazul pensiei bazată pe contributivitate, la care are dreptul orice angajat/contributor la sistemul asigurărilor sociale, calculul pensiei se raportează la punctajul anual (istoricul de muncă realizat de persoana în cauză ca urmare a contribuțiilor efectuate) și la punctul de pensie, în cazul pensiei de serviciu, calculul pensiei reprezintă 80% din veniturile brute ale persoanei în cauză din ultima lună de activitate (membrii Corpului diplomatic) sau la media veniturilor din ultimele 12 luni (personalul aeronautic civil navigant, funcționarii publici parlamentari, auditorii publici externi de la Curtea de Conturi). Un mod de calcul distinct este în cazul aleșilor locali – unde vorbim despre o indemnizație care se calculează ca produs al numărului lunilor de mandat cu 0,40% din indemnizația brută lunară aflată în plată.

Așadar, pentru un pensionar având pensia bazată pe contributivitate, se ia în calcul toată perioada în care a lucrat (35, 25, 15), inclusiv cea de la începutul carierei când, de regulă, câștigul salarial era mai redus. În cazul beneficiarilor de pensie de serviciu, se ia în calcul ultimul an din activitate (cel cu veniturile salariale mai mari) sau chiar ultima lună de activitate. Pentru un pensionar obișnuit, nu se iau în considerare veniturile brute (toate

sporurile, toată perioada în care a lucrat în condiții speciale/deosebite), pentru beneficiarii pensiilor de serviciu se includ toate veniturile brute la calculul pensiei.

Se argumentează că acest tip de pensie se acordă, în general, pentru recunoașterea meritelor deosebite ale acestor categorii de angajați respectiv pentru a recompensa o serie de restricții/limitări pe care acești angajați le-ar avea în timpul activității. Din păcate, însă, sistemul acestor restricții a fost mult denaturat, ajungând să se producă abuzuri atât în ceea ce privește cuantumul pensiei de serviciu cât mai ales în ce privește categoriile de beneficiari ai acestei pensii de serviciu. Nu se ține evidența excepțiilor de la aceste restricții (de ex, un magistrat poate desfășura și activitatea de profesor) astfel încât, la pensie, persoana care a beneficiat de excepții, să nu mai beneficieze de pensia de serviciu. Plus că nu există criterii de performanță pentru a-i recompensa pe cei care într-adevăr merită. Oricine e "premiat" cu o pensie specială indiferent dacă a fost performant sau nu în activitate. Practic, pentru anumite categorii – precum funcționarii parlamentari – introducerea pensiei de serviciu a fost mai degrabă o circumstanță politică favorabilă decât o necesitate bazată pe argumente clare privind riscurile/restricțiile muncii pe care o prestează.

Mai mult, recunoașterea meritelor anumitor categorii de angajați/din anumite domenii trebuie să aibă în vedere remunerarea în timpul activității, nu la momentul pensionării. O remunerare corespunzătoare în timpul activității are implicații pozitive și asupra cuantumului pensiei. Prin urmare, o măsură pentru recompensarea anumitor categorii profesionale este majorarea remunerației, pe baza performanței, în perioada activității, nu la pensie.

Statul român nu și-a definit încă o viziune în legătură cu acele categorii din sistemul public care desfășoară o activitate critică și care merită recompensă respectiv acele domenii în care se menține un regim strict al incompatibilităților. Multe prevederi privind incompatibilitățile s-au relaxat în ultimii ani, apărând diverse breșe care permit unora să încaseze și alte venituri (profesori, cadre medicale, avocați, etc.). Creșterea fondurilor europene le permite să participe în proiecte remunerate suplimentar. Statul român trebuie

să definească aceste categorii înainte de acordarea oricăror premii în timpul activității (sporuri) sau după finalizarea acesteia (pensia specială) iar definirea trebuie să țină cont de întreg sistemul public și nu să creeze categorii speciale în funcție de lobby-ul asupra decidenților.

Pensiile de serviciu au fost introduse în România treptat, funcție de momentul politic oportun. Astfel:

- 1997 - a fost introdus prima dată conceptul de pensie de serviciu, pensie ce urma să se acorde magistraților – 80% din venitul net realizat, condiție vechime în magistratură – 25 ani. Motivul invocat atunci a fost recompensarea magistraților pentru carierele îndelungate din sistemul judiciar respectiv pentru restricțiile/incompatibilitățile pe care trebuie să le respecte.
- 2003 - au fost introduse pensiile de serviciu pentru membrii Corpului diplomatic și consular.
- 2004 - au fost introduse pensiile de serviciu pentru personalul auxiliar de specialitate al instanțelor judecătorești și al parchetelor.
- 2006 – pentru funcționarii parlamentari
- 2007 – pentru personalul aeronautic civil navigant profesionist din aviația civilă
- 2008 – pentru angajații de la Curtea de Conturi
- 2015 - pentru parlamentari
- 2019 - pentru primari, viceprimari, președinți și vicepreședinți de consilii județene (se va aplica de la 1 ianuarie 2024).

Tabelul de mai jos este relevant pentru a observa diferențele față de pensia bazată pe contributivitate (conform datelor disponibile pe site-ul CNPP, la nivelul lunii august 2022, <https://www.cnpp.ro/indicatori-statistici-pilon-i>).

Categorie	Pensia medie	Număr beneficiari
Pensionar obișnuit	1.734 lei	4.794.524
Magistrați	21.102 lei	4.763
Personal aeronautic civil	11.354 lei	1.390
Curtea de conturi	8.476 lei	564

Corp diplomatic și consular	5.792 lei	764
Personal auxiliar din parchete (grefieri, etc)	5.003 lei	1.669
Funcționari parlamentari	4.929 lei	729
SRI, SIE, STS, SPP ¹	5.064 lei	11.865
MAI ²	4.412 lei	80.177
Militari ³	3.708 lei	89.460

Prin comparație, în statele dezvoltate, introducerea pensiilor speciale a fost văzută ca o măsură de atragere a forței de muncă în sistemul public (SUA), mai ales, în anumite domenii considerate periculoase pentru sănătate sau în care se prestează o muncă grea (Franța). Nu sunt acordate însă aceluiași categorii profesionale și nu au aceeași formulă de calcul sau condiții de obținere.

De exemplu, în Bulgaria – spune un raport al Comisiei Europene⁴ – magistrații nu au pensii speciale, dar au profesorii și militarii. În Germania, au doar funcționarii publici, fermierii și minerii. În Olanda, au doar cei care fac munci fizice dure. În Suedia, nicio categorie profesională nu încasează pensii speciale.

Prin urmare, practicile europene sunt foarte diverse, deci și în România trebuie să definim ce urmărim astăzi prin aceste pensii speciale - să atragem oamenii în sistem? S-a făcut un studiu că acest nivel al pensiei îi atrage? S-a arătat care sunt prioritățile statului, în ce domenii ne așteptăm la un pericol de lipsă de personal?

Ce este, de fapt, pensia specială? Conform definiției Comisiei Europene⁵, vorbim despre pensie specială dacă sunt îndeplinite simultan 3 condiții:

¹ Conform <https://www.riseproject.ro/pensiile-speciale-paradisul-ridicat-din-bani-publici-si- aparat-printr-un-razboi-al-dezinformarii/>

² Conform <https://www.riseproject.ro/pensiile-speciale-paradisul-ridicat-din-bani-publici-si- aparat-printr-un-razboi-al-dezinformarii/>

³ Conform <https://www.riseproject.ro/pensiile-speciale-paradisul-ridicat-din-bani-publici-si- aparat-printr-un-razboi-al-dezinformarii/>

⁴ https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/economy-finance/dp125_en.pdf

⁵ https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/economy-finance/dp125_en.pdf

- a) este alocată în funcție de anumite domenii de muncă/ocupații sau de un statut special
- b) este finanțată din resurse publice (Pilonul I)
- c) este mai avantajoasă decât schema generală de pensionare.

Avantajele în raport cu schema generală de pensionare se pot referi la⁶:

1. stagiul de cotizare valorificat de o manieră mai favorabilă (stagiul de cotizare scurt)
2. cuantumul pensiei mai mare
3. mecanism de indexare mai favorabil
4. vârstă de pensionare mai redusă
5. finanțare mai mare de la stat
6. alte beneficii, precum acces gratuit la transport, excepții de la plata taxelor, asigurare de sănătate.

Într-un raport din aprilie 2020 realizat de experți ai Comisiei Europene⁷, se menționează faptul că dezbaterile la nivel european se fac asupra argumentelor privind justificarea menținerii pensiilor speciale. Acestea au fost introduse cu mult timp în urmă, atunci când condițiile de salarizare și de acces în sistemul public erau mult diferite (în prezent, în cele mai multe state UE câștigul salarial mediu brut plătit în sistemul public este mai mare decât cel din sectorul privat). Mai mult, progresul tehnologic a eliminat sau a ușurat semnificativ condițiile dificile de muncă. Concluzia experților Comisiei este că cele mai multe categorii de pensii speciale nu își mai găsesc justificarea. De aceea, cele mai multe state UE deja au eliminat schemele de pensii speciale, altele fac pași către eliminarea acestora concomitent punând la punct scheme de pensii private. Cele mai multe reforme în acest sens privesc sistemul public, nu domeniile de activitate unde se prestează muncă în condiții dintre cele mai dificile.

⁶ https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/economy-finance/dp125_en.pdf

⁷ https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/economy-finance/dp125_en.pdf

Tendința la nivelul Uniunii Europene este asigurarea unor salarii/venituri pe măsura muncii depuse, care să permită aderarea la fonduri de pensii private/pensii ocupaționale și astfel persoana să dețină un venit decent la vârsta pensionării.

Potrivit art. 16 din Constituția României, „*cetățenii sunt egali în fața legii și a autorităților publice, fără privilegii și fără discriminări*”. Or, aceste pensii de serviciu instituite de-a lungul timpului în cazul anumitor categorii profesionale este percepută în societate, din prisma dezbaterilor publice din ultimii ani de zile, drept un beneficiu primit fără o justificare obiectivă de către persoane care nu se mai află în serviciul public, cu atât mai mult cu cât sunt susținute financiar de la bugetul de stat – din taxele/impozitele plătite de populație. Acest lucru reprezintă pentru o majoritate covârșitoare din societate un privilegiu în favoarea beneficiarilor pensiei de serviciu și o discriminare față de toți ceilalți cetățeni. O altă discrepanță este dată de existența pensiei de serviciu numai în cazul unor categorii de angajați din sistemul public. În sistemul privat, oricât de greu s-ar munci, în domenii de activitate unde chiar s-ar impune (minerit, activitatea nucleară, etc.) nu există pensie de serviciu.

Acordarea unei pensii de serviciu, în plus față de pensia primită pe bază de contributivitate este o decizie politică/de oportunitate care se poate întrerupe după aceeași procedură prin care a fost instituită întrucât reprezintă un beneficiu separat de pensia contributivă, cele două neavând același regim juridic. Este o decizie de politică națională stabilirea categoriilor de angajați care primesc un statut special în sistemul de public din România dar această decizie trebuie să fie una transparentă, argumentată și corectă față de întreg sistemul public.

Până nu reformezi administrația publică, inclusiv sau în primul rând, prin stabilirea și aplicarea unor indicatori de performanță este injust față de unele categorii din sistemul public ca statul să acorde beneficii doar altora dintre acestea.

2. Schimbări preconizate

Curtea Constituțională a statuat în Decizia nr. 873/2010 că: "pe timp de criză, atunci când vrea să reechilibreze și să reformeze sistemul de pensii, Parlamentul poate să elimine pensiile speciale".

Ca atare, aflându-ne într-un moment-cheie pentru evoluția economică a țării noastre, propunem recalcularea pensiilor de serviciu instituite pentru următoarele categorii profesionale din sistemul public, astfel încât să fie considerate pensii în accepțiunea legii nr. 263/2020 privind sistemul unitar de pensii publice:

- Funcționari parlamentari și personal asimilat acestora
- Membrii Corpului diplomatic și consular
- Personalul aeronautic civil navigant profesionist din aviația civilă
- Personalul auxiliar de specialitate al instanțelor judecătorești și al parchetelor de pe lângă acestea și personalul asimilat acestuia
- Auditori publici externi și personalul asimilat din cadrul Curții de conturi

și abrogarea prevederii din Codul Administrativ privind acordarea unei indemnizații pentru aleși locali, la momentul pensionării.

Acest mecanism nu este unul nou, fiind aplicat și în 2010 prin legea nr. 119/2010. Legea a fost aplicată până în anul 2015, când, la presiunea unor grupuri de interese, au fost reintroduse, treptat, pensiile de serviciu.

În 2010, CCR a statuat (Decizia nr. 873/2010) că: "În principiu, pensia de serviciu a unei categorii profesionale, reglementată printr-o lege specială, are două componente, și anume pensia contributivă și un supliment din partea statului. Partea contributivă a pensiei de serviciu se suportă din bugetul asigurărilor sociale de stat, pe când partea care depășește acest quantum se suportă din bugetul de stat. **Acordarea acestui supliment ține de**

politica statului în domeniul asigurărilor sociale și nu se subsumează dreptului constituțional la pensie, astfel cum este reglementat în art. 47 alin. (2) din Constituție.

Pensiile speciale, nefiind un privilegiu, ci fiind instituite de către legiuitor în considerarea unui anumit statut special al categoriei profesionale respective, pot fi eliminate doar dacă există o rațiune suficient de puternică spre a duce în final la diminuarea prestațiilor sociale ale statului sub forma pensiei. Or, în cazul de față, o atare rațiune este, așa cum rezultă din expunerea de motive a legii criticate, atât grava situație de criză economică și financiară cu care se confruntă statul (bugetul de stat și cel al asigurărilor sociale de stat), cât și necesitatea reformării sistemului de pensii, prin eliminarea inechităților din acest sistem.“

De asemenea, în cauza *Frimu contra României* (unde câteva grefiere/personal auxiliar al parchetelor și tribunalelor reclamau eliminarea pensiei de serviciu în 2010), hotărârea CCR din 2012 a precizat că: "23. În ceea ce privește partea suplimentară asigurată de bugetul statului, Curtea Constituțională a considerat că aceasta nu constituia un drept dobândit, ci că depindea de **existența resurselor financiare și de alegerile economice și sociale ale statului în perioada de criză economică**".

Ori, în prezent, ne aflăm într-o situație la fel, dacă nu, mult mai gravă în ce privește starea economico-financiară a țării și inechitățile majore care s-au adunat în sistemul de pensii.

Astfel, în august 2022 comparativ cu luna august 2021, rata anuală a inflației a ajuns la 15,3%, potrivit datelor publicate de Institutul Național de Statistică. Conform *Raportului asupra inflației*, elaborat de BNR și lansat în august 2022, "avansul a fost determinat în mare măsură de caracterul relativ mai restrictiv al noii scheme de sprijin pentru plata facturilor la utilități adresate clienților casnici, precum și de menținerea și chiar accentuarea tensiunilor pe piețele materiilor prime, marcate de prelungirea războiului ruso-ucrainean. Costurile unitare cu forța de muncă pe total economie (măsură ajustată pentru ruptura structurală din 2021) au cunoscut o accelerare a dinamicii anuale până la 5,3 la sută în trimestrul I 2022 (față de 3,9 la sută în trimestrul IV 2021, însă sub valorile înregistrate

înainte de pandemie), avansul productivității (circa 5 la sută) reușind să acopere doar parțial creșterea remunerării salariaților (10,5 la sută). Persistă multiple surse de incertitudini, probabilitatea de materializare a fiecărei categorii din setul de riscuri identificate fiind dificil de estimat la acest moment și, cu atât mai puțin, rezultanta netă a acestora, ce pare mai degrabă să facă parte din categoria evenimentelor extreme de tip „incertitudine radicală.”

Cele mai mari scumpiri ale prețurilor față de august 2021 s-au înregistrat la gaze (70,64%), energie electrică (36,33%), combustibili (31,48%). Analizii în domeniul economic prognozează că urmează o perioadă de stagflație în România – economia va stagna iar prețurile vor continua să crească. Alături de creșterile la prețurile de referință la gaze și energie din Europa (prețul de referință al energiei electrice în Europa a depășit pentru prima dată 500 de euro pentru un Megawatt-oră, conform Bloomberg), acest val de inflație creează mari probleme economice conducând, în anul 2023, la o posibilă recesiune. Analizii previzionează repetarea crizei economice din 2009. Mediul de afaceri resimte deja această criză, restrângându-și bugetele pentru investiții.

În ce privește deficitul bugetar, Consiliul fiscal apreciază că acesta va urca până la 6,6% - 6,9% la nivelul întregului an. ”Este nevoie de măsuri ferme de consolidare fiscal/bugetară în perioada care vine, care să permită României menținerea accesului la finanțare (internă și externă) la costuri care să nu copleșească bugetul public. Aceste măsuri pot fi aplicate prin prisma unei corecții macroeconomice graduale, care să aibă în vedere contextul internațional foarte complicat, întărirea politicilor monetare în lume, implicații nefaste ale războiului din Ucraina”, avertizau specialiștii Consiliului Fiscal în raportul anual 2021.

Nu în cele din urmă, la nivelul anului 2022 s-a estimat un deficit la bugetul de asigurări sociale în valoare de 12 miliarde de lei, iar în 2021 un deficit de 16 miliarde de lei. Suma este una majoră, punând în pericol sustenabilitatea sistemului de pensii.

Prevederile prezentei legi se vor aplica începând cu anul 2024 așa încât se respectă principiile menționate de către Curtea Constituțională în Deciziile 26/2012 și 56/2014: "impunerea de reguli și obligații noi fără reglementarea unui termen adecvat care să permită subiectului de drept să răspundă noilor cerințe legislative reprezintă o încălcare a exigențelor constituționale sub aspectul principiului securității juridice și a principiului încrederii legitime care impune limitarea posibilităților de modificare a normelor juridice și stabilitatea regulilor instituite prin acestea".

Totodată, în susținerea modificărilor propuse este și Decizia CCR nr. 900/2020 unde se precizează că: "legiuitorul are libertatea să stabilească drepturile de asigurări sociale cuvenite, condițiile și criteriile de acordare a acestora, modul de calcul și quantumul lor valoric, în raport cu posibilitățile create prin resursele financiare disponibile, și să le modifice în concordanță cu schimbările ce se produc în resursele economico-financiare ale statului. **Astfel, este la aprecierea legiuitorului reglementarea condițiilor și a criteriilor necesar a fi îndeplinite pentru a beneficia de o categorie de pensie sau alta, cu condiția de a nu încălca exigențele constituționale și de a respecta o condiție de rezonabilitate în stabilirea condițiilor de pensionare**".

3. Impactul socio-economic/legislativ al modificărilor

Impactul socio-economic este unul pozitiv în ce privește respectarea principiului contributivității care stă la baza stabilirii pensiilor populației, asigurând totodată și degrevarea bugetului de stat precum și eliminarea unui sprijin care nu se justifică din punct de vedere al egalității față de ceilalți cetățeni. Categoriile de angajați pentru care este propusă eliminarea pensiei de serviciu nu rămân fără niciun tip de pensie, ci o vor încasa pe cea bazată pe contributivitate. Având salarii decente în domeniile lor de activitate, cel mai probabil că și pensia pe contributivitate va fi una pe măsură. Cu referire la drepturile persoanelor care încasează în prezent pensie de serviciu, proiectul prevede recalcularea pensiei exclusiv pe baza principiului contributivității. Recalcularea se va face în cazul tuturor

categoriilor menționate astfel încât să se respecte dreptul fundamental la egalitate de tratament (principiul nediscriminării).

Totodată, în scopul sprijinirii la vârsta pensionării, pe parcursul activității sunt disponibile schemele de pensii ocupaționale sau schemele de pensii facultative (legea nr. 1/2020 și legea nr. 204/2006). De aceea, am subliniat și în Codul Muncii posibilitatea de negocia, în contractul individual sau colectiv de muncă, cu privire la aderarea la schemele de pensii facultative/ocupaționale.

4. Impactul financiar asupra bugetului general consolidat

În prezent, plata pensiilor de serviciu ale categoriilor menționate în prezentul proiect (cu excepția indemnizației aleșilor locali) ajunge la aprox. 500 milioane lei (aprox. 5000 beneficiari, conform datelor disponibile în statistica CNPP, la nivelul lunii decembrie 2022⁸). Odată cu adoptarea proiectului propus, se va înregistra o economie de 250 milioane lei la bugetul de stat, reprezentând partea necontributivă plătită în prezent acestor categorii.

În plus, în viitor, conform datelor CNPP⁹ la nivelul lunii decembrie 2022 (luând în considerare pensia medie suportată din bugetul de stat), economia la bugetul de stat pentru un viitor pensionar beneficiar de pensie de serviciu va fi:

- Aprox. 33.000 lei/viitor pensionar/an din categoria personalului diplomatic și consular
- Aprox. 30.000 lei/viitor pensionar/an din categoria funcționarilor publici parlamentari

⁸ https://www.cnpp.ro/indicatori-statistici-pilon-i?p_p_id=101_INSTANCE_svWpDmJy1qVq&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-1&p_p_col_count=2&p_r_p_564233524_tag=2022

⁹ https://www.cnpp.ro/indicatori-statistici-pilon-i?p_p_id=101_INSTANCE_svWpDmJy1qVq&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-1&p_p_col_count=2&p_r_p_564233524_tag=2022

- Aprox. 90.000 lei/viitor pensionar/an din categoria personalului aeronautic civil Navigant profesionist
- Aprox. 31.000 lei/viitor pensionar/an din categoria personalului auxiliar de specialitate al instanțelor judecătorești și al parchetelor
- Aprox. 40.000 lei/viitor pensionar/an din categoria personalului Curții de Conturi.

Totodat, s-ar economisi de la bugetul de stat aproximativ 150 de milioane de lei - suma estimată aferentă indemnizației pentru limită de vârstă a aleșilor locali.

5. Consultări efectuate în vederea elaborării prezentului act normativ

Tema pensiilor speciale (pensii de serviciu) este intens dezbătută la nivelul opiniei publice din România în ultimii ani de zile, reflectând o preocupare deosebită cu privire la justificarea acestora și la inechitățile pe care le creează în rândul pensionarilor din România.

Având în vedere argumentele prezentate, supunem Parlamentului României spre dezbateră și adoptare prezenta propunere legislativă.

Inițiatori:

Ludovic Orban

Violeta Alexandru



LEGE

privind ALINIAREA LA PRINCIPUL CONTRIBUINITĂȚII A PENSILOR
DE SERVICIU TEORASETE ANUMITOR CATEGORII AIN SISTEMUL PUBLIC, PRECUM ȘI
PENTRU MODIFICAREA UNOR ACTE NORMATIVE.

Tabel susținători

Nr. Crt.	Nume/Prenume	Grup parlamentar	Semnătura
1	WADVIC OREBAN	GDID	
2	Violeta Alexandru	Meafund	
3	Kocsis ALEXANDRU	RNID	
4	DANCA IONEL	Meafund	
5	Stefan Ion	GDID	
6	Rusu Daniel	GFB	
7	CHIRA CLAUDIU	GDID	
8	MITESCU ADRIAN	GDID.	
9	Antonel Ionescu	GDID	
10	Rusu Daniel	GDID	
11	BOLA BOGDAN	GDID	
12	SOVAIALA CTRIA	G.D.I.D	
13	ARMAN OROS	Meafund Senator	