



Nr. 9108/2024

Către: SECRETARUL GENERAL AL CAMEREI DEPUTAȚILOR

Ref. la: punctele de vedere ale Guvernului aprobate în ședința Guvernului din data de 23 octombrie 2024

Vă transmitem, alăturat, în original, **punctele de vedere ale Guvernului** referitoare la:

1. *Proiectul de Lege pentru completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 195/2002 privind circulația pe drumurile publice (Bp. 285/2024, Plx. 525/2024)*
2. *Proiectul de Lege privind instituirea săptămânii 15-21 mai ca „Săptămâna națională a siguranței rutiere” (Bp. 396/2024, L. 482/2024).*
3. *Propunerea legislativă pentru modificarea art. 21 din Ordonanța Guvernului nr. 27 din 28 august 2014 privind finanțarea instituțiilor de învățământ superior militar, de informații, de ordine publică și de securitate națională (Bp. 311/2024, Plx. 471/2024).*
4. *Propunerea legislativă pentru completarea Legii nr. 223/2015 privind pensiile militare de stat (Plx. 540/2024)*

Cu deosebită considerație,


NINI SĂPĂNĂRĂ

SECRETAR DE STAT



PRIM MINISTRU

Domnule președinte,

În conformitate cu prevederile art. 111 alin. (1) din Constituție și în temeiul art. 25 lit. (b) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2019 privind Codul Administrativ, Guvernul României formulează următorul:

PUNCT DE VEDERE

referitor la *propunerea legislativă pentru completarea Legii nr. 223/2015 privind pensiile militare de stat*, inițiată de domnul senator PNL Cătălin Daniel-Fenechiu și un grup de parlamentari PNL (**Plx.540/2024**).

I. Principalele reglementări

Inițiativa legislativă are ca obiect de reglementare completarea *Legii nr. 223/2015 privind pensiile militare de stat, cu modificările și completările ulterioare*, cu trei noi articole, art. 59¹-59³, propunându-se actualizarea pensiilor militare de stat ori de câte ori se majorează solda de grad/salariul gradului profesional și/sau solda de funcție ale militarilor, polițiștilor și funcțiilor publice cu statut special, în procentajele stabilite la art. 29, 30 și 108 din lege și în funcție de vechimea valorificată prin ultima decizie de pensie.

Potrivit inițiativei legislative, de la recalcularea menționată sunt exceptați pensionarii militari care exercită funcția de membru al Guvernului, secretar de stat, subsecretar de stat sau funcții asimilate acestora și cei care au calitatea de parlamentar, pe perioada exercitării acestor funcții.

II. Observații și propuneri

1. În ceea ce privește impactul bugetar generat de aplicarea propunerii legislative, în lipsa unei metodologii menționate în cuprinsul acesteia, estimarea realizată se bazează pe o variantă proprie de calcul. Aceasta constă în determinarea diferenței dintre solda de grad majorată și solda de grad din ultima lună din baza de calcul de la recalcularea din 2016, indiferent de cuantumul aflat în plată. În cazul soldei de funcție, estimarea se face pe baza creșterii medii a soldei de funcție din perioada 2016-2024.

Astfel, impactul lunar generat de actualizarea soldei de grad este estimat la aproximativ 130 milioane lei, iar cel generat de actualizarea soldei de funcție la aproximativ 240 milioane lei, ceea ce duce la un impact bugetar lunar total de aproximativ 370 milioane lei.

De asemenea, având în vedere existența în plată a unor beneficiari cu situații juridice diferite, pentru care baza de calcul a pensiei aflate în plată este diferită (pensii stabilite în temeiul *Legii nr. 263/2010 privind sistemul public de pensii, abrogată în prezent*, care nu au evidențiate în cuantumul pensiei solda de funcție și solda de grad ca elemente distincte și nu se poate determina un cuantum al acestora, având în vedere că pensia s-a stabilit cu luarea în considerare a veniturilor din întreaga perioadă de activitate, pensii stabilite prin actualizarea veniturilor cu indicele prețurilor de consum lunar și care pot avea în baza de calcul luni în care au existat funcții diferite și grade diferite, pensii stabilite prin actualizarea soldelor brute din 6 luni de activitate), considerăm că era necesară introducerea în cuprinsul propunerii legislative a unui articol care să statueze adoptarea de norme metodologice pentru reglementarea fiecărei situații în parte, aprobate prin ordin comun al conducerii tuturor instituțiilor din sistemul național de apărare, ordine publică și siguranță națională.

În final, este important de subliniat că fără reglementarea clară a modului de calcul al diferențelor nu se poate face o estimare corectă a impactului bugetar.

Totodată, atragem atenția asupra faptului că există riscul deviației de la traiectoria de deficit bugetar care urmează a fi stabilită prin decizia Comisiei Europene cu implicații asupra măsurilor fiscale și a ajustării care poate să rezulte din măsuri de ajustare fiscală.

Sustenabilitatea finanțelor publice presupune ca, pe termen mediu și lung, Guvernul să aibă posibilitatea să gestioneze riscuri sau situații neprevăzute, fără a fi nevoit să opereze ajustări semnificative ale cheltuielilor, veniturilor sau deficitului bugetar cu efecte destabilizatoare din punct de vedere economic sau social.

2. În acord cu dispozițiile din *Legea nr.24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată, cu modificările și completările ulterioare*, apreciem că se impune definirea termenului de „*reactualizare*”, prevăzut în cuprinsul art. 59² din propunerea legislativă. Subliniem că, deși „*actualizarea*” se realizează din oficiu, în esență, aceasta este o „*recalculare*”, necesitând timp pentru modificarea/completarea aplicației informatice, precum și pentru emiterea, verificarea, certificarea, vizarea și aprobarea a peste 86.000 de decizii, un proces care nu poate fi complet automatizat. În opinia noastră, emiterea deciziilor nu poate fi evitată, deoarece modalitatea de calcul a pensiilor aflate în plată va fi diferită.

3. Corelativ observațiilor antereferate, arătăm că pot apărea dificultăți în aplicare și din cauza datei de referință la care se va face raportarea pentru calcularea diferenței. De exemplu, gradul de la data trecerii în rezervă nu este obligatoriu cel aferent soldei de grad din baza de calcul, în special pentru pensiile care au rămas în plată cu cuantumul mai favorabil, stabilit în temeiul *Legii nr. 263/2010*, precum și pentru pensiile stabilite după 01.01.2024, prin actualizarea soldelor lunare cu indicele prețurilor de consum lunar. O situație similară se aplică și pentru solda de funcție, unde în baza de calcul pot exista mai mulți coeficienți sau coeficienți diferiți pentru fracțiuni ale aceleiași luni.

4. Semnalăm faptul că termenul de 90 de zile stabilit pentru „*reactualizare*” nu este un termen rezonabil care să poată fi respectat și să conducă la atingerea rolului și scopului modificărilor/completărilor în discuție (ultima recalculare și actualizare a pensiilor militare, corespunzătoare datelor de 01.01.2016 și 30.06.2017, au durat, fiecare dintre acestea, aproximativ 2 ani, în condițiile în care exista baza de date cu elementele bazei de calcul și a fost suplimentat substanțial numărul de persoane dedicate acestei operațiuni).

5. Semnalăm și faptul că propunerea legislativă nu are în vedere modalitatea de stabilire a bazei de calcul a pensiei, în vigoare de la 01.01.2024, aprobată prin *Legea nr. 282/2023 pentru modificarea și completarea unor acte normative din domeniul pensiilor de serviciu și a Legii nr. 227/2015 privind Codul fiscal, cu modificările ulterioare*, care a modificat și completat *Legea nr. 223/2015 privind pensiile militare de stat, cu modificările și completările ulterioare*.

Prevederile actuale fac aproape imposibilă actualizarea soldei de funcție și soldei de grad, întrucât baza de calcul a pensiei este media soldelor lunare brute realizate la funcția de bază în ultimele luni consecutive de activitate, stabilite conform eşalonării prevăzute în anexa nr. 3 (de la 12 luni la 300 de luni), actualizate cu indicele prețurilor de consum lunar la data deschiderii drepturilor de pensie. În alte cuvinte, aplicarea dispozițiilor propunerii legislative în prezent ar duce la o dublă actualizare: una cu indicele prețurilor de consum lunar și una raportată la solda de funcție și solda de grad ale cadrelor militare în activitate. Astfel, nu este clar dacă și la aceasta s-ar mai face actualizarea inițială. Mai mult, având în vedere și indexarea, în lipsa unui text de lege care să prevadă aplicarea dispoziției celei mai favorabile, așa cum era stipulat în forma inițială a *Legii nr. 223/2015*, conform căreia indexarea și actualizarea nu se aplicau simultan, într-un an fiind aplicate doar dispozițiile cele mai favorabile, actualizarea devine chiar triplă.

6. În vederea asigurării clarității normei juridice și pentru a evita eventualele probleme de interpretare, semnalăm necesitatea modificării sintagmei „*la cererea persoanelor*”, de la art. 59¹ alin. (1) lit. a) cu sintagma „*pentru persoanele*”, forma primei sintagme inducând ideea că s-ar putea alege o altă perioadă care se ia în considerare la stabilirea bazei de calcul decât cea valorificată la momentul deschiderii dreptului la pensie.

7. Analizând conținutul propunerii legislative în ceea ce privește fondul reglementărilor preconizate, semnalăm că, în integralitatea sa, modalitatea de exprimare a intenției normative nu întrunește exigențele de calitate a legii impuse de art. 1 alin. (5) din *Constituția României, republicată*.

Precizăm că, pentru a asigura legislației interne o cât mai bună înțelegere și, implicit, o aplicare corectă, este esențial ca redactarea

acesteia să fie una de calitate. Referitor la acest aspect, menționăm că, potrivit art. 6 alin. (1) teza I din *Legea nr. 24/2000*, „*Proiectul de act normativ trebuie să instituie reguli necesare, suficiente și posibile care să conducă la o cât mai mare stabilitate și eficiență legislativă*”.

Cu privire la aceste aspecte, Curtea Constituțională s-a pronunțat în mai multe rânduri¹, statuând că „*una dintre cerințele principiului respectării legilor vizează calitatea actelor normative*” și că „*respectarea prevederilor Legii nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative se constituie într-un veritabil criteriu de constituționalitate prin prisma aplicării art. 1 alin. (5) din Constituție*”.

Totodată, menționăm că, astfel cum a fost dezvoltat în jurisprudența Curții Constituționale², Curtea a reținut că „*principiul legalității presupune existența unor norme de drept intern suficient de accesibile, precise și previzibile în aplicarea lor, conducând la caracterul de lex certa al normei. Legiuitorului îi revine obligația ca în actul de legiferare, indiferent de domeniul în care își exercită această competență constituțională, să dea dovadă de o atenție sporită în respectarea acestor cerințe, concretizate în claritatea, precizia și predictibilitatea legii*”³.

În acest sens, precizăm următoarele:

a. La articolul unic, referitor la textul propus pentru art. 59¹ alin.(1), semnalăm faptul că, potrivit prevederilor art. 24 alin. (1) din *Legea nr.24/2000*, „*Soluțiile legislative preconizate prin proiectul de act normativ trebuie să acopere întreaga problematică a relațiilor sociale ce reprezintă obiectul de reglementare pentru a se evita lacunele legislative*”.

Precizăm că, în actuala redactare, norma preconizată este incompletă și lipsită de claritate, având în vedere faptul că nu reglementează aspecte cu privire la emiterea unei proceduri, care să prevadă modalitatea de actualizare a pensiilor militare de stat, cine comunică la Casa de pensii sectorială competență data actualizării, procentajul de majorare a soldei de grad/salariului gradului profesional

¹ A se vedea paragraful 35 din Decizia Curții Constituționale nr. 22/2016 care trimite la Decizia nr. 1 din 10 79 ianuarie 2014, Decizia nr. 17 din 21 ianuarie 2015, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. din 30 ianuarie 2015, paragrafele 95 și 96.

² A se vedea, în acest sens, spre exemplu, Decizia nr. 193 din 6 aprilie 2022, paragraful 23, Decizia nr. 189 din 2 martie 2006, sau Decizia nr.26 din 18 ianuarie 2012.

³ A se vedea Decizia nr.845 din 18 noiembrie 2020, paragraful 92.

și/sau soldei de funcție/salariului de funcție al militarilor, polițiștilor și funcționarilor publici cu statut special.

Totodată, semnalăm caracterul discriminatoriu al dispoziției de actualizare a pensiei de serviciu, având în vedere faptul că aceasta nu se va aplica tuturor categoriile de beneficiari de pensii atât din sistemul public, cât și de serviciu, aceștia obținând, în fiecare an, din oficiu, o actualizare a pensiilor exclusiv cu rata medie anuală a inflației, soluția legislativă fiind astfel susceptibilă a încălca prevederile art. 16 alin. (1) din *Constituție*.

În conformitate cu art. 60 din *Legea nr. 223/2015*:

„(1) La stabilirea pensiei militare de stat, pensia netă nu poate fi mai mare decât media soldelor/salariilor lunare nete corespunzătoare soldelor/salariilor lunare brute cuprinse în baza de calcul al pensiei.

(2) Dacă în urma indexării pensiei militare de stat stabilite potrivit alin. (1) rezultă un quantum al pensiei nete mai mare decât media soldelor/salariilor lunare nete corespunzătoare soldelor/salariilor lunare brute cuprinse în baza de calcul al pensiei, se acordă acest quantum rezultat, fără a depăși suma rezultată din aplicarea ratei medii anuale a inflației, în condițiile art. 59 alin. (1), asupra mediei soldelor/salariilor lunare nete în cauză.

(3) În cazul indexărilor succesive, quantumul acordat nu poate depăși suma rezultată din aplicarea ratei medii anuale a inflației, în condițiile art. 59 alin. (1), asupra mediei soldelor/salariilor lunare nete corespunzătoare soldelor/salariilor lunare brute cuprinse în baza de calcul al pensiei la care se adaugă suma reprezentând intervenția ratei medii anuale a inflației, în aceleași condiții, din operațiunile de indexare anterioare.

(4) Dispozițiile art. 59 alin. (2) se aplică în mod corespunzător”.

În acest context, menționăm că actualizarea pensiei militare de stat de la art. 59¹ din prezentul demers nu se corelează cu art. 60 din lege care limitează quantumul pensiei acordate în baza *Legii nr. 223/2015*.

De asemenea, semnalăm că, prin gradul mare de generalitate, sintagma „*conform legii*”, utilizată la lit. a) și b), este insuficient de clară, ceea ce afectează accesibilitatea și predictibilitatea normei.

Precizăm că, potrivit dispozițiilor art. 50 alin. (2) din *Legea nr.24/2000*, „*Dacă norma la care se face trimitere este cuprinsă în alt act normativ, este obligatorie indicarea titlului acestuia, a numărului și a celorlalte elemente de identificare*”.

b. La textul propus pentru art. art. 59², semnalăm faptul că, potrivit prevederilor art. 62 teza I din *Legea nr. 24/2000*, „*Dispozițiile de modificare și de completare se încorporează, de la data intrării lor în vigoare, în actul de bază, identificându-se cu acesta*”.

Pe cale de consecință, precizăm că, prin utilizarea sintagmei „*În termen de 90 de zile de la data intrării în vigoare a prezentei legi*”, soluția legislativă preconizată este imposibil de aplicat, având în vedere faptul că *Legea nr. 223/2015* a intrat în vigoare la data de 1 ianuarie 2016.

Pe de altă parte, norma este susceptibilă a încălca prevederile art.15 alin. (2) din *Constituție*, potrivit cărora legea dispune numai pentru viitor, cu excepția legii penale sau contravenționale mai favorabile.

c. La textul propus pentru art. 59³, semnalăm că soluția normativă este susceptibilă să aducă atingere *principiului egalității de tratament* consacrat de art. 16 alin. (1) din *Constituție*, potrivit căruia „*Cetățenii sunt egali în fața legii și a autorităților publice, fără privilegii și fără discriminări*”.

De asemenea, în actuala redactare, soluția legislativă preconizată este susceptibilă a afecta dreptul la pensie prevăzut de art. 47 alin. (2) din *Constituție*.

Precizăm că drepturile fundamentale nu pot fi restrânse decât în condițiile restrictive prevăzute la art. 53 din *Constituție*, condiții care nu sunt îndeplinite în cazul prezentei propuneri.

Mai mult decât atât, precizăm că, prin *Decizia nr. 1414/2009*, Curtea Constituțională a reținut că „*Se impune subliniat însă faptul că de esența legitimității constituționale a restrângerii exercițiului unui drept sau al unei libertăți este caracterul excepțional și temporar al acesteia. Într-o societate democratică, regula este cea a exercitării neîngrădite a drepturilor și libertăților fundamentale, restrângerea fiind prevăzută ca excepție, dacă nu există o altă soluție pentru a salvagarda valori ale statului care sunt puse în pericol*”.

8. Referitor la art. 59¹ din inițiativa legislativă, menționăm că în cuprinsul acestuia sunt reluate prevederile art. 60 alin. (1) din *Legea nr.223/2015*, din forma inițială a acestui act normativ, care stabilea, astfel:

„(1) *Cuquantumul pensiilor militare de stat se actualizează ori de câte ori se majorează solda de grad/salariul gradului profesional și/sau solda de funcție/salariul de funcție al militarilor, polițiștilor și*

funcționarilor publici cu statut special, în procentele stabilite la art. 29, 30 și 108 și în funcție de vechimea valorificată prin ultima decizie de pensie, astfel:

a) potrivit gradului militar/profesional avut la data trecerii în rezervă/încetării raporturilor de serviciu și a mediei soldelor de funcție/salariilor de funcție îndeplinite în 6 luni consecutive, din ultimii 5 ani de activitate, la cererea persoanelor ale căror drepturi de pensie au fost deschise înainte de intrarea în vigoare a prezentei legi;

b) în funcție de gradul militar/profesional deținut la data trecerii în rezervă/încetării raporturilor de serviciu și media soldelor de funcție/salariilor de funcție deținute în cele 6 luni alese conform prevederilor art. 28 pentru drepturile de pensie deschise în baza prezentei legi”.

Aceste prevederi au fost modificate prin art.VII pct. 3 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.59/2017 privind modificarea și completarea unor acte normative din domeniul pensiilor de serviciu.

9. Totodată, în cadrul Mecanismului de Redresare și Reziliență (MRR), România a elaborat și transmis Comisiei Europene (COM), Planul Național de Redresare și Reziliență (PNRR). Acesta a fost aprobat la data de 29 octombrie 2021 prin Decizia Consiliului UE și a intrat în vigoare la 3 noiembrie 2021.

Legea nr.223/2015 a fost modificată și completată prin art.XIV din Legea nr.282/2023 pentru completarea și modificarea unor acte normative din domeniul pensiilor de serviciu și a Legii nr.227/2015 privind Codul fiscal, cu modificările ulterioare.

Regulamentul (UE) 2021/241 al Parlamentului European și al Consiliului din 12 februarie 2021 de instituire a Mecanismului de redresare și reziliență reglementează, la art. 24 alin (3), principiul ireversibilității reformelor, după cum urmează:

„Comisia evaluează, cu titlu preliminar, fără întârzieri nejustificate, în termen de cel mult două luni de la primirea cererii, dacă au fost atinse în mod satisfăcător jaloanele și țintele relevante stabilite în decizia de punere în aplicare a Consiliului menționată la articolul 20 alineatul (1). Atingerea în mod satisfăcător a jaloanelor și a țintelor presupune că măsurile legate de jaloanele și țintele care anterior au fost atinse în mod satisfăcător nu au fost revocate de statul membru în cauză. În scopul evaluării, se iau în considerare și acordurile de tip operațional

menționate la articolul 20 alineatul (6). Comisia poate beneficia de asistență furnizată de experți”.

Principiul ireversibilității reformelor a fost, de asemenea, preluat la nivelul legislației naționale, prin art. 5 alin. (2) lit. b) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 124/2021 privind stabilirea cadrului instituțional și financiar pentru gestionarea fondurilor europene alocate României prin Mecanismul de redresare și reziliență, precum și pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.155/2020 privind unele măsuri pentru elaborarea Planului național de redresare și reziliență necesar României pentru accesarea de fonduri externe rambursabile și nerambursabile în cadrul Mecanismului de redresare și reziliență, cu modificările și completările ulterioare.

Astfel, orice modificare adusă actelor normative care au făcut obiectul unor jaloane din Planul Național de Redresare și Reziliență care au fost evaluate pozitiv de Comisia Europeană duce la încălcarea principiului ireversibilității reformelor, respectiv a art. 24 din Regulamentul (UE) 2021/241, precum și a prevederilor Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 124/2021, conform celor prezentate mai sus.

III. Punctul de vedere al Guvernului

Parlamentul va decide cu privire la oportunitatea adoptării acestei inițiative legislative.

Cu stimă,


Ion-Marcel CIOLACU


PRIM-MINISTRU

Domnului deputat Vasile-Daniel SUCIU

Președintele Camerei Deputaților