



GUVERNUL ROMÂNIEI
PRIMUL – MINISTRU

1294
24.08.2017

PARLAMENTUL ROMÂNIEI
344/05.09.2017

Domnule președinte,

În conformitate cu prevederile art. 111 alin. (1) din Constituție, Guvernul României formulează următorul

PUNCT DE VEDERE

referitor la *propunerea legislativă pentru modificarea și completarea Legii nr. 76/2002 privind sistemul asigurărilor pentru șomaj și stimularea ocupării forței de muncă*, inițiată de domnul deputat PMP Petru Movilă împreună cu un grup de parlamentari PMP(**Bp. 283/2017**).

I. Principalele reglementări

Potrivit *Expunerii de motive*, inițiativa legislativă are ca obiect de reglementare modificarea și completarea *Legii nr.76/2002 privind sistemul asigurărilor pentru șomaj și stimularea ocupării forței de muncă*, cu modificările și completările ulterioare, în sensul instituirii, începând cu 1 ianuarie 2018, a unei noi proceduri de acordare a indemnizației de șomaj, care să degreveze atât șomerii, cât și angajatorii de sarcina procurării și eliberării de documente, transferând rolul activ în acest domeniu autorităților și instituțiilor publice.

În motivarea soluțiilor legislative propuse, inițiatorii precizează că, în prezent, procedura de acordare a indemnizației de șomaj este încă birocratică. În acest sens, se arată, că pe de o parte, șomerii sunt obligați să contacteze diverși furnizori de acte doveditoare – foștii angajatori, structura teritorială a Agenției Naționale de Administrare Fiscală, furnizorii de servicii specializate pentru stimularea ocupării forței de muncă, iar, pe de altă parte, angajatorii, în baza *Codului fiscal*¹ și a *Codului muncii*², sunt obligați să depună declarațiile privind

¹ Legea nr. 227/2015 privind Codul fiscal, cu modificările și completările ulterioare.

² Legea nr. 53/2003 – Codul muncii, republicată, cu modificările și completările ulterioare.

obligațiile de plată a contribuțiilor sociale, a impozitului pe venit și evidența nominală a persoanelor asigurate și registrul general de evidență a salariaților la structurile teritoriale ale Agenției Naționale de Administrare Fiscală, respectiv Inspekția Muncii și să declare că datele sunt corecte și complete, sub sancțiunea legii penale aplicabile infracțiunii de fals în acte publice. Cu toate acestea, doar în baza *Normelor metodologice de aplicare a Legii nr. 76/2002*³ angajatorii sunt obligați să emită adeverințe pentru fiecare angajat care devine șomer și urmează să solicite indemnizația de șomaj. Se susține că datele din adeverințe le dublează pe cele din declarații și registru, fapt care dovedește că adeverințele sunt redundante, iar angajatorii ar trebui scutiți de o procedură cu caracter birocratic, de natură a-i împiedica să creeze locuri de muncă.

II. Observații

1. Cu privire la soluția legislativă preconizată la **pct. 1** din propunerea legislativă, referitor la art. 36 alin. (3) din lege menționăm că, potrivit textului actual din lege:

„(1) Vechimea în muncă recunoscută pentru stabilirea drepturilor de șomaj prevăzute de Legea nr. 1/1991 privind protecția socială a șomerilor și reintegrarea lor profesională, republicată, cu modificările ulterioare, până la data intrării în vigoare a prezentei legi se asimilează cu stagiul de cotizare.

(2) Dovada vechimii în muncă, prevăzută la alin. (1), se face cu carnetul de muncă sau cu alte acte prevăzute de lege.

(3) Certificarea stagiului de cotizare realizat anterior intrării în vigoare a prezentei legi se face de către agențiile pentru ocuparea forței de muncă”.

Propunerea de modificare a art. 36 alin. (3) se completează cu mențiunea că certificarea stagiului de cotizare realizat până la data de 1 martie 2002 se realizează tot pe baza carnetului de muncă. În acest sens, precizăm că, potrivit dispozițiilor art. 34 alin. (1) lit. a) din *Legea nr. 76/2002*:

„(1) Șomerii prevăzuți la art. 17 alin. (1) beneficiază de indemnizație de șomaj dacă îndeplinesc cumulativ următoarele condiții:

a) au un stagiul de cotizare de minimum 12 luni în ultimele 24 de luni premergătoare datei înregistrării cererii;”.

Totodată, în conformitate cu prevederile art. 39 din aceeași lege, indemnizația de șomaj se acordă șomerilor prevăzuți la art. 17 alin. (1) pe perioade stabilite diferențiat de 6, 9 sau 12 luni, în funcție de stagiul de cotizare, cuantumul acesteia fiind o sumă acordată lunar și în mod diferențiat, în funcție de stagiul de cotizare, după cum urmează:

³ Aprobate prin Hotărârea Guvernului nr. 174/2002 pentru aprobarea Normelor metodologice de aplicare a Legii nr. 76/2002 privind sistemul asigurărilor pentru șomaj și stimularea ocupării forței de muncă, cu modificările și completările ulterioare

„a) 75% din valoarea indicatorului social de referință în vigoare la data stabilirii acestuia, pentru persoanele cu un stagiul de cotizare de cel puțin un an;

b) suma prevăzută la lit. a) la care se adaugă o sumă calculată prin aplicarea asupra mediei salariului de bază lunar brut pe ultimele 12 luni de stagiul de cotizare, a unei cote procentuale diferențiate în funcție de stagiul de cotizare”.

Astfel, pentru stabilirea indemnizației de șomaj, este necesară identificarea și certificarea stagiului minim de cotizare în vederea acordării acestui drept, precum și stabilirea și certificarea stagiilor de cotizare în funcție de care se determină cuantumul indemnizației și perioada de acordare.

2. În aplicarea prevederilor art. 108 din *Constituția României, republicată*, potrivit căreia „Hotărârile se emit pentru organizarea executării legilor”, Guvernul a adoptat *Hotărârea Guvernului nr. 174/2002* care reglementează punerea în aplicare a dispozițiilor *Legii nr. 76/2002*. În acest act normativ sunt detaliate modalitățile de identificare, stabilire și certificare a stagiilor de cotizare în sistemul asigurărilor pentru șomaj, aceste aspecte fiind caracteristice normelor de aplicare și nu se regăsesc explicitate la nivel de lege.

Astfel, potrivit prevederilor art. 18 alin. (1) din normele metodologice menționate, în vederea certificării stagiului minim de cotizare prevăzut la art. 34 alin. (1) lit. a) din lege și a stabilirii dreptului la indemnizație de șomaj, angajatorii au obligația de a elibera persoanelor cărora le încetează raporturile de muncă sau de serviciu o adeverință din care să rezulte baza lunară de calcul a contribuției individuale la bugetul asigurărilor pentru șomaj, pentru fiecare lună din ultimele 12 luni, înainte de data încetării raporturilor de muncă sau de serviciu, pentru care s-au datorat conform prevederilor legale, la bugetul asigurărilor pentru șomaj, contribuțiile prevăzute de lege, potrivit modelului prevăzut în anexa nr. 26 la norme.

Conform alin. (3) și (4) ale aceluiași articol, adeverința invocată conține și date cu privire la perioadele în care s-a prestat activitatea, perioadele în care raporturile de muncă sau de serviciu au fost suspendate, precum și data și motivul încetării acestora. Datele privind raporturile de muncă sau de serviciu se verifică și se certifică de agențiile pentru ocuparea forței de muncă pe baza înscrisurilor efectuate în carnetul de muncă, pentru perioadele de până la data de 31 decembrie 2010, și în situația raporturilor de muncă pe baza informațiilor care se pun la dispoziția agențiilor pentru ocuparea forței de muncă prin sistemul informatic al Agenției Naționale pentru Ocuparea Forței de Muncă de către Inspekția Muncii, pentru perioade ulterioare datei de 31 decembrie 2010. Adeverința respectivă se verifică și se certifică în ceea ce privește datele referitoare la baza de calcul al contribuției individuale la bugetul asigurărilor pentru șomaj de agențiile pentru ocuparea forței de muncă, pe baza informațiilor cuprinse în declarațiile lunare privind obligațiile de plată a contribuțiilor sociale, impozitului pe venit și evidența nominală a persoanelor

asigurate, prevăzute în legislația specifică, depuse de angajator sau plătitorul de venit, care se pun la dispoziția agențiilor pentru ocuparea forței de muncă în format electronic, din sistemul informatic al Ministerului Finanțelor Publice.

De asemenea, la art. 19 din *Normele metodologice de aplicare a Legii nr. 76/2002* sunt precizate modalitățile de certificare a stagiilor de cotizare, în acord cu prevederile *Legii nr. 227/2015 privind Codul fiscal, cu modificările și completările ulterioare*, potrivit căruia:

„(1) Certificarea stagiilor de cotizare realizate anterior datei de 1 martie 2002 se face de către agențiile pentru ocuparea forței de muncă, potrivit art. 36 din lege, în baza certificatului întocmit conform modelului prevăzut în Anexa nr. 5.

(2) Certificarea stagiilor de cotizare realizate ulterior datei de 1 martie 2002 se face, după caz, pe baza:

a) informațiilor cuprinse în declarațiile lunare privind evidența nominală a asiguraților și a obligațiilor de plată la bugetul asigurărilor pentru șomaj și în declarațiile privind asigurarea în sistemul asigurărilor pentru șomaj, depuse de angajator sau plătitorul de venit ori, după caz, persoanele care aveau obligația depunerii declarației, conform prevederilor legale, pentru perioade anterioare lunii ianuarie 2011;

b) informațiilor cuprinse în declarațiile lunare privind obligațiile de plată a contribuțiilor sociale, impozitului pe venit și evidența nominală a persoanelor asigurate, prevăzute în *Legea nr. 571/2003⁴*, cu modificările și completările ulterioare, depuse de angajator sau plătitorul de venit, care se pun la dispoziția agențiilor pentru ocuparea forței de muncă electronic, din sistemul informatic al Ministerului Finanțelor Publice, pentru perioade începând cu luna ianuarie 2011;

c) contractului de asigurare pentru șomaj, prin însumarea perioadelor pentru care s-a achitat contribuția la bugetul asigurărilor pentru șomaj, pentru persoanele care au fost asigurate în baza unui contract de asigurare pentru șomaj.”.

Prin urmare, *Normele metodologice de aplicare a Legii nr. 76/2002* conțin prevederi referitoare la utilizarea de către Agenția Națională pentru Ocuparea Forței de Muncă a informațiilor deținute de Inspekția Muncii și Ministerul Finanțelor Publice, informații puse la dispoziție prin sistemul informatic.

3. **Pct. 3** din propunerea legislativă, referitor la art. 39 alin. (2) lit. b) din lege, propune reformularea metodei de calcul a indemnizației de șomaj ca fiind „suma prevăzută la lit. a) la care se adaugă o sumă calculată prin aplicarea asupra mediei bazei lunare de calcul al contribuției individuale la bugetul asigurărilor pentru șomaj pe ultimele 12 luni în care s-a realizat stagiul de cotizare, a unei cote procentuale diferențiate în funcție de stagiul de cotizare”.

⁴ *Legea nr. 571/2003* a fost abrogată, a se vedea *Legea nr. 227/2015*

În acest context, precizăm că, potrivit art. 19¹ alin. (1) din normele metodologice, „prin salariu de bază lunar brut pe ultimele 12 luni de stagiul de cotizare, prevăzut la art. 39 alin. (2) lit. b) din lege, se înțelege baza lunară de calcul al contribuției individuale la bugetul asigurărilor pentru șomaj prevăzută la titlul IX² ”Contribuții sociale obligatorii” din Legea nr. 571/2003⁵, cu modificările și completările ulterioare, pe ultimele 12 luni în care s-a realizat stagiul de cotizare”.

Așadar, întrucât sensul expresiei „salariu de bază lunar brut pe ultimele 12 luni de stagiul de cotizare” este explicat în Normele metodologice de aplicare a Legii nr. 76/2002, nu considerăm necesară modificarea legii.

4. Apreciem că, prin referirea la datele de 01.03.2002, 31.12.2010, 01.01.2011, textul propunerii legislative pune în discuție neconstituționalitatea în raport cu prevederile art. 15 alin. (2) din *Constituția României*, potrivit căroră „Legea dispune numi pentru viitor, cu excepția leii penale sau contravenționale mai favorabile”.

În acest sens, precizăm că, în considerentele *Deciziei Curții Constituționale nr. 437/2013*⁶, s-a reținut că „(...) orice prevedere nouă poate fi aplicată numai de la data intrării sale în vigoare, pentru a respecta principiul neretroactivității legii, consacrat de art. 15 alin. (2) din Constituție”. De asemenea, Curtea a statuat că „(...) chiar și în ipoteza în care legiuitorul ar dori în mod justificat să înlăture sau să atenueze unele situații nedrepte, nu poate realiza acest lucru prin intermediul unei legi care să aibă caracter retroactiv, ci trebuie să caute mijloacele adecvate care să nu vină în contradicție cu acest principiu constituțional”.

5. Semnalăm că nu este clară intenția de reglementare, care ridică la nivel de lege procedura de acordare a indemnizației de șomaj reglementată prin normele metodologice anterior menționate (art. 18 și urm. din *Hotărârea Guvernului nr. 174/2002*), astfel încât orice modificare ulterioară a acestei proceduri va trebui să se efectueze doar prin act de nivelul legii.

În plus, sub aspectul prevederilor *Legii nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată, cu modificările și completările ulterioare*, soluțiile propuse sunt de natură să creeze insecuritate, incoerență și instabilitate legislativă. Astfel, pe lângă faptul că, pentru stabilitate legislativă este suficientă aplicarea prevederilor legale în materie, soluțiile normative pe care inițiativa legislativă le prevede nici nu sunt „temeinic fundamentate” și sunt în contradicție cu „cerințele corelării cu ansamblul reglementărilor interne și ale armonizării legislației naționale (...)”.

⁵ Legea nr. 571/2003 a fost abrogată, a se vedea Legea nr. 227/2015

⁶ referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. III alin. (2) și (3) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 1/2013 pentru modificarea și completarea Legii nr. 263/2010 privind sistemul unitar de pensii publice, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 685 din 7 noiembrie 2013.

Din acest punct de vedere, precizăm că în jurisprudența Curții Constituționale⁷ s-a statuat că, deși normele de tehnică legislativă nu au valoare constituțională, respectarea lor concură la asigurarea unei legislații care respectă *principiul securității juridice*.

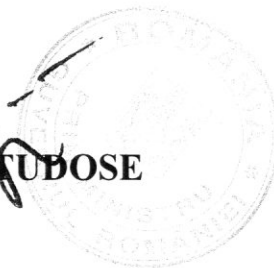
6. Totodată, mai semnalăm că o propunere legislativă cu obiect de reglementare identic (Bp. 148/2016, Plx. 443/2016) s-a aflat în dezbatere parlamentară, aceasta fiind respinsă atât de către Senat, în calitate de primă Cameră sesizată, cât și de Camera Deputaților, în calitate de Cameră decizională. Menționăm că și pentru această inițiativă legislativă Guvernul a formulat un punct de vedere negativ.

III. Punctul de vedere al Guvernului

Având în vedere considerentele menționate la pct. II, **Guvernul nu susține adoptarea acestei inițiative legislative.**

Cu stimă,

Mihai TUDOSE



Domnului senator Călin-Constantin-Anton POPESCU-TĂRICEANU
Președintele Senatului

⁷ Decizia Curții Constituționale nr. 1/2014, Decizia Curții Constituționale nr. 681/2012