



PRIM MINISTRU

Biroul permanent al Senatului

L. 231 / 23.5.2023

Doamnă vicepreședinte,

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 privind restituirea contribuțiilor de asigurări sociale în cazul nevalorificării plății acestora datorită neîndeplinirii vocației la plata pensiei*, inițiată de doamna deputat PSD GrațIELA-Leocadia Gavrilescu împreună cu un grup de parlamentari PSD (Bp.143/2023).

I. Principalele reglementări

Prin inițiativa legislativă se propune restituirea contribuțiilor de asigurări sociale în cazul în care asiguratul care solicită acordarea pensiei pentru limită de vârstă nu îndeplinește condiția privind stagiul minim de cotizare, precum și restituirea sumelor solicitate de urmașii legali în cazul în care nu solicită pensie de urmaș, în următoarele situații:

- la îndeplinirea vârstei standard de pensionare, asiguratul care solicită înscrierea pentru acordarea pensiei pentru limită de vârstă nu îndeplinește condiția privind stagiul minim de cotizare prevăzut de *Legea nr.263/2010 privind sistemul public de pensii, cu modificările și completările ulterioare*¹;

- decesul asiguratului intervine înainte de îndeplinirea vârstei standard de pensionare conform aceluiași act normativ.

¹ - va fi abrogat de art.177 din LEGE 127/2019 la data de 1 ianuarie 2024

De asemenea, calcularea valorii nominale a contribuțiilor individuale de asigurări sociale datorate/plătite, care ar urma să facă obiectul restituirii, se propune să se facă de către Casa Națională de Pensii Publice, prin casele teritoriale de pensii, pe baza datelor gestionate în baza de date privind evidența asiguraților sistemului public de pensii.

II. Observații

1. Precizăm că obligația generală de a contribui prin impozite și taxe la cheltuielile publice este stabilită în sarcina cetățenilor prin dispozițiile art. 56 din *Constituția României*.

De asemenea, obligativitatea plății contribuțiilor de asigurări sociale este reglementată de *Legea nr. 227/2015 privind Codul Fiscal, cu modificările și completările ulterioare*, în cuprinsul art. 136-139.

Sistemul public de pensii din România se organizează și funcționează având ca principiu de bază *principiul contributivității*, conform căruia fondurile de asigurări sociale se constituie pe baza contribuțiilor datorate de persoanele fizice și juridice participante la sistemul public de pensii, drepturile de asigurări sociale cuvenindu-se în temeiul contribuțiilor de asigurări sociale plătite.

Sistemul național de pensii din România este construit pe patru piloni:

- ✓ Pilon I - sistemul public de pensii (*Legea nr. 263/2010 privind sistemul unitar de pensii publice, cu modificările și completările ulterioare*);
- ✓ Pilon II - pensiile administrate privat (*Legea nr. 411/2004 privind fondurile de pensii administrate privat, republicată cu modificările și completările ulterioare*);
- ✓ Pilon III pensiile facultative (*Legea nr. 204/2006 privind pensiile facultative, cu modificările și completările ulterioare*);
- ✓ Pilon IV - pensiile ocupaționale (*Legea nr. 1/2020 privind pensiile ocupaționale*).

Sistemul public de pensii din România (pilon I) bazat pe *principiile contributivității*, egalității de tratament și solidarității intergeneraționale, este un sistem de tip redistributiv de tip PAYG (*pay as you go*) în care pensionarii sunt plătiți din contribuțiile salariaților adulți, asigurați ai sistemului public de pensii în prezent.

Aceste principii sunt esențiale pentru buna funcționare și organizare a unui sistem public de pensii eficient și echitabil față de beneficiarii săi.

Potrivit dispozițiilor legale în vigoare, contribuțiile de asigurări sociale plătite nu se restituie, acestea fiind utilizate pentru plata asiguraților sistemului public de pensii în prezent, conform sistemului de solidaritate intergenerațională de tip PAYG menționat anterior.

Pentru pensiile administrate privat, potrivit dispozițiilor *Legii nr. 411/2004 privind fondurile de pensii administrate privat, cu modificările și completările ulterioare*, fiecare participant are un cont individual și este proprietarul activului personal din contul său.

Introducerea unor prevederi derogatorii de la cadrul legal general prin care s-ar acorda un drept mai avantajos în favoarea anumitor categorii profesionale ar încălca *principiul egalității de tratament* statuat prin lege, prin care se asigură tuturor participanților la sistemul public de pensii, contribuabili și beneficiari, un tratament nediscriminatoriu, între persoane aflate în aceeași situație juridică, în ceea ce privește drepturile și obligațiile ce decurg din aceste calități.

Referitor la legislația aplicabilă în domeniul contribuțiilor de asigurări sociale în perioada anterioară datei de 1 aprilie 2001, aceasta era reprezentată de *Decretul nr. 389/1972 cu privire la contribuția pentru asigurările sociale de stat, cu modificările și completările ulterioare*².

Acest act normativ stipula că plata contribuțiilor la bugetul asigurărilor sociale de stat se suportă integral de către întreprinderi, fără nicio reținere din veniturile obținute de salariații întreprinderii. În acea perioadă, existând doar contribuția datorată de angajator, plata contribuției de asigurări sociale nu era defalcată pe fiecare salariat în parte. De asemenea, salariații nu erau declarați nominal, cu veniturile realizate, la care s-ar fi datorat contribuția de asigurări sociale.

Începând cu data de 1 ianuarie 2004, potrivit art. 27 alin. (1) din *Ordonanța Guvernului nr. 86/2003 privind unele reglementări în domeniul financiar, cu modificările și completările ulterioare*, activitatea privind declararea, constatarea, controlul, colectarea și soluționarea contestațiilor pentru contribuția de asigurări sociale, contribuția de asigurări pentru șomaj, contribuția pentru asigurări sociale de sănătate și contribuția de asigurare pentru accidente de muncă și boli profesionale, precum și alte contribuții datorate de persoanele juridice și persoanele fizice care au calitatea de angajator sau entitățile asimilate angajatorului, se realizează de

² - abrogat de art.198 din LEGE 19/2000 la data de 1 aprilie 2001

către Ministerul Finanțelor și unitățile sale subordonate, care au și calitatea de creditor bugetar.

În consecință, începând cu data menționată anterior, Casa Națională de Pensii și Alte Drepturi de Asigurări Sociale (actuala Casă Națională de Pensii Publice, instituție publică aflată sub autoritatea Ministerului Muncii și Solidarității Sociale), prin casele teritoriale de pensii, nu a mai avut competență de colectare și control a contribuțiilor de asigurări sociale datorate de persoanele juridice și persoanele fizice care au calitatea de angajator sau entitățile asimilate angajatorului.

De la data de 1 ianuarie 2008, plata obligațiilor fiscale datorate bugetelor asigurărilor sociale și fondurilor speciale se face de către contribuabil (angajator sau entitate asimilată angajatorului) într-un cont unic, deschis pe codul de identificare al acestuia, la unitatea Trezoreriei Statului din cadrul organului fiscal la care acesta este înregistrat ca plătitor de impozite și taxe.

Sumele reprezentând obligații fiscale datorate bugetelor asigurărilor sociale și fondurilor speciale, achitate de contribuabil (angajator sau entitate asimilată angajatorului) în contul unic, se distribuie de către organul fiscal competent mai întâi pe bugete, proporțional cu sumele datorate fiecărui buget, și apoi pe tipuri de obligații fiscale.

Contribuțiile individuale de asigurări sociale și cele datorate de angajator (în cazul acestora, datorate doar până la 31 decembrie 2017), după ce sunt distribuite de organul fiscal competent, se evidențiază în conturi corespunzătoare de venituri bugetare, codificate cu codul de identificare fiscală al contribuabililor, în speță al angajatorilor sau entităților asimilate angajatorului.

Contribuțiile individuale de asigurări sociale virate nu sunt evidențiate nici de organul fiscal și nici de MMSS pe CNP-ul persoanelor care au realizat venituri din salarii și asimilate salariilor.

În ceea ce privește restituirea contribuțiilor de asigurări sociale, aceasta este stipulată deja în *Legea nr. 207/2015 privind Codul de procedură fiscală, cu modificările și completările ulterioare*.

Astfel, potrivit art. 168 alin. (1) din *Codul de procedură fiscală*, se restituie, la cerere, contribuabilului/plătitorului orice sumă plătită sau încasată fără a fi datorată.

În plus, conform art. 219 alin. (1) din același act normativ, dreptul contribuabilului/plătitorului de a cere restituirea creanțelor fiscale se prescrie în termen de 5 ani de la data de 1 ianuarie a anului următor celui în care a luat naștere dreptul la restituire.

În consecință, contribuțiile de asigurări sociale se restituie doar dacă nu au fost datorate, cu respectarea termenului de prescripție prevăzut de *Codul de procedură fiscală*.

Acestea nu se pot restitui dacă, urmare totalizării perioadelor pentru care s-au datorat, asigurații sistemului public de pensii nu au îndeplinit condiția privind stagiul minim de cotizare în vederea înscrierii la pensia pentru limită de vârstă sau dacă au decedat anterior împlinirii vârstei standard de pensionare și nu a fost solicitată pensia de urmaș.

Reglementarea privind restituirea contribuțiilor de asigurări sociale nu se poate regăsi decât într-un singur act normativ primar, neputând face obiectul unui act normativ subsecvent.

Guvernul și-a asumat, prin Planul Național de Redresare și Reziliență (PNRR), o amplă revizuire a sistemului public de pensii.

Astfel, potrivit celor asumate prin acest document strategic național, sistemul de pensii va fi reformat, refăcut și pus pe baze solide, prin intermediul unui cadru legislativ care să corecteze inechitățile din sistemul de pensii, care să asigure sustenabilitatea și predictibilitatea sistemului și care să respecte *principiul contributivității* în raport cu beneficiarii drepturilor de pensie.

Conform PNRR, reforma sistemului de pensii se bazează pe o viziune pe termen scurt, mediu și lung, cu scopul de a stabili un echilibru între vulnerabilitatea pensionarilor în raport cu alte categorii sociale, modalitatea de stabilire a pensiilor acordate acestora și necesitatea sustenabilității financiare a sistemului de pensii publice.

În baza obiectivelor și măsurilor stabilite prin strategie, cadrul legislativ urmează să corecteze inechitățile existente, dar și menținerea stabilă a cheltuielilor publice brute totale cu pensiile.

2. Semnalăm faptul că în *Expunerea de motive* nu se precizează care este impactul bugetar determinat de măsurile propuse prin inițiativa legislativă.

Menționăm că restituirea contribuției de asigurări sociale de către persoanele prevăzute la art.1 din inițiativa legislativă generează influențe asupra bugetului de asigurări sociale de stat.

Astfel, apreciem că era necesar să se prevadă și mijloacele financiare pentru acoperirea creșterii cheltuielilor bugetare conform art. 138 alin. (5) din *Constituția României, republicată*.

De asemenea, considerăm că aplicarea prevederilor propuse generează efecte negative asupra veniturilor bugetare.

În acest context, menționăm că Guvernul are obligația de a conduce politica fiscal-bugetară în mod prudent pentru a gestiona resursele, obligațiile bugetare și riscurile fiscale, iar adoptarea inițiativei legislative ar influența negativ ținta de deficit bugetar, stabilitatea macroeconomică și ratingul de țară în relația cu organismele financiare internaționale.

În plus față de aspectele menționate, tot la art. 1 din inițiativa legislativă, menționăm că nu este clar care sunt cazurile când se restituie asiguraților sistemului public de pensii sumele care sunt datorate de aceștia și nu au fost plătite.

Totodată, la art. 1 alin. (1) trimiterea doar la anexa nr. 5 la *Legea nr. 263/2010* ar fi trebuit revizuită, având în vedere că tabelele din anexa nr. 5 se aplică doar pentru stagiul minim de cotizare pentru femei până în ianuarie 2030.

În acest context, precizăm că art. 53 alin. (2) din *Legea nr. 263/2010* reglementează stagiul minim de cotizare de 15 ani, atât pentru femei, cât și pentru bărbați, eșalonarea din Anexa nr. 5 nemaifiind aplicabilă pentru bărbați.

Mai mult, enumerările prevăzute la alin. (1) și (2) ale art. 1 din prezentul demers legislativ ar fi trebuit formulate ca litere ale alfabetului românesc, în conformitate cu art. 49 din *Legea nr. 24/2000*.

Reiterăm această observație și pentru art. 3 din inițiativa legislativă.

3. Considerăm necesară eliminarea de la art.2 alin.(2) din propunerea legislativă, a trimiterii la prevederile *Codului fiscal* și la cele ale *Codului de procedură fiscală*, întrucât actele normative indicate nu constituie cadrul legal în baza căruia sumele propuse a se restitui se pot actualiza cu „rata de inflație”.

De asemenea, precizăm că la calculul impozitului pe venit datorat de persoanele fizice care realizează venituri din salarii și asimilate salariilor și din activități independente, potrivit prevederilor *Codului fiscal*, la determinarea venitului impozabil, respectiv venitul net anual impozabil, se deduce contribuția de asigurări sociale.

În consecință, subliniem că pentru aceste sume, persoanele fizice nu au datorat impozit pe venit.

Menționăm că în cazul veniturilor realizate din drepturi de proprietate intelectuală, pentru sumele reprezentând contribuții de asigurări sociale, se datorează impozit pe venit.

În ceea ce privește art. 2 alin. (2)-(4) și art. 5 din inițiativa legislativă arătăm că era necesară formularea normelor propuse în sensul utilizării

timpului prezent, forma afirmativă, pentru a se accentua caracterul imperativ al dispoziției propuse, în acord cu art. 38 din *Legea nr. 24/2000*.

4. Cu privire la art. 3 alin. (2) din inițiativa legislativă, învederăm că era necesară înlocuirea sintagmei „urmași legali” cu noțiunea de „moștenitori legali” astfel cum este consacrată de prevederile de la art. 963 și urm. din *Codul civil*.

5. Precizăm că în conformitate cu art. 139 alin. (3) din *Constituția României*, „*sumele reprezentând contribuțiile la constituirea unor fonduri se folosesc, în condițiile legii, numai potrivit destinației acestora*”.

Cu privire la contribuția la sistemul asigurărilor sociale de sănătate, Curtea Constituțională³ a arătat că „*obligativitatea asigurării și a contribuției la sistemul asigurărilor sociale de sănătate trebuie analizată în legătură cu un alt principiu ce stă la baza acestui sistem, anume cel al solidarității. Astfel, datorită solidarității celor care contribuie, acest sistem își poate realiza obiectivul principal, respectiv cel de a asigura un minimum de asistență medicală pentru populație, inclusiv pentru acele categorii de persoane care se află în imposibilitatea de a contribui la constituirea fondurilor de asigurări de sănătate. Astfel, dispozițiile art. 208 alin. (1), alin. (3) lit. e) și alin. (6) din Legea nr. 95/2006 reprezintă, de fapt, o expresie a prevederilor constituționale care reglementează ocrotirea sănătății și a celor care consacră obligația statului de a asigura protecția socială a cetățenilor*”.

Astfel, acest principiu al solidarității cetățenilor este consacrat și de către art. 4 alin. (1) din *Legea fundamentală* care stabilește că „*statul are ca fundament unitatea poporului român și solidaritatea cetățenilor săi*”.

În acest context, precizăm că soluția legiuitorului prevăzută de *Legea nr. 263/2010* vizează, pe de o parte, asigurarea unui echilibru între resursele financiare existente și cheltuielile ocazionate de plata pensiilor, în condițiile unui deficit al bugetului asigurărilor sociale în creștere, iar, pe de altă parte, respectarea *principiului solidarității sociale* conform căruia participanții la sistemul public de pensii își asumă reciproc obligații și beneficiază de drepturi pentru prevenirea, limitarea sau înlăturarea riscurilor asigurate prevăzute de lege.

Mai mult, Curtea Constituțională a reținut că „*sumele plătite cu titlu*

³ Prin DCC nr. 934/2006 referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 208 alin. (1), alin. (3) lit. e) și alin. (6) și ale art. 257 alin. (2) lit. b) din *Legea nr. 95/2006* privind reforma în domeniul sănătății și DCCnr. 705/2007

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 însă 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 urmare, considerăm că prevederile propuse prin prezenta propunere legislativă pot aduce atingere art. 4 alin. (1) și 139 alin. (3) din Constituția României.

De asemenea, considerăm că în acord cu art.1 alin.(5) din Constituția României și prin raportare la prevederile art. 14 din *Legea nr.24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată, cu modificările și completările ulterioare*, dispozițiile propuse prin prezentul demers legislativ ar fi trebui formulate ca norme distincte în conținutul *Legii nr. 263/2010* care are ca obiect de reglementare organizarea și funcționarea sistemul public de pensii și a altor drepturi de asigurări sociale.

III. Punctul de vedere al Guvernului

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

Cu stimă,

~~Nicolae Ionel~~ **CIUCĂ**

~~PRIM-MINISTRU~~
PRIM-MINISTRU
TRU
NIEI *

Doamnei senator Alina-Ștefania GORGHIU
Vicepreședintele Senatului