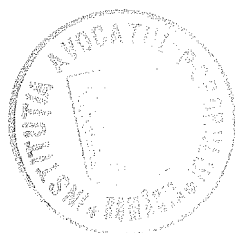


361/2002 4/2.11.4

ROMÂNIA

AVOCATUL POPORULUI

RAPORT SPECIAL
privind sistemul public de pensii



București, 9 mai 2002



ROMÂNIA
Avocatul Poporului



B-dul Iancu de Hunedoara, nr. 3-5, Sector 1, cod 71.204, București

Telefon 231.50.01 Fax: 231.50.00 Internet: <http://www.avp.ro> E-mail: avp@avp.ro

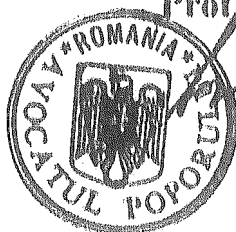
AVOCATUL POPORULUI
REGISTRATURĂ GENERALĂ
IEȘIRE Nr. 4898 / 13.05.02

Stimate domnule Președinte,

Avocatul Poporului, în îndeplinirea atribuțiilor constituționale și ale dispozițiilor art. 25 alin.(2) din Legea nr. 35/1997 privind organizarea și funcționarea instituției Avocatul Poporului, vă supune atenției "Raportul special privind sistemul public de pensii", urmând ca dumneavoastră să decideți.

Folosesc acest prilej pentru a vă asigura, stimate domnule Președinte, de înalta mea considerație.

Avocatul Poporului,
Prof.univ.dr. Ioan MURARU



București, 13 mai 2002

Domnului Valer DORNEANU
Președintele Camerei Deputaților
Parlamentul României



ROMÂNIA
Avocatul Poporului



B-dul Iancu de Hunedoara, nr. 3-5, Sector 1, cod 71.204, București

Telefon 231.50.01 Fax: 231.50.00 Internet: <http://www.avp.ro> E-mail: avp@avp.ro

AVOCATUL POPORULUI
REGISTRATURĂ GENERALĂ
IEȘIRE Nr. 4899 / 13 05-02

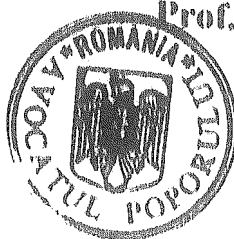
Stimate domnule Președinte,

Avocatul Poporului, în îndeplinirea atribuțiilor constituționale și ale dispozițiilor art. 25 alin.(2) din Legea nr. 35/1997 privind organizarea și funcționarea instituției Avocatul Poporului, vă supune atenției "Raportul special privind sistemul public de pensii", urmând ca dumneavoastră să decideți.

Folosesc acest prilej pentru a vă asigura, stimate domnule Președinte, de înalta mea considerație.

Avocatul Poporului,
[Signature]

Prof.univ.dr. Ioan MURARU



București, 13 mai 2002

Domnului Nicolae VĂCĂROIU
Președintele Senatului
Parlamentul României



ROMÂNIA
Avocatul Poporului



B-dul Iancu de Hunedoara, nr. 3-5, Sector 1, cod 71.204, București

Telefon 231.50.01 Fax: 231.50.00 Internet: <http://www.avp.ro> E-mail: avp@avp.ro

AVOCATUL POPORULUI
REGISTRATURĂ GENERALĂ
IEȘIRE Nr. 4900 / 13.05.02

Domnule prim-ministru,

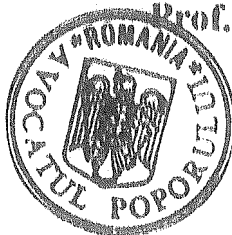
Avocatul Poporului, în îndeplinirea atribuțiilor constituționale și ale dispozițiilor art. 25 alin.(2) din Legea nr. 35/1997 privind organizarea și funcționarea instituției Avocatul Poporului, a întocmit un "Raportul special privind sistemul public de pensii", pe care l-a prezentat președinților celor două Camere ale Parlamentului.

Supunem atenției dumneavoastră acest raport față de care urmează să decideți.

Folosesc acest prilej pentru a vă asigura, domnule prim-ministru, de înalta mea considerație.

Avocatul Poporului,

Prof. univ. dr. Ioan MURARU



București, 13 mai 2002

Domnului Adrian NĂSTASE
Prim-ministru al Guvernului României

AVOCATUL POPORULUI

Raport special privind sistemul public de pensii

În cursul anului 2001, mai mulți petiționari s-au adresat Avocatului Poporului cu solicitarea ca, în limitele competențelor conferite de Legea nr. 35/1997 privind organizarea și funcționarea instituției Avocatul Poporului, să se implice în soluționarea inechităților apărute în domeniul măsurilor de protecție socială a pensionarilor și în modificarea prevederilor Legii nr. 19/2000 privind sistemul public de pensii și alte drepturi de asigurări sociale, prin care s-a stabilit un nou sistem de pensii.

Adoptarea acestui nou sistem de pensii a urmărit stabilirea echitabilă a pensiei, prin alinierea legislației în domeniu la cea europeană și prin schimbarea principiilor ce stăteau la baza calculării pensiei. Introducerea, prin Legea nr. 19/2000 a principiului contributivității, a permis reducerea efectelor inflației asupra sumelor care formează baza de calcul a pensiei și calcularea pensiei în funcție de veniturile realizate de asigurat în întreaga perioadă de cotizare. Cu toate acestea, discrepanțele existente între pensiile aflate în plată nu au fost eliminate.

După intrarea în vigoare a Legii nr. 19/2000, nemulțumirile petiționarilor au fost amplificate de frecvența mult prea crescută a modificărilor intervenite pe marginea textului inițial al legii și de inechitățile noului sistem de calcul al pensiilor.

I. Principalele probleme cu care a fost sesizat Avocatul Poporului privind sistemul de pensii.

1. Inechități în stabilirea dreptului la pensie, care au avut drept cauză modificarea semnificativă a bazei de calcul în raport cu data înscrierii la pensie a asiguratului, fără schimbarea condițiilor legale de stabilire a acestui drept.

Din examinarea petițiilor au rezultat mai multe inechități, prezentate mai jos.

- a) La data de 1 ianuarie 1991, s-a operat trecerea de la salarii nete la salarii brute, mai mari cu 20% (care reprezintă impozitul pe salariu) decât cele nete, în temeiul Hotărârii Guvernului nr. 1/1991 privind salariile tarifare și indemnizațiile de conducere brute corespunzătoare nivelului net al acestora existent până la data intrării în vigoare a Hotărârii Guvernului nr. 52/1991 privind impozitul pe salarii. Prin această dispoziție legală a crescut cuantumul pensiei pentru asigurații care au ales ca bază de calcul perioada ulterioară datei de 1 ianuarie 1991, adică salariul brut, iar condițiile de pensionare au rămas aceleași. Inechitatea constă în faptul că, înainte de data de 1 ianuarie 1991 era o bază de calcul (salariul net), iar după această dată o alta (salariul brut).
- b) Până la data de 1 aprilie 1992, data intrării în vigoare a Legii nr. 49/1992 pentru modificarea și completarea unor reglementări din legislația de asigurări sociale, în baza de calcul a pensiei a fost luat în considerare sporul pentru vechime în muncă și sporul de vechime în învățământ. După data de 1 aprilie 1992, pe lângă cele două sporuri, au căpătat caracter permanent și au fost incluse, în puterea aceleiași legi, în baza de calcul a pensiei și sporul pentru lucrul în subteran, precum și sporul pentru

lucrul pe platformele marine de foraj și extracție, sporul pentru condiții grele de muncă, sporul pentru lucrul sistematic peste programul normal, sporul pentru exercitarea unei funcții suplimentare, indemnizația de zbor, precum și alte sporuri cu caracter permanent prevăzute în contractele individuale de muncă. Inechitatea rezultată constă în aceea că, deși au desfășurat activitate în aceleași condiții de muncă, persoanele înscrise la pensie după data de 1 aprilie 1992 au beneficiat, pe lângă sporul de vechime în muncă și sporul de vechime în învățământ, de includerea în baza de calcul a pensiei a tuturor sporurilor cu caracter permanent, majorând astfel baza de calcul a pensiei.

- c) Hotărârea Guvernului nr. 565/1996 privind aplicarea măsurilor de protecție socială a pensiilor de asigurări sociale de stat și militare, stabilite și recalulate după data de 1 august 1996, a prevăzut că, din veniturile salariale lunare (salariu brut plus sporurile legale), cuprinse în baza de calcul a pensiei (pentru lunile următoare datei de 1 august 1991), se deduc sumele reprezentând indexările și compensările efectiv acordate, în limita procentelor aplicate prin hotărâri de guvern. În practică, salariul rămas, după deducere, a fost cel în plată la data de 1 aprilie 1991, deoarece, alături de indexările și compensările acordate până la 1 august 1996, au fost scăzute și *alte creșteri salariale* (salariile stabilite prin negociere ori prin majorări legale, în perioada 1 august 1991 – 1 august 1996). Excluderea “ *altor creșteri salariale* ” este nelegală pentru că nu este prevăzută de nici o normă juridică.

2. Inechități generate de aplicarea măsurilor de protecție socială.

În perioada 1990 – 1998, măsurile de protecție socială (majorări, indexări, corectări, compensări ale pensiilor) au fost acordate de Guvern tuturor categoriilor de pensionari, indiferent de nivelul pensiei ori anul înscrierii la pensie, printr-un număr de peste 36 hotărâri de guvern.

Din anul 1998, indexările și recorelările pensiilor în plată au fost restricționate în funcție de anul înscrierii la pensie și de nivelul pensiilor în plată, la data hotărârii de guvern de indexare sau recorelare, potrivit următoarelor acte normative: Hotărârea Guvernului nr. 44/2000 privind unele măsuri de protecție socială referitoare la pensiile de asigurări sociale de stat, militare, ale agricultorilor și alte venituri ale populației în luna ianuarie 2000, Hotărârea Guvernului nr. 332/2000 privind recorelarea pensiilor de asigurări sociale de stat, Hotărârea Guvernului nr. 845/ 2000 privind unele măsuri de protecție socială referitoare la pensiile de asigurări sociale de stat, în lunile septembrie-decembrie 2000, Hotărârea Guvernului nr. 1159/2000 privind unele măsuri de protecție socială referitoare la pensiile militare de stat în luna decembrie 2000, Hotărârea Guvernului nr. 294/2001 privind indexarea pensiilor de asigurări sociale de stat, militare, ale agricultorilor și a altor venituri ale populației pentru trimestrul I al anului 2001.

Inechitatea creată prin actele normative menționate constă în faptul că aceste măsuri ar fi condus la egalizarea pensiilor, în condițiile în care acestea trebuia să fie diferențiate, întrucât se calculau pe baza unor salarii diferite, care au reflectat munca depusă.

3. Inechități generate de inadvertențe legislative.

- a) Potrivit prevederilor art. 20 lit. a) din Legea nr. 19/2000, beneficiază de condiții speciale de muncă doar personalul unităților miniere care își desfășoară activitatea în subteran cel puțin 50 % din durata normală a zilei de muncă. Prin lege, este exclus personalul care își desfășoară activitatea în același condiții speciale de muncă dar au raporturi juridice cu alți agenți economici, care au în obiectul de activitate și lucrări ce se desfășoară în subteran, ca de exemplu: tuneluri de aducțiune a apei în baraje și centrale, tuneluri rutiere, feroviare și de metrou, tuneluri pentru canale de colectare, tuneluri pentru alimentări cu apă, caverne și

puțuri etc. Inechitatea constă în faptul că, numai angajații din unitățile miniere care desfășoară activitate în subteran beneficiază de condiții speciale de muncă, în timp ce angajații altor agenți economici care lucrează în subteran, nu au acest drept.

b) Conform art. 20 lit. d) din Legea nr. 19/2000, coroborat cu pct. 9 din anexa nr. 2 din același act normativ, beneficiază de condiții speciale de muncă artiștii instrumentiști care utilizează instrumente de suflat. Aceste condiții speciale de muncă constituie criterii pentru stabilirea vârstei de pensionare. Deși își desfășoară activitatea la temperaturi foarte ridicate, în condiții de radiații optice, noxe și cu un ritm accelerat de lucru, angajații din industria de sticlărie, geamuri și ceramică fină, care execută operațiuni de modelare a materialelor prin suflare, nu beneficiază de aceste condiții speciale de muncă. Inechitatea constă în faptul că beneficiază de condiții speciale de muncă doar artiștii instrumentiști care utilizează instrumente de suflat, iar persoanelor care execută operațiuni de modelare a materialelor prin suflare, nu li se recunoaște beneficiul condițiilor speciale de muncă. Dacă în situația persoanelor care execută operațiuni de modelare a materialelor prin suflare se mai găsesc și alte persoane, care își desfășoară munca în condiții speciale, este necesară modificarea art. 20 din Legea nr. 19/2000.

c) Datorită succesiunii actelor normative, ce reglementează înscrierea la pensie a persoanelor handicapate, acestei categorii de beneficiari de asigurări sociale i-a fost restrâns, nejustificat, dreptul la pensie acordat prin legislația ce le asigură protecția specială. Astfel, prin Ordonanța de Urgență a Guvernului nr. 102/1999 privind protecția specială și încadrarea în muncă a persoanelor cu handicap, modificată și completată prin Ordonanța de Urgență a Guvernului nr. 40/2000 și Ordonanța de Urgență a Guvernului nr. 49/2001, persoanele handicapate sunt protejate prin

înscrierea la pensia pentru munca depusă, cu reducerea vechimii în muncă, indiferent de vârstă ori data ivirii handicapului.

Articolul 47 din Legea nr. 19/2000, care constituie legea cadru în domeniul pensiilor, prevede o altă condiție cu privire la data apariției handicapului, față de aceea din Ordonanța de Urgență a Guvernului nr. 102/1999. Conform Legii nr. 19/2000, pentru înscrierea la pensie, handicapul trebuie să fie preexistent dobândirii calității de asigurat. Inechitatea rezultă din interpretarea greșită a raportului dintre o lege generală și o lege specială, în sensul că se aplică prevederile Legii nr. 19/2000, care constituie cadrul legal general în domeniul pensiilor și nu cele ale Ordonanței de Urgență a Guvernului nr. 102/1999, care constituie reglementarea specială privind pensionarea persoanelor cu handicap.

În consecință, considerăm că se impune menținerea drepturilor câștigate de persoanele handicapate prin legea specială, respectiv, Ordonanța de Urgență a Guvernului nr. 102/1999 și înscrierea la pensie a acestor persoane, indiferent de data apariției handicapului.

- d) Modificarea art. 81 din Legea nr. 19/2000 a generat aplicarea unui tratament juridic diferit între pensionarii aflați în plată și persoanele înscrise la pensie în cursul aceluiași an. În forma inițială, adoptată de Parlament, art. 81 din Legea nr. 19/2000, prevedea că “pensiile în plată se reactualizează în funcție de valoarea punctului de pensie stabilit de CNPAS”. Potrivit acestei forme inițiale a legii, valoarea punctului de pensie stabilit anual de CNPAS reprezintă elementul de referință folosit la reactualizarea anuală a pensiilor în plată și se utilizează la stabilirea cuantumului pensiei, pentru persoanele nou înscrise la pensie în cursul aceluiași an, după data de 1 aprilie 2001. În acest fel, inechitățile generate de modificările

successive ale bazei de calcul a pensiei și de aplicarea nelegală a măsurilor de protecție socială, erau eliminate.

Ordonanța de Urgență a Guvernului nr. 49/2001, pentru modificarea și completarea Legii nr. 19/2000, a modificat art. 81 din Legea pensiilor, în sensul că pensiile în plată doar se indexează, în funcție de rata inflației, prin hotărâre de Guvern, în timp ce pensiile noi se stabilesc în raport cu valoarea punctului de pensie, stabilit de CNPAS, care constituie o altă bază de calcul pentru pensiile noi față de cele în plată. Inechitatea constă în menținerea a două sisteme diferite de stabilire a bazei de calcul a pensiei pentru asigurații care au desfășurat activitate în aceleași condiții, cu același nivel de salarizare și aceeași perioadă de cotizare, dar s-au pensionat la date diferite.

În consecință, considerăm că se impune reintroducerea art. 81 în forma inițială a Legii nr. 19/2000, care avea următorul conținut: “După aprobarea legii bugetului asigurărilor sociale de stat, pensiile aflate în plată se reactualizează în funcție de valoarea stabilită a punctului de pensie”.

- e) Inconsecvența prevederilor Legii nr. 19/2000, în domeniul stabilirii bazei de calcul a pensiei, a determinat excluderea din baza de calcul a pensiei a sporurilor efectiv încasate până la data de 1 aprilie 2001, data intrării în vigoare a acestui act normativ. Conform art. 78 alin. 1 din Legea nr. 19/2000 “Punctajul anual al asiguratului se determină prin împărțirea la 12 a punctajului rezultat în anul respectiv din însumarea numărului de puncte realizat în fiecare lună. Numărul de puncte realizat în fiecare lună se calculează prin raportarea salariului brut lunar individual, inclusiv sporurile și adaosurile, sau, după caz, a venitului lunar asigurat, care a constituit baza de calcul a contribuției individuale de asigurări

sociale, la salariul mediu brut lunar din luna respectivă, comunicat de Comisia Națională pentru Statistică”.

Astfel, sporul de vechime și celelalte sporuri cu caracter permanent, care se luau în calcul potrivit Legii nr. 3/1977, au fost menținute la determinarea punctajului anual al pensiei numai pentru perioada ulterioară intrării în vigoare a Legii nr. 19/2000 (1 aprilie 2001), ceea ce a condus și conduce la utilizarea a două sisteme de calcul pentru stabilirea aceleiași pensii, cu efecte negative asupra cuantumului pensiilor noi.

În consecință, considerăm că, se impune un sistem unitar de determinare a punctajelor anuale, prin includerea în baza de calcul a punctului de pensie și a sporurilor, inclusiv a celui de vechime în muncă, prevăzute de legislația în vigoare, pentru toate perioadele de timp luate în calcul.

Sporul pentru vechime în muncă se va putea calcula retroactiv în perioada 1 martie 1970 – 1 septembrie 1983, iar sporurile cu caracter permanent vor putea fi calculate retroactiv, începând cu data de 1 aprilie 1992, potrivit Legii nr. 49/1992.

4. Stabilirea unei structuri legale a pensiei.

Cuantumul multor pensii în plată și a celor ce urmează să se stabilească este sub cel al venitului minim garantat. Datorită acestui fapt nu se poate garanta un nivel de trai decent. Ca urmare, ar fi echitabil să se stabilească o nouă structură a pensiei, pe baza a două elemente componente și anume:

- a) o parte fixă, al cărei cuantum ar asigura un nivel decent de trai, egală cu salariul minim brut pe economie și care trebuie să se acorde tuturor pensionarilor, indiferent dacă din calcul rezultă un cuantum al pensiei mai mic decât această parte fixă și

b) o parte variabilă, determinată pe bază de puncte (punctaj), calculată conform Legii nr. 19/2000, în raport de stagiul de cotizare și nivelul veniturilor obținute în timpul activității.

Partea variabilă din structura pensiei ar asigura diferențierea între pensionari în raport de stagiul de cotizare și de nivelul salariului realizat de fiecare beneficiar de asigurări sociale.

Spre deosebire de pensie, venitul minim garantat se stabilește prin Legea nr. 416/2001 ca formă de asistență socială și se constituie prin completarea veniturilor unei persoane cu ajutorul social lunar, până la nivelul stabilit de lege.

În prezent, ajutorul social lunar se acordă familiilor și persoanelor fără venituri sau cu venituri mici. Venitul poate reprezenta o pensie sau alte sume de bani. Ajutorul social se poate acorda, prin cumul, și pensionarilor, dacă pensia este sub nivelul venitului minim garantat, precum și altor categorii de persoane, în condițiile legii. Dacă se va adopta soluția unei structuri legale a pensiei, actualele norme juridice privind ajutorul social nu mai au aplicabilitate pentru pensionari.

Ca urmare, în condițiile în care numărul pensionarilor a crescut și resursele financiare lipsesc, apreciem că este necesară modificarea Legii nr. 19/2000, fără schimbarea principiilor care guvernează sistemul public de pensii în vigoare.

II. Propuneri pentru îmbunătățirea cadrului legislativ privind pensiile.

1. Modificarea procedurii de recalculare a pensiilor în plată, pe baza punctajului mediu anual, stabilit în condițiile art. 77 și 78 din Legea nr. 19/2000, pentru eliminarea inechităților prevăzute la pct. 1 și pct. 2 din prezentul raport.
2. Modificarea art. 20 lit. a) din Legea nr. 19/2000, în sensul excluderii din text a sintagmei “unitățile miniere”, pentru eliminarea inechității prevăzute la pct. 3 lit. a) din prezentul raport.

3. Modificarea art. 20 lit. d) și pct. 9 din anexa nr. 2 din Legea nr. 19/2000, care ar putea avea următorul conținut: art. 20 lit. d) “activitatea desfășurată în profesiile prevăzute în anexa nr. 2” și pct. 9 din anexa nr. 2 - “instrumentist la instrumente de suflat și angajat în industria de sticlărie, geamuri și ceramică fină care execută operații de modelare a materialelor prin suflat”, pentru eliminarea inechității prevăzute la pct. 3 lit. b) din prezentul raport.
4. Abrogarea art. 47 din Legea nr. 19/2000, în scopul realizării concordanței dintre condițiile speciale de pensionare prevăzute în Ordonanța de Urgență a Guvernului nr. 102/1999, modificată și completată și cele prevăzute în Legea nr. 19/2000, pentru eliminarea inechității prevăzute la pct. 3 lit. c) din prezentul raport.
5. Modificarea art. 81 din Legea nr. 19/2000, în sensul readucerii acestuia la forma inițială adoptată de Parlament și anume: “După aprobarea legii bugetului asigurărilor sociale de stat, pensiile aflate în plată se reactualizează în funcție de valoarea stabilită a punctului de pensie”, pentru eliminarea inechității prevăzute la pct. 3 lit. d) din prezentul raport.
6. Completarea art. 164 din Legea nr. 19/2000, prin introducerea unui nou alineat (2¹) care ar putea avea următorul cuprins: “ (2¹) Sporul de vechime care se utilizează la stabilirea punctajelor anuale pentru perioada 1 martie 1970 - 1 septembrie 1983, este următorul:

3% pentru o vechime în muncă totală cuprinsă între 5 - 10 ani

5% pentru o vechime în muncă totală cuprinsă între 10 – 15 ani

7% pentru o vechime în muncă totală cuprinsă între 15 - 20 ani

10% pentru o vechime în muncă totală cuprinsă peste 20 ani.”

pentru eliminarea inechității prevăzute la pct. 3 lit. f din prezentul raport.

7. Adoptarea unui nou sistem de stabilire și recalculare a pensiilor, în raport de două elemente:

- a) o parte fixă, al cărei quantum ar asigura un nivel decent de trai, egală cu salariul minim brut pe economie și care trebuie să se acorde tuturor pensionarilor, indiferent dacă din calcul rezultă un quantum al pensiei mai mic decât această parte fixă și;
- b) o parte variabilă, determinată pe bază de puncte (punctaj), calculată conform Legii nr. 19/2000, în raport de stagiul de cotizare și nivelul veniturilor obținute în timpul activității.

Adjunct al Avocatului Poporului

Conf. univ. dr. Gheorghe Iancu

Consilier al Avocatului Poporului,

Mugur Ivan



Acest raport special a fost întocmit de expert Georgeta Basarabescu, expert Camelia Șerban și expert Claudia Alexe, care își asumă și răspunderea pentru corectitudinea informațiilor și datelor.

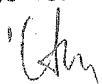
Expert, Georgeta Basarabescu



Expert, Camelia Șerban



Expert, Claudia Alexe



București, 9 mai 2002