
Balanta dintre bugetul de stat și bugetul asigurărilor sociale privind sursele de finanțare ale pensiilor

Lector univ. dr. Ana CARP (*karp_ana@yahoo.com*)
Universitatea „Artifex” București

Abstract

Echilibrarea bugetului asigurărilor sociale din surse provenind de la bugetul de stat poate avea loc în condițiile în care, bugetul de asigurări sociale înregistrează un deficit care nu poate fi acoperit din fondul său de rezervă.

Pe lângă această situație, în Sistemul Public de Pensii din România, există categorii de pensii pentru care, conform dispozițiilor legale, sursele de finanțare se asigură din ambele bugete.

În contextul schimbărilor legislative frecvente, determinarea corectă a componentei pensiei de asigurări sociale constituie o garanție pentru beneficiarul dreptului de pensie că în viitor își poate păstra drepturile de pensie dobândite pe baza propriilor contribuții.

Categoriile de pensii la care fac referire în acest articol sunt pensiile speciale și pensiile care trebuie să includă majorarea punctajelor pentru grupele I și II de muncă, respectiv pentru condiții deosebite și speciale de muncă. Aplicarea corectă și la timp a dispozițiilor Legii nr.221/2018 este necesară, atât pentru beneficiari, cât și pentru justa și corectă finanțare a pensiilor pe seama bugetului asigurărilor sociale.

Cuvinte cheie: *pensii, condiții speciale, pensii speciale, grupe de muncă, aviația civilă*

Clasificarea JEL: J21, J26, J61

Introducere

Începând cu anul 2018, veniturile bugetului asigurărilor sociale de stat (denumit în continuare BAS) se constituie pe seama contribuției angajaților, prin plata contribuției de asigurări sociale în procent de 25%, precum și din contribuția angajatorilor care suplimentează contribuțiile de asigurări sociale cu 4-8% în cazul în care au persoane angajate în condiții deosebite și speciale de muncă. Celelalte surse de finanțare ale BAS, respectiv dobânzile și penalitățile, sunt surse asociate contribuțiilor la asigurări sociale, generate de întârzieri la plata sumelor de către contribuabili, precum și din venitul din dobânzi aferent păstrării disponibilităților în conturi.

Destinația principală a resurselor financiare colectate în bugetul asigurărilor sociale de stat este pentru plata prestațiilor de asigurări sociale din sistemul public, a pensiilor. Pentru acoperirea unor situații temeinic fundamentate se constituie fondul de rezervă al asigurărilor sociale.

În situația în care există deficit curent al bugetului asigurărilor sociale de stat, deficitul se acoperă din fondul de rezervă.

În mod excepțional, BAS se echilibrează din surse de la bugetul de stat în situația în care deficitul bugetului asigurărilor sociale de stat nu poate fi acoperit prin consumarea fondului de rezervă. În acest caz, veniturile bugetului asigurărilor sociale de stat se completează cu sume care se alocă de la bugetul de stat.

Colectarea contribuțiilor de asigurări sociale care sunt datorate de angajați, angajatori și de către persoanele asigurate este importantă pentru realizarea BAS.

Între suma datorată cu titlu de contribuție la asigurările sociale și suma plătită există o *diferență conceptuală*. Între cei doi indicatori există un raport care se numește raport de colectare a contribuțiilor. Acesta exprimă proporția dintre valoarea contribuțiilor colectate și suma contribuțiilor care ar fi trebuit plătite.

Cazul ideal este atunci când raportul de colectare¹ a contribuțiilor este 1, care corespunde situației în care toți angajatorii, angajații, liber-profesioniștii și alte persoane asigurate ar plăti contribuțiile datorate.

Formula de calcul este:

$$R_{pc} = \frac{C_p}{C_d}, \text{ unde } R_{pc} \text{ este raportul de colectare a contribuțiilor,}$$

$C_p = \Sigma C_p$, suma contribuțiilor plătite de participanții din sistem, $R_{pc} = \Sigma C_d$ este suma contribuțiilor care trebuau plătite de asigurați, angajatori, alte persoane fizice sau juridice.

Literatura de specialitate

Asigurările sociale din România au fost tratate în lucrări de specialitate de către cunoscuți autori. Dintre aceștia amintesc contribuția autorilor Anghelache, Verejan, Patachi (2006), care au pus bazele analizei actuariale în asigurări.

Anghelache, Carp (2016) au abordat problema contribuțiilor voluntare în sistemul de securitate socială.

Manole, Anghelache, Carp (2016) ș.a. au analizat sistemul de pensii privat din România, ca sistem complementar sistemului public de pensii. Incepând cu anul 2012, Carp a conceput un model alternativ pentru pensii, care

1. Ana Carp – Metode de evaluare a costului securității sociale/ Methods of asseing the cost of social security- Revista Română de Statistică Supliment, no.1/2019, pp. 49-69

are ca element principal obținerea unei pensii de bază, concret determinată pe baza contribuțiilor colectate din 25 de ani și a unei pensii suplimentare pentru excedentul contribuțiilor colectate peste nivelul standard. În cadrul acestui model, se corelează beneficiile și se aplică testul contribuțiilor.

Metodologia cercetării, date, rezultate și discuții

Pentru realizarea temei propuse am abordat următoarele aspecte:

- Probleme actuale ale pensiilor de asigurări sociale de stat
- Pensii de serviciu - speciale
- Aplicarea Legii nr.221/2018 pentru personalul navigant
- Completarea pensiilor de asigurări sociale aflate sub nivelul minim garantat

• Probleme actuale ale pensiilor de asigurări sociale de stat

Prin Legea nr. **192/2015** pentru completarea Legii nr. **263/2010** s-a introdus art. 169¹.

Conform acestei dispoziții legale „(1) Pensionarii sistemului public de pensii ale căror drepturi de pensie au fost stabilite potrivit legislației anterioare datei de 1 ianuarie 2011, care au desfășurat activități în locuri de muncă încadrate în grupa I și/sau grupa a II-a de muncă potrivit legislației anterioare datei de 1 aprilie 2001, respectiv activități în locuri de muncă încadrate în condiții deosebite și/sau condiții speciale, potrivit legii, beneficiază de o creștere a punctajelor anuale realizate în aceste perioade, după cum urmează:

a) cu 50% pentru perioadele în care au desfășurat activități în locuri de muncă încadrate în grupa I de muncă sau în locuri de muncă încadrate în condiții speciale;

b) cu 25% pentru perioadele în care au desfășurat activități în locuri de muncă încadrate în grupa a II-a de muncă sau în locuri de muncă încadrate în condiții deosebite.”

Această dispoziție legală era aplicabilă și pensionarilor ale căror drepturi de pensie s-au deschis anterior datei de 1 ianuarie 2011 și care nu au beneficiat de majorarea punctajelor anuale pentru grupa I și II de muncă în baza OUG nr.10/2008, Oug 209/2008, a Legii nr. **218/2008 și dispozițiilor art. 78² din Legea nr. **19/2000**, precum și de prevederile art.169 din prezenta lege, precum și de majorarea punctajului pentru perioadele realizate în condiții speciale de muncă realizate după data de 1 aprilie 2001.**

Legiuitorul a prevăzut în această lege și situația în care, **deși se adaugă un punctaj suplimentar**, pensia recalculată este inferioară pensiei aflată în plată. Pentru unele persoane, **poate părea de neexplicat**, cum se adaugă un punctaj suplimentar dar nu se majorează cuantumul acelei pensii.

Ori, explicația constă în faptul că, **această formulă „inginerească”** de recalculare a pensiilor a avut în vedere stagiile complete de cotizare de la data recalculării, respectiv din anul 2015, și nu stagiile complete de cotizare de care beneficiau pensionarii, respectiv stagiile de la data deschiderii drepturilor de pensie. Astfel, majorarea pensiilor începând cu anul 2016 a fost o iluzie, asupra căreia legiuitorul a revenit în anul 2018¹ prin modificarea și completarea Legii nr.263/2010.

În așteptarea deciziilor de pensie, multe categorii de pensionari ar trebui să fie optimiste în sensul că efectul recalculării în baza Legii nr.221/2018 va fi unul real și în favoarea acestora.

Până la aplicarea acestei legi, echilibrul buget de stat – buget asigurări sociale se înclină încă spre bugetul asigurărilor sociale. Ceea ce trebuie reținut este faptul că formula de recalculare prevăzută în această lege este logică și conduce la avantaje concrete, pentru persoanele care au avut stagii de cotizare mai mici decât stagiile complete de cotizare prevăzute în Anexa nr.5 la Legea nr.263/2010.

- **Pensii de serviciu – speciale**

Pensiile care au o dublă finanțare sunt pensiile de serviciu. În prezent, pensiile de serviciu sunt:

- Pensiile² personalului din magistratură, judecători și procurori
- Pensiile personalului auxiliar³ de specialitate al instanțelor judecătorești și al parchetelor
- Pensiile membrilor Corpului diplomatic⁴ și consular
- Pensiile funcționarilor publici parlamentari, senatori⁵ și deputați
- Pensiile personalului aeronautic⁶ civil navigant profesionist
- Pensiile personalului Curții de Conturi⁷.

1. LEGE nr. 221 din 27 iulie 2018 pentru modificarea și completarea Legii nr. 263/2010 privind sistemul unitar de pensii publice

2. LEGE nr. 303 din 28 iunie 2004*) privind statutul judecătorilor și procurorilor – Republicare

3. LEGE nr. 130 din 3 iunie 2015 pentru completarea Legii nr. 567/2004 privind statutul personalului auxiliar de specialitate al instanțelor judecătorești și al parchetelor de pe lângă acestea și al personalului care funcționează în cadrul Institutului Național de Expertiză Criminalistică

4. LEGE nr. 216 din 21 iulie 2015 privind acordarea pensiei de serviciu membrilor Corpului diplomatic și consular al României

5. LEGE nr. 215 din 21 iulie 2015 pentru modificarea și completarea Legii nr. 7/2006 privind statutul funcționarului public parlamentar

6. LEGE nr. 83 din 21 aprilie 2015 pentru completarea Legii nr. 223/2007 privind Statutul personalului aeronautic civil navigant profesionist din aviația civilă din România

7. Legea nr.7/2016 pentru modificarea și completarea Legii nr.94/1992 privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi

Specific acestor tipuri de pensii este completarea cuantumului pensiei de serviciu din sursa buget de stat, în situația în care componenta de asigurări sociale este mai mică decât pensia de serviciu. Suma care se alocă de la bugetul de stat pentru completare este diferența între pensia de serviciu și pensia de asigurări sociale.

În cazul în care componenta de asigurări sociale nu este actualizată conform dispozițiilor legale în vigoare, suma de alocat de la bugetul de stat este, de regulă, mai mare decât suma real determinată.

Formulele de calcul ale acestor pensii conduc la pensii de serviciu mai mari decât componenta de asigurări sociale care li se cuvine persoanelor care beneficiază de o pensie specială.

O categorie distinctă a pensiilor de serviciu este pensia de serviciu cuvenită personalului din aviația civilă. Particularitatea este dată de faptul că pensia cuvenită pentru contributivitate este majorată prin efectul punctajului suplimentar, cuvenit pentru grupe și condiții speciale de muncă în care și-au desfășurat activitatea ca salariați, precum și prin efectul utilizării unui stagiou complet de cotizare mai mic decât cel standard.

• Aplicarea Legii nr. 221/2018 pentru personalul navigant

În legile pensiilor care s-au derulat în România, începând cu anul 1912 și până în prezent, s-au prevăzut beneficii suplimentare pentru personalul din aviația civilă, deoarece personalul navigant civil profesoinsit și-a desfășurat activitatea în condiții speciale de muncă. Avantajele prevăzute de lege se referă la reducerea vârstei standard de pensionare, la stagii de cotizare mai mici decât stagiile standard de cotizare, la acordarea unei majorări procentuale pentru anii de activitate desfășurați în grupe și condiții speciale de muncă, care se concretizează în pensii mai mari pentru componenta de asigurări sociale.

În ultimii 10 ani, pentru grupele de muncă în care și-au desfășurat activitatea ca salariați, la stabilirea cuantumului pensiilor s-au acordat avantaje, atât pentru pensionarii care au desfășurat activitate în aviația civilă, dar și pentru pensionarii care au desfășurat activitate în sectorul minier, în sectorul siderurgic și în alte sectoare de activitate.

Începând cu anul 2010, personalul navigant, și nu numai, s-a aflat, de regulă, în situația de a-și cere și de a i se recunoaște drepturile de pensie de asigurări sociale prin Instanțele de judecată. Întrucât în legislația asigurărilor sociale nu s-au enumerat cu exactitate stagiile complete de cotizare, acordarea/neacordarea majorării punctajelor suplimentare pentru grupele superioare de muncă în care și-au desfășurat activitatea până în anul 2001, precum și pentru condițiile speciale în care și-au desfășurat activitatea începând cu luna aprilie 2001, litigiile de asigurări sociale **au soluționat diferit aceste cazuri, dar în favoarea pensionarilor din aviația civilă și din alte sectoare de activitate.**

Prin prisma aplicării dispozițiilor Legii nr.221/2018, personalul navigant civil profesionist, trebuie să beneficieze de majorarea cu 50% a punctajelor anuale realizate începând cu luna aprilie 2001, ori 25% după caz, indiferent de stagiul de cotizare reținut în deciziile de pensie sau în hotărârile judecătorești.

Astfel, **componenta bazată pe contributivitate se apreciază considerabil, iar diferența dintre pensia de serviciu și pensia de asigurări sociale se reduce substanțial, sau se elimină, după caz.**

Calcularea la timp a componentei de asigurări sociale pentru personalul din aviația civilă este o obligație legală și o punere corectă în ecuație bilanțieră a surselor de finanțare.

• **Completarea pensiilor de asigurări sociale aflate sub nivelul minim garantat**

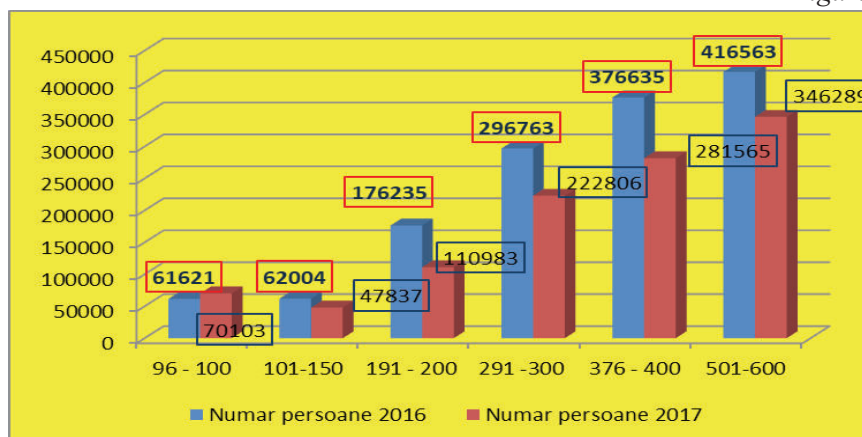
Legătura dintre bugetul de stat și bugetul asigurărilor sociale se manifestă și în cazul pensiilor mici, respectiv în cazul pensiilor de asigurări sociale de stat aflate sub nivelul stabilit prin lege ca minim garantat, care este în prezent de 640 lei.

Astfel, conform datelor statistice înregistrate în anii 2016-2017, în anul 2016 erau 1.389.821 persoane beneficiare de pensii de asigurări sociale, respectiv 1.079.583 persoane în anul 2017, care aveau pensii de asigurări sociale sub limita de 640 lei, pentru care, completarea pensiilor până la acest cuantum de la bugetul de stat este obligatorie.

Cunoscând faptul că la nivelul anului 2016, numărul total al pensionarilor de asigurări sociale de stat era 4.680.544 persoane și obligativitatea de a completa pensiile de la bugetul de stat era pentru 1.389.821 persoane, se constată că proporția numerică a persoanelor aflate sub nivelul minim al cuantumului pensiei garantate este semnificativă. La nivelul anului 2017, numărul pensionarilor aflați în această situație s-a redus la 1.079.583 persoane, ceea ce poate fi explicat prin majorarea valorii punctului de pensie de la 871,7 lei cât era în anul 2016 la 1000 lei cât era în anul 2017, precum și prin realizarea de către aceste persoane de stagii suplimentare de cotizare sau prin recalculări și adăugări de venituri nevalorificate inițial.

Distribuția numărului de persoane pe ani și categorii de pensii mai mici decât nivelul minim garantat în plată

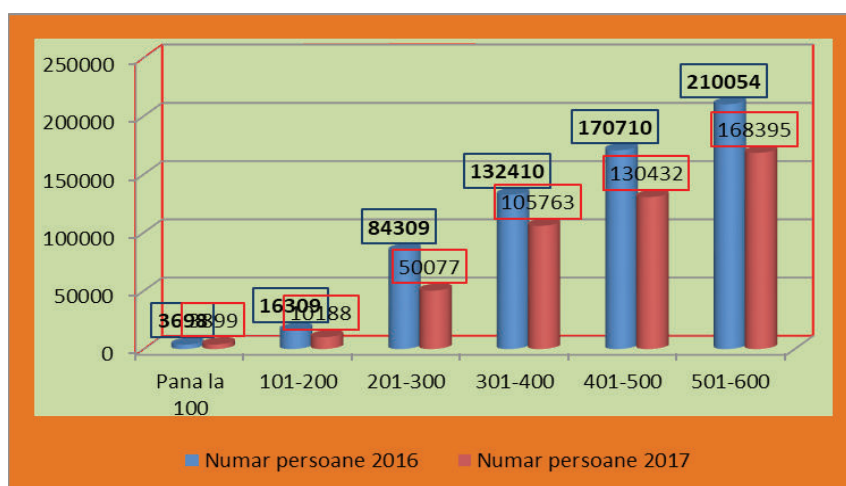
Figura 1



Din totalul persoanelor cu pensii sub nivelul minim garantat, cu pensii pentru limită de vârstă se înregistrează 617.490 persoane în anul 2016, respectiv 468.754 persoane în anul 2017, conform distribuției din figura nr.2. De reținut că aceste persoane au realizat în cea mai mare majoritate stagiile complete de cotizare prevăzute de lege.

Distribuția numărului de pensionari cu pensii pentru limită de vârstă, pe ani și categorii de pensii mai mici decât nivelul minim garantat în plată

Figura 2



Se reține deci că balanța buget de stat- buget asigurări sociale se înclină în favoarea bugetului asigurărilor sociale ca urmare a completării acestor pensii până la nivelul minim garantat în plată.

Concluzii

Între bugetul de stat și bugetul asigurărilor sociale există o relație bilanțieră. Echilibrarea bugetului asigurărilor sociale se realizează temporar, în situații de excepție în care din sursele proprii, bugetul asigurărilor sociale nu-și poate acoperi cheltuielile prevăzute anual.

În Sistemul Public de Pensii există și categorii de pensii în care sursele de finanțare se realizează din ambele bugete.

Calcularea la timp a componentei de asigurări sociale pentru personalul din aviația civilă este o obligație legală și o punere corectă în ecuație bilanțieră a surselor de finanțare.

În cazul pensiilor speciale, dacă pensia de asigurări sociale nu este actualizată conform dispozițiilor legale în vigoare, suma de alocat de la bugetul de stat este, de regulă, mai mare decât suma real determinată.

Pentru corecta ecuație BAS- buget de stat, se impune ca pensiile aflate în aceste situații să fie corect calculate și actualizate în timp util.

Referințe bibliografice

1. Anghelache, C., Carp, A. (2016). The Voluntary Contributions Model – Study Regarding The Completion Of The Length Of Service *Romanian Statistical Review Supplement*, Issue 12/2016
2. Anghelache, C., Verejan, O., Partachi, I. (2006). *Analiza actuarială în asigurări*, Editura Economică, București
3. Carp, A. (2019). Metode de evaluare a costului securității sociale / Methods of asseing the cost of social security. *Revista Română de Statistică Supliment*, 1, 49-69
4. Carp, A. (2018). *Models Of Benefits Correlation In The Social Security System*, EBEEC 2018, Polonia
5. Carp, A. (2017). *The analysis of Romania's public pensions' growth opportunities*, International Conference of Management and Industrial Engineering, Management in the Innovation Society, Editura Niculescu, , București
6. Anghelache, G., Manole, A., Carp, A., Sacală, C. (2016). Tendințe în evoluția Sistemului de Pensii Private din România/Tendencies in The Evolution of Private Pensions System in Romania, *Romanian Statistical Review Supplement*, Romanian Statistical Review, vol. 64 (11), pages 101-111, November
7. Carp, A. (2012). *Acumularea și distribuirea resurselor în Sistemul Asigurărilor Sociale*, Editura Economică, București