



CONSILIUL LEGISLATIV

Unitate de primărie - Sector 5

Dp. 65 5.3.2026

Comitetul permanent al Senatului

142 9.03.2026

AVIZ

referitor la propunerea legislativă pentru modificarea și completarea Legii nr. 360/2023 privind sistemul public de pensii

Analizând propunerea legislativă pentru modificarea și completarea Legii nr. 360/2023 privind sistemul public de pensii (b65/17.02.2026), transmisă de Secretarul General al Senatului cu adresa nr. XXXV/811/23.02.2026 și înregistrată la Consiliul Legislativ cu nr. D100/24.02.2026,

CONSILIUL LEGISLATIV

În temeiul art. 2 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 73/1993, republicată, și al art. 29 alin. (3) din Regulamentul de organizare și funcționare a Consiliului Legislativ,

Avizează favorabil propunerea legislativă, cu următoarele observații și propuneri:

1. Propunerea legislativă are ca obiect de reglementare, în fapt, modificarea Legii nr. 360/2023 privind sistemul public de pensii, cu modificările ulterioare.

Potrivit Expunerii de motive, intervențiile legislative vizează „corelarea dispozițiilor art. 139 alin. (2) cu Anexa nr. 6 din Legea nr. 360/2023 (...) în scopul eliminării interpretărilor restrictive care au apărut în practică și al asigurării unei aplicări unitare a legii”, afirmându-se că, în procesul de aplicare a Legii nr. 360/2023, „casele teritoriale de pensii au refuzat valorificarea unor adeverințe de venit eliberate de angajatori în baza fișelor de evidență a retribuițiilor/salariilor, motivând că acestea nu sunt întocmite pe baza statelor de plată, conform Anexei nr. 6 din lege”.

2. Prin conținutul său normativ, propunerea legislativă se încadrează în categoria legilor organice, fiind incidente prevederile art. 73 alin. (3) lit. p) din Constituția României, republicată, iar în aplicarea dispozițiilor art. 75 alin. (1) din Legea fundamentală, prima Cameră sesizată este Senatul.

3. Precizăm că, prin avizul pe care îl emite, Consiliul Legislativ nu se pronunță asupra oportunității soluțiilor legislative preconizate.

4. Menționăm că din cuprinsul **Expunerii de motive** nu reiese că soluțiile legislative preconizate au fost precedate de o temeinică fundamentare, nefiind respectate prevederile art. 6 alin. (1) din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, potrivit căreia „*proiectul de act normativ trebuie să instituie reguli necesare, suficiente și **posibile** care să conducă la o cât mai mare stabilitate și eficiență legislativă. Soluțiile pe care le cuprinde trebuie să fie temeinic fundamentate (...)*”.

Astfel, Expunerea de motive nu respectă structura instrumentului de prezentare și motivare, prevăzută la art. 31 din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, nefiind prezentate, printre altele, informații referitoare la impactul financiar asupra bugetului general consolidat atât pe termen scurt, pentru anul curent, cât și pe termen lung (pe 5 ani), afirmându-se că „prezenta propunere legislativă nu generează un impact bugetar suplimentar la nivelul Bugetului asigurărilor sociale de stat, nici asupra celorlalte componente ale Bugetului general consolidat”. În acest context, precizăm că propunerea legislativă generează impact bugetar, dat fiind faptul că este vizată dovedirea venitului total lunar realizat utilizat la determinarea punctajelor lunare, pentru perioadele anterioare datei de 1 aprilie 2001, în vederea stabilirii cuantumului pensiei.

De asemenea, nu sunt prezentate nici informații referitoare la consultările derulate în vederea elaborării propunerii.

Totodată, precizăm că, deși în instrumentul de prezentare și motivare se afirmă că Legea nr. 360/2023 nu exclude fișele de evidență a retribuiților/salariilor, nu se menționează de unde rezultă această concluzie.

Prin urmare, este necesară revederea și completarea Expunerii de motive.

5. În ceea ce privește **soluțiile legislative preconizate**, semnalăm următoarele:

5.1. Prin prezenta propunere legislativă se urmărește ca adevărînța prin care se dovedește venitul total lunar realizat, asupra căruia s-a datorat contribuția la bugetul asigurărilor sociale de stat, utilizat la determinarea punctajelor lunare, pentru perioadele anterioare datei de 1 aprilie 2001, să poată fi eliberată pe baza fișelor de evidență a retribuiților/salariilor, în cazul în care „statele de plată nu mai există sau nu se mai regăsesc în arhive”.

5.2. *De lege lata*, potrivit art. 139 alin. (2) și (3) din Legea nr. 360/2023, „**Venitul total lunar realizat**, brut sau net, după caz,

prevăzut la alin. (1), **se dovedește prin adeverință întocmită conform modelului prevăzut în anexa nr. 6, eliberată pe baza statelor de plată**, de către angajatori, deținătorii legali de arhive sau operatorii economici autorizați de Arhivele Naționale pentru prestarea serviciilor arhivistice care au dreptul legal de a certifica aceste date, în original”, iar „În situațiile prevăzute la alin. (1) în care, **pentru o anumită perioadă care constituie stagiul de cotizare, nu se poate face dovada venitului total lunar realizat**, brut sau net, după caz, la determinarea punctajelor lunare **se utilizează salariile brute sau nete, după caz, în conformitate cu modul de înscriere a acestora în carnetul de muncă**, precum și sporurile cu caracter permanent care, după data de 1 aprilie 1992, au făcut parte din baza de calcul al pensiilor conform legislației anterioare și care sunt înscrise în carnetul de muncă ori sunt dovedite cu adeverințe eliberate de către angajatori, deținătorii legali de arhive sau operatorii economici autorizați de Arhivele Naționale pentru prestarea serviciilor arhivistice, care au dreptul legal de a certifica aceste date, în original”.

Așadar, în prezent, venitul total lunar realizat utilizat la determinarea punctajelor lunare, pentru perioadele anterioare datei de 1 aprilie 2001, se dovedește prin adeverință eliberată pe baza statelor de plată, iar în cazul în care nu se poate face dovada venitului total lunar realizat, la determinarea punctajelor lunare se utilizează salariile brute sau nete înscrise în carnetul de muncă.

5.3. În actuala redactare, soluțiile legislative propuse nu respectă prevederile art. 61 alin. (2) din Legea nr. 24/2000, potrivit căroră *„Prevederile modificate sau care completează actul normativ **trebuie să se integreze armonios în actul supus modificării** ori completării (...)”*, și, totodată, generează dubii în interpretarea și aplicarea actului normativ, deoarece nu se înțelege cum se vor aplica noile prevederi în cazul în care „statele de plată nu mai există sau nu se mai regăsesc în arhive”: venitul total lunar realizat va fi dovedit prin adeverință eliberată pe baza fișelor de evidență a salariilor/retribuțiilor, astfel cum se propune prin prezentul proiect, sau la determinarea punctajelor lunare vor fi utilizate salariile brute sau nete, după caz, în conformitate cu modul de înscriere a acestora în carnetul de muncă, astfel cum se prevede *de lege lata* la alin. (3).

Prin urmare, nu este clar în ce situații se vor aplica prevederile alin. (2), în forma propusă prin prezentul proiect, și în ce situații se vor aplica prevederile alin. (3) în forma în vigoare, fiind necesară revederea integrală a propunerii legislative și reformularea acesteia astfel încât să respecte prevederile art. 61 alin. (2) din Legea nr. 24/2000, precum și

normele de tehnică legislativă cuprinse la art. 6 alin. (1) teza I¹, la art. 8 alin. (4) teza I² și la art. 36 alin. (1)³ din același act normativ, și, implicit, principiul legalității, prevăzut la art. 1 alin. (5) din Constituție, în componenta referitoare la calitatea legii.

5.4. Cu privire la ipoteza utilizării fișelor de evidență a retribuițiilor/salariilor, pe baza cărora să se poată întocmi adeverința prin care se dovedește venitul total lunar realizat, brut sau net, după caz, precizăm că, potrivit Normelor metodologice de întocmire și utilizare a formularelor tipizate, comune pe economie, care nu au regim special, privind activitatea financiară și contabilă, precum și a modelelor acestora, aprobate prin Ordinul ministrului finanțelor nr. 425/1998⁴, **fișa de evidență a salariilor** (cu elementele componente ale salariului total) - cod 14-5-2/a, aceasta servea, printre altele, ca document pentru evidența timpului lucrat efectiv și a timpului nelucrat, document pentru stabilirea drepturilor privind salariile, indemnizațiile de conducere, indemnizațiile pentru concediul de odihnă, sporurile și premiile, precum și ca document care stătea la baza completării statului de salarii (fără elementele componente ale salariului total) - cod 14-5-1/b și 14-5-1/c.

Totodată, aceasta **nu se semna** (nu există o mențiune în acest sens în actul normativ menționat) și **nu circula**, fiind **document de înregistrare**.

În schimb, potrivit actului normativ menționat, **statul de salarii** servea ca **document pentru calculul** drepturilor bănești cuvenite salariaților, precum și al **contribuției privind protecția socială** și a altor datorii, precum și ca **document justificativ de înregistrare în contabilitate** și **se semna**, pentru confirmarea exactității calculelor, de către persoana care determina salariul cuvenit și întocmea statul de salarii. De asemenea, acesta circula la persoanele autorizate să exercite controlul financiar preventiv și să aprobe plata, la casieria unității pentru efectuarea plății sumelor cuvenite, la compartimentul financiar contabil, pentru înregistrarea în contabilitate și la compartimentul care a întocmit statele de salarii.

Potrivit prevederilor art. 265 și art. 268 alin. (1) teza I din Legea nr. 134/2010 privind Codul de procedură civilă, înscrisul este „orice scriere sau altă consemnare care cuprinde date despre un act sau fapt juridic, indiferent de suportul ei material ori de modalitatea de

¹ „Proiectul de act normativ **trebuie să instituie reguli necesare, suficiente și posibile** care să conducă la o cât mai mare stabilitate și eficiență legislativă”.

² „Textul legislativ trebuie să fie formulat clar, fluent și inteligibil, fără dificultăți sintactice și pasaje obscure sau echivoce”.

³ „Actele normative trebuie redactate într-un limbaj și stil juridic specific normativ, concis, sobru, clar și precis, care să excludă orice echivoc, cu respectarea strictă a regulilor gramaticale și de ortografie”.

⁴ Abrogat prin Ordinul ministrului finanțelor publice nr. 1850/2004 privind registrele și formularele financiar-contabile.

conservare și stocare”, iar „Semnătura unui înscris face deplină credință, până la proba contrară, despre existența consimțământului părții care l-a semnat cu privire la conținutul acestuia”.

Având în vedere că fișa de evidență a salariilor nu se semna, precizăm că, *de plano*, aceasta poate constitui cel mult început de dovadă scrisă, care, potrivit art. 310 alin. (3) din Codul de procedură civilă, poate face dovada între părți **numai dacă este completată prin alte mijloace de probă**, inclusiv prin proba cu martori ori prin prezumții.

Prin urmare, fișele de evidență a salariilor singure nu pot face dovada venitului total lunar realizat asupra căruia s-a datorat contribuția la bugetul asigurărilor sociale de stat și, în niciun caz, nu au aceeași valoare probatorie ca cea a statelor de salarii astfel încât o adeverință să poate fi eliberată doar în baza acestora.

Totodată, precizăm că nici în actele normative anterioare Legii nr. 360/2023 nu erau avute în vedere fișele de evidență a retribuițiilor/salariilor, pentru a face dovada veniturilor care se utilizau la determinarea punctajelor anuale/lunare, pentru perioadele anterioare datei de 1 aprilie 2001.

Astfel, potrivit art. 164 alin. (1) din Legea nr. 19/2000 privind sistemul public de pensii și alte drepturi de asigurări sociale, la determinarea punctajelor anuale, până la intrarea în vigoare a legii, se utilizau salariile brute sau nete, după caz, în conformitate cu modul de înregistrare a acestora în **carnetul de muncă**, iar potrivit art. 165 alin. (1) din Legea nr. 263/2010 privind sistemul unitar de pensii publice, la determinarea punctajelor lunare, pentru perioadele anterioare datei de 1 aprilie 2001, se utilizau salariile brute sau nete, după caz, în conformitate cu modul de înscriere a acestora în **carnetul de muncă**.

Precizăm că, potrivit art. 1 alin. (1) din Decretul nr. 92/1976 privind carnetul de muncă⁵, carnetul de muncă era **actul oficial** prin care se dovedeau vechimea în muncă, vechimea neîntreruptă în muncă, vechimea neîntreruptă în aceeași unitate, vechimea în funcție, meserie sau specialitate, timpul lucrat în locuri de muncă cu condiții deosebite, retribuiția tarifară de încadrare și alte drepturi ce se includeau în aceasta.

PREȘEDINTE
Florin IORDACHE

București
Nr. 176/04.03.2026

⁵ Abrogat prin Legea nr. 53/2003 - Codul muncii.