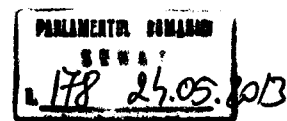




GUVERNUL ROMÂNIEI
PRIMUL – MINISTRU

750
1605 2013



Domnule președinte,

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

PUNCT DE VEDERE

referitor la propunerea legislativă intitulată „*Lege privind încurajarea absolvenților sistemului de învățământ superior, subvenționat de către stat, de a activa în cadrul economiei autohtone*”, inițiată de domnul deputat Mihai-Bogdan Diaconu – Grupul parlamentar al PSD (Bp. 109/2013).

I. Principalele reglementări

Această inițiativă legislativă are ca obiect de reglementare încurajarea absolvenților sistemului de învățământ superior subvenționat de către stat de a rămâne să-și desfășoare activitatea în cadrul economiei autohtone, precum și încurajarea angajatorilor de a crea locuri de muncă destinate acestei categorii de absolvenți.

Măsurile propuse se referă la:

- scutirea absolvenților de la plata impozitului pe veniturile salariale pe o perioadă de 5 ani de la data obținerii certificatului de scutire;
- scutirea angajatorilor care acordă un loc de muncă persoanelor provenite din această categorie de absolvenți la plata „CAS” aferent drepturilor salariale ale acestora în anumite condiții specificate.

II. Observații

1. Ministerul Muncii, Familiei, Protecției Sociale și Persoanelor Vârstnice elaborează strategiile și politicile în materie de ocupare și urmărește aplicarea unitară a cadrului legal în vederea integrării pe piața muncii a persoanelor în căutarea unui loc de muncă, inclusiv a absolvenților sistemului de învățământ superior, adoptând măsuri active care să vină în sprijinul creșterii gradului de ocupare.

Astfel, ocuparea absolvenților sistemului de învățământ superior este susținută prin:

- implementarea dispozițiilor legislației în vigoare privind sistemul asigurărilor pentru șomaj și stimularea ocupării forței de muncă;
- propuneri de modificare și completare a *Legii nr. 76/2002 privind sistemul asigurărilor pentru șomaj și stimularea ocupării forței de muncă, cu modificările și completările ulterioare*;
- promovarea proiectului de Lege privind efectuarea stagiului pentru absolvenții de învățământ superior.

2. *Legea nr. 76/2002* reglementează măsurile pentru realizarea strategiilor și politicilor elaborate în vederea protecției persoanelor pentru riscul de șomaj, asigurării unui nivel ridicat al ocupării și adaptării forței de muncă la cerințele pieței muncii.

Pentru a veni în sprijinul absolvenților sistemului de învățământ superior, cadrul legal privind sistemul asigurărilor pentru șomaj și stimularea forței de muncă prevede stimularea angajatorilor pentru încadrarea în muncă a acestei categorii de absolvenți, astfel:

- potrivit art. 80 alin. (1) și (2) din *Legea nr. 76/2002*, „Angajatorii care încadrează în muncă pe durată nedeterminată absolvenți ai unor instituții de învățământ sunt scutiți, pe o perioadă de 12 luni, de plata contribuției datorate la bugetul asigurărilor pentru șomaj, aferentă absolvenților încadrați, și primesc lunar, pe această perioadă, pentru fiecare absolvent (...) o sumă egală cu de 1,5 ori valoarea indicatorului social de referință în vigoare la data încadrării în muncă (...)”. De asemenea, angajatorii care angajează în muncă pe durată nedeterminată absolvenți de învățământ superior din rândul persoanelor cu handicap primesc lunar, pentru fiecare absolvent, o sumă egală cu de 1,5 ori valoarea ISR în vigoare la data încadrării în muncă, pe o perioadă de 18 luni;

- conform art. 83 alin. (1) din *Legea nr. 76/2002*, „Angajatorii care încadrează absolvenți în condițiile art. 80 sunt obligați să mențină raporturile de muncă sau de serviciu ale acestora cel puțin 3 ani de la data încheierii”;

- potrivit art. 84, „În perioada celor 3 ani, prevăzută la art. 83 alin. (1), absolvenții pot urma o formă de pregătire profesională, organizată de către angajator, în condițiile legii”, cheltuielile necesare fiind suportate, la cererea angajatorilor, din bugetul asigurărilor pentru șomaj. Angajatorii care, după îndeplinirea obligației prevăzute la art. 83 alin. (1), mențin raporturile de muncă sau de serviciu cu absolvenții încadrați în condițiile art. 80 primesc, pentru fiecare an de continuare a raporturilor de muncă sau de serviciu, un ajutor financiar egal cu suma aferentă contribuțiilor sociale datorate de angajatori pentru aceste persoane și virate, conform legii. Ajutorul financiar menționat poate fi acordat pe o perioadă de cel mult 2 ani de la data îndeplinirii obligației prevăzute la art. 83 alin. (1).

Totodată, absolvenții sistemului de învățământ superior, în calitate de persoane în căutarea unui loc de muncă sau de șomeri, pot beneficia, potrivit Legii nr. 76/2002, de următoarele măsuri active:

- *informarea și consilierea profesională;*

- *medierea muncii*, respectiv punerea în legătură a angajatorilor cu persoanele în căutarea unui loc de muncă, în vederea stabilirii de raporturi de muncă sau de serviciu, de către agențiile pentru ocuparea forței de muncă, care au obligația de a identifica locurile de muncă vacante la angajatori și a le face cunoscute persoanelor în căutarea unui loc de muncă; de asemenea, Agenția Națională pentru Ocuparea Forței de Muncă organizează, la nivel județean, prin agențiile județene pentru ocuparea forței de muncă, burse ale locurilor de muncă pentru absolvenți, evenimente în urma cărora se dorește facilitarea accesului pe piața muncii a absolvenților;

- *formarea profesională*, respectiv participarea la programe de formare profesională a persoanelor în căutarea unui loc de muncă, care să le asigure creșterea și diversificarea competențelor profesionale în scopul asigurării mobilității și reintegrării pe piața muncii;

- *consultanță și asistență pentru începerea unei activități independente sau pentru inițierea unei afaceri;*

- *completarea veniturilor salariale:*

Absolvenții instituțiilor de învățământ, înregistrați la agențiile pentru ocuparea forței de muncă, în situația în care se angajează cu program normal de lucru pentru o perioadă mai mare de 12 luni, beneficiază, din bugetul asigurărilor pentru șomaj, de o primă de încadrare egală cu valoarea indicatorului social de referință în vigoare la data încadrării.

Completarea veniturilor absolvenților cărora li s-a stabilit dreptul la indemnizație de șomaj potrivit legii și se angajează pe o perioadă de acordare a indemnizației, cu program normal de lucru pentru o perioadă mai mare de 12 luni, beneficiază, din bugetul asigurărilor pentru șomaj, de o sumă egală cu

indemnizația de șomaj la care ar fi avut dreptul, în condițiile legii, până la expirarea perioadei de acordare a acesteia, dacă nu s-ar fi angajat. Aceste drepturi se acordă absolvenților care își mențin raporturile de muncă sau de serviciu pentru o perioadă de cel puțin 12 luni de la data angajării.

- încurajarea mobilității forței de muncă prin acordarea unor *stimulente materiale șomerilor care se încadrează în muncă în alte localități decât cele în care domiciliază*, prin schimbarea domiciliului (prime de instalare – egală cu de șapte ori valoarea ISR în vigoare la data instalării) sau la o distanță mai mare de 50 km de domiciliu (prime de încadrare – egală cu de două ori ISR în vigoare la data acordării).

Totodată, menționăm faptul că, în conformitate cu angajamentele stipulate în planurile de implementare aferente Programului de Guvernare și Programului Național de Reformă 2011-2013, Ministerul Muncii, Familiei, Protecției Sociale și Persoanelor Vârstnice și-a asumat modificarea și completarea *Legii nr. 76/2002*.

Intervenția asupra *Legii nr. 76/2002* vizează dezvoltarea de noi măsuri de stimulare a ocupării forței de muncă și adaptarea modului de implementare a acestora la cerințele actuale ale pieții muncii.

În proiectul de act normativ sunt introduse mai multe reglementări, dintre care le amintim pe cele referitoare la promovarea participării pe piața muncii a tinerilor în risc de marginalizare socială, prin stimularea angajatorilor care încadrează tineri aflați în această categorie, măsură prin care respectivii angajatori, numiți de inserție, beneficiază, pentru fiecare tânăr angajat din această categorie, lunar, la cerere, din bugetul asigurărilor pentru șomaj, de o sumă egală cu salariul de bază stabilit la data angajării tânărului, dar nu mai mult de două ori valoarea ISR în vigoare la data încadrării în muncă, pentru o perioadă egală cu perioada contractului de solidaritate încheiat între ANOFM și tânărul respectiv, pe o durată de până la 3 ani, dar nu mai puțin de un an. De asemenea, acești angajatori de inserție mai pot beneficia, pentru o perioadă de maximum 2 ani, de acordarea unei sume lunare în cuantum de 50% din indemnizația de șomaj convenită conform legii, pe care tânărul ar fi primit-o dacă ar fi fost disponibilizat la data expirării contractului individual de muncă, dacă după această dată încheie, pe o perioadă nedeterminată, un contract individual de muncă cu tânărul aflat în risc de marginalizare socială.

În prezent, proiectul de lege se află în procedură parlamentară, fiind pe ordinea de zi a Camerei Deputaților, cu raport de admitere cu amendamente (Plx. 79/2013).

3. De asemenea, în conformitate cu angajamentele stipulate în Programul de Guvernare, Ministerul Muncii, Familiei, Protecției Sociale și Persoanelor

Vârstnice și-a asumat responsabilitatea promovării legii „*internship-ului*”. Deși legislația românească nu prevede conceptul de „*internship*”, totuși, la elaborarea proiectului de lege s-a avut în vedere corelarea acestuia cu prevederile Codului Muncii, respectiv art. 31 alin. (5) și alin. (6), referitoare la stagiul, prevăzându-se că modalitatea de efectuare a stagiului se reglementează prin lege specială.

Proiectul de act normativ vizează adaptarea legislației românești la cerințele Uniunii Europene în materie de stagii pentru absolvenți în vederea facilitării tranziției tinerilor din sistemul educațional către piața muncii, cu accent pe:

- promovarea accesului tinerilor absolvenți de învățământ superior pe piața muncii către un loc de muncă decent și durabil, corespunzător studiilor absolvite;

- condiții bune de muncă și de consolidare a formării profesionale;

- reglementarea condițiilor minime care caracterizează un stagiu ca fiind de calitate – definirea obiectivelor profesionale, durată rezonabilă, protecție socială și remunerație adecvată, drepturi și obligații ferme pentru toate părțile implicate prin încheierea de acorduri contractuale în care sunt implicate întreprinderile, dar și serviciile publice de ocupare.

Beneficiarii acestor reglementări sunt absolvenții de învățământ superior, cu excepția celor care, fiind studenți în an terminal au lucrat cu contract individual de muncă la același angajator și au fost promovați ulterior absolvirii pe o funcție de nivel superior conform specializării obținute. Primele 6 luni după debutul în profesie se consideră perioadă de stagiu, cu excepția situațiilor în care, prin legi speciale, este prevăzută o altă perioadă de stagiu.

Acest proiect de lege a fost adoptat de Guvern în ședința din data de 08 mai 2013.

4. Inițiativa legislativă propune, la **art. 7**, „*scutirea de la plata impozitului pe veniturile salariale pe o perioadă de 5 (cinci) ani de la data obținerii certificatului de scutire la plata impozitului pe veniturile salariale menționat la art. 9*”.

Din punct de vedere fiscal, această soluție legislativă nu poate fi susținută, deoarece aplicarea acesteia ar conduce la:

- tratament fiscal discriminatoriu:

- comparativ cu celelalte categorii de contribuabili ce obțin venituri de aceeași natură, dar nu sunt absolvenți ai unui sistem de învățământ superior, subvenționat de stat;

- între contribuabilii care sunt absolvenți ai unui sistem de învățământ superior, subvenționat de stat și desfășoară o activitate

independentă, veniturile realizate fiind supuse impunerii potrivit prevederilor *Codului fiscal*;

- dificultăți de administrare generate de modificarea locului de muncă;
- constrângeri macroeconomice bugetare, deoarece orice facilitate de această natură poate conduce la majorarea deficitului bugetar.

Precizăm că prin aplicarea sistemului fiscal bazat pe cota unică de 16% asupra majorității categoriilor de venit s-a urmărit aplicarea unei cote reduse de impozitare și extinderea bazei de impozitare prin eliminarea facilităților fiscale.

5. Referitor la **art. 9** din propunerea legislativă, considerăm că verificarea condițiilor de acordare a scutirii la plata impozitului pe veniturile din salarii ar fi trebuit să cadă în sarcina angajatorului și nu a Agenției Naționale de Administrare Fiscală. O eventuală verificare a documentelor care atestă dreptul la acordarea de facilități fiscale s-ar efectua cu ocazia inspecției fiscale desfășurate la angajator, conform legii.

6. În ceea ce privește **art. 10** din inițiativa legislativă, semnalăm faptul că sintagma „CAS” este neclară, respectiv nu se înțelege dacă aceasta se referă la toate categoriile de contribuții sociale, precum și dacă se referă la contribuțiile sociale individuale sau și la cele datorate la nivel de angajator, potrivit legii.

Totodată, considerăm că în propunerea legislativă ar fi trebuit să fie introduse și dispoziții referitoare la stagiul de cotizare și drepturile cuvenite în sistemele de asigurări sociale, pentru beneficiarii la care se face referire.

Precizăm că Ministerul Finanțelor Publice, în conformitate cu angajamentele asumate prin proiectul Scrisorii de intenție pe anul 2013 către Fondul Monetar Internațional, „*înainte de finalizarea proiectului de buget pe anul 2014, va realiza o analiză cuprinzătoare a sistemului de contribuții sociale, având ca scop îmbunătățirea colectării, lărgirea bazei de contribuție și limitarea scutirilor pentru a se reduce diferența între nivelul salariilor anterior impunerii și cel ulterior impunerii*”.

Pentru îndeplinirea acestor angajamente, Ministerul Finanțelor Publice urmează să promoveze un pachet de măsuri, care să vizeze lărgirea bazei de calcul a contribuțiilor sociale, coroborat cu o reorganizare a cotelor de contribuții, precum și alte facilități care să conducă la crearea de locuri de muncă pentru persoanele sub 25 de ani.

În aceste condiții, nu putem susține o măsură fără a avea siguranța obținerii unui rezultat pozitiv și implicit cu o eficiență bugetară redusă, fiind însă dispus să analizeze în funcție de evoluția macroeconomică și bugetară posibilitatea implementării unei măsuri simple de stimulare a angajării tinerilor sub 25 de ani, printr-un nivel mai redus al cotelor de contribuții sociale,

coroborat cu măsurile de reaşezare a contribuțiilor sociale, lărgirea bazei de impozitare și limitare a scutiilor asumate față de instituțiile financiare internaționale.

7. De asemenea, considerăm că măsura propusă este discriminatorie față de absolvenții instituțiilor de învățământ superior particular autorizat sau acreditat.

8. Măsurile propuse ar avea un impact negativ asupra veniturilor bugetului general consolidat, în sumă de -34 milioane lei: -14 milioane lei impozit pe venit; - 20 milioane lei contribuții de asigurări sociale datorate de angajator, în anul 2014.

Calculul de impact a avut la bază un număr de 2.000 de absolvenți ai sistemului de învățământ superior, subvenționat de către stat, iar pentru indicatorul salariului mediu brut pe economie s-a utilizat câștigul salarial mediu brut de 2.339 lei, estimat de către Comisia Națională de Prognoză pentru anul 2014 (conform datelor publicate de Institutul Național de Statistică este cunoscut salariul mediu brut realizat pentru luna octombrie 2011).

Având în vedere implicațiile financiare pe care adoptarea actului normativ le are asupra deficitului bugetar, reamintim că, potrivit prevederilor art. 7 și art. 13 din *Legea responsabilității fiscal-bugetare nr. 69/2010, cu modificările ulterioare*, în cazul în care se fac propuneri de acte normative a căror aplicare conduce la majorarea cheltuielilor aprobate prin buget sau la diminuarea veniturilor bugetare, se va elabora fișa financiară, potrivit prevederilor art. 15 din *Legea nr. 500/2002 privind finanțele publice, cu modificările și completările ulterioare*, care se atașează la expunerea de motive, ca document necesar pentru dezbateră proiectului. Aceasta se va actualiza în concordanță cu eventualele modificări intervenite în proiectul de act normativ. În fișă se înscriu atât schimbările anticipate în veniturile bugetare, efectele financiare asupra bugetului general consolidat, cât și propunerile realiste pentru acoperirea minusului de venituri sau creșterea cheltuielilor, pentru anul curent și următorii 4 ani.

Totodată, în cazul în care propunerile legislative conduc la majorarea cheltuielilor bugetare aprobate, inițiatorii au obligația să prezinte o declarație conform căreia majorarea de cheltuială respectivă este compatibilă cu obiectivele și prioritățile strategice specificate în strategia fiscal-bugetară, (respectiv *Strategia fiscal-bugetară 2013-2015* revizuită), cu legea bugetară anuală (*Legea bugetului de stat pe anul 2013 nr. 5/2013*) și cu plafoanele de cheltuieli prezentate în strategia fiscal-bugetară, (respectiv cele aprobate prin

Legea nr. 4/2013 pentru aprobarea plafoanelor unor indicatori specificați în cadrul fiscal-bugetar ce însoțește strategia fiscal bugetară).

De asemenea, fișa financiară trebuie să îndeplinească cel puțin una dintre următoarele condiții: să aibă avizul Ministerului Finanțelor Publice și al Consiliului fiscal, conform căruia impactul financiar a fost luat în calcul în prognoza veniturilor bugetare și nu afectează țintele bugetare anuale și pe termen mediu sau să fie însoțită de propuneri de măsuri de compensare a impactului financiar respectiv, prin majorarea altor venituri bugetare. Actele normative care intră sub incidența art.13 se adoptă concomitent cu măsurile compensatorii propuse de inițiator și avizate de Guvern.

III. Punctul de vedere al Guvernului

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

Cu stimă,


Victor-Victor PONTA
MINISTRU

**DOMNULUI SENATOR GEORGE – CRIN LAURENȚIU ANTONESCU
PREȘEDINTELE SENATULUI**