



Consejo de Administración

354.ª reunión, Ginebra, 14 de junio de 2025

Sección Institucional

INS

Fecha: 2 de junio de 2025

Original: inglés

Noveno punto del orden del día

Informe del Director General

Segundo informe complementario: Informe del Comité encargado de examinar la reclamación en la que se alega el incumplimiento por Rumania del Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102)

► Índice

	Página
I. Introducción	3
II. Proyecto de decisión	4
III. Examen de la reclamación.....	4
A. Alegatos de la organización querellante	4
B. Respuesta del Gobierno	5
IV. Conclusiones del Comité.....	6
V. Recomendaciones del Comité.....	8

► I. Introducción

1. En una comunicación recibida el 28 de julio de 2022, la Confederación Sindical Nacional - Cartel Alfa (NTUC-Cartel Alfa) presentó a la Oficina Internacional del Trabajo una reclamación en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT, en la que se alega el incumplimiento por parte del Gobierno de Rumania del Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102), que fue ratificado por ese país el 15 de octubre de 2009. El Convenio sigue en vigor en Rumania, que aceptó sus partes II (asistencia médica), III (prestaciones monetarias de enfermedad), V (prestaciones de vejez), VII (prestaciones familiares) y VIII (prestaciones de maternidad). La NTUC-Cartel Alfa presentó información adicional relativa a la reclamación en una comunicación recibida por la Oficina el 5 de febrero de 2025.

2. Las disposiciones de la Constitución de la OIT relativas a la presentación de reclamaciones son las siguientes:

Artículo 24

Reclamaciones respecto a la aplicación de un convenio

Toda reclamación dirigida a la Oficina Internacional del Trabajo por una organización profesional de empleadores o de trabajadores en la que se alegue que cualquiera de los Miembros no ha adoptado medidas para el cumplimiento satisfactorio, dentro de su jurisdicción, de un convenio en el que dicho Miembro sea parte podrá ser comunicada por el Consejo de Administración al Gobierno contra el cual se presente la reclamación y podrá invitarse a dicho Gobierno a formular sobre la materia la declaración que considere conveniente.

Artículo 25

Posibilidad de hacer pública la reclamación

Si en un plazo prudencial no se recibiere ninguna declaración del Gobierno contra el cual se haya presentado la reclamación, o si la declaración recibida no se considerare satisfactoria por el Consejo de Administración, este podrá hacer pública la reclamación y, en su caso, la respuesta recibida.

3. En virtud del artículo 1 del Reglamento relativo al procedimiento para la discusión de reclamaciones presentadas con arreglo a los artículos 24 y 25 de la Constitución de la OIT, el Director General acusó recibo de la reclamación, informó de la misma al Gobierno de Rumania y la transmitió a la Mesa del Consejo de Administración.
4. En su 346.^a reunión (octubre-noviembre de 2022), el Consejo de Administración declaró admisible la reclamación y estableció un comité tripartito para que la examinase. Dicho comité está integrado por la Sra. Joanna Żeber (miembro gubernamental, Polonia), el Sr. Niklas Beckman (miembro empleador, Suecia) y el Sr. Plamen Dimitrov (miembro trabajador, Bulgaria).
5. El Gobierno de Rumania envió sus observaciones relativas a la reclamación en una comunicación recibida por la Oficina el 22 de febrero de 2023.
6. La NTUC-Cartel Alfa envió la reclamación a través del modelo de formulario en línea para la presentación de reclamaciones, de conformidad con el artículo 24 de la Constitución de la OIT. En ella, la NTUC-Cartel Alfa se manifestó a favor del diálogo para resolver la cuestión, al tiempo que expresó sus dudas en cuanto a la obtención de un resultado satisfactorio mediante la conciliación voluntaria. En sus observaciones sobre la reclamación, el Gobierno de Rumania no indicó si estaba dispuesto a participar en una conciliación voluntaria.

7. El Comité se reunió el 22 de abril y el 2 de junio de 2025 para examinar la reclamación y aprobar el informe.

► II. Proyecto de decisión

8. **A la luz de las conclusiones que figuran en los párrafos 20 a 31 del informe del Comité contenido en el documento GB.354/INS/9/2 en relación con los asuntos planteados en la reclamación, el Consejo de Administración decide:**
 - a) **aprobar el informe del Comité y, en particular, las conclusiones que figuran en los párrafos 29 a 31;**
 - b) **solicitar al Gobierno de Rumania que suministre a la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones información sobre los asuntos tratados en el informe y las conclusiones del Comité en 2026;**
 - c) **publicar el informe y dar por concluido el procedimiento iniciado por la reclamación.**

► III. Examen de la reclamación

A. Alegatos de la organización querellante

9. La NTUC-Cartel Alfa alega el incumplimiento por parte del Gobierno de Rumania del Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102), especialmente del artículo 71.
10. La NTUC-Cartel Alfa alega que el Decreto Urgente del Gobierno núm. 79/2017, que enmienda y complementa la Ley núm. 227/2015 relativa al Código Fiscal (GEO 79/2017), ha trasladado la carga de las cotizaciones sociales casi por completo a los asalariados, en violación del artículo 71, párrafo 2 del Convenio. En particular, a partir del 1 de enero de 2018, la tasa de cotización social a cargo de los asalariados aumentó del 5,5 por ciento al 10 por ciento del sueldo bruto para el seguro de salud, y del 10,5 por ciento al 25 por ciento para el seguro de pensiones. Entretanto, según la NTUC-Cartel Alfa, los empleadores contribuyen tan solo un 2,25 por ciento del sueldo bruto al seguro de trabajo, que, a su vez, se divide como sigue: el 15 por ciento se destina al Fondo de Garantía para pagar reclamaciones salariales; el 20 por ciento al seguro de desempleo; el 5 por ciento al seguro de accidentes relacionados con el trabajo y enfermedades profesionales; el 40 por ciento al Fondo Único del Seguro Nacional de Salud para licencia de enfermedad, y el 20 por ciento se destina al presupuesto estatal.
11. La NTUC-Cartel Alfa facilita datos estadísticos sobre cuya base alega que, antes de que se adoptara el Decreto GEO 79/2017, en 2017, los asalariados estaban a cargo del 28,37 por ciento de los gastos totales relacionados con la asistencia médica, las prestaciones de enfermedad, vejez y maternidad, previstas en las partes II, III, V y VIII del Convenio. Tras los cambios en las tasas de cotización social introducidos por el Decreto GEO 79/2017, esta proporción aumentó a un 83,36 por ciento en 2018, un 85,13 por ciento en 2019, un 80,09 por ciento en 2022 y un 81,5 por ciento en 2023. Según la NTUC-Cartel Alfa, el aumento de la carga que recae en los asalariados tiene las siguientes consecuencias importantes: socava el principio de solidaridad social, incentiva el trabajo no declarado y parcialmente declarado, amplifica las actitudes extremistas y erosiona la confianza en las relaciones de trabajo.

12. También se alega que, en contravención del artículo 71, párrafo 3 del Convenio, los cambios en las tasas de cotización social introducidos por el Decreto GEO 79/2017 no se han basado en los estudios y los cálculos actuariales necesarios sobre el equilibrio financiero, ni en el diálogo social.
13. La NTUC-Cartel Alfa se refiere a las opiniones negativas expresadas por el Consejo Económico y Social y por el Consejo Fiscal de Rumania con respecto al proyecto de decreto GEO 79/2017 antes de su adopción. La NTUC-Cartel Alfa también se refiere a la declaración emitida por el Consejo de Inversores Extranjeros contra las medidas de trasladar la carga de las cotizaciones sociales a los asalariados. Indica que el 15 de noviembre de 2017 se presentó a la Defensoría del Pueblo una petición, firmada por todas las confederaciones sindicales nacionales representativas, en la que se solicita la remisión del Decreto GEO 79/2017 al Tribunal Constitucional. Además, la NTUC-Cartel Alfa presentó una queja al Gobierno relativa a dicho decreto el 27 de noviembre de 2017, y envió una carta a la Fiscalía General el 28 de noviembre de 2017 para solicitar que el Tribunal de Apelación suspendiera parcialmente la aplicación del Decreto GEO 79/2017. Por último, la NTUC-Cartel Alfa señala que las acciones mencionadas no han dado resultados.

B. Respuesta del Gobierno

14. En su respuesta de fecha 22 de febrero de 2023, el Gobierno declara que los empleadores siguen contribuyendo al régimen de seguro social. En particular, en virtud del Decreto GEO 79/2017, los empleadores deben pagar al seguro de pensiones una cotización adicional de un 4 por ciento por trabajo que se realiza en condiciones difíciles, y un 8 por ciento por trabajo que se realiza en condiciones especiales. Los empleadores también son responsables del pago del 2,25 por ciento de las cotizaciones del seguro de trabajo.
15. El Gobierno señala además que los cambios en las tasas de cotización social no redundaron en una disminución de los ingresos de los asalariados debido a los ajustes introducidos en el sistema de deducciones personales. De conformidad con el Decreto GEO 79/2017, se incrementaron el umbral de ingresos para conceder deducciones personales, así como el valor de las deducciones. Además, el Gobierno observa un aumento considerable del salario mínimo bruto, del 29 por ciento a aproximadamente el 45,7 por ciento en 2018.
16. El Gobierno también observa que, en 2015, Rumania tenía un tipo fiscal implícito¹ del 31,2 por ciento, el séptimo más bajo de los Estados miembros de la Unión Europea. Además, la proporción del impuesto sobre la renta de las personas físicas en los costos laborales fue del 11,4 por ciento, lo cual coloca a Rumania en el undécimo puesto al respecto entre los países de la Unión Europea. También se señala que en 2016 la proporción de cotizaciones sociales pagadas por los asalariados como proporción del total de los costos laborales en Rumania fue del 9,3 por ciento: la 14.^a más baja de la Unión Europea.
17. El Gobierno se refiere a varias asignaciones sociales y familiares no contributivas existentes en Rumania, financiadas con cargo al presupuesto público o local. Estas asignaciones incluyen, entre otras cosas, prestaciones sociales para poblaciones en riesgo de caer en la pobreza; prestaciones sociales comunitarias para superar situaciones temporalmente difíciles; ayuda de

¹ Definida por el Gobierno como la relación entre todos los impuestos y las cotizaciones aplicados a los ingresos de la fuerza de trabajo empleada y la remuneración total de los asalariados, respectivamente la suma de todos los impuestos sobre la renta de las personas físicas y las cotizaciones sociales que gravan los ingresos de la fuerza de trabajo empleada procedentes de asalariados y empleadores, dividida por la remuneración total de los asalariados que trabajan en el territorio económico (según las cuentas nacionales).

emergencia para situaciones provocadas por desastres naturales, incendios o accidentes; becas sociales y ayuda financiera para facilitar el acceso a la educación; ayuda en especie, como alimentación y material educativo para jóvenes y niños de familias desfavorecidas; ayuda proporcionada a refugiados; y una serie de prestaciones de asistencia social para personas con necesidades especiales. Asimismo, el Gobierno se refiere a programas de apoyo como «First Home» y «First Car», que ofrecen préstamos con tipos de interés bajos. También existen medidas para exonerar a las personas que ganan menos del 60 por ciento del salario bruto medio de pagar tasas relacionadas con operaciones bancarias básicas con tarjetas o cuentas.

18. Se declara que diversos gastos presupuestarios, además de las deducciones personales y los incentivos fiscales, deben considerarse prestaciones sociales indirectas. Según el Gobierno, estas prestaciones sociales indirectas aumentan los recursos de los asalariados para cubrir sus necesidades sociales. También se indica que, en virtud del artículo 1, párrafo 2 del Convenio, el término «prestaciones» también designa las «prestaciones indirectas consistentes en un reembolso de los gastos hechos por la persona interesada». Por último, el Gobierno considera que los ingresos derivados de las prestaciones sociales representan una cuota importante de los ingresos totales de un hogar.
19. El Gobierno proporciona datos que demuestran que, en 2018, el total de las prestaciones sociales, incluidas las prestaciones directas² y las prestaciones indirectas³, ascendió a 138 100 000 lei rumanos. En ese año, el monto total de las cotizaciones abonadas por los asalariados fue de 69 000 000 lei rumanos.

► IV. Conclusiones del Comité

20. Estas conclusiones se basan en el examen que el Comité ha efectuado de los alegatos presentados por la NTUC-Cartel Alfa y de las observaciones formuladas por el Gobierno de Rumania en el presente procedimiento.
21. El Comité toma nota de que la NTUC-Cartel Alfa alega que:
 - a) el Decreto GEO 79/2017 aumentó el requisito de pago de las cotizaciones sociales de los asalariados a un 10 por ciento para el seguro de salud y a un 25 por ciento para el seguro de pensiones. Como consecuencia de ello, según la NTUC-Cartel Alfa, los asalariados estuvieron a cargo del 83,36 por ciento de los gastos totales destinados a atención médica, prestaciones de enfermedad, prestaciones de vejez y prestaciones de maternidad, previstas en las partes II, III, V y VIII del Convenio, en 2018; el 85,13 por ciento en 2019; el 80,09 por ciento en 2022, y el 81,5 por ciento en 2023 y
 - b) los cambios en las tasas de cotización social introducidos por el Decreto GEO 79/2017 no se han basado en los estudios actuariales y los cálculos necesarios sobre el equilibrio financiero, ni en el diálogo social.
22. El Comité observa que las alegaciones se refieren a lo dispuesto en los apartados 2 y 3 del artículo 71 del Convenio, en cuya virtud:

² Como las asignaciones de desempleo y ayuda, las cláusulas de recuperación de gastos de medicamentos (cláusulas *clawback*), o las prestaciones sociales, con exclusión de las prestaciones familiares, y otros gastos relacionados con las prestaciones.

³ Como los cheques de vacaciones, las asignaciones alimentarias, o los programas de ayuda estatal.

2. El total de cotizaciones de seguro a cargo de los asalariados protegidos no deberá exceder del 50 por ciento del total de recursos destinados a la protección de los asalariados y de los cónyuges y de los hijos de éstos. Para determinar si se cumple esta condición, todas las prestaciones suministradas por el Miembro, en aplicación del presente Convenio, podrán ser consideradas en conjunto, a excepción de las prestaciones familiares y en caso de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, si estas últimas dependen de una rama especial.

3. El Miembro deberá asumir la responsabilidad general en lo que se refiere al servicio de prestaciones concedidas en aplicación del presente Convenio y adoptar, cuando fuere oportuno, todas las medidas necesarias para alcanzar dicho fin; deberá garantizar, cuando fuere oportuno, que los estudios y cálculos actuariales necesarios relativos al equilibrio se establezcan periódicamente y, en todo caso, previamente a cualquier modificación de las prestaciones, de la tasa de las cotizaciones del seguro o de los impuestos destinados a cubrir las contingencias en cuestión.

23. El Comité toma nota de que el Gobierno indica que:

- a) los empleadores contribuyen al seguro de pensiones a razón de un 4 por ciento por trabajo realizado en condiciones difíciles y de un 8 por ciento por trabajo realizado en condiciones especiales;
- b) además, los empleadores contribuyen un 2,25 por ciento al seguro de trabajo, que financia las prestaciones de desempleo, las prestaciones relacionadas con licencias médicas, las prestaciones relacionadas con accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, y el pago de los salarios proporcionados por el Fondo de Garantía;
- c) se proporciona una serie de asignaciones y programas sociales y familiares, financiados con cargo al presupuesto público o local (incluidas diversas prestaciones sociales para poblaciones que corren riesgo de pobreza o que están en situaciones temporalmente difíciles, ayuda de emergencia, apoyo educativo y apoyo para refugiados y personas con necesidades especiales), y
- d) se adoptaron medidas tributarias y presupuestarias para mantener los ingresos de los asalariados (en particular, mediante el incremento del umbral para las deducciones personales, el aumento del valor de dichas deducciones y la subida del salario mínimo bruto).

24. El Comité observa que el Gobierno no ha facilitado información específica sobre los estudios y los cálculos actuariales realizados antes de modificarse las tasas de cotización social mediante el Decreto GEO 79/2017.

25. El Comité recuerda que, a fin de determinar el porcentaje que representan las cotizaciones de seguro a cargo de los asalariados respecto al total de recursos destinados a la protección de los asalariados y de los cónyuges e hijos de estos, en virtud del artículo 71, párrafo 2 del Convenio, se tendrán en cuenta únicamente las prestaciones aportadas por el Estado Miembro para aplicar las partes del Convenio pertinentes. En este sentido, el Comité recuerda que esas prestaciones deberán cumplir lo preceptuado en las partes correspondientes del Convenio en cuanto al tipo de contingencia social que cubren, los criterios de elegibilidad, la duración del pago, la cobertura personal, y la cuantía y la duración de las prestaciones. Además, en los cálculos no se tendrán en cuenta los recursos destinados a las prestaciones familiares y las prestaciones en caso de accidentes del trabajo, que se proveen a través de una rama especial.

26. El Comité observa que Rumania ha aceptado las partes II (asistencia médica), III (prestaciones monetarias de enfermedad), V (prestaciones de vejez), VII (prestaciones familiares) y VIII (prestaciones de maternidad) del Convenio. Por consiguiente, el Comité recuerda que en los cálculos deberán incluirse únicamente los recursos destinados a la asistencia médica, las

prestaciones de enfermedad, las prestaciones de vejez y las prestaciones de maternidad proporcionados por Rumania para aplicar las partes pertinentes del Convenio. Es decir que se excluirá toda prestación que esté fuera del ámbito de aplicación de las partes II, III, V y VIII del Convenio.

27. El Comité observa que los datos proporcionados por la NTUC-Cartel Alfa demuestran que la proporción de la cotización a cargo de los asalariados excede del 50 por ciento del total de los recursos destinados a la protección de los asalariados y de sus cónyuges e hijos (83,36 por ciento en 2018; 85,13 por ciento en 2019; 80,09 por ciento en 2022, y 81,5 por ciento en 2023). El Comité observa además que estos datos se refieren únicamente a las partes II, III, V y VIII del Convenio.
28. El Comité observa que en la información facilitada por el Gobierno sobre la financiación de las prestaciones no se puntualiza si las prestaciones sociales corresponden a las partes específicas del Convenio. Además, algunas prestaciones sociales, como los cheques de vacaciones, las asignaciones alimentarias o los gastos relacionados con la inversión, están claramente fuera del ámbito de aplicación de las partes II, III, V y VIII del Convenio aceptadas.
29. Tomando nota de toda la información que ha recibido, el Comité observa que, en Rumania, el total de cotizaciones de seguro a cargo de los asalariados protegidos excede del 50 por ciento del total de recursos destinados a las prestaciones, contrariamente a lo dispuesto en las partes II, III, V y VIII del Convenio aceptadas. ***Por consiguiente, el Comité solicita al Gobierno que vele por que el total de cotizaciones de seguro a cargo de los asalariados protegidos no exceda del 50 por ciento del total de recursos destinados a la protección de los asalariados y de los cónyuges y de los hijos de estos, de conformidad con lo preceptuado en el artículo 71, párrafo 2 del Convenio.***
30. ***El Comité recuerda la importancia de las disposiciones del artículo 71, párrafo 3 del Convenio y confía en que el Gobierno garantizará que se establezcan los estudios y cálculos actuariales necesarios sobre el equilibrio financiero previamente a cualquier modificación de las prestaciones, de la tasa de las cotizaciones de seguro o de los impuestos destinados a cubrir las contingencias en cuestión.***
31. ***Finalmente, el Comité alienta a las partes a que entablen un diálogo social con miras a estudiar y hallar soluciones adecuadas para la financiación de las prestaciones de seguridad social. Asimismo, el Comité recuerda al Gobierno la posibilidad de recurrir a la asistencia técnica de la Oficina.***

► V. Recomendaciones del Comité

32. En virtud de las conclusiones que figuran en los párrafos 20 a 31 del documento en relación con los asuntos planteados en la reclamación, el Comité recomienda al Consejo de Administración que:
 - a) apruebe el presente informe y, en particular, las conclusiones formuladas en los párrafos 29 a 31;
 - b) solicite al Gobierno que presente a la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones información sobre los asuntos tratados en el informe y en las conclusiones del comité en 2026;

- c) publique el presente informe y dé por concluido el procedimiento iniciado por la reclamación.**

Ginebra, 2 de junio de 2025

(Firmado) Sra. Joanna Žeber
(miembro gubernamental)

Sr. Niklas Beckman
(miembro empleador)

Sr. Plamen Dimitrov
(miembro trabajador)