

Bogdan M. Chiritoiu, MA, MSc
Assistant Professor

Pășind cu greutate – Reforma pensiilor în România

Acest articol a apărut într-o primă formă în primăvara anului 2001, în Early Warning Report (EWR), publicație lunară produsă de Societatea Academică din România pentru Programul Națiunilor Unite pentru Dezvoltare.

EWR este o variantă de raport asupra politicilor publice, având drept scop semnalizarea crizelor potențiale și identificarea oportunităților, pe baza unei evaluări științifice a tendințelor și cu o notă de militantism. Scopul unui astfel de studiu este mai puțin analiza academică, cât oferirea de consultanță decidenților politici. Rigoarea academică (aparatură teoretică, menționarea surselor) trec pe planul doi. Importante sunt diagnosticarea problemei și identificarea căilor alternative de acțiune.

Respectând formatul EWR, materialul prezenta evoluția principalilor indicatori ai sistemului de pensii românesc și susținea urgentarea implementării reformei acestuia. Față de această prima variantă, am simțit nevoia să introduc o scurtă prezentare a modalităților alternative de organizare a sistemului de pensii și o discuție asupra predicțiilor teoretice privind evoluția acestor indicatori. În plus am adus la zi datele statistice. Ceea ce s-a întâmplat în sistemul de pensii românesc în 2001 nu a fost de natură să modifice concluziile analizei. Datele statistice prezentate în material provin din surse publice (Institutul Național de Statistică și Studii Economice în principal) și au fost colectate cu ajutorul studenților mei, cărora le mulțumesc pe această cale.

Alternativele privind organizarea sistemului de pensii

Rolul sistemului de pensii este de a transfera resurse de la generația actualmente activă către generația retrasă din activitate. În esență, există două modalități prin care se poate realiza acest lucru. În sistemele bazate pe acumularea de fonduri, pensia rezultă din contribuțiile depuse de către respectivul beneficiar în timpul perioadei sale de activitate. În sistemul ‘pas cu pas’ (numit de unii autori al ‘transferurilor în flux’¹), pensionarii de astăzi sunt plătiți din contribuțiile actualilor angajați, care se bazează pe promisiunea că, la rândul lor, vor primi o pensie din contribuțiile generației următoare.

În primul caz, contribuțiile beneficiarului sunt investite de fondul de pensii. În momentul ieșirii la pensie, suma acumulată prin aceste investiții este transformată într-o anuitate – o sumă care va fi plătită periodic pe tot parcursul vieții beneficiarului. Apar aici trei variabile importante: mărimea contribuției și rata de rentabilitate a investițiilor fondului, care împreună determină valoarea sumei acumulate, și rata anticipată a rentabilității nominale (dependența de rata anticipată a inflației și de cea a rentabilității reale), pe baza căreia suma acumulată este transformată în pensie (anuitate).

¹ Vezi Mărginean în Zamfir 1995, p. 82

Există astfel două tipuri de pensii bazate pe acumularea de fonduri. În cazul *planurilor de pensii cu contribuții definite*, singurul element stabilit în avans este mărimea contribuției, beneficiarul urmând a suferi atât riscul legat de investițiile fondului de pensii, cât și pe cel legat de inflația viitoare. În cazul *planurilor cu beneficii definite*, organizate de obicei la nivelul unei companii sau al unei ramuri industriale, pensia este o parte definită din salariul (de obicei din ultimii ani de activitate) beneficiarului. Astfel, riscul legat de investiții este suportat de fondul de pensii, dar beneficiarul continuă să suporte riscul legat de inflație (Barr, 1993).

Planurile de pensii bazate pe acumularea de fonduri pot fi atât publice (ex. Singapore), cât și private (ex. Chile). În contrast, sistemele de pensii „pas cu pas” sunt obligatoriu publice, deoarece se bazează pe promisiunea că pensiile pentru actuala generație de lucrători va fi plătită prin taxarea generației viitoare. Valoarea pensiei nu are neapărat legătura cu valoarea contribuției. Există sisteme în care pensia reprezintă o sumă fixă, indiferent de sumele cu care a contribuit beneficiarul. Aceasta este *pensia de bază*, *pensia minimală*, întâlnită de exemplu în Marea Britanie. Există de asemenea posibilitatea ca valoarea pensiei să difere în funcție de dimensiunea contribuției, cum este cazul în Germania sau Benelux.

Toate sistemele de pensii existente pot fi reduse la combinații ale celor două abordări principale. O variantă populară în prezent este o pensie minimă asigurată prin sistemul ‘pas cu pas’, suplimentată de o pensie privată bazată pe contribuția asiguratului. Acesta este modelul pilonilor ce se preconizează a fi implementat în România, la recomandarea Băncii Mondiale. Primul pilon este vechiul sistem ‘pas cu pas’, cel de al doilea este o pensie obligatorie bazată pe contribuția în fonduri private, iar cel de al treilea este o pensie privată voluntară.

Vulnerabilitatea sistemului „pas cu pas”

Caracteristica esențială a sistemului „pas cu pas” o reprezintă divorțul între contribuția beneficiarului și cuantumul pensiei. În aceasta rezidă atât atractivitatea, cât și dezavantajul major al acestuia.

Sistemul „pas cu pas” permite indexarea pensiilor. Ar fi astfel posibilă creșterea pensiilor peste valoarea ce rezultă din contribuția beneficiarului, ținând cont de pildă de evoluția veniturilor din economie – împărțind astfel cu pensionarii roadele productivității crescute. Dincolo de redistribuția verticală (între generații), în funcție de preferințe politice, sistemul poate fi folosit și pentru redistribuirea orizontală: pentru transferul de resurse de la cei mai înstăriți la cei mai săraci. În fine, important pentru o țară precum România este faptul că sistemul permite indexarea pensiilor pentru a ține cont de o rată neanticipată de mare a inflației.

După cum am menționat, inflația neanticipată este călcâiul lui Ahile al sistemului de pensii prin acumularea de fonduri. Fondurile de pensii pot compensa acest risc prin diversificarea investițiilor în mai multe țări. Deși astfel se elimină riscul inflației dintr-o anumită țară, pensiile rămân totuși vulnerabile la un șoc inflaționist global – cum a fost cazul șocurilor petroliere din anii ‘70. Un mijloc eficient de protejare a investițiilor fondurilor de pensii de eventualele șocuri inflaționiste îl reprezintă cumpărarea de hârtii de valoare indexate cu rata inflației. În realitate, astfel de titluri

pot fi emise doar de către stat și sunt garantate prin abilitatea statului de a colecta impozite. Ar rămâne deci o componentă „pas cu pas” într-un plan de pensii bazat pe acumulare (Barr, 1993).

Dincolo de avantajele prezentate de posibilitatea redistribuirii și de robustețea în fața inflației, sistemul „pas cu pas” are serioase deficiențe. Deoarece pensiile sunt plătite din contribuțiile angajaților, indicatorul crucial pentru sănătatea sistemului este raportul de dependență: numărul de pensionari (beneficiari) față de numărul de angajați (contribuitori).

Un prim pretins dezavantaj al sistemului îl reprezintă astfel vulnerabilitatea în fața îmbătrânirii populației, fenomen care crește rata de dependență. Îmbătrânirea populației este desigur o provocare pentru sistemul de pensii, dar nu mai mult pentru sistemul „pas cu pas” decât pentru cel bazat pe acumularea de fonduri. Se întâlnește adeseori raționamentul conform căruia dacă pensia se bazează pe contribuțiile capitalizate ale beneficiarului, valoarea ei nu este influențată de evoluția demografică. Problema acestui raționament constă în aceea că neglijează faptul că, așa cum am afirmat la începutul acestui material, pensia transferă resurse de la generația activă la pensionari. Indiferent dacă pensia rezultă prin impozitare („pas cu pas”) sau prin economisire (acumularea de fonduri), valoarea ei reală este afectată de numărul populației active. La un stoc de capital constant, reducerea forței de muncă duce la scăderea resurselor ce pot fi alocate pensiilor prin două mecanisme. În primul rând, are loc o scădere a produsului intern brut. În al doilea rând, deoarece forța de muncă devine în termeni relativi „mai rară”, partea ce revine acesteia din produsul intern brut crește și scade corespunzător profitul adus de capital (din care fondurile de pensii plătesc și obligațiile ce le revin).

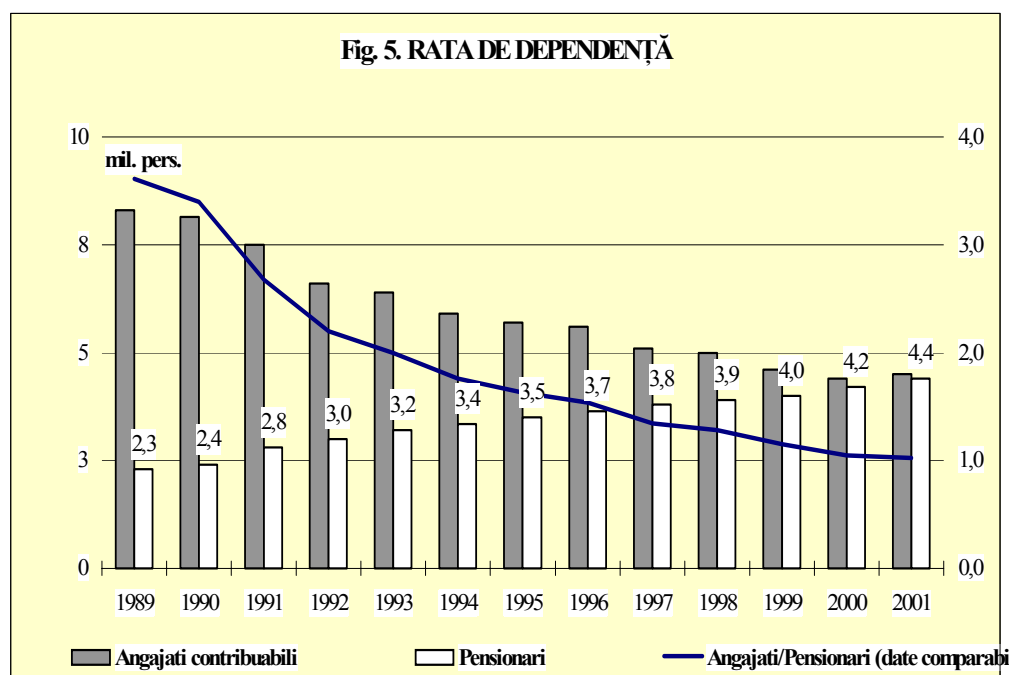
Problema majoră introdusă de divorțul între dimensiunea contribuției și valoarea pensiei constă în lipsa stimulentei pentru a rămâne în rândul forței de muncă. În sistemul „pas cu pas”, muncitorii nu au nici un interes să își prelungească activitatea, dimpotrivă pensionarea anticipată poate fi o opțiune tentantă. În plus, după cum prezice teoria alegerii publice, forța politică (masa electorală) poate fi folosită pentru a obține condiții generoase de ieșire la pensie și beneficii nesustenabile economic. Pensionarea timpurie și niveluri ale pensiilor ce nu pot fi suportate din punct de vedere economic sunt probleme de construcție ale sistemului „pas cu pas”.

Evoluția sistemului de pensii românesc

În 1990, situația fondului de pensii din România era satisfăcătoare. Deficiențele sistemului PAYG și evoluțiile demografice au falimentat însă sistemul. Noua lege a pensiilor 19/2000 și schimbările ulterioare aduse de Ordonanța de Urgență 49/2001 au îmbunătățit sistemul de stimulente prin încurajarea creșterii contribuțiilor pe o perioadă mai mare de timp. Dar aceste îmbunătățiri nu au efecte suficiente. Tendințele demografice și aspectul motivațional din sistemul PAYG necesită introducerea unei scheme de fonduri. Guvernul ar trebui să pună la punct o soluție alternativă pentru înlocuirea Hotărârii de Guvern 230/2000, anulată de administrația anterioară.

Apariția crizei

Ca și celelalte țări foste socialiste, România a intrat în perioada de tranziție cu un sistem de pensii PAYG în care pensionarii sunt plătiți din contribuțiile salariaților actuali, iar cuantumul pensiilor este legat de nivelul venitului (cu perioade de contribuții minime), dar nu direct relaționat de contribuția totală. Variabila cheie într-un astfel de sistem este rata de dependență: numărul pensionarilor/numărul salariaților (contribuabililor).



În 1990, România avea o rată normală, de 3,42. Această situație s-a schimbat rapid (Fig. 5). Evoluția demografică a creat probleme sistemului de pensii. Populația a scăzut, din cauza ratei negative de creștere și emigrării (Fig. 6). Principalul motiv al modificării ratei de dependență a fost însă pensionarea înainte de termen.

Profitând de prevederile generoase ale legii muncii care permitea pensionarea la 50 de ani pentru femei și la 55 de ani pentru bărbați, și introducerea unui număr de profesii într-o categorie superioară de risc, ce permitea pensionarea cu drepturi depline înainte de termen, numeroși salariați, în fața provocărilor unei economii în tranziție, au ales relativa securitate a unei pensionări timpurii.

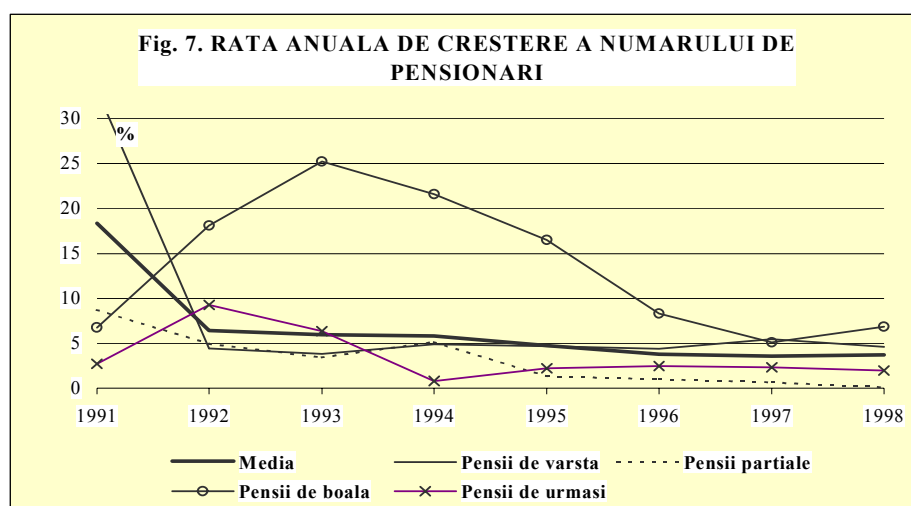
Fig. 6. Îmbătrânirea populației (mii persoane)

Grupa de vârstă	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
15-60	14,10 5	14,14 8	13,90 9	13,96 5	14,02 6	14,07 6	14,09 9	14,10 2	14,09 5	14,03 5	14,081
Peste 60	3,633	3,709	3,778	3,843	3,901	3,961	4,009	4,069	4,130	4,148	4,199
Peste 60 / 15-60, %	25.8	26.2	27.2	27.5	27.8	28.1	28.4	26.82	27.83	29.02	30.15

Numărul pensionarilor a crescut rapid după 1990 și, dacă îi includem și pe cei din agricultură, a depășit pe la mijlocul deceniului numărul celor care contribuiau la fondul de pensii. În același timp, numărul contribuabililor s-a micșorat, din cauza căderii economice

generale specifice perioadei de tranziție. Accentuarea problemelor fondurilor de pensii se datorează unor tendințe separate (Fig. 7):

- Mulți oameni au profitat de oportunitatea unor reglementări liberale noi și au părăsit forța de muncă, cu *pensii totale sau parțiale* (care, printre altele, arată că România a avut o supra-ocupare a forței de muncă înainte de 1989, când multe persoane, în special femei, erau obligate să muncească); această echilibrare s-a realizat pe deplin la jumătatea anilor 90.
- *Drepturile pentru persoanele cu handicap* au crescut mai rapid decât orice alt tip de pensii, multiplicându-se în fiecare an după 1992. În prezent, rata de creștere este încă de două ori mai mare decât media. Aceste cifre, combinate cu realitatea evidentă, sugerează că există o fraudă masivă în sistem, care generează o sarcină suplimentară asupra fondului de pensii.



Aceste tendințe au împins bugetul asigurărilor sociale (separat de bugetul central din anul 1992) de la un flux monetar puternic pozitiv la o situație dificilă în 1995 (Fig. 8).

Fig. 8. Situația financiară a fondului de pensii

	Venituri (% PIB)	Deficit (% PIB)
1991	7.44	0.41
1992	7.77	1.06
1993	6.59	0.70
1994	5.65	0.10
1995	5.44	-0.23
1996	5.43	-0.17
1997	5.26	-0.02
1998	6.81	-1.01
1999	7.35	-0.25

Guvernul a reacționat prin creșterea ratei de contribuție. Din 1990, rata a crescut mai mult de două ori (de la 17% la 35%). România are acum una din cele mai ridicate rate de contribuție socială în raport cu celelalte economii în tranziție. În orice caz, astfel nu

s-a redresat situația, deoarece creșterea impozitării a împins și mai mulți oameni în economia subterană. (Fig. 9).

Fig. 9. Scăderea numărului de contribuabili la fondul de pensii

	2001	2000	1999	1998	1997	1996	1995	1994	1993	1992	1991	1990
Contribuabili (mii)	4.505	4,459	4,737	5,200	5,597	5,939	6,160	6,438	6,672	6,888	7,574	8,156
Contribuabili / populație vârstă 15 – 60 (%)	31..99*	31.7	33.8	36.9	39.69	42.12	43.76	45.90	47.77	49.52	53.53	57.82

* estimare pe baza datelor demografice din 2000

Singura strategie viabilă de compensare a guvernului, în condițiile în care numărul pensionarilor crește și resursele financiare lipsesc, a fost scăderea valorii pensiilor. Figurile 10 și 11 prezintă pauperizarea absolută a pensionarilor (scăderea valorii reale a pensiei medii) și cea relativă (declinul valorii pensiei medii în comparație cu salariul mediu).

Fig. 10. Gradul de sărăcie absolută

	2001	2000	1999	1998	1997	1996	1995	1994	1993	1992	1991	1990
Pensia media reală: % fata de 1990	47.3	46.9	50.4	48.5	49.7	62.8	61.2	55.3	56.5	63.7	77.5	100

Fig. 11. Gradul de sărăcie relativă

	2001	2000	1999	1998	1997	1996	1995	1994	1993	1992	1991	1990
Rata de înlocuire (pensia medie / salariu mediu, %)	42.3	38.9	35	39.1	40.3	38.6	40.7	43.2	45.2	43.6	45	44.6

Reforma pensiilor

Discuțiile despre reforma pensiilor au început în 1992, când a fost publicată prima Carte Albă. În orice caz, prima mare revizuire a sistemului a fost adusă de Legea 19/2000, care a intrat în vigoare în aprilie 2001. Legea reformează pensiile de stat – așa numitul pilon unu al proiectatului sistem de pensii. Această componentă presupune a fi completată de pilonul

doi - contribuțiile obligatorii la pensii, administrate de fonduri de pensii private, și pilonul al treilea – pensia privată opțională. Introducerea pilonilor doi și trei a întâmpinat opoziții, inclusiv din partea sindicatelor, care vor să aibă un cuvânt de spus în conceperea sistemului. Aceste împotriviri au întârziat trecerea legii prin Parlament. În sfârșit, reforma a fost legiferată prin O.G. 230/2000, emisă în ultimele zile ale cabinetului Isărescu. Ordonanța a fost apoi imediat anulată în prima ședință a noului cabinet Năstase.

Legea pensiilor planifică o creștere a vârstei de pensionare în următorii cinci ani și schimbă metoda de calcul a pensiilor bazată pe venitul obținut în ultimii ani de activitate, înlocuind-o cu o metodă care ia în considerație contribuțiile de-a lungul întregii perioade active de muncă – cu un plafon anual echivalent cu de trei ori valoarea salariului mediu. Aceste modificări ar trebui să asigure creșterea duratei de viață activă a forței de muncă. Totodată, angajații devin interesați să ceară angajatorilor lor să raporteze corect mărimea salariilor obținute, aducând astfel la lumină o parte a economiei informale. O modificare de ultimă oră (Ordonanța de Urgență 49/2001) subliniază această latură prin penalizarea angajaților ai căror angajatori nu își plătesc contribuțiile la fondul de pensii.

Tendențe

Trendul demografic va continua să fie defavorabil sistemului de pensii, dată fiind diminuarea populației active pe măsură ce populația României îmbătrânește. Necunoscuta în această ecuație rămâne numărul angajaților contribuabili. Pe de-o parte, în acest an este anticipată o creștere economică, chiar dacă nu există un consens între diferiții analiști asupra mărimii previzionate a ratei de creștere. Acest fenomen pozitiv nu înseamnă însă neapărat o sporire a locurilor de muncă, deoarece o creștere a producției poate fi pusă pe seama capacităților productive utilizate doar parțial anterior și pe creșterea productivității angajaților existenți. Mai mult, procesul de restructurare economică poate duce la creșterea șomajului. Pe de altă parte, întrebarea cheie este dacă evaziunea fiscală va fi stopată: dacă angajații din economia informală vor fi reintegrați în cea formală și dacă câștigurile salariale ale angajaților vor fi raportate în întregime de angajatori.

Recenta lege a pensiilor oferă stimulentele necesare pentru supraviețuirea sistemului de pensii. Totuși, acesta va avea de înfruntat presiunea crescândă îmbătrânirii populației, și a incertitudinii asupra evoluției numărului de angajați contribuabili – care depinde de dezvoltarea de ansamblu a economiei, dar și de procesul de restructurare industrială, și mai cu seamă de aducerea la lumină a economiei subterane.

Opțiuni politice

Surplusul de eficiență și contribuțiile suplimentare aduse de sistemul fondurilor private vor fi necesare pentru acoperirea riscurilor prezentate anterior. Guvernul ar trebui să găsească o modalitate de înlocuire a sistemului de pensii de stat după modelul propus și mai apoi retras al Ordonanței de Urgență emisă de fosta administrație. Trei direcții de acțiune ar trebui luate în considerare:

- Transferul întregii contribuții obligatorii la fondul public de pensii în sarcina angajatului (diferit de formula actuală de împărțire a contribuțiilor – 1/3 de către angajat și 2/3 de către angajator). Prin aceasta s-ar crește presiunea legală asupra angajatorului să plătească contribuția, îmbunătățind totodată transparența sistemului.

- Managementul privat al fondurilor de pensii. Prin lege se asigură o pensie proporțional mai mare pentru un nivel de contribuție mai mare, dar nu neapărat un nivel ridicat al pensiei. Finanțarea completă a unei pensii private este mult mai profitabilă decât varianta oferită de fondul public de pensii. Mai mult, o pensie privată finanțată în întregime ar reduce dependența politică de sistemul PAYG (valoarea unui punct de pensii este decisă anual de guvern, fiind în consecință imprevizibilă), eliminând astfel dezavantajul major al acestui gen de sistem (Fig. 12).

Fig. 12. O reformă întârziată: sistemul de pensii în România în comparație cu alte țări Central și Est Europene.

Țara	Tipul reformei - sistemului de pensii	Data implementării	Vârsta de pensionare	Nivelul contribuției, %
Croația	Sistem cu trei piloni	1999	65 (bărbați și femei)	25.4
Letonia	Capitalizare virtuală	1995	60 (bărbați și femei)	37
Polonia	Sistem cu trei piloni	1999	65 bărbați/60 femei	19.5
Ungaria	Sistem cu trei piloni	1997	62 (bărbați și femei)	31
România	Sistem PAYG reformat	2001	65 bărbați/60 femei	35

Bibliografie selectiva

Barr, Nicholas, 1994. ed., *Labor Markets and Social Policy in Central and Eastern Europe*, Oxford et al: OUP

Barr, Nicholas, 1993. *The Economics of the Welfare State*, second edition, Oxford et al: OUP

Culea, Silviu, 1999. "Îmbătrânind frumos: reforma sistemului de pensii în Romania", SAR. *Studii asupra politicilor publice*, nr. 13

Zamfir, Elena et al. 1995. ed., *Politici sociale – România în context european*

Lindeman, David; Rutkovski, Michal; Sluchynsky, Oleg 2000. *The Evolution of Pension Systems in Eastern Europe and Central Asia: Opportunities, Constrains, Dilemmas and Emerging Practices*, World Bank paper, Washington

OECD, 1988. *Reforming Public Pensions*, Social Policy Studies No 5, OECD

OECD, 1999. *A Caring World. The new social policy agenda*, OECD

OECD, 1997. *The World in 2020. Towards a new global age*, OECD