

Ezitări instituționale în reforma pensiilor

Guvernul încearcă în prezent implementarea unei reforme substanțiale a sistemului public de pensii, dar rezultatele pozitive încă se lasă așteptate. Dimpotrivă, planurile pentru introducerea unui sistem suplimentar privat sunt vagi și timide. Detalii cruciale nu au fost încă precizate, și – mai important – ponderea modestă rezervată pentru schemele pensiilor private în planul Guvernului va limita orice efect pozitiv pe care acestea l-ar putea avea în viitorul apropiat.

Fig. 1. Contribuabilii la fondurile de pensii și populația activă

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
(*)	8,156	7,574	6,888	6,672	6,438	6,160	5,939	5,597	5,200	4,737	4,459
(**)	57.82	53.53	49.52	47.77	45.90	43.76	42.12	39.69	36.90	33.75	31.66

(*) Contribuabili (mii)

(**) Contribuabili / populație cu vârsta între 15 – 60 (%)

Provocări pentru sistemul public de pensii

Am anunțat anterior în această publicație că sistemul public de pensii este marcat de o înaltă rată de dependență (numărul mare de pensionari față de numărul de salariați), din cauza pensionării premature și a scăderii numărului de contribuabili. În plus, această situație se va înrăutăți din cauza tendințelor demografice. Reluăm aceste date în tabelele de mai jos.

Fig. 2. Dinamica ratei de dependență

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Contribuabili/ pensionari	3.43	2.69	2.17	2.10	1.91	1.75	1.63	1.48	1.32	1.16	1.05

Fig. 3. Numărul de pensionari raportat la populația activă

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
(*)	2,380	2,817	2,996	3,174	3,359	3,519	3,652	3,782	3,924	4,074	4,246
(**)	16.87	19.90	21.57	22.73	23.94	25.00	25.90	26.82	27.83	29.02	30.15

(*) Media numărului de pensionari (mii)

(**) Pensionari / populația de vârsta 15 – 60 (%)

Reforma sistemului public de pensii

O nouă lege a pensiilor (19/2000) a intrat în vigoare, după ce a fost amendată de două ori de Guvern. Legea mărește gradual vârsta de pensionare, elimină opțiunea pensionării premature, și corelează valoarea pensiei cu nivelul și durata contribuției, încurajând astfel raportarea reală a câștigurilor și rămânerea în rândul populației active. Totuși, va mai dura până când noua lege își va face simțite efectele. Contrar previziunilor Guvernului, deficitul bugetului social de asigurări a continuat să crească. Cea mai bună explicație pentru această tendință este numărul

mare de indivizi care au depus cerere de pensionare sub prevederile vechii legi, înainte ca noua legislație să intre în vigoare. Ne putem aștepta ca acest efect să dispară treptat, dar rezultatele reale ale noii legislații rămân sub semnul întrebării.

Ostilitatea publică

O provocare pentru legislația pensiilor este ignoranța și scepticismul opiniei publice. Sondajele de opinie (chiar și sondajul SAR prezentat în numărul trecut al acestei publicații) au indicat în mod repetat că o majoritate a populației nu deține informații suficiente despre noul sistem de pensii, dar se așteaptă să fie afectată negativ de acesta.

Contracte de muncă cu efecte neutre?

Intenția Guvernului de a elimina diferența dintre cărțile de muncă și convențiile civile de prestări de servicii este conformă cu actuala abordare a reformei sistemului de pensii, dar ridică și unele probleme. În acest context ar trebui evidențiat faptul că în ultimii doi ani, diferența de regim de impozitare a acestor două tipuri de contracte s-a diminuat.

Contribuția de asigurări sociale este acum plătită pentru amândouă. Convențiile de prestări servicii reprezintă un sfert din salariați¹. Dacă, urmare a desființării convențiilor de prestări servicii, aceste slujbe se mută în economia subterană, pierderea veniturilor pentru fondul de pensii va fi semnificativă.

Introducerea celui de-al doilea pilon

Legea 19/2001 reformează pensiile de stat – primul pilon al noului sistem de pensii. Se presupune că această schimbare va fi completată de un al doilea pilon – pensia obligatorie administrată de un fond privat de pensii și un al treilea pilon – pensia privată opțională. Banca Mondială susține structura pe trei piloni a sistemului de pensii și celelalte țări ale CEE de asemenea intenționează să o introducă. Așteptările sunt că noul sistem va duce la o mai bună administrare a fondurilor de pensii, cu un randament crescut, ceea ce îi va încuraja pe oameni să contribuie și să rămână mai mult timp în câmpul muncii. În plus, sumele mari disponibile ar stimula piața de capital, mai ales prin creșterea lichidității, și astfel ar crește eficiența economiei.

Reforma a fost dezbătută în legislatura trecută. Totuși, pilonii doi și trei au întâmpinat opoziție, între alții de la sindicate, care doreau o mai mare putere de decizie în managementul fondului de pensii. În final, reforma a fost adoptată printr-o ordonanță de urgență a Guvernului (OU 230/2000) în ultimele zile ale Guvernului Isărescu, dar ordonanța a fost repede anulată în prima ședință a noului Guvern Năstase.

Finanțarea perioadei de tranziție

Noul Guvern a anunțat că un nou proiect al celui de-al doilea pilon va deveni public în această toamnă. O problemă majoră pentru introducerea sistemului fondului de pensii privește perioada de tranziție între introducerea noului sistem, când populația activă începe să contribuie la fondul de pensii, și maturitatea sistemului, când oamenii încep să își primească pensiile. În timpul acestei perioade de tranziție, contribuția va fi capitalizată, și nu va putea fi folosită pentru a plăti pensii generației actuale de pensionari.

¹ Există în prezent aproximativ 1,5 milioane de convenții de prestări de servicii încheiate și 4,5 milioane de angajați cu carte de muncă.

Există două soluții prevăzute pentru această problemă. În primul rând dimensiunile schemei vor fi reduse și vor crește treptat. Se prevede că va reprezenta la început numai 2% din salariu și va crește ulterior până la 8%. În plus, schema de finanțare va fi introdusă numai când bugetul fondului de pensii va fi în echilibru. Guvernul estimează că acest lucru s-ar putea întâmpla până în 2004-2005, așteptându-se la o activitate economică crescută și număr mai mare de angajați, cuplat cu colectarea mai eficientă a contribuțiilor, vârsta mărită de pensionare, și numai o creștere modestă a valorii reale a pensiilor.

Planul Guvernului tratează sistemul fondurilor de pensii ca un lux; el va fi implementat când nu va fi nevoie de el (când bugetul e deja în echilibru), și oricum va fi insignifiant. Pericolul acestei abordări rezidă în aceea că noua schemă va avea doar un impact limitat. În plus, așteptările economice de care depinde planificarea reformelor sunt nesigure. Cu siguranță bugetul fondului de pensii va fi sub presiuni serioase în următorii câțiva ani: Guvernul a promis indexarea pensiilor conform ratei inflației, și în luna decembrie a acestui an se presupune că va începe procesul “recorelării”, care va dura trei ani, la sfârșitul cărora toți pensionarii cu traseuri profesionale similare vor primi aceeași pensie.² Temelia morală a acestui proces este solidă, dar Guvernele românești anterioare au eșuat în a găsi mijloacele de a finanța “recorelarea”. Cabinetul Isărescu chiar a trebuit să revină asupra acestei promisiuni într-un an electoral.

Dincolo de problemele fundamentale privitoare la dimensiunea schemei private și calendarul introducerii acesteia, există o serie de probleme tehnice care trebuie rezolvate.

Dimensiunea fondurilor de pensii

Mărimea acestor fonduri e subiect de controversă. Aici Guvernul trebuie să pună în balanță mai multe considerente. Fonduri mari de pensii (din punct de vedere al capitalului solicitat și al numărului minim de oameni înregistrați) ar fi mai credibile în ochii populației, a cărei încredere e destul de scăzută după seria de dezastre, dintre care FNI este încă proaspăt în memorie. Totuși, stabilirea unor bariere mai înalte pentru intrarea pe piață ar afecta competiția, reducând randamentul investiției. Mai mult, înseamnă că industria ar fi dominată de actori străini, antagonizând aliații interni ai Guvernului, interesați de o afacere atât de lucrativă, cum este mai ales cazul sindicatelor. Opoziția lor pe temeuri similare a dus la afectarea adoptării legislației de către administrația anterioară.

Reglementări

Supravegherea va fi crucială pentru credibilitatea schemei. După eșecuri succesive în domeniul financiar, a-ți încredința economiile (chiar dacă este obligatoriu) unui fond privat pentru 20-30 de ani, cu speranța că în final vei primi o pensie cere multă încredere. Mizele sunt mari, și orice greșeli ale mecanismului de supraveghere ar putea avea consecințe dezastruoase pentru bugetul de stat, care va fi ultimul garant. Din punct de vedere instituțional, există trei opțiuni posibile. O posibilitate este ca agenția de supraveghere a asigurărilor să preia și supravegherea fondurilor de pensii. O altă opțiune ar fi să se stabilească un agent de supraveghere. Și, în fine, s-ar putea lua în considerare crearea unei super-agenții de supraveghere care să acopere întregul sistem financiar (inclusiv cel bancar).

² Până la intrarea în vigoare a noii legi a pensiilor (19/2000), valoarea pensiilor era determinată în funcție de salariul brut. Datorită inflației mari din ultimii 11 ani acest algoritm a dus la situația paradoxală în care indivizi cu aceeași profesie obțineau pensii foarte diferite în funcție de anul în care au ieșit la pensie. Acest sistem îi dezavantaja pe cei care au ieșit la pensie înainte de 1989 sau curând după aceea.

Din cele trei alternative, prima e probabil cea mai fezabilă. Din moment ce majoritatea fondurilor de pensii vor fi legate de companiile de asigurări (mai ales asigurările de viață), Comisia pentru Supravegherea Asigurărilor este bine plasată să supravegheze și fondurile de pensii. Comisia are și avantajul că dispune de experiența acumulată în raporturile cu companiile de asigurări. Înființarea unei noi instituții ar fi complicată, în special în cazul unei super-agenții responsabile pentru întregul sector financiar, care s-ar lupta pentru a prelua controlul sistemului bancar de la Banca Națională.

Politica de investiții

Se estimează că proiectul de lege va limita sumele ce pot fi investite în străinătate de fondurile de pensii la 10%. Dorința Guvernului ca fondurile de pensii să contribuie la revirimentul piețelor românești de capital, în loc să înrăutățească balanța de plăți a țării este de înțeles. Există, însă, motive întemeiate pentru a fi precauți. Piața internă de capital este foarte limitată și nu are capacitatea de a absorbi fonduri mari. Problema este minoră pe termen scurt, când volumul de contribuții la pensiile private este redus la 2% din salariu. Mai important este argumentul că investițiile în străinătate sunt esențiale pentru diminuarea riscului. De fapt, acesta este singurul mod de a face față tendințelor demografice de îmbătrânire a populației. În fine, un plafon de 10% pentru investițiile în străinătate poate fi incompatibil cu integrarea în Uniunea Europeană. Un astfel de plafon stânjenește circulația liberă a capitalului, una din pietrele de temelie ale pieței interne. Mai devreme sau mai târziu, în funcție de negocierile cu UE, această limită va trebui să fie relaxată sau eliminată. Merită să acordăm atenție presiunii sub care se afla acum Polonia în aceeași problemă.

Casa Națională a Pensiilor

Introducerea schemei de finanțare va plasa și mai multă presiune pe Casa Națională de Pensii, agenția Guvernamentală care administrează sistemul public de pensii actual. Casa Națională de Pensii va continua să colecteze toate contribuțiile pentru pensii. Îi va reveni astfel sarcina să aloce contribuțiilor individuale fondului de pensii ales de contribuitor. Pentru aceasta este necesară o infrastructură sofisticată. Dificultățile deja întâmpinate în sistemul public de pensii sugerează că infrastructura actuală nu este încă suficient de performantă și dezvoltarea ei va cere ani de pregătiri.

Concluzie

Sistemul public de pensii românesc (PAYG - *pas-cu-pas*) trece printr-un proces de raționalizare. Există totuși limite intrinseci ale unui sistem PAYG, și situația financiară a celui românesc este una critică și va rămâne așa. Introducerea în paralel a unui sistem finanțat privat este de aceea esențială. Această reformă dispune de sprijinul Băncii Mondiale, a fost discutată în România încă din 1993, iar o lege a fost adoptată în ultimele zile ale administrației anterioare. Cabinetul Năstase nu acționează cu convingere pentru implementarea acestei reforme. Planurile sale sunt abia schițate, dimensiunile preconizate pentru sectorul bazat pe capitalizare sunt reduse și este discutabil dacă vor fi îndeplinite cel puțin condițiile prelabile pentru implementarea noului sistem.