



România
Sectorul Protecției Sociale
Pensiile
Studiu de politică sectorială

SECTORUL PROTECȚIEI SOCIALE: PENSIILE¹

Sumar: *Deși România a realizat multe reforme necesare și dificile în domeniul pensiilor acordate de la bugetul de stat pentru a include și costul fiscal al îmbătrânirii populației, încă mai rămân foarte multe lucruri de făcut. Ratele de înlocuire sunt scăzute și continuă să scadă într-o măsură care nu face decât să erodeze disponibilitatea personalului angajat de a participa la planul de pensii al statului, în special în condițiile existenței unor valori ale contribuțiilor care sunt printre cele mai mari din această zonă. Obiectivul principal al politicilor publice din domeniul pensiilor, pentru anii care vor urma, este acela de a stabili un sistem de pensii solid din punct de vedere financiar și durabil, care să ofere beneficii adecvate și sigure, în schimbul unui preț competitiv care să poată fi suportat de familii. Pentru a îndeplini acest obiectiv, Guvernul trebuie să (i) accelereze reformele „parametrice” ale pensiilor acordate de la bugetul de stat; (ii) să diminueze distorsiunile economice impuse de valorile contribuțiilor; (iii) să actualizeze și să monitorizeze în continuu estimările costurilor reformelor structurale apărute în perioadele de tranziție; și (iv) să stabilească infrastructura instituțională, administrativă și de reglementare, care este necesară pentru asigurarea unor economii contractuale în condiții de siguranță și competitivitate. Această notă constituie un sumar al constatărilor și concluziilor care sunt conținute în cele mai recente studii pe care Banca Mondială le-a realizat asupra sistemului pensiilor, ca aport la programul prin care Banca înțelege să sprijine sectorul protecției sociale în România, în următorii trei ani.*

I. Pensiile din România și repere internaționale

1. **După 16 ani de tranziție economică și socială, România încă se mai străduiește din greu să construiască un sistem de protecție socială care să fie sustenabil din punct de vedere financiar, și să fie și viabil.** În anii de după 1989, guvernele României au aplicat o reformă structurală cuprinzătoare, care – împreună cu dificultățile inerente oricărei transformări economice fundamentale – au exercitat presiuni financiare extreme asupra sistemului de protecție socială al țării. Astfel au ieșit în evidență neajunsurile acestui sistem, în special în ceea ce privește pensiile și alte forme de asigurări sociale bazate pe contribuții și au avut drept consecință necesitatea de schimbare, pe care guvernele care s-au succedat la putere au abordat-o în diverse moduri.

2. **România a moștenit din perioada comunistă un regim de pensii generos însă fragmentat și nesustenabil, care este întemeiat pe contribuții achitate obligatoriu de către abonați pe toată durata vieții lor profesionale active.** Ratele de înlocuire au fost mari și s-au achitat diverse beneficii foarte multor categorii de pensionari (inclusiv pentru pensionare anticipată, pentru vechime normală, pensii de urmaș, pensii pentru invalizi, pensii pentru persoane cu handicap). De asemenea, guvernarea au mai finanțat și câteva beneficii care nu se plătesc din contribuțiile

¹ “Evoluții ale programului de pensii din România începând din 2004”, Dan Wartonick – raport pentru Banca Mondială, Iunie 2006, și contribuția lui Ufuk Guven (HDNSP – rețeaua pentru dezvoltare umană și protecție socială), Richard Florescu, Csaba Fehrer, Truman Packard (ECSHD), și Michel Noel (ECPSD).

angajaților (cum ar fi concedii medicale, concedii de maternitate/ concedii de creștere a copiilor, pensii pentru lucrătorii din domeniul agricol). Primii ani ai tranziției au fost marcați de reforme *ad-hoc* și ezitante. Pe măsură ce tranziția a avansat, regimul pensiilor a avut de suferit de pe urma mai multor șocuri fundamentale, inclusiv o creștere rapidă a numărului de beneficiari, ca și consecință a îmbătrânirii populației și a planurilor generoase dedicate celor pensionați anticipat, asociate cu declinul creșterii economice și cu scăderea accentuată a numărului de plătitori la fondurile de pensii, precum și cu creștere șomajului și cu angajările la negru. Aceste probleme s-au agravat datorită capacității administrative slabe și a politicilor care au încurajat pensionarea anticipată, precum și datorită utilizării pensiilor pe caz de boală care au fost acordate pentru a compensa rata crescută a șomajului în rândul angajaților de vârstă înaintată. În consecință, rata de dependență a planului de pensii a sporit în mod spectaculos și continuă să rămână și la ora actuală una dintre cele mai mari rate de dependență din zonă. Având în vedere că se așteaptă ca rata de dependență a populației de vârstă înaintată să continue să crească (de la 30,9 în 2003 la 59,5 în anul 2050), profilul demografic al României creează o altă sursă de preocupare pentru gradul de sustenabilitate. Acest proces de îmbătrânire va adăuga o povară suplimentară populației active, pentru că fiecare lucrător va trebui să continue să sprijine un număr din ce în ce mai mare de pensionari.

3. Guvernul a încercat să facă față acestor constrângeri și probleme prin sporirea procentajelor contribuțiilor obligatorii la niveluri care sunt mari chiar și după standardele OECD. Pentru a compensa scăderea veniturilor la buget și creșterea cheltuielilor din sistem în anii nouăzeci, rata contribuțiilor la bugetul asigurărilor sociale a crescut de la 14% la 35% în anul 2001. Deși rata a fost ulterior coborâtă la 29,75% în ianuarie 2006, totuși, în conformitate cu standardele internaționale, continuă să rămână mare. Mai mult decât atât, totalul cheltuielilor cu asigurările sociale (adică pensii, sănătate, șomaj, accidente de muncă și handicap) se ridică la aproximativ 50% din salariul brut, transformând în acest fel forța de muncă din România într-una dintre cele mai greu impozitate din Europa Centrală și de Est. România – cu contribuții aferente salariilor totalizând 46,25%, se află pe locul 6 (între alte 26 țări) din Europa în ceea ce privește contribuțiile la bugetul asigurărilor sociale, alături de Albania (cu 49%), Polonia (46,64%) și Ungaria (45,50%), care se situează pe locurile fruntașe în rândul țărilor din Europa Centrală și de Est. Chiar și contribuțiile aferente salariilor care se plătește în Italia, și care este considerat împovărător după standardele OECD, sunt mult mai mici decât ceea ce se plătește în România. Aceste contribuții semnificative sporesc costurile ne-salariale aferente activităților profesionale și pot avea efecte adverse asupra creării de locuri de muncă legitime și, prin extensie, și asupra posibilităților de susținere a planului de pensii acordate de la bugetul de stat.

Tabelul 1. Valorile contribuțiilor la fondul de pensii și contribuțiile totale la bugetul asigurărilor sociale în țările Europene

	Vârsta de pensionare, handicap, urmași			Toate programele de asigurări sociale		
	Asigurat	Angajato r	Total	Asigurat	Angajato r	Total
Olanda	19,15	8,90	28,05	39,45	17,20	56,65
Cehia	6,50	21,50	28,00	12,50	37,00	49,50
Franța	6,65	9,80	16,45	15,45	33,86	49,31
Albania	9,50	29,90	39,40	9,50	39,50	49,00
Polonia	16,26	16,26	32,52	26,96	19,68	46,64
România	9,50	19,75	29,25^{a)}	17,00	29,25	46,25^{b)}
Ungaria	8,50	18,00	26,50	13,50	32,00	45,50
Bulgaria	21,75	7,25	29,00	25,00	17,70	42,70
Austria	10,25	12,55	22,80	17,15	24,95	42,10
Germania	9,75	9,75	19,50	20,00	21,33	41,33
Italia	8,89	23,81	32,70	8,89	30,90	39,79
Media	9,53	16,44	25,98	14,11	25,05	38,57
Slovenia	15,50	8,85	24,35	22,10	15,90	38,00
Spania	4,70	23,60	28,30	6,25	31,58	37,83
Croația	20,00	0,00	20,00	20,00	17,20	37,20
Grecia	6,67	13,33	20,00	11,55	24,10	35,65
Slovacia	7,00	19,00	26,00	9,40	25,60	35,00
Estonia	2,00	33,00	35,00	2,00	33,00	35,00
Portugalia	11,00	23,75	34,75	11,00	23,75	34,75
Suedia	7,00	11,91	18,91	7,00	25,87	32,87
Finlanda	4,60	22,75	27,35	6,10	25,36	31,46
Lituania	2,50	23,40	25,90	3,00	28,00	31,00
Belgia	7,50	8,86	16,36	13,07	17,92	30,99
Letonia	2,00	18,00	20,00	„	„	24,32
Marea Britanie	11,00	12,80	23,80	11,00	12,80	23,80
Irlanda	8,00	10,75	18,75	8,00	10,75	18,75

Notă: a) Pentru condiții normale de lucru. Contribuțiile sunt mai mari pentru condiții de lucru excepționale și speciale (Legea Nr. 380/2005); b) se referă numai la contribuțiile la asigurările sociale, la fondul de sănătate și la fondul de șomaj. De asemenea, și angajatorii contribuie la fondul de solidaritate socială pentru persoanele cu handicap, fondul pentru accidente de muncă și fondul de boli profesionale, etc., care mai adaugă niște procente poverii pe care trebuie să o suporte oricum.

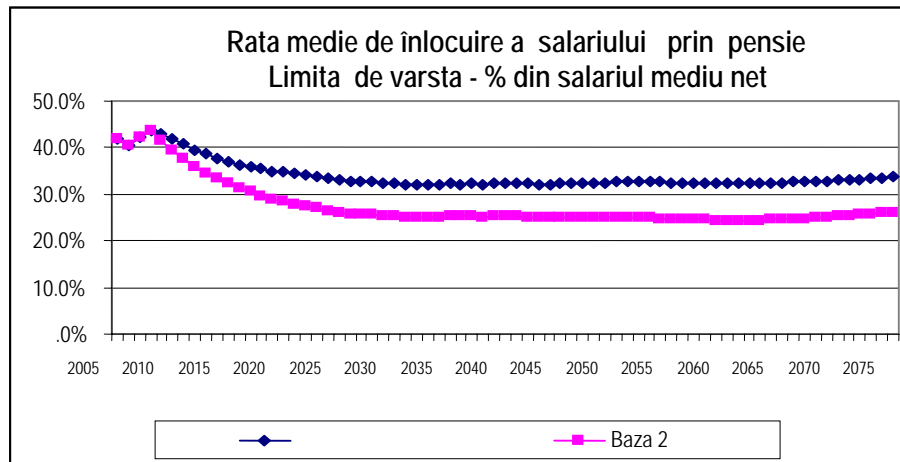
Sursa: Administrația SUA pentru Asigurări Sociale.

4. Ratele de înlocuire din planul de pensii de la bugetul de stat care erau deja scăzute au început din nou să scadă și, în lipsa unor intervenții, ele vor continua să scadă și în următorii 10 ani. Figura 1 compară ratele de înlocuire ale pensionarilor cu vârstă înaintată pe baza a două serii de presupuneri în legătură cu indexarea: *Baza 1* și *Baza 2*.² Ratele de înlocuire inițiale sunt de ordinul a 42%,

² În absența unei indexări clare în cadrul legislației actuale, este greu de estimate nivelul beneficiarilor și cheltuielile din sistemul de pensii pe termen lung. Regula de indexare a beneficiilor joacă un rol important în stabilirea beneficiilor și în estimarea impactului fiscal al finanțării acestor beneficii. Având în vedere lipsa de claritate, și pentru a ilustra impactul diverselor reguli de indexare la nivelul respectivelor beneficii, au fost create două scenarii de bază.

crescând la 44% în anul 2008, având un impact de 12% care reprezintă o creștere planificată reală a beneficiilor în anii 2007 și 2008. Ratele de înlocuire atât la *Baza 1*, cât și la *Baza 2* scad treptat pe termen lung. Ratele de înlocuire estimate pe termen lung în *Baza 1*, acolo unde beneficiul este de indexat la inflație cu 150%, este de 33,6%. Ratele de înlocuire estimate pe termen lung în *Baza 2*, acolo unde beneficiul este de indexat la inflație și joacă doar rolul de pensie menită să ușureze gradul de sărăcie, este de 26%.

Figura 1. Rata medie de înlocuire a salariului prin pensie – scenarii de bază



Sursa: Simulările PROST ale Băncii Mondiale – 2006 (PROST - prescurtarea *Pension Reform Options Simulation Toolkit* – Trusa pentru Opțiunile de Simulare a Reformei Pensiilor).

Notă: *Baza 1*, cel mai realist scenariu, care presupune existența unei indexări pe termen lung a beneficiilor de 150% a ratei inflației începând cu 2009, în conformitate cu experiențele recente, în cadrul căreia indexarea s-a ridicat deasupra nivelului de inflație. *Baza 2* presupune existența unei indexări a beneficiilor la inflație pe termen lung, abia începând din anul 2009.

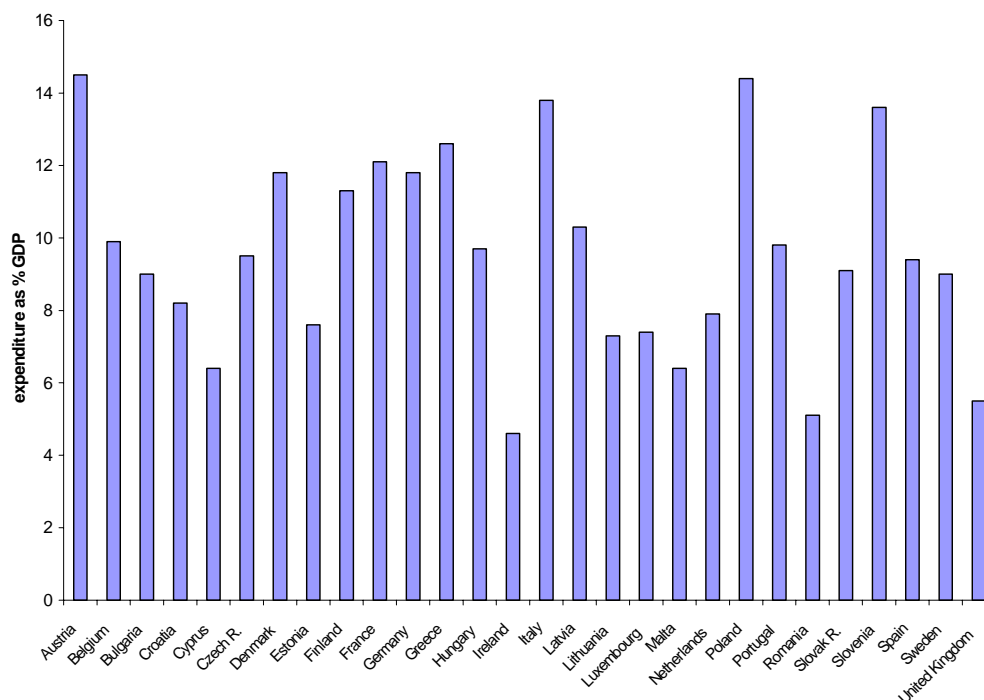
5. Autoritățile cunosc foarte bine problema ratelor de înlocuire scăzute și aflate oricum în continuă scădere și au indicat în mod public faptul că intenționează să majoreze pensiile cu 30% în termeni reali în perioada 2005-2008. În ciuda majorărilor acordate în anii 2005 și 2006 (aproape jumătate din majorarea avută în vedere) și în ciuda recalculării pensiilor, care s-a realizat în anul 2005, ratele de înlocuire continuă să se situeze la niveluri foarte scăzute (36,1% în august 2006, în comparație cu 51,1% în 1990). **Încurajat fiind de fragilul excedent financiar actual al fondului de pensii de stat, guvernul își va continua politica de majorare a pensiilor acordate de la bugetul de stat. Cu toate acestea, orice alte majorări viitoare ale pensiilor vor trebui însoțite de alte reforme care să confere sustenabilitate acestui proces, pe termen mediu și lung.**

II. I. Costurile pensiilor în România și repere internaționale

6. Pe măsură ce se erodează baza de contribuție la planul de pensii în cadrul căruia se plătesc contribuțiile pe durata vieții active, proces care trebuie însoțit

de sporirea acesteia, gradul de sustenabilitate financiară se află în fața unui risc din ce în ce mai evident, apărând și un deficit sistemic persistent. Bugetul asigurărilor sociale de stat a înregistrat o scădere constantă – de la peste 1,1% din PIB în 1991 până la un deficit de 0,85% din PIB în 2003. Având în vedere că cheltuiala publică aferentă programelor de asigurări sociale a fost mare dintotdeauna, ajungându-se până la 6,7% în 2003, acest fapt nu a făcut decât să continue să sporească povara fiscală pe care planul de pensii a exercitat-o asupra bugetului general. Începând din anul 2003, cheltuiala aferentă pensiilor a scăzut la 5,3% din PIB, valoare care s-a înregistrat în 2005, în principal ca rezultat al transferului finanțării planului de pensii pentru lucrătorii din agricultură, care nu are la bază contribuții anterioare ale acestora, la capitolul venituri generale la bugetul statului. Proiecțiile pe termen lung pe care le-a întocmit Banca Mondială în 2006 sugerează creșterea cheltuielilor și stabilizarea acestora la o valoare de aproximativ 6% din PIB. Mai mult decât atât, cu ajutorul măsurilor convenționale constând în datoria implicită a sistemului de pensii (DIP), datoriile contingente ale regimului de pensii de la bugetul de stat din România a depășit sistemele majorității vecinilor săi, precum și pe cel din multe țări ale OECD. Deși nu există prea multe date comparative recente, iar estimările de DIP variază foarte mult (în funcție de metodologia și ratele de discount aplicate), clasamentul internațional relativ al României în funcție de datoriile contingente ale sistemului de pensii continuă să rămână un motiv de preocupare.

Figura 2. Cheltuiala cu pensiile de la buget, exprimată ca procentaj din PIB, în anumite țări europene



Sursa: Banca Mondială

7. **În anul 2004, guvernul a demarat punerea în aplicare a unui plan ambițios de consolidare, însă – în ciuda succesului care a fost înregistrat vizavi de ținerea sub control a costurilor cu pensiile – sustenabilitatea financiară pe termen lung este încă nesigură.** Principalele măsuri care se introduc treptat până în 2008 includ transferul beneficiilor care nu alimentate din contribuții anterioare în afara Casei Naționale de Pensii, spre alte surse financiare³; creșterea rapidă a vârstei de pensionare; reducerea diferenței mari dintre vârsta de pensionare a bărbaților și aceea a femeilor; scăderea treptată a nivelului contribuțiilor, și introducerea unui nou mecanism de indexare pentru protejarea integrală a acestor beneficii împotriva inflației. Măsurile care au fost luate începând din 2004 au reușit, cel puțin pe termen scurt, să echilibreze fondul de pensii și chiar să asigure fragilul surplus avut în vedere de 0,2% din PIB în august 2006 (a se vedea Tabelul 2)

³ Pensiile acordate lucrătorilor din agricultură și alocațiile de creștere a copiilor vor fi preluate la bugetul de stat, iar plățile acordate pentru concediile medicale vor fi efectuate din Fondul Asigurărilor de Sănătate.

Tabelul 2. Indicatori ai Fondului de Pensii (% din PIB)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Venituri la bugetul de stat*	6.5	6.4	6.5	6.8	6.1	
Cheltuieli	7.2	7.0	6.5	6.8	6.3	
Sold	-0.87	-0.82	-0.35	-0.74	-0.22	
Gradul de dependență față de sistem	.96	.99	1.00	.99	1.02	

*Minus subvenția de la stat

Sursa: Casa Națională de Pensii și Alte Drepturi de Asigurări Sociale

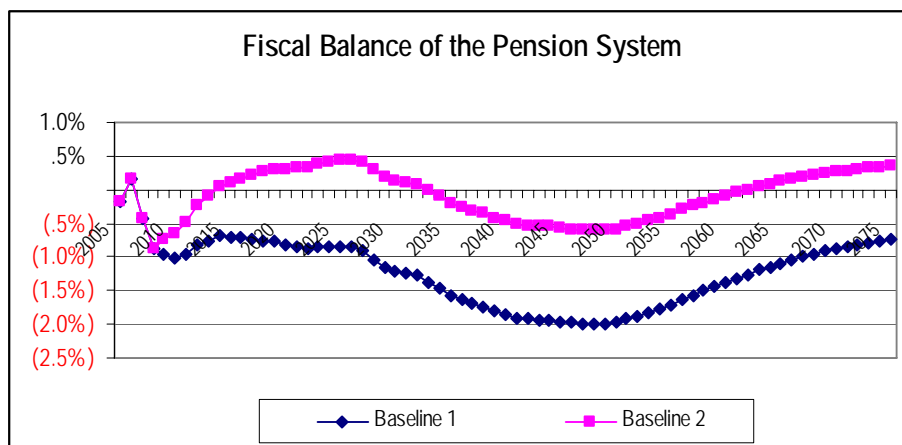
III. Provocările care mai rămân în vederea construirii unui sistem de pensii adecvat și sustenabil în România

8. **Deși viabilitatea financiară a sistemului de plată la bugetul asigurărilor pe durata vieții active (PAYGO) s-a îmbunătățit în urma recentelor reforme ale sistemului, acesta încă nu atins gradul de sustenabilitate financiară.** Există mult prea multe posibilități de intervenție discreționară din partea politicienilor, ceea ce face ca orice proiecție actuarială pe termen mediu și lung să fie nesigură. În plus față de vârstele de pensionare scăzute, o amenințare recurentă la adresa sustenabilității sistemului de pensii o constituie practica *recorelării*. Având în vedere că s-au confruntat cu o erodare a valorii reale a valorii pensiilor, pensionarii solicită o reajustare a pensiilor la un nivel similar cu cel care este acordat noilor pensionari, care în mod esențial constituie o indexare *ad-hoc* a drepturilor salariale. Deși recorelarea ar fi trebuit să li se aplice numai celor s-au pensionat cu vechime completă înainte de 1999 și urmașilor acestora, totuși recolerarea s-a extins și asupra noilor categorii de pensionari. Acest fapt s-a produs ca o serie de măsuri discreționare care au fost consecința lobby-ului politic, mai degrabă decât a unei politici oficiale sau a unei reguli previzibile de ajustare a beneficiilor.

9. **Lipsa unor reguli clare de indexare a beneficiilor sau lipsa unei abordări sistematice a recorelării face ca sistemul de pensii să fie extrem de vulnerabil, „invitând” practic exercitarea de presiune politică din partea tuturor categoriilor care au nevoie de sprijin.** Acest fapt sporește riscul ca sistemul să cadă din nou într-un cerc vicios de decizii *ad-hoc*, menite să protejeze anumite interese politice, care ar putea duce la eșecul total al sistemului, în special în condițiile în care însăși regulile de stabilire a beneficiilor sunt exagerat de flexibile datorită unor punctaje care sunt definite în mod vag. Rezultatul este substanțial și conferă o nesiguranță nenecesară tuturor participanților la planul de pensii, precum și pentru perspectivele fiscale ale țării, după cum se ilustrează în Figura 3.⁴

⁴ Figura 3 compară soldurile fiscale ale sistemului de pensii cf. Bazei 1 și Bazei 2. În perioada 2006-2008, soldul fiscal este același cf. Bazei 1 și Bazei 2 pentru că anumite indexări similare ale beneficiilor sunt asumate în cadrul acestei perioade. La Baza 1, sistemul este întotdeauna expus deficitului, iar nivelurile deficitului variază între 0,4% și 2% din PIB. La Baza 2, sistemul se află în surplus pentru perioadele 2014-2032, iar pentru 2062-2075 nivelul surplusului variază între 0,1% și 0,5% din PIB. În perioadele 2009-2013 și 2033-2061, deficiturile se situează la niveluri între 0,7% și 0,1% din PIB, adică mult sub Baza 1.

Figura 3. Soldul sistemului de pensii PAYGO, pe baza unor premise de indexare diferite



Sursa: Simulările PROST ale Băncii Mondiale – 2006 (PROST - prescurtarea *Pension Reform Options Simulation Toolkit* – Trusa pentru Opțiunile de Simulare a Reformei Pensilor).

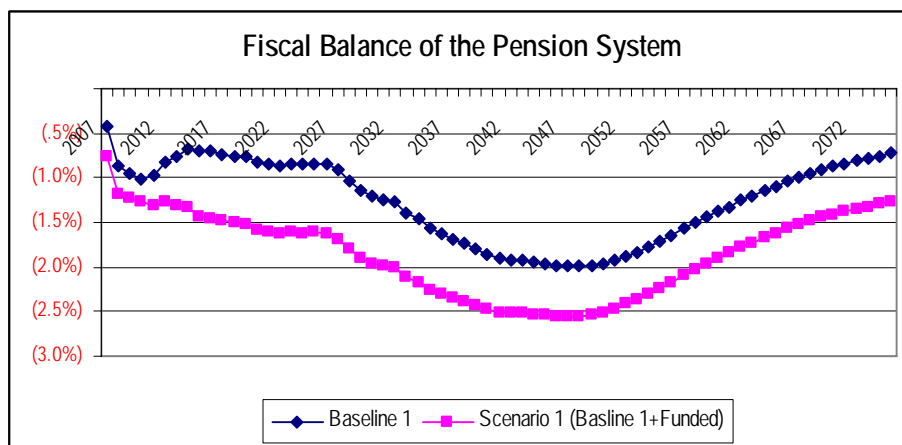
Notă: *Baza 1*, cel mai realist scenariu, care presupune existența unei indexări pe termen lung a beneficiilor de 150% a ratei inflației începând cu 2009, în conformitate cu experiențele recente, în cadrul căreia indexarea s-a ridicat deasupra nivelului de inflație. *Baza 2* presupune existența unei indexări a beneficiilor la inflație pe termen lung, abia începând din anul 2009.

10. **În plus, planul de pensii plătite de la bugetul de stat din România continuă să fie afectat de slăbiciuni structurale majore și să impună o rată de contribuție sporită care stimulează evaziunea, reducând și baza de contribuție.** Având în vedere evaziunea și vârsta scăzută de pensionare, sistemul încă suferă de o mare dependență față de sistemul general. Efectul combinat al taxelor mari aferente salariilor îl constituie reducerea productivității muncii și angajarea de forță de muncă experimentată, și prin urmare și o reducere a PIB-ului. Astfel, sistemul de pensii nu numai că nu oferă siguranță persoanelor în vârstă în mod durabil și echitabil, dar mai și dăunează întregii economii. Pentru a diminua impactul acestei probleme, guvernul a aprobat proiectul de buget pentru anul 2007, având în vedere o viitoare scădere a contribuțiilor la fondul asigurărilor sociale cu 2 puncte procentuale (0,25 pentru pensii, 0,5 pentru accidente de muncă, 0,25 pentru șomaj și 1,0 pentru sănătate). Bineînțeles, deși diminuarea ratelor contribuțiilor poate contribui la diminuarea distorsiunilor economice, politicile publice aferente ar avea un impact imediat asupra aspectelor financiare ale pensiilor plătite de la bugetul de stat, care sunt deja precare.

11. **Pe lângă majorarea acestor beneficii, guvernul intenționează să introducă și pilonii pensiilor private obligatorii administrate în mod voluntar.** De mai bine de șase ani, guvernele care s-au succedat la conducerea țării și-au propus mereu să introducă schemele de pensii private. Planul de introducere a unui pilon constând în pensii private obligatorii va necesita devierea unei anumite părți a contribuțiilor care provin din pilonul public, începând cu un punctaj de 2% din contribuțiile actuale în 2008 și sporind apoi treptat cu încă jumătate de punct procentual în fiecare an până în 2016, când contribuția la pilonul privat va ajunge la șase puncte procentuale. Costul acestei tranziții – acela de a devia o parte a veniturilor la buget de la pilonul public, din care se va continua plata de beneficii persoanelor în vârstă și care va fi supus și pretențiilor formulate de cei care sunt angajați la ora actuală - se așteaptă să fie relativ

mic la început, dar va spori în timp. Costul mediu anual al acestei tranziții, pe care va trebui să-l suporte guvernul în perioada 2007-2011, este de 0,3% din PIB. Pe măsură ce crește valoarea contribuțiilor deviate de la schemele finanțate, costul tranziției va crește și el, ajungându-se la un nivel mediu anual de 0,7% din PIB în perioada 2012 - 2017 și variind între 0,5% și 0,8% din PIB ulterior. Cu toate acestea, împreună cu reducerile la nivelul valorilor contribuțiilor, care sunt avute în vedere, precum și cu viitoarele majorări ale beneficiilor, care sunt și ele avute în vedere, această tranziție va adăuga o presiune financiară considerabilă asupra deja fragilului echilibru al pilonul pensiilor publice.

Figura 4. Impactul reformelor structurale (delegarea anumitor funcții și activități pentru finanțarea pilonului privat) pe baza soldului plăților efectuate de contribuabili pe durata angajării lor



Sursa: Simulările PROST ale Băncii Mondiale – 2006 (PROST - prescurtarea *Pension Reform Options Simulation Toolkit* – Trusa pentru Opțiunile de Simulare a Reformei Pensiilor).

12. **Implicațiile majorărilor și ale reformelor structurale nu au fost încă stabilite în mod adecvat în cadrul fiscal pe termen mediu realizat de guvern.** Cadrul cheltuielilor pe termen mediu în perioada 2007-2009 („CCTM”) conține o proiecție conform căreia cheltuială cu pensiile va scădea cu un punct procentual integral din PIB în perioada 2006 - 2009, și că deficitul sistemului de pensii va scădea și el în „*termeni nominali*”. Însă acest fapt nu este consecvent cu majorările semnificative ale beneficiilor, și cu posibilele reduceri ale veniturilor sistemului de la bugetul de stat, așa cum s-a arătat anterior.

13. **În momentul în care se va începe strângerea contribuțiilor aferente schemelor de pensii private obligatorii, piața de capital din România se va confrunta cu provocarea descurajantă de a spori afluxul de titluri de valoare naționale sigure, care să se tranzacționeze la un preț stabilit în mod eficient.** Absența condițiilor necesare și obligatorii de reglementare, management de date și fiscale pentru planuri de pensii private au întârziat mere crearea acestor instrumente. În mod similar celorlalte state din Europa Centrală și de Est, piețele financiare din Europa sunt dominate de bănci, depozitele constituind peste 80% din totalul activelor financiare. Cu toate acestea, volumul activelor financiare este aproximativ la jumătate față de cel observat în alte țări aflate în curs de aderare, reflectând astfel

venitul redus pe cap de locuitor și încrederea scăzută în instituțiile financiare. Firmele sunt finanțate prin bănci, fără a se baza pe emisiuni de acțiuni proprii sau obligațiuni. Activele din asigurări – ca procentaj din PIB – au fost la nivelul a 1,45% (în 2004) cu prime de asigurări de viață reprezentând numai 0,34%. Fondurile mutuale au reprezentat numai 0,2% din PIB. Principalele două burse – BVB și RASDAQ- au avut la vremea aceea o capitalizare de aproximativ 12% din PIB și o rată a profitului de 11%. Ambii indicatori au scăzut mult sub valorile înregistrate în Polonia, Ungaria și Cehia, fiind oricum inferiori celor constatați în Bulgaria și Croația, alte țări care alături de România se află în curs de aderare. Concentrarea pe piață este de asemenea mare, cu cele mai mari 5 societăți cotate reprezentând 75% din capitalizare.

14. **Dezvoltarea sectorului financiar și al pieței de capital continuă să fie îngreunată în mod semnificativ de circumspecția și neîncrederea persoanelor fizice, dar și a intermediarilor financiare.** În trecut, evoluțiile înregistrate pe piața de capital a fost îngreunată de neîncrederea pe care publicul o manifesta față de intermediarii financiar nebancari, neîncredere care a fost alimentată și de diverse scandaluri și cazuri de faliment, ceea ce a produs pierderi investitorilor. Guvernarea corporatistă nu se ridică la nivelul necesar, nici în societățile de stat și nici în cele private. De asemenea, sistemul judiciar nu poate să abordeze litigii legate de proprietate și litigii comerciale numai prin lungi întârzieri, care subminează încrederea investitorilor, precum și aplicarea contractelor standardizate. În linii mari, reglementările contabile sunt conforme Standardelor Internaționale de Contabilitate, deși există încă diferențe. Reglementările privind înregistrarea în documentele contabile sunt nesatisfăcătoare, astfel pentru investitori fiind dificil să colecteze informații relevante, exacte și oportune privind emitenții. Un pilon de pensii finanțat nu s-ar putea întemeia pe o piață de capital robustă, însă trebuie să funcționeze ca instrument pentru dezvoltarea pieței de capital. Rămâne de văzut dacă o astfel de așteptare este realistă, dată fiind situația actuală din România, este vorba despre așteptarea că reformele pensiilor structurale ar putea să extindă și să diversifice piețele de capital, așteptare care oricum nu s-a împlinit în niciuna dintre țările din regiune, ale căror sectoare financiare subdezvoltate au introdus planurile de pensii private.

IV. Concluzii și recomandări privind politicile de îmbunătățire a sistemului de pensii în România

15. **Începând din anul 2004, guvernul României a pus în aplicare mai multe reforme parametrice dificile, însă – cu toate acestea – mai rămân încă multe de făcut pentru ca pilonul pensiilor publice să poată fi pus într-o postură solidă.** Unele dintre reforme, cum ar fi diminuarea ratelor contribuțiilor, eliminarea beneficiilor pe termen scurt, care nu sunt plătite pe baza contribuțiilor proprii, precum și pensiile plătite lucrătorilor din agricultură în baza vechiului Program de Pensii în Agricultură au fost anticipate și au fost avute în vedere în momentul în care s-au realizat proiecțiile de finanțare a programelor respective. Înăsprirea criteriilor de evaluare medicală a avut un oarecare efect în diminuarea ritmului de acordare a pensiilor de invaliditate. Cu toate acestea, ratele de înlocuire pentru pensiile de invaliditate sau pensiile de urmaș, sunt scăzute, iar pensiile de urmaș oricum s-au diminuat într-o oarecare măsură în ultimii 5 ani. Prin urmare, este necesară o evaluare mai profundă a programelor dedicate persoanelor cu dizabilități și beneficiarilor de pensii de urmaș. Nu au fost realizate și alte modificări anticipate, inclusiv o creștere mai rapidă a vârstelor de pensionare și egalizarea vârstelor de pensionare ale

bărbaților și femeilor. În timp ce – începând cu anul 2006 - guvernul a făcut ajustări anuale la inflație ale beneficiilor acordate, aceste majorări au fost mult mai mari decât rata inflației. Mai mult decât atât, ajustările discreționare ale acestor beneficii realizate sub presiune politică continuă și în prezent.

16. La ora actuală, efectul net al măsurilor luate cu începere din 2004 a fost acela de a echilibra finanțarea. Cu toate acestea, situația financiară pe termen mediu a pilonul public ar trebui să fie evaluată mai profund, iar proiecțiile trebuie și ele realizate pe baza unui număr de scenarii diferite. Conform estimărilor actuale ale guvernului, costurile agregate ale tranziției vor fi de aproximativ 2,26 miliarde Euro pe o perioadă de cinci ani. De vreme ce costurile de tranziție sunt dificil de proiectat cu exactitate, iar experiențele din alte țări (Ungaria, Polonia, și Slovacia, printre altele) sunt relevante în acest sens, este important ca aceste costuri să fie periodic actualizate, iar relevanța lor trebuie urmărită cu atenție.

17. Un sistem de reglementare privat al pensiilor a fost stabilit, însă trebuie consolidat. Un factor de reglementare puternic, profesional și bine echipat este esențial pentru succesul unei noi piețe, pentru prevederea unor economii contractuale, voluntare sau obligatorii. Cu toate acestea, atunci când se introduce o nouă piață pentru economii contractuale obligatorii, reglementările bine întocmite sunt încă și mai importante, nu numai pentru credibilitatea sistemului, dar și pentru a asigura concurența în rândul furnizorilor privați de servicii financiare. Comisia de Supraveghere a Sistemului de Pensii Private (CSSPP) are în vedere un set complet de operațiuni și acțiuni și a început deja elaborarea reglementărilor pentru a respecta un termen limită ambițios în vederea inițierii pilonului de pensii private în luna ianuarie 2007.

18. Starea dezvoltării pieței de capital și a sectorului financiar din România impune necesitatea ca factorii care elaborează politicile să acorde o atenție specială structurii pieței și reglementărilor din domeniul investițiilor. Este foarte posibil ca fondurile de pensii din România să-și țină activele în titluri de valoare ale statului – în special bonuri de trezorerii și obligațiuni cu scadența pe termen scurt spre mediu – depozite și instrumente cu venit fix – cum ar fi obligațiunile ipotecare care sunt emise de către bănci. Având în vedere portofoliile care inițial sunt de dimensiuni mici, se așteaptă doar o mică diversificare internațională. Onorariile care se percep pentru managementul activelor vor fi mari sau – în prezența unor limitări cantitative asupra onorariilor – tranzacțiile vor fi frecvente pentru a se asigura un flux constant de onorarii tranzacționale către conglomeratele financiare care administrează fondurile de pensii și activele acestora. Pentru a reduce costurile de funcționare și pentru a crea posibilitatea unei mai mari diversificări, este important ca portofoliile deținute să fie suficient de mari. Acest deziderat poate fi atins prin limitarea numărului de fonduri de pensii în primii ani ai reformei, deținând activele acestora într-un fond central care trebuie să fie el însuși suficient de mare pentru a permite diversificarea, sau prin întârzierea introducerii sistemului de economii pentru pensii private până în momentul în care nivelul salarial va permite o acumulare mai rapidă a activelor necesare. Oricare ar fi opțiunile care vor fi utilizate, întregul cadru legislativ al pensiilor private va trebui regândit.

19. În ceea ce privește partea administrativă, guvernul este în curs de elaborare și implementare a unor sisteme de tehnologie informațională și comunicare. De asemenea, pentru ca diferitele organizații guvernamentale să poată

fi pregătite să pună în aplicare pilonul pensiilor private obligatorii, ele trebuie să realizeze planuri detaliate și să se sincronizeze foarte bine. Data avută în vedere pentru punerea în aplicare, în cazul în care legislația este aprobată în anul 2006, ar putea să fie foarte apropiată, cum ar fi iulie 2007. Acesta este un plan foarte ambițios, având în vedere probleme și întârzierile care se manifestă din punctul de vedere al tehnologiei informaționale și comunicațiile (dar și din punct de vedere legislativ) și poate ar trebui re-analizată. A fost înființat un grup de lucru interguvernamental, care se întrunește pentru a soluționa problemele legate de interconectivitate și coordonare între ministere.

20. Integrarea mai multor sisteme guvernamentale de informatică și comunicare ar trebui realizată cât mai curând posibil. În această regiune, lipsa unor investiții anterioare suficiente în infrastructura sistemelor de pensii private și obligatorii a avut drept consecință pierderea economiilor pe care le-a realizat populația activă. Casa Națională de Pensii și alte Drepturi de Asigurări Sociale (CNPAS) se pregătește să implementeze un nou sistem informatic și de comunicare, care este menit să furnizeze date și servicii de management al informațiilor privind contribuțiile și beneficiile fiecărui angajat. Punerea în aplicare a acestui sistem a fost întârziată cu câteva luni și ar mai putea fi întârziată chiar și mai mult de-atât. La ora actuală se află în curs de elaborare un modul pentru înregistrarea și alocarea contribuțiilor individuale a pilonul privat obligatoriu, însă utilitatea acestuia este condiționată de reconcilierea datelor din conturile individuale care au fost colectate de către Agenția Națională de Administrație Fiscală (ANAF). Până în momentul în care ANAF pune în aplicare noul sistem informațional și de comunicare, care la ora actuală este în curs de dezvoltare, fluxul contribuțiilor de la CNPAS către pilonul pensiilor private obligatorii nu va fi posibil.

21. Formarea și consolidarea capacităților administratorilor sistemului de pensii vor avea o importanță critică pentru succesul viitorului sistem multi-pilon. În cadrul CNPAS ar trebui înființat un *Oficiu pentru Actuarial*, care să poată să ofere proiecții exacte ale implicațiilor procesului de finanțare a reformelor, precum și rapoarte anuale permanente. Consolidarea capacității este de asemenea necesară pentru nou-înființata CSSPP, pentru a spori experiența personalului în domeniul actuarial și legislativ.

Iată câteva recomandări specifice care decurg din discuțiile de mai sus:

- **Creșterea vârstei de pensionare** — graficul actual de creștere a vârstei de pensionare standard trebuie accelerat, iar vârsta de pensionare standard pentru bărbați și femei trebuie egalizată cât mai curând posibil;
- **Creșterea indexului dintre vârsta de pensionare și speranța de viață** — guvernul trebuie să modeleze și să cerceteze și opțiunea creșterii vârstelor de pensionare în conformitate cu creșterea speranței de viață;
- **Beneficii ale indexului privind creșterea prețului real sau o altă formulă sistematică** — legislația actuală ar trebui modificată pentru a asigura o implementare completă și transparentă, mai degrabă decât să încerce să lege ajustările beneficiilor de punctajele ajustate în funcție de salarii, așa cum se prevede în legislație, la valorile minime și maxime;

- **Evaluarea gradului de adecvare a alocațiilor pentru invaliditate** — trebuie realizată o evaluare a modului de înăsprire a condițiilor de eligibilitate pentru pensiile de invaliditate, urmată de implementarea unor măsuri relevante.
- **Explorarea viabilității pensiei de bază (“Pilonul Zero”) în Pachetul Actual de Asistență Socială.** Acest pilon, care este cunoscut sub numele de pilon de bază, este conceput pentru a se putea aborda în mod mai eficient persoanele care sunt sărace pe toată durata vieții, precum și cu lucrătorii cu și fără forme legale care ajung la o vârstă înaintată fără resurse suficiente sau care nu sunt eligibili pentru a beneficia de pensii legale. Acest beneficiu va înlocui venitul minim garantat pentru persoanele sărace care depășesc vârsta pensionării și trebuie finanțate din bugetul de stat.
- **Pregătirea pentru implementarea pilonului obligatoriu privat** — în cazul în care, așa cum este așteptat, legislația privind economiile obligatorii în vederea pensionării este aprobată înainte de sfârșitul anului 2006, atunci trebuie întocmite planuri de acțiune pentru administrarea și reglementarea sistemului, precum și proiecții exacte ale costurilor de tranziție și a finanțării acestora, referitoare la cele mai recente prevederi legislative;
- **Implementarea Sistemului informațional și de comunicare al Casei Naționale și coordonarea acestuia cu alte sisteme informatice și de comunicare** — pregătirea unui plan de acțiune cu limite clare de timp, care să ajute la implementarea integrală a sistemului respectiv; actualizarea cât mai curând a sistemului pentru a reflecta modificările legislative de după 2005; și migrarea datelor înregistrate pe hârtie, cât mai curând posibil. Trebuie elaborat un plan de acțiune pentru implementarea unui sistem informatic și de comunicare în CSSPP, avându-se în vedere data de începere foarte apropiată și funcționarea fondurilor de pensii private;
- **Dezvoltarea Capacității Actuariale** — trebuie elaborată o strategie de creare a unui Oficiu pentru Actuarial în cadrul CNPAS, trebuie dezvoltată capacitatea actuarială a CSSPP și trebuie întocmit și un program de dezvoltare, prin colaborare cu nou-înființată asociație profesională a managerilor de fonduri de pensii private, pentru instruire și formare în actuarial, atât la nivel academic, cât și în rândul organizațiilor;
- **Dezvoltarea capacității legale a autorității de reglementare în domeniul pensiilor** — există posibilitatea să mai fie necesară asistență tehnică și pentru Comisia de Supraveghere a Pensiilor Private (CSSPP), pe măsură ce începe elaborarea legislației secundare în procesul de pregătire a demarării sistemului fondurilor de pensii private voluntare în 2007;
- **Elaborarea unei strategii în domeniul educației publice** — odată cu punerea în aplicare a pilonului obligatoriu privat, trebuie elaborată și pusă în aplicare cât mai curând o strategie bine definită în domeniul educației publice, pentru a spori gradul de conștientizare în rândul publicului a acestor importante schimbări structurale.

22. **Sustenabilitatea financiară pe termen mediu și lung poate fi realizată prin punerea în aplicare a unor reforme parametrice mai agresive, în plus față de reformele structurale.** Impactul posibil pe care îl va avea accelerarea reformelor parametrice și structurale menționate anterior asupra situației financiare a pilonului pensiilor publice a fost evaluat și transpus în patru scenarii care sunt prezentate în

graficul de mai jos (Figurile 5 și 6). Premisele și parametri utilizați pentru diversele scenarii sunt prezentate în Anexa Tehnică, Tabelul A1, atașat acestei note. Printre scenariile care au fost modelate, cel mai promițător din perspective sustenabilității financiare este Scenariul 3, în cadrul căruia reformele parametrice accelerate sunt combinate cu lansarea pilonului obligatoriu. În cadrul scenariului de reformă mai agresivă, ratele de înlocuire sunt practic identice cu cele ale scenariului de bază, menținându-se o balanță fiscală pozitivă până în anul 2037, urmată de o perioadă de 30 de ani (2037-2067) de deficitudini relativ mic. Măsurile parametrice mai agresive creează mai mult spațiu financiar pentru implementarea pilonului pensiilor obligatorii. Cu toate acestea, în lipsa reformelor parametrice accelerate (Scenariul 2), proiectata creștere a pensiilor combinată cu implementarea pilonului obligatoriu finanțat ar crea deficitudini foarte largi pe termen lung și mediu, care ar fi foarte greu de suportat de către guvern.

Figura 5. Balanța fiscală a sistemului, în conformitate cu scenariile modelate

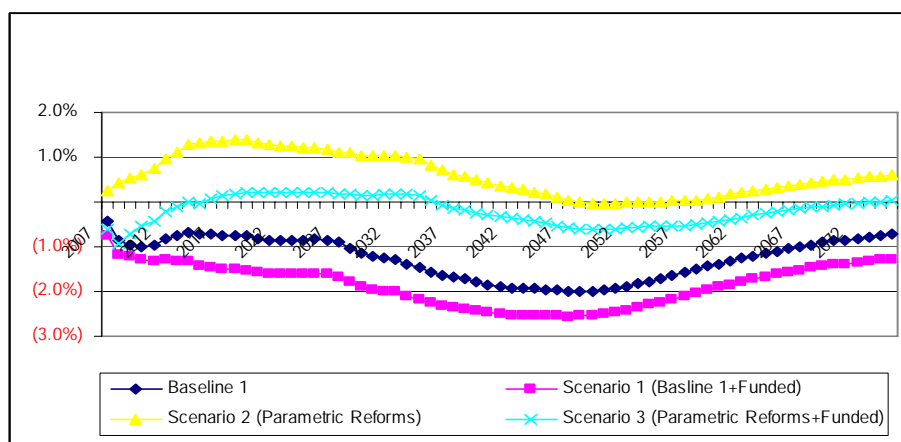
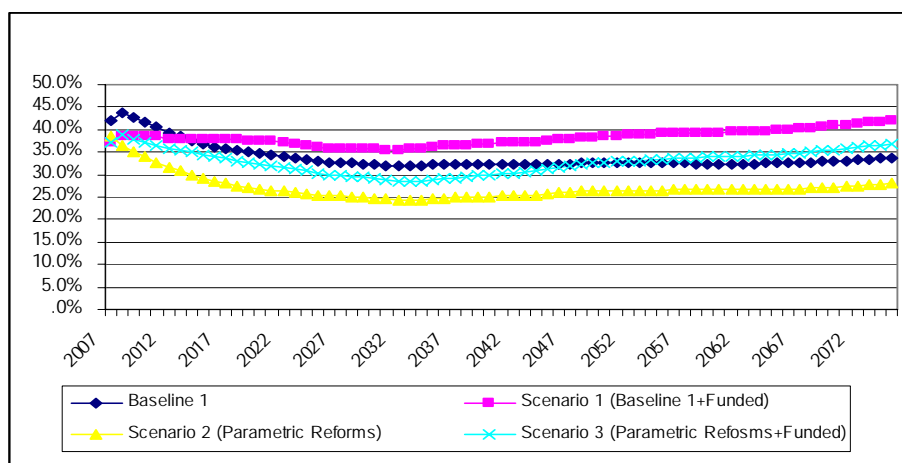


Figura 6. Ratele medii de înlocuire, în conformitate cu scenariile modelate



Anexa tehnică⁵

Tabelul A.1. Scenariile de proiecție realizate cu ajutorul PROST
(Trusa pentru Opțiunile de Simulare a Reformei Pensilor)

	Sistemul actual	Scenariul 1 (Introducerea pilonului obligatoriu finanțat)	Scenariul 2 (Reducerea reformelor parametrice, nu există pilon finanțat)	Scenariul 3 (accelerarea reformelor parametrice + pilonul obligatoriu finanțat)
Rata contribuției	2005:31,75% 2006:29,75% 2007:29,5%	2007: 2% în creștere cu 0,5% anual, ajungându-se la 6% în 2015.	2005:31,75% 2006:29,75% 2007:29,5%	2% în creștere cu 0,5% anual, ajungându-se la 6% în 2015.
Redirecționarea strategiei către noul sistem	Nu există	Obligatoriu pentru lucrătorii de până la 35 de ani inclusiv Voluntar pentru lucrătorii cu vârste cuprinse între 36 și 45 de ani. Lucrătorii cu vârste de peste 45 ani nu sunt acceptați.	Nu există	Obligatoriu pentru lucrătorii de până la 35 de ani inclusiv Voluntar pentru lucrătorii cu vârste cuprinse între 36 și 45 de ani. Lucrătorii cu vârste de peste 45 ani nu sunt acceptați.
Indexarea pensiilor	Deciziile <i>ad-hoc</i> ale guvernului, însă sunt modelate, atât ca indexate la inflație, cât și indexate cu 150% tot pentru a reflecta valoarea inflației. În ambele situații, planului guvernului de 12% în 2007 și 2008 este respectat.	Beneficii din pensiile din sistemul public. Indexat la inflație cu 150%. Beneficii din pensiile din schema finanțată. Indexate la inflație.	Indexate la inflație începând cu 2007.	Beneficii din pensiile din sistemul public: Indexate la inflație începând cu 2007. Beneficii din schema finanțată. Indexate la inflație.
Vârsta de pensionare	2005: 62.6/57.6 pentru bărbați/femei crescând treptat la 65/60 pentru „bărbați / femei” în 2014.	2005: 62.6/57.6 pentru „bărbați / femei” crescând treptat la 65/60 pentru „bărbați / femei” în 2014.	Vârstele de pensionare ale femeilor și bărbaților – egalizate la 65 de ani în 2014. Vârstele de pensionare ale bărbaților trebuie crescute în funcție de longevitatea acestora; iar vârsta de pensionare a femeilor trebuie să fie egală cu a bărbaților. Vârstele de pensionare vor crește la 68 de ani în 2045.	Vârstele de pensionare ale femeilor și bărbaților – egalizate la 65 de ani în 2014. Vârstele de pensionare ale bărbaților trebuie crescute în funcție de longevitatea acestora; iar vârsta de pensionare a femeilor trebuie să fie egală cu a bărbaților. Vârstele de pensionare vor crește la 68 de ani în 2045.

⁵ Orice întrebări referitoare la parametrii macroeconomici sau de politici publice utilizate în simulările PROST trebuie adresate d-nei Ufuk Guven (World Bank, HDNSP, uguyen@worldbank.org).

Tabelul A2. Premise macro-economice pentru scenariile „PROST”

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2050	2075
PIB real	6.9	7.3	7.3	7.4	6.3	5.7	5.1	4.7	4.8	5.7	6.1	4.3	3.0
Productivitatea muncii:	8.1	5.5	6.1	5.6	6.2	5.3	5.1	4.9	4.8	5.1	5.6	4.8	3.5
Rata inflației	9.0	7.2	7.3	7.4	6.3	5.7	5.1	4.7	4.8	5.7	6.1	5.8	4.0

Notă: Premisele referitoare la creșterea PIB, productivitatea muncii și rata inflației se întemeiază pe datele oferite de CNPAS. Premisele privitoare la productivitatea muncii au un impact semnificativ asupra veniturilor și cheltuielilor, pentru sunt utilizate ca bază de calcul pentru venituri și pensii și contribuțiile aferente. Anul de referință utilizat pentru proiecții este 2005.