

Proiectul PNUD Early Warning System ROM/99/006

Executat de

SOCIETATEA ACADEMICĂ DIN ROMÂNIA (SAR)

La inițiativa Ministerului Afacerilor Externe al României

NOTĂ

Punctele de vedere exprimate în această publicație reflectă exclusiv opiniile experților implicați în proiect și nu reprezintă neapărat vederile sau poziția oficială a Programului Națiunilor Unite pentru Dezvoltare. Termenii folosiți și modul de prezentare a materialului nu implică în nici un fel expresia oricărei opinii din partea Programului Națiunilor Unite pentru Dezvoltare sau a Secretariatului Națiunilor Unite.

RAPORT DE AVERTISMENT PRIVIND POTENȚIALUL DE CRIZĂ

ROMÂNIA

Numărul 4 / 2002

Programul Națiunilor Unite pentru Dezvoltare

Societatea Academică din România

București, Iunie 2002

RAPORT DE AVERTISMENT PRIVIND POTENȚIALUL DE CRIZĂ
PNUD – SOCIETATEA ACADEMICĂ DIN ROMÂNIA (SAR)

SUMAR

REZUMAT EWR 4/2002

SOCIAL

Administrarea riscantă a fondurilor de asigurări sociale

EVOLUȚIA PRINCIPALILOR INDICATORI

	Trimestrul I-2001	Trimestrul II-2001	Trimestrul III-2001	Trimestrul IV-2001	Ian- 2002	Feb- 2002	Mar- 2002	Apr- 2002	Mai - 2002	Tendență
Creșterea PIB (analizată trimestrial), %	4,8	5,1	5,1	5,4			3,1			↘
Devalorizarea leului, medie lunară, %	2,1	1,9	1,5	1,2	1,9	1,3	0,9	1,7	0,2	↘
Inflația, medie lunară, %	2,7	2	1,8	2,4	2,3	1,2	0,4	2	1,9	↘
Rata dobânzii (BUBOR, o săptămână) %	3,4	3,2	2,6	2,6	2,7	2,5	2,5	2,4	2,4	–
Producția industrială, % evoluție	6,8	-0,3	-0,6	-3,0	4,6	3,8	5,6	1,7		–
Deficitul comercial, medie lunară FOB/CIF (milioane USD)	274	408	205	504	257	239	263	339,8		↗
Rata șomajului, %	10,7	9,3	8,1	8,1	12,4	13,2	13	11,1		↘
Salariul mediu net, USD	99,2	96,3	92,9	96,4	114,1	106,3	111	118,5		↗
Pensionari/angajați	0,97	0,97	0,98	1			1,01			↗
Încrederea în guvern, % (Actualul guvern este capabil să îmbunătățească situația)	57	46	48**	42	45		38			↘
Pesimism, % (Țara se îndreaptă într-o direcție greșită)	54	52	44**	48	51		57			↗
Bunătatea subiectivă, % (Trăiesc mai bine decât anul trecut)	18	19	19**	22	11		12			–

* previziune; ** exclusiv pentru populația urbană

PE SCURT

Secțiunea **Politic** a acestui raport avertizează asupra schimbărilor proiectate în structura actualului guvern: apariția unor instituții noi nu determină și îmbunătățirea performanțelor. Se manifestă tendința de a crea noi instituții, fără a le desființa pe cele vechi, cu atribuții apropiate. Rezultă structuri care concurează între ele, nu se pot coordona și sunt foarte vulnerabile la presiunile grupurilor de interese. Cel mai elocvent este cazul instituțiilor care ar trebui să coordoneze politicile economice. Unul dintre studiile de caz analizează intenția nefericită de creare a unui minister al Întreprinderii.

A doua parte a acestei secțiuni avertizează guvernul să trateze cu atenție relațiile cu autoritățile locale, acțiuni pripite de până acum ducând la tensiuni în pan intern și la pierdere de imagine în afara țării. Secțiunea **Politic** cuprinde și recomandări pentru evitarea unor asemenea situații.

Secțiunea **Social** avertizează asupra riscului unei managerizări defectuoase a fondurilor de asigurări sociale. De asemenea, tendința guvernanților de ceda presiunilor sindicale poate avea efecte negative în acest domeniu. Din păcate, „soluția” avută în vedere pentru salvarea fondurilor de pensii reprezintă o problemă ea însăși.

Scăderea inflației este un semn încurajator, dar poate avea și efecte negative în economie dacă se întâmplă prea repede. Guvernul trebuie să aibă în vedere această problemă, altfel actualul trend macro-economic pozitiv va fi greu de susținut, afirmă profesorul Daniel Dăianu în prima parte a secțiunii **Economic**. A doua parte a acestei secțiuni analizează modul în care este calculată cifra inflației. Pentru că metodologia statistică nu ține cont de evoluții sezoniere și modificări ale structurii de consum, sunt propuse câteva modificări pentru ca cifrele oficiale să fie mai bine adaptate realității.

SOCIAL

ADMINISTRAREA RISCANTĂ A FONDURILOR DE ASIGURĂRI SOCIALE

Ministerul Muncii a mers din criză în criză în ultima jumătate de an. MMPS a dat înapoi la fiecare ciocnire cu orice opoziție (în special cu sindicatele). Efortul mascat de a rezolva problemele prin confiscarea banilor de asigurări de sănătate s-ar putea întoarce împotriva guvernului.

Țintește sus și obține puțin

Guvernul a acordat mare atenție pieței muncii și reformei serviciilor de sănătate. Un număr mare de probleme a intrat în focul dezbaterii politice și în fiecare caz guvernul a avut de înfruntat critici vehemente, din partea presei, sindicatelor, angajatorilor și partidelor de opoziție. Guvernul a sfârșit prin a ceda, capitulând în special în fața presiunilor venite din partea sindicatelor. Influența sindicatelor este exagerată: numai 4 milioane de muncitori au carte de muncă din totalul estimat de 8 milioane de români care muncesc și mai puțin de jumătate din acești 4 milioane sunt membri ai sindicatelor.

Codul Muncii

Primele semnale de alarmă au apărut odată cu apariția fondului de rezervă creat pentru a garanta plata obligațiilor salariale. În timp ce crearea acestuia face parte din cerințele aquis-ului UE în domeniul social, dimensiunea sa a fost intens dezbătută. Guvernul a dat înapoi în fața criticilor din presă și a presiunii angajatorilor retrăgând

proiectul de lege. Cabinetul a aprobat recent un nou proiect de lege al codului muncii și l-a înaintat spre aprobare Parlamentului. Noul proiect păstrează controversatul fond, dar ocolește problema dimensiunii acestuia prin amânarea acestei decizii pentru un act normativ ulterior. Codul muncii a fost aplaudat de sindicate; acestea au cerut chiar ca guvernul să își asume răspunderea pentru proiect, eliminând astfel orice dezbateri sau amendamente. Partea bună este că proiectul reduce numărul angajaților din grupele speciale de muncă (angajații care beneficiază de condiții speciale de pensionare) de la 1 milion la 250 000, revenind astfel la situația de dinainte de 1989.

Proiectul de lege conține însă o serie de prevederi controversate. Criticile îl descriu ca fiind profund părtinitor în favoarea sindicatelor și defavorabil angajatorilor, ca delegând prea multă responsabilitate socială (cheltuieli) pe umerii celor din urmă. Chiar prioritatea acordată obligațiilor salariale în fața altor tipuri de obligații (ex. datorii către furnizori, credite) a făcut obiectul criticilor. În plus, decizia de a unifica sistemul de taxare a convențiilor civile și contractelor de muncă prin impunerea de contribuții sociale egale asupra ambelor prezintă riscul fie de a crește șomajul, fie să îngroașe rândurile lucrătorilor de pe piața neagră. În mod ciudat, chiar dacă angajații cu durată redusă de lucru își vor achita în întregime contribuțiile pentru pensie, aceasta nu va conta în calculul perioadei minime de lucru care le permite pensionarea.

Fig. 1. Rata dependenței

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Rata dependenței (contribuabili / pensionari)	3,43	2,69	2,17	2,10	1,91	1,75	1,63	1,48	1,32	1,16	1,05	0,98

Convențiile civile joacă un rol important în planurile guvernului. În ultimii 12 ani, România a cunoscut o scădere semnificativă a numărului angajaților cu carte de muncă (plătitorii de asigurări sociale). Pe lângă creșterea importantă a numărului de pensionari, la aceasta a contribuit și tendința de a încheia mai degrabă convenții civile, care sunt mai puțin impozitate, decât angajări cu cărți de muncă. Ministerul Muncii așteaptă acum ca taxele impuse angajaților cu convenție civilă să echilibreze bugetul fondului de pensii. Problema este că Fondul de Pensii estimează numărul convențiilor civile la 1.200.000 (dintre care numai 100.000 plătesc în prezent contribuția voluntară la pensii). O aproximare mai corectă vine de la Fondul de Sănătate: contribuția pentru sănătate e obligatorie pentru toate convențiile civile, totuși Fondul de Sănătate primește contribuții de la numai 650.000 angajați cu

convenții civile. Discrepanța dintre așteptări și realitate se va accentua, deoarece contribuția socială ridicată va forța anularea unui număr mare de convenții civile.

Reforma sistemului de pensii

Acest nou episod din lunga telenovelă a reformei pensiilor ia un alt curs. Anul trecut componenta I (pas-cu-pas) a devenit operațională într-o formulă revizuită. Donatorii internaționali o consideraseră cu greu acceptabilă. În timp ce concepția a fost aplaudată, schimbările parametrilor introduse erau sever criticate:

- Creșterea vârstei de pensionare e eșalonată de-a lungul a 14 ani, ceea ce o face irelevantă – până când se va ajunge la ultima fază, va fi nevoie de o nouă evaluare a parametrilor.
- În plus, valoarea punctului de pensie (stabilit anual de Legea Bugetului) poate fluctua (crescător) prea mult, ceea ce creează condiții pentru mituirea electoratului de către guvern.

Acum se zvonește că guvernul a finalizat proiectul de lege pentru următoarea fază a reformei pensiilor: introducerea componentei II (asigurare privată obligatorie). Promisă inițial pentru toamna lui 2001, legea e programată pentru acest an și în acordul încheiat cu Banca Mondială și în cel încheiat cu Uniunea Europeană. De fapt, componenta II fusese introdusă prin ordonanță de urgență la finalul guvernării Isărescu, în 2000, dar a fost prompt suspendată de guvernul Adrian Năstase. Noul proiect păstrează prevederile ordonanței. Fondurile de pensii private vor fi supervizate de un nou mecanism de reglementare, și nu de Comisia de Supervizare a Asigurărilor, ca în prezent. Fondurile de pensii nu vor fi garantate de guvern, dar asigurarea reciprocă va fi obligatorie – după modelul actual al asigurării depozitelor în bancă.

Totuși, marea inovație a proiectului de lege constă în cuplarea celei de-a doua componente cu a treia – asigurare voluntară privată. Cea din urmă va putea începe imediat, spre deosebire de a doua componentă, care va deveni operativă abia peste doi ani. A treia componentă a început deja practic, sub forma asigurărilor de viață și a planurilor de pensii. În prezent nu există reglementări speciale pentru acestea. Importanța proiectului de lege constă în faptul că va permite de asemenea și funcționarea sistemelor voluntare ocupaționale de pensii, care nu au existat până acum în România. Sistemele ocupaționale de pensii constau din planuri de pensii care implică toți angajații unei companii.

Au existat o serie de motive care au determinat guvernul să suspende ordonanța predecesorului său. Există suspiciuni că partidul de guvernământ avea nevoie de timp pentru a dezvolta legături cu viitorii operatori ai unei industrii de o asemenea amploare. Semnele de întrebare cu privire la acoperirea deficitului de finanțare – deficitul rezultat în componenta pas-cu-pas din cauza transferării contribuțiilor în componenta finanțată – au jucat un rol. Se manifesta, de asemenea, opoziția sindicatelor, interesate să aibă acces la administrarea fondurilor de pensii. Acest acces era practic blocat în a doua componentă, așa cum era stabilită de ordonanța guvernului Isărescu, mai ales din cauza capitalului minim ridicat necesar pentru a permite accesul pe piață. Noul proiect de lege a pensiilor păstrează această restricție. Totuși, sistemele ocupaționale de pensii (care asigură un rol important sindicatelor) sunt permise în a treia componentă. Se deschide astfel o porțiță sindicatelor către marele premiu al celei de-a doua componente. Sindicatele vor putea să își inițieze propriile sisteme ocupaționale imediat și să acumuleze suficientă experiență și importanță până peste doi ani, când va începe să funcționeze a doua componentă. Prin urmare, sindicatele se vor afla într-o poziție favorabilă pentru a face lobby pentru ridicarea restricțiilor impuse accesului pe piața celei de-a doua componente înainte ca aceasta să intre în funcțiune.

Guvernul a ezitat mult timp asupra acestor probleme. În primul rând, într-o țară traumatizată de scandaluri financiare frecvente, credibilitatea noului sistem de pensii nu va fi facilitată de implicarea sindicatelor. Mai mult, experiența internațională oferă o serie de exemple de sisteme ocupaționale de pensii care au eșuat, iar între acestea Enron este doar exemplul cel mai recent. În ciuda acestor semne de întrebare, guvernul pare să fi capitulat încă odată în fața presiunii sindicatelor.

Salariul minim

Politica salarială reprezintă un domeniu în care guvernul a făcut concesii substanțiale sindicatelor. Cea mai mediatizată a fost ridicarea salariului minim de la 60 de Euro în prezent, la cel puțin 70 de Euro în ianuarie 2003 și la 100 de Euro în 2004. E greu de susținut că astfel de mărimi ar putea fi justificate prin creșterea productivității. Mai mult, se vor produce efecte gen bulgăre-de-zăpadă în economie: două treimi din numărul total al angajaților sunt plătiți foarte aproape de salariul minim, iar un număr de alte salarii și beneficii sunt legate de valoarea salariului minim.

Pe lângă creșterea radicală a salariului minim, guvernul a acceptat să ridice restricțiile de salariu în companiile publice care nu au înregistrat pierderi, a promis creșteri salariale peste rata inflației în sectorul public și a reactivat Comisia de Indexări, care

ar trebui să se asigure că salariul minim ține pasul cu valoarea coșului zilnic al bunurilor consumatorului.

Scăderea fiscalității

Guvernul a anulat recent o serie de facilități fiscale – de exemplu taxa pe profit redusă pentru exportatori și exceptarea de la TVA pentru turism și construcții. Există însă tendința ca aceste creșteri de taxe să fie anulate de o taxare scăzută a muncii. Guvernul a căzut de acord cu sindicatele asupra scăderii contribuțiilor sociale cu 5% (din totalul actual de 57%) din salariul brut. Mai mult, această reducere se va face în principal din partea care trebuie plătită de angajat și numai o mică parte din contribuția directă a angajatorului. În plus, guvernul a promis sindicatelor că va reduce taxa pe venit în cazul salariilor mici și o va crește în cazul veniturilor mari.

Lărgirea bazei de taxare

O soluție avută în vedere de guvern este lărgirea bazei de taxare. Aici se include înlocuirea convențiilor civile cu cărți de muncă. O altă măsură este anunțarea eliminării plafonului la contribuțiile pentru asigurările sociale (în prezent cuantumul la care ajunge contribuția socială este limitat la de trei ori salariul mediu pe economie). În fine, guvernul intenționează să limiteze posibilitățile legale de evitare a taxelor: o serie de companii își reduc impozitele plătind angajaților contribuții la asigurări sau dividende în loc de salarii.

Gata să înhațe tezaurul sănătății

Ca o consecință a acestor politici recente, venite pe fundalul unei crize deja conturate, Ministerul Muncii are de-a face în domeniul asigurărilor sociale cu:

- Un mare deficit al fondului public de pensii
- Imposibilitatea de a trece la sistemul privat cu capitalizare, care este cerut de finanțatorii internaționali (a doua componentă) deoarece mecanismul de acoperire a deficitului de finanțare (obligațiuni și credite) necesită un deficit mai mic al actualului fond de pensii.
- Un angajament să scadă contribuțiile sociale

Pentru a ieși din această situație, guvernul s-a gândit să redistribuie fondurile de asigurări sociale. Există trei mari fonduri de asigurări sociale:

- A. Fondul de pensii, care colectează 35% din salariul brut
- B. Fondul de sănătate, care colectează 14% din salariul brut
- C. Fondul de șomaj, care colectează 6% din salariul brut

Fondul de pensii are un deficit cronic, în timp ce celelalte două înregistrează surplusuri. Fondul de sănătate a fost ținta mai multor guverne: în ciuda unei crize financiare care se acutizează în sistemul de sănătate, în fiecare an Ministerul de Finanțe nu a permis Casei Naționale de Asigurări Sociale de Sănătate să cheltuie toate veniturile colectate. În plus, surplusurile au trebuit să fie depozitate în Trezorerie, cu o dobândă sub rata inflației.

Contribuția la pensie (numită CAS – contribuția la asigurarea socială) de fapt finanțează o serie de alte beneficii, în afară de pensiile de bătrânețe:

- Concediu de maternitate
- Odihnă și tratament balneoclimateric
- Concediu medical
- Accidente de muncă
- Pensia de invaliditate

Pentru accidentele de muncă se va înființa un nou fond special de asigurări, în conformitate cu cerințele aquis-ului comunitar. Prin urmare, cel puțin o parte din celelalte ajutoare ar putea fi transferate fondului de sănătate. La o privire mai atentă, această propunere pare să fie ghidată mai mult de o logică haiducească decât de argumente raționale. Cu excepția concediului de boală, celelalte beneficii sunt non-contributive și prin urmare ar fi mai logic să fie finanțate de la bugetul de stat (MMPS) decât de la Bugetul Asigurărilor Sociale.

Fig. 2. Deficitul cronic al fondurilor de pensii (Milioane de lei)

	1991	1992	1993	1994	1995
Venituri	164073	468473	1315121	2811958	3925368
Cheltuieli	155069	404344	1174730	2760680	4090448
Pensii	119556	321676	1042464	2461126	3669164
Surplus/deficit general	9004	64129	140391	51278	-165080
Surplus/deficit general ca % din PIB	0.41	1.06	0.70	1.03	-0.23

	1996	1997	1998	1999	2000
Venituri	5910161	13164176	23331989	37936470	51016388
Cheltuieli	6096920	13221909	26539398	39170766	55626915
Pensii	5547645	11663924	21936696	33105143	47068891
Surplus/deficit general	-186759	-57733	-3207409	-1234296	-4610527
Surplus/deficit general ca % din PIB	-0.17	-0.02	-0.86	-0.22	-0.57

Table 3. Numărul mediu de pensionari (mii de persoane)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Pensionari care beneficiază de asigurări sociale (exceptând agricultorii)	2570	3018	3201	3253	3439	3600
Pentru muncă și limită de vârstă	1859	2279	2376	2365	2480	2568
Pentru invaliditate	208	222	263	307	374	433
Pensie de urmaș	503	517	562	581	585	599
Pensionari cu asigurări sociale - fermieri	1007	1016	999	1139	1478	1587
Ajutor social ¹⁽¹⁾	35	31	27	22	20	17
Pensionari IOVR (invalidi de război, orfani și văduve)	67	66	65	62	58	54

	1996	1997	1998	1999	2000
Pensionari care beneficiază de asigurări sociale (exceptând agricultorii)	3740	3875	4020	4181	4359
Pentru muncă și limită de vârstă	2656	2753	2851	2961	3087
Pentru invaliditate	469	493	527	567	609
Pensie de urmaș	615	629	642	653	663
Pensionari cu asigurări sociale - fermieri	1612	1649	1682	1713	1751
Ajutor social ²⁽¹⁾	15	13	11	10	8
Pensionari IOVR (invalidi de război, orfani și văduve)	50	46	42	37	35

¹ Alocație de sprijin tip pensie plătită din fondurile de asigurări sociale

² Alocație de sprijin tip pensie plătită din fondurile de asigurări sociale

Un fond unic de asigurări sociale?

Alternativa aleasă, cel puțin de ministrul Muncii, este de a înființa un fond unic de asigurări sociale, prin fuziunea celor trei deja existente. Trebuie însă menționat că guvernul a fost reprezentat la aceste negocieri doar de miniștrii Muncii și Finanțelor și rămâne neclar cât de mult a fost consultat Ministrul Sănătății într-o problemă atât de crucială.

Cu binecuvântarea Băncii Mondiale, guvernul a unificat deja funcția de inspecție pentru cele trei fonduri. Mai mult, s-a căzut de acord cu FMI ca colectarea celor trei fonduri să fie unificată. Acest lucru ar avea avantaje administrative clare, atât pentru administrație, cât și pentru angajatori. Dar ideea unificării fondurilor (banilor) prezintă un număr de dezavantaje. În primul rând, practic scutește de responsabilitate proasta administrare a sistemului de pensii, prin folosirea banilor din taxa de sănătate pentru a finanța angajamentele iresponsabile luate în cazul pensiilor. De asemenea se estompează distincția dintre contribuțiile sociale plătite de contribuabili și serviciile de care beneficiază, reducând prin urmare transparența și posibilitatea tragerii la răspundere. Mai mult, e posibil ca astfel să se epuizeze resursele sectorului de sănătate, care deja se confruntă cu o criză financiară gravă și care e oricum subfinanțat, ținând cont atât de standardele UE cât și de cele regionale.

Există un alt factor care trebuie luat în calcul: fondul de sănătate înregistrează o rată mai bună de colectare a contribuțiilor decât fondul de pensii. Există o serie de motive care ar putea explica această situație:

- reeșalonarea plății taxelor nu este permisă în cazul fondului de sănătate, spre deosebire de fondul de pensii, unde aceasta reprezintă un mod împământenit de a plăti clientela politică.
- contribuția la fondul de pensii e mult mai mare decât contribuția sănătății (35% spre deosebire de 14%), ceea ce ar putea să reprezinte un obstacol pentru contribuabili
- amenințarea interzicerii accesului la beneficii pentru neplată e mai credibilă în cazul sănătății decât în cazul unei pensii îndepărtate

- există reprezentanți ai sindicatelor în comitetele de conducere ale fondurilor de sănătate regionale și se spune că aceștia sunt de ajutor pentru convingerea managerilor să plătească contribuțiile
- există o diferență în tratamentul legal al contribuției angajatului și al contribuției angajatorului: netransferarea contribuției angajatului de către angajator e o problemă penală, în timp ce neplata propriei contribuții ar duce numai la o amendă. Prin urmare rata colectării va fi îmbunătățită când partea din contribuție plătită direct de angajat e mai mare, cum e în cazul taxei de sănătate – 50%, comparat cu 33% în cazul contribuției la pensie.

Colectarea în comun a contribuțiilor sociale nu se va bucura probabil de avantajele existente actualmente în cazul contribuției de sănătate și prin urmare efectul unificării asupra ratei colectării ridică numeroase semne de întrebare.

Concluzii:

Ministerul Muncii are obiceiul de a se lansa într-o serie de inițiative politice și de a capitula când întâmpină opoziție. Această abordare a dus la riscul serios de a pune în pericol reforma pensiilor, de a submina sectorul de sănătate, iar acum prezintă și o amenințare pentru stabilitatea politicii salariale.

- În ce privește planul de comasare a fondurilor de asigurări sociale, unificarea funcțiilor de audit și inspecție e un progres binevenit. Unificarea colectării prezintă multe avantaje, reducând costurile administrative, va fi și o simplificare substanțială pentru angajatori. Totuși e mai puțin sigur care va fi impactul acesteia asupra ratei colectării. Șansele unui rezultat pozitiv vor crește dacă unele dintre avantajele actualei taxe de sănătate vor fi păstrate – de exemplu absența reeșalonărilor și o componentă ridicată plătită de angajat. În orice caz, amalgamarea finanțării pentru fondurile asigurărilor sociale ar redistribui practic banii de la fondul de sănătate la cel de pensii, amânând o soluție reală pentru problemele sistemului de pensii și falimentând în schimb sistemul de sănătate.