

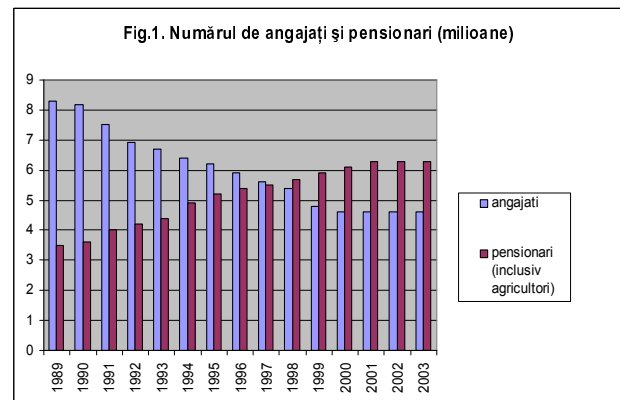
PENSIONAREA ANTICIPATĂ

Boala sistemului public de pensii?

Suzana Dobre argumentează că nu există resurse care să permită o îmbunătățire considerabilă a nivelului pensiilor iar o reformă axată exclusiv pe mărirea vârstei de pensionare este insuficientă fiind necesară o politică de ocupare mai eficientă.

Anul acesta, pentru prima dată după 1990, am putut vedea proteste stradale ale pensionarilor nemulțumiți de nivelul pensiilor după ce au muncit și au contribuit la sistemul public întreaga viață. Sindicatul susține la rândul lor mărirea pensiilor. Politicienii evită să spună "nu" unui segment electoral atât de larg, dar în același timp guvernul trebuie să rezolve problemele financiare majore cu care se confruntă fondul de pensii. Aflat între ciocan și nicovală, Guvernul a crescut deja pensiile și susține că în următorii doi ani acestea vor crește cu încă 15%. Este însă Executivul capabil să susțină financiar aceste promisiuni și cu ce efecte? Fondul de pensii nu este deloc solid din punct de vedere financiar și va avea de înfruntat noi provocări atât pe termen scurt, cât și pe termen lung, cum sunt: crearea pilonului de pensii private precum și previziunile demografice pesimiste. În acest articol am analizat politica de pensii publice începând cu 1990 și eficiența reformelor implementate până acum. În continuare am discutat situația curentă și am încercat să vedem dacă sistemul public de pensii poate mări pensiile și în ce condiții.

În prezent toată lumea este de acord că la începutul anilor '90 economia românească avea probleme intrinseci grave și că necesitatea restructurării a fost imperativă. Dar această realitate nu a fost întotdeauna percepută astfel, dacă ne reamintim sloganul „noi nu ne vindem țara” pe atunci foarte popular. La începutul anilor '90, Guvernului român îi lipseau atât viziunea, cât și voința pentru o adevărată schimbare. Ca urmare, a amânat reformele și toate costurile menținerii artificiale în viață a unor structuri complet disfuncționale au fost transferate către sistemul de pensii. Pensionarea anticipată era cuvântul de ordine. Între 1990-1996 numărul pensionarilor a crescut cu 46% și tendința ascendentă a continuat tot deceniul. În paralel, numărul angajaților a scăzut continuu. S-a pornit în 1990 cu un raportul de dependență pensionar/angajat de 0.42, similar cu majoritatea statelor europene¹. Zece ani mai târziu, raportul de dependență era de trei ori mai mare, adică fiecare angajat susținea 1.32 pensionari. Rezultatul - un dezechilibru total în sistemul de pensii, a cărui rezolvare va lua decenii.



Sursa: INS (2005)

¹ Marea Britanie - 0.4, Franța - 0.5, Italia - 0.7 (Bogaart, 2004)

Tabel 1: Contribuțiile la asigurările sociale (% din venitul brut)

Categoria*	1990	1992	1999	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Grupa 1	15	35	40	45	45	44	41.5	39.5	40
Grupa 2	15	30	35	40	40	39	36.5	34.5	35
Grupa 3	15	25	30	35	35	34	31.5	29.5	30

* diferențiate prin condițiile de lucru și gradul de risc al meseriei

În 2000 au fost adoptate noi legi referitoare la pensii, încercându-se limitarea pensionării anticipate. Pragul de pensionare a fost ridicat treptat urmând să ajungă într-o perioadă de 13 ani la 60 de ani pentru femei și la 65 de ani pentru bărbați. Și perioada de contribuție a fost modificată treptat. Perioada minimă de contribuție a crescut de la 10 la 15 ani, în timp ce perioada totală de contribuție a ajuns la 30 de ani pentru femei și 35 pentru bărbați, cu 5 ani mai mult decât înainte. Rezultatul acestor reforme a fost temperarea creșterii numărului de pensionari. Din 2001 numărul pensionarilor a crescut mult mai lent, cu o rată anuală mai mică de 1%, ajungând chiar la 0.31% în 2005, față de 4-5% înainte. Cu toate acestea, raportul de dependență pensionari-contribuabili rămâne critic.

În ciuda reformei, politica neinspirată de pensionare anticipată din anii '90 generează încă și va continua mult timp să producă efecte negative asupra sistemului de pensii și în general asupra economiei. Sistemul public este de tip "Pay-as-You-Go", adică pensiile actualilor pensionari sunt plătite din contribuțiile actualilor angajați. Nu este ușor să menții un echilibru financiar într-o situație atât de fragilă în care numărul beneficiarilor este atât de mare în timp ce contribuabilii sunt atât de puțini.

Soluțiile sunt limitate și nepopulare, iar guvernul le-a încercat deja pe toate:

- Aplicarea unor taxe mai mari asupra contribuabililor (creșterea poverii fiscale)
- Scăderea valorii reale a pensiilor
- Suplimentarea fondului de pensii cu subvenții de la bugetul public

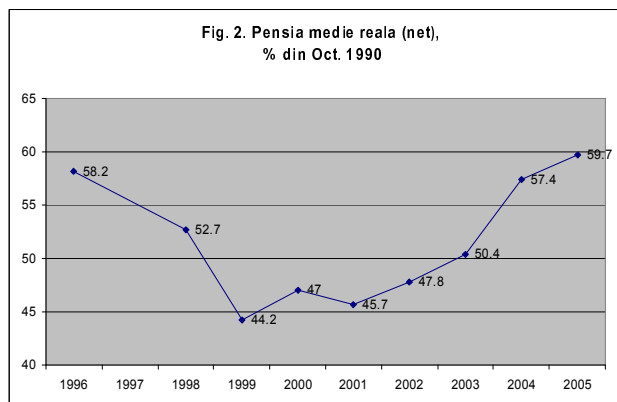
Povara fiscală

Deteriorarea raportului de dependență este reflectată clar în evoluția contribuțiilor pentru asigurările sociale. La începutul anilor '90, contribuția era de 15% din salariul brut, dar încercându-se obținerea de noi resurse

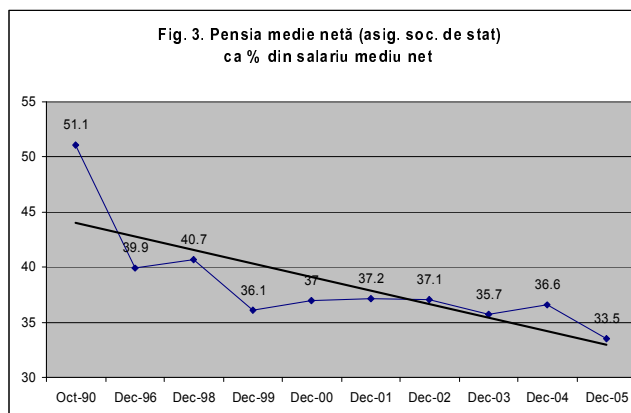
pentru un sistem de pensii aproape de colaps, procentul contribuției a crescut de trei ori până în 2001 (vezi tabelul 1). Efectul direct este împovărarea economiei deoarece aceste contribuții, indiferent dacă sunt suportate de angajat sau de angajator, ridică semnificativ costul muncii ceea ce face România mai puțin atractivă pentru investiții și încurajează dezvoltarea economiei informale.

Valoarea reală a pensiilor

Valoarea reală a pensiilor a scăzut în timp. Venitul pensionarilor este mai mic decât în 1990 indiferent de criteriul aplicat. Valoarea medie a pensiei (în termeni reali) este de doar 59.7% față de 1990, dar mai mare decât minimumul de 44.2% atins în 1999 (vezi fig.2).



Sursa: CNPAS



Sursa: CNPAS

Deși pensionarii actuali o duc mai bine decât acum cinci ani, ei sunt **mai săraci decât la începutul anilor '90**.

Dacă luăm în calcul și rata de înlocuire, adică raportul dintre pensia medie și salariul mediu, valoarea netă a unei pensii medii a scăzut de la 51% din valoarea netă a salariului mediu în 1990, la 33.5% în 2005 (vezi fig.3) și tendința este în continuare descendentă. Procesul este explicabil deoarece indexarea pensiilor a urmat în principal rata inflației în timp ce salariile au crescut mai repede urmând logica pieței cu alte variabile ca productivitatea, evoluția economică generală etc. Indiferent de motive, rezultatul este că pensionarii au devenit **mai săraci comparativ cu restul societății**.

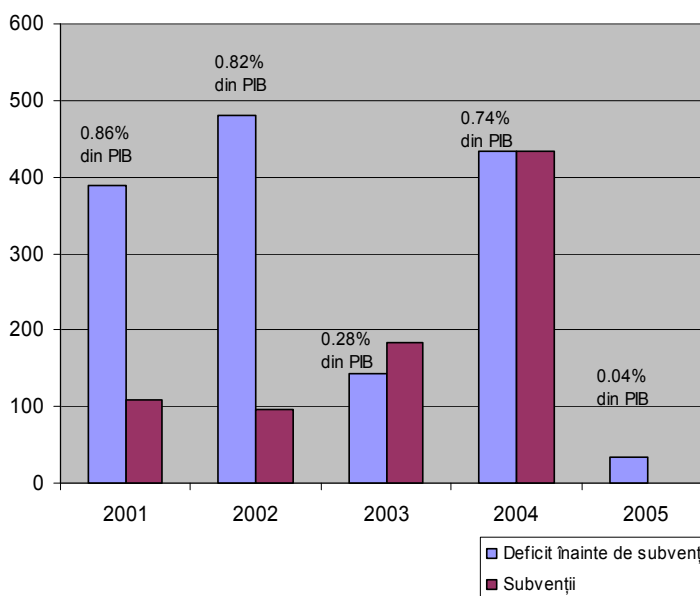
Finanțarea fondului de pensii

Creșterea taxelor și descreșterea valorii reale a pensiilor nu au fost suficiente. Situația financiară a schemei de pensii a fost problematică încă din 1990. La mijlocul anilor 90, pensiile au fost separate de bugetul public și au devenit fond de asigurare socială. Din acest fond au fost făcute plăți pentru pensiile de asigurare socială, pentru concediile de maternitate și pentru pensiile agricultorilor. Chiar dacă totalul cheltuielilor pentru pensii reprezintă în România o parte mai mică din PIB (8%) în comparație cu media EU25 (12.5%), ele sunt însă prea mari în comparație cu veniturile fondului. Fondul de pensii (înainte de subvenții) a avut deficite încă de la început, iar în anumiți ani deficitul a ajuns la peste 400 de milioane euro, adică mai mult de 0.8% din PIB. Singurul an când fondul a avut un rezultat final pozitiv a fost 2003, an în care a primit o subvenție semnificativă de la buget. În 2005, guvernul a transferat la fondul de asigurări de sănătate și la bugetul public costurile concediilor de maternitate, a pensiilor pentru agricultori și a pensiilor pentru incapacitate temporară de muncă. Datele din 2005 indică în continuare existența unui deficit dar semnificativ mai mic.

Evoluția demografică este nefavorabilă pentru o echilibrare naturală a sistemului de pensii în viitor. Din contră, previziunile demografice sunt îngrijorătoare. Estimările demografice ale ONU² arată că grupul de vârstă de 65+ va reprezenta aproape o cincime (18.9 %) din populația României până în 2030, comparativ cu 10.4% în 1990 și 14.8% în 2005. Adică atunci când cea mai mare parte a copiilor născuți în explozia de natalitate provocată de decretul lui Ceaușescu vor ajunge la vârsta pensionării, tot atunci generația semnificativ mai puțin numeroasă de copii născuți după 1990 va forma majoritatea contribuabililor pentru pensiile primilor. Deci problema raportului dependenței de vârstă³ se va accentua afectând implicit sistemul de pensii.

Toate aceste elemente arată nevoia urgentă de reformă a sistemului de pensii, pentru că situația actuală este precară, iar previziunile sunt pesimiste. Dar ce elemente ale reformei pot fi luate în considerație mai departe pentru a asigura, pe de o parte, un nivel decent al pensiilor, dar și sustenabilitatea schemei publice?

Fig. 4. Deficitul fondului de pensii (milioane EURO)



² World Population Prospects – The 2004 Revision Population Database (<http://esa.un.org/unpp/>)

³ Dependența de vârstă reprezintă raportul dintre populația vârstnică (65+) și cea tânără. Este diferită de dependența de sistem care reprezintă raportul dintre pensionari și contribuabilii la sistemul de asigurări sociale.

Creșterea vârstei de pensionare, o soluție?

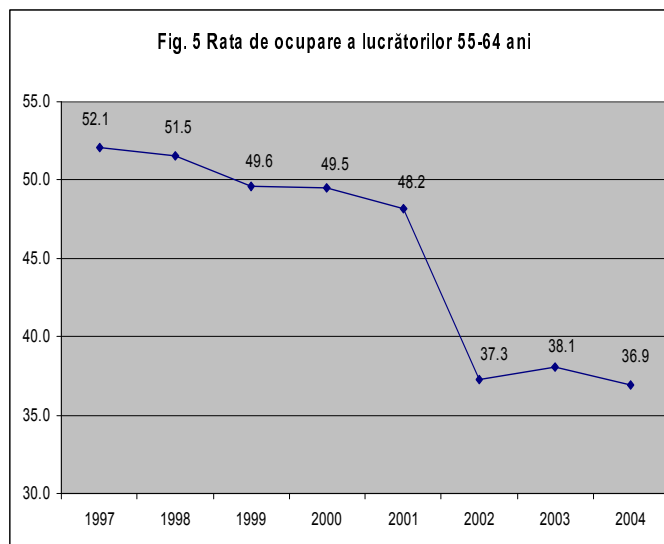
Creșterea vârstei de pensionare este considerată o bună practică în toate societățile care se confruntă cu îmbătrânirea populației. Ea acționează pozitiv la ambele extremități: în primul rând crește participarea forței de muncă și în al doilea rând scade numărul noilor pensionari. ILO⁴ arată cum creșterea vârstei de pensionare, combinată cu alte politici pentru forța de muncă, poate încetini semnificativ deteriorarea raportului de dependență de sistem, chiar și în societățile care se confruntă cu o îmbătrânire rapidă. Urmând modelul general, reforma din 2000⁵ a ridicat treptat vârsta de pensionare, de la 57 pentru femei și 62 pentru bărbați, la 60 respectiv 65 de ani.

La prima vedere se poate spune că aceste schimbări au fost benefice și că rezultatele sunt vizibile. După cum s-a văzut mai sus, rata anuală de creștere a numărului pensionarilor a cunoscut un declin pronunțat. Dar verificând și alți indicatori, situația se dovedește mai complexă. Teoretic, vârsta medie de ieșire de pe piața de muncă ar fi trebuit să crească, dar în realitate a scăzut de la la 59.8 ani în 2001 la 59.5 în 2004⁶. Totodată, rata de angajare pentru muncitorii mai în vârstă (55-64 ani) a scăzut brusc chiar în 2001-2002 când legea a început să fie implementată. Este doar o simplă coincidență? E greu de spus, dar direcția nu este cea corectă. Ne îndepărtăm de ținta de 50% până în 2010 pentru rata de angajare a muncitorilor în vârstă, așa cum a fost stabilită de Consiliul European de la Stockholm în martie 2001.

Asta înseamnă că politica de creștere a vârstei de pensionare a avut succes într-un sens - scăderea numărului de noi pensionari, dar nu și în celălalt sens - menținerea activă a forței de muncă în vârstă.

O privire detaliată asupra condițiilor legale și a modelelor de pensionare din 2001 ar putea explica o parte a acestor tendințe. Pe lângă creșterea oficială a vârstei de pensionare, legea 19/2000 a oferit căi alternative pentru pensionarea anticipată - pensia anticipată, pensia anticipată parțial și pensia de invaliditate - condiționată de îndeplinirea anumitor criterii.

Sursa: Eurostat



Tipuri de pensionare anticipată (Conform legii 19/2000)

Pensionarea anticipată acordă posibilitatea de pensionare cu 5 ani mai devreme față de vârsta standard pentru persoanele asigurate care au avut o perioadă de contribuție cu cel puțin 10 ani mai lungă decât perioada standard. Nu există penalități financiare, calcularea pensiilor urmând aceleași criterii ca și pentru pensiile normale.

Pensionarea parțială anticipată deschide posibilitatea de pensionare pentru persoanele asigurate care au contribuit la sistemul de pensii în timpul perioadei standard sau mai mult (până la 10 ani). Ei beneficiază de o reducere de maxim 5 ani pentru vârsta de pensionare, dar sunt penalizați financiar.

Pensia de invaliditate poate fi acordată în baza unei expertize oficiale persoanelor care și-au pierdut parțial sau total capacitatea de a lucra. În funcție de gradul de handicap, pensionarii sunt împărțiți în 3 categorii și valoarea pensiei este calculată în funcție de vârsta la care s-a produs handicapul, categoria de handicap și perioada anterioară de contribuție.

⁴ ILO (2001) - *Social security: Issues, challenges and prospects*, Report VI, International Labour Office, Geneva

⁵ Legea 19/2000

⁶ Eurostat

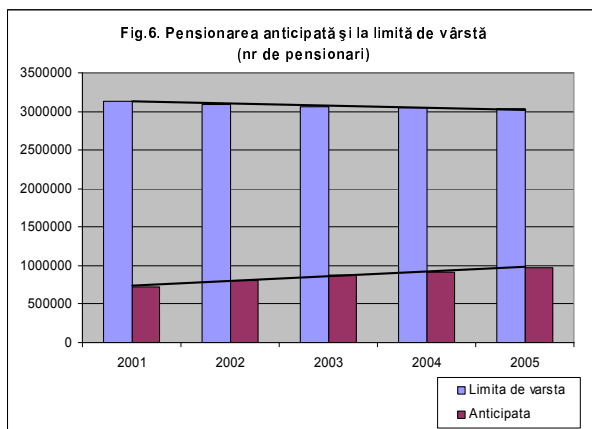
Tabel 2: Numărul persoanelor pensionate anticipat

	2001	2002	2003	2004	2005
Pensie anticipată	3,791	7,883	11,202	11,667	12,031
Pensie parțială anticipată	36,646	78,890	102,206	108,896	116,626
Pensie de handicap	682,782	719,891	766,471	801,722	842,869

Sursa: CNPAS

În perioada 2001-2005 se poate observa că numărul persoanelor pensionate pentru limita de vârstă a scăzut treptat, în timp ce numărul persoanelor pensionate înainte de termen a continuat să crească, menținându-se tendința existentă anterior reformei din 2000(vezi fig.6).

Deteriorarea timpurie a stării de sănătate a populației poate avea un impact negativ asupra nivelului de pensionare anticipată. OMS indică un nivel foarte scăzut al speranței de viață sănătoasă (HALE)⁷ în România. În 2002, HALE la naștere era de aproximativ 63 de ani (pentru bărbați 61) în timp ce în majoritatea Europei occidentale era de peste 70. Impactul politicii de creștere a vârstei de pensionare este probabil mai mare în țările în care vârsta de pensionare este semnificativ mai scăzută decât speranța de viață și decât speranța de viață sănătoasă, în timp ce în România eficacitatea ei este mai puțin evidentă. Dată fiind corelarea acestor doi indicatori cu nivelul dezvoltării economice și al calității vieții, pensionarea anticipată pe motive de sănătate este posibil să scadă pe măsură ce dezvoltarea generală și protecția sănătății vor progresa în România.



Sursa: CNPAS

În concluzie, politica de creștere a vârstei de pensionare implementată singură, în ciuda unor efecte pozitive, nu este suficientă pentru a asigura o dezvoltare durabilă a sistemului de pensii și pentru a asigura pensionarilor resurse suficiente pentru un trai decent. SAR a susținut încă de la începutul reformei pensiilor că nu este suficientă doar creșterea vârstei de pensionare⁸ și că fără măsuri suplimentare situația va continua să fie critică. Din păcate argumentele noastre au fost confirmate în timp.

Un nivel decent al pensiilor

Recent, politicieni din tot spectrul politic au susținut creșterea valorii pensiilor, unii chiar riscând să avanseze cifre pentru o valoare minimă a pensiei. Care sunt însă implicațiile și fezabilitatea unor astfel de propuneri?

Pensiile actualilor pensionari sunt plătite din contribuțiile actualilor contribuabili, astfel că valoarea pensiei depinde de:

- Procentul din venit brut plătit fondului
- Numărul pensionarilor
- Numărul contribuabililor

Vom folosi mai departe aceste trei variabile pentru a analiza dacă pot fi crescute pensiile fără a crea noi deficite și ce condiții trebuie satisfăcute.

1. *Este fondul de pensii capabil să susțină o creștere a valorii pensiei medii dat fiind numărul actual de contribuabili și de pensionari?*

Am folosit cele mai recente cifre prezentate de Ministerul Muncii, Solidarității Sociale și Familiei atât pentru numărul mediu de pensionari și contribuabili, cât și pentru venitul mediu brut. Pe baza celor mai recente date apreciem o rată medie de 91% pentru colectarea contribuțiilor și costuri de administrare de până la 3% din total.

⁷ Speranța de viață sănătoasă (HALE) rezultă din estimarea anilor de viață petrecuți cu boli și disabilități care sunt scăzuți din speranța de viață.

⁸ *Warning: Risky Social Security Management* Early Warning Report 4/2002, Societatea Academică din România

Calculule arată că având în vedere numărul actual de angajați cu venitul mediu brut actual și numărul de pensionari, fondul poate suporta o pensie medie de 303 RON fără să creeze deficite, în timp ce în prezent pensia medie este de 301 RON. Dat fiind procesul de recalculare a pensiilor care va crește oricum valoarea medie a pensiilor, orice creștere suplimentară va provoca foarte probabil deficite.

2. Ce condiții ar permite o pensie medie de 150 EURO?

În acest caz am avut în vedere o pensie medie de 150 EURO (echivalentul a 525 RON) folosind aceeași bază de calcul și o rată de colectare de 91%. Rezultatul arată că o astfel de creștere ar aduce costuri adiționale semnificative și că ar fi necesară atragerea de noi resurse. Procentajul din salariul brut alocat pentru fondul de pensii (**contribuția**) este deja mare în comparație cu alte state din regiune și dat fiind impactul asupra economiei este puțin probabil să asistăm la o creștere a acestuia. **Numărul pensionarilor** este imposibil să scadă semnificativ pe termen scurt și mediu deoarece, după cum s-a văzut mai sus, creșterea vârstei pentru pensionare și-a atins limitele. De aceea, **numărul contribuabililor** este singura variabilă care ar putea permite o creștere a valorii pensiilor.

Calculule arată că pentru o pensie medie de 150 EURO, este nevoie de mai mult de 8,000,000 de contribuabili la fondul de pensii, adică o creștere de 85%. Iar dacă luăm în calcul cifra de 700 RON (aproximativ 200 EURO) vehiculată în mass-media, atunci ar trebui să fie mai mult de 11 milioane de contribuabili.

În concluzie, creșterea valorii pensiilor trebuie să se realizeze treptat și numai dacă există o creștere a veniturilor. O condiție pentru realizarea acestui deziderat este ca puținele resurse existente să nu fie irosite din cauza deficiențelor de colectare a contribuțiilor. Asigurarea unei colectări eficiente este cea mai rapidă cale de a aduce mai mulți bani la fondul de pensii, deși suplimentul nu va fi foarte consistent. În al doilea rând, deoarece creșterea cuantumului contribuțiilor nu este nici pe placul angajaților nici al angajatorilor, atunci numai o îmbunătățire generală a ratei de angajare, precum și scoaterea din zona economiei gri a unui număr mare de locuri de muncă va asigura baza necesară pentru a acoperi costurile pensiilor furnizând venituri suplimentare pentru fondul de pensii și o împărțire mai echitabilă a poverii fiscale.

RECOMANDĂRI

1. O impunere mai eficientă a vârstei standard de pensionare

Este clar că în continuare sistemul oferă stimulente pentru pensionarea anticipată, din moment ce un număr crescând de persoane folosesc alternativa schemelor anticipate. Mai mult chiar, sistemul permite posibilitatea de a se abuză de aceste alternative. Recent, mass-media a dezvăluit situația unor persoane în funcții înalte din Ministerul Apărării care s-au pensionat anticipat, dar care s-au reangajat pe aceleași poziții ca personal civil. În final, ei au rămas pe aceleași posturi, diferența fiind că la salarii li s-au adăugat și pensiile. Concluzia este că guvernul trebuie să elimine sau măcar să diminueze stimulentele pentru pensionare anticipată și să apere mai eficient sistemul de pensii împotriva abuzurilor.

Guvernul ar trebui să se concentreze pe impunerea vârstei de pensionare existente prin creșterea condiționalității pentru pensionarea anticipată și prin stipularea unor penalități mai severe la calculul pensiilor în cadrul schemelor anticipate. În plus, deschiderea pilonului privat de pensii și încurajarea economisirii individuale permite individului să aibă un control mai bun asupra retragerii (totale sau parțiale) din viața activă profesională fără a încălca schema publică de pensionare.

2. Promovarea unei participări continue și cât mai îndelungate la piața muncii

Este important să se păstreze calitatea și competența abilităților pentru a se asigura posibilitatea de angajare a forței de muncă, mai ales pentru lucrătorii în vârstă. România are acum una dintre cele mai mici rate de participare a lucrătorilor la cursurile de instruire și de reciclare, fiind deci necesară o modificare a politicilor în domeniu pentru ca formarea continuă să devină mai degrabă normă decât excepție așa cum este în prezent.

Se poate susține un model de muncă mai flexibil pentru vârsta de pensionare a persoanelor a căror capacitate de muncă s-a deteriorat parțial. Însă inițiatorii acestor politici trebuie să fie atenți atunci când propun astfel de strategii, deoarece pot produce rezultate opuse. Studiile arată că un model de muncă flexibil pentru persoanele în vârstă a dus la creșterea pensionării anticipate parțiale, în timp ce

procentul persoanelor pensionate anticipat a rămas neschimbat. Deci persoanele care ar fi lucrat în mod normal cu normă întreagă până la vârsta standard de pensionare, au ocupat aceste locuri de muncă cu jumătate de normă. Ar putea însă să fie oferită și posibilitatea de a continua serviciul cu normă întreagă sau cu jumătate de normă după vârsta pensionării pentru persoanele care sunt capabile și dornice să rămână active.

Aducerea la lumină a unui număr semnificativ de locuri de muncă din economia gri influențează pozitiv situația fondului de pensii. Cota unică crează astfel beneficii suplimentare deoarece persoanele angajate legal în locurile de muncă noi apărute contribuie nu doar la bugetul statului dar și la bugetul asigurărilor sociale.

3. Facilitarea participării la piața muncii a persoanelor inactive (femei, Rroma, persoane din zonele rurale sau persoanele cu handicap)

Ar trebui facilitată intrarea pe piața de muncă a grupurilor care în prezent au o rată mai scăzută de participare. În acest scop este necesară o strategie intersectorială care să combine politicile de ocupare cu programe privind educația, educația profesională și formarea continuă, cu servicii de îngrijire pentru copii și vârstnici, cât și asigurarea unor condiții de muncă adaptate necesităților. O astfel de strategie ar trebui să fie bazată pe o evaluare completă a situației fiecărui grup cu o abordare participativă. În plus orice alte strategii sectoriale ar trebui să aibă în vedere efectele pe care le-ar putea crea asupra sistemului de pensii.

În concluzie, după 16 ani sistemul de pensii se găsește într-o situație critică cu mai mulți pensionari decât contribuabili, cu deficite curente și oferind pensii mici actualilor pensionari în timp ce contribuțiile angajaților sunt mari. Toate aceste probleme au fost create în principal de politicile de pensionare timpurie utilizate intensiv în decada precedentă. Iar viitorul va aduce noi provocări pentru că previziunile demografice sunt pesimiste. Dată fiind situația precară a fondului public de pensii, este foarte puțin probabil să se găsească soluții pentru viitorul val de pensionari provenit din baby-boom-ul ceaușist în timp ce numărul viitorilor contribuabili se va diminua. Până acum reforma s-a concentrat pe limitarea pensionării anticipate, dar succesul este parțial și sunt imperios necesare reforme suplimentare pentru o implementare mai eficientă a unei vârste de pensionare standard și pentru o creștere a numărului de persoane angajate. Apariția planurilor de pensii private, deși nu sunt discutate în articol, va permite soluții mai flexibile pentru persoanele aflate la o vârstă înaintată. Deși pe termen scurt ele crează presiuni financiare adiționale asupra fondului de pensii, pe termen lung ele se vor dovedi avantajoase.

Suzana Dobre, Director executiv SAR,
Pentru comentarii scrieți la s.dobre@sar.org.ro

Societatea Academică din România (SAR)
61 Eminescu, București 2
tel/fax (4021) 211 1477
office@sar.org.ro