

PREȚUL SOLIDARITĂȚII ÎNTRE GENERAȚII ȘI MODELUL OPTIM DE REFORMĂ A SISTEMULUI DE PENSIONARE

Autor:

Adrian Lupusor

Chișinău, 2012

Raportul apare cu sprijinul financiar al Fundației Soros-Moldova în cadrul proiectului „Relațiile UE - Moldova – Monitorizarea Progresului în contextul Politicii Europene de Vecinătate” implementat de Asociația pentru Democrație Participativă „ADEPT” și Centrul Analitic Independent „Expert-Grup”

Notă: Autorii au realizat acest raport cu bună-credință și bune intenții. Numai autorii sunt responsabili de afirmațiile și concluziile exprimate, care nu sunt în mod necesar împărtășite de Fundația Soros-Moldova, Guvernul Republicii Moldova sau alte instituții menționate în raport

Cuprins

1. INTRODUCERE	5
2. PROGNOZE DEMOGRAFICE ȘI CONTEXTUL REGIONAL	7
3. NOTA DE PLATĂ PENTRU MENȚINEREA ACTUALULUI SISTEM DE PENSII	10
4. POATE FI SUSTENABIL FONDUL PUBLIC DE PENSII ÎN LIPSA REFORMELOR?	13
5. CARE POT FI OPȚIUNILE DE REFORMĂ?	14
6. MODELUL OPTIMAL AL REFORMEI SISTEMULUI DE PENSIONARE.....	22
7. CONCLUZII ȘI RECOMANDĂRI	24
LISTA SURSELOR UTILIZATE.....	27

Lista figurilor:

Figura 1. Piramida demografică a Republicii Moldova, 2000	7
Figura 2. Piramida demografică a Republicii Moldova, 2012	7
Figura 3. Piramida demografică a Republicii Moldova (proгноză), 2030	8
Figura 4. Piramida demografică a Republicii Moldova (proгноză), 2050	8
Figura 5. Raportul dintre populația cu vârsta de 20-64 de ani și cea cu vârsta de peste 64 de ani	9
Figura 6. Ponderea populației cu vârsta de 0-19 ani în total populație	9
Figura 7. Rata de creștere a numărului total al populației prognozate pentru 2020 și 2050 față de 2012, %	9
Figura 8. Veniturile curente și cheltuielile pentru prestații de asigurări sociale BASS și transferurile de la bugetul de stat pentru acoperirea deficitului BASS, mil. MDL	10
Figura 9. Numărul efectiv al contribuabililor la BASS, al beneficiarilor de pensii pentru limită de vârstă (mii persoane), raportul dintre acestea (rata efectivă de dependență)	10
Figura 10. Rata de înlocuire (%), comparație regională, 2011.....	11
Figura 11. Prognoza populației pe principalele grupe de vârstă, %.....	11
Figura 12. Prognoza veniturilor proprii și a cheltuielilor directe ale BASS, valoarea prezentă netă, mil. MDL	13
Figura 13. Corelația dintre vârsta oficială de pensionare și speranța de viață la 60 de ani, bărbați.....	14
Figura 14. Corelația dintre vârsta oficială de pensionare și speranța de viață la 60 de ani, femei	14
Figura 15. Diferența dintre speranța de viață la 60 de ani și vârsta oficială de pensionare	15
Figura 16. Valoarea prezentă netă a veniturilor și cheltuielilor BASS în urma majorării treptate a vârstei de pensionare până la 60 de ani pentru femei și 65 de ani pentru bărbați, mil. MDL.....	16
Figura 17. Valoarea prezentă netă a veniturilor și cheltuielilor BASS în urma majorării treptate a vârstei de pensionare până la 63 de ani pentru femei și bărbați, mil. MDL.....	16
Figura 18. Repartizarea cuantumului contribuțiilor de asigurări sociale între angajator și angajat, %.....	17
Figura 19. Simularea creșterii cu câte 1 p.p. a cuantumului contribuției de asigurări sociale plătită de angajator și angajat, mil. MDL	17
Figura 20. Veniturile proprii și cheltuielile pentru prestații sociale BASS, prognoza în baza scenariului de bază și a accelerării creșterii salariilor, mil. MDL	17
Figura 21. Veniturile proprii și cheltuielile pentru prestații sociale BASS, prognoza în baza dublării ratei de ocupare, mil. MDL	17
Figura 22. Prognoza veniturilor și cheltuielilor directe BASS (valoarea prezentă netă), comparație dintre scenariul cu introducerea pilonului 2 și scenariul fără modificări, mil. MDL	20
Figura 23. Simularea veniturilor și cheltuielilor BASS în rezultatul reformei, scenariu cu majorarea contribuției la CNAS, valoarea prezentă netă, mil. MDL	23
Figura 24. Simularea veniturilor și cheltuielilor BASS în rezultatul reformei, scenariu cu majorarea ratei de ocupare, valoarea prezentă netă, mil. MDL	23

Lista tabelelor:

Tabel 1. Experiența altor țări din regiune privind funcționarea pilonul 2 de pensii	18
---	----

1. INTRODUCERE

Actualul sistem de pensionare din Republica Moldova este bazat pe principiul solidarității între generații conform căruia contribuțiile colectate sunt utilizate imediat pentru plata pensiilor. Un asemenea mecanism redistributiv este expus mai multor riscuri, atât de ordin economic, cât și demografic. În particular, scăderea ratei de ocupare, fenomenul emigrației forței de muncă și îmbătrânirea populației au afectat esențial stabilitatea sistemului în ultimii ani. Aceasta a dus la erodarea bazei impozabile în paralel cu creșterea obligațiilor de plată față de pensionari. Prin urmare, începând cu anul 2009 deficitul bugetului asigurărilor sociale de stat (BASS) este finanțat prin transferuri directe de la bugetul de stat, implicând importante costuri de oportunitate. Totodată, în timp ce ponderea cheltuielilor aferente pensiilor este aproape de media din UE, 90% din beneficiari primesc o pensie inferioară chiar și minimului de existență, iar raportul dintre pensia și salariul mediu, în ultimii câțiva ani, variază în jurul nivelului de 26%, nivelul minim admisibil fiind de 40%. Mai mult decât atât, presiunile asupra fondului public de pensii și asupra populației ocupate sunt relevate de raportul foarte scăzut dintre pensionari și contribuabili (aproximativ 1 la 1), care este net inferior nivelului minim considerat sustenabil¹ (1 la 4).

Înrăutățirea prognozată a situației demografice urmează să agraveze situația și așa dificilă în care s-a pomenit fondul public de pensii. Natalitatea scăzută și accelerarea fenomenului de îmbătrânire a populației constituie principalele riscuri pentru sustenabilitatea pe termen lung a actualului sistem de asigurări sociale de stat. De fapt, riscurile respective sunt comune întregii regiuni, iar majoritatea țărilor din vecinătate au recurs și/sau planifică să recurgă în viitorul apropiat la un șir de măsuri pentru a evita eventualul colaps al sistemelor de pensionare. Acestea țin de unele ajustări parametrice, în special privind majorarea vârstei de pensionare, eliminarea diverselor beneficii pentru unele categorii de populație, precum și dezvoltarea pilonilor suplimentari de pensii.

Guvernul Republicii Moldova recunoaște problema în cauză, iar asigurarea sustenabilității și echității sistemului de pensionare figurează printre prioritățile de bază în cadrul Strategiei Naționale de Dezvoltare „Moldova 2020”. Astfel, viziunea strategică oficială privind reformarea fondului public de pensii prevede modernizarea actualului sistemul solidar, precum și analiza oportunității implementării pilonului 2 – bazat pe principiul de acumulare a contribuțiilor. Totodată, elaborarea unei noi legi privind fondurile de pensii facultative care are drept scop dezvoltarea pilonului 3 de pensii figurează în cadrul planului de acțiuni Uniunea Europeană – Republica Moldova. Mai mult decât atât, nereformarea actualului sistem ar putea periclita în viitorul apropiat întregul proces integraționist al țării noastre, deoarece creșterea continuă a deficitului fondului public de pensii constituie o datorie implicită de stat și, respectiv, poate submina stabilitatea finanțelor publice. O dovadă în acest sens servește finanțarea directă din bugetul de stat a deficitului BASS – fenomen care a început în 2009 și continuă până în prezent.

¹ Willmore, L. (2004). “Population ageing and pay-as-you-go pensions”, Oxford Institute of Ageing, Issue 1.

Studiul propune un model optimal de reformă a actualului sistem public de pensionare pornind de la prognoza demografică pe termen lung și implicațiile acesteia asupra sustenabilității fondului de pensii. În baza unor estimări actuariale și a analizei inter-temporale a sistemului, propuse relativ recent de FMI, documentul analizează solvabilitatea pe termen lung a fondului public de pensii în baza mai multor scenarii: (i) fără reformă; (ii) majorarea vârstei de pensionare; (iii) majorarea cuantumului contribuției de asigurări sociale; (iv) accelerarea creșterii salariului mediu pe economie și a ratei de ocupare; (v) introducerea sistemului cumulativ de pensii (pilonul 2).

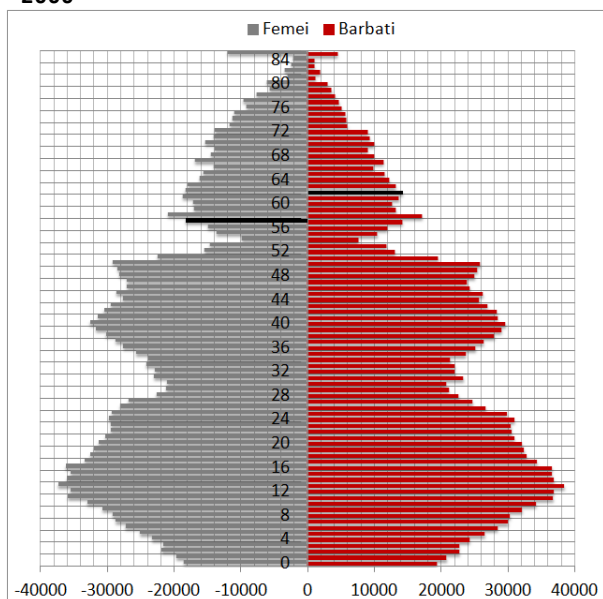
Spre final, este elaborat un model optimal de reformă care include o combinație dintre mai multe ajustări parametrice, reforme sistemice și introducerea pilonului 2. Acestea urmează să fie susținute de o serie de măsuri suplimentare menite să atenueze costurile, atât de ordin economic, cât și politic a reformei. Estimările demonstrează că acțiunile propuse urmează să consolideze sustenabilitatea fondului de pensii și, respectiv, încrederea populației în sistemul respectiv. Mai mult decât atât, reforma urmează să îmbunătățească situația financiară a pensionarilor în rezultatul unei legături mai strânse între contribuții și pensii, precum și a creșterii ratei de înlocuire a salariului. Toate aceste aspecte vor avea implicații motivaționale pozitive asupra angajaților de a contribui la sistem în detrimentul plății salariilor „în plic”.

2. PROGNOZE DEMOGRAFICE ȘI CONTEXTUL REGIONAL

Tendențele demografice constituie principala sursă de risc pentru sustenabilitatea pe termen lung a oricărui sistem de pensii bazat pe principiul solidarității între generații (Pay-As-You-Go). Acest mecanism redistributiv potrivit căruia pensiile sunt plătite din contul contribuțiilor curente poate fi eficient numai cu condiția ca rata de creștere a populației să fie cel puțin echivalentă cu rata medie a dobânzilor pe piața financiară². În caz contrar costul de oportunitate al resurselor financiare defalcate în sistemul solidar de pensii vor depăși beneficiile obținute în perioada post-activă a contribuabililor. Totodată, stabilitatea sistemului depinde de rata fertilității care trebuie să depășească nivelul de înlocuire a populației, precum și ponderea persoanelor cu vârsta de pensionare care trebuie să fie cât mai mică. Evident, dinamica migrației populației, ratei de ocupare și a nivelul salariilor, la fel, determină în mare măsură sustenabilitatea sistemului de pensionare de tip redistributiv. Totuși, în viitorul apropiat acestea tind să se stabilizeze la un nivel de echilibru³, astfel încât principalii factori care determină eficiența sistemului de pensii PAYG pe termen lung rămân cei de ordin demografic. Mai mult decât atât, conform prognozelor, în următoarele decenii rata de ocupare urmează să-și inverseze tendința de descreștere urmărită pe parcursul ultimilor ani.

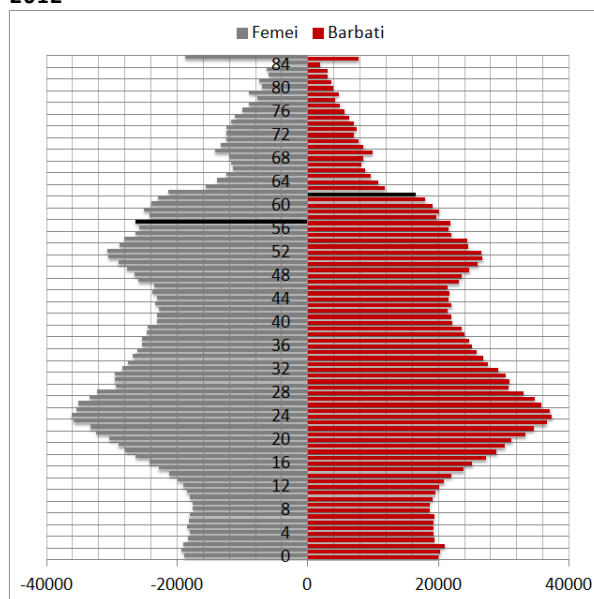
Evoluția structurii pe vârste a populației din ultimii ani relevă o înrăutățire constantă a situației demografice din Republica Moldova. Probabil cele mai îngrijorătoare tendințe observate în ultimul deceniu țin de diminuarea ponderii populației tinere în paralel cu creșterea ponderii vârstnicilor – procese relevate de subțierea bazei și lărgirea vârfului piramidei demografice (Figura 1 și Figura 2).

FIGURA 1. PIRAMIDA DEMOGRAFICĂ A REPUBLICII MOLDOVA, 2000



Sursa: BNS

FIGURA 2. PIRAMIDA DEMOGRAFICĂ A REPUBLICII MOLDOVA, 2012



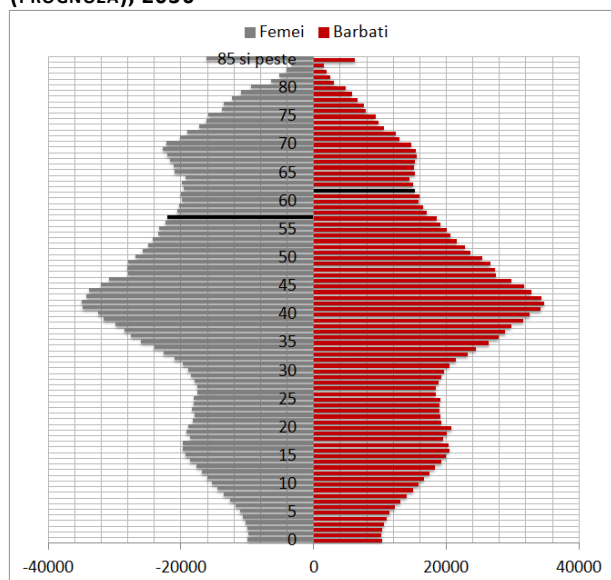
Sursa: BNS

² Samuelson, Paul A. (1958). "An Exact Consumption-Loan Model of Interest With or Without Social Contrivance of Money.", *Journal of Political Economy* 66(6): 467-482.

³ Conform condițiilor Inada din modelele macroeconomice neoclasic.

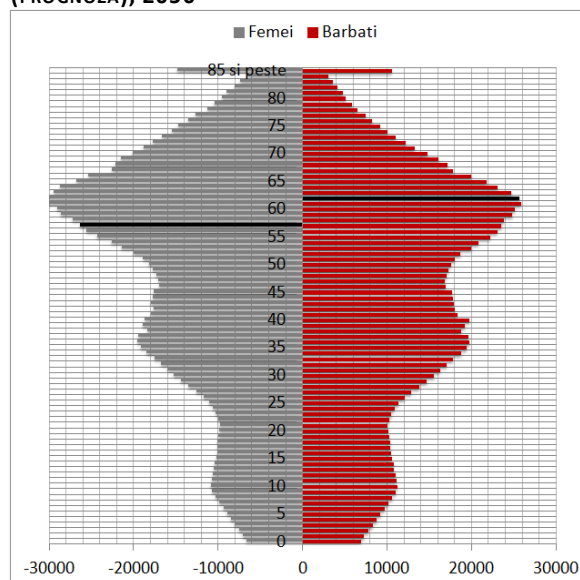
Astfel, în perioada 2000-2012, raportul dintre persoanele cu vârsta aptă de muncă și cele care au depășit vârsta de 60 de ani a diminuat de la 13,6 în 2000 tocmai până la 4,6 în 2012, relevând, în așa mod, creșterea presiunilor demografice asupra fondului public de pensii. La rândul său, acestea au fost amplificate și de o diminuare pronunțată a ratei de ocupare (de la 54,8% la 39,4% în perioada 2000-2011). Însă, în timp ce evoluțiile din trecut sunt destul de îngrijorătoare, cele așteptate în viitorul nu prea îndepărtat sunt de-a dreptul alarmante. Astfel, în perioada 2000-2012, ponderea persoanelor cu vârsta cuprinsă între 0 și 19 ani în totalul populației a diminuat de la 33,2% până la 23,7%, subminând pe termen mediu și lung baza impozabilă a fondului public de pensii. Mai mult decât atât, conform prognozelor noastre⁴, rata de îmbătrânire a populației urmează să crească până la 17,7% în 2020, iar până în 2050 circa 1/3 din populația Republicii Moldova va fi cu vârsta trecută de 60 de ani. Totodată, ponderea populației de la 0 la 19 ani va coborî până la 21,8% în 2020 și până la 16,5% în 2050. Diminuarea numărului total al populației va accelera, astfel încât până în 2020 aceasta se va reduce cu circa 120 mii persoane, iar până în 2050 – cu circa 900 mii persoane. Aceste tendințe sunt relevate și de modificările vizibile în piramida demografică, conform prognozelor pentru următoarele decenii (Figura 3 și Figura 4). Astfel, până în 2050 structura pe vârste a populației urmează să fie ilustrată cel mai bine de un brad cu tulpina în sus, fapt explicat de continuarea procesului de îmbătrânire a populației și diminuarea natalității.

FIGURA 3. PIRAMIDA DEMOGRAFICĂ A REPUBLICII MOLDOVA (PROGNOZĂ), 2030



Sursa: Prognozele EG

FIGURA 4. PIRAMIDA DEMOGRAFICĂ A REPUBLICII MOLDOVA (PROGNOZĂ), 2050



Sursa: Prognozele EG

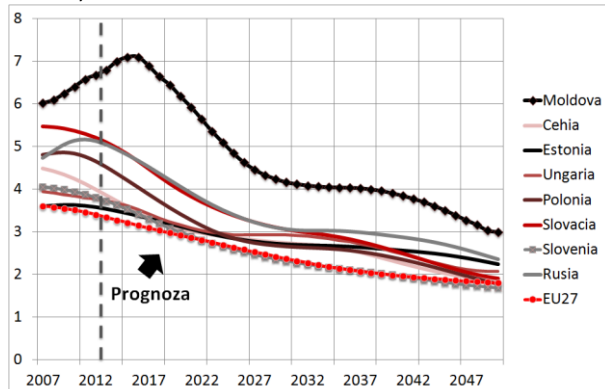
Republica Moldova nu este unica țară care se confruntă cu înrăutățirea situației demografice. De curând, fenomenele de îmbătrânire a populației, scăderea natalității și sporul natural negativ sunt observate și în țările din regiune. Mai mult decât atât, situația demografică rămâne relativ favorabilă: rata de dependență sau raportul dintre populația cu vârsta de la 19 la 64 de ani și cea cu vârsta de 65 de ani

⁴ Prognoza evoluției structurii pe vârste a populației este bazată pe un model actuarial simplu care ia în calcul ratele precedente de fertilitate, ratele de mortalitate care urmează să diminueze treptat, precum și emigrația forței de muncă care urmează să se stabilizeze până în anul 2020.

și peste, precum și ponderea persoanelor din grupa de vârstă 0 – 19 ani, sunt net superioare nivelului majorității statelor europene.

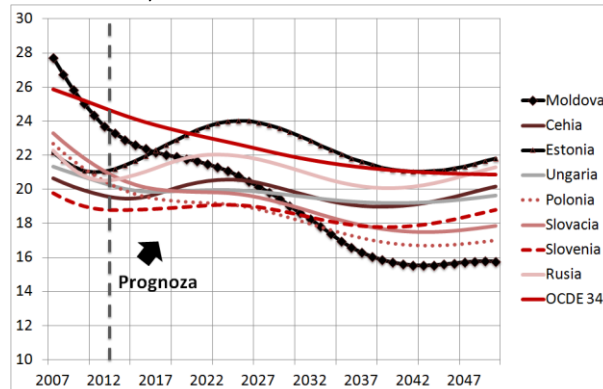
Totuși, ceea ce distinge țara noastră de tendințele regionale este rapiditatea agravării situației demografice. Astfel, rata de dependență, la fel ca și ponderea populației tinere urmează să diminueze mult mai rapid (Figura 5 și Figura 6). Cauza principală ține de înaintarea în vârstă a persoanelor născute în timpul exploziilor demografice de după cel de-al doilea război mondial și a celei din anii '80, care nu vor putea fi compensate de o rată suficientă a natalității.

FIGURA 5. RAPORTUL DINTRE POPULAȚIA CU VÂRSTA DE 20-64 DE ANI ȘI CEA CU VÂRSTA DE PESTE 64 DE ANI



Sursa: OCDE pentru alte țări, calculele și prognozele EG pentru Moldova

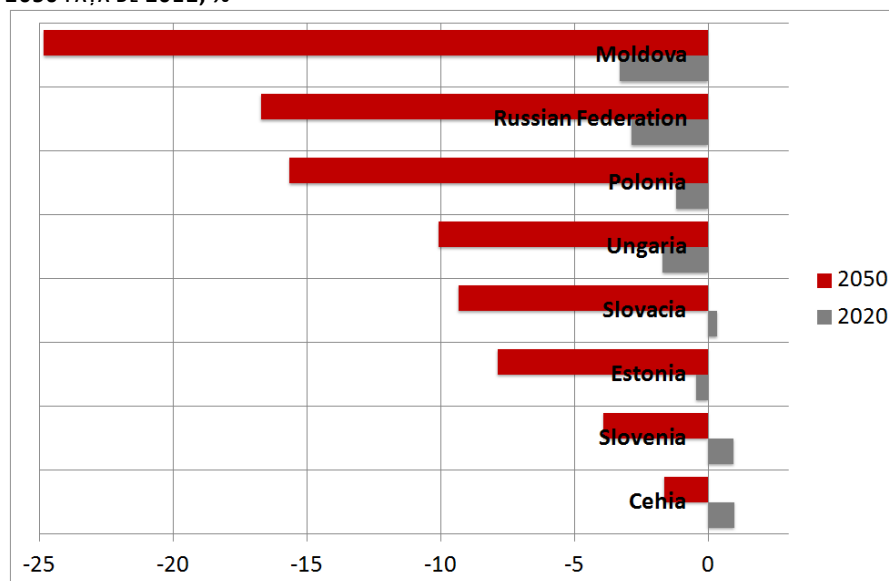
FIGURA 6. PONDEREA POPULAȚIEI CU VÂRSTA DE 0-19 ANI ÎN TOTAL POPULAȚIE



Sursa: OCDE pentru alte țări, calculele și prognozele EG pentru Moldova

În cele din urmă, Republica Moldova va înregistra unul din cele mai pronunțate sporuri negative din regiune. Astfel, în comparație cu situația din 2012 populația totală a țării se va comprima cu circa 3,3% până în 2020, cu 8,8% până în 2030, iar până în 2050 numărul total va diminua tocmai cu o pătrime (Figura 7).

FIGURA 7. RATA DE CREȘTERE A NUMĂRULUI TOTAL AL POPULAȚIEI PROGNOZATE PENTRU 2020 ȘI 2050 FAȚĂ DE 2012, %

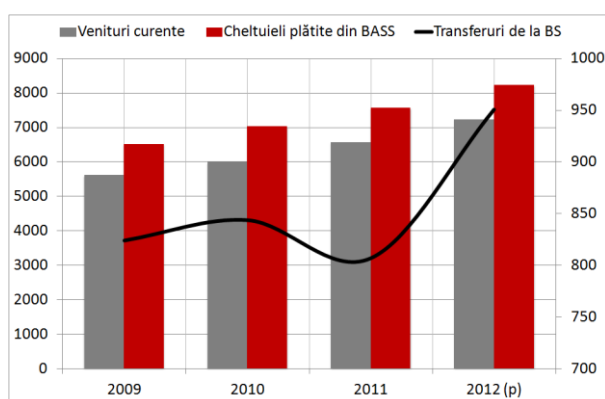


Sursa: OCDE pentru alte țări, calcule și prognoze EG pentru Moldova

3. NOTA DE PLATA PENTRU MENȚINEREA ACTUALULUI SISTEM DE PENSII

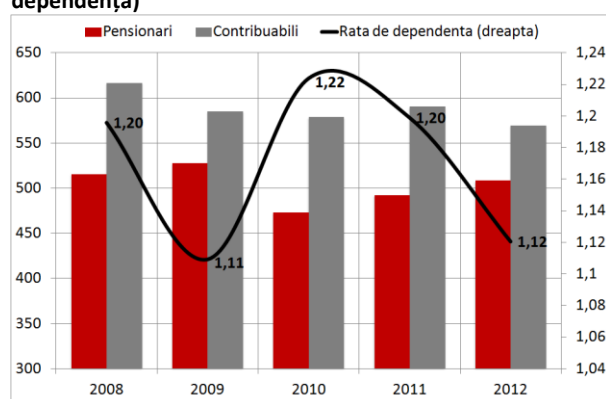
Repercusiunile proceselor respective asupra fondului public de pensii sunt evidente: pe de o parte, îmbătrânirea populației amplifică pasivele fondului de pensii, sporind, de la un an la altul, obligațiile de plată față de persoanele care ating limita de pensionare. Pe de altă parte, rata insuficientă a natalității erodează pe termen mediu și lung activele fondului din cauza diminuării numărului de contribuabili care, de facto, finanțează cheltuielile curente. Diferența rezultată este plătită, în mod evident, din contul contribuabililor. Astfel, începând cu anul 2009 de la bugetul de stat sunt alocate anual resurse suplimentare exclusiv pentru acoperirea deficitului bugetului asigurărilor sociale de stat (BASS), iar pentru 2012 acestea sunt planificate în volum de 950,8 mil. MDL sau cu +17,9% mai mult față de nivelul executat din anul precedent (Figura 8).

Figura 8. Veniturile curente și cheltuielile pentru prestații de asigurări sociale BASS și transferurile de la bugetul de stat pentru acoperirea deficitului BASS, mil. MDL⁵



Sursa: CNAS

Figura 9. Numărul efectiv al contribuabililor la BASS, al beneficiarilor de pensii pentru limită de vârstă (mii persoane), raportul dintre acestea (rata efectivă de dependență)



Sursa: Calculele EG în baza datelor BNS și CNAS

Prin urmare, presiunea sporită a sistemului solidar asupra persoanelor economic active este relevată de faptul că acestea contribuie la fondul public de pensii prin 2 canale paralele: (i) contribuțiile de asigurări sociale și (ii) alte tipuri de impozite plătite la bugetul de stat. Creșterea din ultimii ani a acestei presiuni este determinată în mod direct de diminuarea ratei de ocupare, precum și de înrăutățirea situației demografice. Astfel, creșterea numărului de pensionari observată din 2010 și care are la bază îmbătrânirea continuă a populației este asociată cu diminuarea numărului contribuabililor la fondul de pensii – fenomen acutizat de emigrarea forței de muncă și evaziunea fiscală⁶. Prin urmare, la momentul actual, circa 1,1 contribuabili la BASS întrețin 1 pensionar pentru limită de vârstă (Figura 9), în timp ce un nivel minim necesar pentru asigurarea funcționării normale a sistemului PAYG este de circa 1 la 4. Trebuie să remarcăm că rata de dependență estimată este una efectivă⁷, având în vedere numărul mare de scutiri

⁵ Au fost luate în calcul doar cheltuielile pentru prestații de asigurări sociale deoarece cheltuielile pentru prestații de asistență socială sunt finanțate integral prin transferuri distincte de la bugetul de stat

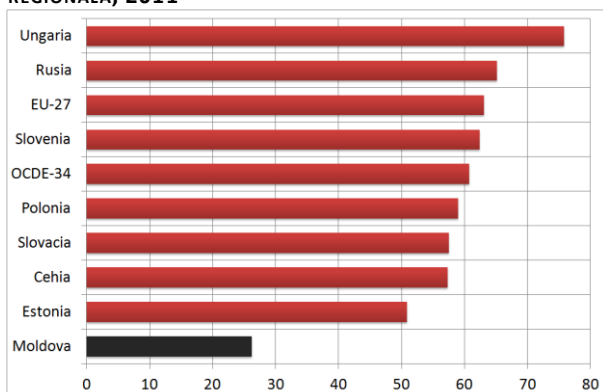
⁶ Raportul Curții de Conturi privind executarea bugetului asigurărilor sociale de stat pentru anul 2011

⁷ Numărul efectiv al contribuabililor este calculat în baza salariului mediu pe economie, încasărilor la BASS și a cuantumului contribuției plătite de angajați și angajatori: contribuabili = încasări BASS/(salariul mediu * 12 luni * 0,29). Numărul efectiv al pensionarilor a fost calculat în baza cheltuielilor BASS pentru pensii

de care dispun anumite categorii de contribuabili (ex: angajații din sectorul agricol), dar și pentru a avea o imagine mai exactă despre presiunile asupra fondului de pensii.

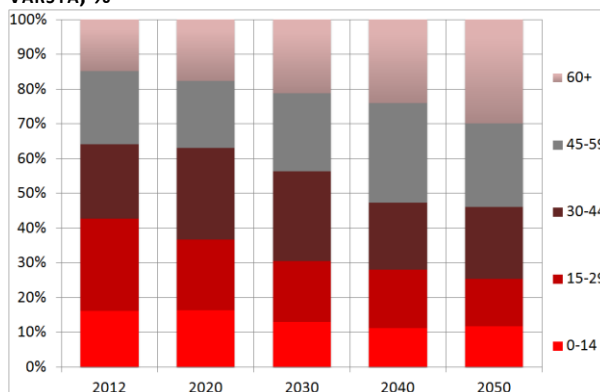
Totuși, nota de plată pentru menținerea actualului sistem nu include doar creșterea poverii asupra populației ocupate și costurile de oportunitate asociate cu transferurile de la bugetul de stat care puteau fi utilizate la finanțarea eventualelor proiecte infrastructurale. Prețul ineficienței de funcționare a sistemului este plătit nemijlocit și de pensionari. Astfel, raportul dintre pensia și salariul mediu, pe parcursul ultimilor ani fluctuează în jurul nivelului de 26%, fiind net inferior nivelului minim recomandat de 40%⁸, precum și a valorilor înregistrate în altă state din regiune (Figura 10). Totodată, acesta urmează să diminueze până la circa 14% în 2040⁹, fapt determinat în mod direct de mecanismul de indexare a pensiilor care are loc în baza mediei aritmetice dintre creșterea salariului nominal și a indicelui prețurilor de consum. Astfel, deoarece rata de creștere a salariului nominal este, de obicei, superioară nivelului inflației, creșterea anuală a pensiei medii este mereu mai mică în raport cu salariul mediu pe economie.

FIGURA 10. RATA DE ÎNLOCUIRE (%), COMPARAȚIE REGIONALĂ, 2011



Sursa: OCDE și calculele EG în baza datelor BNS

FIGURA 11. PROGNOZA POPULAȚIEI PE PRINCIPALELE GRUPE DE VÂRSTĂ, %



Sursa: Calculele și prognoze EG

Prin urmare, actualul sistem de pensionare nu își exercită, în mod evident, funcția de bază, și anume cea de menținere a nivelului de trai în perioada post-activă a la un nivel apropiat celui din perioada activă. În cele din urmă, pensionarii din Republica Moldova au figurat mereu printre categoriile de populație cu risc maxim de sărăcie, peste 90% din care beneficiază de o pensie inferioară chiar și minimului de existență. În pofida unor pensii atât de mici, cheltuielile finanțate direct din bugetul asigurărilor sociale de stat, la finele anului 2011, a constituit 9,2% din PIB, fiind la un nivel apropiat mediei din UE.

Povara sistemului public de pensii asupra economiei naționale urmează să crească în perioadele următoare pe măsura îmbătrânirii populației și diminuării ponderii populației cu vârsta aptă de muncă. Conform prognozelor noastre, singura categorie de vârstă care va putea contrabalansa presiunea în urma creșterii ponderii persoanelor cu vârsta de peste 60 de ani până în 2020 va fi cea de 30-44 ani. Aceasta urmează să fie principala sursă de finanțare a fondului public de pensii care,

pentru limită de vârstă și a pensiei medii: pensionari = cheltuieli BASS pentru pensii pentru limită de vârstă / (pensia medie * 12 luni)

⁸ Conform codului european de securitate socială

⁹ Strategia Națională de Dezvoltare „Moldova 2020”

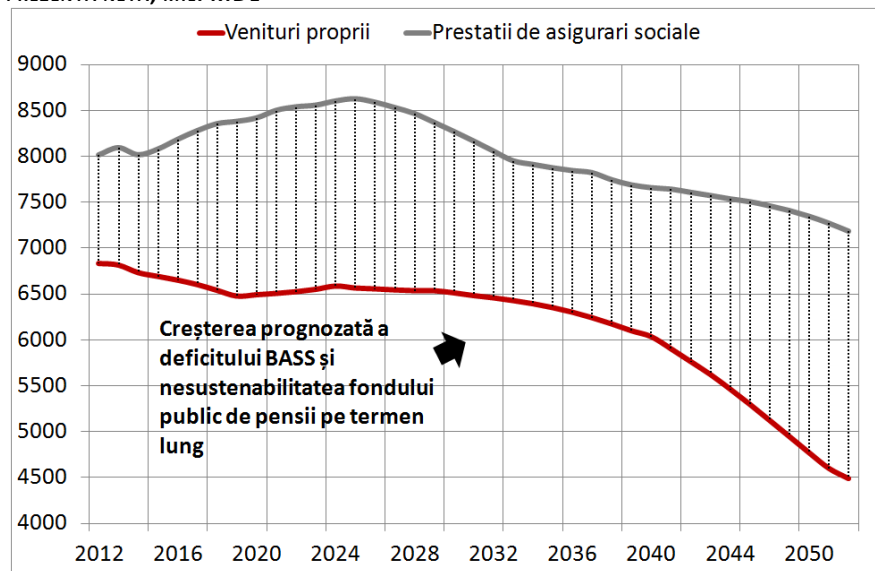
treptat, va fi înlocuită de categoria de vârstă de 45-59 ani, ponderea căreia va crește estimativ de la 21,1% în 2012 la 23,8% până în 2050 (Figura 11). Totuși, această creștere va fi insuficientă pentru atenuarea presiunilor crescânde asupra BASS în urma procesului pronunțat de îmbătrânire așteptat pe termen mediu și lung. Prin urmare, în lipsa unor reforme de substanță a sistemului public de pensii, deficitul BASS va continua să se majoreze din cauza creșterii obligațiunilor de plată față de pensionari în paralel cu erodarea bazei impozabile. Aceasta va crea presiuni suplimentare și asupra bugetului de stat și, respectiv, asupra contribuabililor, din contul cărora va fi acoperit deficitul creat.

4. POATE FI SUSTENABIL FONDUL PUBLIC DE PENSII ÎN LIPSA REFORMELOR?

În mod evident, fondul public de pensii nu poate funcționa permanent în regim deficitar, având în vedere diminuarea continuă a încrederii populației în sistemul respectiv și alimentarea motivațiilor de evaziune fiscală. În plus, finanțarea deficitului BASS prin intermediul transferurilor de la bugetul de stat creează importante costuri de oportunitate, iar pe termen lung pune în pericol stabilitatea sistemului de finanțe publice și determină vulnerabilitatea acestuia la eventualele șocuri economice.

Deoarece sistemul de pensii de tip PAYG reprezintă un contract între generații, indicatorii tradiționali de deficit/surplus nu sunt suficienți pentru evaluarea sustenabilității pe termen lung a sistemului. Un indicator mult mai potrivit în acest sens este *balanța inter-temporală a fondului de pensii*¹⁰ elaborat recent de FMI¹¹ care se bazează pe valoarea prezentă netă a deficitelor/surplusurilor fondului de pensii pentru o perioadă relativ lungă de timp (40-50 ani). Estimarea acestui indicator pentru perioada 2012-2050 relevă faptul că bugetul asigurărilor sociale de stat înregistrează un deficit, valoarea prezentă netă a căruia este prognozată la nivelul de circa 5,5 miliarde lei¹². Aceasta constituie aproximativ 6,2% din PIB-ul estimat pentru anul curent, fiind un nivel net superior altor țări din regiune¹³. Astfel, fondul public de pensii, în formula actuală, poate fi considerat nesustenabil pe termen lung din cauza incapacității acestuia de a face față creșterii din viitor a obligațiunilor de plată față de pensionari fără a apela la surse externe de finanțare (Figura 12).

FIGURA 12. PROGNOZA VENITURILOR PROPRII ȘI A CHELTUIELILOR DIRECTE ALE BASS, VALOAREA PREZENTĂ NETĂ, MIL. MDL



Sursa: Calculele și prognozele EG

¹⁰ $\frac{1}{\sum_{i=t}^T \frac{1}{(1+r)^{i-t}}} * (\sum_{i=t}^T \frac{\text{Contribuții la fond}(i) - \text{Cheltuielile fondului}(i)}{(1+r)^{i-t}})$, unde t reprezintă anul curent (2012), i – numărul de ani pentru care este calculat indicatorul (2012-2050) și r – discount factor.

¹¹ M. Soto, B. Clements, F. Eich (2011). „A Fiscal Indicator for Assessing First and Second Pillar Pension Reforms”, IMF Staff Discussion Note, SDN/11/09

¹² La baza prognozei a fost luat în calcul o rată a inflației stabilă pe termen lung de 5% și creșterea nominală a salariului mediu pe economie de 7% până în 2040 și 6% până în 2050. Rata anuală de creștere a pensiei a fost determinată de media dintre creșterea IPC și a salariului mediu.

¹³ M. Soto, B. Clements, F. Eich (2011). „A Fiscal Indicator for Assessing First and Second Pillar Pension Reforms”, IMF Staff Discussion Note, SDN/11/09.

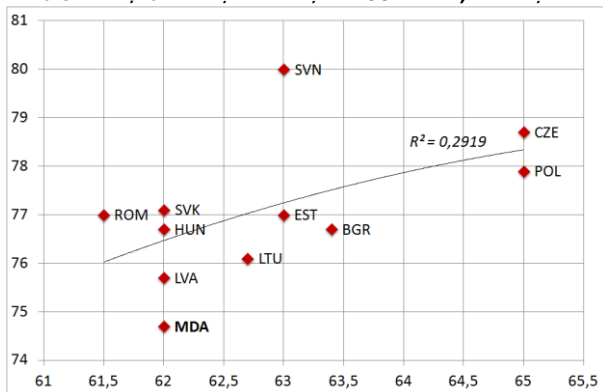
5. CARE POT FI OPȚIUNILE DE REFORMĂ?

Nesustenabilitatea pe termen lung a sistemului PAYG în formula actuală nu este o sentință pentru fondul public de pensii din Moldova, ci mai curând o diagnoză a unei boli care poate fi tratată. Creșterea prognozată a obligațiunilor de plată ale BASS poate fi interpretată drept o datorie publică implicită, povara căreia poate fi diminuată cu ajutorul unei reforme complexe a sistemului public de pensii. Spectrul opțiunilor de reformă variază de la unele ajustări parametrice introduse în ultimul timp, în special, în țările dezvoltate (creșterea vârstei de pensionare, reducerea facilităților etc.) la cele sistemice prin dezvoltarea pilonului 2 (bazat pe acumulări) aplicate în România, Bulgaria, Ungaria, Polonia, Slovacia, țările baltice și altele. În continuare vom analiza principalele opțiuni și vom identifica un model optim de reformă a sistemului autohton de pensii.

Creșterea vârstei de pensionare

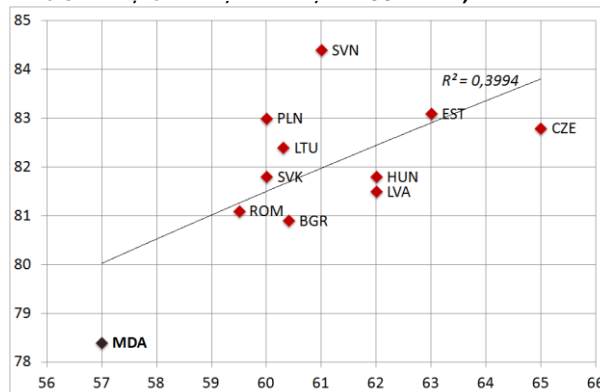
Aceasta este, probabil, cea mai directă metodă privind diminuarea numărul pensionarilor, în paralel cu creșterea numărului contribuabililor și, respectiv, atenuarea presiunilor asupra fondului public de pensii. Deși este extrem de nepopulară din punct de vedere politic, efectul măsurii respective este imediat și, în anumite situații, ar putea servi drept o soluție viabilă pentru consolidarea solvabilității sistemului de pensii. Totuși, oportunitatea majorării vârstei de pensionare depinde în mod direct de 2 variabile cruciale: (i) speranța de viață a vârstnicilor și (ii) vârsta actuală de pensionare. Ambele variabile trebuie să fie strâns corelate, iar reforma nu trebuie să restrângă esențial perioada de viață post-activă. Figura 13 și Figura 14 confirmă aceasta și denotă faptul că, în timp ce vârsta oficială de pensionare în Moldova este una din cele mai mici din regiune, speranța de viață la 60 de ani¹⁴ este la fel net inferioară țărilor din vecinătate.

FIGURA 13. CORELAȚIA DINTRE VÂRSTA OFICIALĂ DE PENSIONARE ȘI SPERANȚA DE VIAȚĂ LA 60 DE ANI, BĂRBAȚI



Sursa: Consiliul Europei și worldlifeexpectancy.com

FIGURA 14. CORELAȚIA DINTRE VÂRSTA OFICIALĂ DE PENSIONARE ȘI SPERANȚA DE VIAȚĂ LA 60 DE ANI, FEMEI



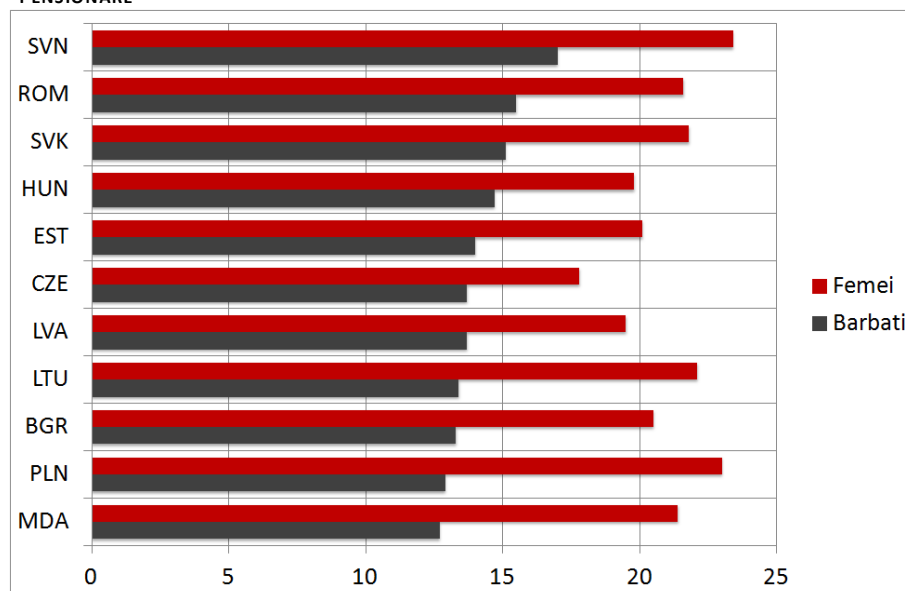
Sursa: Consiliul Europei și worldlifeexpectancy.com

Astfel, deși sistemul actual pare a fi destul de generos, permițând cetățenilor moldoveni să se pensioneze relativ timpuriu, observăm că diferența dintre speranța de viață la 60 de ani și vârsta oficială de pensionare este inferioară țărilor din regiune pentru bărbați și la nivelul mediei pentru femei (Figura 15). Prin urmare, potențialul unei eventuale majorări a limitei de vârstă pentru pensionare este destul

¹⁴ Conform datelor din 2010.

de limitat, în special pentru bărbați, deoarece aceasta va diminua și mai mult din puținii ani în care aceștia pot beneficia de pensie. Totuși, majorarea limitei de vârstă în următorii ani va fi motivată de nesustenabilitatea pe termen lung a sistemului de pensii, precum și de valul de reforme parametrice din țările vecine unde vârsta de pensionare ar putea crește, în medie, până la 65 de ani pentru bărbați și circa 63 de ani pentru femei¹⁵.

FIGURA 15. DIFERENȚA DINTRE SPERANȚA DE VIAȚĂ LA 60 DE ANI ȘI VÂRSTA OFICIALĂ DE PENSIONARE

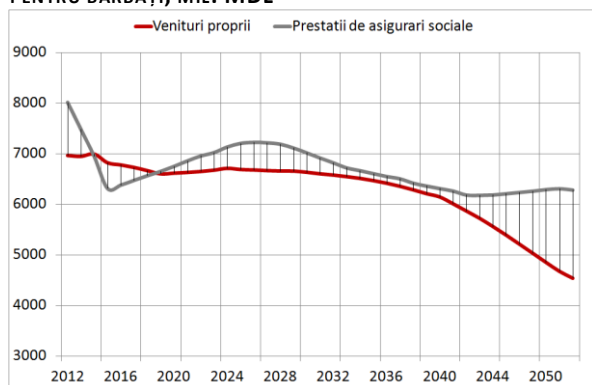


Sursa: Calculele EG în baza datelor Consiliului Europei și worldlifeexpectancy.com

Totuși, chiar și o asemenea reformă nu va soluționa definitiv problema solvabilității sistemului moldovenesc de pensionare. Spre exemplu, în cazul în care Guvernul va decide să majoreze treptat până în 2015 vârsta până la 60 de ani pentru femei și 65 de ani pentru bărbați, balanța inter-temporală a fondului de pensii estimată până în 2050 va diminua substanțial însă va rămâne oricum negativă (circa 1,1 miliarde lei). Potrivit estimărilor, impactul este vizibil doar pe termen scurt și mediu, BASS înregistrând un surplus până în 2020 după care bugetul va intra din nou în deficit (Figura 16).

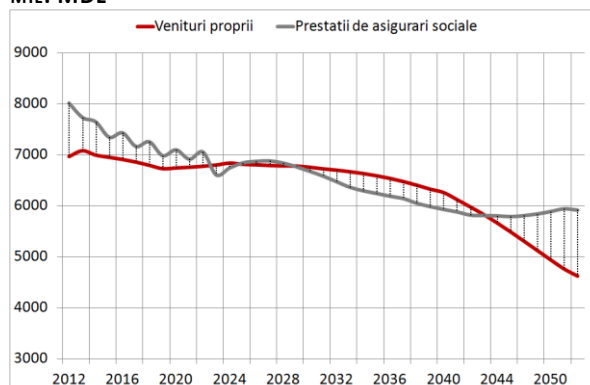
¹⁵ Conform sondajului privind sistemele de pensionare (2012), Consiliul Europei

FIGURA 16. VALOAREA PREZENTĂ NETĂ A VENITURILOR ȘI CHELTUIELILOR BASS ÎN URMA MAJORĂRII TREPTATE A VÂRSTEI DE PENSIONARE PÂNĂ LA 60 DE ANI PENTRU FEMEI ȘI 65 DE ANI PENTRU BĂRBAȚI, MIL. MDL



Sursa: Calculele EG

FIGURA 17. VALOAREA PREZENTĂ NETĂ A VENITURILOR ȘI CHELTUIELILOR BASS ÎN URMA MAJORĂRII TREPTATE A VÂRSTEI DE PENSIONARE PÂNĂ LA 63 DE ANI PENTRU FEMEI ȘI BĂRBAȚI, MIL. MDL



Sursa: Calculele EG

Modelarea unei alte opțiuni de reformă, și anume alinierea vârstei de pensionare pentru femei și bărbați la 63 de ani, la fel, se va solda cu un deficit inter-temporal al bugetului de asigurări sociale de stat, estimat la circa 450 mil. lei (Figura 17). Trebuie să menționăm că deși ajutărilor parametrice menționate ar putea îmbunătăți substanțial sustenabilitatea sistemului de pensionare, simulările sugerează o amplificare pronunțată a deficitului inter-temporal începând cu anii 2045. Prin urmare, fondul public de pensii va rămâne insolubil pe termen lung chiar și în urma unor majorări substanțiale ale vârstei de pensionare. Cu toate acestea, impactul vizibil și imediat al acestor măsuri asupra BASS denotă faptul că implementarea unei reforme parametrice similare merită a fi luată în considerație în comun cu șir de măsuri suplimentare menite să asigure durabilitatea sistemului de pensii.

Majorarea cuantumului contribuțiilor de asigurări sociale de stat

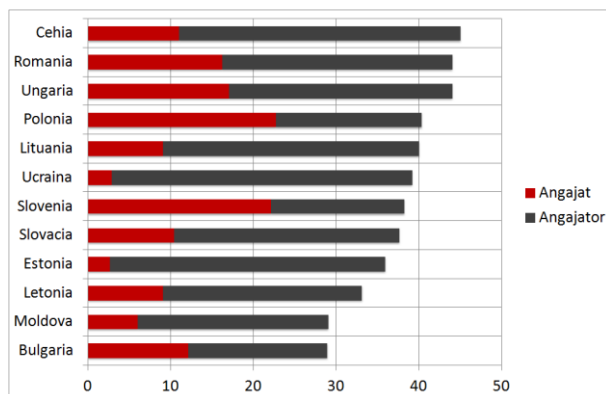
La moment, cuantumul total al contribuțiilor la bugetul asigurărilor sociale de stat în Republica Moldova constituie 29% (23% din partea angajatorului și 6% din partea angajatului). Acesta este inferior multor state din regiune (Figura 18) ceea ce relevă un anumit potențial pentru majorarea contribuției prin ajustarea acesteia la media regională și sporirea veniturilor la BASS. Însă cealaltă fațetă a monedei ține de alimentarea riscului evaziunii fiscale și alunecarea pe versantul drept al curbei Laffer: diminuarea acumulărilor în rezultatul creșterii presiunii fiscale și, respectiv, erodării bazei impozabile. Riscul respectiv devine și mai relevant dacă luăm în calcul practica foarte răspândită a plății „salarilor în plic” în Moldova, fapt confirmat și de recentul raport al Curții de Conturi¹⁶.

Prin urmare, majorarea cuantumului contribuției sociale trebuie să aibă loc numai după o îmbunătățire substanțială a administrării procesului de colectare, precum și o transparentizare a întregului sistem de asigurări sociale din Moldova. Simularea creșterii treptate a cuantumului contribuției cu câte 1 p.p. pentru angajat și angajator relevă o anumită diminuare a deficitului BASS, însă aceasta nu contribuie la echilibrarea sistemului pe termen lung (Figura 19). Prin urmare, la fel ca și opțiunea majorării vârstei de pensionare, o asemenea modificare parametrică nu

¹⁶ Raportul Curții de Conturi privind executarea bugetului asigurărilor sociale de stat pentru anul 2011.

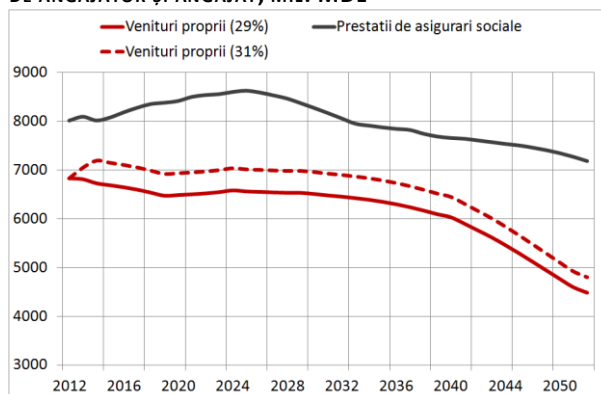
soluționează definitiv problema insolvabilității fondului public de pensii. Respectiv, aceasta poate fi implementată doar în paralel cu un șir de alte măsuri în acest sens.

FIGURA 18. REPARTIZAREA CUANTUMULUI CONTRIBUȚIILOR DE ASIGURARI SOCIALE ÎNTRE ANGAJATOR ȘI ANGAJAT, %



Sursa: International Social Security Association

FIGURA 19. SIMULAREA CREȘTERII CU CATE 1 P.P. A CUANTUMULUI CONTRIBUȚIEI DE ASIGURARI SOCIALE PLATITA DE ANGAJATOR ȘI ANGAJAT, MIL. MDL

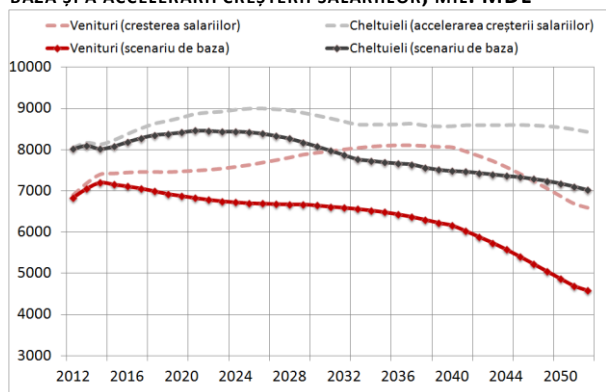


Sursa: Calculele EG

Ameliorarea climatului investițional

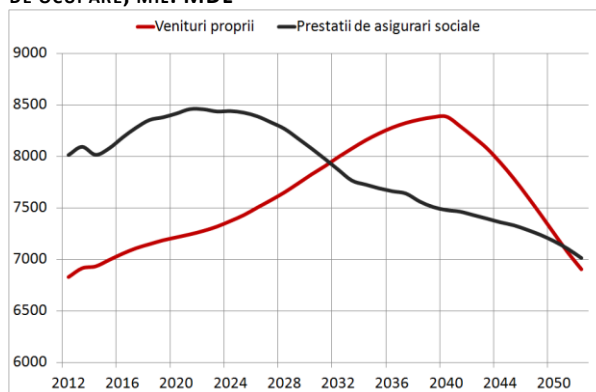
Presiunile asupra fondului public de pensii pot fi atenuate nu neapărat doar prin măsuri nepopulare. Estimările noastre relevă o sensibilitate pronunțată a prognozelor privind veniturile și cheltuielile bugetului de asigurări sociale la creșterea nivelului salariilor din economie, precum și a ratei de ocupare. Astfel, o accelerare a ratei reale de creștere a salariului de la 3% până în 2040 și 2% până în 2050 (scenariul de bază) la 4% până în 2040 și 3% până în 2050 urmează să reducă de circa două ori deficitul inter-temporal al bugetului de asigurări sociale de stat (Figura 20).

FIGURA 20. VENITURILE PROPRII ȘI CHELTUIELILE PENTRU PRESTAȚII SOCIALE BASS, PROGNOZA ÎN BAZA SCENARIULUI DE BAZĂ ȘI A ACCELERĂRII CREȘTERII SALARIILOR, MIL. MDL



Sursa: Calculele EG

FIGURA 21. VENITURILE PROPRII ȘI CHELTUIELILE PENTRU PRESTAȚII SOCIALE BASS, PROGNOZA ÎN BAZA DUBLĂRII RATEI DE OCUPARE, MIL. MDL



Sursa: Calculele EG

Prin urmare, sustenabilitatea sistemului public de pensii depinde în mare măsură de nivelul veniturilor populației care, la rândul lor, sunt determinate de calitatea climatului investițional. Această concluzie este susținută și de unele calcule matematice obținute în urma derivării bine-cunoscutului model generațional

Diamond¹⁷. Modelul sugerează faptul că efectul pe termen lung al îmbătrânirii și creșterii longevității asupra sistemelor solidare de pensionare depinde de 2 forțe care se contrabalansează¹⁸: (i) efectul negativ și care cel mai des constă în creșterea directă a obligațiunilor de plată față de pensionari și, respectiv, creșterea poverii fondului de pensii; (ii) efectul pozitiv care constă în creșterea salariilor în urma creșterii stocului de capital per capita¹⁹.

Un alt efect palpabil asupra stabilității sistemului de pensionare obținut în urma îmbunătățirii climatului de afaceri ține de creșterea ratei de ocupare a forței de muncă și, respectiv, a bazei impozabile pentru încasările în fondului de pensii. Conform estimărilor, o dublare a ponderii populației economic active care contribuie efectiv la sistemul de pensionare până în anul 2050 poate echilibra deficitul inter-temporal al BASS (Figura 21). Creșterea ratei de ocupare devine și mai fezabilă dacă luăm în calcul diminuarea esențială a acesteia în ultimii ani (de la 54,8% în 2000 până la 39,4% în 2011) și, respectiv, existența unui potențial suficient pentru inversarea tendinței. Dar evident, aceasta necesită un efort consistent din partea Guvernului în direcția ameliorării climatului de afaceri autohton.

Crearea și dezvoltarea „pilonului 2” de pensii

Potrivit experienței țărilor din regiune, principala măsură care ar putea consolida sustenabilitatea pe termen lung a sistemului de pensii este crearea pilonilor suplimentari. Aceasta presupune faptul că, o parte din contribuțiile plătite în sistemul redistributiv (pilonul 1) sunt direcționate către un sistem bazat pe acumulare (pilonul 2). Astfel, resursele respective nu sunt redirecționate imediat pentru prestațiile pentru asigurări sociale, ci sunt depozitate în conturile individuale ale contribuabililor, investite în instrumente financiare sigure și rambursate la atingerea vârstei de pensionare. De regulă, participarea la pilonul 2 este obligatorie pentru persoanele mai tinere și facultativă pentru cele cu vârsta mai înaintată (Tabel 1). În majoritatea țărilor, acest sistem de pensionare mai este sprijinit de un al treilea pilon: pensii private facultative. Totuși, principalele efecte ale reformei sistemelor de pensionare sunt datorate anume creării și dezvoltării pilonului 2, asupra căruia ne vom concentra atenția în continuare.

TABEL 1. EXPERIENȚA ALTOR ȚĂRI DIN REGIUNE PRIVIND FUNCȚIONAREA PILONUL 2 DE PENSII

Țara	Pilonii sistemului de pensii	Comentarii	Contribuția la pilonul 2
Bulgaria	- asigurări sociale (PAYG) - conturi individuale (pilonul 2) - sistem de asistență socială	Sistemul de conturi individuale este obligatoriu pentru toate persoanele născute după decembrie 31, 1959, care beneficiază și de asigurare socială.	Angajați: 2,2% + până la 1% pe an pentru taxe administrative Angajatori: 2,8% Pe cont propriu: 5% + până la 1% pe an pentru

¹⁷ Diamond, P. (1965). „National debt in a neoclassical growth model”, American Economic Review, vol. 55 (5), Decembrie, pp. 1126-1150

¹⁸

$$\frac{dp^*}{d\pi} = \frac{\overbrace{\frac{\partial p^*}{\partial \pi}}^+}{\frac{\partial p^*}{\partial \pi}} + \frac{\overbrace{\frac{\partial p^*}{\partial w}}^+}{\frac{\partial p^*}{\partial w}} \cdot \frac{\overbrace{\frac{\partial w}{\partial k}}^+}{\frac{\partial w}{\partial k}} \cdot \frac{\overbrace{\frac{\partial k}{\partial \pi}}^+}{\frac{\partial k}{\partial \pi}}$$

unde p este volumul pensiilor, π – probabilitatea supraviețuirii până la perioada de pensionare, w – salariul mediu, k – stocul de capital per capita.

¹⁹ Fanti L., Gori L. (2008). „Longevity and PAYG pension systems sustainability”, Economics Bulletin, Vol. 10, No. 2, pp. 1-8

			taxe administrative
Cehia	- asigurări sociale (PAYG) - conturi individuale (pilonul 2)	Din 2013 angajații vor putea redirectiona o parte a contribuțiilor plătite la sistemul de asigurări sociale spre un fond privat de pensii. Persoanele de 35 de ani trebuie să decidă dacă aderă la fond până la mijlocului anului 2013, iar persoanele mai tinere pot decide până la atingerea vârstei de 35 de ani.	5% care vor fi redirectionate de la contribuția de asigurări sociale.
Estonia	- asigurări sociale (PAYG) - conturi individuale (pilonul 2)	Pilonul 2 este obligatoriu pentru toate persoanele născute după data de 31 decembrie, 1982, și care deja participă la sistemul de asigurări sociale de stat. Pilonul 2 este voluntar pentru persoanele născute după data de 31 decembrie 1941.	<i>Angajați:</i> 2% + taxe administrative <i>Angajatori:</i> 4% <i>Pe cont propriu:</i> 4% + taxe administrative
Ungaria	- asigurări sociale (PAYG) - conturi individuale (pilonul 2)	Pilonul 2 este obligatoriu pentru toate persoanele născute după data de 30 iunie, 1998 și care și care deja participă la sistemul de asigurări sociale de stat. Pentru celelalte persoane pilonul 2 este voluntar.	<i>Angajați:</i> 8% + taxe administrative <i>Angajatori:</i> nu contribuie <i>Pe cont propriu:</i> 8% + taxe administrative
Letonia	- contribuții pre-definite - conturi individuale (pilonul 2) - asigurări sociale - asistență socială	Pilonul 2 este obligatoriu pentru toate persoanele care aveau mai puțin de 30 de ani la data de 1 iulie, 2001 și este voluntar pentru persoanele care la aceeași dată erau cu vârsta cuprinsă între 30 și 49 de ani.	<i>Angajați:</i> 6% + taxe administrative <i>Angajatori:</i> 6% + taxe administrative <i>Pe cont propriu:</i> 6% + taxe administrative
Lituania	- asigurări sociale - asistență socială	Pilonul 2 lipsește.	
Romania	- asigurări sociale (PAYG) - conturi individuale (pilonul 2)	Pilonul 2 este obligatoriu pentru toate persoanele care la data de 1 ianuarie, 2008, aveau mai puțin de 36 de ani și este facultativ pentru persoanele care la aceeași dată erau cu vârsta cuprinsă între 36 și 45 de ani.	<i>Angajați:</i> 4,5% + taxe administrative <i>Angajatori:</i> Nu contribuie <i>Pe cont propriu:</i> 4,5% + taxe administrative
Slovacia	- asigurări sociale (PAYG) - conturi individuale (pilonul 2)	Din 2009 Pilonul 2 nu mai este obligatoriu.	<i>Angajați:</i> 9% + taxe administrative <i>Angajatori:</i> 9% + taxe administrative <i>Pe cont propriu:</i> 9% + taxe administrative
Slovenia	- asigurări sociale (PAYG) - conturi individuale (pilonul 2)	Pilonul 2 lipsește.	

Sursa: Social Security Programs Throughout the World: Europe, 2010 (International Social Security Administration)

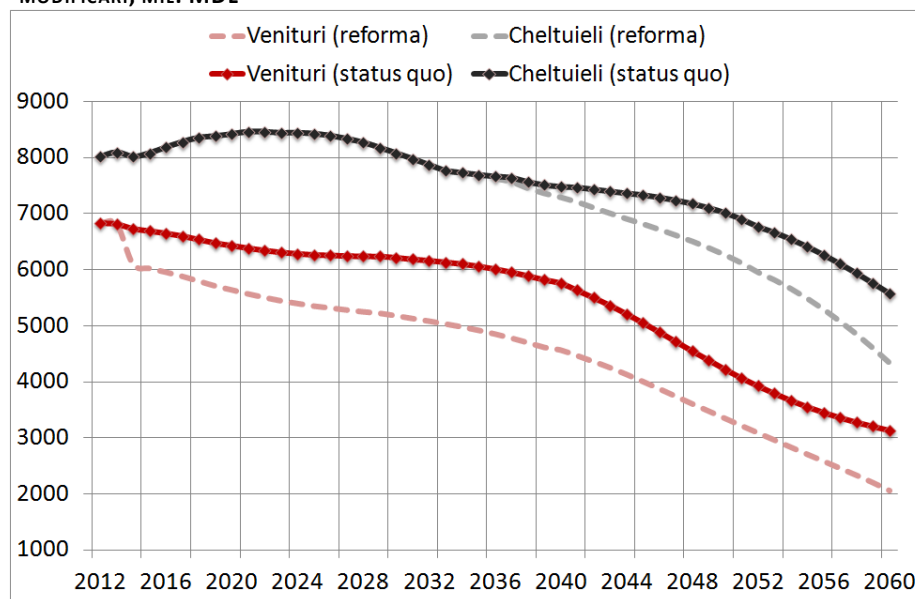
Observăm că cuantumul contribuțiilor defalcate în sistemele cumulative (pilonul 2) în majoritatea țărilor este relativ mic în comparație cu cele vărsate în sistemul redistributiv (pilonul 1). Cu toate acestea, principala dificultate a reformei respective constă în deficitul de lichidități apărut odată cu sustragerea unei părți a resurselor de la sistemul solidar. Astfel, în loc să fie utilizate pentru onorarea obligațiunilor de plată față de actualii pensionari, acestea sunt păstrate în conturile individuale ale contribuabililor. Prin urmare, o asemenea reformă necesită surse suplimentare de finanțare pentru acoperirea deficitului respectiv, care sunt mobilizate, de regulă prin

intermediul câtorva pârghii: (i) majorarea unor tipuri de impozite; (ii) majorarea limitei de vârstă pentru pensionare; (iii) privatizări; (iv) emiterea obligațiunilor de stat pe termen lung; (v) contractarea unor credite externe de la organismele financiare internaționale. Însă trebuie să remarcăm faptul că, deși introducerea pilonului 2, pe termen scurt și mediu, va duce la majorarea deficitului pilonului 1, pe termen lung presiunile asupra sistemului PAYG vor diminua substanțial. Astfel, dacă din momentul implementării reformei și pentru următorii 20-25 de ani ambele piloane partajează doar *contribuțiile*, după această perioadă sunt partajate și *cheltuielile* aferente pensiilor. În așa mod, a doua perioadă contrabalansează presiunile create în timpul primei perioade.

În continuare vom simula efectele aproximative în urma introducerii pilonului 2 de pensii în Republica Moldova. Din start stabilim ipotetic că reforma urmează să înceapă la 1 ianuarie 2015. Contribuțiile vor fi obligatorii pentru toate persoanele care deja participă la pilonul 1, vârsta cărora nu va depăși 35 de ani la data începerii reformei. Participanții la pilonul 2 vor defalca în conturile individuale²⁰ 5% din venituri, fiind redirecționate de la contribuția plătită la fondul public de pensii. Prin urmare, presiunea fiscală generală asupra asiguraților nu va crește.

Impactul ilustrativ al unei asemenea reforme confirmă asimetria dintre efectele pe termen scurt și lung: veniturile BASS diminuează imediat din cauza partajării contribuțiilor cu sistemul de pensii cumulat, însă odată cu atingerea vârstei de pensionare a persoanelor care participă la pilonul 2, cheltuielile de la fondul public de pensii încep să diminuează. Prin urmare, începând cu anul 2050 deficitul creat de introducerea pilonului 2 este completamente compensat de reducerea cheltuielilor de la BASS. Astfel, deficitul fondului public de pensii scade treptat, relevând consolidarea sustenabilității pe termen lung a acestuia (Figura 22).

FIGURA 22. PROGNOZA VENITURILOR ȘI CHELTUIELILOR DIRECTE BASS (VALOAREA PREZENTĂ NETĂ), COMPARAȚIE DINTRE SCENARIUL CU INTRODUCEREA PILONULUI 2 ȘI SCENARIUL FĂRĂ MODIFICĂRI, MIL. MDL



Sursa: Calculele EG

²⁰ Pentru moment nu contează dacă conturile sunt deschise la fondurile private sau publice de pensii, ci dorim să accentuăm diferența dintre conceptul redistributiv actual și cel cumulativ.

Prin urmare, observăm că introducerea pilonului 2 de pensii necesită o finanțare substanțială pentru primele 3-4 decenii de funcționare. Volumul de lichidități necesare pentru acoperirea deficitului creat la primul an de reformă este estimat la circa 600 mil. lei, care, de la an la an, crește până la 1,1 miliarde lei în 2020, 1,8 miliarde lei în 2025 și 2,9 miliarde lei în 2030. Pentru a menține stabilitatea sistemului de finanțe publice autohton și a nu crea costuri de oportunitate prin apelarea la resursele publice sau la cele împrumutate, o asemenea reformă trebuie contrabalansată prin alte acțiuni menite să diminueze presiunile asupra fondului public de pensii.

6. MODELUL OPTIMAL AL REFORMEI SISTEMULUI DE PENSIONARE

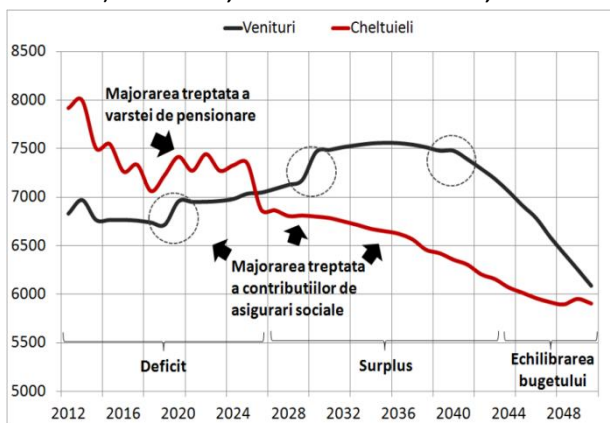
Din simulările precedente observăm ca nici una din opțiunile de politici discutate nu poate, de una singură, consolida echilibrul sistemului moldovenesc de pensionare pe termen lung. Prin urmare, reforma sistemului de pensionare trebuie să combine o serie de ajustări parametrice și măsuri privind eficientizarea utilizării contribuțiilor defalcate în sistem. Prin urmare, modelul optimal de reformă include următoarele acțiuni esențiale:

- **Introducerea sistemului cumulativ de pensii (pilonul 2).** Începând cu data de 1 Ianuarie 2015, toate persoanele care deja participă la sistemul de asigurări sociale și care la acel moment nu vor depăși vârsta de 35 de ani vor direcționa 5 p.p. din contribuțiile plătite în fondul public de pensii spre conturile speciale deschise pe numele fiecărui contribuabil: 2 p.p. vor fi plătite de angajator și 3 p.p. de angajat.
- **Echivalarea treptată a vârstei de pensionare între femei și bărbați.** Până în 2020 vârsta de pensionare pentru femei urmează să crească până la 60 de ani, iar până în 2025 aceasta va crește până la 63 de ani pentru toate persoanele asigurate.
- **Stimularea creșterii ratei de ocupare prin ameliorarea climatului de afaceri.** Primele 2 măsuri vor asigura sustenabilitatea sistemului de pensionare doar cu condiția ca rata de ocupare să crească până în 2050 la nivelul de 50%. Această dinamică va putea fi asigurată atât de faptul că rata de ocupare este departe de nivelul său potențial, cât și de o serie de măsuri suplimentare orientate spre: (i) eliminarea barierelor administrative pentru derularea activității antreprenoriale; (ii) diminuarea corupției și birocrăției în instituțiile statului; (iii) consolidarea încrederii în sistemul judecătoresc și (iv) promovarea unor politici previzibile pe termen lung.
- **Măsură alternativă: Majorarea graduală a cuantumului contribuției plătite în fondul public de pensii.** Dacă până în 2020 rata de ocupare va înregistra o creștere modestă sau chiar va rămâne în apropierea nivelului actual, stabilitatea fondului de pensii va trebui susținută de o măsură nepopulară suplimentară. Aceasta constă în majorarea din 2020 a contribuției plătite la Casa Națională de Asigurări Sociale (CNAS) de către angajator și angajat cu câte 0,5 p.p.. Având în vedere direcționarea a unei părți a contribuțiilor spre pilonul 2, cuantumul acesteia va constitui 3,5% pentru angajat și 21,5% de angajator. Prin urmare, contribuția cumulativă la noul sistem de pensionare va crește de la 29% la 30% în 2020. În 2030 va urma o nouă majorare similară: cu câte 0,5 p.p. pentru angajator și angajat, iar valoarea cumulativă se va majora până la 31%. Din 2040, aceasta va crește după același model până la 32%. Trebuie să remarcă faptul că majorarea cuantumului contribuției și a vârstei de pensionare se înscrie în tendințele regionale și chiar în urma

acestor măsuri, parametrii respectivi vor fi printre cei mai mici în comparație cu țările vecine²¹.

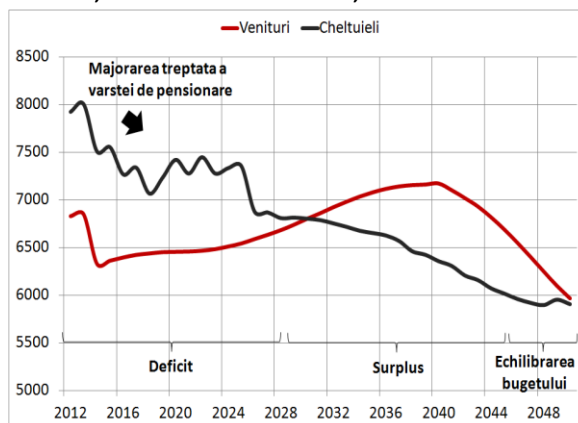
Potrivit estimărilor, ajustările parametrice respective și introducerea pilonului 2 urmează să consolideze sustenabilitatea pe termen lung a sistemului public de pensii. În ambele cazuri măsurile propuse vor asigura convergența veniturilor și cheltuielilor BASS (Figura 23 și Figura 24), iar bugetul inter-temporal pentru perioada 2014-2050 va înregistra un surplus de circa 1 miliard de lei, fapt ce va fortifica încrederea în „noul” sistem de pensionare.

FIGURA 23. SIMULAREA VENITURILOR ȘI CHELTUIELILOR BASS ÎN REZULTATUL REFORMEI²², SCENARIU CU MAJORAREA CONTRIBUȚIEI LA CNAS, VALOAREA PREZENTĂ NETĂ, MIL. MDL



Sursa: Calculele EG

FIGURA 24. SIMULAREA VENITURILOR ȘI CHELTUIELILOR BASS ÎN REZULTATUL REFORMEI, SCENARIU CU MAJORAREA RATEI DE OCUPARE, VALOAREA PREZENTĂ NETĂ, MIL. MDL



Sursa: Calculele EG

Pe lângă consolidarea solvabilității fondului public de pensii, introducerea pilonului 2 va eficientiza și mecanismul de gestiune a contribuțiilor, fapt ce se va răsfrânge în mod pozitiv asupra mărimii pensiilor și, respectiv, asupra nivelului de trai al vârstnicilor. Să presupunem un bărbat de 30 de ani, cu un salariu echivalent celui mediu pe economie și care își va deschide un cont individual de pensii pentru care va alocă lunar 5% din salariu. La atingerea vârstei de pensionare, acesta va obține o pensie de circa 20% mai mare în comparație cu pensia care ar putea fi oferită de actualul sistem. Prin urmare, rata de înlocuire a salariului, adică raportul dintre mărimea pensiei și a salariului va crește estimativ de la 20% la 25%. Deși în comparație cu țările din regiune rata respectivă rămâne la un nivel infim, observăm o îmbunătățire vizibilă a mecanismului de funcționare a sistemului de pensii, rata de recuperare urmând să crească și în continuare.

Datorită îmbunătățirii legăturii dintre contribuțiile defalcate și mărimea pensiilor, precum și a faptului că contribuabilii își păstrează dreptul de proprietate asupra resurselor plătite la pilonul 2, implementarea acestuia va avea și un efect pozitiv asupra motivațiilor persoanelor de a participa la sistemul respectiv. Prin urmare, aceasta va scădea și din atractivitatea salariilor nedeclarate, având un impact direct asupra creșterii bazei impozabile pentru sistemul de pensionare.

²¹ Social Security Programs Throughout the World: Europe, 2010 (International Social Security Administration)

²² Prognoza este bazată pe următoarele ipoteze principale: (i) rata anuală a inflației până în 2050 se va stabiliza la 5%; (ii) rata de creștere a salariului mediu va fi de 8% până în 2040 și 7% până în 2050; (iii) rata de ocupare va crește până la nivelul de 50% în 2050.

7. CONCLUZII ȘI RECOMANDĂRI

În ultimii ani am putut observa și chiar resimți efectele funcționării unui sistem conceput pentru circumstanțe total diferite de cele curente. Sistemul actual de pensionare, în virtutea principiului său redistributiv, nu este sustenabil în condițiile accelerării procesului de îmbătrânire a populației și a diminuării raportului dintre contribuabili și pensionari. Situația este și mai dificilă având în vedere faptul că, spre deosebire de majoritatea țărilor din regiune, sistemul moldovenesc de pensionare se bazează totalmente pe un singur pilon: sistemul de asigurări sociale de stat. Drept consecință, rata de dependență (raportul dintre asigurați și pensionari) și rata de recuperare a salariului (raportul dintre pensia și salariul mediu pe economie) sunt de câteva ori mai mici în comparație cu nivelul minim admisibil, iar pensionarii figurează printre categoriile de populație cu cel mai înalt risc de sărăcie. În aceste condiții necesitatea unei reforme complexe a sistemului de pensii este incontestabilă, iar amânarea acesteia majorează de la an la an nota de plată pentru menținerea actualului sistem – notă plătită de populația economic activă. În acest context, principalele mesaje și concluzii ale studiului sunt:

- Tendințele demografice negative conturate în ultimii ani și care pe viitor urmează să accelereze creează presiuni din ce în ce mai mari asupra fondului public de pensii. Din cauza erodării bazei impozabile în paralel cu creșterea obligațiunilor de plată față de beneficiarii de asigurări sociale, deficitul BASS va crește pe termen mediu și lung. Finanțarea acestuia din contul bugetului de stat, așa cum se practică începând cu anul 2009, nu poate dura la nesfârșit și implică importante costuri de oportunitate.
- Indicatorul de echilibru inter-temporal al fondului public de pensii este mult mai potrivit pentru analiza solvabilității pe termen lung a sistemului. Spre deosebire de indicatorii tradiționali de deficit/surplus, analiza inter-temporală ține cont de eventuala asimetrie dintre efectele pe termen scurt și lung al unor reforme precum este cea a sistemului de pensionare. Astfel, pentru perioada 2012-2050, în lipsa reformelor fondul public de pensii înregistrează un deficit inter-temporal de circa 5,5 miliarde lei, fapt ce denotă nesustenabilitatea pe termen lung a acestuia.
- Obiectivul reformei sistemului de pensionare trebuie să fie consolidarea solvabilității și, respectiv, a încrederii populației în acest sistem, precum și eficientizarea mecanismului de utilizare a contribuțiilor defalcate în fond. Prin urmare, reforma trebuie să includă un spectru mai larg de măsuri ce țin de câteva ajustări parametrice importante și trecerea la sistemul multi-pilon. Ținând cont de experiența țărilor din regiune, dar și a realității economice și demografice din țară, am identificat un model optim de reformă. Principalele acțiuni recomandate sunt:
 - i. introducerea pilonului 2 de pensii obligatorii (sistem cumulativ) începând cu 2015. Toate persoanele care deja participă la sistemul de asigurări sociale și care la acel moment nu vor depăși vârsta de 35 de ani vor direcționa 5 p.p. din contribuțiile plătite în fondul public de pensii spre conturile speciale deschise pe numele fiecărui contribuabil;
 - ii. majorarea treptată a vârstei de pensionare astfel ca până în 2025 aceasta să fie de 63 de ani atât pentru bărbați, cât și pentru femei;

- iii. ameliorarea climatului de afaceri și, respectiv, stimularea creșterii ratei de ocupare până la nivelul de 50% în 2050. Dacă eforturile Guvernului nu vor avea succesul scontat, stabilitatea sistemului de pensionare va trebui să fie susținută prin o măsură nepopulară suplimentară, și anume:
- iv. majorarea treptată a contribuției de asigurări sociale cumulate cu 1 p.p. din 2020, cu încă 1 p.p. din 2030 și încă un 1 p.p. din 2040. Totuși, amintim că măsura respectivă trebuie tratată drept una alternativă și de extremă necesitate în cazul în care rata de ocupare nu va prezenta semnale clare de creștere în următorii ani.
- În mod evident, reforma sistemului de pensionare nu trebuie să se limiteze doar la măsurile menționate. Există un șir de acțiuni suplimentare care, deși nu au fost obiectul prezentului studiu, ar putea maximiza eficiența reformei propuse. Acestea sunt:
 - i. Dezvoltarea sistemului de pensii private facultative (pilonul 3), în special prin asigurarea deductibilității fiscale a contribuțiilor, conform experienței multor țări din regiune²³.
 - ii. Măsurile nepopulare menite să stabilizeze sistemul de pensionare trebuie să fie contrabalansate prin un șir de acțiuni consecvente orientate spre stimularea activității investiționale. Creșterea veniturilor populației și a ratei de ocupare are un impact esențial asupra sustenabilității fondului de pensii.
 - iii. Eficientizarea procesului de colectare a contribuțiilor și combaterea evaziunii fiscale prin identificarea cauzelor și nu a efectelor acestora (ex: majorarea penalităților asupra companiilor pentru plata salariilor „în plic” nu va fi eficientă atât timp cât nu vor fi eliminate sursele prin care companiile acumulează lichidități nedeclarate).
 - iv. Actuala procedură de indexare a pensiilor este inefficientă cel puțin din 2 puncte de vedere. În primul rând, coeficientul de indexare în baza mediei aritmetice dintre creșterea salariului nominal și a indicelui prețurilor de consum va crea mereu presiuni suplimentare asupra BASS și va duce la diminuarea continuă a raportului dintre pensie și salariul mediu. Cauza constă în faptul că rata de creștere a salariului nominal este, de obicei, superioară nivelului inflației. În al doilea rând, indexarea pensiilor are loc la începutul lunii aprilie și se bazează pe rezultatele anului precedent. Prin urmare, pensiile sunt ajustate mult prea târziu pentru un mediu macroeconomic atât de volatil. Astfel, este necesară revizuirea mecanismului respectiv și estimarea posibilității indexării pensiei doar în baza unui indice a prețurilor de consum ajustat la structura de consum a vârstnicilor, precum și asigurarea indexării de două ori pe an.
- Evident o reformă atât de importantă cum este cea a sistemului de pensionare necesită nu doar resurse financiare, ci și un angajament politic ferm și stabil pe termen lung. Îndeplinirea acestei condiții pare a fi destul de dificilă în condițiile în care efectele nepopulare ale reformei sunt simțite pe durata actualului ciclu politic, în timp ce beneficiile vor putea fi vizibile în ciclurile politice ulterioare. Totuși, costurile politice imediate vor putea fi atenuate cel puțin pe 2 direcții. În primul rând este necesară informarea mai activă a populației despre procesele demografice și efectele acestora asupra actualului sistem de pensii, avantajele

²³ Lupusor A. (2009). „Fezabilitatea implementării sistemului de pensii private în Republica Moldova”, Document de analiză a politicilor, Expert Grup

sistemului multi-pilon, precum și creșterea transparenței funcționării întregului sistem de pensii. În acest sens este necesar de pus accent anume pe echilibrul inter-temporal al fondului de pensii, care va fi îmbunătățit imediat după implementarea reformei. În al doilea rând, eforturile Guvernului în vederea ameliorării climatului de afaceri va contrabalansa esențial măsurile nepopulare incluse în reformă, iar asigurarea unei creșteri suficiente a ratei de ocupare va elimina necesitatea majorării cuantumului contribuțiilor de asigurări sociale.

- În final, sistemul de pensii multi-pilon, care va rezulta din reformele propuse va fi unul sustenabil pe termen lung, ceea ce va spori credibilitatea acestuia, iar îmbunătățirea legăturii dintre contribuțiile defalcate și mărimea pensiilor va spori nivelul de trai al pensionarilor. Toate aceste aspecte în comun cu faptul că contribuabilii își vor păstra dreptul de proprietate asupra resurselor vărsate în pilonul 2 va influența pozitiv motivațiile persoanelor să contribuie la acest sistem. Drept rezultat, atractivitatea practicii de plată a salariilor „în plic” va diminua esențial, ceea ce va spori baza impozabilă pentru sistemul multi-pilon de pensii.

8. LISTA SURSELOR UTILIZATE

1. Diamond, P. (1965). „National debt in a neoclassical growth model”, American Economic Review, vol. 55 (5), Decembrie, pp. 1126-1150
2. Fanti L., Gori L. (2008). „Longevity and PAYG pension systems sustainability”, Economics Bulletin, Vol. 10, No. 2, pp. 1-8
3. International Social Security Administration (2010). „Social Security Programs Throughout the World: Europe”
4. Lupusor A. (2009). „Fezabilitatea implementării sistemului de pensii private în Republica Moldova”, Document de analiză a politicilor, Expert Grup
5. M. Soto, B. Clements, F. Eich (2011). „A Fiscal Indicator for Assessing First and Second Pillar Pension Reforms”, IMF Staff Discussion Note, SDN/11/09
6. OECD (2011). „Pensionable Age and Life Expectancy, 1950-2050”
7. Raportul Curții de Conturi privind executarea bugetului asigurărilor sociale de stat pentru anul 2011
8. Samuelson, Paul A. (1958). “An Exact Consumption-Loan Model of Interest With or Without Social Contrivance of Money.”, Journal of Political Economy 66(6): 467-482
9. Strategia Națională de Dezvoltare „Moldova 2020”
10. Willmore, L. (2004). “Population ageing and pay-as-you-go pensions”, Oxford Institute of Ageing, ediția 1