

Criza sistemului public de pensii și măsuri de intervenție

DOCUMENT DE POLITICI

Autor:

Adrian Lupușor

Chișinău, iunie 2015

Prezentul document a fost elaborat de Centrul Analitic Independent EXPERT-GRUP în cadrul proiectului „Procesul bugetar în Republica Moldova: monitorizarea transparenței și promovarea controlului public” finanțat de Fundația Soros-Moldova.

Totodată, numai autorii sunt responsabili de afirmațiile din acest document, care nu sunt în mod necesar împărtășite de finanțator sau de persoanele care au făcut comentarii.

EXPERT-GRUP nu adoptă poziții colective.

■ Introducere..... 5

■ Mesajele-cheie 6

■ De ce sistemul public de pensionare trebuie reformat? 9

■ Care sunt principalele pericole pentru sistemul public de pensionare? 13

■ Recomandări pentru consolidarea durabilității sistemului public de pensii..... 18

Recomandări pentru atenuarea presiunilor asupra *veniturilor* sistemului de asigurări sociale 18

Recomandări pentru atenuarea presiunilor asupra *cheltuielilor* sistemului de asigurări sociale 21

Recomandări orizontale 26

Lista figurilor:

Figura 1. Dinamica prognozată a veniturilor și cheltuielilor pentru pensiile pentru limita de vârstă ale BASS (axa stângă, milioane lei) și deficitul BASS (axa dreaptă, %)..... 9

Figura 2. Contribuțiile și prestațiile de asigurări sociale acoperite de BASS, prețuri constante (2010=100%), milioane lei..... 10

Figura 3. Cheltuielile BASS, % în PIB și Bugetul Public Național 10

Figura 4. Pensia medie pentru limita de vârstă și minimul de existență al pensionarilor pe lună, media anuală, lei 11

Figura 5. Rata de înlocuire în profil regional, % 12

Figura 6. Fondul de salarii și veniturile din contribuțiile de asigurări sociale, creștere f-a-p, %..... 14

Figura 7. Ponderea veniturilor din contribuțiile de asigurări sociale în fondul total de salarii, %..... 14

Figura 8. Ponderea populației cu vârsta aptă de muncă și a populației care a atins vârsta de pensionare, %.....	14
Figura 9. Evoluția contribuabililor la BASS, a beneficiarilor de pensii pentru limita de vârstă și rata de dependență (raportul dintre contribuabili și beneficiari)	15
Figura 10. Ponderea respondenților care consideră drept justificată ascunderea salariilor, veniturilor și eschivarea de la plata contribuțiilor de asigurări sociale, în funcție de nivelul de percepție privind sistemul public de pensii, %, 2014	16
Figura 11. Contribuțiile de asigurări sociale, %	18
Figura 12. Ponderea contribuabililor în total populație, 2011, %	18
Figura 13. Speranța la viață din momentul atingerii vârstei de pensionare, ani	23

■ Introducere

Tendențele demografice din ultimii ani și, în special, prognozele privind îmbătrânirea accelerată a populației, au determinat majoritatea țărilor din regiune să reformeze sistemele de pensii. În mod evident, și Republica Moldova urmează să parcurgă o reformă cuprinzătoare a sistemului public de pensii. Mai mult decât atât, necesitatea reformei în cazul țării noastre este și mai stringentă, din cauza emigrației peste hotare a populației cu vârsta aptă de muncă, a ratei înalte a economiei informale și a ratei scăzute a ocupării formale și a salariilor.

Totuși, Republica Moldova a rămas în urma majorității țărilor din regiune la capitolul reformelor în acest domeniu. Astfel, până în prezent, sistemul public de pensii este bazat pe un singur pilon, de tip redistributiv (contribuțiile acumulate se utilizează pentru plata pensiilor actualilor pensionari), care nu este capabil să genereze o pensie cel puțin la nivelul minimului de existență. În plus, începând cu 2009, sistemul se află în deficit structural estimat pentru 2015 la circa 1,1 miliarde lei, sau circa 1% din PIB, iar rata de înlocuire a salariului pierdut este cea mai scăzută din regiune. Prognozele pentru anii următori nu sunt deloc îmbucurătoare: creșterea continuă a beneficiarilor de pensii în paralel cu diminuarea contribuabililor la sistem și, respectiv, subminarea viabilității financiare a sistemului.

Studiul respectiv analizează principalele deficiențe și constrângeri ale sistemului public de pensii din Republica Moldova și propune o serie de recomandări de politici pentru a consolida durabilitatea sistemului și a spori eficiența acestuia.

Prima secțiune analizează sistemul public de pensii prin prisma principalilor indicatorilor de performanță. A doua secțiune, prezintă constrângerile sistemului, atât la partea de venituri, cât și la partea de cheltuieli. Ultima secțiune include un set de recomandări orientate spre atenuarea presiunilor asupra veniturilor și cheltuielilor sistemului, precum și o serie de recomandări orizontale.

Raportul este destinat autorităților publice centrale, responsabile de domeniul respectiv, precum și societății civile de resort, a mediului academic și, nu în ultimul rând, presei și publicului larg.

■ Mesajele-cheie

Sistemul public de pensii din Republica Moldova nu este unul durabil, nici din punct de vedere financiar, și nici din punct de vedere social. În timp ce Bugetul Asigurărilor Sociale de Stat (BASS) înregistrează un deficit structural de circa 1% din PIB, iar cheltuielile totale constituie circa 11% din PIB (un nivel destul de ridicat comparativ cu țările din regiune), pensia medie nu acoperă minimul de existență, iar raportul dintre pensia și salariul mediu este cel mai mic din regiune. Astfel, pe lângă faptul că este deficitar, sistemul public de pensii nu este capabil să-și exercite funcțiile sale de bază: de înlocuire a pierderii totale sau parțiale a veniturilor ca urmare a înaintării în vârstă.

Situația dificilă a sistemului public de pensii este determinată de o serie de problemele structurale complexe, specifice economiei moldovenești. În particular, presiunile asupra veniturilor BASS sunt determinate de migrația peste hotare a populației cu vârsta aptă de muncă, rata scăzută a ocupării formale și a salariilor, rata scăzută de acoperire a sistemului, rata înaltă a ocupării și remunerării informale și carențe privind colectarea contribuțiilor de asigurări sociale. În același timp, îmbătrânirea populației creează presiuni asupra cheltuielilor BASS. Astfel, raportul dintre contribuabili la sistem și beneficiarii de pensii a coborât de la 1,3 în 2006 la 1,2 în 2014, deși nivelul minim admisibil, conform practicilor internaționale¹, este de 4 contribuabili la 1 pensionar. În plus, performanțele negative ale sistemului public de pensionare au subminat nivelul de încredere al populației în sistem, fapt ce alimentează înclinația spre ocupare informală și eschivarea de la plata contribuțiilor de asigurări sociale.

Problema sistemului public de pensii este agravată de faptul că deficiențele menționate se auto-multiplică: creșterea cheltuielilor pentru pensii odată cu îmbătrânirea populației erodează în continuare stabilitatea financiară a sistemului, fapt ce afectează încrederea în sistemul de pensii din partea cetățenilor; la rândul său, aceasta stimulează înclinația pentru ocupare informală, fapt ce afectează și mai mult stabilitatea financiară a sistemului. Aceste provocări devin și mai acute în condițiile înrăutățirii situației economice în țară, fapt ce necesită urgentarea eforturilor în vederea reformării sistemului.

Deși în Republica Moldova există potențial pentru majorarea atât a mărimii, cât și a bazei de calcul a contribuțiilor de asigurări sociale, accentul la moment trebuie pus anume pe majorarea bazei de calcul. În acest sens, pe lângă măsurile administrative de eliminare a diferitor excepții la plata contribuțiilor de asigurări sociale, este necesar de a spori motivațiile contribuabililor de a intra în sistem și de a rămâne în sistem cât mai mult posibil. Totodată, cadrul instituțional trebuie să motiveze contribuabilii să declare veniturile integral. În particular, formula de calcul a pensiei trebuie să încurajeze mai bine persoanele care acumulează un stagiu de cotizare înalt. În plus, formula trebuie să ia în calcul efectul erodării puterii de cumpărare a venitului din momentul intrării în sistem până în momentul obținerii dreptului la pensie. Aceste măsuri vor spori încrederea populației în sistemul public de pensii și, respectiv, vor scădea înclinația spre eschivare de la plata contribuțiilor de asigurări sociale. O sursă importantă de consolidare a veniturilor BASS derivă și din facilitățile de care beneficiază angajatorii și angajații din sectorul agricol. Respectiv, pe termen mediu, este necesar de unificat sistemul prin asigurarea unui tratament egal pentru toți contribuabilii, iar pentru susținerea agriculturii de utilizat alte instrumente mai relevante (e.g. fondul de subvenționare).

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

Presiunile asupra cheltuielilor sistemului public de pensii pot fi atenuate prin modificarea mecanismului de indexare al pensiilor, majorarea vârstei de pensionare pentru femei, eliminarea pensiilor privilegiate și implementarea pilonului 2. În particular, recomandăm trecerea de la indexarea în baza mediei dintre rata de creștere a salariilor și a prețurilor de consum la indexarea doar în baza creșterii prețurilor de consum. Totodată, în loc de indexare anuală și post-factum, este necesar ca indexarea să aibă loc de două ori pe an și în funcție de inflația prognozată din anul de referință. Aceasta va atenua presiunile asupra sistemului și va asigura o compensare neîntârziată a efectului inflaționist. Un impact esențial va avea majorarea vârstei de pensionare la femei de la nivelul actual de 57 ani la 62 ani (echivalent cu cel al bărbaților) și majorarea stagiului necesar de cotizare de la 30 ani la 35 ani (ca și în cazul bărbaților). În plus, este necesar de eliminat multitudinea de pensii privilegiate, care deși va avea un efect neglijabil din punct de vedere financiar, va consolida echitatea sistemului și, respectiv, încrederea din partea populației.

O componentă fundamentală a reformei sistemului public de pensii trebuie să fie crearea și dezvoltarea sistemului de pensii multipilon. Pilonul 2 presupune acumularea și nu redistribuirea contribuțiilor, care sunt ulterior reînvestite în instrumente financiare sigure, iar valoarea pensiei se calculează în baza contribuțiilor și a dobânzii acumulate. Recomandăm crearea pilonului 2 din 2020, după implementarea celorlalte intervenții de politici și după fortificarea substanțială a pilonului 1 de pensii. În particular, fără a majora mărimea contribuției de asigurări sociale, 6% din quantumul total al contribuției de 29% urmează a fi direcționate spre pilonul 2. Acesta poate fi atât public, cât și privat, pentru a oferi contribuabilor dreptul la alegere. Deficitul temporar la pilonul 1, care va fi creat în rezultatul implementării pilonului 2, poate fi acoperit din contul celorlalte măsuri de politici, dar și a ipotezei diminuării evaziunii fiscale (așa cum sugerează experiența majorității țărilor din regiune). Totodată, dacă crearea pilonului 2 urmează a fi una graduală, fortificarea pilonului 3 (pensii private facultative) trebuie să fie o prioritate imediată. În particular, este necesar de consolidat normele prudențiale pentru fondurile private de pensii în paralel cu asigurarea deductibilității fiscale pentru contribuțiile respective (tratament fiscal echivalent cu cel aplicat contribuțiilor de asigurări sociale de stat). Dezvoltarea pilonului 3 până la introducerea pilonului 2 ar putea servi și în calitate de testare pentru funcționalitatea pilonilor suplimentari de pensionare, până la introducerea pilonului 2 în 2020.

Recomandările orientate nemijlocit spre fortificarea sistemului public de pensii vor avea efect marginal fără intervenții de politici în vederea diminuării ocupării și remunerării informale. Eradicarea fenomenului ocupării informale și a „salariilor în plic” ar permite în mod automat echilibrarea bugetului de asigurări sociale de stat și majorarea pensiei medii la nivelul minimului de existență. În vederea combaterii acestui fenomen, sunt necesare măsuri în vederea *majorării costurilor ocupării informale* (consolidarea capacităților instituționale ale Inspectoratului de Stat al Muncii, eficientizarea controalelor Inspectoratului, majorarea amenzilor pentru ocuparea informală și plata salariilor „în plic”, descurajarea utilizării banilor în numerar); aceste măsuri trebuie complementate cu măsuri în vederea *micșorării costurilor ocupării formale* (dezvoltarea unei politici fiscale pro-profit, simplificarea și automatizarea emiterii documentelor permissive, aplicarea principiului tichetelor de masă pentru angajați).

Reforma sistemului public de pensii poate și trebuie să fie una fezabilă din punct de vedere politic. Intervențiile de politici sugerate ar putea economisi anual circa 1,0-1,5 miliarde de lei – un nivel suficient pentru a echilibra pe termen scurt sistemul. Totuși, pentru a asigura un efect durabil al măsurilor respective, reforma trebuie să fie una cuprinzătoare și să includă

un spectru larg de instituții (MMPSF, CNAS, Ministerul Finanțelor, Ministerul Economiei, BNM, Procuratura etc.). Un alt motiv pentru a dezvolta o reformă complexă este necesitatea de a contrabalansa măsurile nepopulare (ex: majorarea vârstei de pensionare și a stagiului de cotizare pentru femei, indexarea pensiilor doar în baza inflației, anularea beneficiilor pentru angajatorii și angajații din sectorul agricol), cu măsuri populare (ex: ajustarea venitului luat în calcul la stabilirea pensiei la nivelul inflației, indexarea bi-anuală și în decursul anului de referință, implementarea pilonului 2, anularea pensiilor privilegiate). În plus, eventualele costuri politice pe termen scurt ale reformei sistemului de pensionare pot fi atenuate prin o ameliorare substanțială a mediului de afaceri.

■ De ce sistemul public de pensii trebuie reformat?

Constrângerile de durabilitate economică, socială și financiară a sistemului public de pensii din Republica Moldova sunt recunoscute pe larg în rândurile politicienilor, societății civile, mediului academic și partenerilor de dezvoltare. Expert-Grup a elaborat anterior o serie de documente de politici și analize care accentuau faptul că sistemul public de pensionare, în lipsa unor reforme parametrice (pe termen scurt) și structurale (pe termen lung), riscă să intre în incapacitate de plată în viitorul apropiat².

Analiza Bugetului Asigurărilor Sociale de Stat (BASS), relevă faptul că sistemul public de pensii deja nu este unul durabil, nici din punct de vedere financiar, și nici din punct de vedere social.

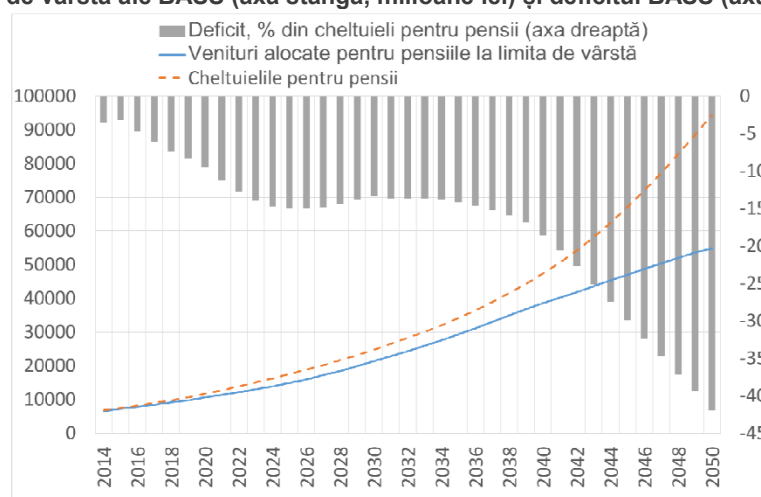
Carențe de durabilitate financiară

Faptul că sistemul public de pensionare nu este unul autosuficient din punct de vedere financiar este relevat de deficitul structural³ înregistrat de BASS, începând cu anul 2009 care constituie circa 1% din PIB (2014) și care este acoperit prin transferuri din bugetul de stat.

Faptul că circa 10% din veniturile totale BASS sunt acoperite exclusiv din bugetul de stat, iar prognozele nu indică în viitorul apropiat existența de surplusuri care ar putea acoperi deficitul din prezent, denotă nesustenabilitatea sistemului public de pensionare și trebuie să constituie semnal de alarmă pentru autorități.

Astfel, prognozele denotă înrăutățirea constantă a poziției financiare a sistemului public de pensii, fapt ce va pune presiuni crescânde asupra bugetului de stat și, respectiv, asupra contribuabililor. Figura 1 confirmă necesitatea stringentă pentru consolidarea echilibrului BASS.

Figura 1. Dinamica prognozată a veniturilor și cheltuielilor pentru pensiile pentru limita de vârstă ale BASS (axa stângă, milioane lei) și deficitul BASS (axa dreaptă, %)



Sursa: Benchman și Lupușor, 2014

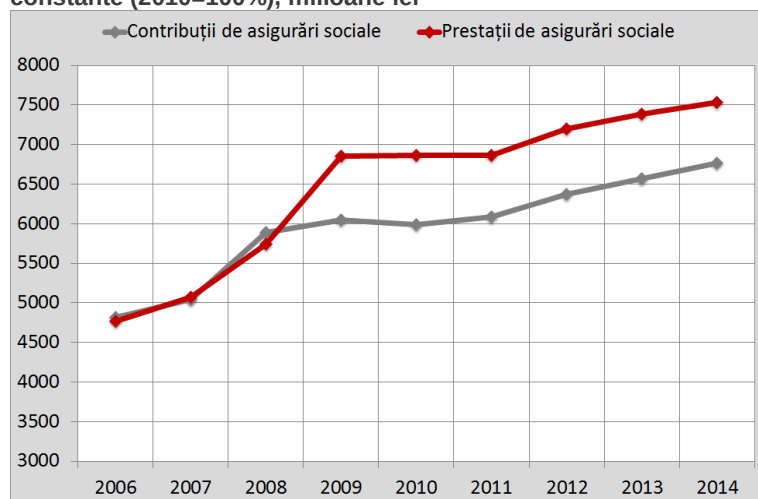
Principalul factor care subminează echilibrul BASS ține de erodarea echilibrului de bază a sistemului public de pensii. Acesta se manifestă prin creșterea discrepanței dintre veniturile

² „Prețul solidarității între generații și modelul optim de reformă a sistemului de pensionare”, Expert-Grup, 2012

³ Diferența între veniturile BASS din contribuții de asigurări sociale de stat obligatorii și prestații de asigurări sociale din BASS

din contribuțiile de asigurări sociale (principala categorie de venituri BASS) și cheltuielile pentru prestațiile de asigurări sociale (principala categorie de cheltuieli BASS). Respectiv, pe parcursul ultimilor ani, echilibrul de bază al sistemului s-a înrăutățit (figura 2).

Figura 2. Contribuțiile și prestațiile de asigurări sociale acoperite de BASS, prețuri constante (2010=100%), milioane lei

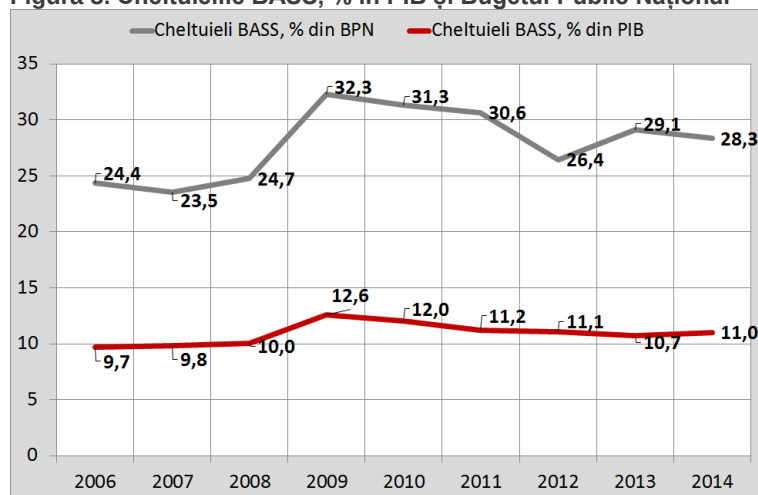


Sursa: Calculele autorilor în baza datelor Ministerului Finanțelor

Analiza echilibrului de bază al BASS oferă cea mai relevantă imagine despre durabilitatea sistemului public de pensii. Astfel, în pofida faptului că în 2014 BASS a înregistrat un surplus de 9,3 milioane lei, diferența dintre veniturile și cheltuielile de bază ale sistemului public de pensii a constituit -946,1 milioane lei. Deficitul respectiv, care se menține din 2009, denotă în mod clar faptul că sistemul public de pensii nu este unul auto-suficient, creînd presiuni asupra bugetului de stat de unde se finanțează această diferență.

Problema sustenabilității sistemului este acutizată de ponderea înaltă (de circa 11%) a cheltuielilor BASS în Produsul Intern Brut, fapt ce denotă existența unor presiuni importante a sistemului asupra economiei naționale. Deși, ponderea respectivă a diminuat în ultimii ani, tendința nu a fost una pronunțată, iar în 2014 aceasta chiar s-a majorat de la 10,7% la 11,0% (figura 3). Totuși, este necesar de remarcat faptul că circa 23% din cheltuielile BASS țin de prestații de asistență socială, care sunt finanțate prin transferuri de la bugetul de stat.

Figura 3. Cheltuielile BASS, % în PIB și Bugetul Public Național



Sursa: Calculele autorilor în baza datelor Ministerului Finanțelor

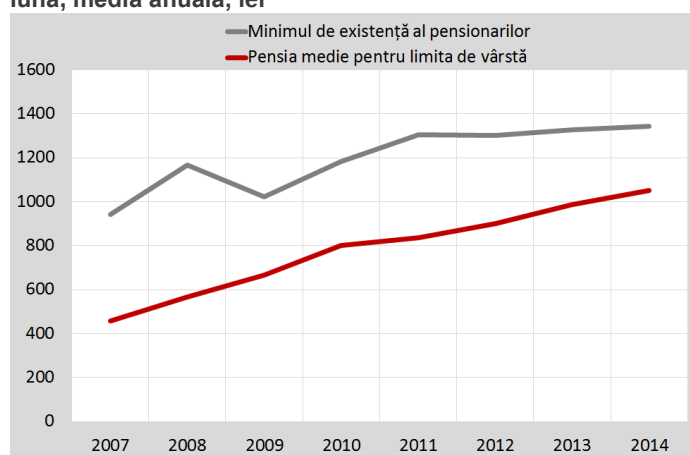
Carențe de durabilitate socială

Pe lângă faptul că este deficitar, sistemul public de pensii nu este capabil să-și exercite funcțiile sale de bază: cea de substituire a salariului pierdut odată cu înaintarea în vârstă. În particular, nivelul scăzut al pensiilor expune pensionarii la riscul sărăciei, iar corelarea dintre nivelul veniturilor din perioada activă cu cel din perioada post-activă (de pensionare) este una slabă.

Astfel, carențele de durabilitate socială sunt reflectate de către 2 indicatori:

(i) raportul dintre pensia medie și minimul de existență – pe parcursul ultimilor ani, pensia medie este în mod constant inferioară minimului de existență (figura 4). Drept rezultat, pensionarii sunt printre principalele categorii de populație cu risc sporit de sărăcie.

Figura 4. Pensia medie pentru limita de vârstă și minimul de existență al pensionarilor pe lună, media anuală, lei



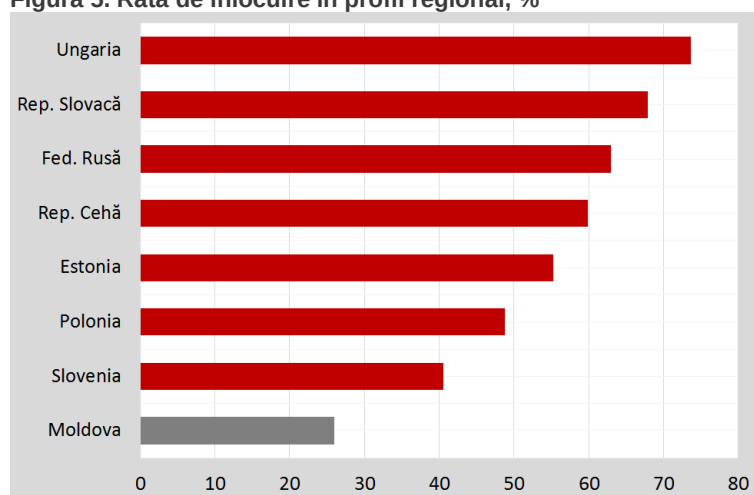
Sursa: BNS

Însă, dacă luăm în calcul obligația implicită a statului de combatere a fenomenului sărăciei, inclusiv a persoanelor în perioada post-activă, constatăm că deficitul real al BASS este cu mult mai mare. Astfel, pentru a aduce pensia medie pentru limita de vârstă cel puțin la nivelul minimului de existență al pensionarilor, BASS are nevoie suplimentar de circa 1,8 miliarde de lei anual⁴. Prin urmare, deficitul real al BASS, care ar lua în considerație faptul că pensia medie trebuie să acopere minimul de existență, este mult mai mare decât cel formal. Dacă, deficitul structural, în 2014, a constituit 946,1 milioane lei, deficitul real a fost de 2,7 miliarde lei sau 2,5% din Produl Intern Brut.

(ii) raportul dintre pensia medie și salariul mediu (rata de înlocuire) – este de 28%, în timp ce minimul admisibil în mod convențional este de 40%. Rata de înlocuire a salariului cu pensia este cea mai mică comparativ cu alte state din regiune (figura 5). Astfel, pe lângă faptul că nu acoperă minimul de existență, sistemul de pensionare nu asigură o corelare acceptabilă dintre veniturile contribuabililor și pensia primită.

⁴ 1049,9 (pensia medie pentru limita de vârstă) minus 1343,7 (minimul de existență al pensionarilor) * 12 luni * 507456 (numărul beneficiarilor de pensii pentru limita de vârstă în 2014)

Figura 5. Rata de înlocuire în profil regional, %



Sursa: OCDE, calculele autorului în baza datelor BNS

Concluzii preliminare

Sistemul public de pensionare întâmpină carențe de durabilitate, atât din punct de vedere financiar, cât și social, care s-au agravat în ultimii ani. Astfel, deși deficitul general al Bugetului de asigurări sociale de stat (BASS) s-a diminuat, deficitul structural (discrepanța dintre contribuțiile și prestațiile de asigurări sociale) s-a majorat, inclusiv în 2014. Deficitul respectiv este acoperit din bugetul de stat, fapt ce pune presiuni adiționale asupra contribuabililor. Totodată, sistemul nu este durabil nici din punct de vedere social, având în vedere faptul că pensia medie nu acoperă minimul de existență, iar raportul dintre pensia și salariul mediu este cel mai scăzut din regiune.

■ Care sunt principalele pericole pentru sistemul public de pensionare?

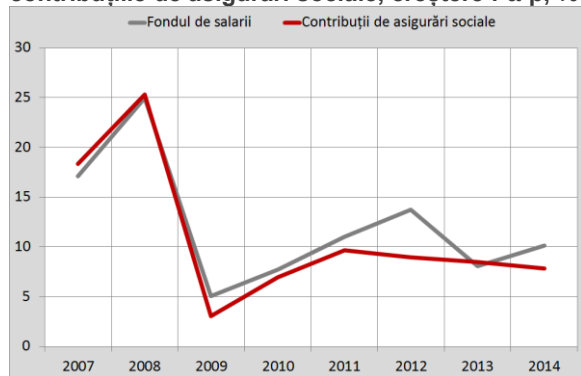
Carențele de durabilitate financiară și socială a sistemului public de pensii sunt explicate de 3 motive majore: (i) presiuni din partea veniturilor BASS; (ii) presiuni din partea cheltuielilor BASS; și (iii) erodarea încrederii din partea populației.

Presiuni asupra veniturilor:

- **Migrația peste hotare** a populației cu vârsta aptă de muncă și, respectiv, subminarea acumulării veniturilor BASS. Astfel, în 2014, numărul populației de 15 ani și peste⁵, aflate la muncă peste hotare, potrivit surselor oficiale, a constituit 346,9 mii, fiind cu 12,7 mii mai mare față de finele anului 2013 și cu 195,8 mii mai mare față de finele anului 2000. Marea majoritate (74%) constituie persoane cu vârsta cuprinsă între 25 și 54 ani.
- **Rata scăzută a ocupării formale și a salariilor**, care sunt cele mai mici din Europa, și care privează BASS de încasări importante. Rata de ocupare în 2014 a constituit 39,6%, fiind cu 15,2 p.p. mai mică față de anul 2000.
- Drept rezultat al ratei scăzute a ocupării, **rata de acoperire a sistemului public de pensii este la fel foarte scăzută și în continuă descreștere**. Dacă în 2006, circa 35,4% din populația aptă de muncă era asigurată, până în 2014 aceasta a coborât la doar 33%.
- **Rata înaltă a ocupării și remunerării informale**, fapt ce contribuie la neîncasarea unui volum important de resurse la BASS. Potrivit estimărilor Ministerului Muncii, Protecției Sociale și a Familiei, rata de subraportare este de circa 50%-60%, iar eradicarea acestui fenomen ar asigura sustenabilitatea economică și socială a sistemului public de pensii.
- **Carențe privind colectarea contribuțiilor de asigurări sociale**. Pe lângă factorii economici, există factori instituționali care împiedică acumularea în deplină măsură a veniturilor BASS. Astfel, pe parcursul ultimilor ani, fondul de salarii a crescut mai rapid decât acumulările la BASS din contul contribuțiilor de asigurări sociale (figura 7). Mai mult decât atât, situația s-a înrăutățit continuu: ponderea contribuțiilor de asigurări sociale în fondul total de salarii s-a redus de la 19,5% în 2008, până la 18,1% în 2013 (figura 8). Acest fapt denotă existența unui potențial neexplorat al sistemului: dacă luăm în calcul, în mod conservativ, că 24% din fondul de salarii ar trebui să constituie contribuțiile efective de asigurări sociale acumulate la BASS (5 puncte procentuale din cuantumul total de 29% sunt deduse din contul excepțiilor, scutirilor și ocupării informale), constatăm că în 2014, BASS nu a acumulat circa 3,5 miliarde de lei. Aceste resurse ar fi suficiente pentru acoperirea deficitului structural BASS (1,1 miliarde lei) și majorarea pensiei medii pentru limita de vârstă până la nivelul minimului de existență (circa 2,1 miliarde lei).

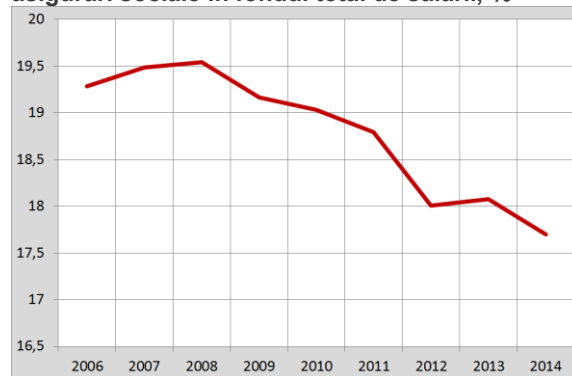
⁵ Totuși, stagiul de cotizare pentru pensiile pentru limita de vârstă poate începe nu mai devreme de 18 ani.

Figura 6. Fondul de salarii și veniturile din contribuțiile de asigurări sociale, creștere f-a-p, %



Sursa: Calculele autorilor în baza datelor Ministerului Finanțelor și Biroului Național de Statistică

Figura 7. Ponderea veniturilor din contribuțiile de asigurări sociale în fondul total de salarii, %

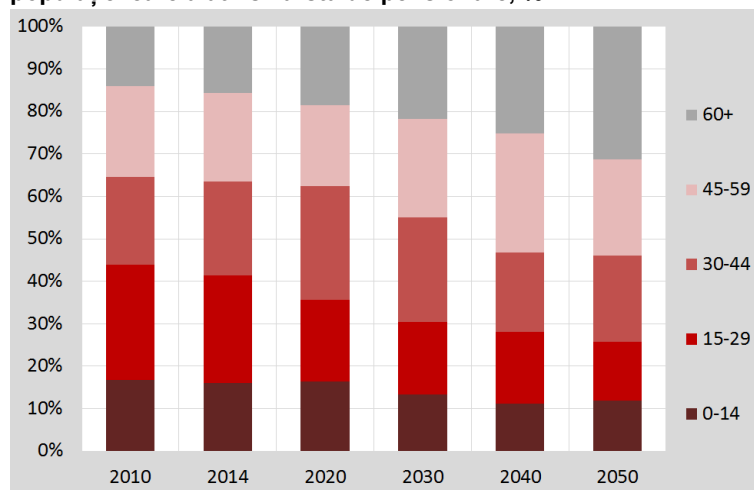


Sursa: Calculele autorilor în baza datelor Ministerului Finanțelor și Biroului Național de Statistică

Presiuni asupra cheltuielilor BASS (obligațiunile de plată):

- **Înrăutățirea situației demografice.** Degradarea structurii pe vârstă a populației se manifestă prin majorarea ponderii în total populație a persoanelor cu vârsta de pensionare. În 2014, aceasta a constituit 16,8%, fiind în creștere graduală începând cu anul 2005, când ponderea populației peste vârsta aptă de muncă a fost de 14,1%. Deși, în aceeași perioadă de timp, ponderea populației cu vârsta aptă de muncă nu s-a modificat esențial (aceasta chiar a crescut de la 65% în 2005 la 66% în 2014), o tendință foarte îngrijorătoare ține de diminuarea ponderii copiilor de 0-14 ani în total populație (de la 20,9% în 2005 la 17,1% în 2014). Acest fenomen prezintă riscuri majore pe termen lung privind baza impozabilă a BASS, fapt ce explică și prognozele demografice sumbre pentru deceniile următoare. Astfel, până în 2050, ponderea populației vârstnice (de peste 60 ani) urmează să se dubleze (de la 16% în 2014 la 31% în 2050), iar ponderea copiilor și populației cu vârsta aptă de muncă este prognozată să scadă (figura 9).

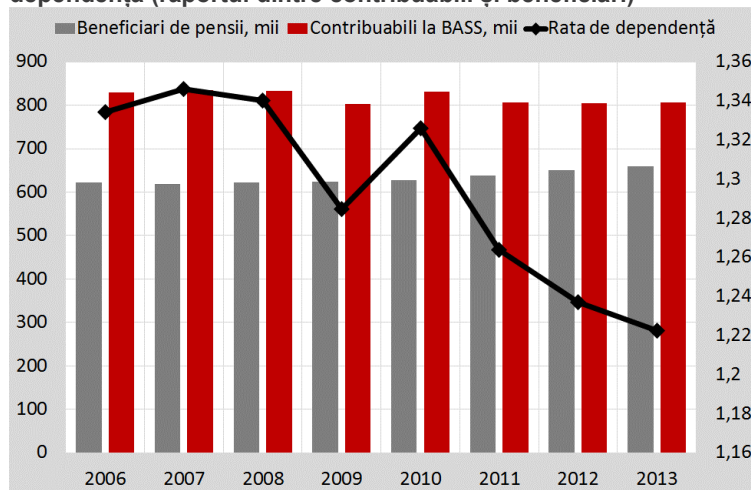
Figura 8. Ponderea populației cu vârsta aptă de muncă și a populației care a atins vârsta de pensionare, %



Sursa: Calculele și estimările autorilor în baza datelor Biroului Național de Statistică

- **Diminuarea ratei de dependență**, care este o consecință directă a înrăutățirii situației demografice. Astfel, raportul dintre numărul de contribuabili la BASS⁶ și numărul beneficiarilor de pensii pentru limita de vârstă a diminuat constant de la 1,3 în 2006 până la 1,2 în 2014, deși nivelul minim admisibil, conform experienței internaționale, este de 4 contribuabili la 1 pensionar (figura 10). Creșterea fenomenului ocupării informale ar putea fi o altă cauză a diminuării ratei de dependență din ultimii ani.

Figura 9. Evoluția contribuabililor la BASS, a beneficiarilor de pensii pentru limita de vârstă și rata de dependență (raportul dintre contribuabili și beneficiari)



Sursa: Calcululele autorilor în baza datelor Biroului Național de Statistică

- **Creșterea speranței de viață la naștere.** Deși este un indicator care denotă îmbunătățirea calității vieții, această tendință este una îngrijorătoare pentru durabilitatea financiară a unui sistem de pensionare fragil. În perioada 2000-2013, speranța medie de viață la naștere a crescut de la 67,6 ani la 71,9 ani. Aceasta sporește în mod natural și presiunile de plată asupra BASS.
- **Imixtiuni politice arbitrare care pun sistemul în condiții deficitare.** Pe parcursul ultimilor ani, anumite decizii de sorginte politică au agravat echilibrul BASS, și creează presiuni pe termen lung asupra cheltuielilor. Un exemplu relevant este amnistia fiscală⁷ din 2007, când au fost anulate datoriile fiscale și cele aferente contribuțiilor de asigurări sociale firmelor, prejudiciind BASS cu circa 1 miliard de lei. Însă, problema nu ține doar de veniturile ratate, ci și de faptul că contribuțiile respective au fost tratate ca fiind achitate. Prin urmare, la atingerea vârstei de pensionare sau în alte cazuri prevăzute de legislație, contribuabilii vor fi eligibili pentru prestațiile de asigurări sociale ca și cum ar fi achitat de facto contribuțiile respective. O altă formă de imixtiune politică a fost majorarea pensiilor înaintea alegerilor din 2009 în baza unui coeficient de indexare de 20%, deși, conform prevederilor legale⁸ acesta trebuia să fie de 17,6%. Drept rezultat, aceasta a creat presiuni suplimentare asupra BASS, care în 2009 au constituit circa 100 milioane lei. Riscul repetării unor asemenea forme de imixtiune arbitrară de ordin politic în sistemul public de pensii persistă.

⁶ Include numărul total al plătitorilor de contribuții de asigurări sociale de stat în perioada anilor 2006-2014

⁷ Legea nr. 111 din 27.04.2007

⁸ Media dintre rata de creștere a salariului și IPC

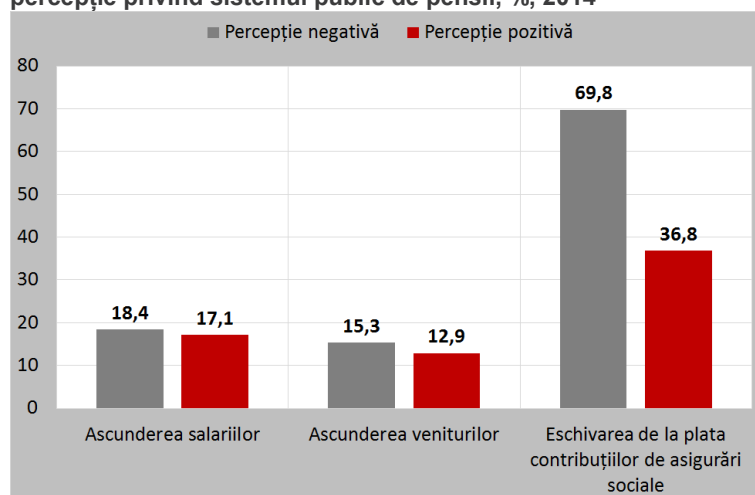
Diminuarea încrederii din partea populației

Drept rezultat al performanțelor negative ale sistemului public de pensionare, nivelul de încredere din partea populației în sistem este foarte redus. La rândul său, aceasta alimentează înclinația populației de eschivare de la plata contribuțiilor de asigurări sociale, fapt confirmat de către un sondaj recent al Expert-Grup⁹. Potrivit sondajului:

- doar 17,5% din populație are careva încredere în sistemul public de pensionare;
- marea majoritate (93,7%) consideră că nivelul pensiilor în Moldova nu este suficient pentru a supraviețui;
- circa 71% din populație nu consideră că sistemul public de pensii este unul echitabil;
- circa 59% din populația care încă nu a atins vârsta de pensionare consideră că nivelul pensiei viitoare nu va fi corelat cu volumul contribuțiilor plătite;
- doar 51% din populație a afirmat că plata contribuțiilor de asigurări sociale de stat este necesară, restul fie s-au abținut (18,2%), fie au afirmat în mod deschis că nu văd rost în plata contribuțiilor respective (30,9%) (notă: deoarece interviewarea era deschisă, putem să presupunem că o bună parte din respondenți care nu văd rost în plata contribuțiilor au afirmat contrariul).

Potrivit sondajului Expert-Grup, 69,8% din respondenții care nu au încredere în sistemul public de pensii au afirmat că eschivarea de la plata contribuțiilor de asigurări sociale este una justificată, ponderea respectivă fiind mult mai mică în cazul respondenților care au încredere în sistem. Este interesant că nivelul de încredere în sistemul de pensii afectează anume reticența de a plăti contribuții de asigurări sociale, în timp ce impactul asupra înclinației de a ascunde salariile și veniturile este nesemnificativ (figura 12).

Figura 10. Ponderea respondenților care consideră drept justificată ascunderea salariilor, veniturilor și eschivarea de la plata contribuțiilor de asigurări sociale, în funcție de nivelul de percepție privind sistemul public de pensii, %, 2014



Sursa: Calculule autorilor în baza sondajului

Aceasta subminează și mai mult baza impozabilă a BASS și, prin urmare, sistemul este prins într-un cerc vicios: baza impozabilă îngustă afectează performanța sistemului, fapt ce

⁹ Discrepanța fiscală

subminează nivelul de încredere și alimentează reticența populației de a contribui la sistem, afectând și mai mult baza impozabilă.

Concluzii preliminare

Sistemul public de pensionare este constrâns din 3 părți concomitent: (i) încasările de bază ale BASS sunt subminate de rata scăzută de ocupare și salarii, migrație, nivelul scăzut de cuprindere a sistemului public de pensii și curențe la capitolul colectării veniturilor BASS; (ii) cheltuielile cresc pe seama îmbătrânirii populației; (iii) încrederea scăzută din partea populației în sistem alimentează eschivarea de la plata contribuțiilor de asigurări sociale. Problema este agravată de faptul că deficiențele menționate se auto-multiplică: creșterea cheltuielilor pentru pensii odată cu îmbătrânirea populației erodează în continuare stabilitatea financiară a sistemului, fapt ce afectează încrederea în sistemul de pensii din partea contribuabililor; la rândul său, aceasta stimulează înclinația pentru ocuparea informală, fapt ce afectează și mai mult stabilitatea financiară a sistemului. Aceste provocări devin și mai acute în condițiile înrăutățirii situației economice în țară¹⁰, fapt ce necesită urgentarea eforturilor în vederea reformării sistemului.

¹⁰ Conform prognozei Expert-Grup, Produl Intern Brut al țării urmează să se reducă de la 0,2 la 1,8% în 2015.

■ Recomandări pentru consolidarea durabilității sistemului public de pensii

Analiza situației privind sistemul public de pensii denotă faptul că problema pensiilor mici, a corelării slabe dintre mărimea pensiilor și mărimea contribuțiilor și a durabilității firave a sistemului în general, sunt consecințele unor probleme fundamentale ale țării. Acestea țin de înrăutățirea situației demografice, fenomenul migrației și a economiei informale, rata scăzută a ocupării și a salariilor.

Deficiențele respective sunt amplificate de o serie de carențe instituționale ale sistemului public de pensii: ineficiența formulelor de calcul și indexare a pensiilor pentru limită de vârstă, axarea completă pe un singur pilon bazat pe principiul redistributiv și, respectiv, lipsa pilonilor suplimentari (de tip cumulativ), existența pensiilor privilegiate etc. Mai mult decât atât, problemele respective au început să se auto-multiplice: populația și firmele au o încredere limitată în sistemul de pensii, din cauza performanțelor slabe și durabilității firave ale acestuia, fapt ce alimentează fenomenul ocupării informale, erodând și mai mult baza impozabilă a BASS și durabilitatea financiară a sistemului.

Nu în ultimul rând, pe parcursul ultimilor ani persistă lipsa voinței politice de a reforma sistemul, deoarece multe din măsurile care necesită a fi întreprinse sunt nepopulare pe termen scurt și chiar mediu. Totuși, o reforma sistemului public de pensii poate fi fezabilă din punct de vedere politic, deoarece nu toate măsurile sunt nepopulare. În esență, este necesară o reformă amplă, care să implice un spectru larg de intervenții, unele nepopulare, iar altele populare, și care să se compenseze reciproc.

Recomandări pentru atenuarea presiunilor asupra veniturilor sistemului public de pensii

Atenuarea presiunilor asupra veniturilor sistemului public de pensii poate fi atinsă fie prin majorarea *contribuțiilor de asigurări sociale* și/sau prin majorarea *bazei de calcul a acestor contribuții*. În Republica Moldova există potențial pentru utilizarea ambelor instrumente. Astfel, rata cumulativă a contribuțiilor de asigurări sociale de stat de 29% (23% virată de angajator și 6% - de angajat) este relativ mică comparativ cu majoritatea țărilor din regiune (figura 12). Totodată, și baza impozabilă este redusă, fapt relevant de ponderea mică a contribuabililor în total populație cu vârsta aptă de muncă (figura 13).

Figura 11. Contribuțiile de asigurări sociale, %

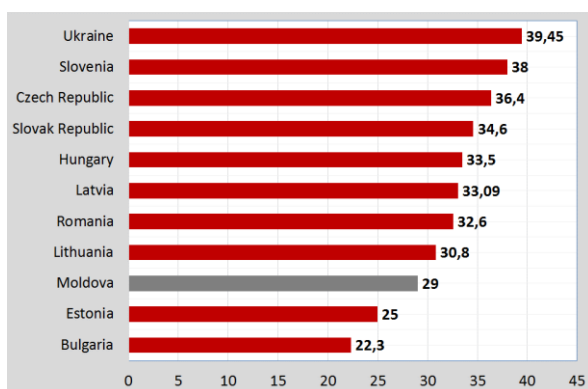
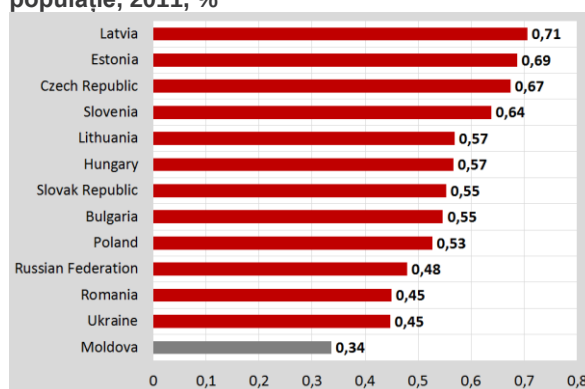


Figura 12. Ponderea contribuabililor în total populație, 2011, %



Totuși, majorarea contribuțiilor de asigurări sociale nu este o opțiune recomandată cel puțin pentru următorii cinci ani, având în vedere situația economică fragilă, cererea scăzută pentru forța de muncă și nivelul scăzut de confidență în sistemul public de pensii. Prin urmare, pentru a nu crea riscuri suplimentare pentru creșterea ocupării informale, presiunile asupra veniturilor sistemului public de pensii trebuie atenuate prin majorarea *bazei de calcul* a contribuțiilor respective. În acest sens, pe lângă măsurile administrative de eliminare a diferitor excepții la plata contribuțiilor de asigurări sociale, este necesar de a spori motivațiile contribuabililor de a intra în sistem și de a rămâne în sistem cât mai mult posibil. Totodată, cadrul instituțional trebuie să motiveze contribuabilii să declare veniturile integral. Măsurile specifice în acest sens pot fi:

Recomandarea nr.1: Formula de calcul a pensiei pentru limita de vârstă trebuie să încurajeze mai bine persoanele care acumulează un stagiul de cotizare mai înalt.

Definirea problemei: La moment, pensia pentru limita de vârstă se calculează prin aplicarea unui coeficient de 1,4% la stagiul de cotizare realizat, iar dacă stagiul depășește 30 ani (până în 2018 se va majora până la 35 ani pentru bărbați), pentru fiecare an în plus, se aplică coeficientul de 2%. Totuși, plafonul de 30/35 de ani este prea mare pentru a motiva suficient contribuabilii.

Prin urmare, recomandăm aplicarea unei formule cu coeficienți în 4 nivele: 1% pentru stagiul de cotizare de până la 20 de ani; 1,2% pentru stagiul de cotizare de 21-30 ani; 1,5% pentru stagiul de cotizare de peste 30 ani (până la vârsta de pensionare); și 2,5% pentru persoanele care au rămas pe piața forței de muncă după atingerea vârstei de pensionare.

Impact anticipat: Crearea motivațiilor necesare pentru contribuabili de a rămâne cât mai mult timp în sistemul de asigurări sociale. Efectul acestei măsuri se va amplifica odată cu sporirea nivelului de informare a angajaților privind beneficiile ocupării formale și a modului de formare a pensiilor pentru limita de vârstă. Pe lângă efectul motivațional, ajustarea coeficienților de multiplicare va atenua presiunile asupra părții de cheltuieli a BASS. Un simplu calcul bazat pe structura populației ocupate pe vârste sugerează diminuarea coeficientului de multiplicare efectiv (media ponderată a coeficienților de multiplicare) de la 1,6% (nivelul actual) la 1,3% (nivelul recomandat). Comparativ cu alte state, nivelul de 1,3% este unul acceptabil, în timp ce 1,6% este relativ înalt (1,25% în Slovacia și Slovenia, 1,2% în Ungaria și 1% în Estonia). Alte state au aplicat recent măsuri de diminuare directă a coeficientului respectiv (ex: Austria, Cehia, Belgia). Totuși, în cazul Republicii Moldova, sugerăm anume reducerea *coeficientului efectiv*, care poate fi o soluție mai elegantă pentru a asigura motivațiile necesare de a acumula stagiul de cotizare, în paralel cu atenuarea presiunilor asupra părții de cheltuieli ale BASS.

Recomandarea nr.2: Indexarea veniturilor care sunt luate în considerație la calcularea pensiei pentru limita de vârstă.

Definirea problemei: Deși, formula de calcul a pensiei pentru limita de vârstă ia în considerație veniturile obținute de către contribuabil pe parcursul vieții, aceasta omite factorul inflației și, respectiv, al diminuării în timp a puterii de cumpărare. Conform practicilor din regiune, este necesar de ajustat veniturile incluse în formula de calcul a pensiei la efectul

diminuării puterii de cumpărare pe parcursul perioadei de contribuție. Aceasta poate fi făcut prin ajustarea veniturilor la creșterea prețurilor de consum, la creșterea salariilor medii sau la media dintre creșterea prețurilor de consum și a salariilor.

Având în vedere situația financiară dificilă a sistemului public de pensii, recomandăm ajustarea veniturilor în proporție de 100% la creșterea prețurilor de consum (ajustarea la salarii implică presiuni mai mari asupra BASS deoarece, de regulă, rata de creștere a salariilor este superioară ratei de creștere a prețurilor).

În rezultatul aplicării principiului indexării și a ajustării coeficienților de multiplicare, recomandăm modificarea formulei de calcul a pensiei pentru limita de vârstă de la nivelul actual:

$$P = \{1,4\% * V_1 + 2\% * (V_t - V_1) + 2\% * (R - R_1)\} * S_a$$

la următoarea formulă:

$$P = \{1\% * V_{20} + 1.2\% * V_{30} + 1.5\% * (V_t - V_{30}) + 2.5\% * (R - R_1)\} * S_a * IPC_{V_t}$$

Unde:

P - cuantumul pensiei;

V_t - stagiul de cotizare realizat;

V₁ – stagiul de cotizare necesar la data obținerii dreptului la pensie;

V₂₀ – stagiul de cotizare de până la 20 ani;

V₃₀ – stagiul de cotizare de până la 30 ani;

IPC_{V_t} – creșterea prețurilor de consum pe parcursul întregului stagiul de cotizare;

R - vârsta reală la pensionare;

R₁ – vârsta de pensionare necesară la data obținerii dreptului la pensie;

S_a - venitul mediu lunar asigurat.

Impact anticipat: Majorarea ratei de înlocuire a salariului pierdut (raportul dintre pensia și salariul mediu), care la moment este cea mai scăzută din regiune (28%). Totodată, creșterea corelării dintre venituri și pensii va spori încrederea populației în sistemul public de pensii și, respectiv, va scădea înclinația spre ocupare informală.

Recomandarea nr.3: Extinderea acoperirii sistemului public de pensii în sectorul agricol și ajustarea ratei contribuției de asigurări sociale de stat plătită de angajatorii din sectorul agricol la condițiile aplicate în mod universal tuturor angajatorilor.

Definirea problemei: La moment, angajatorii din agricultură (persoane fizice și juridice) beneficiază de o rată preferențială a contribuției. În timp ce toți angajatorii achită 23% la fondul de salarizare și la alte recompense, angajatorii din agricultură achită doar 16%, iar din bugetul de stat sunt alocate suplimentar 6% (rata cumulativă este de 22%). În plus, persoanele fizice proprietari sau arendași de terenuri agricole care prelucrează terenul în mod individual sunt asigurați benevol, iar contribuția anuală de asigurări sociale este de 4 ori mai mică comparativ cu restul populației¹¹. Odată cu implementarea principiului de asigurare benevolă pentru această categorie de populație din 2009, numărul contribuabililor a diminuat

¹¹ Conform Legii Bugetului Asigurărilor Sociale de Stat pentru 2015, contribuția de asigurări sociale de stat este de 6420 lei pe an, în timp ce în cazul persoanelor fizice proprietari sau arendași de terenuri agricole care prelucrează terenul în mod individual aceasta constituie 1596 de lei pe an.

de la 200 mii la doar 2 mii¹². În același timp, agricultura este sectorul cu cel mai mare număr de persoane ocupate din economie (circa 30% din total populație ocupată). Mai mult decât atât, doar 12% din persoanele ocupate în agricultură sunt salariați în întreprinderi¹³. Restul fie activează în gospodării auxiliare cu producerea de produse agricole în exclusivitate pentru consumul propriu (al gospodăriei), fie sunt proprietari/arendași de terenuri agricole și, la fel, activează pe cont propriu, sau sunt ocupați informal.

Astfel, recomandăm pe de o parte de extins acoperirea obligatorie a sistemului, inclusiv și pentru persoanele fizice proprietari sau arendași de terenuri agricole care prelucrează terenul în mod individual și care realizează un venit anual echivalent cu cel puțin 3 salarii medii lunare pe economie¹⁴. În plus, începând cu 2020 este necesară ajustarea graduală a contribuției de 16% plătită de angajatorii din sectorul agricol la cea aplicată în mod universal în economie – de 23%.

Impactul anticipat: Conform celor mai conservative estimări, reformele sugerate vor putea reduce în jumătate deficitul structural al BASS. Extinderea acoperirii obligatorii a sistemului ar putea genera suplimentar circa 400-450 milioane lei venituri la BASS anual. Ajustarea ratei contribuției de asigurări sociale de stat de la 16% plătită de angajatori la 23% ar putea suplimenta BASS cu încă 100 milioane lei anual. În mod evident, această reformă este nepopulară și va genera multe nemulțumiri în rândul agricultorilor. Prin urmare, este important ca aceste intervenții nepopulare să fie complementate cu alte acțiuni populare: indexarea venitului la calcularea pensiei și majorarea ratei de înlocuire a salariului pierdut, creșterea transparenței sistemului, implementarea pilonului 2 de pensii (de tip cumulativ, public sau privat). În plus, Guvernul trebuie să utilizeze mai eficient alte instrumente directe de susținere a fermierilor, unul din care fiind majorarea fondului de subvenționare în agricultură și o țintire mai eficientă a acestuia.

Recomandări pentru atenuarea presiunilor asupra cheltuielilor sistemului public de pensii

Recomandarea nr.4: Eficientizarea sistemului de indexare a pensiilor.

Definirea problemei: La moment, pensiile sunt indexate în fiecare an, la 1 aprilie, la media dintre creșterea anuală a prețurilor de consum și a salariului mediu în economie. Există cel puțin 2 probleme asociate cu acest mecanism. În primul rând, aceasta creează o povară suplimentară asupra cheltuielilor BASS deoarece, de regulă, salariile cresc cu o rată superioară creșterii prețurilor. Drept rezultat, deseori, rata de creștere a veniturilor BASS din contribuțiile de asigurări sociale este mai mică decât coeficientul de indexare. Problema respectivă este agravată de faptul că au existat precedente de „indexare electorală” a pensiilor, care la fel a pus presiuni suplimentare asupra BASS (cel mai elocvent exemplu a fost anul 2009 când veniturile din contribuții au crescut cu 3%, în timp ce coeficientul de indexare a fost de 20%, deși acesta trebuia să fie de 17,6%). A doua problemă constă în faptul că indexarea are loc post-factum, fapt ce subminează rolul fundamental al indexării – protejarea pensionarilor împotriva erodării puterii de cumpărare. Spre exemplu, dacă într-un anumit an crește puternic rata inflației, pensiile se ajustează abia în anul următor. Spre

¹² Anusic, Zoran (2010) Republic of Moldova: Policy Options for Further Reform of Pension System, ECSHD.

¹³ În 2013, din cei 337,9 mii persoane ocupate în agricultură, doar 39,5 mii au fost ocupate în întreprinderi din sectorul agricol.

¹⁴ Cnoform art. 4, al. 4, din Legea nr. 489 din 08.07.1999 privind sistemul public de asigurări sociale

exemplu, în 2015, pe fondul deprecierii monedei naționale rata inflației ar putea depăși nivelul de 2 cifre, în timp ce coeficientul de indexare este stabilit la doar 7.95% (media creșterii prețurilor și a salariilor din 2014). Prin urmare, mecanismul actual de indexare nu *protejează*, ci mai curând *compensează* cu o întârziere incomodă costurile legate de diminuarea puterii de cumpărare a pensionarilor.

Recomandăm ajustarea mecanismului de indexare pe 2 dimensiuni. În primul rând, indexarea pensiilor trebuie făcută în funcție de creșterea anuală a prețurilor de consum (fără a lua în calcul creșterea salariilor). Asemenea modele de indexare se întâlnesc în Cehia, Polonia, Ungaria și majoritatea statelor dezvoltate. În al doilea rând, este necesar ca indexarea să se producă în funcție de nivelul inflației prognozate de către BNM (și nu în baza evoluțiilor din anul precedent) pentru a evita decalajul de timp cu care se produce indexarea. În plus, recomandăm ca indexarea să aibă loc de două ori pe an, din cauza volatilității mediului inflaționist, dar și a instabilității macroeconomice din țară.

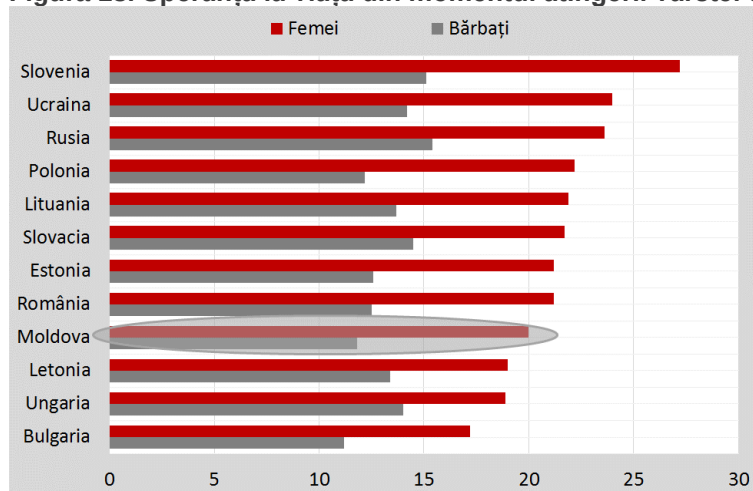
Impact anticipat: Trecerea la mecanismul de indexare a pensiilor doar în baza inflației va permite diminuarea presiunilor asupra cheltuielilor BASS cu circa 250-300 milioane lei anual (doar din contul beneficiarilor de pensii pentru limita de vârstă). Mai mult decât atât, economisirile la sistem vor crește pe seama creșterii anticipate a numărului de beneficiari din anii următori. Noul mecanism va avea și un efect advers: scăderea ratei de înlocuire a salariului. Totuși, accentuăm faptul că rolul mecanismului de indexare nu ține de majorarea ratei de înlocuire, în acest sens fiind alte instrumente mai relevante (indexarea veniturilor la calcularea pensiilor, implementarea pilonului 2 de pensii etc.). Totodată, aplicarea principiului de indexare bi-anuală în baza inflației prognozate va consolida funcția de bază a indexării: cea de protejare a pensionarilor de efectul diminuării puterii de cumpărare. Drept rezultat, o măsură mai puțin populară (trecerea la indexarea doar în baza ratei inflației) va fi compensată de o altă măsură mai populară (eficientizarea mecanismului de indexare).

Recomandarea nr.5: Egalarea condițiilor de pensionare dintre femei și bărbați

Definirea problemei: O sursă importantă de presiuni asupra cheltuielilor BASS derivă din faptul că femeile se pensionează la o vârstă relativ timpurie (57 ani), fiind mult mai mică decât în cazul bărbaților (62 ani), iar speranța de viață a femeilor vârstnice (de peste 60 ani) este mult mai mare decât cea a bărbaților (17 ani față de 13,8 ani). În plus, stagiul necesar de cotizare pentru bărbați urmează să se majoreze până la 35 de ani în 2020, în timp ce în cazul femeilor acesta va rămâne la nivelul de 30 de ani. Prin urmare, există potențial de atenuare a presiunilor asupra BASS din contul apropierei standardelor de pensionare a femeilor de cele ale bărbaților.

Totuși, ajustările parametrice la acest capitol trebuie să fie făcute cu maximă precauție. Deși, comparativ cu alte state din regiune, vârsta de pensionare a femeilor este relativ scăzută, iar cea a bărbaților este aproape de medie, speranța de viață a vârstnicilor este la fel una din cele mai mici din regiune. Astfel, durata medie de viață a femeilor și bărbaților, după pensionare, este relativ scăzută, în special în cazul bărbaților (figura 14).

Figura 13. Speranța la viață din momentul atingerii vârstei de pensionare, ani



Sursa: Calculele autorilor în baza datelor Băncii Mondiale

Prin urmare, constatăm că există spațiu de majorare a vârstei de pensionare doar pentru femei. **Recomandăm** majorarea acesteia de la nivelul actual de 57 ani la 62 ani (echivalent cu nivelul de pensionare al bărbaților), în mod eșalonat (câte 0,5 ani în fiecare an), timp de 10 ani. În același timp, este necesar de egalat stagiul necesar de cotizare a femeilor cu cel al bărbaților la nivelul de 35 de ani în perioada 2016-2018. Totodată, ajustările respective trebuie să fie aplicabile doar pentru cei născuți din 1970, pentru a asigura o anumită previzibilitate pentru persoanele asigurate.

Impactul anticipat: Majorarea vârstei de pensionare pentru femei până la 62 de ani va permite economisirea a circa 1 miliard de lei anual începând cu 2020, fapt ce va permite atenuarea deficitului structural al sistemului pentru o perioadă destul de lungă de timp. Totuși, în baza simulărilor constatăm că începând cu 2040 deficitul structural începe să crească exponențial. Prin urmare, egalarea condițiilor de pensionare între femei și bărbați oferă un răgaz important pentru sistemul de pensii, dar nu asigură durabilitatea pe termen lung a acestuia.

Recomandarea nr.6: Eliminarea pensiilor privilegiate.

Definirea problemei: La moment, pe lângă pensiile pentru limita de vârstă, pensiile de dizabilitate și cele de urmaș, din BASS se plătesc pensii privilegiate pentru unele categorii de cetățeni: deputați, funcționari publici, aleșii locali, procurori, judecători, colaboratori vamali, membrii Guvernului și angajați din aviația civilă. Suma anuală a pensiilor acestor categorii de persoane variază în jur de 250 milioane lei (circa 3% din total pensii de asigurări sociale). Este curios faptul că, pentru unele categorii de cetățeni, statul a prevăzut pârghii directe prin care elimină carențele formulei de calcul a pensiei, care însă rămân pentru restul populației. În particular, pentru deputații în Parlament și membrii Guvernului statul garantează o rată de înlocuire a salariului pierdut la nivelul de 42%, iar pentru funcționarii publici, procurorii și aleșii locali - de tocmai 75% (în timp ce media pe țară este de doar 28% și ar putea scădea în anii următori). Totodată, pentru a evita efectul deprecierii în timp a venitului luat în calcul la stabilirea pensiei, pentru funcționarii publici se ia în calcul doar venitul lunar realizat în ultimele 60 de zile de activitate. Aceste facilități indică asupra unei anumite inechități a sistemul public de pensii și explică percepția negativă a contribuabililor privind sistemul

respectiv. În plus, acestea prezintă și o povară în plus, atât pentru BASS, cât și pentru bugetul de stat de unde sunt acoperite jumătate din cheltuielile aferente acestor pensii.

Recomandăm stabilirea condițiilor egale de pensionare pentru toate categoriile de populație, prin anularea privilegiilor stabilite în capitolul 6 din Legea privind pensiile de asigurări sociale de stat. Singura excepție poate fi angajații din aviația civilă, beneficiile cărora sunt justificate de un nivel mai mare al ratelor de contribuții de asigurări sociale (33% față de 29%). În aceeași ordine de idei, este necesar de eliminat din lista prestațiilor de asigurări sociale acoperite de BASS a cheltuielilor de recuperare a sănătății prin tratament balneosanatorial și reabilitare pentru persoanele asigurate.

Impactul anticipat: Diminuarea presiunilor asupra BASS și a bugetului de stat cu câte 150 milioane lei (cumulativ - 150 milioane lei) anual. Totuși, efectul principal va fi unul non-monetar, și anume: consolidarea echității sistemului public de pensii și îmbunătățirea încrederii contribuabililor în sistemul respectiv.

Recomandarea nr.7: Majorarea stagiului de cotizare pentru beneficiarii de pensii de dizabilitate

Pensiile de dizabilitate constituie a doua după importanță pensie de asigurări sociale (16% din total pensii planificate pentru 2015). Totodată, pe parcursul ultimilor 10 ani, numărul persoanelor care primesc pensii de dizabilitate a crescut practic de două ori mai rapid față de numărul persoanelor care primesc pensii pentru limita de vârstă (13% comparativ cu 7%). Una din cauze ține de condițiile relativ relaxate de beneficiere a pensiilor de dizabilitate. În particular, stagiul minim de cotizare pentru obținerea pensiei respective variază de la 1 la 5 ani, în funcție de vârstă¹⁵. În multe cazuri, aceasta a permis abuzarea de prevederea respectivă prin crearea artificială a stagiului: unele persoane sunt angajate de jure (de facto acestea nu activează) de către anumite firme doar cu scopul de a obține dreptul la pensie.

Recomandăm majorarea și unificarea stagiului de cotizare până la 10 ani, indiferent de vârstă. Majorarea poate avea loc gradual, până în 2020. Totodată, este necesar ca veniturile ratate ale unor persoane din categoria respectivă să fie acoperite prin intervenții de protecție socială finanțate din bugetul stat. În esență, protejarea socială a persoanelor cu dizabilități, dar și din alte categorii socialmente vulnerabile trebuie să fie prerogativa Guvernului și nu a CNAS, iar costurile respective trebuie transferate asupra bugetului de stat deoarece nu țin de principiul asigurării sociale.

Recomandarea nr.8: Crearea pilonului 2 de pensii, începând cu anul 2020.

Definirea problemei: Spre deosebire de majoritatea țărilor din regiune, sistemul de pensionare din Republica Moldova este bazat în exclusivitate pe un primul pilon – pilon de tip redistributiv, bazat pe solidaritate contribuabililor cu beneficiarii de pensii. Astfel, toate contribuțiile virate la CNAS sunt distribuite integral actualilor beneficiari de pensii de asigurări sociale și nu doar (din cele 29% achitate de către angajatori și angajați, circa 4-5% se alocă pentru diverse indemnizații de asigurări sociale¹⁶, alte prestații de asigurări sociale¹⁷ sau cheltuielile de organizare și funcționare a sistemului de asigurări sociale. Însă, pilonul 1 de

¹⁵ Până la la 23 de ani – 1 an; 23-26 de ani – 2 ani; 26-31 de ani – 3 ani; peste 31 de ani – 5 ani

¹⁶ De exemplu: Indemnizația lunară pentru creșterea copilului până la vârsta de 3 ani, pentru persoanele asigurate; Indemnizația pentru incapacitate temporară de muncă; indemnizația de maternitate; și altele.

¹⁷ Cheltuielile de recuperare a sănătății prin tratament balneosanatorial și reabilitare pentru persoanele asigurate;

pensii, prin definiție nu poate garanta un venit decent la pensionare, ci este preconizat mai curând pentru asigurarea unei pensii minime, în special în contextul înrăutățirii situației demografice din țară, ocupării informale și a migrației peste hotare.

Recomandăm crearea pilonului 2 de pensii, începând cu anul 2020, doar după implementarea celorlalte măsuri menite să fortifice pilonul 1. Principala diferență a pilonului 2 de pensii față de pilonul 1 constă în caracterul său cumulativ: în timp ce contribuțiile virate la pilonul 1 sunt automat redistribuite actualilor beneficiari, cele virate la pilonul 2 sunt *acumulate* în contul personal al fiecărui contribuabil, sunt investite în instrumente financiare sigure (ex: titluri de valoare de stat), iar la atingerea vârstei de pensionare pensia se calculează în baza contribuțiilor virate și dobânda acumulată din investirea în instrumentele financiare. În plus, contribuabilii rețin dreptul de proprietate asupra contribuțiilor virate în pilonul 2, spre deosebire de cele virate în pilonul 1.

Experiența unor state (ex: Ungaria, Federația Rusă) a demonstrat că crearea pilonului 2 trebuie să aibă loc doar după o fortificare semnificativă a pilonului 1, precum și în paralel cu interzicerea expresă în legislație de a utiliza resursele pilonului 2 pentru a acoperi deficitul din pilonul 1.

Astfel, implementarea pilonului 2 poate decurge gradual, începând cu anul 2020, prin direcționarea a câte 0,5 puncte procentuale dintre contribuția virată de angajator și angajat, până aceasta va ajunge la 3% plătite de angajator și 3% plătite de angajat. În același timp, cuantumul total al contribuțiilor de asigurări sociale plătite la pilonul 1 și pilonul 2 va rămâne neschimbat (29%) pentru a nu alimenta și mai mult înclinația spre eschivare de la plata contribuțiilor. Pilonul 2 poate fi creat atât de către sectorul public, cât și de cel privat, cu respectarea normelor prudențiale necesare. Totuși, având în vedere fragilitatea sectorului financiar autohton, dar și posibila reticență a populației de ași încredința contribuțiile de asigurări sociale în gestiune privată, legislația poate prevedea alocarea automată a contribuțiilor în pilonul 2 public, cu opțiunea contribuabililor de a alege ulterior un fond privat, la dorință.

Impactul anticipat: Odată cu crearea și dezvoltarea pilonului 2 de pensii va fi generat un anumit deficit de casă la pilonul 1, deoarece din cele 29% virate actualmente la pilonul 1, 6 puncte procentuale vor fi direcționate spre pilonul 2. Deficitul pilonului 1 ar putea constitui circa 500 milioane lei în 2020 (primul an de implementare) care va crește până la circa 3 miliarde de lei în 2025, când tranziția spre pilonul 2, prin direcționarea a câte 3% din partea angajatorului și 3% din partea angajatului, se va realiza completamente. Acest deficit la pilonul 1 urmează a fi acoperit din contul intervențiilor parametrice sugerate anterior, care, din 2020, ar putea economisi circa 1,0-1,5 miliarde de lei anual. În plus, implementarea pilonului 2 ar putea contribui la diminuarea evaziunii fiscale datorită unor efecte motivaționale importante: dreptul de proprietate asupra contribuțiilor virate în pilonul 2, stabilirea pensiei în strictă conformitate cu mărimea contribuțiilor și, respectiv a venitului, transparența mai înaltă a sistemului de pensii etc. Aceasta va impulsiona partea de venituri și va atenua povara reformei asupra pilonului 1. Totuși, pe termen lung, implementarea pilonului 2 va atenua presiunile asupra cheltuielilor BASS, deoarece la fel cum o parte din contribuții migrează de la pilonul 1 la pilonul 2, va migra și o parte importantă de obligații de plată.

Recomandări orizontale

Problemele fundamentale ale sistemului public de pensii derivă din o serie de deficiențe structurale ale economiei moldovenești, principalele fiind proporțiile importante ale evaziunii fiscale și ocupării informale. Potrivit estimărilor MMPSF¹⁸, pierderile BASS din cauza ocupării informale și a plății „salariilor în plic” au constituit, în 2010, circa 2,1 miliarde lei, sau circa 35% din încasările la BASS din contribuțiile de asigurări sociale de stat. Prin urmare, în urma diminuării cu 50% a acestui fenomen, poate fi eliminat deficitul BASS, care oscilează în jur de 1,0-1,1 miliarde lei; eradicarea definitivă a acestuia permite echilibrarea BASS în paralel cu majorarea pensiei medii la nivelul minimului de existență. Prin urmare, măsurile structurale și parametrice menite să fortifice sistemul public de pensionare, care au fost discutate mai sus, trebuie complementate cu acțiuni orientate spre diminuarea evaziunii fiscale și ocupării informale. Intervențiile de politici în acest sens trebuie să vizeze motivațiile populației și agenților economici. Astfel, pe de o parte este necesară *majorarea costurilor ocupării informale*, iar pe de altă parte este necesară *diminuarea costurilor ocupării formale*.

Măsuri în vederea majorării costurilor ocupării informale:

- *Consolidarea capacităților instituționale ale Inspectoratului de Stat al Muncii.* La moment, înainte de a efectua controale în cadrul întreprinderilor, Inspectoratul trebuie să notifice cel puțin cu 5 zile înainte compania, fapt ce diminuează eficiența controalelor. După aplicarea prevederii respective în 2012, în 2013 numărul persoanelor identificate ca fiind angajate informal a diminuat de peste 3 ori, deși numărul controalelor s-a modificat nesemnificativ. Astfel, este necesar de a spori capacitățile Inspecției de a identifica cazurile de ocupare informală prin eliminarea obligației de notificare a firmelor.
- *Efficientizarea controalelor Inspectoratului de Stat al Muncii.* Controalele trebuie să țintească mai bine sectoarele cu risc sporit de ocupare informală (construcțiile și agricultura), care trebuie să se desfășoare în baza unor reguli și criterii foarte stricte și transparente, pentru a evita eventuale abuzuri din partea inspectorilor. În plus, pe lângă funcția de identificare a ocupării informale, Inspecția trebuie să-și fortifice capacitățile de investigație și colectare a probelor, pentru a demonstra mai convingător cazurile de încălcare a legislației fiscale și a muncii. Nu în ultimul rând, Inspecția trebuie să pună un accent mai sporit pe comunicarea cu alte instituții relevante (CNAS, Serviciul Fiscal, Procuratura, BNM) în vederea schimbului operativ de informații între instituții.
- *Majorarea amenzilor pentru ocuparea informală și plata salariilor „în plic”.* Deși, nivelul amenzilor a fost majorat recent, acestea rămân mult mai scăzute față de țările din regiune. Nivelul amenzii pentru fiecare angajat identificat că este ocupat informal sau primește salariu „în plic” trebuie să acopere pierderile suportate de BASS în rezultatul neplății contribuțiilor, precum și o penalitate echivalentă cu 10 salarii lunare medii pe țară. În plus, este necesar de examinat posibilitatea amendării și a angajaților, pentru a crea motivații din partea acestora de a solicita de la angajatorii săi să fie ocupați formal.

¹⁸ Propunerea de politici publice „Diminuarea fenomenului de ocupare informală a forței de muncă”, Ministerul Muncii, Protecției Sociale și Familiei, 2011

- *Descurajarea utilizării banilor în numerar.* Companiile nu ar achita salarii „în plic” dacă acestea nu ar avea acces la suficiente lichidități în numerar. În acest sens, este necesar de interzis orice plăți de către firme în numerar (inclusiv la plata salariilor), de dezvoltat infrastructura de acceptare a cardurilor bancare (în special în sectorul serviciilor, precum și la nivel local), de penalizat campaniile promoționale din partea firmelor care încurajează plata în numerar (ex: aplicarea reducerii doar la plata în numerar), de sporit educația financiară a populației, de organizat controale inopinate pentru verificarea funcționalității terminalelor de plată cu cardurile bancare. Totodată, este necesar de examinat posibilitatea implicării și băncilor la partajarea costurilor pentru instalarea și întreținerea infrastructurii de acceptare a cardurilor bancare.

Măsuri în vederea micșorării costurilor ocupării formale:

- *Dezvoltarea unei politici fiscale pro-profit.* Este necesar de regândit în mod fundamental politica fiscală: obiectivul acesteia nu trebuie să fie în colectarea cu orice preț a veniturilor fiscale, ci încurajarea activității antreprenoriale, investițiilor și consumului, care ulterior contribuie la creșterea încasărilor la buget. În acest sens, este necesar de prevăzut mai multe stimulente fiscale pentru start-up-uri și întreprinderi mici și mijlocii care investesc în noi tehnologii și know-how. În plus, facilitățile fiscale (inclusiv cele ce țin de contribuțiile de asigurări sociale și medicale) trebuie extinse pentru întreprinderile care practic completează sau chiar înlocuiesc unele servicii publice (ex: instruire, transport, activități sportive pentru angajați).
- *Simplificarea și automatizarea emiterii documentelor permissive.* În acest sens, este necesar de extins principiul ghișeului unic și soluțiile IT la emiterea certificatelor, licențelor, autorizațiilor și altor forme de documente permissive în toate domeniile. Totodată, recomandăm instituirea principiului aprobării tacite la solicitarea documentelor respective.
- *Aplicarea principiului tichetelor de masă pentru angajați.* Experiența României și Republicii Cehe a demonstrat că asigurarea deductibilității fiscale, în limite rezonabile, pentru cheltuielile pentru alimentația angajaților, contribuie la diminuarea ocupării informale. Principiul respectiv poate fi extins și pentru alte forme de beneficii care contribuie îmbunătățirea calității capitalului uman (ex: cheltuieli pentru activități sportive, cărți, controale medicale etc.).