



Parlamentul României
Camera Deputaților

1/941/RA
25.06.2012

OPINIE

asupra CĂRȚII ALBE: "O agendă pentru pensii adecvate, sigure și viabile"

COM (2012) 55

- Având în vedere Tratatul de la Lisabona, în special art. 5 și 12 al TUE și protocoalele nr. 1 și 2 anexate Tratatului,
- Având în vedere Hotărârea Camerei Deputaților nr.11/2011,
- Având în vedere Constituția României, republicată, în special art. 148,
- Luând în considerare punctul de vedere al Comisiei pentru buget, finanțe și bănci, exprimat prin Proiectul de opinie întocmit în urma dezbaterilor pe marginea acestui document în ședința comisiei din 29.03.2012;
- Luând în considerare punctul de vedere al Comisiei pentru muncă și protecție socială, exprimat prin Proiectul de opinie întocmit în urma dezbaterilor pe marginea acestui document în ședința comisiei din 2.04.2012;
- Luând în considerare punctul de vedere al Comisiei pentru egalitate de șanse între femei și bărbați, exprimat prin Proiectul de opinie întocmit în urma dezbaterilor pe marginea acestui document în ședința comisiei din 25.04.2012;
- Luând în considerare proiectul final de opinie exprimat de Comisia pentru afaceri europene în ședința sa din 13/06/2012,
- Având în vedere aprobarea Biroului Permanent al Camerei Deputaților din 18/06/2012,

Camera Deputaților, în conformitate cu prevederile art. 40 din Hotărârea Camerei Deputaților nr. 11/2011 din 27.04.2011, adoptă prezenta **opinie**:

Fără o adaptare a politicilor sociale adresate persoanelor vârstnice în sistem integrat (pensii, sănătate, asistență socială specifică, stimularea îmbătrânirii active etc.), **bugetul statului se va dovedi incapabil de a ajusta deficitele.**

Succesul reformelor privind sistemul de pensii din SM este un factor determinant al capacității UE de a realiza două din cele cinci obiective ale strategiei „Europa 2020”: *obiectivul privind rata ocupării forței de muncă* (un loc de muncă pentru 75% dintre persoanele cu vârsta între 20 și 64 de ani), și *obiectivul de reducere a sărăciei* (reducerea cu cel puțin 20 de milioane a numărului de persoane care suferă sau riscă să sufere de pe urma sărăciei și a excluziunii sociale).

Uniunea Europeană trebuie să renunțe la abordarea care s-a dovedit a fi necoordonată și fragmentată în favoarea unui cadru general și integrat de politici în materie de pensionare, care să fie util SM. Noua abordare ar trebui să se bazeze pe înțelegerea faptului că deciziile privind pensiile, inclusiv decizia de a ieși la pensie, sunt rezultatul unui proces complex condiționat de caracteristici individuale și gospodărești, precum și de variabile macroeconomice și instituționale.

Acest document, pornind de la preocupările comune privind neajunsurile sistemelor de pensii, stabilește o agendă care să permită sistemelor de pensii să fie adecvate și viabile pe termen lung, crează condițiile pentru o participare mai activă pe piața forței de muncă a femeilor și bărbaților pe parcursul întregii vieți și îmbunătățește posibilitățile de constituire a unor fonduri suplimentare sigure de economii pentru pensii. Această cartea albă, la nivel european, *propune orientări politice și inițiative prin care UE poate susține factorii de decizie politică naționali în demersurile lor de a răspunde nevoilor de reformă evidențiate în analizele anuale ale creșterii din 2011 și 2012 și menționate în recomandările specifice pentru fiecare țară din 2011.*

Ea înglobează, în egală măsură și rezultatele consultării lansate de cartea verde „*Către sisteme europene de pensii adecvate, viabile și sigure*”¹, la care și-au exprimat punctele de vedere sute de părți interesate, Parlamentul European, Comitetul Economic și Social European și Comitetul Regiunilor.

Viabilitatea și caracterul adecvat al sistemelor de pensii depinde de gradul în care sunt susținute de contribuții, taxe și economii din partea persoanelor care ocupă un loc de muncă. Modalitățile de finanțare, condițiile de eligibilitate și condițiile pe piața muncii trebuie reglate astfel încât să se ajungă la o relație echilibrată între contribuții și drepturi, precum și între numărul de contribuabili activi și beneficiari pensionați

¹ COM(2010) 365 final, 7 iulie 2010.

Cuantumul pensiilor în UE², în medie, reprezintă un procent important al cheltuielilor publice, aproximativ 10% din PIB, în prezent, dar ar putea atinge valoarea de 12,5% în 2060. Cheltuielile cu pensiile de stat variază de la un SM la altul. Astfel, în prezent, este 6% din PIB în Irlanda și ajunge la 15% în Italia, demonstrând că statele se află în situații diferite, deși se confruntă cu probleme demografice similare.

Reforma sistemelor de pensii a înregistrat progrese în sensul creșterii viabilității acestora pentru a rezista la modificările demografice prevăzute. Astfel s-a încercat alinierea parametrilor sistemelor cu viabilitatea bugetară sau reforme structurale, precum trecerea de la sistemele cu prestații predefinite la cele cu contribuții predefinite sau instituirea unor piloni obligatorii finanțați prin capitalizare. Actuala criza economică și financiară face ca schimbările demografice să fie tot mai greu de înfruntat. Trebuie sporite atât eforturile pentru stimularea ratei de ocupare și a productivității, cât și rigoarea aplicării unei strategii fiscale credibile, în conformitate cu Pactul de stabilitate și creștere, dar trebuie avut în vedere și costul net al implementării unei reforme a sistemului de pensii.

Principala sursă de venit pentru persoanele în vârstă, al căror număr se află în creștere, este reprezentată de pensiile, care, în majoritate, sunt din sistemele de stat. Acestea trebuie să asigure un venit adecvat care să permită persoanelor vârstnice să se bucure de standarde de viață decente și de independență economică, precum și să joace rolul de stabilizator automat. În UE persoanele cu vârsta de peste 65 de ani au un venit care se apropie de 94% din media populației totale³, dar aproximativ 22% dintre femeile cu vârsta de peste 75 de ani se află sub pragul riscului de sărăcie⁴.

O altă problemă asupra căreia trebuie să se facă față va fi îmbătrânirea care va conduce la dublarea raportului de dependență demografică (de la 26% în 2010 până la 50% în 2050), determinat de raportul de dependență economică, definit ca *raport procentual între numărul de șomeri și de pensionari față de numărul de lucrători*.

Atingerea obiectivului UE de ocupare a forței de muncă din Strategia Europa 2020 sau recuperarea decalajelor care există față de țările cu cele mai bune rezultate ar putea diminua până la neutralizare efectele îmbătrânirii populației asupra ponderii pensiilor în PIB.

² Comisia Europeană și Comitetul pentru politică economică pregătesc publicarea, în Raportul privind îmbătrânirea populației din mai 2012, a unor estimări actualizate pe termen lung privind cheltuielile legate de sistemul public de pensii. Valorile reflectă estimările inițiale. Acestea sugerează că reformele suplimentare întreprinse recent, de la publicarea Raportului din 2009 privind îmbătrânirea populației, într-o serie de state membre au reușit să limiteze viitoarele creșteri ale cheltuielilor legate de pensii.

³ Eurostat, date EU-SILC pentru 2009. Venit mediu echivalent al persoanelor cu vârsta 65+ exprimat ca procent din populația totală a UE27. Acest nivel variază între statele membre de la aproximativ 70% până la puțin peste 100%.

⁴ Eurostat, date EU-SILC pentru 2009.

În prezent, o treime din viața unei persoane adulte este petrecută în calitate de pensionar. Odată cu creșterea speranței de viață în viitor și această proporție va crește dacă politicile rămân aceleași. Rata de ocupare în rândul lucrătorilor în vârstă (55-64 de ani) se situa, în 2010, sub pragul de 50% în UE. Trebuie menționat și faptul că ratele de ocupare în rândul femeilor în vârstă (38,6%) sunt mult mai mici decât în rândul bărbaților (54,6%). O vârstă de pensionare fixă, combinată cu posibilități de ieșire timpurie simplă de pe piața muncii, va crea dezechilibre tot mai mari între durata vieții profesionale și durata perioadei de pensie.

Statisticile ultimului deceniu arată însă că rata de ocupare în categoria de vârstă 55-64 a crescut în UE-27 de la 37,7% în 2001 la 46,3% în 2010, iar reformele sistemelor de pensii adoptate deja în SM (care vor fi deseori aplicate progresiv) ar putea avea drept rezultat creșterea semnificativă a nivelului de participare pe piața muncii a lucrătorilor în vârstă.

Reforma sistemelor de pensii pentru a crește rata de participare pe piața muncii va fi esențială pentru stimularea creșterii economice și punerea unor baze solide pentru pensii viabile și adecvate.

Pentru a crește vârsta de pensionare sunt necesare: adaptarea locurilor de muncă și a organizării muncii, promovarea învățării pe tot parcursul vieții, politici eficiente din punctul de vedere al costurilor destinate să permită echilibrul între viața profesională și cea privată și de familie, aplicarea unor măsuri de sprijinire a îmbătrânirii în condiții bune de sănătate și lupta împotriva inegalităților de gen și a discriminării pe criterii de vârstă.

Deși UE nu are competențe de a legifera cu privire la *concepția* propriu-zisă a sistemelor de pensii în statele membre, ea poate să legifereze cu privire la aspecte care influențează funcționarea pieței interne (libera circulație a persoanelor, libertatea de a furniza servicii, protecția consumatorilor), să lupte împotriva discriminării (pe criterii de sex și vârstă, în special) și să protejeze drepturile lucrătorilor.

Responsabilitatea principală de a elabora propriile sistemele de pensii în funcție de contextul lor, le revine SM. TFUE prevede în art 153 că UE susține și completează activitățile SM în domeniul protecției sociale și în art. 9 în definirea și punerea în aplicare a politicilor sale, are în vedere garantarea unei protecții sociale corespunzătoare.

UE poate mobiliza fonduri pentru a atinge anumite obiective politice legate de pensii. Fondul social european este de departe cel mai important instrument european pentru acest scop și poate fi utilizat pentru a promova capacitatea de inserție profesională și șansele pe piața muncii pentru lucrătorii în vârstă. Diferite instrumente mai mici de finanțare există în domeniul de politică precum ocuparea forței de muncă și politica socială (PROGRESS), sănătatea publică și învățarea pe tot parcursul vieții și pot fi utilizate pentru a susține elaborarea de politici mai bune în statele membre, în special cu ajutorul practicilor de învățare reciprocă.

Strategia Europa 2020 presupune o coordonare mai bună a politicilor naționale în contextul semestrului european, în special cu ajutorul recomandărilor specifice pentru fiecare țară. Acest proces este susținut de o serie de comitete politice, precum Comitetul pentru politică economică, Comitetul pentru protecție socială și Comitetul pentru ocuparea forței de muncă, care vor examina în detaliu problemele specifice legate de caracterul adecvat și viabil al pensiilor, precum și de promovarea prelungirii vieții profesionale active.

Situația demografică a României poate fi caracterizată prin termenul de "criză demografică latentă", întrucât populația în vârstă de 60 de ani și peste din România, va cunoaște în următoarele decenii o expansiune masivă și rapidă; pentru anul 2050 se estimează o creștere a acestei populații la 6,5 milioane față de 4,16 milioane în 2005⁵.

Sporirea numărului vârstnicilor și creșterea longevității conduce la creșterea cheltuielilor cu pensiile și evidențiază necesitatea asigurării durabilității financiare a sistemelor respective.

În România natalitatea și ratele fertilității scad alarmant, sporul natural este negativ, speranța de viață la naștere este scăzută, iar migrația a atins cote record. Creșterea semnificativă a numărului de pensionari concomitent cu diminuarea numărului de contribuabili constituie factori importanți ai dificultăților financiare cu care se confruntă sistemul public de pensii și accelerează necesitatea implementării sistemelor de pensii private.

Sistemul public de pensii trebuie să funcționeze mai departe ca o componentă în descreștere, pe măsură ce sistemele cu capitalizare se vor amplifica și își vor arăta rezultatele pozitive.

Reformele structurale inițiate se preconizează că vor avea un efect pozitiv asupra fluxurilor financiare la bugetul de stat, pe termen mediu. Vor genera, pe de o parte, reducerea cheltuielilor sociale cu persoanele vârstnice ca pondere în PIB, iar, pe de altă parte, prin creșterea ofertei de muncă, potențial, mai multe fonduri/venituri din contribuții sociale. În plus, sunt necesare măsuri „de acompaniere” a reformei structurale: a) echilibrarea și asigurarea sustenabilității fiecărui fond social în parte, b) creșterea vizibilității sistemului, a legăturii dintre contribuții, durata ocupării și valoarea pensiei, c) eliminarea schemelor de pensionare anticipată și creșterea graduală a vârstei standard de pensionare cu stagiu complet, inclusiv încurajarea îmbătrânirii active, d) creșterea gradului de transferabilitate a contribuțiilor la fondurile de pensii între țările membre UE.

Tendențele reliefate atât pe plan european cât și la nivelul României impun creșterea vârstei de pensionare și a stagiilor complete de cotizare precum și egalizarea vârstei de pensionare între bărbați și femei.

⁵ Ghețău - 2007

Trebuie avut în vedere și faptul că România se confruntă cu fenomenul migrației externe, a cărui dimensiune exactă nu poate fi stabilită. Indicatorii prezentați pentru România demonstrează că populația țării se află într-o continuă scădere și îmbătrânire, acest trend apărând ca ireversibil și fără perspective de a fi stopat. Faptul că în România pensionarii trăiesc mai mult, numărul angajaților descrește, iar pensiile publice nu mai pot asigura rate de înlocuire decente și adecvate pentru pensionari, denotă că sistemul PAYG este copleșit de evoluțiile demografice.

Camera Deputaților consideră că, în România, pensia este dată în cvasitotalitate de pilonul public (similar Greciei, Cehiei, Portugaliei, Austriei). Un număr foarte mic de persoane beneficiază de venituri suplimentare de asigurări de viață de tipul pensiei. Pilonul privat obligatoriu este funcțional începând cu anul 2008 pentru cei până în 35 de ani, iar pensiile ocupaționale nu sunt încă reglementate legal. Rata de înlocuire a salariului cu pensia statutară în 2006 era de 27,1% din venitul brut și 35,9% din venitul net, proporții mult reduse față de alte țări membre.

Pensiile private funcționează după o paletă variată de scheme și tipuri de fonduri, în administrare publică sau privată, reglementate de legislațiile naționale de funcționare a actorilor de piață, în cadrul general de reglementare convenit la nivelul UE în general, pensiile private sunt voluntare (mai recent s-au dezvoltat variante obligatorii prin transfer de la pilonul public, vezi România și Ungaria), iar cele ocupaționale au o importantă componentă de asociere/mutualitate. Implicarea statului este diferită, în unele cazuri promovează scheme de asigurări specifice pentru proprii angajați și își asumă responsabilitatea pentru pensiile anticipate sau forme specifice pentru anumite ocupații.

Prin dezvoltarea pensiilor private, riscul securității veniturilor la pensionare se transferă asupra individului, însă constituirea conturilor personale și portabilitatea pensiilor de tip DC⁶ schimbă percepția asupra gestiunii veniturilor totale la bătrânețe. **Cu cât pensiile private dețin o pondere mai mare în veniturile așteptate la pensionare, cu atât riscul se transferă către individ.**

Pensiile private obligatorii, ca pilon de completare a pensiilor publice (prin conturi individuale) s-au dezvoltat și în România. Slaba dezvoltare a culturii asigurării private pentru pensii face ca pensiile ocupaționale sau conturile individuale să nu fie încă funcționale sau să existe doar ca variante facultative de completare a fondurilor de pensii, în general încă în faze nematurizate și cu slabă extindere în rândul contribuabililor. Totodată, veniturile reduse din muncă și slaba performanță a pieței financiare (în

⁶ Contribuții definite

unele situații și neîncrederea în siguranța veniturilor pe asemenea plasamente) fac neatractive pensiile facultative.

Fenomenul de îmbătrânire a populației și costurile aferente acestuia vor necesita continuarea reformării sistemului românesc de pensii și extinderea pilonului bazat pe capitalizare. Chiar dacă implementarea pilonului II poate avea efecte negative asupra sustenabilității sistemului public de pensii, diminuând fondurile pentru actualii pensionari, funcționarea sistemului multi-pilon poate însă să furnizeze, pe termen lung, un nivel decent al veniturilor provenite din pensii.

România a adoptat două direcții de acțiune din perspectiva reformării: reforma parametrică a sistemului public - pilonul I și dezvoltarea sistemului complementar de pensii private - pilonul II și pilonul III. Acesta din urmă, bazat pe acumularea și rentabilizarea contribuțiilor pe piețele financiare, a fost rodul unui proces lung, demarat încă din anul 2000. Practic, fiecare participant economisește pentru vârsta pensiei, având drept de proprietate asupra contului personal, pe care un administrator de fond îl va gestiona cu scopul obținerii unor randamente eficiente la investițiile realizate cu acest capital.

Camera Deputaților consideră că România are nevoie de o strategie de dezvoltare a sistemelor de asigurare de bătrânețe centrată pe îmbătrânire activă și pensii sustenabile și adecvate, din surse publice și private.

Fără o adaptare a politicilor sociale adresate persoanelor vârstnice în sistem integrat (pensii, sănătate, asistență socială specifică, stimularea îmbătrânirii active etc.), bugetul statului se va dovedi incapabil de a ajusta deficitele. *Legislația europeană* în domeniul securității sociale prevede o serie de reguli comune și are ca scop *coordonarea politicilor naționale și nu armonizarea sistemelor.*

Deși este recunoscut principiul garantării pensiei, nivelul și condițiile se stabilesc la nivel național și nu se prevăd limite minimale de garantare. Tot astfel, nu este garantată portabilitatea totală a pensiilor suplimentare, însă s-au făcut pași importanți în armonizarea sistemelor de asigurare de viață, asigurarea protecției și a eficienței fondurilor capitalizate.

Sistemul pensiilor din România este unul în criză întrucât este un sistem parțial dezvoltat și neechilibrat pe componente, puțin performant și care generează efecte adverse în construcția generală a protecției și asistenței sociale pentru persoanele vârstnice, erodat și cu deficite în creștere pe seama reducerii efective a masei contribuabililor și a randamentelor scăzute de încasare. Cu un pilon public slab (și un deficit cronic în creștere), unul privat obligatoriu în stadiu încă incipient de formare și cu un apetit scăzut al beneficiarilor pentru asigurări facultative, sistemul actual nu asigură venituri adecvate/confortabile la bătrânețe decât prin excepție, iar perspectivele sunt descurajante, cu rate de transfer venituri/pensie în scădere și risc crescând de sărăcie și excluziune socială.

Deși numărul mediu de ani în pensie este mult mai redus decât media UE, rata de dependență economică se deteriorează mai repede pe seama fertilității reduse, a mobilității pentru muncă în afara granițelor naționale și a ocupării în sectorul informal.

Reformarea/îmbunătățirea sistemului de pensii în România presupune o abordare pe două paliere: pe de o parte, pe măsura posibilităților, remedierea unor deficiențe iar, pe de altă parte adaptarea/modernizarea/reconstrucția în funcție de evoluțiile recente. În ambele variante, nu este suficientă doar "repararea" greșelilor și evitarea unora viitoare, se impune schimbarea filozofiei de construcție a sistemului, respectiv luarea în considerare a unor aspecte integrative/de coerență corelativă în sistemul multi-pilon.

Camera Deputaților consideră:

- *oportun și benefic pentru viabilitatea sistemului național de pensii că o nouă abordare la nivelul actorilor de piață relevanți pentru sistemul de pensii din România, cu asumarea responsabilităților generatoare de echitate socială, etică economică și socială. Arhitectura sistemului integrat de asigurare de bătrânețe (pensii, asistență medicală și socială, îmbătrânire activă) rămâne un deziderat la nivel național, care se sprijină pe coordonatele de modernizare convenite la nivelul UE;*
- *că accentul trebuie pus pe asigurarea activă, prin ocupare și venituri, care să permită nu doar evitarea riscului sărăciei sub aspect financiar, ci și asigurarea complementară, privată;*
- *că sustenabilitatea sistemului de pensii depinde nu numai de coerența și eficiența construcției sistemului, cât și de dezvoltarea unei piețe de capital naționale bazate pe fondurile de pensii, care să susțină ocuparea prin creștere economică și piață internă;*
- *complementaritatea pensiei publice cu alte categorii de venituri – din pensii private și/sau îmbătrânire activă – rămâne o constantă/restricție fundamentală a construcției sustenabile a unui sistem performant de asigurare de bătrânețe, atractiv ca beneficii și sustenabil financiar.*

*

* *

Prezenta opinie se adresează președintelui Parlamentului European, al Consiliului și respectiv, al Comisiei Europene.

Președinte,



Roberta Alma Anastase