

EXPUNERE DE MOTIVE

Așa cum se întâmplă în marea majoritate a țărilor lumii și în România sistemele care au fost create pentru a realiza siguranța financiară a persoanelor în vârstă sunt obiectul unor limitări crescânde, ele nemaiputând să asigure o protecție suficientă beneficiarilor lor.

Tranzițiile demografice rapide, determinate de creșterea speranței de viață și fertilitatea în declin fac ca proporția persoanelor în vârstă în populația totală să crească semnificativ.

Se prognozează că în anul 2040 populația de peste 60 ani va reprezenta cca.30% din populația țării, față de 15,6% cât reprezenta această categorie în anul 1990.

Sistemul actual de pensii, bazat pe redistribuire și administrat de Guvern, este din ce în ce mai greu de susținut financiar, confruntându-se cu probleme majore, atât de natură tehnică, cât și de natură administrativă și financiară.

Din punct de vedere tehnic, sistemul, de natură contributivă bazat pe redistribuire, folosește cote de contribuții din ce în ce mai mari pentru realizarea unui echilibru financiar instabil chiar pe termen scurt (contribuțiile au crescut de la cca.14% în 1990 la cca.25,5% în medie, începând cu 1992).

Acest fapt s-a datorat în principal scăderii continue a numărului de contribuabili în paralel cu creșterea semnificativă a numărului pensionarilor. Astfel, față de 1990, când numărul contribuabililor la sistemul de asigurări sociale era de peste 10,5 milioane la o populație activă de cca.11,2 milioane, existând un grad de acoperire de peste 93%, la finele anului 1997 numărul contribuabililor reprezenta cca.5,8 milioane de persoane la o populație activă de cca. 10,8 milioane, reprezentând un grad de acoperire de 53,7%.

Între cauzele principale ale acestui fenomen se pot enumera:

- creșterea numărului de persoane ce desfășoară activități pe cont propriu și care nu plătesc contribuții de asigurări sociale;

- numărul foarte mic de agricultori care se asigură pentru obținerea unei pensii;

- scăderea substanțială a vârstei reale de pensionare, datorită multiplelor posibilități de pensionare anticipată;

- apariția și dezvoltarea actuală a fenomenului de șomaj, ce conduce la existența unui mare număr de persoane care, cel puțin temporar, nu contribuie la sistemul asigurărilor sociale, atât în perioada obținerii ajutorului de șomaj, dar multe dintre ele, și după această perioadă, prin integrarea în muncă în activități pentru care nu este obligatorie plata contribuției de asigurări sociale;

- amploarea fenomenului muncii "la negru", favorizat de gradul ridicat de fiscalitate și de lipsa unor reglementări severe de combatere a acestuia.

Vârstele standard de pensionare sunt relativ reduse în raport cu vârstele de pensionare practicate în alte țări. Pensionarea anticipată, datorată atât presiunilor pentru încadrarea de locuri de muncă în grupe superioare, cât și unor soluții nerealiste privind pensionarea înaintea împlinirii vârstelor standard de pensionare a unui număr important de persoane în anul 1990, în ideea că astfel se vor crea locuri de muncă pentru tineri (fapt ce nu s-a realizat) a făcut ca vârstele medii efective de pensionare să reprezinte, la sfârșitul anului 1997, 51 ani pentru femei și 54 ani pentru bărbați.

În acest mod, numărul persoanelor beneficiind de pensie a crescut, numai în sistemul asigurărilor sociale de stat, de la cca. 2,1 milioane în 1989 la cca. 3,84 milioane în 1997 (adică cu 83%), raportul de dependență al acestui sistem de pensii, definit ca raportul între persoanele care contribuie și cele care beneficiază, scăzând de la 3,6/1 în 1989 la 1,5/1 în 1997.

Pe ansamblul sistemului de pensii din România (cuprinzând toate sistemele independente de pensii, inclusiv cel pentru agricultori) rata de dependență a scăzut sub 1/1, adică numărul persoanelor active care plătesc contribuții de asigurări sociale este mai mic decât numărul pensionarilor.

La aceste probleme se adaugă efectele inflației pe termen mediu, a instabilității macroeconomice, care au erodat puternic nivelul

real al pensiilor (pensia medie reală reprezenta, la sfârșitul anului 1997, 50,3% față de sfârșitul anului 1990). De asemenea, raportul între pensia medie totală și salariul mediu net s-a deteriorat de la 44,7% la sfârșitul anului 1990 la 38,5% la sfârșitul anului 1997.

Prin aplicarea unor măsuri de majorare, compensare și indexare diferențiate, în sistemul de pensii s-au produs decorelări majore. Acestea fac ca pensia să nu mai exprime relația dintre mărimea contribuției plătite și nivelul pensiei obținute.

Astfel, dacă pensia medie totală a crescut în perioada 1990-1997 de cca. 206 ori, pensia medie pentru vechime integrală a crescut de numai 196 ori, iar cea pentru vechime incompletă de cca. 213 ori.

Practic, pensiile situate sub nivelul mediu al fiecărei categorii au înregistrat creșteri mai mari decât cele situate peste nivelul mediu.

Datorită faptului că baza de calcul a pensiei o constituie veniturile salariale aferente a 5 ani consecutivi aleși din ultimii 10 ani în care s-a plătit contribuția de asigurări sociale, salariile realizate în ultimii ani prezentând decalaje foarte mari în funcție de sectorul de activitate, s-au creat diferențe semnificative între nivelele pensiilor unor persoane aparținând aceluiași categorii socio-profesionale, având aproximativ aceleași perioade de cotizare.

De asemenea, s-a creat posibilitatea manipulării cuantumurilor unor pensii, pe baza înțelegerilor între unii patroni și viitorii pensionari. Ca urmare există un număr din ce în ce mai mare de pensii ale căror cuantum depășește un milion de lei, în timp ce pensia medie de asigurări sociale pentru vechime completă depășește cu puțin 400.000 lei.

Mulți agenți economici, majoritatea cu capital de stat sau majoritar de stat nu-și achită contribuțiile de asigurări sociale din cauza dificultăților financiare. Deși au fost luate o serie de măsuri care întăresc controlul colectării contribuțiilor (executarea silită a agenților economici rău plătnici, penalizarea pentru întârzierea plăților), pentru asigurarea integrală a prestațiilor de asigurări sociale în anul 1997 s-au acordat transferuri de la bugetul de stat în sumă de 1824,8 miliarde lei.

Simulările pe termen lung efectuate pentru a determina implicațiile păstrării actualului sistem de pensii, care a depășit faza lui de maturitate scot în evidență cu claritate:

- . Îngreunarea creșterii economice prin contribuții din ce în ce mai mari, ce vor încuraja și mai mult evaziunea și vor împinge forța de muncă înspre sectorul informal al economiei;

- . deficite fiscale în creștere, care vor alimenta substanțial inflația ;

- . necesitatea reducerii cheltuielilor publice, cum sunt cele destinate învățământului și sănătății;

- . pentru a asigura actualul nivel al pensiilor, contribuțiile vor crește de la 25,5% în prezent la cca.41,5% în anul 2050;

- . păstrarea actualului nivel al contribuțiilor va conduce, în condițiile menținerii nivelului de acum al pensiilor, la creșterea semnificativă a deficitului bugetului asigurărilor sociale care va trebui acoperit de la bugetul de stat. Acest transfer de la bugetul de stat (incluzând și acoperirea deficitului bugetului asigurărilor sociale pentru agricultori) va reprezenta, în prețuri curente, cca.5000 miliarde lei în anul 2000, 10.500 miliarde lei în anul 2010 și peste 30.000 miliarde lei în anul 2030;

- . fără asigurarea acestor transferuri nivelul mediu al pensiilor va scădea la cca.23% din salariul mediu net în anul 2040.

În aceste condiții, reforma sistemului de pensii este nu numai necesară, dar și urgentă.

Distorsiunile costisitoare ale pieței muncii și ale pieței de capital, precum și redistribuirile inechitabile induse de maturizarea sistemului public de pensii impun, în primul rând, accelerarea reformei acestuia, atât din punct de vedere al "întineririi" lui (mărirea gradului de acoperire și a vârstelor de pensionare) cât și al realizării unei legături strânse între contribuțiile plătite și nivelul pensiilor obținute.

În acest sens, proiectul Legii sistemului public de pensii și alte drepturi de asigurări sociale prevede reforme fundamentale atât din punct de vedere tehnic, cât și din punct de vedere organizatoric, funcțional și financiar.

Astfel, sistemul public de pensii și alte drepturi de asigurări sociale va fi organizat ca un sistem unic, garantat de stat, pe principiul redistribuirii, cu definirea prestațiilor.

Acesta va integra toate sistemele actuale de pensii și alte drepturi de asigurări sociale (de stat, pensie suplimentară, al agricultorilor, alte sisteme independente, neintegrate până în prezent în sistemul de stat), cu excepția sistemului de pensii și alte drepturi de asigurări sociale pentru militari, caz în care se prevede elaborarea unei legi speciale.

Mărirea numărului de contribuabili se va realiza prin cuprinderea obligatorie, prin efectul legii, în sistemul public, a tuturor persoanelor fizice care desfășoară activități aducătoare de venituri și îndeplinesc condițiile prevăzute în lege.

În proiectul legii se propune ca, odată cu intrarea în vigoare, să se procedeze la o creștere treptată a vârstelor de pensionare, atât pentru bărbați cât și pentru femei, algoritmul folosit presupunând creșterea mai lentă în prima parte a intervalului.

Astfel, în primii cinci ani se propune o creștere a vârstelor de pensionare standard cu câte o lună la fiecare șase luni, iar în următorii zece ani cu o lună la fiecare patru luni. Pentru femei se propune continuarea acestui procedeu și în următorii 8 ani.

În acest mod, bărbații vor ajunge la vârsta standard de pensionare de 65 de ani după 14 ani de la intrarea în vigoare a legii, în timp ce femeile vor ajunge la vârsta standard de pensionare de 62 ani după 23 ani.

Este prevăzută de asemenea schimbarea structurii contribuției de asigurări sociale. Contribuția la sistemul public va fi plătită atât de persoanele fizice asigurate cât și de persoanele juridice și fizice care folosesc muncă salariată. În cazul persoanelor salariate, contribuția este distribuită între salariat și angajator.

Astfel, persoana salariată va plăti 1/3 din contribuția de asigurări sociale, indiferent de sectorul în care lucrează, în timp ce angajatorul va suporta 2/3 din contribuție în cazul locurilor de muncă cu condiții normale, iar pentru locurile de muncă în condiții speciale sau deosebite și o majorare de contribuție.

Pentru ca la data intrării în vigoare a legii veniturile nete ale salariaților să nu fie afectate, se propune o majorare a salariilor corespunzătoare contribuției individuale a asiguratului.

În cazul persoanelor fizice asigurate, baza de calcul a contribuției de asigurări sociale nu va putea depăși 2,5 venituri salariale medii brute lunare pe economie.

Acest plafon este introdus pe de o parte pentru a nu crea discrepanțe mari între cuantumurile pensiilor obținute din sistemul public al cărui rol este, în principal, de a asigura un nivel decent de trai, în condițiile solidarității inter și intragenerații și, pe de altă parte, de a permite asiguraților de a participa la alte sisteme de pensii, administrate privat, ce vor fi introduse ulterior, cu rate mai mari de înlocuire a veniturilor prin pensie.

De altfel, atât practica țărilor dezvoltate cât și recomandările în acest sens ale organismelor internaționale (Consiliul Europei, Uniunea Europeană, Banca Mondială) arată acest lucru.

Un studiu comparativ arată că între cele 15 țări membre ale Uniunii Europene numai Belgia și Italia nu au introdus plafoane pentru plata contribuțiilor de asigurări sociale publice, celelalte 13 țări practicând astfel de plafoane între 2-3 venituri salariale medii brute lunare.

În cazul șomerilor, contribuția de asigurări sociale este suportată de fondul pentru plata ajutorului de șomaj.

Se propune ca stabilirea cotei de contribuție de asigurări sociale să fie făcută anual prin Legea bugetului asigurărilor sociale de stat și să fie diferențiată în funcție de condițiile de muncă.

La calculul pensiilor se va lua în considerare contribuția plătită pentru persoana asigurată pe toată perioada de activitate, stabilindu-se, pentru fiecare an de contribuție, un număr de puncte calculat ca raport între salariul mediu lunar brut pe anul respectiv al persoanei asigurate (sau venitul mediu lunar asigurat în acel an) și salariul mediu brut pe economie, la nivelul aceluiași an.

La ieșirea la pensie, punctele realizate în fiecare an sunt cumulate, obținându-se un punctaj total care va permite determinarea cuantumului pensiei fără influența negativă a inflației acumulată pe termen lung.

Intrucât se propune renunțarea la instituția pensiei suplimentare, se acordă un spor de punctaj anual persoanelor asigurate ale căror pensii se vor calcula după intrarea în vigoare a legii, pentru a nu le lipsi de beneficiul corespunzător contribuțiilor individuale plătite pentru pensia suplimentară, de 2-4% și ulterior 3%.

Pentru pensiile în plată, înainte de transformarea acestora în punctaj pentru pensie legea prevede realizarea unei noi recorelări. În acest sens se prevede stabilirea, pentru pensiile existente la data intrării în vigoare a legii, a unui quantum echivalent la nivelul lunii octombrie 1990. Acest quantum echivalent se va multiplica cu coeficientul de creștere a pensiei medii totale, la data intrării în vigoare a legii, față de quantumul pensiei medii totale din luna octombrie 1990. Quantumul rezultat va fi comparat cu cel existent în plată, alegându-se quantumul cel mai favorabil. Quantumul pensiei rezultat după recorelare se va transforma într-un număr de puncte prin împărțire la valoarea unui punct de pensie ce va fi stabilită la intrarea în vigoare a legii.

De această recorelare vor beneficia cca.1,6 milioane pensionari, efortul financiar necesar estimându-se la cca.197 miliarde lei lunar, respectiv cca.2.364 miliarde lei anual. Acest efort poate fi acoperit, în condițiile aplicării noii legi, prin creșterea veniturilor bugetului asigurărilor sociale datorită creșterii numărului de contribuabili, fără a fi necesară modificarea actualei cotei de contribuții de asigurări sociale.

În cadrul sistemului public, valorile punctului de pensie, diferențiate pentru femei și bărbați, se aprobă prin Legea bugetului asigurărilor sociale de stat. Aceste valori se calculează prin împărțirea sume reprezentând 50% din salariul mediu net lunar pe economie, prognozat pentru anul respectiv, la stagiul complet de cotizare stabilit prin lege pentru acel an, atât pentru femei cât și pentru bărbați. În acest mod, quantumul pensiei este reprezentat de produsul dintre punctajul personal total și valoarea unui punct de pensie.

Se prevede ca în cursul execuției bugetare quantumurile pensiilor să se majoreze cu rata inflației dacă nivelul inflației depășește 5%.

Proiectul prevede și posibilități de pensionare anticipată. Astfel, în cazul în care unele persoane asigurate având o anumită vârstă

din motive personale sau datorită faptului că nu mai pot găsi un loc de muncă după o perioadă de șomaj, doresc să se pensioneze, este prevăzută această posibilitate, cu anticipare de până la cinci ani față de vârstele standard de pensionare, în condițiile în care au realizat stagiile complete de cotizare, potrivit legii.

În acest caz, cuantumul pensiei va fi diminuat pentru fiecare perioadă de anticipare, dar nu cu mai mult de 30% din cuantumul pensiei pentru limită de vârstă. La împlinirea vârstelor standard de pensionare, pensia anticipată devine pensie pentru limită de vârstă, prin eliminarea diminuării și prin adăugarea unor eventuale stagii de cotizare realizate în perioada de anticipare.

Se propune de asemenea revizuirea sistemului grupelor de muncă, în sensul restrângerii locurilor de muncă încadrate în fostele grupe I și II, instituindu-se sistemul locurilor de muncă încadrate în condiții speciale (foarte restrictiv) și a celor încadrate în condiții deosebite lucru ce se va realiza pe baza unor noi criterii și metodologii de încadrare.

Pentru noile tipuri de locuri de muncă se asigură pensionarea anticipată cu condiția suportării de către angajator a unei contribuții majorate față de cea pentru condiții normale de muncă.

Se pornește de la premisa că, în acest fel, angajatorii vor fi stimulați să îmbunătățească condițiile de muncă prin efectuarea unor investiții la un anumit moment, în loc să plătească contribuții majorate perioade lungi de timp.

Pensiile de invaliditate se vor baza pe prezumția că, în cazul în care nu ar fi intervenit invaliditatea, persoana devenită invalidă ar fi continuat activitatea până la vârsta legală de pensionare, acordându-i-se, pentru această perioadă, o creditare la stagiul de cotizare realizat efectiv.

Dreptul la pensia de urmaș este recunoscut oricăruia dintre soți. Copiii orfani de ambii părinți au dreptul la pensie de urmaș de pe urma ambilor părinți decedați.

În capitolul referitor la alte drepturi de asigurări sociale, proiectul de lege cuprinde, în corelare cu Legea privind asigurările sociale de sănătate, propuneri privind indemnizațiile pentru incapacitate

temporară de muncă determinată de boli obișnuite, boli profesionale, accidente de muncă, accidente în afara muncii, indemnizațiile pentru prevenirea îmbolnăvirilor și refacerea capacității de muncă, indemnizațiile pentru maternitate și pentru îngrijirea copilului bolnav. De asemenea sunt prevăzute propuneri privind indemnizațiile pentru creșterea copilului, precum și ajutorul în caz de deces.

Proiectul de lege prevede condițiile de eligibilitate pentru obținerea indemnizațiilor menționate, baza de calcul a acestor indemnizații, duratele pentru care se acordă, competențele privind efectuarea plăților, modul de finanțare, obligațiile asiguraților.

Persoanele fizice și juridice care folosesc muncă salariată suportă contravaloarea indemnizației pentru incapacitate temporară de muncă pentru un număr de zile, diferențiat în funcție de numărul angajaților.

Se are astfel în vedere, pe de o parte, menținerea efectelor pozitive privind reducerea numărului zilelor de incapacitate temporară de muncă prin prevenirea abuzului, datorat aplicării prevederilor Legii nr.49/1992 și, pe de altă parte, încurajarea întreprinderilor mici și mijlocii, ale căror costuri de producție sunt grevate în mai mică măsură cu cheltuieli de asigurări sociale.

Proiectul de lege cuprinde prevederi privind creșterea duratei concediului de maternitate de la 112 zile cât este în prezent, la 126 zile. De asemenea, se prevede posibilitatea ca, opțional, oricare dintre părinți să beneficieze de întreruperea activității și de indemnizație pentru creșterea copilului sau îngrijirea copilului bolnav.

În ceea ce privește reglementările privind bugetul asigurărilor sociale de stat sunt de menționat cele referitoare la constituirea unui fond de rezervă (în limita a 3% din nivelul veniturilor) ce poate fi folosit în situații de excepție, pentru plata la timp a drepturilor de asigurări sociale, în cazul în care veniturile încasate sunt sub nivelul cheltuielilor.

Legea bugetului asigurărilor sociale de stat va avea o însemnătate deosebită prin faptul că va stabili nivelul unor indicatori importanți pentru funcționarea sistemului public de pensii și alte drepturi de asigurări sociale: cota de contribuție de asigurări sociale, valoarea unui punct de pensie; prelevările pentru constituirea unor fonduri legale; nivelul cheltuielilor de organizare și funcționare a sistemului public. Se asigură astfel un cadru juridic elastic, care să garanteze buna funcționare a sistemului.

Sunt prevăzute răspunderile juridice pentru nerespectarea dispozițiilor legii, precum și prevederi privind înființarea unor secții speciale de asigurări sociale pe lângă tribunale și curți de apel, menite să rezolve litigiile având ca obiect drepturi sau obligații de asigurări sociale.

Administrarea sistemului public va fi realizată prin Casa Națională de Asigurări Sociale și casele județene sau locale de asigurări sociale, care vor fi servicii publice autonome, cu personalitate juridică.

Conducerea Casei Naționale va fi reprezentată de un președinte numit pe o perioadă de 7 ani de către primul ministru, și de 18 membri reprezentanți ai guvernului, organizațiilor patronale, confederațiilor sindicale reprezentative, precum și ai organizațiilor centrale ale pensionarilor.

Având în vedere numărul mare de acțiuni pregătitoare ce trebuie desfășurate și asigurarea condițiilor materiale și organizatorice pentru aceasta, se propune ca Legea privind sistemul public de pensii și alte drepturi de asigurări sociale să intre în vigoare la un an după publicarea ei în Monitorul Oficial al României.

Reforma sistemului public de pensii cuprinde cel puțin trei elemente principale care vor influența semnificativ evoluția pe termen lung a acestui sistem.

Aceste elemente pot fi sintetizate astfel:

- creșterea vârstei de pensionare, de la 60 la 65 ani pentru bărbați în 14 ani și de la 55 la 62 ani pentru femei în 23 ani;
- trecerea la un sistem de calcul a pensiilor bazat pe puncte care descurajează evaziunea, referindu-se la întreaga carieră a persoanelor asigurate;
- extinderea obligativității participării la sistemul public de pensii asupra întregii populații active.

În afara elementelor menționate mai sus și a prognozelor demografice și economice, la simularea implicațiilor pe termen lung ale reformei sistemului public de pensii au fost luate în considerare și unele ipoteze suplimentare, referitoare la flexibilitatea pieței muncii, rata evaziunii, proporția din populația activă ce va participa real la sistem, evoluția raportului între salariile bărbaților și femeilor.

Rezultatele acestor simulări arată că:

. Reforma sistemului public de pensii va conduce la realizarea unui echilibru financiar pe termen mediu (cca.15 ani),după care,din motive demografice, echilibrul nu va mai putea fi realizat direct ci prin intervenția bugetului de stat;

. prestațiile privind pensiile vor fi așezate pe baza echitabile

. se va realiza armonizarea prevederilor referitoare la sistemul de pensii cu recomandările Uniunii Europene,Consiliul Europei și Băncii Mondiale;

. raportul contribuabili/pensionari va crește de la cca.1,5/1 la nivelul anului 1997 la 2,5/1 în anul 2015, va exista o perioadă de relativă constanță a acestui raport, la valorile menționate, până în anul 2030, după care raportul se va deteriora ajungând în anul 2050 din nou la 1,5/1;

. în condițiile păstrării unei rate medii de înlocuire a salariilor prin pensii de 50%, contribuția pentru sistemul public se va putea diminua de la 25,5% în prezent la cca.14% în anul 2015,după care va crește, astfel încât în anul 2050 va atinge cca.24%.

Analiza evoluțiilor prognozate ale sistemului public reformat arată că, numai reforma sistemului public de pensii nu va putea asigura pe termen lung, o protecție financiară suficientă pentru persoanele în vârstă.

Analizele și fundamentările efectuate asupra reformei sistemului de pensii din România,documentările privind experiența pe plan mondial, precum și recomandările unor instituții internaționale,au scos în evidență că siguranța financiară a persoanelor în vârstă și dezvoltarea economică pot fi mult mai bine susținute dacă sistemul de pensii se bazează pe mai multe componente, și anume :

- o componentă obligatorie redistributivă,administrată public, care face obiectul prezentului proiect de lege;

- o componentă obligatorie bazată pe capitalizare,administrată privat;

- o componentă opțională bazată pe capitalizare,administrată privat.

Un astfel de sistem va face posibilă realizarea scopului fundamental al sistemului de pensii și anume asigurarea celui mai ridicat nivel posibil al pensiilor pentru generațiile viitoare. El va proteja pensiile împotriva inflației și va garanta, în același timp pensiile pentru pensionarii actuali.

Bazându-se pe diversificarea surselor de obținere a pensiilor și pe reguli noi, stabile și cuprinzătoare, sistemul va constitui o cotitură importantă și de dorit, oferind speranță și modalități efective de anihilare a tendințelor nefavorabile.

Față de cele prezentate mai sus, a fost întocmit proiectul de lege alăturat, pe care îl supunem PARLAMENTULUI spre adoptare.