EXPUNERE DE MOTIVE

Proiectul Legii privind organizarea şi funcţionarea fondurilor universale de pensii face parte din pachetul proiectelor de legi destinate reformei cuprinzătoare şi integrate a sistemului de pensii din România.

Alături de proiectul Legii privind sistemul public de pensii şi alte drepturi de asigurări sociale, acest proiect de lege crează cadrul legislativ, instituţional şi financiar de organizare şi funcţionare a unui nou sistem naţional de pensii obligatorii în România, bazat pe două componente.

Cele două componente menţionate care includ principalele elemente ale reformei sistemului de pensii din România sunt în cel mai înalt grad interdependente şi complementare. In acest sens,introducerea fondurilor universale de pensii, administrate privat va conduce, pe lângă alte avantaje, la sporirea posibilităţilor de colectare a contribuţiilor pentru sistemul public de pensii,în timp ce reforma cuprinzătoare a sistemului public de pensii,prevăzută de proiectul Legii privind sistemul public de pensii şi alte drepturi de asigurări sociale, va produce economii care fac posibilă introducerea componenţei private fără creşterea nivelului contribuţiilor actuale.

In plus, alături de proiectul Legii beneficiilor adiţionale pentru pensionarii existenţi - parte integrantă a pachetului de proiecte de legi destinate reformei sistemului de pensii din România proiectul Legii privind organizarea şi funcţionarea fondurilor universale de pensii permite ca persoanele din toate generaţiile să participe la aranjamente pe baza fondurilor de pensii administrate privat, să se bucure astfel în perioada de după pensionare de un standard de viaţă mai bun şi să contribuie la dezvoltarea economiei româneşti prin dezvoltarea unor noi şi importante surse de investiţii.

Necesitatea şi urgenţa reformei cuprinzătoare şi integrate a sistemului de pensii în România sunt impuse de faptul că actualul sistem, bazat pe redistribuire şi administrat de Guvern,este din ce în ce mai greu de susţinut financiar, confruntându-se cu probleme majore, atât de natură tehnică, cât şi de natură administrativă şi financiară.

Principalele probleme ale actualului sistem de pensii din România pot fi sintetizate astfel :

. Îmbătrânirea rapidă a populaţiei, fenomen manifestat în ultimii şapte ani şi asupra căruia prognozele arată o accentuare pe termen lung, ca de altfel în majoritatea ţărilor în curs de dezvoltare.

. Scăderea continuă a numărului contribuabililor în paralel cu creşterea semnificativă a numărului pensionarilor.Numărul contribuabililor la sistemul de asigurări sociale a scăzut de la cca.10,5 milioane (cca.93% din populaţia activă) în 1990 la cca.5,8 milioane (cca.53,7% din populaţia activă) în 1997. In aceeaşi perioadă, numărul pensionarilor a crescut numai în sistemul asigurărilor sociale de stat cu cca.83% (de la cca.2,1 milioane în 1990 la cca. 3,84 milioane în 1997). Pe ansamblul sistemului de pensii din România (cuprinzând toate sistemele independente de pensii,inclusiv cel pentru agricultori) raportul contribuabili - pensionari a scăzut de la cca.3,6/1 în 1990 la sub 1/1 în 1997, adică numărul persoanelor care plătesc contribuţii de asigurări sociale este mai mic decât numărul pensionarilor.

. Erodarea puternică a nivelului nominal şi real al pensiilor. Datorită instabilităţii macroeconomice,a inflaţiei şi a sistemului de majorări, compensări şi indexări, cuantumurile nominale ale pensiilor s-au deteriorat în raport cu evoluţia veniturilor salariale, astfel că raportul între pensia medie totală şi salariul mediu net a scăzut de la 44,7% în 1990 la 38,5% la sfârşitul anului 1997. De asemenea pensia medie reală reprezenta,la sfârşitul anului 1997, 50,3% faţă de sfârşitul anului 1990.

. Aplatizarea nivelului pensiilor. Prin aplicarea unor măsuri de majorare, compensare şi indexare diferenţiate,în sistemul de pensi s-au produs decorelări majore. Acestea fac ca pensia să nu mai exprime relaţia dintre mărimea contribuţiei plătite şi nivelul pensiei obţinute.

. Inechitatea formulei de calcul a pensiei. Datorită faptului că baza de calcul a pensiei o constituie veniturile salariale aferente a 5 ani consecutivi, aleşi din ultimii lo ani în care s-a plătit contribuţia de asigurări sociale,salariile realizate în ultimi ani având decalaje foarte mari în funcţie de sectorul de activitate, s-au creat diferenţe semnificative între nivelele pensiilor unor persoane aparţinând aceloraşi categorii socio-profesionale, având aproximativ aceleaşi durate de cotizare.De asemenea, s-a creat posibilitatea manipulării cuantumurilor unor pensii,pe baza înţelegerilor între unii patroni şi viitorii pensionari.

. Creşterea semnificativă a ratei evaziunii. Mulţi agenţi economici, majoritatea cu capital de stat sau majoritar de stat nu-şi achită contribuţiile de asigurări sociale din cauza dificultăţilor financ are. Deşi au fost luate o serie de măsuri care întăresc controlul colectării contribuţiilor,pentru asigurarea integrală a prestaţiilor de asigurări sociale în anul 1997 s-au acordat transferuri de la bugetul de stat în sumă de 1.824,8 miliarde lei.

Aşa cum arată simulările pe termen lung,păstrarea acestui sistem de pensii nereformat ar conduce la :(i) îngreunarea creşteri economice prin contribuţii din ce în ce mai mari,ce vor încuraja şi mai mult evaziunea şi vor împinge forţa de muncă înspre sectorul informal al economiei; (ii) deficite fiscale în creştere, care vor alimenta substanţial inflaţia;(iii) necesitatea reducerii cheltuielilor publice, cum sunt cele destinate învăţământului şi sănătăţii; (iv) creşterea semnificativă a deficitului bugetului asigurărilor sociale care va trebui acoperit de la bugetul de stat.

In acest context, proiectul Legii privind sistemul public de pensii şi alte drepturi de asigurări sociale stabileşte un nou echilibru financiar al bugetului asigurărilor sociale de stat prin

măsurile de reformă prevăzute referitoare la creşterea vârstelor de pensionare, creşterea semnificativă a numărului de contribuabili, exigenţele sporite privind eligibilitatea şi calculul prestaţiilor, reducerea evaziunii şi administrarea autonomă a sistemului.

Simulările privind implicaţiile pe termen lung ale reformei sistemului public de pensii arată, în principal, că:(i) se va realiza un echilibru financiar pe termen mediu(cca.lo-15 ani), după care din motive demografice, echilibrul nu va mai putea fi realizat direct prin intervenţia bugetului de stat;(ii)prestaţiile privind pensiile vor fi aşezate pe baze echitabile;(iii) se va realiza armonizarea prevederilor referitoare la sistemul de pensii cu recomandările Uniunii Europene, Consiliului Europei şi Băncii Mondiale.

Analiza evoluţiilor pe termen lung ale sistemului public de pensii arată că, numai reforma acestui sistem, deşi necesară şi urgentă, nu este suficientă pentru asigurarea unei protecţii financiare adecvate a persoanelor în vârstă, deoarece limitările principale ale sistemelor de tip redistributiv vor fi păstrate,iar influenţele demografice, economice şi politice vor fi puternic resimţite.

Studiile detaliate efectuate asupra sistemului de pensii din România, documentările privind experienţa pe plan mondial,precum şi recomandările unor prestigioase instituţii internaţionale,au scos în evidenţă că siguranţa financiară a persoanelor în vârstă şi dezvoltarea economică pot fi mult mai bine susţinute dacă sistemul de pensii va fi restructurat în două componente,una administrată public şi reglementată prin proiectul Legii privind sistemul public de pensii şi alte drepturi de asigurări sociale,alta administrată privat, aşa cum prevede prezentul proiect de lege.

Scopul principal al introducerii fondurilor universale de pensii, administrate privat, concomitent cu reforma sistemului public de pensii,constă în asigurarea de noi oportunităţi de creştere a pensiilor pentru persoanele participante la sistem şi promovarea unui mecanism stabil care să reziste presiunilor demografice şi macroeconomice.

-/-

Sistemul fondurilor universale de pensii propus este concepu pentru a folosi facilităţile şi resursele participanţilor pe piaţa privată de capital în vederea îndeplinirii obiectivului principal al reformei pensiilor în România şi anume asigurarea siguranţei financiare a pensiilor.

Esenţa reformei propusă în proiectul Legii privind organizarea şi funcţionarea fondurilor universale de pensii constă în conve tirea în economii obligatorii private a unei părţi din contribuţia de asigurări sociale,plătită în prezent pentru obţinerea unei pensi Prin aceasta, persoana asigurată devine partener la creşterea econo mică a României, se transformă dintr-un plătitor pasiv de taxe şi impozite în proprietar responsabil al propriului capital,format din banii plătiţi individual şi din investirea acestora.

In acest mod, contribuţiile dirijate către fondurile univers le de pensii, administrate privat vor permite ca rata de înlocuire obţinută de beneficiari din cele două componente - cea publică şi cea privată - să crească semnificativ. In acelaşi timp,în cazul componentei private vor fi acumulate sume apreciabile, ce vor putea fi folosite în economie.

Prezentul proiect de lege prevede ca persoanele care realizează un venit profesional,care mai au cel puţin 2o ani până la pensionare şi care participă la sistemul public de pensii şi angaja torii acestora în cazul persoanelor angajate,să contribuie cu lo% din venitul brut la un fond universal de pensii,administrat privat, a cărui alegere rămâne la latitudinea fiecăreia dintre aceste persoane.

De asemenea, persoanele care mai au cel puţin lo ani până l pensionare pot opta pentru participarea la fondurile universale de pensii, administrate privat. In ambele cazuri,contribuţia pentru aceste persoane la sistemul public de pensii se diminuează corespun zător contribuţiei plătite la fondul universal de pensii ales.

Entitatea principală a sistemului propus o constituie fondu universal de pensii. Fondul universal de pensii este organizat sub forma unei societăţi civile în care se vor înscrie participanţii la

sistem ca membrii individuali.Din acest motiv fondul universal de pensii nu poate face profituri, nu poate fi declarat falimentar şi nu poate acţiona ca o societate comercială. Scopul acestei societăţi civile este de a unifica interesele membrilor săi într-o unitate de investire colectivă.

Un fond universal de pensii astfel organizat urmează să aibă, după primii doi ani de funcţionare, minimum 5oo.ooo membri.

Proiectul de lege prevede ca un fond universal de pensii organizat sub forma unei societăţi civile să încheie un contract în baza căruia să beneficieze de serviciile unei societăţi comerciale care realizează profit - societatea de pensii.

Societatea de pensii va avea ca obiect exclusiv de activitate investirea activelor unui singur fond universal de pensii şi îşi va realiza profiturile din această activitate. Pentru asigurarea continuităţii şi stabilităţii pe piaţa românească a pensiilor, societăţile de pensii care au început deja operaţiunile pentru un anumit fond universal de pensii trebuie să aibă o strânsă relaţie cu acesta care să asigure că activitatea societăţii nu va fi blocată după un interval scurt de timp.

Acesta este motivul pentru care proiectul de lege prevede ca, Consiliul de Coordonare al fondului universal de pensii să încheie un contract cu societatea de pensii care va administra fondul fără să prevadă alte împuterniciri pentru acest Consiliu.Reglementările vor include forma standard a contractului între fondul universal de pensii şi societatea de pensii şi va prevedea,în mod special,durata contractului.

Conform proiectului de lege, nu intră în atribuţiile Consiliului de Coordonare a unui fond universal de pensii să se implice în operaţiunile societăţii de pensii,să schimbe societăţile de pensii sau să fie un mijloc de manipulare politică sau financiară deoarece nu este de dorit ca o societate de pensii concurentă sau un intermediar de pe piaţa financiară să poată influenţa Consiliul de Coordonare a unui fond în direcţia alegerii altei societăţi de pensii care să administreze fondul respectiv.

-/-

Dacă membrii unui fond universal de pensii sunt nemulţumiţi de societatea de pensii care administrează fondul respectiv,sistemul propus le permite să îşi exercite dreptul de a alege într-un mod ma radical, democratic, eficient şi prompt prin transferul activelor personale la un alt fond.

Sistemul propus este conceput tocmai pentru protejarea acestei libertăţi fundamentale a pieţei,în timp ce creşterea rolului Consiliului de Coordonare a fondului va da posibilitatea manipulărilor pe piaţa pensiilor,făcând de asemenea posibile panici financiare şi alte tactici nedemocratice.

Pentru protejarea intereselor membrilor fondului universal de pensii, proiectul de lege prevede cerinţe legale exprese pentru ambele entităţi care,în cazul societăţilor de pensii,impun un capital social minim reprezentat de valoarea în lei a sumei de 4o milioane USD.

Venitul societăţilor de pensii care administrează fondurile universale de pensii provine, în principal, potrivit proiectului de lege, din comisioane referitoare la contribuţiile plătite de membri şi comisioane referitoare la activele nete administrate.

Fiecare participant la sistem va avea un cont de pensii deschis într-un fond universal de pensii ales de el,la care contribuţiile şi câştigurile provenite din investiţii vor fi creditate.Membrii sistemului sunt liberi să schimbe fondul la care participă,sub rezerva unei mici taxe, în cazul în care această schimbare se face mai repede de 24 luni de contribuţie la fondul de la care se pleacă. Venitul din contribuţii şi investiţii va constitui contul de pensii acumulat care va fi folosit la plata pensiilor.

Proiectul de lege nu prevede garantarea unei rate fixe a profitului, implicit a unei valori fixe a pensiei,cu o singură excepţie. Motivul pentru care nu s-a considerat necesară garantarea unei anumite rate a profitului este acela de a asigura libertatea pieţei şi diversificarea investiţiilor.

-/-

Din experienţa altor ţări care au introdus o astfel de garanţie asupra ratei profitului a rezultat că această garanţie încurajează societăţile de pensii să folosească aceleaşi strategii investiţionale şi descurajează obiectivul diversificării investiţiilor.

Pentru asigurarea unor garanţii prevăzute de proiectul de lege, societăţile de pensii şi furnizorii de anuităţi vor contribui cu o sumă anuală pentru fiecare membru al fondului administrat în scopul creerii unui Fond Naţional de Garanţie a Pensiilor.

Acesta va fi utilizat pentru garantarea sumelor contribuite de membrii fondurilor, indexate cu creşterea preţurilor de consum precum şi a unui nivel minim al pensiei obţinute, în cazul în care societatea de pensii sau furnizorul de anuităţi nu îşi achită obligaţiile către un anumit beneficiar.

Colectarea contribuţiilor prevăzute de proiectul de lege pentru fondurile universale de pensii, administrate privat se prevede a fi realizată de Casa Naţională de Asigurări Sociale, care colectează şi contribuţiile pentru sistemul public.

In acest mod, cheltuielile de administrare ale sistemului de pensii din România vor fi semnificativ mai mici şi va creşte posibilitatea de colectare a contribuţiilor pentru sistemul public datorită presiunii individuale a participanţilor la sistemul de pensii private.

Proiectul de lege prevede controale stricte privind marketingul fondurilor universale de pensii.

Pentru asigurarea supravegherii şi transparenţei totale a funcţionării fondurilor universale de pensii sunt prevăzute în detaliu modalităţile de convertire a conturilor individuale în unităţi de cont şi procedurile de evaluare a activelor fondurilor.

Se prevede ca investiţiile fondurilor universale de pensii să se facă în principal în economia românească. Astfel, proiectul legii stabileşte principiile de investire, tipurile de instrumente finan-

ciare acceptate pentru investiţiile fondurilor universale de pensii, condiţii prudente şi limite procentuale de investire în diferitele tipuri de instrumente financiare admise, precum şi interdicţii de investire în anumite cazuri.

De asemenea, proiectul legii autorizează anumite tipuri de investiţii de înalt nivel de profit şi siguranţă în străinătate, în anumite limite, în scopul diversificării portofoliului şi a creşterii activelor fondurilor.

Societatea de pensii poate investi active atât în mod direct sa le poate investi prin consultarea unui administrator al activelor. Acest mod flexibil de investire este conceput pentru promovarea diversificării posibilităţilor de investire a activelor.

Este de aşteptat ca, în prima fază a aplicării prevederilor prezentului proiect de lege, societăţile de pensii să apeleze la administratori ai activelor. Comisia de Control a Pensiilor este abilitată prin prezentul proiect de lege să emită reglementări atât asupra termenelor minime obligatorii ale contractelor cu administratorii de active cât şi privind obligativitatea societăţilor de pensii de a asigura protecţia totală a drepturilor membrilor fondurilor administrate.

Potrivit proiectului de lege, societatea de pensii nu va fi proprietara activelor fondului pe care îl administrează. In acest sens, proiectul de lege prevede existenţa unor depozitari(custozi) cărora li se vor acorda licenţe pe baza cărora vor ţine în custodie activele fondului universal de pensii, creându-se astfel o garanţie suplimentară pentru siguranţa acestor active.

In acest mod, orice tranzacţie referitoare la activele unui fond, dorită de societatea de pensii care îl administrează, va trebui realizată cu ajutorul unui depozitar (custode) independent neafiliat care va avea obligaţia legală să înştiinţeze Comisia de Control a Pensiilor asupra legalităţii tranzacţiilor respective.

In proiectul de lege sunt prevăzute modalităţile de plată a pensiilor prin achiziţionarea de anuităţi, tipurile de anuităţi posibil de obţinut, indexarea acestora, furnizorii de anuităţi admişi precum şi modul de reglementare şi supraveghere a plăţii pensiilor.

La pensionare, fiecare membru al unui fond universal de pensii va alege un furnizor de anuităţi dintre cei care au obţinut licenţa de desfăşurare a unei astfel de activităţi. Furnizorul de anuităţi va încheia un contract cu participantul respectiv,ale cărui condiţii vor fi supuse reglementărilor.

Furnizorul de anuităţi va prelua economiile acumulate de participant şi îi va oferi o anumită opţiune de pensie pe viaţă,în funcţie de suma acumulată, a opţiunii de plată aleasă precum şi pe baza altor factori reglementaţi(de exemplu tabelele de mortalitate).

Proiectul legii prevede obligaţiile de raportare şi transparenţă ale fondurilor universale de pensii şi ale societăţilor de pensii care le administrează atât către membrii lor cât şi către organismele de supraveghere.

Unul dintre obiectivele principale ale proiectului de lege îl constituie protejarea intereselor membrilor fondurilor universale de pensii. In acest sens, proiectul de lege prevede înfiinţarea unei Comisii de Control a Pensiilor. Preşedintele Comisiei de Control a Pensiilor va fi numit de Preşedintele României pe o perioadă de şapte ani.

Comisia va primi cereri de licenţă pentru crearea de fonduri universale de pensii şi de societăţi de pensii din partea unor instituţii financiare româneşti şi străine, care îndeplinesc criteriile prevăzute în proiectul de lege. Licenţele vor fi acordate în urma unor verificări competente şi sub rezerva unor condiţii stricte privind capitalul, experienţa şi expertiza profesională,

După constituirea fondurilor universale de pensii şi a societăţilor de pensii, Comisia le va supraveghea activitatea şi va putea impune amenzi pentru neregulile constatate,conform prevederilor proiectului de lege.

De asemenea Comisia va elabora şi aplica reglementări prudenţiale detaliate privind organizarea şi funcţionarea instituţiilor de pensii private cât şi modalităţile de investire,evaluare a fondurilor, finanţare a activităţii societăţilor de administrare,etc.

-/-

In cazurile unor încălcări ale prevederilor prezentului proiect de lege sau a unei defectuase administrări, Comisia va avea autoritatea să retragă licenţa unei societăţi de pensii şi să declanşeze procedura de transfer a activelor fondului în cauză uneia sau mai multor societăţi de pensii licenţiate.

Proiectul de lege prevede sancţiuni şi răspunderi în cazul încălcării prevederilor proiectului de lege.

Pentru asigurarea funcţionalităţii şi eficienţei reformei integrate a sistemului de pensii din România se propune ca Legea privind organizarea şi funcţionarea fondurilor universale de pensii să intre în vigoare concomitent cu Legea privind sistemul public de pensii şi alte drepturi de asigurări sociale.

Analizele economice efectuate cu privire la introducerea simultană a celor două componente - publică şi privată - arată că direcţionarea a cca. o treime din actuala contribuţie de asigurări sociale către fondurile private de pensii va face ca la început sistemul public de pensii să fie în deficit.

Calculele făcute arată că acest deficit va fi de cca.1,3% din Produsul Intern Brut în anul 2000,dacă se consideră acest an ca primul an de funcţionare a noului sistem. Acest deficit va începe însă să scadă imediat, în special datorită aplicării măsurilor de reformă prevăzute de proiectul legii privind sistemul public de pensii şi alte drepturi de asigurări sociale(creşterea vârstelor de pensionare, creşterea numărului de contribuabili,scăderea ratei evaziunii, etc.).

Deficitul bugetului asigurărilor sociale de stat va fi total eliminat după primii şase ani de funcţionare a noului sistem,sistemul public începând să acumuleze excedente.

Este important de arătat că, începând cu al treilea an al aplicării reformei pensiilor, rata netă a economiilor în economia românească creşte peste nivelul pe care l-ar atinge în lipsa reformei pensiilor. Astfel, deficitul sistemului public este mai mult decât compensat prin creşterea economiilor direcţionate către fondurile universale de pensii,administrate privat.

Economiile suplimentare estimate vor creşte rapid,astfel că până în anul 2olo, dacă se adună excedentul sistemului public cu economiile din sistemul privat, creşterea combinată a ratei nete a economiilor va fi de 2,8% din Produsul Intern Brut, ajungând în anu 2020 la peste 3,9% din Produsul Intern Brut.

Referitor la evoluţia fondurilor universale de pensii,simulă rile pe termen lung arată că fluxul anual al contribuţiilor către aceste fonduri va atinge imediat după aplicarea Legii cca.1% din Produsul Intern Brut, ajungând ca după 15 ani de funcţionare să atingă cca.3% din P.I.B.

In acelaşi timp, sumele capitalizate în fonduri private de pensii vor reprezenta peste lo% din P.I.B. după lo ani de funcţiona 5o% din P.I.B. după 25 ani de funcţionare şi cca.7o% din P.I.B. dup 4o ani de funcţionare.

In aceste condiţii,beneficiile medii ale persoanelor partic pante la sistemul de pensii,provenite din pensiile furnizate de cel douã componente, vor creşte de la cca.4o% din salariul mediu net pe economie în prezent la cca.56% în anul 2olo, 62% în anul 2o3o şi peste 7o% în anul 2o4o.

Trebuie menţionat că evaluările economice pe termen lung s-au bazat pe ipoteze moderate privind atât creşterea economică cât şi evoluţia demografică.

Astfel, creşterea reală a Produsului Intern Brut şi a salariilor se prevede a începe cu o,5% şi va reprezenta o creştere de numai 2% pe an, deşi experienţa altor ţări din regiune arată că pot fi atinse creşteri mult mai mari.

Ipotezele demografice sunt de asemenea moderate. Speranţa d viaţă la pensionare este în prezent redusă, în raport cu alte ţări, scenariul avut în vedere prevăzând însă o creştere lentă către nivel existente în prezent în ţări dezvoltate. De asemenea rata fertilităţii, în prezent de 1,4 copii/femeie, mică în raport cu alte ţări, se presupune a nu depăşi 1,7 copii/femeie pentru următoarea generaţie.

-/-

O atenţie deosebită a fost acordată ratei evaziunii căruia i s-a prevăzut un declin suficient de mare, pe baza efectului produs de introducerea fondurilor universale de pensii,administrate privat.

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

PRIM-MINISTRU,

Radu Vasile

GUVERNUL ROMANIEI
PRIM-MINISTRU