



GRUPUL DE LUCRU ECONOMIE,  
FINANȚE ȘI MEDIU ANTREPRENORIAL

# **PRIORITĂȚILE DE REFORMARE A SISTEMULUI DE PENSII DIN REPUBLICA MOLDOVA**

DOCUMENT DE POLITICI/INIȚIEREA REFORMELOR

Acest material/publicație este realizat de Grupul de lucru „Economie, finanțe și mediu antreprenorial” cu suportul Fundației Est-Europene, din resursele acordate de Guvernul Suediei prin intermediul [Agenției Suedeze pentru Dezvoltare și Cooperare Internațională](#) (Sida) și [Ministerul Afacerilor Externe al Danemarcei/DANIDA](#). Opiniile exprimate aparțin autorilor și nu reflectă neapărat punctul de vedere al Fundației Est-Europene, Guvernului Suediei, Sida sau al Ministerului Afacerilor Externe al Danemarcei/DANIDA.



## CONTEXTUL DE REFORMARE A SISTEMULUI DE PENSII

*La sfârșitul anului 2013 Ministerul Muncii, Protecției Sociale și Familiei a lansat dezbateri publice referitor la reformarea sistemului de pensii. Această inițiativă, reprezintă un prim pas spre realizarea obiectivului strategic „Sistem de pensii: echitabil și sustenabil” stabilit în „Strategia Națională de Dezvoltare a Republicii Moldova: Moldova 2020”. În 2011, până la aprobarea strategiei, deja, a fost realizată o ajustare parametrică a sistemului de pensionare, iar dezbaterile reprezintă o continuare a procesului de reformare. Totodată acțiunile inițiate în 2013 au ca prim scop sensibilizarea opiniei publice și pregătirea populației pentru realizarea unor schimbări mai ample și mai profunde. Asistăm doar la preludiul unei reforme exhaustive a sistemului de pensionare din Republica Moldova. Evident, că această afirmație este validă doar în cazul în care va exista voință politică pentru realizarea unor schimbări sistemice. În același context, reformarea sistemului de pensionare este imperativă, situația socio-economică și contextul demografic sunt profund nefaste, iar orice târăgănare a unor schimbări cardinale se transpune în costuri adiționale pentru Republica Moldova. Păstrarea status-quo-lui pune pericol viabilitatea sistemului de pensii și implicit chiar potențialul de creștere economică. În același timp asigurarea plății pensiilor din surse externe sistemului de pensii va comprima finanțarea altor sectoare și va reduce șansele de implementare reușită a altor reforme, și, implicit, va pune în pericol realizarea altor priorități de dezvoltare.*

## VULNERABILITĂȚILE SISTEMULUI PUBLIC DE PENSII

Blocul de legi ce reglementează sistemul de pensii din Republica Moldova constă din următoarele acte normative:

- ✓ Legea privind pensiile de asigurări sociale de stat nr.156-XIV din 14.10.98;
- ✓ Legea privind sistemul public de asigurări sociale nr.489-XIV din 08.07.99;
- ✓ Legile anuale privind Republicii Moldova privind bugetul asigurărilor sociale de stat.

În Republica Moldova avem un sistem de pensionare redistributiv, bazat pe principiul solidarității între generații conform căruia contribuțiile colectate sunt utilizate imediat pentru plata pensiilor (Pay-As-You-Go)<sup>1</sup>. În același timp în Republica Moldova sistemul de asigurare socială este destul de complicat. Astfel, mărimea tarifului de asigurare este diferențiat pe categorii de plătitori: angajatori, persoane angajate și persoane ce-și desfășoară activitatea pe cont propriu (întreprinzători individuali, deținători de patente, avocați, notari, etc.), iar mărimea acestuia este adoptat anual de către Parlament. Pe de altă parte, pentru diferite categorii de plătitori diferă și baza impozabilă, din care se achită contribuțiile de asigurare.

**Tabel 1. Tarifele contribuțiilor de asigurări sociale de stat obligatorii pentru anul 2014**

Categoriile de plătitori	Tariful contribuției	Baza de calcul
Angajatorul pentru: persoanele angajate prin contract individual de muncă ori prin alte contracte în vederea executării de lucrări sau prestării de servicii; cetățenii Republicii Moldova angajați prin contract în proiecte, instituții și organizații internaționale; persoanele cu funcții electivă sau numite în cadrul autorităților executive, judecătorești, procurori, avocați parlamentar	23%	Fondul de salarizare
Personalul navigant, personalul care efectuează dirijarea traficului aerian, personalul tehnic aeronautic	33%	Fondul de salarizare
Angajatorii din agricultură	22% ( din care 6% sunt transferate de la bugetul de stat)	Fondul de salarizare
Întreprinzători individuali; avocați, notari publici, executori judecătorești și mediatorii care au obținut dreptul de a desfășura activitatea , indiferent de forma juridică de organizare;unicul fondator al societății titularii patentei de întreprinzător	5748 de lei anual	-

Sursa: Legea bugetului asigurărilor sociale de stat pe anul 2014

Sistemul redistributiv este expus mai multor riscuri, atât de ordin economic, cât și demografic. În cazul Republicii Moldova deteriorarea parametrilor demografici periclitează

<sup>1</sup> Lupușor, A., Prețul solidarității între generații și modelul optim de reformă a sistemului de pensionare, Centrul Analitic Independent „Expert-Grup”, 2012, p. 5

sustenabilitatea sistemului de pensii. La aceasta se adaugă ineficiențe intrinseci ale sistemului de național de pensionare.

**Valoarea mică a pensiilor.** În 2012 mărimea medie a pensiei pentru limită de vârstă, reprezenta doar 69,1% din minimul de existență pentru pensionari. Și mai grav este faptul că peste 90 % din numărul total al pensionarilor beneficiază de pensii pentru limită de vârstă în valoare mai mică decât minimului de existență<sup>2</sup>.

**Nivelul scăzut al ratei de înlocuire.** În 2012 raportul dintre pensia medie pentru limită de vârstă și salariul mediu pe economie, reprezenta doar 27%, pe când Codul European de Securitate Socială recomandă o valoare de 40%. Pe termen lung, în cazul menținerii condițiilor actuale de funcționare a sistemului, rata de înlocuire se va diminua continuă și va atinge valori critice de 14 %, în 2040<sup>3</sup>. Descreșterea ratei de înlocuire este cauzată de doi factori:

- ✓ modalitatea de indexare a pensiei;
- ✓ neactualizarea venitului asigurat la determinarea pensiei.

Coeficientul de indexare a pensiei constituie media dintre creșterea anuală a indicelui prețurilor de consum și a salariului nominal mediu pe țară pentru anul precedent. Creșterea nominală a salariilor include majorarea prețurilor și reprezintă suma dintre sporirea reală a remunerării și majorarea indicelui prețurilor de consum. Astfel salariul nominal poate fi mai mic decât indicele de creștere a prețurilor, doar în condiții descreșterii retribuției muncii. De obicei, salariului nominal mediu se majorează, respectiv și ritmul acestuia este mai mare decât sporirea prețurilor, iar în acest context aplicarea coeficientului de indexare mărește decalajul dintre salarii și pensii. La fel, partea pensiei după anul 1999, se calculează în baza mediei venitului asigurat fără actualizare în baza evoluției salariilor. Neactualizarea veniturilor asigurate diminuează ratele de înlocuire<sup>4</sup>.

**Veniturile asigurate reduse ale contribuabililor.** Mărimea pensiilor depinde în mod direct de veniturile populației ocupate. Nivelul salariilor populației este scăzut, fapt ce influențează și valoarea pensiilor. Pe de altă parte din cauza salarizării „în plic” veniturile oficiale sunt diminuate, în acest fel diminuându-se și nivelul pensiilor.

**Îmbătrânirea demografică.** În viitor sistemul de pensii va fi cel mai tare afectat de procesele demografice negative. Republica Moldova deja are o populație îmbătrânită. Raportul dintre populația care depășit vârsta de 60 de ani și numărul total al populației a constituit 15,3% în anul 2012, în timp ce conform practicii internaționale o populație se consideră „îmbătrânită” atunci când ponderea vârstnicilor depășește 12%. Prognozele indică că în anul 2050 efectivul populației poate să se micșoreze cu 80000 locuitori<sup>5</sup>. Previziunile denotă și degradarea continuă a structurii pe vârste a populației, condiție în care situația poate deveni dramatică. Populația în vârstă aptă de muncă (15-59 ani) s-ar putea diminua cu 11,5 p. p. către 2050 comparativ cu nivelul actual. Povara sistemului public de pensii asupra economiei naționale urmează să crească în perioadele următoare pe măsura îmbătrânirii populației și diminuării ponderii populației cu vârsta aptă de muncă. Singura categorie de vârstă care va putea contrabalansa presiunea în urma creșterii ponderii

<sup>2</sup> Strategia Națională de Dezvoltare a Republicii Moldova: Moldova 2020, p. 46

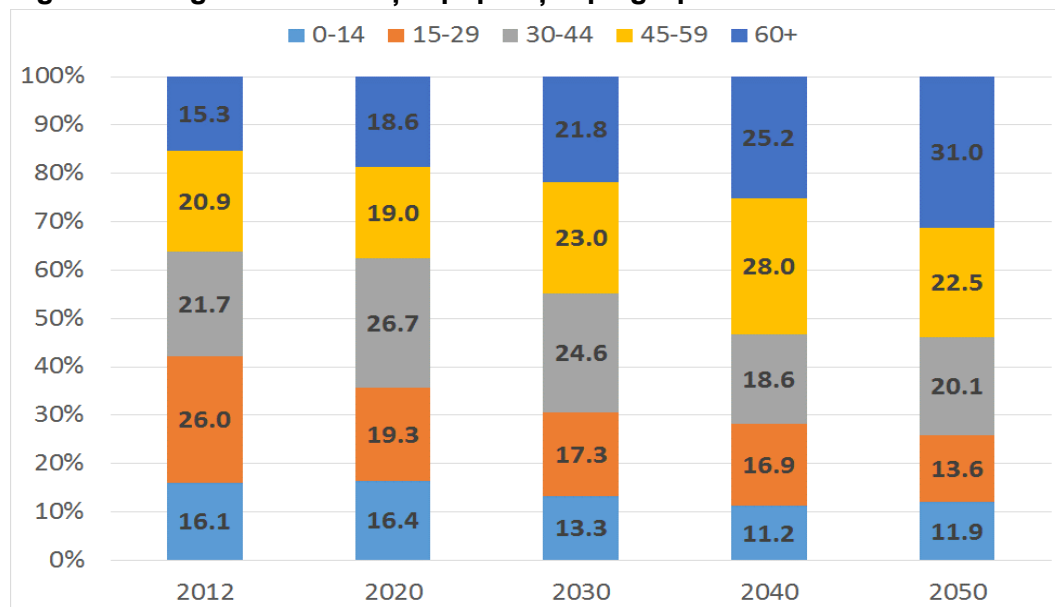
<sup>3</sup> Estimările Centrului Analitic Independent „Expert-Grup”

<sup>4</sup> Strategia Națională de Dezvoltare a Republicii Moldova: Moldova 2020, p. 47

<sup>5</sup> Estimările Centrului Analitic Independent „Expert-Grup”

persoanelor cu vârsta de peste 60 de ani până în 2020 va fi cea de 30-44 ani. Aceasta urmează să fie principala sursă de finanțare a fondului public de pensii care, treptat, va fi înlocuită de categoria de vârstă de 45-59 ani, ponderea căreia va crește estimativ de la 21,1% în 2012 la 23,8% până în 2050<sup>6</sup>.

**Figura 1. Prognoza distribuției populației pe grupe de vârste**



Sursa: estimările Centrului Analitic Independent „Expert-Grup”

**Nesustenabilitatea sistemului de pensii.** Repercusiunile deteriorării situației demografice asupra fondului public de pensii sunt evidente: îmbătrânirea populației amplifică pasivele fondului de pensii, sporind, de la un an la altul, obligațiile de plată față de persoanele care ating limita de pensionare<sup>7</sup>, în rezultat sporește deficitul bugetul asigurărilor sociale de stat BASS. Din 2005 (cu excepția anului 2008) bugetul asigurărilor sociale de stat a fost deficitar, iar nivelul deficitului se amplifică. Pe de altă parte, rata insuficientă a natalității erodează pe termen mediu și lung activele fondului din cauza diminuării numărului de contribuabili care, de facto, finanțează cheltuielile curente. diferența rezultată este plătită, în mod evident, din contul contribuabililor<sup>8</sup>. În acest sens, pentru acoperirea cheltuielilor BASS se utilizează sume tot mai mari transferate de la bugetul de stat. În perioada 2001-2012 ponderea transferurilor de stat în veniturile BASS s-a majorat de la 17,4 la 26,4%.

Un indicator potrivit pentru evaluarea sustenabilității pe termen lung a sistemului este *balanța inter-temporală a fondului de pensii* care se bazează pe valoarea prezentă netă a deficitelor/surplusurilor fondului de pensii pentru o perioadă relativ lungă de timp (40-50 ani)<sup>9</sup>. Estimarea acestui indicator relevă că pentru perioada 2012-2050 relevă BASS va înregistra deficit, iar în acest context, fondul public de pensii, în formula actuală va fi nesustenabil pe termen lung.

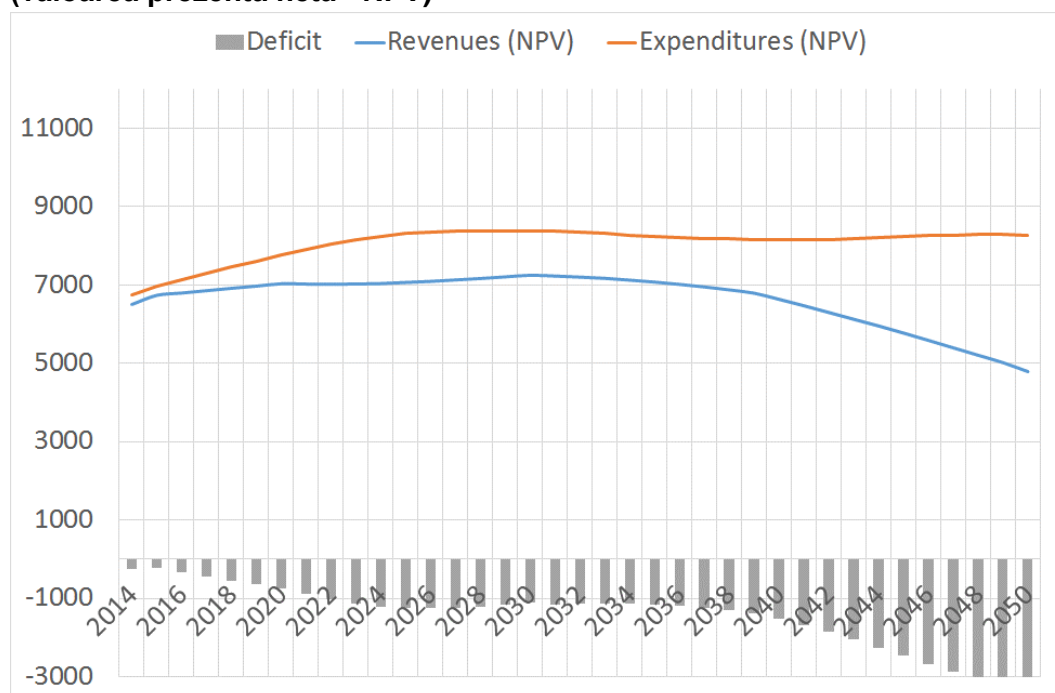
<sup>6</sup> Lupușor, A., Prețul solidarității între generații și modelul optim de reformă a sistemului de pensionare, Centrul Analitic Independent „Expert-Grup”, 2012, p. 11

<sup>7</sup> *Ibidem*, p. 10

<sup>8</sup> *Ibidem*, p. 10

<sup>9</sup> *Ibidem*, p. 11

**Figura 2. Prognoza veniturilor proprii și a cheltuielilor directe ale BASS, mln. MDL (valoarea prezentă netă - NPV)**



Sursa: estimările Centrului Analitic Independent „Expert-Grup”

## OPȚIUNI DE REFORMĂ

Gama opțiunilor de reformă variază de la unele ajustări parametrice, cum ar fi: creșterea vârstei de pensionare sau sporirea cotelor pentru contribuțiile sociale, la cele sistemice, ce se referă la introducerea și dezvoltarea în piloanelor suplimentare în cadrul sistemului de pensionare: fondurile cumulative (pilonul II) și cele facultative (pilonul III). Analizarea separată a opțiunilor denotă rezultate neunivoce.

**Creșterea vârstei de pensionare.** Majorarea vârstei este o metodă directă de diminuare a presiunilor asupra fondului de pensii, acest rezultat fiind obținut prin micșorarea numărului pensionarilor creșterea numărului contribuabililor. Este o măsură ce implică costuri politice mari, însă produce un efect rapid. De altfel, Republica Moldova a experimentat cu acest tip de reformă, majorând vârsta de pensionare între 1999-2002, fapt ce a permis asanarea sistemului de pensionare pe termen mediu în primul deceniu al sec XXI. O variabilă importantă pentru realizarea acestui tip de reformă este speranța de viață a vârstnicilor. Astfel majorarea vârstei de pensionare nu trebuie să restrângă esențial perioada de viață post-activă.

Cu toate că creșterea vârstei de pensionare ar putea îmbunătăți semnificativ sustenabilitatea sistemului de pensionare pe termen mediu, într-o perspectivă lungă de timp fondul public de pensii va rămâne insolvabil. Datorită impactului imediat al măsurii asupra BASS, această reformă parametrică merită a fi luată în considerație, realizarea ei fiind „acompaniată” de implementarea altor acțiuni.

**Majorarea cuantumului contribuțiilor de asigurări sociale de stat.** Cota totală a contribuțiilor la bugetul asigurărilor sociale de stat în Republica Moldova constituie 29% (23% din partea angajatorului și 6% din partea angajatului). Acest nivel este inferior multor state din regiune, ceea ce denotă existența unor posibilități pentru majorarea contribuției. Totuși această măsură ar putea spori motivația agenților economici de a activa în zona tenebră a economiei. Creșterea presiunii fiscale ar stimula evaziunea fiscală, în acest sens, comprimându-se baza impozabilă și, pe final, ar fi periclitată acumulările. În acest sens, majorarea cuantumului contribuției sociale ar fi oportună de majorat în condițiile îmbunătățirii procesului de administrare fiscală și în contextul transparentizării modului de utilizare a banilor publici. Pe de altă parte majorarea cotei aferente contribuțiilor nu poate soluționa pe termen lung problema echilibrării fondului de pensii, fiind o măsură ce poate asana sistemul pe o perioadă mai scurtă de timp.

**Crearea și dezvoltarea fondurilor cumulative de pensii.** Experiența internațională indică că principala măsură sistemică de asigurare a durabilității sistemului de pensii constă în crearea pilonilor II și III. Pilonul II presupune o parte din contribuțiile plătite sunt direcționate către un sistem bazat pe acumulare. Fondurile respective sunt economisite în conturi individuale ale contribuabililor, investite în instrumente financiare sigure și rambursate la atingerea vârstei de pensionare. Principala dificultate asociată implementării fondurilor cumulative de pensii constă în apariția deficitului de lichidități, cauzat de sustragerea unei părți a resurselor de la sistemul solidar. Prin urmare, această reformă necesită surse suplimentare de finanțare pentru acoperirea deficitului inițial.

Impactul unei asemenea reforme denotă asimetria temporală a efectelor. În faza imediat următoare după implementarea pilonului II veniturile BASS se diminuează, însă odată cu atingerea vârstei de pensionare a persoanelor care participă la pilonul 2, cheltuielile de la fondul public de pensii încep să descrească.

## RECOMANDĂRI PENTRU REFORMAREA SISTEMULUI DE PENSII DIN REPUBLICA MOLDOVA

Un model ideal de reformă a sistemului de pensii ar fi reprezentat de „o rețetă formată din următoarele ingrediente”:

- ✓ pe termen scurt este oportună simplificarea și uniformizarea primului pilon al sistemului de pensii. În acest sens vor fi reduse ineficiențele inerente sistemului;
- ✓ pe termen mediu se face necesară majorarea vârstei de pensionare și introducerea componentei cumulative în sistemul național de pensii. Totodată în condițiile ameliorării situației economice, pot fi majorate și cotele aferente contribuțiilor sociale. Pe de altă parte, o componentă aparte a reformei trebuie axată pe implementarea pilonului III, prin crearea premiselor pentru buna funcționare a fondurilor facultative private de pensii;
- ✓ condiție primordială ce ar asigura reușita reformei ține de crearea unei medii economice favorabile. Acest factor ar avea implicații enorme: dinamizarea economică ar favoriza angajarea și ar determina creșterea veniturilor, în acest fel lărgind baza impozabilă și furnizând surse suplimentare în BASS. Acest fapt ar permite relaxarea



sistemului de pensii și ar lărgi „spațiul de manevră” pentru promovarea unor reforme mai complicate.

Printre măsurile ce ar eficientiza pe termen scurt sistemul de pensionare se numără:

- ✓ abolirea schemelor de pensionare privilegiată, ce se referă la: vârste mai mici de pensionare, stagii de cotizare reduse sau formule avantajoase;
- ✓ crearea premiselor pentru renunțarea la pensionarea anticipată (cu cât persoanele angajate vor fi mai motivate să-și continue activitatea - prin obținerea unei pensii mai mari - și să nu se pensioneze anticipat din cauza diminuării pensiei, cu atât aceste persoane se vor retrage din activitate mai târziu)<sup>10</sup>;
- ✓ elaborarea unei formule simple și unice de calcul a pensiei indiferent de categoria socio-profesională.

Pentru introducerea pilonului II și III se fac necesare introducerea următoarelor măsuri:

- ✓ pregătirea informațională sistemică a publicului cu privire la importanța și avantajul participării la fondurile de pensii private obligatorii și la cele facultative;
- ✓ elaborarea legislației cu privire la pensiile private obligatorii, care să conțină asigurări garanțiilor contra falimentului fondurilor de pensii;
- ✓ revizuirea „Legii cu privire la fondurile nestatale de pensii”, prin ajustarea la condițiile actuale de dezvoltare socio-economică a republicii;
- ✓ elaborarea unor scheme de impozitare, ce ar stimula economisirile pe termen lung în fondurile nestatale facultative;
- ✓ componentă indispensabilă a reformei sistemului de pensionare se referă la asigurarea funcționării oneste și transparente a pieții financiare autohtone.

---

<sup>10</sup> Antonov, V. , Frunzaru, V., Poalelungi, O., Spre un sistem sustenabil de pensii în Republica Moldova, Chișinău, 2012, p. 21