

RUMANÍA

EL SISTEMA DE PENSIONES Y SU REFORMA

Aunque es un país en transición, Rumania ya se enfrenta a los mismos problemas que los países desarrollados: el envejecimiento de la población, una baja tasa de fecundidad. A ello, debe sumarse un largo período de transición de una economía controlada por el Estado a una economía de mercado y de un sistema exclusivo de reparto a otro mixto contributivo con un esquema multipilar.

En 1989, año en que los rumanos pusieron punto final al régimen comunista de Ceausescu, Rumania tenía un sistema de pensiones de reparto que abarcaba a todos los trabajadores.

Desde entonces, el sistema de pensiones de Rumanía ha sido objeto de numerosas reformas, destinadas a mejorar su sostenibilidad frente a los cambios estructurales de naturaleza demográfica que ha generado una mayor proporción de población de edad avanzada.

Los primeros pasos hacia una reforma de pensiones en Rumania fueron realizados en 1997. Después del primer paso de la Reforma de Pensiones –la introducción de la vieja Ley 19/2000 para el Sistema Público de Pensiones – Rumania tardó varios años en atreverse a avanzar hacia un esquema multipilar.

Fue en el 2004, forzados por la intención de Rumania de integrarse como Estado miembro de la Unión Europea, que el sistema político rumano se aventuró a lanzar un nuevo sistema de pensiones. A partir de ese momento, las leyes referentes al sistema privado y público de pensiones fueron aprobándose. En el verano del 2004, la ley sobre esquemas ocupacionales fue aprobada y en diciembre del año 2006, lo fue a su vez la legislación que permite el funcionamiento del segundo pilar.

Características del Sistema actual de Pensiones.-

El sistema se desarrolla a través de tres pilares.

El Pilar I es el sistema público de pensiones, que es obligatorio, también llamado el "pay-as-you-go" del sistema. El sistema público de pensiones (Pilar I) causa derecho a recibir una pensión cuando tras un período de cotización total que al menos sea equivalente al mínimo estipulada por la ley, el trabajador llega a la edad de jubilación.

En 2000 una nueva ley (Ley N.º. 19/2000) sobre el sistema público de pensiones fue aprobada por el Parlamento, unificando así todos los sistemas preexistentes (artistas, agricultores, escritores...) en uno solo, e introdujo algunas reformas.

El sistema es obligatorio, durante toda su vida laboral, para todos los trabajadores por cuenta ajena, tanto con un contrato temporal como indefinido, los trabajadores por cuenta propia y los desempleados que perciben una prestación por desempleo.

No están incluidos los agricultores que trabajaron para el sistema colectivizado anterior a 1990, que perciben una pensión del Estado que si bien fue pagada con cargo al Presupuesto del Sistema Público de Pensiones hasta el 2005, en dicha fecha se desgajó y se incluyó en el Presupuesto General del Estado.

Tampoco se incluye a los perceptores de las llamadas “pensiones especiales”, que incluye a los empleados del Ministerio de Defensa, del de Interior, de los Servicios de Inteligencia, de la Secretaría de Estado para Cultos, y a los abogados en ejercicio. Estas personas perciben pensiones con cargo al Presupuesto del Estado, y no contribuyen, por tanto, al Sistema Público de Pensiones.

Los magistrados, Parlamentarios y personal del sector aeronáutico perciben una pensión del Sistema público y una pensión complementaria con cargo al Presupuesto del Estado.

La edad de jubilación actual es de 65 años para los hombres y 62 para las mujeres. La Ley 19/2000 ha introducido un lento incremento de la edad de jubilación que finalizará en el 2014, a 57 años para las mujeres y 62 para los hombres.

El número de años de cotización se elevó de 10 años en el 2001 a los 15 años que se exigen actualmente para la pensión mínima (tanto para hombres como para mujeres) y a 30 años para las mujeres y 35 años para los hombres para la máxima. El incremento es gradual y se habrá consolidado definitivamente en el 2014.

Las principales contingencias cubiertas por el sistema de pensiones son vejez, invalidez y supervivencia, así como otras prestaciones como la indemnización por maternidad, recuperación post-accidente laboral y vacaciones para jubilados.

La pensión de vejez se establece sobre la base de las cotizaciones abonadas durante toda la vida laboral activa y no sólo a las de los últimos 5 años de actividad: El contribuyente recibe cada año una serie de puntos con un valor en proporción al salario medio nacional establecido por el Instituto Nacional de Estadística, con el límite máximo de 5 puntos. A la jubilación, la suma del valor de los puntos se divide por el número de años de cotización. El importe de la pensión se obtiene multiplicando el número de puntos por el importe monetario del módulo establecido por la Cámara Nacional de Pensiones de acuerdo con el saldo de los fondos de pensiones en ese año. La cuantía de un punto no podrá ser inferior al 30% ni superior al 50% del salario medio nacional que se utilice para elaborar el presupuesto del fondo de pensiones en ese año. En teoría, las pensiones deben incrementarse cada año en función de la inflación.

Además, la ley establece la pensión de jubilación anticipada o la pensión de jubilación parcial anticipada, para un período de hasta 5 años antes de la edad oficial de jubilación, que se vuelve a calcular cuando se alcanza ésta última. El trabajador que llegue a la edad reglamentaria de jubilación puede seguir trabajando y contribuyendo al sistema después de haberla alcanzado, simplemente mediante acuerdo contractual con el empleador.

Actualmente, el sistema público de pensiones cuenta con unos 5,8 millones de pensionistas de un total de 6,1 millones de jubilados. La diferencia de aproximadamente 300.000 pensionistas está formado por aquellos que perciben las "pensiones especiales".

El sistema se financia en un 99% con cargo a las cotizaciones pagadas por los empleadores y empleados. La tasa de contribución de los empleadores se establece sobre la base de la categoría del trabajador, (existen 3 categorías) que por término medio está en el 9,50%, siendo el total de la contribución a seguridad social del orden de un 29% del salario bruto.

El Pilar II es un sistema obligatorio de fondos privados de pensiones individuales gestionados por entidades financieras privadas. Actualmente existen 14 Fondos de Pensiones, habiéndose establecido un mínimo de 50.000 participantes para poder constituir un Fondo. El 17 de enero del 2008 finalizó el plazo para la inscripción obligatoria de todos los trabajadores de hasta 35 años de edad que cotizan a la Seguridad Social, en los Fondos de Pensiones, habiéndose registrado hasta 4,1 millones de personas, quienes han contribuido hasta ahora con 318 millones de euros. El mayor Fondo está gestionado por ING (1,3 millones de participantes) seguido de cerca por Allianz Tiriac (4,04 millones de participantes), Generali (400.000) Aviva (340.000) e Interamerican (260.000). AIG, B.T.Aegon, BCR, BRD y Omniasig le siguen a cierta distancia.

El esquema de financiación del II Pilar consiste en la transferencia al fondo de pensiones elegido por el empleado de una parte de sus cotizaciones al Sistema Público de Pensiones (Pilar I). El porcentaje transferido se estableció inicialmente en un 2 por ciento del salario bruto, cuantía que aumentará anualmente en un 0,5 por ciento, hasta alcanzar, en un lapso de 8 años, el 6 % del ingreso mensual bruto. La contribución al fondo de pensiones es por lo tanto una parte de la actual contribución del trabajador a la Seguridad Social, con lo que el II Pilar no supone un incremento de la aportación que ya realizan los trabajadores.

Está previsto que los Fondos de pensiones en Rumania en un breve plazo tendrán que contribuir a un fondo global de reserva y probablemente introducirán el modelo de ciclo de vida (Multifondos) a partir del año 2010. Según las propuestas actuales, cada fondo de pensiones tendría que contribuir inicialmente con el 1% de sus activos al Fondo de reserva, extrayéndolo de sus propios recursos y no de los fondos de sus afiliados

El Pilar III está formado por contribuciones voluntarias de los asegurados en diferentes pólizas de seguros de vida gestionados por compañías de seguros especializadas en esa área. En la actualidad, existen 7 Fondos privados con 176.000 partícipes que han aportado un total de 35,7 millones de euros. Las contribuciones pueden repartirse entre el empleador y el trabajador en función de un acuerdo contractual o de la regulación colectiva.

La estructura del sistema de pensiones tiene la siguiente composición:

	2004	2010
Población activa	8.114.072	8.454.037
Contribuyentes efectivos	5.821.033	5.984.095
Beneficiarios (*)	4.588.021	4.249.083

Como beneficiarios no incluye a los agricultores que trabajaron colectivizadamente antes del 1990

Fuente: Proyecciones realizadas por la Asociación Rumana de los proveedores privados de pensiones.

Principales desequilibrios del sistema de pensiones

Los principales desequilibrios del sistema de la Seguridad Social rumana se derivan de la desproporción entre contribuyentes y beneficiarios y, más concretamente en el incremento de beneficiarios y por tanto de obligaciones, que contrasta con la reducción paulatina de contribuyentes y por ende, de recursos para capitalizar el sistema. La consecuencia, es que en Rumanía actualmente se da una proporción de 1,3 beneficiario por 1 contribuyente al sistema.

En los años siguientes a la Revolución que puso punto final al régimen comunista, el sistema fue objeto de abusos motivado por el hecho de que muchos empleados se jubilaron anticipadamente en lugar de optar por inscribirse como demandantes de empleo. De esta forma, entre 1990 y 2002 se pasó de 3,4 a 6,2 millones de pensionistas.

En el 2006, el gobierno trató de frenar el déficit reduciendo dicha desproporción, pero lejos de atacar las bases del desequilibrio, se limitó a recurrir a una operación de “maquillaje contable” consistente en transferir una parte de las obligaciones del Sistema de pensiones al Presupuesto del Estado. Así, decidió externalizar las pensiones de los agricultores que había trabajado para el régimen de colectivización agrícola anterior a 1990, (lo que se comentará mas adelante) y transferir al sistema de salud determinadas prestaciones hasta entonces incluidas en el sistema de pensiones, como la recuperación por accidente laboral y las vacaciones para los jubilados. De esta forma, se consiguió un superávit presupuestario que permitió afrontar la política de incremento de las pensiones, aún a costa de agravar el déficit presupuestario del Estado.

Un segundo desequilibrio importante está relacionado con el descenso de la tasa de ocupación de la población en edad de trabajar, esto es entre 15 y 64 años de edad. De 1996 al 2006, esta tasa se

redujo de un 65,8 a un 58,8%, lo que ya colocaba a Rumanía en una posición bastante alejada del objetivo de un 70% marcado por la Estrategia de Lisboa. Aún así, la recesión no ha hecho sino reducir más aún dicho porcentaje. Actualmente, de un potencial de 15,6 millones de personas en edad de trabajar, sólo 5,3 millones están contribuyendo al sistema. Además, de esa cifra de contribuyentes, hay un gran número, (sobre todo los trabajadores autónomos) que no declaran sino una fracción de sus ingresos reales. Se calcula que entre 1 a 2 millones de personas no declaran ingreso alguno por trabajo personal, sobre todo en el medio rural. A estas cifras de trabajo no declarado hay que añadir la del incremento del desempleo que en diciembre del 2009 arrojaba ya un porcentaje de un 7,8% de la población activa, habiéndose duplicado la tasa registrada en el mismo mes del año anterior. La economía sumergida, asociada al trabajo no declarado se considera un problema endémico en Rumanía. Aún no disponiendo de datos oficiales, los analistas (A.T. Kerney) cifran el tamaño de la economía sumergida actualmente en 46.000 millones de euros, lo que supone un 33% del PIB, habiéndose disparado dicho porcentaje desde el 15% registrado en el 2008.

Otro problema estructural consiste en que el sistema está obligado a pagar pensiones a un número determinado de personas que nunca han contribuido. Entre ellos, se cuentan:

- Agricultores ya citados más arriba, que trabajaron para el sistema colectivizado vigente hasta 1990, como ya se ha dicho (unos 800.000, que representan un 20% del total de beneficiarios del sistema de pensiones). En el 2005, se corrigió esta situación, como ya se ha visto, y estas pensiones no figuran ya, no obstante, en el Presupuesto de la Seguridad Social.
- Una parte de trabajadores del sector público (unos 300.000) que perciben las llamadas “pensiones especiales”, y que pueden percibir una pensión valorada entre el 50 y el 80% y a veces el 100% de su salario, calculado en base al promedio de sus últimos tres meses en activo, sin que se requiera un mínimo de años de cotización.
- Otro 5% de beneficiarios que, por unas razones o por otras perciben una pensión sin haber tenido que contribuir al sistema.

Otro nuevo desequilibrio vino motivado por las consecuencias, en los últimos años, de una nueva y gran emigración de trabajadores jóvenes a países como Italia y España. No existen datos oficiales sobre este fenómeno, pero según algunas estimaciones, la cifra de pérdidas de cotización por dicho motivo oscila entre 0,8 y 2 millones de dólares.

La introducción del II pilar en el 2008 ha mermado los recursos de financiación del Pilar I, produciendo un déficit en el mismo que se había estimado en un 1,5% del PIB, En el 2008, una vez finalizado el plazo de inscripción en el II Pilar, se pudo comprobar que se habían inscrito un millón de personas más de la cifra prevista por la Caja Nacional de Pensiones, lo que indica que, además de las personas de hasta 35 años, para quienes dicha inscripción era obligatoria, también lo hizo otro millón de personas

entre los 35 y los 45 años de edad, a quienes se permitía hacerlo de forma voluntaria. Como consecuencia de ello, el Gobierno decretó en el 2009 la congelación de la tasa del 2% de contribución al II Pilar (que la Ley preveía se incrementase anualmente hasta alcanzar el 6% en el 2016). Dicha congelación supuso en ese año una pérdida de unos 83 millones de euros que los fondos de pensiones han dejado de percibir de las contribuciones previstas.

El proyecto de reforma del Sistema de Pensiones del Gobierno rumano

La primera reforma importante tuvo lugar en el 2005, aunque se había venido gestando desde algunos años atrás. Básicamente, los objetivos de la reforma se centraban en lo siguiente:

- Consolidación y sostenibilidad del sistema, garantizando su capacidad para hacer frente a las obligaciones respecto a los beneficiarios.
- Racionalización del sistema público sobre la base de la eliminación de derechos no contributivos.
- Incremento de la capacidad de recaudación mediante la introducción de nuevas alternativas de financiación.
- Mejora de las condiciones de los beneficiarios mediante el incremento de las pensiones y la reducción progresiva de las cuotas de contribución.
- Creación del II Pilar y su financiación con cargo a los ingresos del sistema público.

Se creía que la tasa de crecimiento sostenido que estaba experimentando la economía rumana (una media sostenida del 8% en los últimos años) sería capaz casi por sí sola de permitir el incremento del importe de las pensiones, conjugarlo con la reducción progresiva del importe de las contribuciones, sobre todo de la parte del empleador, y la financiación del II Pilar. Junto a ello, una serie de medidas de “maquillaje contable” como se han descrito más arriba, contribuyeron a crear la ficción de un sistema de pensiones excedentario, que casi justificaba por sí solo emprender una política de incremento de pensiones y reducción de cotizaciones.

Así, el gobierno de Tariceanu justificaba en el 2005 el incremento progresivo de las pensiones y la financiación del II Pilar en base a los indicadores macroeconómicos, el aumento de los salarios y en la caída de la tasa de desempleo.

En consecuencia, durante el 2005 se decidió un incremento del punto o módulo de cálculo, desde el 31,2 al 37,5 del salario bruto, lo que afectó a un número de 3.554.474 pensiones y el incremento

retroactivo del importe de la pensión de 1.614.405 pensionistas. Con ello, la pensión media se situó de 270 Ron a 330 Ron mensuales.

Simultáneamente se acordó una reducción de la cuota contributiva de los empleadores, del 22 al 19,75%.

Finalmente, se aprobó la creación del II Pilar, estableciéndose un esquema progresivo de capitalización, detrayendo recursos de las aportaciones al sistema público y abriéndose un plazo de inscripción obligatoria que terminaría en el 2008.

Así, hasta el 2008, al amparo de la bonanza económica, la sostenibilidad del sistema se corrección de los aspectos más irracionales del sistema, que se dejó en un segundo plano.

Sin embargo, la caída de la tasa de crecimiento hasta alcanzar la situación de recesión económica en marzo del 2009 demostró la futilidad de este discurso. Los analistas comenzaron a hacer proyecciones del déficit del sistema de pensiones que llegaban hasta un 2% del PIB en el 2011, señalando que el déficit por cuenta corriente, la subida de la tasa de desempleo y el incremento de la economía sumergida podría hacer imposible mantener las subidas de las pensiones decretadas en los años anteriores y amenazar el sistema en su totalidad. Como reacción extrema, el gobierno decidió además congelar el incremento de las contribuciones del sistema público destinadas a capitalizar el II Pilar, piedra angular a largo plazo del sistema, lo que equivalía a renunciar a la propia naturaleza del mismo.

En consecuencia, a partir de ese momento, el discurso sobre la reforma tuvo que poner en primer plano el principio de austeridad, la restricción del gasto y la eliminación de los desequilibrios más que la bonanza económica. Al mismo tiempo, tuvo que plantearse la necesidad de incrementar los recursos para capitalizar el sistema público por medio de una racionalización del sistema, incidiendo en las siguientes medidas:

- Ampliar la base imponible, de manera que para establecer la contribución se tuviera en cuenta el promedio de ingreso bruto y no el del salario bruto.
- Introducción de nuevas categorías de contribuyentes obligatorios (asociado único, gerente, director)
- Eliminación del lastre ocasionado por las obligaciones no contributivas del sistema.

El proyecto actual de reforma del sistema de pensiones públicas

El más reciente proyecto de reforma elaborado por el Gobierno de Rumanía para el Sistema de Pensiones públicas tiene su origen en las conversaciones mantenidas en marzo del 2009 con el FMI

para la concesión de un préstamo de aquella y otras entidades financieras internacionales por valor de casi 20.000 millones de euros, y renovadas en nuevas conversaciones durante el mes de agosto del 2009. Las medidas de reforma del sistema de pensiones se encuentran esbozadas en la Carta de Intenciones suscrita por el Ejecutivo rumano, en el marco de una política fiscal dominada por el recorte del Gasto Público, plasmado en un presupuesto para el 2010 no mayor de un 5,9% del PIB. No obstante, la lectura de esta Carta no supone una gran novedad, sino que se trata más bien de medidas esbozadas con anterioridad, como ya se ha visto, pero que hasta ahora ningún gobierno se había responsabilizado en asumir.

La Carta de Intenciones del Gobierno reconoce que una fuente muy significativa de la presión a medio plazo que sufre el Presupuesto del Estado la constituye el conjunto de obligaciones del sistema público de pensiones. Por ello, el Gobierno se compromete a llevar a cabo una reforma estructural del sistema diseñada en coordinación con el Banco Mundial con el objetivo fundamental de acercar el sistema a la convergencia con la U.E. y a reducir el coste de dichas obligaciones, acomodándolas a su capacidad de capitalización. Un elemento clave de las negociaciones consistió en volver al calendario de incremento progresivo de cotizaciones para capitalizar el II Pilar, aprobado en el 2005 y congelado en el 2009, con lo que se recuperaba la naturaleza misma del Sistema de Seguridad social rumano.

En síntesis, las medidas básicas, que son las que recoge el proyecto de Ley de reforma, son las siguientes

- Incrementar el importe de las pensiones en relación con el índice de precios al consumo y no al incremento salarial.
- Limitar la discrecionalidad en el incremento del importe de las pensiones.
- Imponer la obligación de contribuir al sistema a aquellos colectivos de empleados públicos que actualmente están exentos de la misma.
- Continuar con el ajuste de la edad de jubilación (especialmente respecto a las mujeres) teniendo en cuenta la evolución de la esperanza de vida, de acuerdo con las prácticas de la mayoría de los estados de la U.E.
- Proteger a los pensionistas más vulnerables mediante programas que mejoren sus “standards” de vida.
- Continuar con el plan inicial de contribución al II Pilar, incrementando anualmente el porcentaje de cotización en los términos señalados por la actual legislación.
- Modificar el sistema de valoración del punto que permite establecer el cálculo de la pensión, teniendo en cuenta el concepto de ingreso bruto en lugar de salario bruto.

Previo a la reforma, pero en la línea de no dejar desprotegidos a los sectores más vulnerables, el gobierno ya había aprobado en el 2009 una pensión mínima, por importe de 350 Rones (Leis nuevos). La actualización de la misma afectó a más de 1 millón de pensionistas.

Calendario para la aprobación de la Reforma del Sistema de Pensiones

De acuerdo con el FMI, el Gobierno de coalición PDL-PSD se comprometió en el mes de marzo del 2009 a asumir la promulgación de la Ley de reforma de las Pensiones públicas como una prioridad que debería llevarse a cabo antes de finalizar el 2009. Al igual que otros proyectos de reforma, el Gobierno (que gozaba entonces de una sólida mayoría parlamentaria) decidió presentar dicho proyecto como una Ordenanza de urgencia.

Sin embargo, a principios de octubre del 2009, en vísperas de la aprobación del Proyecto, el Gobierno se vino a bajo como consecuencia de una moción de censura presentada por el PSD (ex - socio de coalición) y otras formaciones políticas de la oposición.

La nueva situación de Gobierno en funciones le impidió proseguir con la aprobación del proyecto, incluso dando curso al trámite parlamentario ordinario. Esta situación de crisis se prolongó hasta las elecciones presidenciales del 6 de diciembre del 2009, en que la victoria del Presidente Basescu permitió la investidura de un nuevo ejecutivo.

Coincidiendo con tan prolongada “acefalia” gubernativa, la Misión del FMI que tenía que evaluar el cumplimiento de las condiciones pactadas con Rumanía decidió suspender la entrega del tercer tramo del préstamo hasta que el país consiguiera una estabilidad política que le permitiera continuar con la reforma.

Entre las prioridades del nuevo gobierno de Emil Boc figura, por tanto, entre otras medidas, la aprobación y aplicación de la reforma del Sistema de Pensiones públicas. Tras las reuniones mantenidas con la Misión del FMI, el Gobierno anunció la aprobación del Proyecto para principios de febrero del 2010, debiendo iniciarse a continuación el trámite parlamentario, inmediatamente después de la reanudación del período de sesiones.

Aunque dado el apoyo de la mayoría parlamentaria con que cuenta el gobierno, es de suponer que el proyecto saldrá adelante, existen obstáculos que aún es menester salvar. Recientemente, el PNL ha pedido Defensor del Pueblo que objete como inconstitucional la propuesta de nuevo sistema de cálculo del punto que se contiene en el proyecto del gobierno.

Más grave aún es el rechazo tajante al proyecto por parte de la Unión Nacional de Jueces de Rumanía, asociación profesional-sindical creada hace pocos años, que agrupa al sector más evolucionado de la magistratura rumana. La Unión de jueces ha dirigido una carta abierta al Ministro de Justicia, pidiendo al gobierno que retire el proyecto de reforma de la Ley de Pensiones. En sus argumentos, la Unión de jueces va más lejos que el Partido Liberal, calificando el proyecto de inconstitucional, además de que contraviene la Convención Europea de Derechos Humanos y la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. En opinión de los jueces, el proyecto viola los principios constitucionales de no retroactividad de las leyes, de igualdad de trato ante la Ley y de no discriminación, al tiempo de que consagra privilegios especiales para determinados sectores de la Administración pública.