

POLICY BRIEF
25 noiembrie 2024



VALERIU PROHNITCHI, doctor în economie

IMPACTUL FISCAL AL ÎMBĂTRÂNIRII DEMOGRAFICE

MESAJELE PRINCIPALE

- Populația Republicii Moldova se comprimă și îmbătrânește rapid. Conform scenariului demografic „mediu”, elaborat de Centrul de Cercetări Demografice, populația va număra 1,96 milioane oameni în anul 2040, față de 2,42 milioane în 2023. Ponderea populației în vârstă de 60+ ani va crește de la 25% în anul 2023 la 33% în 2040.
- Populația de 60+ ani beneficiază de 40% din transferurile sociale, dar contribuie cu doar 20% la finanțarea acestora. Dacă evoluția consumului specific și a ratelor de ocupare specifice pe vârste din perioada 2019-2022 vor continua în următorul deceniu și jumătate, schimbările demografice structurale vor dezechilibra puternic sistemul finanțelor publice, datoria publică urmând să depășească 80% din PIB către orizontul anului 2040.
- Deși paradoxal, la prima vedere, răspunsul optimal de politici pentru acest dezechilibru fiscal ține nu de domeniul fiscal, ci de intervențiile structurale orientate spre accelerarea creșterii economice. Pentru menținerea sub control a nivelului datoriei, este necesar un mix de politici anticipatorii, care ar ținti creșterea productivității muncii, ocuparea mai plenară a tinerilor din grupul NEET și creșterea constantă a ocupării adulților, inclusiv, a femeilor din mediul rural.

PROBLEMA

Pe măsură ce tot mai multe țări se confruntă cu accelerarea îmbătrânirii demografice, decidenții își îndreaptă atenția spre impactul fiscal al acestei tendințe și încearcă să identifice răspunsuri de politici optimale pe termen lung. Literatura economică contemporană identifică trei mecanisme esențiale prin care îmbătrânirea demografică influențează echilibrul fiscal:

- 1) creșterea presiunilor asupra sistemelor publice de pensii;
- 2) creșterea costurilor serviciilor de protecție a sănătății;
- 3) reducerea productivității muncii și, prin consecință, a creșterii economice.

Republica Moldova nu este imună în fața acestor provocări, mai ales că perspectivele sale demografice pe termen lung nu arată prea optimist. Centrul de Cercetări Demografice (CCD) al Institutului Național de Cercetări Economice din Moldova a elaborat trei scenarii plauzibile de evoluție a populației pentru perioada 2024-2040. Conform scenariului „inferior”, populația Republicii Moldova va scădea de la 2,42 milioane în 2023 la 1,84 milioane până în anul 2040, în timp ce proporția populației cu vârsta 60+ ani va ajunge la 33,7% (față de 25,2% în

2023). În scenariul „mediu” este de așteptat ca populația să ajungă la 1,96 milioane până în 2040, ponderea populației cu vârsta peste 60 de ani fiind de 33,1%. Scenariul „superior” este ceva mai optimist, proiectând o populație de 2,1 milioane și o pondere a persoanelor în vârstă de 31,3% până în 2040.

Însă, în contextul obiectivului de echilibrare fiscală, scăderea numărului absolut al populației este un aspect mai puțin preocupant decât schimbările în structura de vârstă. Particularitățile distribuției pe vârste a transferurilor publice primite (pensii, asistență socială, servicii publice de sănătate și educație, etc.) și remise (reprezentate, în special, de impozitele achitate) explică această afirmație. În special, este vorba de faptul că populația de vârstă 60+ ani primește peste 40% din totalul transferurilor sociale, contribuind doar cu 20% la finanțarea acestora. Pensiile sunt principala categorie de transferuri publice care determină cota înaltă a populației vârstnice în totalul transferurilor pe economie. Deși serviciile de sănătate urmează la mare distanță după pensii, pandemia de COVID-19 arată că nu pot fi excluse creșteri puternice ale acestor transferuri.

IMPLICAȚIILE

Este de remarcat faptul că în perioada 2019-2022 ponderea populației de 60+ ani în totalul transferurilor sociale a urmat o tendință de creștere – lentă, dar robustă – de la 39,5% în 2019, la 40,6% în 2020, la 40,7% în 2021 și la 40,8% în 2022. Această tendință a fost însoțită de o creștere la fel de robustă a transferurilor publice remise de populația de vârstă economică activă. Această dinamică este explicată atât de mecanismele de indexare automată a pensiilor și impozitelor, cât și de evoluțiile economice reale. În contextul îmbătrânirii demografice, o preocupare firească este legată de impactul fiscal în cazul menținerii pe termen lung a acestor tendințe.

Rezultatele simulărilor realizate pe baza unui model care integrează proiecțiile economice cu cele demografice arată că îmbătrânirea demografică va determina schimbări structurale semnificative, populația în vârstă 60+ ajungând, către anul 2040, să absoarbă mai bine de jumătate din resursele redistribuite prin intermediul transferurilor sociale.

Astfel, chiar și în cazul celei mai favorabile evoluții demografice (scenariul „superior” elaborat de CCD), această pondere ajunge

la 50,9% până în anul 2040. În scenariul „mediu”, ponderea este de 53,1%, în timp ce în scenariul „inferior” – 53,7 %. În același timp, povara fiscală suportată de populația din această categorie de vârstă va crește mai lent: de la 19,2% în scenariul de referință, la 22,2% în cel „superior”, la 23,7% în cel „mediu” și la 24,4% - în scenariul „inferior”.

Pe acest fundal, relocările structurale ale cheltuielilor bugetare cauzate de îmbătrânire – scăderea cheltuielilor pentru educație, creșterea celor pentru protecție socială și sănătate - au drept rezultat o înrăutățire continuă a deficitului bugetar. Impactul fiscal este semnificativ și de durată: în anul 2040, deficitul mediu în cele trei scenarii demografice este de 10% din PIB, față de 4,6% în scenariul de bază care presupune structura pe vârste constantă. Reflectând seria deficitelor primare cronice cauzate de îmbătrânirea demografică, povara datoriei publice crește puternic. În scenariul de bază, raportul datorie/PIB crește până la 50% către anul 2040. În comparație cu această creștere relativ moderată, în scenariul „superior” raportul datorie/PIB ajunge la 81,0%, în cel „mediu” – la 84,0 %, în timp ce în cel „inferior” – 85,3%.

OPȚIUNILE

Astfel, fără intervenții de politici, în oricare din aceste scenarii nivelul datoriei publice va fi cu mult peste nivelul de 70% din PIB pe care FMI îl consideră un prag maxim după care încep probleme de sustenabilitate a datoriei publice. Cu atât mai puțin va putea fi satisfăcut criteriul de referință de la Maastricht de maximum 60% datorie/PIB, ceea ce ar putea complica procesul de aderare a Republicii Moldova la UE și, eventual, la zona euro.

Autorul a utilizat același model pentru a analiza opțiunile de politici cu care Guvernul ar putea răspunde la accentuarea dezechilibrelor fiscale cauzate de îmbătrânirea demografică. Au fost generate câteva scenarii de politici, toate având la bază ipoteza scenariului demografic „mediu” al CCD.

Scenariul „fiscal” se întreabă cu cât ar trebui să crească veniturile bugetare, în condițiile unei creșteri economice medii de 2,1% anual, pentru ca datoria publică să nu depășească plafonul de 50% către anul 2040. Simulările arată că, pentru a atinge această țintă, povara fiscală (măsurată prin ponderea veniturilor bugetare în PIB) trebuie să crească de la 28,5% în 2023 la 34% în 2040. Iar dacă creșterea economică medie va fi 1,5% anual (ritmul mediu de creștere din 2018-2023), atunci obiectivul echilibrului fiscal impune ca povara fiscală să crească la 40% din PIB. Astfel, un răspuns pur fiscal la problema îmbătrânirii demografice este greu de implementat, deoarece magnitudinea ajustărilor fiscale implică multiple consecințe negative, cum ar fi

pierderea atractivității țării pentru investițiile străine și deprimarea motivațiilor pentru antreprenoriat și muncă.

Scenariul „ocupare”, la rândul său, estimează cu cât ar trebui să crească rata de ocupare a populației, în condițiile unei politici fiscale neschimbate, pentru a menține sub control ritmul de creștere a datoriei, astfel încât aceasta să nu depășească 50% din PIB către anul 2040. Cu alte cuvinte, acest scenariu țintește nu deficitul și datoria în mod direct, ci mărirea PIB-ului necesară pentru a asigura stabilitatea relativă a finanțelor publice. Rezultatele arată că acest scenariu implică o creștere substanțială a ratei totale de ocupare pe economie, de la valoarea actuală de 40% până la 70% către anul 2040. Având în vedere structura demografică preconizată, atingerea unui astfel de nivel de ocupare a forței de muncă implică o creștere semnificativă a ocupării tinerilor și a persoanelor în vârstă. De exemplu, presupunând o rată de angajare maximal posibilă de 97% pentru populația din categoria de vârstă 23-62 de ani, atingerea țintei globale de 70% către anul 2040 este posibilă numai dacă toți adulții sunt angajați la nivel maxim, rata de ocupare a tinerilor cu vârsta 15-22 de ani crește de la media actuală de 20% la 44% și, rezidual, rata de ocupare a populației pensionare (63+ ani) crește de la 15% la 35%.

Acest scenariu de politici este implauzibil. În conformitate cu cifrele statistice oficiale, rata tinerilor de 15-24 de ani care nu sunt cuprinși în educație, muncă sau instruire (grupul NEET) reprezintă aproximativ 14%

din această populație. Având în vedere acest lucru, dublarea ratei de ocupare a tinerilor este realizabilă doar în detrimentul ratei de cuprindere a lor în educație, adică cu pierderi semnificative și pe termen lung a calității capitalului uman. În cazul populației cu vârsta peste 60 de ani, atingerea unei rate de ocupare de 35% pare de-a dreptul imposibilă din motive legate de condițiile de sănătate și de pierderile de productivitate și motivație cauzate de factorul vârstă.

Scenariul „ocupare plus” presupune că firmele și guvernul investesc pentru creșterea productivității muncii prin instruire continuă și îmbunătățirea dotării cu capital. Urmare a investițiilor, productivitatea muncii crește cu 5% anual (în loc de 4% cum este în scenariul de bază), ceea ce face posibilă atingerea țintei de 50% datorie/PIB cu o extindere a ratei de ocupare de la 40% la 60% în 2040. Acest lucru se poate realiza dacă, de exemplu, rata de ocupare a tinerilor cu vârsta cuprinsă între 15-22 de ani se extinde de la 20% la 30% (valorificând practic integral potențialul de muncă al tinerilor NEET) și dacă adulții din categoria de vârstă 23-62 de ani își sporesc rata de angajare de la 64% la 90%. În acest scenariu, nu este nevoie de creșterea ratei de ocupare a generațiilor mai în vârstă.

Întrucât populația cu vârsta de peste 60 de ani asimilează o mare parte a transferurilor sociale, dar contribuie mult mai puțin la impozitele colectate pe economie, ponderea tot mai mare a acestei populații, asociată cu îmbătrânirea demografică, are implicații fiscale semnificative pe termen lung.

CONCLUZII ȘI RECOMANDĂRI

Cererea tot mai mare de pensii și servicii de protecție a sănătății din partea generațiilor de 60+ ani va conduce la dezechilibre fiscale accentuate. Simpla continuare a tendințelor din anii 2019-2022 în ceea ce privește influxurile și refluxurile transferurilor publice, coroborate cu schimbările în structura pe vârste, va genera o serie de deficite bugetare cronice care vor propulsa datoria publică mult peste nivelul de 80% din PIB către anul 2040.

Chiar și o creștere semnificativă a poverii fiscale, deși reduce ritmul de acumulare a datoriei publice, nu elimină integral dezechilibrul. Simulările arată că, pentru a atinge ținta datoriei publice de 50% din PIB, ponderea veniturilor bugetare, de la 28% din PIB în prezent, ar trebui să crească la 34-40% din PIB până în anul 2040. O astfel de înăsprire a politicii fiscale este puțin fezabilă din punct de vedere politic și contraproductivă economic.

În același timp, o politică care ar stimula exclusiv creșterea ocupării forței de muncă, dar care nu ar ținti și productivitatea muncii, la fel, nu oferă răspunsuri eficiente. În condiții fiscale constante, respectarea țintei de 50% pentru raportul datorie/PIB ar implica o creștere a ratei de ocupare de la 40% în 2023 la 70% în 2040. Acest lucru ar necesita ca toți adulții să fie angajați, ca ocuparea tinerilor să crească de la 20% la 40%, iar a pensionarilor - de la 15 la 35%. În oricare scenariu demografic, această politică este extrem de împovăraătoare, mai ales având în vedere pierderile inevitabile în anii de școlarizare a tinerilor și în bunăstarea generațiilor mai în vârstă care doresc să se pensioneze.

Totuși, obiectivul de sustenabilitate a datoriei publice pe termen lung este realizabil printr-un mix de politici care ar miza atât pe o creștere a productivității muncii, cât și pe o traiectorie a ratelor de ocupare mai fezabilă, mai bine corelată cu particularitățile ocupaționale ale vârstelor. În condițiile în care productivitatea muncii ar crește cu o rată anuală de 5% (în loc de 4%, cum este în scenariul de bază), obiectivul de sustenabilitate a datoriei este tangibil în condițiile creșterii ratei de ocupare până la 60%.

Pentru tinerii deja aflați în grupul NEET, acest mix de politici presupune, în special, acordarea de indemnizații pentru mobilitatea lor teritorială și intersectorială în vederea integrării pe piața muncii sau în sistemul educațional. În cazul celor care încă sunt cuprinși în procesul de educație și formare inițială, sunt necesare servicii de consiliere profesională mai adecvate, care ar preveni intrarea acestor tineri în grupul NEET.

În cazul adulților, politica de ocupare a forței de muncă ar trebui să vizeze, în special, femeile din mediul rural. Potențialul lor de ocupare pe piața muncii este înalt: în prezent, rata lor de ocupare este de numai 37%, comparativ cu 45% în cazul bărbaților din mediul rural. Dacă privim populația rurală din segmentul de vârstă de 25-34 de ani, rata de ocupare a femeilor este de numai 42%, față de 53% a bărbaților. Printre barierele-cheie care subminează angajarea femeilor din mediul rural sunt calitatea slabă (mai degrabă decât lipsa) serviciilor de îngrijire a copiilor, precum și deficitul serviciilor de îngrijire a adulților. Totodată, și în cazul adulților din mediul rural ar putea fi relevante subsidiile de (re) instruire profesională și mobilitate teritorială și sectorială.

Sursa



Prohnițchi, V. (2024). Long-term fiscal implications of aging: the case of MOLDOVA. *Economy and Sociology*, (1), 79–89. <https://doi.org/10.36004/nier.es.2024.1-08>

Pentru citare: Prohnițchi, V. Impactul fiscal al îmbătrânirii demografice. *Policy Brief*, 25 noiembrie 2024. Centrul Cercetări Demografice, Institutul Național de Cercetări Economice. <https://doi.org/10.36004/nier.ccd.pb.2024.25.11>

© Institutul Național de Cercetări Economice, 2024

© Centrul de Cercetări Demografice, 2024

© Prohnițchi Valeriu, 2024