

POLONIA

EL FUTURO DEL SEGUNDO PILAR DEL SISTEMA DE PENSIONES ¹³

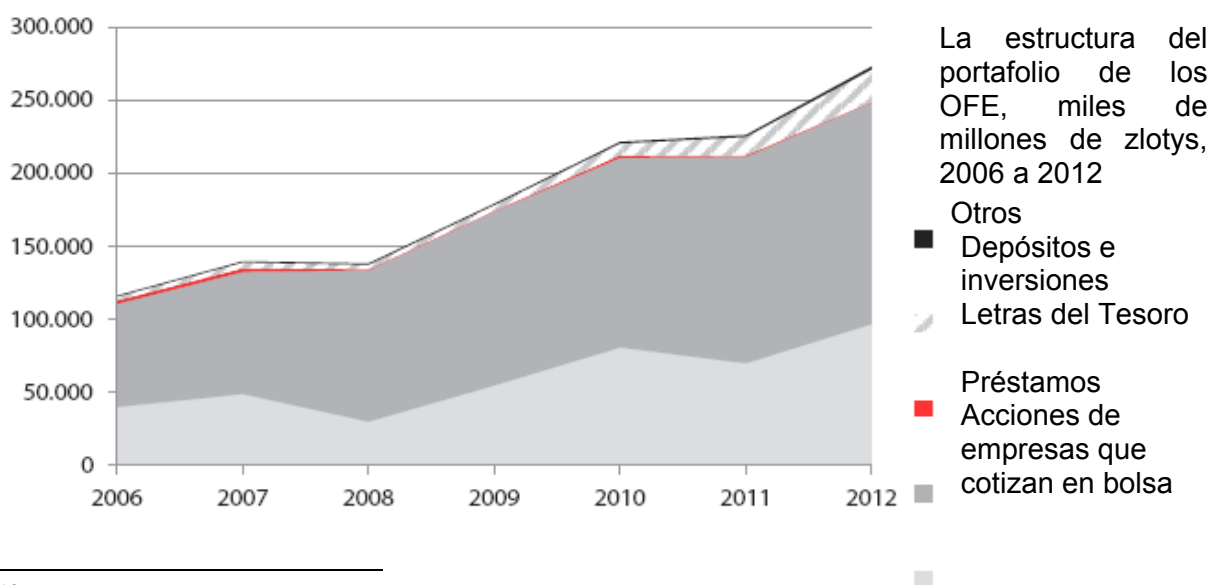
En 1998 inició el proceso de reforma del sistema de seguro de pensiones basado en dos pilares administrados por sendos organismos gestores. Como tercer pilar figura el seguro voluntario privado. El Instituto de Seguridad Social (ZUS) administra las cuotas de los afiliados ocupados y las transfiere a los perceptores actuales de las pensiones. El segundo pilar capitalizado lo configuran los Fondos Abiertos de Pensiones (OFE), que invierten de manera lucrativa parte de las cuotas ingresadas en el marco del primer pilar. Los OFE son constituidos y administrados por las Sociedades Generales de Pensiones que son organismos gestores privados. Cada trabajador tiene que elegir obligatoriamente uno de los OFE.

La crisis financiera y la deuda pública

Hasta el año 2007 este sistema de pensiones funcionaba sin mayores críticas. Al surgir la crisis de las finanzas estatales en varios Estados europeos se empezó a manifestar también la debilidad estructural de los OFE. Como consecuencia, y con el fin de enfrentarse a la crisis económica y financiera, se buscaron nuevos instrumentos adecuados y a finales de 2013 se acordó una reforma del sistema de pensiones que prevé el incremento de la edad regular de jubilación, así como la profunda modificación del sistema de los OFE. La idea de la reforma es que los OFE contribuyan a descargar los presupuestos públicos, contribuyendo así a reducir la deuda del Estado. Los críticos a la reforma se oponen a ella por considerar que de este modo el patrimonio de los afiliados se invertirá en fines no definidos.

La reforma de los OFE

En la actualidad la Ley de reforma gubernamental del segundo pilar del sistema de pensiones, adoptada por el Sejm el 11 de diciembre de 2013 y ratificada por el Presidente de Polonia Bronislaw Komorowski el 2 de enero 2014, se está examinando en el Tribunal Constitucional.



¹³ Fuente: http://www.laender-analysen.de/polen/pdf/PolenAnalysen137.pdf?utm_source=newsletter&utm_medium=email&utm_campaign=Polen-Analysen+Nr.+137

Entre las modificaciones planeadas más importantes figuran:

- Desde el 3 de febrero de 2014 el 51,5% de los activos de los fondos de pensiones abiertos (obligaciones y bonos del Estado) se transfieren a las cuentas de los contribuyentes gestionadas por la seguridad social pública;
- Hasta el 30 de junio los contribuyentes podrán optar entre el sistema de pensiones actual (mixto, en el que las cotizaciones se reparten entre la seguridad social y los fondos de pensiones) y el sistema íntegramente público.
- De abril a julio de 2014 los asegurados que quieran seguir invirtiendo en los OFE tendrán que notificarlo al organismo de pensiones (ZUS), ya que la opción predeterminada será la adscripción a la seguridad social pública.
- A partir de 2016 se podrá volver a elegir entre los OFE y el sistema público cada cuatro años.
- Para los contribuyentes que elijan a los OFE, diez años antes de la jubilación, los fondos acumulados se irán trasladando de forma escalonada a la cuenta del contribuyente en la seguridad social pública, a fin de salvaguardar las pensiones contra posibles turbulencias del mercado.
- Los OFE no podrán comprar obligaciones, bonos ni valores del Estado. Hasta el 75% de sus activos tendrá que invertirse en acciones. Este límite irá disminuyendo paulatinamente hasta desaparecer en 2018.
- Los OFE podrán invertir en obligaciones emitidas por sociedades que cotizan en bolsa, en autogobiernos locales, en el Fondo de Carreteras y corporaciones, así como en activos extranjeros.
- Las comisiones se reducirán a la mitad. Se impone un límite a la inversión en activos extranjeros que irá subiendo hasta un 30% en 2016.
- Los OFE no podrán realizar campañas publicitarias.

Antes y después de la reforma

Al principio todos los trabajadores cotizaban el 19,52% de sus ingresos al ZUS, recayendo la mitad de la cuota al empresario. De este porcentaje, el 12,22% se ingresaba en el ZUS mientras que el 7,3% restante se transfería a los OFE. En los años 2006 a 2010 la suma de las cuotas transferidas por el ZUS a los OFE subió de 16.200 millones a más de 22.000 millones de zlotys, es decir, aproximadamente un 40%. La falta de estos recursos en las finanzas del ZUS se compensaba con fondos del presupuesto nacional. Además el Estado garantizaba el pago de las pensiones transfiriendo para ello fondos adicionales al ZUS con el fin de cubrir sus gastos.

La Constitución de Polonia de 1997 prevé como límite para la deuda pública el umbral del 60% del PIB. Como medida de prevención, la Ley de financiación del presupuesto nacional, del 27 de agosto de 2009, estableció esta cuota en el 50%. De 2006 a 2010 la deuda del presupuesto público creció de 506.300 millones a 747.900 millones de zlotys, rebasando en 2010 el umbral de 50%. Sin el segundo pilar del sistema de pensiones la deuda pública no excedería el límite previsto. Por este motivo en 2011 Gobierno y Parlamento decidieron bajar las cuotas transferidas del ZUS a los OFE del 7,2 al 2,3%, para volver a subirlas sucesivamente al 3,5% hasta el año 2017. En consecuencia, a partir de mayo de 2011 la compensación estatal de los fondos transferidos a los OFE bajó de 15.400 a 8.100 millones de zlotys (2012). El resto de las cuotas (5%) que dejó de transferirse a los OFE se ingresa en una subcuenta gestionada por el ZUS para cada afiliado y que anualmente se revaloriza. Al igual que los fondos invertidos en los OFE, los fondos acumulados en dichas subcuentas del ZUS pueden ser dejados en herencia. Gracias a dichas medidas, durante dos años bajó la deuda pública, si bien no se logró reducirla a menos del 50% del PIB.

Las interrelaciones financieras entre el Estado y los OFE

	Deuda pública (mil millones de zlotys)	Relación deuda pública / PIB (%)	Compensación al ZUS por los fondos transferidos a los OFE (miles de millones de zlotys)	Cuota de la compensación en relación al PIB
2006	506,3	47,8	14,9	1,41
2007	527,4	44,8	16,2	1,38
2008	597,8	46,9	19,9	1,56
2009	669,9	49,8	21,1	1,57
2010	747,9	52,8	22,3	1,58
2011	815,3	53,4	15,4	1,01
2012	840,5	52,7	8,0	0,50

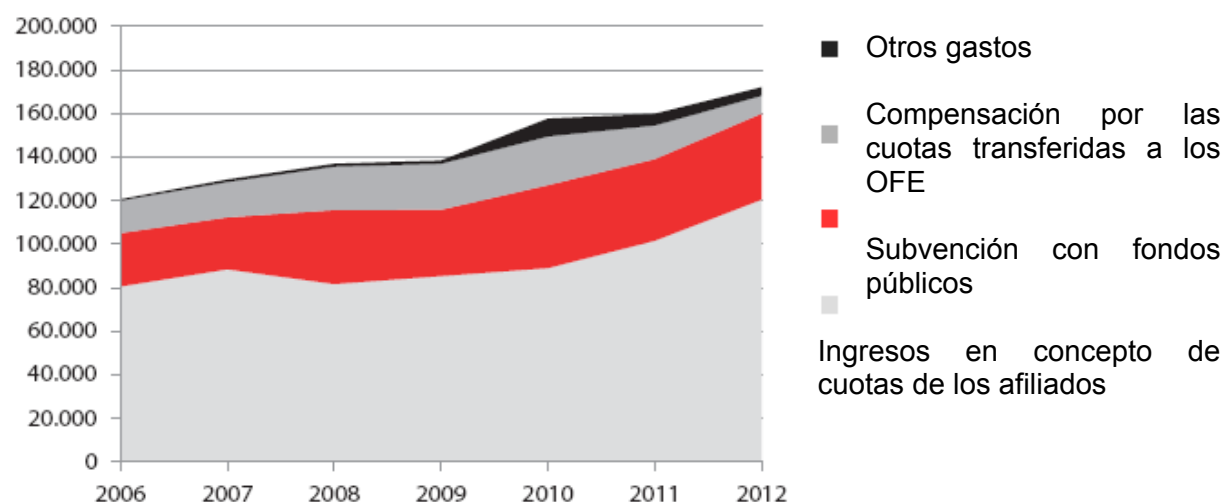
Paradójicamente, el fisco emitía deuda pública con el fin de garantizar los gastos del ZUS, mientras que el comprador de dicha deuda eran los OFE, que se convirtieron en un inversor importante en el mercado de la deuda pública. La cuota de inversión de los OFE dentro de la estructura de los inversores en deuda pública ha crecido a más del 20%.

Con la reforma el legislador ha obligado los OFE a transferir al ZUS el 3 de febrero de 2014 los activos siguientes:

- deuda pública y cédulas emitidas por el fisco,
- empréstitos emitidos por el Banco de Economía del País (BGK),
- otros valores garantizados por el fisco,
- fondos en moneda polaca.

Dichos fondos se ingresan en las subcuentas de cada afiliado al seguro y son sometidos a revalorización. Se prevé que las medidas ayudan a reducir la deuda pública en 2014 en 146.000 millones de zlotys (8,5% del PIB), mientras que el déficit del Fondo de Seguridad Social (FUS) supervisado por el ZUS se verá reducido en 15.000 millones de zlotys.

Evolución de los ingresos del Instituto de Seguridad Social (ZUS)
(millones de zlotys, 2006 a 2012)



No obstante, algunos defensores de la Constitución consideran que con la reforma el derecho patrimonial de los afiliados a los OFE se podría ver perjudicado, por lo cual el Tribunal Constitucional ahora examina su compatibilidad con las bases legislativas.

Consecuencias de la reforma del sistema de pensiones

En mayo de 2012 los diputados decidieron aumentar la edad mínima de jubilación a 67 años tanto para hombres como para mujeres. Hasta 2013 los hombres se jubilaban a los 65 años, las mujeres a los 60 años. A partir de 2013 la edad de jubilación se incrementa paulatinamente, ampliándose la edad de jubilación un mes cada cuatro meses. Las mujeres que en 2012 eran menores de 38 años se jubilarán a los 67 años.

A partir del 1 de febrero los trabajadores pueden elegir si transfieren sus cuotas al seguro de pensiones solo al ZUS, o si dichos fondos se transfieren al ZUS y a fondos privados OFE de su propia elección, por lo que desaparece la afiliación obligatoria a un OFE determinado. En 2016 se podrá cambiar la decisión tomada, y cada cuatro años se ofrecerá la opción de cambiar el modelo de previsión para la jubilación. Según un análisis del Instituto demoscópico CBOS de noviembre de 2013, casi el 40% de los encuestados quiere continuar su afiliación a un OFE. El 27% todavía no ha tomado una decisión, el resto tiene previsto cambiar al ZUS. De esta forma todo parece indicar que los OFE seguirán existiendo.