

POLONIA

EL SISTEMA DE PENSIONES EN POLONIA DIEZ AÑOS DESPUÉS DE SU REFORMA

El sistema polaco de pensiones fue reformado en 1999. El principal componente de la reforma fue la dispersión de las posibilidades de cotizar para la jubilación (la introducción de los tres pilares) y con ello la diversificación de las fuentes de financiación de las futuras pensiones, con el objetivo de garantizar la máxima seguridad social para todos los ciudadanos. Sin embargo, la crisis financiera actual ha puesto de manifiesto las desventajas de este sistema, del que sobre todo se benefician los seguros privados de pensiones. Un problema adicional es el descenso de la población previsto para los próximos 20 años a causa de la disminución de la tasa de natalidad, los movimientos migratorios y el aumento de la esperanza de vida. La publicación quincenal online polen-analysen dedicó su número 70, de 18 de mayo, a analizar la evolución del sistema durante los últimos diez años y a nombrar las propuestas de reforma presentadas por el Gobierno⁴.

El sistema actual de pensiones

La reforma de 1999 afectó a todas las personas nacidas a partir de 1949, aunque ofreció a los nacidos hasta 1968 la posibilidad de permanecer en el sistema anterior, basado en el principio de que todos los trabajadores son responsables de financiar las pensiones de las generaciones que han finalizado su vida laboral, con prestaciones procedentes del organismo de seguridad social estatal (Zakład Ubezpieczeń Społecznych – ZUS). Debido a que el presupuesto estatal carecía de los recursos necesarios se decidió diversificar las fuentes de financiación de las futuras pensiones, atribuyendo más responsabilidad a los asegurados sobre su situación económica en la jubilación. El nuevo sistema de pensiones se constituyó en tres pilares:

El “primer pilar” protege al asegurado de situaciones de pobreza en la jubilación. Es obligatorio, incluye a todos los trabajadores y es gestionado por el ZUS, que administra el Fondo de seguridad social (Fundusz Ubezpieczeń Społecznych – FUS). Se trata de un fondo estatal que atesora recursos, entre otros procedentes de las cotizaciones. El Estado determina la cuota de cotización, actualmente el 19,52% de los ingresos íntegros, cubierto a partes iguales por empresario y trabajador. Un 12,22% del importe cotizado mensualmente se abona a la cuenta del asegurado en el ZUS, un 7,3% se destina al “segundo pilar”, también obligatorio para todos los trabajadores y organizado por los Fondos abiertos de pensiones (Otwarte Fundusze Emerytalne – OFE). La cuenta individual en el ZUS únicamente registra la recaudación de las cotizaciones; debido a que el FUS está destinado únicamente al pago de las pensiones, este capital no puede invertirse en otros instrumentos financieros y se emplea para diversas prestaciones. El FUS se revaloriza anualmente en base al incremento real de los precios y de las prestaciones. Las pensiones mensuales de este primer pilar se calculan dividiendo el capital acumulado desde 1999 por un factor

⁴ <http://www.laender-analysen.de/polen/pdf/PolenAnalysen70.pdf>

demográfico definido por la Oficina Central de Estadística (Główny Urząd Statystyczny – GUS) que determina la esperanza media de vida tras la jubilación.

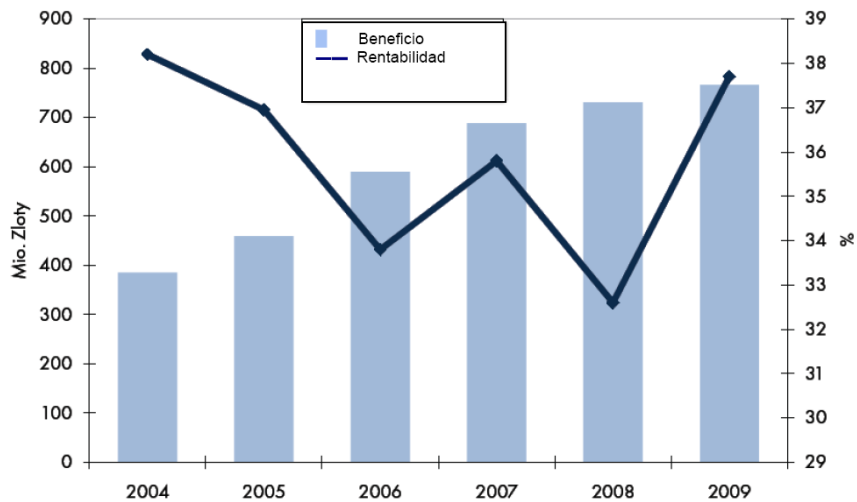
El “segundo pilar” tiene el objetivo de mantener un estándar de vida similar al existente durante la vida laboral. Se organiza a través de los OFE, constituidos y administrados por las denominadas sociedades generales de pensiones (Powszechnie Towarzystwa Emerytalne –PTE), de carácter privado, que recaudan los fondos y los invierten en activos, para abonarlos a los asegurados una vez alcanzada la edad de jubilación. La pertenencia a un OFE también es obligatoria y cada trabajador puede escoger el fondo. A finales de 2009 había en Polonia 14 fondos OFE y casi 14,3 millones de personas tenían contratado uno. Los OFE son un componente esencial del sistema de pensiones capitalizado que se invierte en los mercados financieros. Por este motivo, el volumen de la parte de la pensión procedente de estos fondos no sólo depende del importe cotizado y de la duración de las cotizaciones, sino también de los beneficios obtenidos de las inversiones y de la situación macroeconómica.

El “tercer pilar”, como complemento voluntario de las formas oficiales del seguro de pensiones para mejorar el estándar de vida durante la jubilación, lo constituyen los programas de pensiones para los trabajadores (Pracownicze Programy Emerytalne – PPE) y las cuentas individuales para la jubilación (Indywidualne Konta Emerytalne – IKE). Ambas opciones tienen poca resonancia.

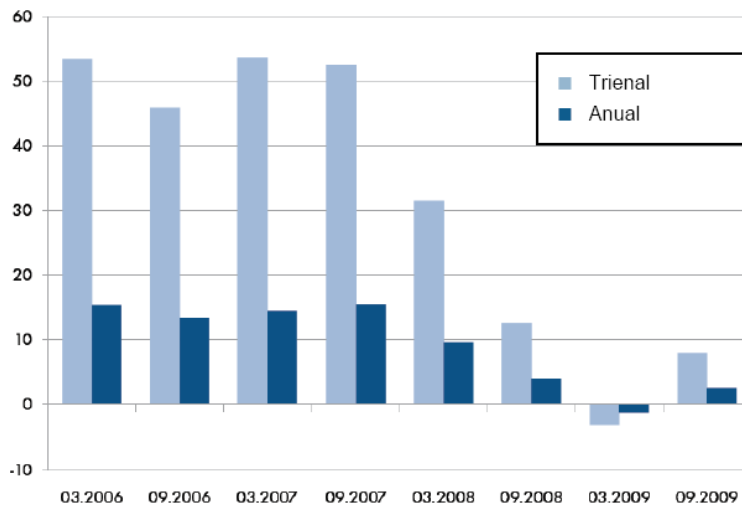
Los primeros diez años del sistema de pensiones

Coincidiendo con la crisis financiera global, diez años después de la reforma se constata que los grandes beneficiados por la reforma no han sido los pensionistas sino las PTE. Con el incremento de la rentabilidad y de los dividendos de estas sociedades de pensiones, los fondos comenzaron a perder los activos de sus contribuyentes. En el año 2008, los OFE perdieron por lo menos 21.000 millones de zlotys (más de 5.000 millones de euros), casi la misma cantidad transferida ese año por el ZUS, lo cual afectó directamente a los titulares de los fondos. Los datos estadísticos muestran que los errores administrativos y la evolución económica negativa han tenido una repercusión inmediata en el nivel de las futuras pensiones. El objetivo básico del seguro de pensiones es garantizar la máxima seguridad social a todos los ciudadanos, y que el pensionista pueda al menos recuperar la misma cantidad que ha invertido en el fondo. En lugar de ahorrar los OFE invierten en nombre de los asegurados, registrando beneficios o pérdidas en función de la inversión realizada o de la situación económica, por lo que finalmente el riesgo recae en el propio trabajador. Estas experiencias en el contexto de la crisis global han desatado un debate sobre las soluciones para corregir las desventajas que supone el sistema de pensiones actual.

Beneficios y rentabilidad de las sociedades generales de pensiones (PTE)



Crecimiento anual y trienal de los Fondos abiertos de pensiones (OFE) en %



Correcciones en el sistema de pensiones

Los efectos de la crisis para los OFEs y el hecho de que hayan comenzado a pagarse las primeras pensiones procedentes de estos fondos obligaron al Gobierno y al Parlamento polacos a tomar decisiones de urgencia para modificar la legislación al respecto. En noviembre de 2009, la Ministra de Trabajo y Política Social, Jolanta Fedak, y el Ministro de Hacienda, Jan Rostowski, presentaron sus propuestas de reforma del sistema de pensiones:

Una modificación primordial fue la reducción de la cuota administrativa que las PTE deducen del importe de la contribución mensual del ZUS, y que repercute directamente en el activo de las cuentas individuales. En 2009 el Gobierno modificó la Ley sobre los OFE y fijó el importe máximo de esta cuota al 3,5% (frente al 7% de 1999). Esta cuota es la mayor carga, si bien no la única, que han de afrontar los contribuyentes a los fondos. Además tienen que cubrir los gastos ocasionados por otras obligaciones de los OFE frente a las

PTE (por la administración de los activos), asesorías empresariales (comisiones y tasas por la recomendación de valores) o al depositario de los valores.

Otro cambio afectó la forma de pago de las pensiones, para lo que se decidió la creación de las denominadas instituciones de pensiones (*Zakłady Emerytalne – ZE*), también de gestión privada. Estas entidades percibirían de los OFE los activos pertenecientes a las personas que se jubilan, los administrarían y se encargarían de abonar la pensión. Todas las personas tendrían derecho al percibir la pensión de por vida, pero deberían abonar también a la institución correspondiente nuevas tasas administrativas de gestión. Este problema ha sido tan polémico que todavía no se ha solucionado. En la actualidad, y gracias a un trámite transitorio introducido en la Ley sobre las pensiones capitalizadas de 21 de noviembre de 2008, es el ZUS el organismo que paga las pensiones a los pensionistas acogidos al nuevo sistema, tanto con los fondos recaudados como con las transferencias de los OFE.

A fin de garantizar un grado máximo de seguridad y rentabilidad de los fondos de pensiones, el Gobierno introdujo ciertas limitaciones cuantitativas del riesgo de las inversiones. La mayoría de los fondos se invierten en deuda pública. Si bien esta línea de inversiones presenta un elevado nivel de seguridad, no garantiza beneficios satisfactorios en una situación financiera “normal”, es decir, no afectada por una crisis. La oferta de otras posibilidades de inversión es restringida con respecto a la demanda. La capitalización en el mercado regulado de los valores de la bolsa ascendió a finales de 2009 a 421.100 millones de zlotys. La modificación de la Ley sobre los OFE que ha preparado el Ministerio de Trabajo y Política Social contempla la introducción de cambios en las limitaciones y las destinaciones de las inversiones de los activos de los OFE en base al tipo de fondo, y propone dos subfondos: el subfondo A, para menores de 50 años, más agresivo y con una amplia variedad de instrumentos financieros, y el subfondo B, dirigido a mayores de 50 años, que es seguro e invierte sobre todo en instrumentos estatales.

Los agentes sociales reaccionaron de forma diversa a las propuestas de reforma. El sindicato independiente Solidaridad (*Solidarność*) calificó las propuestas y la justificación del Gobierno de poco concretas. Esta organización reivindica que los cambios en el sistema de seguridad social se realicen sobre la base de un amplio consenso social. La Confederación polaca de empresarios privados *Lewiatan*, así como varios economistas, critican que el objetivo de la propuesta es esencialmente el apoyo de las finanzas públicas lo que a la larga, y en otra coyuntura, podría resultar en una reducción de las pensiones. La prestigiosa organización de empresarios del país, el Business Centre Club (BCC) aceptó una solución provisional hasta finales de 2013, pero propone que se fomenten las inversiones en el “tercer pilar” por parte de los trabajadores.

Sin embargo, la mayor controversia del actual sistema de pensiones es la cuestión de la longitud de la vida laboral. En los próximos 20 años la población va a reducirse en Polonia debido al descenso de la natalidad y a los procesos migratorios, mientras que por otra parte se prolonga la esperanza de vida. Actualmente las mujeres polacas viven un promedio de 80 y los hombres de 71,3 años (un aumento del 18 y 15 años, respectivamente, en comparación con los años 50), y los pronósticos indican que la esperanza de vida

aumentará entre tres y seis años. Esto supone un cambio importante en la estructura de edad de la población: por una parte aumenta el porcentaje de las generaciones en edad laboral (de 6,2 millones en 2008 a 9,6 millones en 2035), mientras que por otra caerá el número de menores y jóvenes (de 24,6 millones a 20,7 millones). Estos cambios repercutirán naturalmente en el mercado laboral, así como en las cotizaciones del ZUS y en la recaudación de impuestos del Estado, por lo cual hay que plantearse el problema de la financiación de las pensiones de las personas de edad (cada vez más) elevada. La edad legal de jubilación es en Polonia de 60 años para las mujeres y de 65 para los hombres. El promedio de edad de las personas que se jubilaron en 2005 fue de 56 (2008: 56,2) y 58,4 (2008: 61,1), respectivamente. Muchos expertos opinan que la edad de jubilación debería incrementarse por lo menos a los 65 años para ambos sexos y que habría que reactivar laboralmente a personas que ya están jubiladas. Un 74% de los polacos se opone al aplazamiento de la edad de jubilación.

Además de estos aspectos de la discusión sobre los cambios en el sistema de pensiones, el Ministerio de Trabajo y Política Social ha seguido presentando propuestas que han sido criticadas por grupos sociales o conectados con los OFE:

- la reducción de la cuota de los importes transferidos por el ZUS a los OFE, del 7,3% al 3%,
- la posibilidad de cancelar contratos con los OFE y de transferir al FUS los recursos recaudados, o de transferir al FUS parte de estos recursos sin tener que cancelar los contratos (para mujeres de 55 y hombres de 60 años),
- la posibilidad de percibir en un pago único la totalidad de los recursos acumulados en un OFE cuando la pensión del “primer pilar” asciende a más del doble de la pensión mínima. De no darse este caso, los recursos acumulados en este “segundo pilar” se añaden a la cuenta del FUS, lo que automáticamente ocasiona el aumento de la prestación del “primer pilar”.

La reforma del sistema de pensiones siempre implica un elevado coste social y político. Además está pendiente la reorganización del sistema de pensiones de los agricultores en la caja de la seguridad social agrícola (Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego – KRUS), así como del sistema de pensiones de la policía, del ejército y de los mineros, además de una reorganización de la jubilación anticipada, etc., lo que hará necesarias modificaciones en profundidad del actual sistema. Por todo ello, las modificaciones deberán ser exhaustivas y servir para reordenar en su totalidad un sistema de pensiones que en la actualidad se presenta como sumamente inestable.