

La experiencia en Polonia

EWA LEWICKA¹

Con relación al impacto fiscal de la reforma a las pensiones quiero analizar el caso específico de Polonia. Al considerar las consecuencias financieras de la reforma a las pensiones, debemos distinguir entre los efectos de corto, mediano y largo plazo. Las consecuencias de largo plazo incluyen la reducción de la “deuda de pensiones implícita”, esto es, los compromisos de largo plazo del sistema de pensiones. Los resultados de corto y mediano plazo se manifiestan en un aumento o una reducción de la “deuda de pensiones explícita”, es decir, el déficit fiscal originado en gastos de pensiones.

¿Qué es lo que consideramos como deuda implícita del sistema? Esta deuda es una medida de los compromisos asumidos por el sistema de pensiones. En los países industriales esta deuda está creciendo muy rápidamente porque el número de personas jubiladas continúa creciendo.

La modalidad de desarrollo de la deuda implícita es un factor muy importante para tener en cuenta en las reformas porque al explicitar la deuda es posible cuantificar las verdaderas obligaciones que pesan sobre las generaciones futuras y, además, muestra el volumen de los flujos de caja necesarios para cumplir con dichas obligaciones. Además, cuando llega el momento de pagar estas obligaciones, la deuda implícita se hace explícita. Así, para evitar el

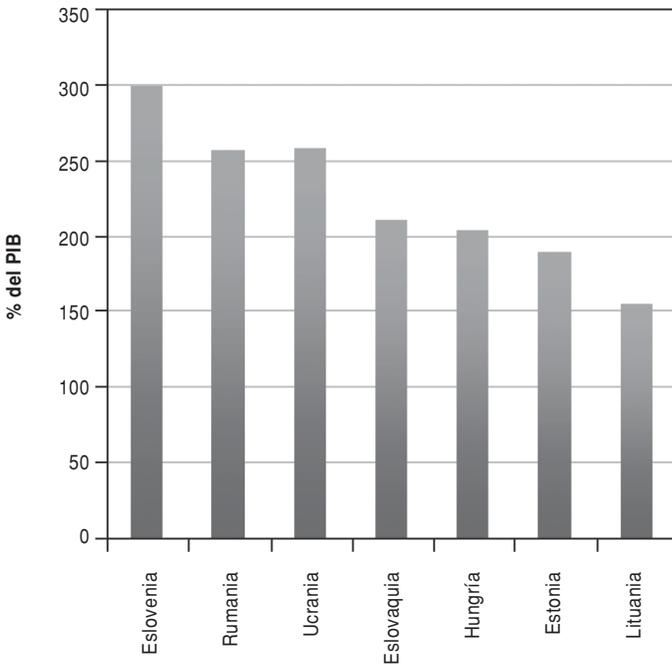
¹ Máster en Sociología de la Universidad de Varsovia, Polonia. Presidente de la Cámara de Fondos de Pensiones de Polonia. Anteriormente, ejerció el cargo de Secretario de Estado del Ministerio del Trabajo y Política Social; se desempeñó como Vicepresidente del Directorio Regional del Sindicato “Solidaridad” y participó en la Reforma del Seguro Social de Polonia. Asimismo, fue integrante del equipo de investigación de la Escuela de Negocios de Varsovia.

colapso de las finanzas públicas es necesario generar un superávit para cubrir la deuda generada.

Es interesante comenzar analizando el tamaño de la deuda implícita (DIP, Gráfico N° 1). En la mayoría de los países, la DIP es mucho mayor que la deuda pública explícita. Las estimaciones indican que la DIP excede el 200% del PGB en Francia y que supera el 150% en el Reino Unido y Alemania.

GRÁFICO N° 1

Deuda implícita de pensiones en economías en transición, 2002



Nota: Tasa descuento utilizada 4%.

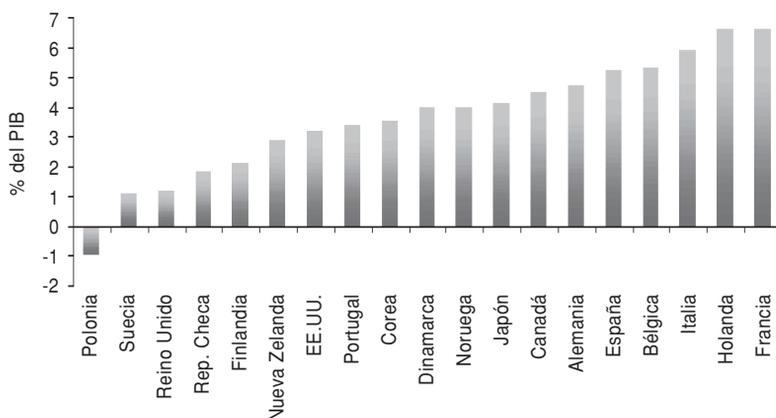
Fuente: Holzmann *et al.* (2001)

Ahora veremos qué nivel de equilibrio primario se necesita para compensar el efecto del envejecimiento en la sociedad. Aquí presentamos ejemplos de diversos países (Gráfico N° 2)

Este gráfico muestra el desarrollo del equilibrio primario que permitiría reducir la deuda pública a cero hacia el año 2050. El superávit requerido en los países miembros de la OCDE es de aproxi-

madamente 4 puntos porcentuales del PGB. Es posible afirmar que la necesidad de equilibrios primarios reducidos es característica de los países que han reformado sus sistemas de pensiones, tales como Polonia y Suecia, así como de países que tienen un sistema equilibrado, como Gran Bretaña. Después de la reforma a las pensiones, Polonia es el único país que no necesita generar un equilibrio primario.

GRÁFICO N° 2
Equilibrio primario requerido para compensar el efecto del envejecimiento



Fuente: OCDE.

Desde el punto de vista del mediano y largo plazo, también debemos investigar los costos de transición. El déficit es generado por el costo de transición en sistemas con pilares múltiples, donde las contribuciones se transfieren a los fondos de pensiones y los beneficios deben financiarse. ¿Cómo podemos solventar este déficit? Es difícil. Tenemos los aportes tributarios, por ejemplo, o también podemos percibir ingresos del proceso de privatización, generar ahorros con las políticas de seguridad social y también podemos aumentar la deuda explícita.

Hay algunos malentendidos que se presentan al evaluar el costo de la reforma. La transferencia de una parte de la contribución al sistema de pensiones financiado no constituye un costo. El costo es prácticamente nulo porque solo reduce el financiamiento futuro, aunque en el corto plazo ciertamente se presentan graves proble-

mas para financiar esta diferencia. También es posible compensar este costo mejorando el funcionamiento de los fondos de pensiones. La inversión de los fondos en valores también contribuye a resolver este problema.

¿Cuáles podrían ser las consecuencias de corto y mediano plazo de la reforma? Con el objeto de mejorar el financiamiento de corto y mediano plazo, es posible adoptar las siguientes medidas: elevar las tasas de contribución, reducir las obligaciones cambiando las bases para el otorgamiento de beneficios y aumentar la edad de jubilación. Gracias a este tipo de medidas es posible mejorar la situación de corto plazo.

Los ahorros y costos del sistema de pensiones no deben aumentar la presión sobre la población que debe jubilar. Una parte de este costo debe traspasarse a las futuras generaciones.

Mientras se planifica la reforma, es importante comparar los efectos de las reformas adoptadas en otros países. Ahora mostraré los efectos de la reforma de pensiones en Polonia.

¿Cuáles son las características del sistema polaco? Se trata de un sistema con contribuciones definidas. La cuenta de jubilación de cada partícipe del sistema tiene dos subcuentas: la financiera (cuenta CDF - *contribución definida financiada*) y la no financiera (cuenta CDN - *contribución definida teórica*). La tasa de retorno de la cuenta CDF depende de los retornos del mercado financiero, en tanto que la cuenta CDN depende del crecimiento del fondo de remuneraciones.

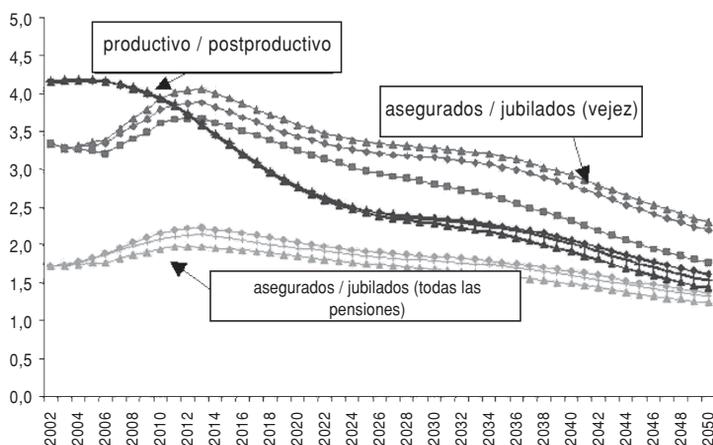
Las personas que tenían menos que 30 años de edad el 1 de enero de 1999 recibieron ambos tipos de cuenta (CDN y CDF). Quienes tenían entre 30 y 50 años podían elegir una de tales cuentas (CDN) o ambas (CDN y CDF). En Polonia, el 53% de las personas eligió tener ambas cuentas. Las personas mayores de 50 años permanecieron en el sistema antiguo. Hacia el año 2023 tanto los hombres como las mujeres tendrán el mismo requisito de edad para jubilar. Gracias a nuestros esfuerzos, pudo constituirse el capital inicial para cada asegurado y su contabilización se hace del mismo modo que en los fondos de pensiones normales.

¿Cuáles son las garantías estatales? Hay un nivel mínimo de pensión para las cuentas CDN y CDF y el Estado se ha convertido en el principal garante de los pagos de pensiones de estas cuentas.

¿Cómo podemos evaluar los efectos de largo plazo de la reforma en Polonia? Antes de la reforma, la estimación de la deuda interna hasta el año 2050, como porcentaje del PGB, llegaba al 462% y ahora es evidente que esta deuda bajará en 268%. El proceso de reducción de la deuda de pensiones de largo plazo puede analizarse en tres áreas principales: la estructura demográfica, el proceso de reemplazo del sistema antiguo con el nuevo sistema y la situación financiera del sistema de pensiones.

Con relación a la tasa de dependencia de los índices demográficos de Polonia, puede decirse que en Polonia, como en muchos otros países, el número de personas en edad productiva está cayendo mientras crece el número de personas mayores (Gráfico N° 3). Hacia el año 2014, esta correlación será negativa.

GRÁFICO N° 3
Tasas de dependencia demográfica y del sistema



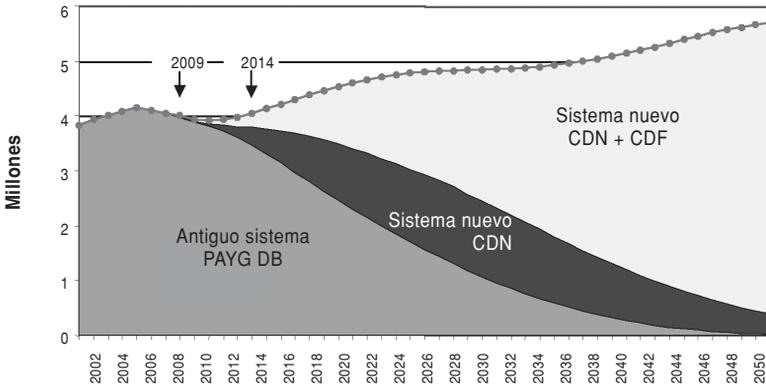
Nota: Proyección para diversos escenarios demográficos (incluyendo línea de base, mayor fertilidad y menor mortalidad).
Fuente: ZUS (2004).

Veamos ahora la distribución de quienes se han pensionado según el sistema de pensiones (Gráfico N° 4).

Se ha proyectado que bajará el número de personas jubiladas en el sistema antiguo. En el año 2009 se iniciará el nuevo sistema, pero como podemos apreciar, el nuevo sistema de CD es solo una parte

de un tema más extenso. Como ya lo señalé, alrededor del 53% de los ciudadanos que pudieron elegir decidieron enrolarse en los fondos de pensiones.

GRÁFICO N° 4
Pensionados por tipo de sistema de pensiones

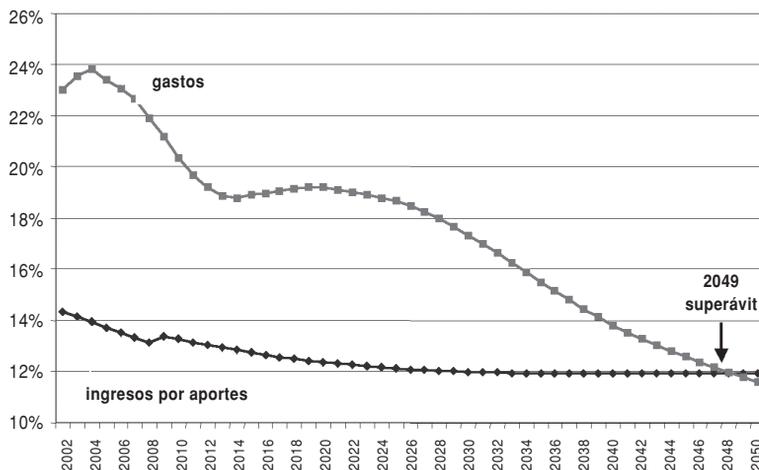


Fuente: ZUS (2004).

Veamos ahora qué ocurre con los ingresos y gastos del sistema de pensiones en el mediano y largo plazo (Gráfico N° 5). De acuerdo a las proyecciones, los gastos decrecerán rápidamente. Después del 2014, por un corto período, los gastos crecerán porque la sociedad se está haciendo más vieja, pero no muy significativamente. Más adelante, hasta el año 2049, los gastos bajarán constantemente porque la población estará recibiendo beneficios pagados con la componente de capitalización individual. Así, durante cierto período tendremos activos extra y en esa época también se reducirá el déficit del sistema de pensiones.

Examinemos ahora el efecto de la reforma en el mediano plazo. La completa transición hacia el nuevo sistema tomará varias décadas. Los cálculos indican que el déficit del sistema se reducirá y que luego de un período de transición se estabilizará. Es también posible esperar mejoras adicionales por causa de los cambios propuestos en el año 2004 relativos a la indexación de pensiones y la edad de jubilación. También se decidió crear un fondo de contingencia, el fondo de reserva demográfica. En el 2003, los activos de estos fondos representaban el 0,4% del PGB, la mayoría de ellos invertidos en bonos del Gobierno.

GRÁFICO N° 5
Gastos e ingresos del sistema de pensiones



Nota: los gastos del sistema de pensiones incluyen el antiguo sistema de pensiones y las pensiones CDN.

Fuente: ZUS (2004).

En conclusión, puede decirse que antes de planificar una reforma es necesario estimar la deuda implícita e informar a la población sobre el nivel de compromisos por las pensiones. También es importante asegurar que las consecuencias financieras de la reforma, tanto las positivas como las negativas, no recaigan en una sola generación.

Los sistemas con pilares múltiples permiten reducir la deuda pública más rápidamente y también son capaces de generar pensiones más altas, si se los compara con cambios paramétricos al sistema de reparto simple. Mientras más temprano podamos equilibrar el sistema, más temprano podremos reducir la carga impuesta a los trabajadores. También es necesario crear una infraestructura para el mercado de capitales.