

LOS RETOS DEL SISTEMA DE PENSIONES

Reformar las pensiones en tiempos de crisis: recetas diversas para afrontar retos similares

Desde 2007, cuando la crisis económico-financiera empieza, treinta y cuatro países desarrollados han reformado, en mayor o menor medida, sus sistemas de pensiones.⁽¹⁾ Esta oleada reformista es un fenómeno justificado, ya que el grave deterioro económico cíclico se ha sumado a las crecientes presiones estructurales que se ciernen sobre los sistemas públicos de pensiones. De acuerdo con los datos de la Comisión Europea, el gasto en pensiones públicas como porcentaje del PIB crecerá prácticamente en todos los países europeos durante las próximas décadas (véase el gráfico siguiente). Destaca la intensidad del aumento que registrarán países como Luxemburgo, Chipre o Eslovenia, que verán ascender el gasto de las pensiones públicas en más de 6 puntos porcentuales (p. p.) hasta 2060. Un grupo abundante de países, entre ellos España, registrará incrementos en la zona de los 3 a 5 p. p. Aunque a simple vista pueden parecer variaciones relativamente moderadas, lo cierto es que en 2060 ocho de los veintisiete miembros de la Unión Europea (UE) dedicarán más del 15% de su PIB al gasto en pensiones, cifra que asciende a veintidós miembros si situamos el umbral en un 10% del PIB.

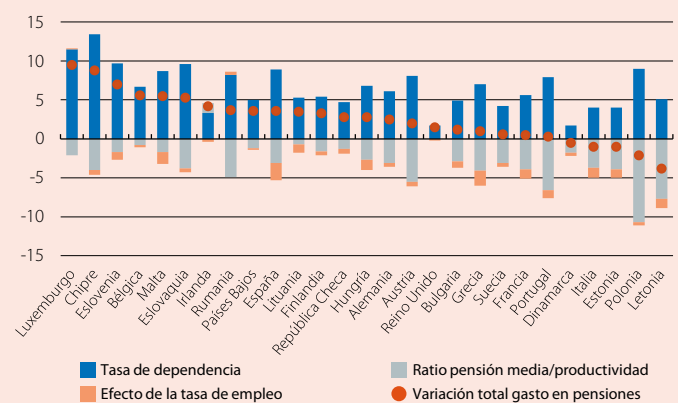
¿Cuáles son los factores que tensionan el sistema público de pensiones? El aumento del gasto en pensiones públicas como porcentaje del PIB va a ser mayor cuanto más se incremente la proporción de población pensionista respecto a la población en edad de trabajar (esto es, la tasa de dependencia); cuanto menor sea la tasa de empleo; y, finalmente, cuanto mayor sea la pensión promedio respecto a la productividad.⁽²⁾ En el caso de los países de la UE, y partiendo de los datos de la Comisión Europea, el componente que explica de forma prácticamente exclusiva el aumento del gasto de pensiones en el periodo 2010-2060 es la tasa de dependencia. De hecho, y con la salvedad de los casos de Reino Unido y de Irlanda, la contribución de la ratio pensión promedio/productividad y de las variables laborales (tasa de empleo) es negativa, es decir, su evolución prevista en el periodo estudiado rebaja el gasto en pensiones. En definitiva, la gran fuente de presión es la demográfica.⁽³⁾

Siendo este el panorama futuro, ¿cómo se están reformando las pensiones públicas en los países avanzados? Es habitual distinguir entre dos grandes tipos de reformas: aquellas que afectan a determinados parámetros del sistema, sin modificar su esencia, y las que sí transforman el diseño básico. Desde 2007, las reformas que han llevado a cabo los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) se han situado en el ámbito del cambio de parámetros. Se trata, por tanto, de una generación de reformas de menor alcance que muchas de las impulsadas en la década de los noventa y principios de los 2000. Entonces, países como Italia, Letonia, Polonia o Suecia introdujeron las llamadas «cuentas nocionales», un sistema de reparto en el cual las pensiones se calculan en función de las cotizaciones acumuladas, los rendimientos generados y la esperanza de vida. En aquella misma tanda reformista, países como Hungría, Polonia, Suecia, Eslovaquia o Eslovenia, entre otros, complementaron el sistema de reparto público con la introducción complementaria de un sistema de capitalización.

En cambio, desde 2007, los países han optado por cambios selectivos en los parámetros del sistema (véase la tabla siguiente). En particular, la medida más frecuente es la referida a retrasar la edad legal de jubilación, opción que se justifica por la mayor esperanza de vida. Esta medida se está implantando progresivamente en el tiempo, de manera que cuando se complete su despliegue la edad estándar de jubilación en prácticamente todos los países de la OCDE será de sesenta y cinco años o más. Un segundo

Contribución a la variación del gasto en pensiones públicas (2010-2060)

Puntos porcentuales (% del PIB)



Fuente: "la Caixa" Research, a partir de datos del The 2012 Ageing Report: Economic and budgetary projections for the EU27 Member States (2010-2060), Comisión Europea, 2012.

(1) Véase OCDE, «OECD Pensions Outlook», 2012.

(2) En términos más precisos, lo que aquí se presenta es la descomposición aritmética del gasto de pensiones en porcentaje del PIB como multiplicación de tres componentes: tasa de dependencia (proporción de pensionistas sobre la población en edad laboral), ratio de gasto por pensionista respecto a la productividad, y un componente que se calcula como la inversa de la tasa de empleo (ocupados divididos por población en edad laboral).

(3) La Comisión Europea realiza su ejercicio de simulación utilizando un modelo específico para cada país y asumiendo también supuestos específicos de los diferentes parámetros a nivel nacional. En el caso de España, por ejemplo, las hipótesis que se toman para las variables fundamentales son: un crecimiento de la productividad del 1,4%, en promedio anual (periodo 2010-2060); un ascenso moderado de la pensión media en términos reales (un 1% en promedio anual); un aumento de la tasa de empleo del 62,6% en 2010 al 77,2% en 2060; y un aumento de la tasa de dependencia del 47% al 79%, también entre 2010 y 2060.

ámbito de actuación es la modificación de los incentivos a la prejubilación, que persigue acercar la edad efectiva de jubilación a la edad legal. Con el fin de hacer menos atractiva la opción de la jubilación anticipada, muchos países de la OCDE han aumentado los años de cotización necesarios para acceder a la pensión completa o han realizado pagos extraordinarios a aquellos que difieren la jubilación más allá de la edad legal.

Un tercer ámbito en el que también se ha actuado ampliamente es el de la forma de cálculo de la pensión. Así, diversos países han optado por dar menor peso a los últimos salarios o a los salarios más elevados de la vida laboral. Por ejemplo, Finlandia, Polonia, Portugal, Eslovaquia o Suecia han empezado a utilizar el promedio salarial de toda la vida profesional, mientras que Austria ha pasado a calcular la pensión con base en los cuarenta mejores años en términos salariales, frente a los quince anteriormente computados.

Un cuarto bloque de medidas de ajuste de parámetros es el referido a la revalorización de las pensiones. Frente a la opción de vincular las pensiones al aumento de salarios, prevalente en diversas economías avanzadas, países como Austria, Grecia, Hungría o Italia han vinculado dicha revalorización, de forma total o parcial, a la evolución de los precios. Un quinto tipo de modificaciones decididas trata de garantizar que las reformas de las pensiones no afecten de forma excesiva a las pensiones más bajas. Las dos opciones más habituales son aplicar mayores revalorizaciones a las pensiones bajas (casos de Bélgica o Finlandia, por ejemplo) o realizar pagos complementarios para dichas pensiones (Canadá, Australia o Corea).

Por último, la que probablemente sea la medida más innovadora de la actual fase de reformas: ciertos países han empezado a utilizar los llamados «mecanismos de ajuste automáticos». Una primera variante de estos mecanismos consiste en recalibrar parámetros como la edad de jubilación (Dinamarca), los años cotizados necesarios para alcanzar la pensión completa (Francia e Italia) o la pensión inicial (Finlandia y Portugal) a la evolución de la esperanza de vida. Un segundo grupo de mecanismos automáticos ajustan la revalorización de las pensiones en función de variables macroeconómicas y del propio sistema. Por ejemplo, Alemania toma en consideración la ratio pensionistas-cotizantes; Hungría y Portugal, el crecimiento del PIB, y Suecia, el balance actuarial del sistema. El

«factor de sostenibilidad» que ahora se discute en España se encuadra en esta tipología de mecanismos (véase el Dossier «La reforma de las pensiones en España: necesaria... ¿y suficiente?» en este mismo Informe).

A la vista de este amplio despliegue de medidas, la pregunta inmediata es si serán suficientes para garantizar la sostenibilidad de los sistemas públicos de pensiones. En estos momentos, un juicio definitivo no es posible. Dado que estamos ante procesos de muy largo plazo, cambios pequeños actuales en el sistema podrían revertir en mejoras sensibles a largo plazo. A pesar de ello, sin cambios permanentes en el modelo productivo de los países avanzados es difícil descartar tensiones sobre las pensiones. No en balde, frente a la presión de la demografía pocas opciones existen más allá de primar la innovación y el crecimiento de la productividad y conseguir un funcionamiento más eficiente del mercado de trabajo.

Àlex Ruiz

Departamento de Economía Internacional, Área de Estudios y Análisis Económico, "la Caixa"

Principales reformas del sistema público de pensiones en países avanzados desde 2007 (*)

	Ampliación edad de jubilación	Incentivos para retardar la jubilación	Forma de cálculo de la pensión	Cambio forma de revalorización	Compensación de jubilaciones bajas	Mecanismos de ajuste automáticos
Alemania	•	•		•	•	•
Australia	•	•			•	
Austria	•	•	•	•		
Bélgica		•			•	
Canadá					•	
Chile					•	
Corea	•				•	
Dinamarca		•				
Eslovaquia	•		•			
España	•	•	•	• (**)	•	• (**)
Estonia	•					
Finlandia		•	•	•	•	•
Francia	•	•	•		•	•
Grecia	•		•		•	•
Hungría	•	•	•	•		
Irlanda	•	•				
Israel						
Italia	•	•	•	•	•	
Japón	•		•			
México						
Noruega		•	•	•		•
Nueva Zelanda	•		•	•	•	
Países Bajos	•					
Polonia		•	•	•		
Portugal	•	•	•	•		•
Reino Unido	•	•	•	•	•	
República Checa	•		•		•	
Suecia	•		•		•	
Turquía	•			•		

Notas: (*) El cuadro sintetiza las reformas adoptadas entre septiembre de 2007 y febrero de 2012. (**) Si se adopta el Proyecto de Ley reguladora del Factor de Sostenibilidad y del Índice de Revalorización del Sistema de Pensiones de la Seguridad Social.

Fuente: "la Caixa" Research, a partir de datos del CESifo DICE Report 2009 y 2012 y OECD Pension Outlook 2012.