

## ¿De qué formas se ha garantizado la sostenibilidad en otros sistemas de pensiones?

Reformar el sistema de pensiones para mejorar su sostenibilidad es un reto mayúsculo en toda Europa, en un contexto caracterizado por la jubilación de una generación tan amplia como la de los *baby boomers*, y aunque los economistas contamos con herramientas para evaluar si una reforma puede mejorar dicha sostenibilidad, la incertidumbre a futuro es elevada.<sup>1</sup> En este artículo, exploramos algunas reformas de pensiones de otros países que, según la literatura económica y diversos organismos internacionales, mejor han capeado esa incertidumbre.

Comencemos por pensar cómo evaluar la sostenibilidad de un sistema de pensiones. Un sistema público de pensiones es sostenible, según la definición del FMI,<sup>2</sup> si bajo las actuales políticas, proyecciones demográficas y un escenario macroeconómico conservador, permite financiar en las próximas décadas el gasto en pensiones sin tensionar las cuentas públicas ni, por tanto, deteriorar la estabilidad macroeconómica. En otras palabras: se trata de equilibrar, a medio plazo, los ingresos que financian las prestaciones y los gastos. Ambas vías, ingresos y gastos, deben acompasarse.

Centrándonos primero en la vía del gasto, existen cuatro grandes palancas con las que mantener el gasto en pensiones contenido. Así, según las variables a las que afecten, podemos clasificarlas como: una palanca demográfica (que hace relación a la ratio de la población con edades por encima de la edad de jubilación dividida entre la población mayor de 16 años); otra relativa a la tasa de cobertura (la ratio entre el número de pensionistas y la población con edades por encima de la edad de jubilación); una tercera relacionada con la salud del mercado laboral, reflejada en la tasa de empleo (el número de empleados entre la población mayor de 16 años), y una última relacionada con la cuantía relativa de las pensiones (generalmente medida con la tasa de sustitución: la ratio entre la pensión media y el salario medio).<sup>3</sup> Todas estas palancas se interrelacionan y crean sinergias, así que es clave calibrar el impacto de accionar cada una de ellas por separado o conjuntamente.

Las dos primeras palancas, la demográfica y la relativa a la cobertura del sistema, son complementarias. Aunque hay múltiples formas de accionarlas, en vista de las ambiciones y restricciones de un estado de bienestar moderno (entre las primeras, la aspiración de asistir a todas las personas dependientes; y entre las segundas, la dificultad de fomentar la natalidad y el retardado efecto de conseguirlo), la forma de hacerlo con mayor rapidez y certidumbre es a través de modificaciones en la edad de jubilación. Incrementarla supone equilibrar el balance entre trabajadores y pensionistas. Además, esta medida mejora la equidad intergeneracional en sociedades como las occidentales, en las que la esperanza de vida ha aumentado y la natalidad ha caído de forma considerable.

Algunos países de nuestro entorno han recalibrado la edad de jubilación a la esperanza de vida de forma automática. En concreto, en 7 de los 38 países de la OCDE, todos ellos europeos (véase la primera tabla).<sup>4</sup> En cuatro de ellos (Dinamarca, Estonia, Grecia

### La edad de jubilación está vinculada a la esperanza de vida en siete países de la OCDE

	Aumento de la edad de jubilación en proporción al aumento de la esperanza de vida	Necesidad de aprobación parlamentaria del aumento de la edad de jubilación	Regla basada en la esperanza de vida a la edad de:	Años entre revisiones de la edad de jubilación	Plazo entre la fijación de la nueva edad de jubilación y su entrada en vigor	Incremento mínimo por revisión de la edad de jubilación	Incremento máximo por revisión de la edad de jubilación	La edad de jubilación disminuye si cae la esperanza de vida
Dinamarca	1	•	60	5	15 años	6 meses	1 año	
Estonia	1		65	1	2 años	1 mes	3 meses	•
Finlandia	2/3		65	1	3 años	1 mes	2 meses	•
Grecia	1		65	3	Máx. 1 año	No	No	•
Italia	1		65	2	2 años	1 mes	3 meses	
Países Bajos	2/3		65	1	5 años	3 meses	3 meses	
Portugal	2/3 *		65	1	2 años	1 mes	No	•

**Nota:** \* Para una persona con más de 40 años cotizados, la edad normal de jubilación sólo aumenta la mitad de la esperanza de vida.

**Fuente:** CaixaBank Research, a partir del 2021 *Pensions at a Glance de la OCDE*.

1. Véase el artículo «Reformar el sistema de pensiones: a la búsqueda de la sostenibilidad» en este mismo *Informe Mensual*.

2. Véase «Technical Notes and Manuals», IMF Engagement on Pension Issues in Surveillance and Program Work, Fiscal Affairs Department and Strategy, Policy, and Review Department, TNM/2022/004.

3. Véase, entre otros, el *2021 Ageing Report* de la Comisión Europea, o el *Pension's at a Glance 2021*, de la OCDE. En este artículo, se sigue la descomposición del siguiente artículo: Martín M. A. y Ramos. R. (2023), *El Gasto en pensiones en España en comparativa europea*, Boletín Económico del Banco de España, 2023/T1, 09.

4. Véase *Pensions at a Glance 2021*, de la OCDE.

## Revalorización en Europa de las pensiones en función de reglas automáticas vinculadas a la evolución del mercado laboral o a la demografía

País	Variable subyacente de la regla	Peso de la variable subyacente para la revalorización (%)
Estonia	Ingresos por cotizaciones	80% (+20% inflación)
Grecia	PIB nominal	Es la menor de dos opciones: inflación o 50% inflación+50% crecimiento PIB nominal
Lituania	Masa salarial	100%
Portugal	PIB real	Tiene que estar entre inflación -0,75% e inflación +20% del crecimiento del PIB real
Alemania	Ratio entre cotizantes y pensionistas	Parcial (también depende del crecimiento salarial y de cambios de tipos de cotización)
Suecia	$(1+\text{crecimiento medio salario nominal})/1,016$	100% en ausencia de desequilibrios financieros en el sistema de cuentas nacionales del sistema de pensiones *

**Nota:** \* Las cuentas nacionales son 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.

**Fuente:** CaixaBank Research, a partir del 2021 Pensions at a Glance de la OCDE.

en Italia) la traslación del aumento es completa –es decir, por cada año que aumenta la esperanza de vida, la edad de jubilación se retrasa en la misma cuantía– y en los otros tres (Finlandia, Países Bajos y Portugal), está atenuada –por cada año que aumenta la esperanza de vida, la edad de jubilación se retrasa ocho meses–. El funcionamiento de la regla es similar en los siete países: cada cierto periodo de tiempo, se revisa la edad de jubilación en función de los cambios en la esperanza de vida a los 65 años. Por otro lado, como el aumento de la esperanza de vida en un país no es igual para todos los grupos socioeconómicos, el aumento homogéneo de la edad de jubilación tiene necesariamente un impacto redistributivo. Este problema se ha intentado mitigar en el sistema de pensiones danés, por ejemplo, ofreciendo un complemento económico a la pensión pública para aquellos pensionistas con menos riqueza (por haber trabajado menos años o haber percibido menores salarios); como en Dinamarca el sistema público de pensiones busca garantizar un nivel mínimo de ingresos a todos los pensionistas, este complemento sirve para compensar a aquellos que, según se comprueba estadísticamente, suelen tener también una menor esperanza de vida.<sup>5</sup>

Siguiendo con las políticas de gasto, también las palancas relativas a la cuantía de las pensiones y al mercado laboral resultan complementarias. La sostenibilidad del sistema de pensiones depende en gran medida de la relación entre las pensiones públicas y el nivel salarial de la economía; aunque también de algunas políticas laborales, como las de fomento del empleo y la productividad. Así, la sostenibilidad se refuerza cuando las pensiones no crecen por encima de los salarios, y mejora a medida que la economía crea más puestos de trabajo (a su vez, cuanto más productivos, mejor). Para conseguirlo, hasta seis países de la UE vinculan de forma automática la revalorización de las pensiones a variables macroeconómicas relacionadas con la evolución del mercado laboral o a variables demográficas (véase la segunda tabla). En concreto, en Estonia, el aumento de las pensiones depende parcialmente de lo que aumenten los ingresos por cotizaciones sociales; en Grecia, dependen parcialmente del crecimiento del PIB nominal; en Lituania, dependen completamente del crecimiento de la masa salarial, y en Portugal, parcialmente del crecimiento del PIB real. Alemania, por su parte, fija la pensión inicial y las revalorizaciones en función de un sistema de puntos que tiene en cuenta el crecimiento de los salarios, los cambios en el tipo de cotización y la evolución de la ratio entre pensionistas y cotizantes, mientras que Suecia revaloriza anualmente las pensiones en base al crecimiento del salario nominal medio siempre que este sea superior al 1,6% (si es inferior, las pensiones disminuyen), aunque realizará un ajuste si hay desequilibrios en el balance actuarial del sistema. Además, en Finlandia y en Portugal, la cuantía de la pensión inicial está vinculada automáticamente a la evolución de los datos de mortalidad y de la esperanza de vida, respectivamente.

Otra palanca utilizada en muchos países para mitigar las presiones sobre los sistemas públicos de pensiones es complementar estos últimos con sistemas complementarios privados, ya sean de empresa o personales.<sup>6</sup> En concreto, tal y como observamos en

### Europa: gasto en pensiones públicas y total acumulado en fondos de pensiones privados



**Nota:** Datos de fondos de pensiones de Dinamarca de 2018 (último disponible).  
**Fuente:** CaixaBank research, a partir de datos del 2021 Ageing Report para pensiones públicas y del Banco Mundial para planes de pensiones privados.

5. Véase Weber, D., Loichinger, E. «Live longer, retire later? Developments of healthy life expectancies and working life expectancies between age 50-59 and age 60-69 in Europe», Eur J Ageing 19, 75-93 (2022); Álvarez, J.-A., Kallestrup-Lamb, M. y Kjærgaard, S. (2021) «Linking retirement age to life expectancy does not lessen the demographic implications of unequal lifespans», Insurance: Mathematics and Economics, 99, pp. 363-375.

6. Para más detalles sobre el pilar de ahorro privado, véase el artículo «Cómo lograr que nuestros sesgos cognitivos jueguen a favor de aumentar el ahorro privado en pensiones» en este mismo Informe Mensual.

el gráfico, economías como Dinamarca y los Países Bajos tienen un gasto en pensiones públicas, en porcentaje del PIB, menor que los países del sur de Europa, pero, en cambio, se realizan aportaciones mucho mayores a los planes de pensiones privados en porcentaje del PIB. En estos países, al ser por ley prácticamente obligatorio participar en un fondo de pensiones privado, entre el 93% y el 100% de los individuos en edad de trabajar dispone de esta modalidad de ahorro. Asimismo, las pensiones públicas en los Países Bajos y las economías escandinavas son generalmente de menor cuantía, en relación con los salarios, que en los países del sur de Europa. No obstante, con el ahorro en el gasto público que consiguen por este lado, también son capaces de ofrecer amplias redes de seguridad en la vejez y mayores complementos a la pensión para aquellos con menores recursos. En general, estos sistemas se han demostrado eficaces en reducir el gasto público, así como la desigualdad y la pobreza en la vejez.<sup>7</sup>

En cuanto a los ingresos que financian los sistemas de pensiones, es fundamental tener presente que se pueden conseguir aumentos similares de ingresos de distintas formas, que a su vez tendrán distintos impactos en la economía. La financiación de las pensiones mediante cotizaciones sociales es bastante común en los países europeos, y es la característica principal de los sistemas de pensiones contributivos. No obstante, existe un debate de hasta qué punto se podría financiar parte de las pensiones vía impuestos. En particular, la Comisión Europea ha recomendado a algunos países, como Alemania, que si ofrecen nuevas prestaciones no contributivas del sistema de pensiones, estas no se financien con mayores cotizaciones sociales.<sup>8</sup> En este sentido, un grupo de economistas del banco central (Bundesbank) ha documentado que una política que sustituyera una parte de la financiación del sistema de pensiones realizada a través de cotizaciones sociales con impuestos al consumo tendría efectos macroeconómicos mayoritariamente positivos.<sup>9</sup> Aunque en la UE hay diversos modelos para financiar los sistemas de pensiones, la sugerencia de la Comisión se aplica habitualmente: todos los países europeos cuentan con redes de seguridad para la vejez, generalmente financiadas con impuestos, y muchos también tienen componentes de pensiones básicas y mínimas financiados a menudo con impuestos. También hay algún ejemplo, como Dinamarca, en el que el sistema público de pensiones se financia enteramente con impuestos, y no con cotizaciones sociales.<sup>10</sup>

*David del Val y Javier Garcia-Arenas*

7. Martínez, S. R. y Soto, M. (2021). «Pension Reforms in Europe: how far have we come and gone», IMF Departmental Papers, 2021(016), A001. Andersen, Torben M. *et al.* «Pension reform and wealth inequality: evidence from Denmark». Centre for Economic Policy Research, 2022.

8. Recomendación del Consejo relativa al Programa Nacional de Reformas de 2014 de Alemania y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de Alemania de 2014. COM(2014) 406 final.

9. Cambiar impuestos al trabajo por impuestos al consumo traslada parcialmente la carga fiscal de los productores nacionales a los extranjeros, lo que reduciría los costes de la producción nacional, generando efectos macroeconómicos internos positivos. Asimismo, esta política aumentaría los costes del consumo doméstico y aplazaría, parcialmente, la carga fiscal de los hogares hasta la jubilación, y conduciría a un mayor ahorro, aunque, durante la transición de un sistema al otro, se empeoraría la situación de los jubilados y los hogares cercanos a la jubilación. Véase Ruppert, K., Schön, M. y Stähler, N. (2021), «Consumption Taxation to Finance Pension Payments», Deutsche Bundesbank Discussion Paper n.º 47/2021.

10. Véase Comisión Europea, «The 2021 ageing report – Economic & budgetary projections for the EU Member States (2019-2070)», Publications Office, 2021. Martínez, S. R. y Soto, M. (2021) y «Pension Reforms in Europe: how far have we come and gone», IMF Departmental Papers, 2021(016), A001.