

PERSPECTIVA DE LA REFORMA DE PENSIONES EN LA UNIÓN EUROPEA

RUTH PASERMAN¹

Me han pedido que hable sobre el trabajo de la Unión Europea en torno al tema de las pensiones. La Comisión Europea emplea el enfoque de observar las pensiones en general: las pensiones públicas, las ocupacionales y las privadas. El objetivo es ver si el esquema general ofrece provisiones de pensión suficientes de manera sustentable.

No voy a hablar en detalle sobre las pensiones públicas, pero sí voy a mencionar que existe legislación sobre la coordinación de los planes de seguridad social. El marco legal se basa en la cooperación entre los estados miembros. Esto significa que existe movilidad entre países de la Unión Europea. Uno de los principios más importantes de la Unión Europea es la libre movilidad de los trabajadores. De este principio surge que debería permitirse a los trabajadores moverse a través de Europa y trasladar con ellos sus pensiones. Esto se hace posible coordinando los planes de seguridad social, en particular los sistemas de reparto. Esta es una preocupación que se originó hace tiempo en la Unión Europea. La primera regulación data de 1958. Ahora la maneja el Consejo de Regulación No. 1408/1971.

Con respecto a las pensiones ocupacionales y privadas, actualmente existe un movimiento hacia una mayor legislación. Como dije, los planes de seguridad social están coordinados para permitir libertad de movimiento a los ciudadanos de la Comunidad

¹ Jefe adjunto de la Unidad de Protección Social, Servicios Sociales, Comisión Europea, DG Empleo, Asuntos Sociales e Igualdad de Oportunidades.

Europea bajo la Regulación 1408/1971. Los trabajadores se pueden mover a través de Europa y sus períodos de cotizaciones en los distintos planes de la Unión Europea se suman y utilizan para calcular el beneficio, que luego se paga en su país de residencia. Esto concierne a la pensión legal, al sistema de reparto. No existe un enfoque comparable para las pensiones complementarias.

Para las pensiones complementarias existen, por supuesto, todas las directrices de los seguros. Ha habido una directriz en la protección de los derechos de planes complementarios y pensiones de empleados y trabajadores independientes que se trasladan dentro de la Comunidad desde 1998. Existe la famosa Directriz 2003/41, que trata acerca de la supervisión de las *instituciones de provisiones de retiro ocupacional* (IORP, por sus siglas en inglés), que es relativamente reciente. La Comisión, actualmente, está proponiendo una nueva directriz sobre la movilidad de los derechos de pensión complementaria para asegurar que, si los trabajadores se trasladan dentro de la Comunidad, puedan también mantener sus derechos de pensión complementaria cuando vayan de un trabajo a otro.

La política de coordinación empezó desde el año 2000. Existen discusiones sobre varias reformas a las pensiones que tienen lugar en un nivel europeo, con la idea de permitir el aprendizaje mutuo y el intercambio de políticas. Las políticas se coordinan a través del llamado “método abierto de coordinación” que cubre la inclusión social, las pensiones y la cobertura de salud y el cuidado de largo plazo. Básicamente, la comisión y los Estados miembros de la Unión Europea establecen objetivos comunes e indicadores de común acuerdo, luego los Estados miembros generan reportes nacionales y luego se hace una evaluación conjunta, que lleva a un reporte conjunto. El método abierto de coordinación conjuga distintas experiencias y facilita el aprendizaje mutuo y el intercambio de buenas prácticas. Esto se hace a través de comités de protección social cuyos miembros son representantes de alto nivel de los Estados miembros (representantes de los Ministerios de Asuntos Sociales), pero también vinculándolo con los Comités de Política Económica (representantes de los Ministerios de Finanzas) y con el Comité de Empleo (representantes de los Ministerios del Trabajo).

¿Por qué tener esta coordinación de política, que es relativamente reciente?

Creo que hemos encontrado que los Estados miembros dependen unos de otros, que existen desafíos similares, que pueden aprender unos de otros sobre el diseño de políticas y que, de alguna manera, también se entrega legitimidad a las reformas de mayor complejidad. Los Estados miembros miran a su alrededor y ven lo que han hecho sus países vecinos. Tal vez los gobiernos nacionales digan también “la Comisión Europea dice que tenemos que hacer esto”. Lo que quiero decir es que a menudo tenemos el papel del malo. Tengo que decir, además, que la introducción del método abierto de coordinación ha llevado también a los Estados miembros a mirar los aspectos de pensiones no solo desde el punto de vista de las finanzas públicas y de que sean financieramente sustentables, sino que tomando en cuenta que las provisiones de pensión sean suficientes para los futuros pensionados.

Cuando observamos los sistemas de pensiones, existen tres objetivos principales:

- 1) Generalmente vinculados a que sean **suficientes**: para asegurar un nivel de ingreso suficiente en el retiro, de manera que el ingreso del retiro sea un sustituto razonable del ingreso antes del retiro. Así, el objetivo no es solo la prevención de pobreza.
- 2) Por supuesto, que sean **sostenibles**: queremos asegurar que los sistemas sean sostenibles en el largo plazo, que no colapsen. Como saben –y esto lo han discutido varios expositores– el aspecto de que las pensiones públicas sean sostenible ha sido, y todavía es, crucial.
- 3) Finalmente, está el aspecto de la **modernización**: por modernización nos referimos a reformar el sistema de reparto antiguo, basado en un modelo de sociedad que ya no existe. Ya no existe el caso de que haya solo un hombre que se gane el sustento de la familia, que trabaja toda su vida, posiblemente sin interrupciones y posiblemente siempre con el mismo empleador. Existen muchas carreras interrumpidas por los

largos períodos de desempleo en Europa, porque ahora existe la necesidad de mayor movilidad, de cambios de trabajo. Además, debido a que hay más mujeres en la fuerza de trabajo que tienen más interrupciones en sus carreras. Deben integrarse todos estos aspectos en los modelos de pensiones.

El reporte conjunto que generamos en 2006² identificó varios desafíos de política. El principal, para Europa, es el de trabajar más. Más personas deben trabajar más. El desempleo en Europa es muy alto, pero esto no solo es un problema de tener más gente trabajando. También se trata de más personas trabajando hasta la edad de jubilación, en vez de que se jubilen a los 61 años, esta es la edad de salida de la fuerza de trabajo promedio en UE. La expectativa de vida se está incrementando y la forma principal de mejorar las pensiones en cuanto a que sean sostenibles y suficientes es asegurar que el período de inactividad no se incremente a la misma tasa de la expectativa de vida. El incremento de la expectativa de vida, estos dos o cuatro años más que viviremos, debe equilibrarse con actividad e inactividad.

Muchas reformas están tratando de focalizarse en el fortalecimiento del vínculo entre cotizaciones y beneficios, de manera que haya incentivos más fuertes para mantenerse trabajando y para declarar el trabajo con el fin de incrementar los derechos de pensión.

Existe también mucho debate sobre pensiones mínimas, provisiones de ingreso mínimas y pensiones sociales para los adultos mayores, como lo mencionó esta mañana Robert Palacios. Esto es, por un lado, por los vínculos fortalecidos entre cotizaciones y beneficios, y por otro, por los cambios en la sociedad mencionados antes. Esto significa que existe una posibilidad mayor de que las personas no tengan un historial de cotizaciones completo. Algunos países predicen que el número de personas que no alcanza el nivel mínimo de cotizaciones se incrementará, llevando a la necesidad de subir el componente de ayuda social. Tengo que decir que otros países toman la visión

² http://ec.europa.eu/employment_social/social_protection/docs/2006/rapport_pensions_final_en.pdf

opuesta, que es que mientras más mujeres entren al mercado del trabajo y adquieran sus derechos propios, habrá menos necesidad de pensiones mínimas.

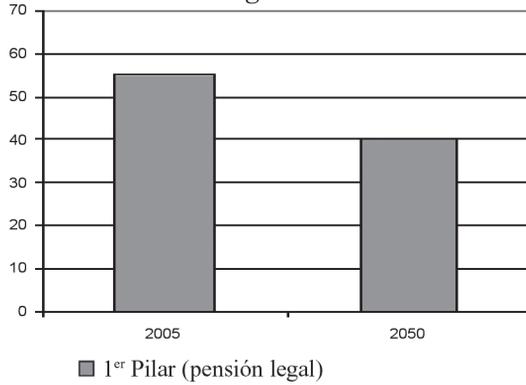
Además, los Estados miembros se han dado cuenta de que no es tan buena idea reformar las pensiones en la década de los 50 y después no revisarlas nunca más por 40 años. Las personas se molestan mucho cuando se les pide sin previo aviso trabajar dos años adicionales para incrementar las cotizaciones. Así que ahora las pensiones están constantemente en las agendas de los gobiernos europeos para asegurar la aceptación total de la necesidad de reformar.

El otro punto que ha surgido a lo largo del tiempo como desafío de política común (y que es el tema de la conferencia) son las pensiones privadas.

En Europa hay mucho interés en las pensiones privadas porque, como lo han dicho expositores anteriores, la mayoría de los modelos actuariales esperan que las tasas de reemplazo caigan en el futuro, y esperamos que esta caída sea compensada parcialmente por provisiones de pensión complementarias. De manera que, en este ejemplo de tasas de reemplazo teóricas en Europa, la pensión legal se utiliza para entregar cerca del 55% del ingreso de reemplazo, con cerca de 10% viniendo de las pensiones privadas y ocupacionales. La expectativa general en Europa es que la pensión legal entregue solo alrededor de 40% en 2050, pero que esto sea compensado con un alza de las pensiones de capitalización y por los derechos de pensión adicionales acumulados (debido a que se espera que las personas trabajen un par de años más).

Gráfico N° 1

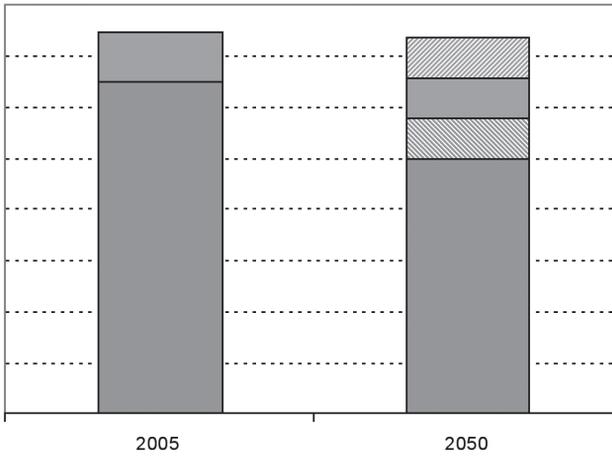
TENDENCIAS EN LA TASA DE REEMPLAZO A UNA EDAD DADA
Una tendencia a la disminución en la mayoría de los esquemas obligatorios



Fuente: Ilustración estilizada de los resultados del ISG sobre tasas de reemplazo brutas.

Gráfico N° 2

MEJORANDO LAS TASA DE REEMPLAZO



- ▨ Cotizaciones financiadas adicionales (aproximadamente 5 puntos porcentuales más)
- ▨ Pensiones ocupacionales o voluntarias
- ▨ Pensiones Legales
- ▨ Trabajar más que pensiones legales (aproximadamente 2 años más)

Fuente: Elaboración del autor.

Se espera claramente que se incrementen las contribuciones de las pensiones privadas al ingreso de las personas retiradas, pero quisiera enfatizar que en Europa, ciertamente en todos los Estados miembros de la UE, se espera todavía que se mantengan los sistemas de pensión de reparto como la principal fuente de ingreso de los jubilados.

Para darles los datos para Europa y para ver la cobertura de la fuerza de trabajo, hemos dividido los países en cuatro grupos.

La cobertura de las pensiones privadas es: baja, media, alta o muy alta, de acuerdo a si está bajo 10%, entre 10% y 50%, entre 50% y 90% o sobre 90%, esta última en los países con cobertura muy fuerte de planes de pensión ocupacionales: Suecia, Dinamarca y Holanda.

También hemos dividido la contribución de la pensión privada al ingreso de las personas retiradas en cuatro grupos: baja o insignificante: bajo 10%; media: entre 10% y 25%; alta: sobre 25%; y muy alta: sobre 50%, pero ningún país de Europa está actualmente en esta situación.

Cuadro N° 1
SITUACIÓN ACTUAL

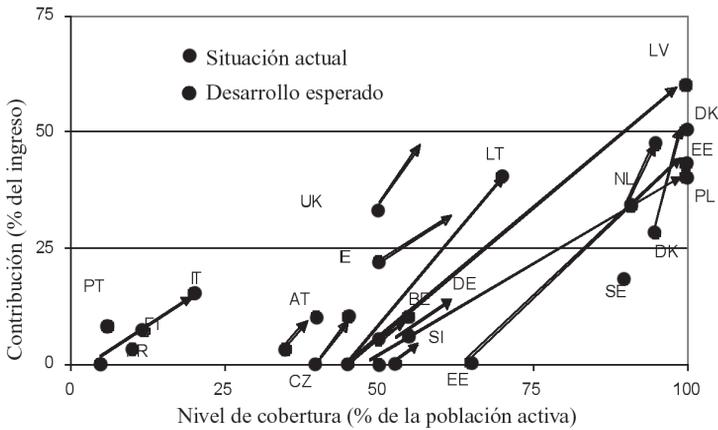
		Cobertura (% de la fuerza laboral)			
		Baja (<10%)	Media (entre 10% y 50%)	Alta (entre 50% y 90%)	Muy alta (>90%)
Contribución promedio al ingreso de jubilados	Baja o insignificante (<10%)	EL FR IT	CZ ES LV LT LU AT SK	BE EE HU PL SI	
	Media (entre 10% y 25%)	FI PT		DE IE	SE
	Alta (>25%)			UK	DK NL
	Muy alta (Superior o alrededor de 50%)				

Fuente: Elaboración del autor.

El único país en el que la pensión privada entrega una alta contribución al ingreso de los jubilados, fuera de los países con planes ocupacionales muy fuertes, es el Reino Unido (UK), pero esta contribución todavía está bajo el 50%. En un número sustancial de países la contribución de las pensiones privadas es extremadamente baja o insignificante actualmente. Enfatizo “actualmente”, ya que se espera que aumente en el futuro. Esto es lo que esperan los Estados miembros. En algunos países, siendo Letonia el primer ejemplo, están ocurriendo grandes cambios. Estos países esperan saltar de casi no tener pensión privada a pensiones privadas obligatorias, con más del 50% viniendo de esta fuente. Muchos otros países tienen expectativas similares: Lituania, Dinamarca, Estonia. Hasta Italia, por ejemplo, espera provisiones de pensión privadas sustanciales. Italia tenía un sistema completamente de reparto. Han introducido reformas a las pensiones que descansan mucho en una parte de provisión de pensión que viene de pensiones administradas privadamente.

Gráfico N° 3

SITUACIÓN ACTUAL Y EVOLUCIÓN ESPERADA DE PAÍSES SELECCIONADOS



Fuente: Elaboración del autor.

Hay varios cambios esperados pero, sin embargo, no puede olvidarse el sistema de reparto porque constituye el grueso de la provisión de pensión actual.

El próximo año generaremos un reporte en el que continuaremos analizando la provisión de pensión privada en los estados miembros de la

UE, y observaremos muchos aspectos que se han mencionado por los expositores anteriores.

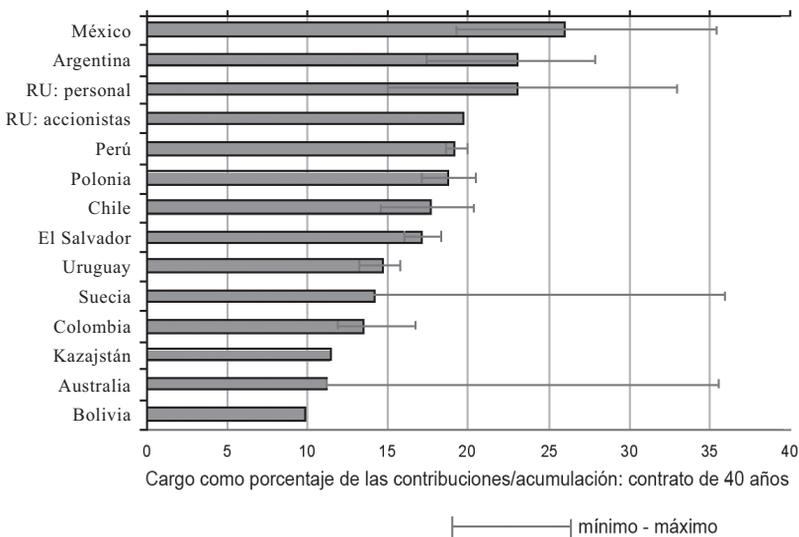
Observaremos los costos de la transición: el impacto de cambiar de un sistema de reparto a uno de capitalización.

Analizaremos los problemas causados por una gran fase de acumulación que, como se mencionó esta mañana, está fuertemente subestimada. Observaremos el aspecto de los requerimientos de información y todos los problemas que tienen que ver con la educación financiera de la población general y cómo puede guiárseles hacia elecciones racionales.

Financieramente, observaremos los costos de administración. Ustedes saben que los costos administrativos varían sustancialmente en los fondos de pensiones y, como mencionó un expositor anterior, un cambio de un 1% genera una gran diferencia general. Él hablaba de la inflación, pero yo voy a hablar de los costos administrativos. El efecto es el mismo, el efecto acumulado de un 1% de alza en los costos administrativos es realmente muy sustancial. Esta realmente es un área a investigar.

Gráfico N° 4

EXPERIENCIA INTERNACIONAL DE COSTOS ADMINISTRATIVOS



Fuente: Elaboración del autor.

Creo que concluiré aquí. Solo quisiera mencionar que la estructura general de los sistemas de pensiones se está volviendo más compleja.

El rol del Estado no está disminuyendo en su complejidad. Aunque puede que el Estado no siga siendo el proveedor directo del componente financiero, todavía hay un rol para el Estado, que es asegurar un marco regulatorio sano para todas las distintas fases que sean necesarias, asegurar supervisión, desarrollar información y educación financiera.

Quisiera concluir enfatizando que cualesquiera sean las modalidades de la provisión de pensión, pública o privada, los desafíos se mantienen:

- Cómo administrar el riesgo de la expectativa de vida
- Cómo asegurar suficiencia del ingreso de pensión para los grupos que no ganan el salario promedio trabajando exactamente 40 años en un buen empleo, y
- Cómo asegurar que el producto para todos los individuos sea adecuado.