

El futuro de las jubilaciones
Análisis de las recientes evoluciones en Europa¹
The future of retirement plans
European recent evolutions analysis

Dr. Pierre Fadeuilhe*

RESUMEN

Desde mediados de los años setenta, el contexto en el cual se desarrollan los sistemas de jubilación, en Europa en general y en Francia en particular, evolucionó. En consecuencia, los países se han visto obligados a alterar su sistema para evitar un desequilibrio. Es evidente que en el futuro los habitantes de estos países deberán contribuir más tiempo, sin esperanza de obtener un importe de pensiones superior. ¿Pero hasta qué punto será posible reformar un régimen de jubilación de reparto sin que pierda su pertinencia y sea preferido a un régimen de capitalización? Esta pregunta probablemente sea uno de los ejes importantes de reflexión en los próximos años.

ABSTRACT

Since the mid-seventies, the context in which pension plans are developed in Europe in general and France in particular, evolved. Consequently countries have been forced to alter their system to avoid an imbalance. It is evident that in the future people in these countries will have to contribute more, without expecting to obtain a higher pension amount. But to what extent will it be possible to reform the PAYG system without losing its relevance and being preferred to a funded pension scheme? This question will probably be one of the major axes of consideration in the coming years.

PALABRAS CLAVE

Sistema Previsional Europeo - Jubilaciones en Francia

KEYWORDS

European Pension Scheme - Retirement Plans in France

La vejez suele ser considerada como un riesgo: el riesgo de estar, con el paso del tiempo y la edad avanzada, sin posibilidad de trabajar y solventar las propias necesidades. El mecanismo de jubilación, como respuesta a este riesgo, ha originado los regímenes de seguridad social. Por ello, a lo largo del siglo XX y principalmente en el período posterior a la Segunda Guerra Mundial, toda Europa se caracterizó por la instauración de un Estado de bienestar, con sistemas de solidaridad que repartían los recursos asignados, en particular, a la vejez. Por este motivo, las autoridades públicas favorecieron la instauración de sistemas de jubilación de reparto, es decir, modelos donde las cotizaciones pagadas por los trabajadores se utilizan para pagar las pensiones de los

* Maître de conférences en el Instituto Nacional Politécnico de Toulouse (IPST-CNAM) e investigador del Instituto de Investigación en Derecho Europeo, Internacional y Comparado (IRDEIC), Universidad de Toulouse I Capitole, Francia.

¹ Este artículo es la continuación de una conferencia realizada en la Universidad del Salvador (Buenos Aires, Argentina) el 13 de agosto de 2014. En este marco, el autor agradece muy especialmente a Guillaume Gibert, responsable de las formaciones franco argentinas del Programa “La Condamine” en la Universidad del Salvador.

jubilados actuales. Si bien instituye una solidaridad entre generaciones, este sistema depende fuertemente de la relación entre la población activa y el número de pensionados; se diferencia así, de los sistemas de capitalización².

Luego de más de medio siglo de su instauración, el reto es el mismo para todas las naciones: ¿cómo financiar las jubilaciones?

En efecto, como lo demuestra el tercer volumen de la Guía de la Europa social, recientemente publicada por la Comisión Europea y titulada *Demografía, envejecimiento activo y jubilaciones*³, el conjunto de los países europeos se enfrenta actualmente a una misma problemática: el equilibrio entre el número de jóvenes y de ancianos.

Hace ya cincuenta años, la esperanza de vida aumentó considerablemente. Se observó un incremento de ocho años entre 1960 y 2006, al cual deberían añadirse cinco años suplementarios de aquí a la mitad del siglo XXI. Actualmente, la esperanza de vida de una niña nacida en Europa es de 82,6 años en promedio, contra 76,7 años para un niño europeo. Al mismo tiempo, la tasa de fecundidad de los países que componen actualmente la Unión Europea está en declive desde 1965, ha alcanzado su nivel más bajo a principios del siglo XXI. La tasa de fecundidad es de 1,6 niños por mujer, inferior a la tasa de 2,1 niños necesaria para garantizar la renovación de las generaciones.

Resulta de estas dos tendencias combinadas que, en el año 2050 y tomando como referencia la situación actual, habrá en la Unión Europea 48 millones de personas menos que tuvieran entre 15 y 64 años y 58 millones de personas más con una edad superior a los 65 años.

A eso, se agregan dos factores: el primero, las jubilaciones masivas de las personas que pertenecen a la generación del auge natal de la posguerra junto al estancamiento de la cantidad de población activa. Así, la modificación de la relación entre la cantidad de contribuyentes y la cantidad de jubilados provocaría un aumento drástico del peso de las jubilaciones en el PIB de cada país, conduciendo a un desequilibrio financiero cada vez más agudo. El segundo factor, quizás el más preocupante, concierne a la tasa de actividad promedio: en 2010, más de un tercio de los hombres y más de la mitad de las mujeres pertenecientes al grupo de edad de los 55 a 64 años no trabajaban.

Ahora bien, todos los sistemas de jubilación son dependientes de la relación demográfica entre la cantidad de contribuyentes y la cantidad de pensionados. En efecto, si tomamos el ejemplo francés, en 1960 la relación demográfica del conjunto de los regímenes implementados era de 4,69, es decir que había 4,69 contribuyentes para 1 pensionado: el sistema era meramente beneficiario. En 1990, la relación demográfica descendió a 2,10: el sistema entró en déficit ya que el punto de equilibrio había sido sobrepasado. Actualmente, dicha relación es de 1,70 contribuyentes para un beneficiario de una pensión y las proyecciones la evalúan a 1,65 en 2020.

En principio, dos opciones de reformas permitirían restablecer el equilibrio del régimen de jubilaciones: alterar el sistema o alterar la población. En el marco de este artículo, nos dedicaremos a abordar el primer aspecto. Para ello, se presentarán, en un primer tiempo, las distintas reformas que han

² En un sistema de capitalización, cada activo ahorra para financiar su propia jubilación: esta capitalización puede efectuarse individual o colectivamente.

³ Demography, active ageing and pensions - Social Europe guide - Volume 3 (21/06/2012), <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=es&pubId=6805>.

implementado los principales países europeos estos últimos años (1) antes de analizar con más detalle la situación en Francia (2).

1.- La reforma de los regímenes de jubilación en Europa

Resultantes de distintas culturas e historias nacionales, los dispositivos de jubilación que existen en los principales países europeos se caracterizan sobre todo por sus diferencias (A). Sin embargo, estos últimos años, las respuestas aportadas a la baja de la tasa de dependencia demográfica en la mayoría de los países europeos se inscriben en una misma lógica (B).

A.- Los diferentes regímenes de jubilación

El estudio de los distintos regímenes de jubilación en Europa pone de manifiesto que no son uniformes. Distintos elementos los oponen.

En primer lugar, desde el punto de vista de su financiación, se distinguen habitualmente dos modelos de regímenes de jubilación:

- los regímenes “bismarckianos”, del nombre del Canciller Bismarck, que creó el sistema alemán de seguro de vejez en 1889⁴.
- los regímenes “beveridgianos”, del nombre de William Beveridge, hombre político inglés y teórico del Estado de bienestar, autor de un informe famoso sobre el tema en 1942⁵.

En Francia e Italia, como en Alemania, por supuesto, el modelo era inicialmente “bismarckiano”. En el Reino Unido y en los países escandinavos prevalecía una inspiración “beveridgiana”. Pero estas distinciones originales muy rápidamente se matizaron, cada país tendió a corregir las fallas de su sistema introduciendo dispositivos inspirados en el otro modelo.

Así pues, los alemanes se benefician de un sistema de jubilación de reparto, que pueden combinar con una pensión complementaria por capitalización. Por su parte, los británicos disponen de un sistema mixto basado principalmente en la capitalización. Los pensionados perciben una pensión pública básica, combinada a una pensión complementaria, que puede ser pública o privada, según la elección de cada uno. Mientras que los españoles se benefician de un sistema público de jubilación de reparto, que pueden acoplar a un sistema complementario de jubilación de capitalización y, si lo desean, los asalariados pueden optar por un régimen profesional o por planes de ahorro individuales para incrementar sus pensiones de jubilación. Por fin, los suecos disponen de dos regímenes obligatorios distintos: uno,

⁴ En el sistema “bismarckiano”, los asalariados contribuyen toda su vida a través de su empleo remunerado y perciben cuando se jubilan una pensión proporcional a sus cotizaciones. De esta forma, cada uno percibe en función de lo que contribuyó. En cambio, los que no trabajaron, o tuvieron incidentes durante su vida laboral, perciben poca o ninguna jubilación.

⁵ En el sistema “beveridgiano”, el impuesto financia una pensión universal, abierta a todos los ancianos sin condición. De esta forma, todo ciudadano es beneficiario de una cobertura mínima, y cada uno puede voluntariamente prever un ahorro adicional para asegurarse ingresos complementarios una vez jubilado. Sin embargo, al no existir incentivos para que los individuos ahorren, quienes no lo hagan se ven perjudicados una vez jubilados.

mayoritario, funciona según el principio de reparto y el otro funciona según el principio de capitalización.

Los regímenes de jubilación en Europa se diferencian también por lo que se refiere a la edad legal de inicio de la jubilación. Ésta varía entre 60 y 67 años según los países. Así se fijó en 62 años en Francia; en 65 años en Alemania, Bélgica, Dinamarca o en España y hasta 67 años en Suecia. La edad legal de inicio de la jubilación, que se somete a numerosas derogaciones, puede también depender del sexo (Austria, Italia y el Reino Unido, por ejemplo), o bien de las ramas profesionales.

Del mismo modo, para beneficiarse de una jubilación de tasa completa, la extensión de cotización varía mucho de un país al otro. En Francia, son necesarios 41,5 años de cotización, contra 35 años en Alemania y 30 años en el Reino Unido. En algunos casos, la obtención de la jubilación de tasa completa depende del número de años de residencia en el país, como, por ejemplo, en Suecia (40 años) o en los Países Bajos (50 años).

Asimismo, el importe mínimo de las pensiones es variable según cada país. Algunos países como Alemania o Italia no prevén ninguna norma en particular, mientras que Bélgica o el Reino Unido instituyeron un porcentaje mínimo del último salario, cumplidas ciertas condiciones. Otros establecieron una pensión de garantía mínima que puede variar de 79 euros por mes para una persona sola en Rumania a 1606 euros en Luxemburgo. El importe de esta pensión puede depender de la edad del beneficiario, como por ejemplo en España, donde la pensión mínima es de 618 euros por mes para una persona mayor de 65 años y de 578 euros para alguien menor a 65 años; o variar en función de la situación marital como en Suecia, donde el Estado garantiza una pensión mínima de alrededor de 800 euros para las personas en pareja y 900 para las personas solteras.

B.- Las distintas vías de reforma

Los regímenes de jubilación existentes en los países europeos presentan, sin embargo, semejanzas. De hecho, para enfrentar las dificultades financieras, las autoridades públicas tuvieron que utilizar herramientas similares para reformarlos.

En primer lugar, algunos Estados consideraron oportuno aumentar la edad mínima de la jubilación para que los trabajadores contribuyan y financien al sistema de pensiones por un período más extenso. Por ello en Francia, en 2017, la edad legal para jubilarse pasará a 62 años (se mantienen los 60 años para los contribuyentes que hayan empezado a trabajar antes de los 20 años y que cumplan con la cantidad requerida de aportes). Asimismo, la edad para obtener una jubilación plena será de 67 años, en vez de 65 años. De la misma forma, en Alemania, en 2010, se dispuso posponer progresivamente la edad legal de inicio de la jubilación de 65 a 67 años hacia el 2030, esta última reforma retrasará cada año la edad de inicio de la jubilación un mes.

En el mismo sentido, numerosos Estados que disponían de una edad legal de jubilación diferente para los hombres y para las mujeres⁶ aprovecharon la instauración de una reforma global para equiparar estas edades. Es el caso de Italia, donde la reforma del sistema de jubilación fijó en 66 años la edad

⁶ Se trata, en particular, de Austria, Bélgica, Bulgaria, Estonia, Italia, Letonia y Portugal.

inicial de jubilación para los hombres y a 62 años para las mujeres, y previó al mismo tiempo equiparar estas edades a partir del año 2018. Es también el caso del Reino Unido, donde la diferencia entre las mujeres (60 años) y los hombres (65 años) será suprimida; toda vez que la edad legal para jubilarse pasará a 68 años en 2046.

La segunda vía de reforma ha sido el aumento de la duración de las cotizaciones requerida para beneficiarse de una jubilación a tasa plena. Generalmente, este criterio se adoptó en paralelo con el aumento de la edad inicial. Es el caso de Grecia, donde la reforma de las jubilaciones se realizó brutalmente. Después de haber pasado a 65 años en 2010, la edad de la jubilación se elevó a 67 años desde finales de 2012 y se fijó la duración de aportes en 40 años. El mismo camino fue utilizado por España, donde la crisis y una tasa de desempleo muy elevada pusieron en peligro el sistema de jubilaciones. La edad legal inicial debe progresivamente pasar de 65 a 67 años de aquí al 2027. A largo plazo, para beneficiarse de la pensión máxima, será necesario haber contribuido 37 años en vez de 35 años y el cálculo se hará a partir de los 25 últimos años de cotizaciones, en vez de los 15 últimos. En Italia, esta reforma permitió también suprimir las jubilaciones “de antigüedad” que permitían a las personas tomar su jubilación a los 60 años con la única condición de tener 36 años de aportes. Así pues, se aumentará progresivamente el período de cotización requerido para poder beneficiarse de una pensión anticipada.

Estas distintas vías de reforma generalmente se combinaron con una subida de las cotizaciones y/o una mayor imposición de algunas categorías de población así como una disminución de las pensiones públicas de jubilación.

El único país que realmente innovó en el tema fue Suecia. En 1998, este país pasó de un régimen de prestaciones definidas a dos regímenes de cotizaciones definidas: uno de reparto y otro de capitalización. El objetivo buscado consistía en combinar la estabilidad financiera de un sistema de cotizaciones definidas y la eficacia económica y social de un régimen público de reparto. Pero la mayor innovación consiste en la instauración de un mecanismo de ajuste automático del nivel de las pensiones que ya no requiere la intervención política en su funcionamiento. Así pues, cada año, los suecos reciben un “sobre de color naranja”, que recapitula la totalidad de las cotizaciones pagadas a la fecha y deduce el importe de su jubilación, teniendo en cuenta, en particular, la esperanza de vida según la edad. Este sistema lleva a los contribuyentes a “definir” su jubilación realizando un arbitraje entre su propia edad de inicio de jubilación y el importe de la pensión que recibirá una vez jubilado.

2.- La reforma de los regímenes de jubilación en Francia

Por razones históricas y sociales, el modelo francés está basado en la actividad profesional, con la coexistencia del régimen general y regímenes especiales. La creación de la Seguridad Social en 1945 representó una etapa decisiva en la instauración del sistema francés de jubilación: desde aquel día, todos los asalariados del sector privado contribuyen al seguro de vejez hasta un límite máximo, cualquiera sea su salario. Por otro lado, el principio de pensiones de reparto remplazó el sistema de capitalización aplicado hasta aquel entonces.

En la actualidad, el sistema francés puede compararse a un cohete dividido en tres pisos: los regímenes básicos legalmente obligatorios, los regímenes complementarios legalmente obligatorios y las modalidades de ahorro colectivas o individuales destinadas a la jubilación.

Desde mediados de los años setenta, las crisis económicas y el envejecimiento de las poblaciones modificaron el contexto en el cual evolucionan los sistemas de jubilación. La necesidad de iniciar una reforma se ha basado en el hecho que los regímenes de jubilación se han desequilibrado cada vez más, a pesar de las sumas importantes a ellos destinadas (A). Asimismo, se implementaron distintos tipos de reformas sin verdadero éxito (B).

A.- La importancia de las pensiones de jubilación en la economía francesa

En el año 2013, se pagaron 271,5 mil millones de euros de pensiones de jubilación a 16,4 millones de pensionistas, lo que corresponde al 13,6 % del producto bruto interno (PBI), contra un 11,7 % del PBI en 2000, lo que representa un aumento promedio de 0,19 puntos de PBI al año. Los tres cuartos de las pensiones de jubilación son abonados por los regímenes básicos, el cuarto restante depende de los regímenes complementarios. Las pensiones de jubilación suplementaria pagadas por las mutualidades y los organismos de previsión permanecen, por su parte, marginales en Francia.

En la Unión Europea, Francia es el tercer país en términos de proporción de los gastos de pensiones de jubilación en el producto bruto interno (PBI), detrás de Italia y Austria. La tendencia observada en la mayoría de los países europeos en estos diez últimos años es la de un aumento del peso de los gastos de jubilación en el PBI, a excepción del Reino Unido, donde el nivel de gastos se estabiliza en torno a un 12 % del PBI, y Alemania, donde la proporción de PBI correspondiente a los gastos de seguro de vejez tiende a disminuir. A largo plazo, la evolución de los gastos de prestación de seguro de vejez está determinada por dos principales factores:

1- El número de pensionados, que aumenta proporcionalmente al envejecimiento de la población debido a la prolongación de la esperanza de vida y la llegada a la edad de la jubilación de las generaciones del auge natal de la posguerra, nacidas entre 1946 y la mitad de los años setenta. Así pues, entre 2003 y 2012, el número de pensionistas sin distinción de derechos pasaron de 13,2 millones a 16,4 millones, lo que representa un aumento de alrededor de un 25 %;

2- El otro factor es el nivel de la pensión promedio, cuya evolución depende por una parte de la revalorización anual según el tipo de evolución de los precios al consumo (con excepción del tabaco) y por otra parte de la renovación de la población de pensionados. Según el “efecto de calesita/noria”, los nuevos pensionados que entran al sistema perciben, en promedio, pensiones más elevadas que los salientes. Desde 2004, la pensión promedio de derecho directo aumenta al año un 3 % en promedio en euros corrientes, lo que representa un crecimiento superior a la inflación anual promedia de alrededor de 1,3 puntos. A finales de 2012, la pensión promedio de derecho directo, sin distinción de regímenes de jubilación, ascendía a 1.256 euros al mes.

Frente a estas perspectivas inquietantes, desde el principio de los años noventa, los poderes públicos franceses vienen aplicando reformas importantes.

B.- Las distintas reformas implementadas

Como en otros países, distintas reformas resultaron necesarias en Francia para garantizar la sustentabilidad de los dispositivos de protección social creados en el periodo posguerra. Pero lo que caracteriza aún a más este país es que, sobre un período de 20 años, los poderes públicos franceses tuvieron que modificar en cinco ocasiones las normas de funcionamiento del régimen de las jubilaciones, sin por ello garantizar su sustentabilidad. ¿Cuál es la razón?

Encontramos la respuesta a este interrogante en la ley del 5 de abril de 1910, que fijó por primera vez la edad de la jubilación en 65 años. En la instauración del sistema de reparto y su integración en el Organismo de Seguridad Social, las resoluciones de 1945 mantuvieron esta norma. Fue necesario esperar la “Ordenanza Auroux” del 25 de marzo de 1982 para que se concediera la jubilación a partir de los 60 años, con 37,5 años de cotización, a la tasa plena del 50 % del salario anual promedio. Es a partir de allí que el criterio de la edad legal de inicio de la jubilación se convirtió en una temática sensible para las esferas políticas y sindicales. Desde entonces, el legislador siempre prefirió favorecer otros tipos de reformas posibles para modificar el régimen de jubilación.

La primera gran reforma se implementó el 22 de julio de 1993. Esta ley reformó las jubilaciones del sector privado, estableciendo la revalorización de las pensiones en función de los precios y no de los salarios, elevando la duración del periodo de cotización que permite gozar del derecho a una pensión a tasa plena de 150 a 160 trimestres y modificando los años tenidos en cuenta para el cálculo del salario de referencia (pasó de los 10 a los 25 mejores años).

Algunos años más tarde, la ley de financiación de la Seguridad Social de 1999 instituyó un fondo de reserva para las jubilaciones. Dicho fondo tenía la ambición de permitir la constitución de una reserva de ahorro colectiva suficiente para soportar los esfuerzos de financiación de los regímenes entre el año 2020 y el año 2040, anticipando la llegada de una numerosa cantidad de personas a la edad jubilatoria durante dicho período.

Luego, la ley del 21 de agosto de 2003 introdujo importantes modificaciones. Esta ley tenía en efecto dos objetivos. El primero consistía en equiparar las condiciones de acceso a la jubilación de los empleados de la función pública con las condiciones requeridas para los asegurados del sector privado: igualdad en la duración de cotización necesaria para una jubilación a tasa plena e indexación de todas las pensiones sobre los precios. El segundo objetivo consistía en la adaptación de los parámetros del sistema al envejecimiento de la población y la introducción de una mayor libertad en las condiciones de inicio de la jubilación: la duración del periodo de aportes necesarios para obtener una jubilación a tasa plena aumentaría en paralelo al aumento de la esperanza de vida; con la posibilidad de jubilarse más temprano con una reducción de la pensión (reducción) o retrasar su jubilación para aumentar el importe de su pensión.

Recién con la entrada en vigencia de la ley del 9 de noviembre de 2010 se abordó la cuestión del aumento de la edad legal de la jubilación. Se decidió no solo un aumento progresivo de 60 a 62 años de la edad hacia la apertura de los derechos a la jubilación, sino también un aumento progresivo de la edad de liquidación de una jubilación a tasa plena, de 65 a 67 años. Al mismo tiempo, se adoptaron medidas destinadas a incrementar los ingresos del sistema de jubilación, equiparando los aportes de los funcionarios con los aportes de los asalariados, aumentando las retenciones impositivas sobre las personas y sobre las empresas.

La última intervención del legislador se concretó con la ley del 20 de enero de 2014. Esta ley aportó varios cambios. En particular, extendió a 41,5 años la duración del período de aportes requerido para otorgar los beneficios de una jubilación a tasa plena e incrementó los ingresos de los regímenes de jubilación (aumento de las tasas de las cotizaciones del seguro de vejez y supresión de las ventajas fiscales de los pensionados).

Finalmente, Francia es uno de los países de Europa cuya duración de aportes para beneficiarse con una jubilación a tasa plena (41,5 años) y cantidad de años tenidos en cuenta para el cálculo del salario de referencia (25 años) son de las más elevadas, mientras que la edad legal para jubilarse se encuentra dentro de las más bajas. En este contexto, parece válido preguntarse hasta cuándo Francia podrá negarse a implementar una reforma que han adoptado casi la unanimidad de los países europeos. De la respuesta a esta pregunta depende, en gran parte, la sustentabilidad de su régimen de jubilación de reparto⁷.

Desde mediados de los años setenta, el contexto en el cual se desarrollan los sistemas de jubilación, en Europa en general y en Francia en particular, evolucionó. En consecuencia los países se han visto obligados a alterar su sistema para evitar un desequilibrio. Es evidente que en el futuro los habitantes de estos países deberán contribuir más tiempo, sin esperanza de obtener un importe de pensiones superior. ¿Pero hasta qué punto será posible reformar un régimen de jubilación de reparto sin que pierda su pertinencia y sea preferido a un régimen de capitalización? Esta pregunta probablemente sea uno de los ejes importantes de reflexión en los próximos años.

⁷ Numerosos estudios demuestran que para sustentar a las necesidades cada vez más importantes del sistema que requiere una cantidad creciente de contribuyentes, la población francesa deberá alcanzar los 140 millones de personas en 2050 y 370 millones al final del siglo. En la actualidad, Francia sólo cuenta con 65 millones de habitantes.