

¿REGLAS FISCALES EN LA SEGURIDAD SOCIAL?

Enrique DEVESA

Universidad de Valencia, IVIE

Rafael DOMÉNECH

Universidad de Valencia y BBVA Research

EN este artículo analizamos la relevancia de las reglas fiscales de equilibrio presupuestario respecto al sistema público de pensiones de reparto, que es el componente más importante del gasto público y, al mismo tiempo, el más sensible al envejecimiento de la población.

Centrándonos en el componente contributivo, mostramos, con evidencia europea, que la mejor manera de asegurar la autosuficiencia del sistema es mediante mecanismos de ajuste automático, en los que la edad de jubilación, la pensión inicial o los años necesarios para alcanzar el 100 por 100 de la pensión pueden ser función de la esperanza de vida y donde, además, la revalorización de las pensiones puede verse alterada por la situación financiera del sistema o por cambios demográficos.

En primer lugar, analizamos la fundamentación teórica en favor del uso de reglas, donde es bien conocida la superioridad de estas frente a la discrecionalidad de las políticas monetarias y fiscales, con las que evitar equilibrios con mayores niveles de inflación, déficits y deuda pública, e incluso situaciones, eventualmente, de hiperinflación o impago de la deuda e incumplimiento de los compromisos contraídos por parte de los gobiernos.

Sin embargo, no hay tanta fundamentación en el caso del sistema de pensiones. En este sentido, exponemos tres razones para aplicar mecanismos de ajuste automático al sistema de pensiones. La primera es que, con diferencia, las pensiones públicas se han convertido en la partida de gasto más importante del presupuesto público. La segunda es que renunciar al equilibrio y suficiencia del sistema público de pensiones de reparto recurriendo a otros recursos reduce su contributividad. Y la tercera es que basar la sostenibilidad del sistema de pensiones en futuras decisiones discrecionales por parte de los gobiernos reduce la transparencia y aumenta la incertidumbre.

A continuación realizamos una panorámica de los mecanismos de ajuste existentes en los países de la Unión Europea para asegurar la sostenibilidad de sus sistemas públicos de pensiones. Hemos clasificado los mecanismos de ajuste según si afectan a la cuantía inicial de la pensión, a la edad de jubilación o a la revalorización de las pensiones. En los dos primeros casos, la referencia es una función de la esperanza de vida, mientras que en la revalorización, nos hemos centrado en los casos en los que se vincula a variables demográficas y/o económicas.

Para los distintos países analizados, hemos obtenido la descomposición del aumento del gasto en pensiones en función del aumento de las tasas de dependencia, de la cobertura, de la prestación y del empleo. Además, hemos dividido la muestra en dos grupos, dependiendo de si los países aplican algún mecanismo de ajuste o no. La principal conclusión es que el aumento promedio entre 2019 y 2050 del gasto en pensiones en los países con algún mecanismo de ajuste es de 0,1 puntos porcentuales del PIB. Por el contrario, en los países sin mecanismo de ajuste este aumento es de 3,3 puntos porcentuales. España es un buen ejemplo de los efectos de estos mecanismos de ajuste en la contención del aumento del gasto en pensiones, ya que la aplicación del índice de revalorización de las pensiones y del factor de sostenibilidad suponía un ahorro de más de 3,5 puntos porcentuales del PIB.

Nuestra evaluación de estos mecanismos de ajuste de las pensiones es que resultan instrumentos útiles para mejorar la sostenibilidad, suficiencia, contributividad y equidad de los sistemas de pensiones. En lugar

de apostar estos objetivos a que se cumplan los escenarios más benignos, pero con menor probabilidad, y tener que hacer frente a sus riesgos con políticas discretionales, los mecanismos de ajuste automático constituyen un seguro que protege los sistemas de pensiones de manera simétrica ante los riesgos potenciales y, con ello, proporcionan certidumbre. Si la evolución de la demografía o de la productividad es más favorable, los mecanismos de ajuste permiten pensiones más elevadas. Si la esperanza de vida aumenta menos de lo previsto, la edad de jubilación también lo hará más lentamente. En la medida que actúan de manera gradual y sostenida en el tiempo, permiten repartir entre diferentes generaciones los ajustes requeridos. Sin embargo, es necesario tener en cuenta que su diseño e implementación se ven afectados por razones de economía política. Cuanto mayor sea el consenso y el apoyo social, más probable es que estos mecanismos perduren en el tiempo, lo que resulta crucial para que sus efectos se acumulen gradualmente.