

ENVEJECER SIN EMPOBRECER

Las políticas públicas y los sistemas de pensiones deben adaptarse al envejecimiento demográfico

David Amaglobeli, Era Dabla-Norris y Vitor Gaspar

A menos que usted viva en Francia, posiblemente piense que las huelgas masivas contra las reformas de las pensiones contempladas en ese país nada tienen que ver con usted. Pero en vista de los vertiginosos cambios demográficos en el mundo, sería un error pensar así. Si usted vive en Europa y sus padres están a punto de jubilarse con 65 años de edad (la edad reglamentaria de jubilación en muchos países), debe recordar que hoy día, en promedio, hay 3,4 trabajadores en edad activa que aportan al sistema de pensiones de cada persona de 65 o más años. Para 2050, posible año de su jubilación, se espera que la proporción se reduzca a 2.

Japón ya se encuentra cerca de ese punto y, para 2050, más de 35 países (alrededor del 7% de la población mundial) estarán en su misma situación. Esto aumenta la carga de los trabajadores que sostienen el régimen jubilatorio. Este cambio drástico tendrá importantes consecuencias socioeconómicas que no pueden ser ignoradas por los gobiernos o la gente.

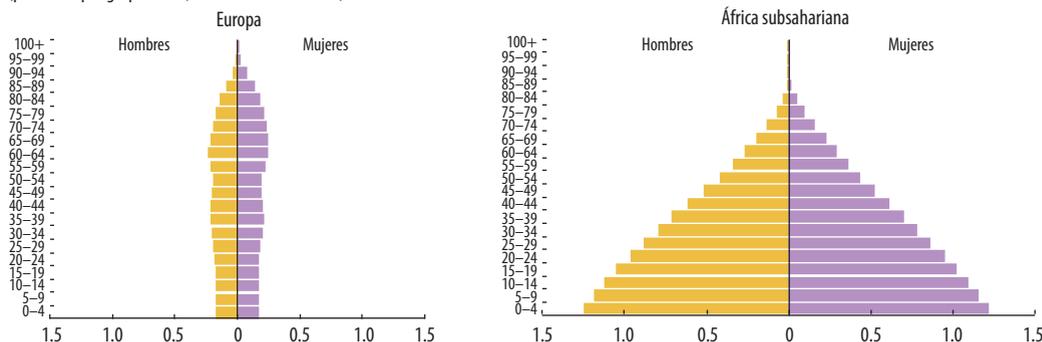
El fenómeno no se circunscribe a Europa o a las economías avanzadas en general. El envejecimiento afecta a todo el mundo, aunque en distinta medida. Dos factores principales contribuyen a este cambio: las personas viven más y tienen menos hijos. Muchos países en el hemisferio norte, en particular en Japón, están en una etapa más avanzada de esta transición demográfica. Otros, mayormente en África, transitan la primera etapa.

Gráfico 1

Sobrecargado

Para 2050, la población de Europa habrá de disminuir y envejecer, mientras que la de África subsahariana se duplicará en tamaño y será mucho más joven.

(población por grupo etario, en cientos de millones)



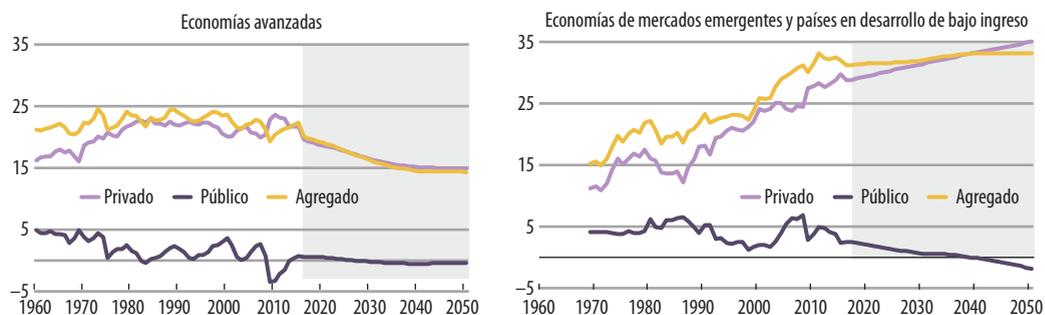
Fuente: Perspectivas de la Población Mundial, Naciones Unidas (2019).

Gráfico 2

El futuro del ahorro

Se prevé que para 2050 el ahorro agregado de las economías avanzadas disminuya pues los gobiernos gastan más en jubilaciones en tanto la población que envejece ahorra menos.

(ahorro proyectado como porcentaje del PIB)



Fuentes: FMI, *Perspectivas de la economía mundial* y cálculos de los autores

Los países en etapas avanzadas de transición enfrentan una contracción de la fuerza laboral. Esto significa menos personas que aportan al sistema de pensiones, mientras sigue siendo necesario garantizar un nivel de vida digno para los jubilados. Por otro lado, los países en la primera etapa de la transición demográfica deben crear un gran número de nuevos empleos anualmente para absorber el rápido crecimiento de trabajadores en edad activa. Para 2050, por ejemplo, habrá un marcado contraste entre Europa y los países del África subsahariana (véase el gráfico 1).

Impacto en el ahorro

El proceso de envejecimiento en curso en gran parte del mundo implica menos ahorro, si nada varía. En general, el comportamiento del ahorro sigue un patrón que acompaña el ciclo de vida: en los primeros

años de empleo hay una tendencia a endeudarse; durante los mejores años de trabajo, se ahorra; y al jubilarse, se tiende a gastar lo ahorrado. Si bien este patrón puede no ser tan pronunciado en los países de bajo ingreso, los países en etapas más avanzadas de envejecimiento seguramente experimenten una merma del ahorro agregado.

De hecho, una investigación reciente del FMI (Amaglobeli y otros, 2019) indica que, según proyecciones, en las economías avanzadas el ahorro privado y público (el saldo fiscal) disminuirá debido a un mayor gasto en pensiones durante los próximos 30 años (si los demás factores no varían). Esta situación tendrá que cambiar para que los jóvenes en estos países gocen de prestaciones jubilatorias similares a las actuales: al alargarse el ciclo de vida será necesario ahorrar mucho más y postergar la jubilación varios años.

Al alargarse los ciclos de vida será necesario ahorrar mucho más en la juventud y postergar la jubilación varios años.

En cambio, en los países de bajo ingreso y de mercados emergentes en su conjunto, las poblaciones relativamente jóvenes deben generar más ahorro privado (véase el gráfico 2). Se espera que este aumento supere ampliamente la disminución del ahorro público al aumentar el gasto público en pensiones con respecto a los niveles actuales en estos países.

Sin embargo, las cifras generales agregadas no dejan ver grandes variaciones entre países, incluso entre los que se encuentran en la misma etapa de la transición demográfica, debido a la incidencia que tiene el diseño de los sistemas jubilatorios. Dos factores importantes que afectan las tendencias de ahorro futuro son la generosidad del sistema público de pensiones y la presencia o ausencia de un plan de pensiones que ofrezca cuentas específicamente para ahorro jubilatorio. Estas cuentas se conocen como planes de contribuciones definidas, a diferencia de los planes de prestaciones definidas, que prometen a cada jubilado una suma determinada según una fórmula.

Las prestaciones demasiado elevadas reducen el ahorro público y privado, a igualdad de factores. En países que ofrecen prestaciones relativamente más generosas (medidas como gasto promedio en pensiones por adulto mayor) el gasto público tiende a ser relativamente más alto al aumentar la cantidad de jubilados. Esto significa menos ahorro público a menos que estos países ajusten otras partidas de gasto (por ejemplo, reduciendo el gasto en salarios y compras del sector público). La promesa de una prestación pública generosa también incide en el comportamiento de las personas, que tendrán menos interés en ahorrar por su cuenta. En cambio, si las prestaciones son menos generosas pueden impulsar el ahorro privado al inducir a ahorrar más para una jubilación esencialmente autofinanciada.

En promedio, se espera que en los países con planes de contribuciones el ahorro privado aumente más que en los demás países. Por ejemplo, las cuentas personales de ahorro jubilatorio en Estados Unidos permiten ahorrar para la jubilación mediante cuentas específicas, lo cual ayudan a que el ahorro privado aumente.

Nuevos modelos

Las políticas públicas son fundamentales para apuntalar las iniciativas que buscan proporcionar ingresos jubilatorios adecuados sin sacrificar la sostenibilidad de los sistemas de pensiones. Estas políticas podrían agruparse en políticas del sistema de pensiones, financieras y del mercado laboral. Analizaremos cada grupo por separado.

Al tomar conciencia de los desafíos que presenta la actual transición demográfica, en los últimos años muchos países han aprobado importantes reformas del sistema jubilatorio que procuran contener el aumento del número de jubilados. Para ello, suelen modificarse los parámetros clave del sistema de pensiones, como por ejemplo, aumentar la edad reglamentaria de jubilación y endurecer las normas para acogerse a la jubilación. Por ejemplo, la reciente propuesta de reforma en Francia busca elevar a 64 la edad para acceder a la prestación completa; la reforma realizada en Brasil en octubre de 2019 aumenta de 56 a 65 y de 53 a 62 la edad de jubilación de hombres y mujeres, respectivamente. En algunos países, como Chipre, Dinamarca, Países Bajos y Portugal, la ley dispone que la edad de jubilación aumente de acuerdo con el aumento de la esperanza de vida.

Las reformas han tratado de reducir la magnitud de la generosidad en las prestaciones. Esto puede hacerse modificando las fórmulas de cálculo de las prestaciones, tales como el componente de indexación por inflación, reformulando las reglas de valorización (el ajuste aplicado a los ingresos pasados tiene en cuenta las variaciones del nivel de vida entre el momento en que se adquieren los derechos a la jubilación y el momento en que se reclaman) y cambiando la tasa de acumulación (la tasa a la que se acumulan las prestaciones de pensiones a medida que se prestan servicios en un plan de prestaciones definidas).

Si bien al reducir las prestaciones y limitar el ingreso de nuevos jubilados se reducen las vulnerabilidades fiscales a largo plazo y se modera la caída del ahorro agregado, tales reformas también tienen consecuencias distributivas. Por ese motivo, deben calibrarse

La educación financiera podría estimular una cultura de ahorro y contribuir a una mejor planificación de la jubilación.

con cuidado. Por ejemplo, vincular el aumento de la edad reglamentaria de jubilación a las mejoras de la expectativa de vida ayudaría a desacelerar el aumento del número de nuevos jubilados y alentaría a los trabajadores mayores a seguir trabajando. También sería importante incluir disposiciones efectivas que eviten la pobreza en la vejez.

En países con sistemas de pensiones inadecuados es preciso aumentar las prestaciones y la cobertura. China y Corea son ejemplos de países con altas tasas de ahorro y un sistema de seguridad social de bajas prestaciones y cobertura. Por lo tanto, en estos países las autoridades deberían procurar reencauzar recursos hacia la reducción de la pobreza entre los mayores ampliando la cobertura de los sistemas de seguridad social, aumentando las pensiones sociales (es decir, las transferencias puras de efectivo a los mayores) y mejorando las transferencias de asistencia social focalizadas. Con estas medidas, las familias necesitarían menos ahorros preventivos y se reduciría la desigualdad y la pobreza en la vejez.

Además de estas reformas, los países deben replantearse toda la arquitectura de su régimen jubilatorio. Por ejemplo, los países podrían considerar establecer programas públicos de contribuciones definidas que alienten a ahorrar mediante planes de pensiones individuales, suponiendo que estén dadas las condiciones necesarias (Rudolph y Rocha, 2009).

Otra medida importante consiste en estimular el ahorro voluntario para la jubilación mediante el desarrollo de instrumentos financieros. Los países con sistemas financieros menos desarrollados deben abocarse primero a lograr una mayor inclusión financiera. En el mundo, un 31% de los adultos aún carece de cuentas bancarias; la mayoría de la población no bancarizada vive en África subsahariana (Demirgüç-Kunt, *et al.*, 2018).

La educación financiera podría estimular una cultura de ahorro y contribuir a una mejor planificación de la jubilación. Los países con sectores financieros más desarrollados podrían establecer políticas a favor del ahorro privado voluntario para la jubilación. Por ejemplo, Estados Unidos prevé vehículos de ahorro para la jubilación con beneficios tributarios, como los planes 401(k). También podrían considerarse cuentas

de ahorro general o para estudiantes con beneficios impositivos. Para que estos planes incrementen el ahorro en lugar de simplemente desplazar el ahorro existente hacia otros sectores, sería esencial contar con la participación de hogares de clase media.

Los países podrían adoptar políticas para contrarrestar la disminución esperada de la fuerza laboral. Por ejemplo, las reformas deberían centrarse en cerrar la brecha de género en la participación laboral, como lo han hecho España e Italia. Esto encierra un enorme potencial ya que tan solo el 50% de las mujeres participa en la fuerza laboral a nivel mundial, frente a un 80% de participación masculina (Dabla-Norris y Kochhar, 2019). Promover el acceso a guarderías de bajo costo y alta calidad podría incentivar que más madres jóvenes se incorporen al mercado laboral. Dado que las tasas de participación laboral tienden a disminuir en los grupos etarios cercanos a la jubilación, podrían aplicarse políticas que incentiven a los adultos mayores a seguir trabajando, en especial en vista del aumento de la longevidad. Los gobiernos podrían facilitar este proceso reconsiderando los impuestos y beneficios que favorecen la jubilación anticipada.

En conjunto, estas políticas pueden atenuar la disminución prevista en el ahorro nacional y, al mismo tiempo, mejorar la sostenibilidad de los sistemas jubilatorios y garantizar niveles de vida dignos para quienes se jubilan. **FD**

DAVID AMAGLOBELI es Asistente del Director y **VITOR GASPAR** es el Director del Departamento de Finanzas Públicas del FMI.

ERA DABLA-NORRIS es Jefa de División en el Departamento de Asia y el Pacífico del FMI.

Referencias:

Amaglobeli, D., H. Chai, E. Dabla-Norris, K. Dybczak, M. Soto y A. Tieman. 2019. "The Future of Saving: The Role of Pension System Design in an Aging World". IMF Staff Discussion Note 19/01, Fondo Monetario Internacional, Washington, DC.

Dabla-Norris, E., y K. Kochhar. 2019. "Cerrar la brecha de género". *Finanzas y Desarrollo* 56 (1).

Demirgüç-Kunt, A., L. Klapper, D. Singer, S. Ansar y J. Hess. 2018. "The Global Findex Database 2017: Measuring Financial Inclusion and the Fintech Revolution". World Bank Report 126033, Washington, DC.

Rudolph, H., y R. Rocha. 2009. "Enabling Conditions for Second Pillars of Pension Systems". World Bank Policy Research Working Paper WPS4890, Washington, DC.