LA FALTA DE INSTRUMENTOS DE INCENTIVO Y DESINCENTIVO EN EL ÁMBITO EUROPEO PARA EL PASO DEL TRABAJO A LA JUBILACIÓN Y LAS REFORMAS DE LOS SISTEMAS DE PENSIONES.*

Ignacio Camós Victoria**
Universidad de Girona

SUMARIO: 1 Introducción. –2. El marco Europeo general de los incentivos y desincentivos para la transición del trabajo a la jubilación. –3. El aumento de la participación en el mercado de trabajo de las mujeres y los trabajadores de más edad. –4. La reforma de los sistemas de pensiones a través de los estudio Prospectivos Anuales sobre el Crecimiento. –5. El coeficiente de la esperanza de vida y el factor de sostenibilidad de las pensiones. –6. Algunas medidas adoptadas en el ámbito de la UE para favorecer la permanencia en activo, retrasar la edad de jubilación y disminuir las jubilaciones anticipadas. –7. A modo de reflexiones finales.

RESUMEN

Las reformas actuales de los sistemas de pensiones adoptados en el ámbito de la UE a partir libro Blanco de pensiones. Agenda para unas pensiones adecuadas, seguras y sostenibles pone el acento en la necesidad de hacer frente al reto del factor demográfico y el incremento del gasto en pensiones, retrasando la edad de acceso a la jubilación, fomentando la permanencia en activo, vinculando la edad de jubilación y el importe de las pensiones al factor de la esperanza de vida.

No obstante este deseo explícito de favorecer la permanencia en activo y promover un envejecimiento activo, en general las reformas más recientes se limitan a reducir el gasto en pensiones endureciendo los requisitos de acceso, reduciendo el importe de las pensiones y estableciendo mecanismos de ajuste de éstos (o recalculo) en función de la esperanza de vida.

ABSTRACT

The current reforms of the pension system adopted in the framework of the EU White Paper. An Agenda for Adequate, Safe and Sustainable Pensions emphasizes the need to address the challenge of the demographic factor and the increase in pension expenditure, delaying the age for retirement, encouraging remain active, linking the retirement age and the amounts of pensions to life expectancy.

Despite this explicit desire to remain active and promote active ageing, in general the most recent reforms are limited to reduce pension expenditure tightening entry requirements, reducing the amount of pensions and establishing these adjustment mechanisms (or recalculation) based on life expectancy.

Palabras clave: jubilación, Unión Europea, pensiones, envejecimiento, esperanza de vida

Key words: retirement, European Union, pensions, ageing, life expectancy.

* Recibido el 01/05/2015, aceptado el 25/06/2015
** Profesor Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social

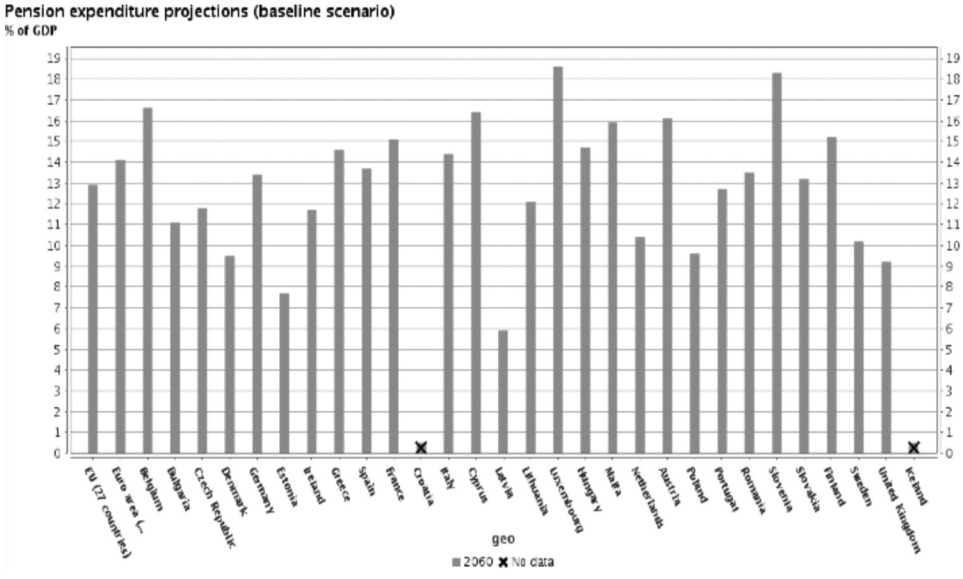
1. INTRODUCCIÓN

En el libro Blanco de pensiones. Agenda para unas pensiones adecuadas, seguras y sostenibles, al igual que también está presente en diferentes textos o documentos recientes de la UE como los estudio prospectivos anuales sobre el crecimiento, se pone el acento en la necesidad de reformas los sistemas de pensiones retrasando la edad de acceso a la jubilación, fomentando la permanencia en activo y vinculando la edad de jubilación y el importe de las pensiones al factor de la esperanza de vida.

Como podrá observarse a continuación las reformas acometidas en los sistemas de pensiones de los Estados miembros durante estos últimos años aunque pretenden retrasar la edad de jubilación y favorecer una salida más tardía del mercado de trabajo, desincentivando el adelanto de la edad de jubilación, éstas se plantean sólo desde la lógica de la reducción del gasto en pensiones en aras a su sostenibilidad y alejándola de la idea de la equidad del sistema[1] y de la concepción del tránsito entre el empleo y la jubilación como un derecho o una decisión del trabajador.

Debe tenerse en cuenta que el gasto en pensiones representa, en la actualidad, un porcentaje elevado y creciente del gasto público no en vano comporta una media superior al 10 % del PIB, con la previsión de que éste alcance en el conjunto de la UE el 12,9 % en el año 2060. No obstante, debe tenerse en cuenta que el gasto en pensiones públicas, que va oscila hoy entre el 6 % del PIB en Irlanda y el 15 % en Italia, pone de manifiesto que, si bien los países afrontan problemas demográficos similares, la situación varía bastante de un país a otro y el comportamiento de éstos en el horizonte 2060 parece que será muy diferente.

Figura 1. Proyecciones de gasto en pensiones (escenario base), 2060[2].



Fuente: Eurostat. Proyecciones que se realizan sobre la proyección de población de Eurostat - EUROPOP2010 - y de común acuerdo con escenarios económicos que han sido elaborados por la Comisión Europea (DG ECFIN) y el Comité de Política Económica (Grupo de trabajo sobre el envejecimiento).

[1] AYUSO, M; GUILLÉN, M. VALERO, D.: *Sostenibilidad del sistema de pensiones en España desde la perspectiva de la equidad y la eficiencia.* Presupuesto y Gasto Público 71/2013: Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos 2013, Instituto de Estudios Fiscales pp.193-204 Vid texto en: http://www.ub.edu/irea/Seminari%202014/M.Ayuso.pdf

[2] El indicador de gasto en pensiones incluye las pensiones públicas brutas (es decir, antes de restar impuestos y cotizaciones sociales obligatorias) como porcentaje del PIB.

Tal y como puede observarse la previsión de gasto en pensiones para el año 2060 seguirá oscilando entre el 5,9% del PIB en Letonia y el 7,7% en Estonia y el 18,6% y 18,3% en Luxemburgo y Eslovenia respectivamente. La media UE-27 (sin datos de Croacia) se situará en 12,9% siendo el gasto en España algo superior a esta media al situarse en el 13,7% del PIB.

Debe tenerse en cuenta que el porcentaje del gasto del PIB destinado a pensiones no ha sido una variable tenida en cuenta en toda su amplitud como una opción libre de carácter político, sino sólo desde el prisma del impacto de éste sobre las finanzas públicas y la necesidad de proceder a su "control" en aras al equilibrio financiero del sistema económico y la contención del gasto público. De hecho cuando se habla de sostenibilidad de las pensiones se alude a la relación de éstas con las arcas públicas y aunque se reconoce que las pensiones, desempeñan un papel esencial ayudando a numerosos ciudadanos de la UE al ser éste su única fuente de ingreso, constituye una de las mayores partidas de gasto público y, por tanto, un asunto que preocupa en términos de equilibrio o sostenibilidad de las finanzas públicas de todos los Estados miembros.

2. EL MARCO EUROPEO GENERAL DE LOS INCENTIVOS Y DESINCENTIVOS PARA LA TRANSICIÓN DEL TRABAJO A LA JUBILACIÓN

A la hora de abordar el actual marco europeo general de los incentivos y desincentivos para la transición del trabajo a la jubilación como punto partida hemos de partir de una reflexión general incluida en el Libro Blanco. Agenda para unas pensiones adecuadas, seguras y sostenibles aprobado el 16 de febrero de 2012[3] que es una continuación del Libro Verde de 2010 sobre las pensiones del año 2010 en pos de unos sistemas de pensiones europeos adecuados, sostenibles y seguros[4] donde se sostiene que para garantizar unas pensiones adecuadas en un contexto de incremento de la esperanza de vida es necesario prolongar la vida laboral y el ahorro con vistas a la jubilación.

Teniendo en cuenta que el envejecimiento de la población es un reto importante para los sistemas de pensiones en todos los Estados miembros puesto ya de manifiesto en Comunicación de la Comisión de 29 de abril de 2009 sobre el envejecimiento: «Abordar los efectos del envejecimiento de la población de la UE (Informe de 2009 sobre el envejecimiento demográfico)» y en el documento de trabajo de los servicios de la Comisión: Demography Report 2008 – Meeting social needs in an ageing society (Informe demográfico 2008: Atender las necesidades sociales en una sociedad que envejece)[5], las proyecciones efectuadas por la Comisión Europea sitúan en el horizonte del año 2060 importantes cambios al respecto. Así, si bien la proporción de jóvenes de entre 0-14 años se prevé que se mantendrá bastante constante para el año 2060 en la EU28 y la zona del euro (alrededor del 15%), se prevén cambios muy significativos para la franja de entre 15-64 años de edad proyectándose una disminución del 66% al 57% que en el caso de los ciudadanos de 65 años y más se convertirá en un incremento considerable (pasando de 18% a 28% de la población). Incremento también previsto en el caso de las personas de 80 y más años (pasando de un 5% al 12%) casi convirtiéndose en el año 2060en un colectivo tan numerosos como el de la población joven[6].

En el Libro Blanco se llega a señalar que no es posible garantizar unas pensiones adecuadas si las mujeres y los hombres, que ya que viven más tiempo, también prolonguen su vida laboral y ahorren más con vistas a la jubilación, ya que de no hacerse esto el necesario incremento del gasto sería insostenible.

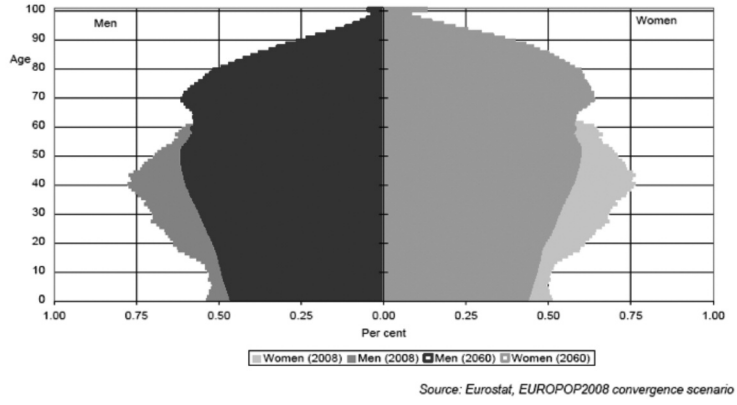
Debe tenerse en cuenta que se calcula que, de aquí a 2060, la esperanza de vida de los hombres en el momento del nacimiento aumentará en 7,9 años con respecto a 2010 y la de las

[3] Bruselas, 16.2.2012 COM(2012) 55 final.
[4] Bruselas, 7.7.2010 COM(2010) 365 final.
[5] Brussels, SEC(2008) 2911
[6] Para un examen más completo y detallado de estas proyecciones vid: European Commission. *The 2015 Ageing Report. Underlying Assumptions and Projection Methodologies* European Economy núm. 8l2014
en http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2014/pdf/ee8_en.pdf

mujeres, en 6,5. En concreto para la UE, se espera que la esperanza de vida al nacer aumente en 7,2 años para los hombres en el horizonte del 2060 pasando de 77,6 en 2013 a 84,7 en 2060. Para las mujeres, la esperanza de vida al nacer es de preveer que aumentará en 6,0 años pasando de 83,1 año en 2013 a 89,1 años en 2060, lo que implica, en parte, una leve convergencia de la esperanza de vida entre hombres y mujeres. Los mayores aumentos en la esperanza de vida al nacer, tanto para hombres y mujeres, se proyectan que tendrá lugar en los Estados miembros con menor esperanza de vida en 2013[17].

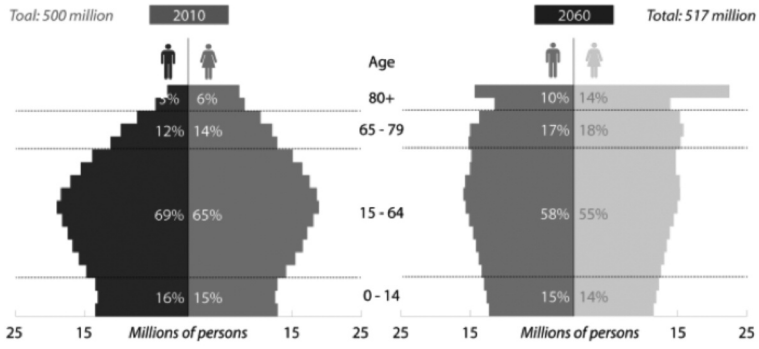
Sin duda, este incremento demográfico materializado en el aumento de la esperanza de vida y el consiguiente incremento de las franjas de edad de los mayores de 65 años, unido a los efectos de la crisis financiera y económica que vivimos desde hace unos años que ha provocado una disminución del gasto público en pensiones y del número de cotizantes, están generando tensiones sobre el sistema, en especial, desde el prisma del gasto en pensiones y de su sostenibilidad financiera.

Figura 2. Pirámide de Población UE-27 2008-2060.



Source: Eurostat, EUROPOP2008 convergence scenario

Figura 3. EU-27 Población (en millones) según edad y sexo.



Fuente: Ageing Population: Projections 2010 – 2060 For The EU27. Publicado por Giulio Sabbatini · 19 de diciembre 2013[8].

[7] La esperanza de vida para los hombres en 2013 es más baja en países como Bulgaria, Estonia, Letonia, Lituania, Hungría y Rumania, que oscila entre 69 y 72 años. La esperanza de vida aumentará, en estos casos más de 10 años hasta 2060. Para las mujeres, la mayores ganancias en la esperanza de vida al nacer será de aproximadamente 8 años o más que se prevé que se produzca en países como Bulgaria, Letonia, Lituania, Hungría, Rumania y Eslovaquia. En todo de estos países, la esperanza de vida femenina en 2013 están por debajo de 80 años Vid The 2015 Ageing Report EUROPEAN ECONOMY. Underlying Assumptions and Projection. Table I.1.4: Projection of life expectancy at birth in EUROPOP2013 p.14.

[8] Vid: http://epthinktank.eu/2013/12/19/ageing-population-projections-2010-2060-for-the-eu27/

Si observamos la Figura 3, donde se hace una comparativa de pirámides de población 2010-2060, puede observarse como en 50 años, la pirámide cambia radicalmente al estrecharse en torno a un 10% la franja de edad de entre 16-64 años e incrementarse en un 5% la de los mayores de 65 e incluso de 80 años de edad que en el caso de las mujeres el incremento es incluso superior al preverse que éste pase del 8% al 14%.

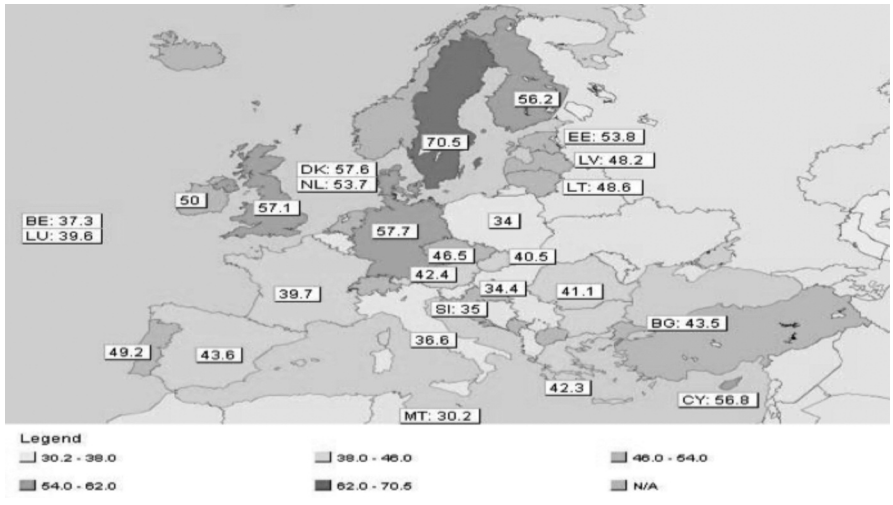
3. EL AUMENTO DE LA PARTICIPACIÓN EN EL MERCADO DE TRABAJO DE LAS MUJERES Y LOS TRABAJADORES DE MÁS EDAD

En el contexto antes descrito de incremento muy significativo de la población de 65 años o más y su correspondientes presiones sobre el sistema de pensiones, uno de los tres ejes o retos fundamentales del Libro Blanco es el de abogar por aumentar la participación en el mercado de trabajo de las mujeres y los trabajadores de más edad junto al de garantizar la sostenibilidad financiera de los sistemas de pensiones y Mantener la adecuación de las prestaciones por jubilación.

En relación con la participación en el mercado de trabajo de las mujeres y los trabajadores de más edad, en la actualidad, es necesario tener en cuenta que aproximadamente un tercio de la vida adulta transcurre en la jubilación y, si las políticas no cambian, esta proporción se incrementaría en consonancia con los futuros aumentos de la esperanza de vida.

Además, en el año 2010, en la UE, las vías de salida temprana del mercado laboral se tradujeron en unas tasas de empleo de los trabajadores de más edad (55-64) por debajo del 50 %. Sin embargo, esta cifra global de la UE oculta grandes diferencias entre Estados Miembros, que van desde el 30,2 % en Malta hasta el 70,5 % en Suecia (véase la figura 4). Por otro lado, la tasa de empleo de las mujeres de más edad (38,6 %) se sitúa muy por debajo de la de los hombres (54,6 %).

Figura 4. Tasas de empleo de los trabajadores de más edad (55-64) en los Estados miembros en 2010.



El margen de incremento de la participación de los trabajadores en el mercado de trabajo aunque es importante en el caso de la franja de edad de entre 55-64 años tal y como consta en la figura referida a las tasas de empleo de los trabajadores de más edad (55-64) en los Estados miembros en 2010, al ser inferior en la gran mayoría de Estados miembros al 50%, este incremento de las tasas de empleo no debe sólo circunscribirse a los trabajadores de mayor edad ya que también puede abogarse por un aumento de las tasas de empleo en el caso de colectivos que presentan tasas de empleo también bajas, como es el caso de las mujeres, los inmigrantes o los jóvenes.

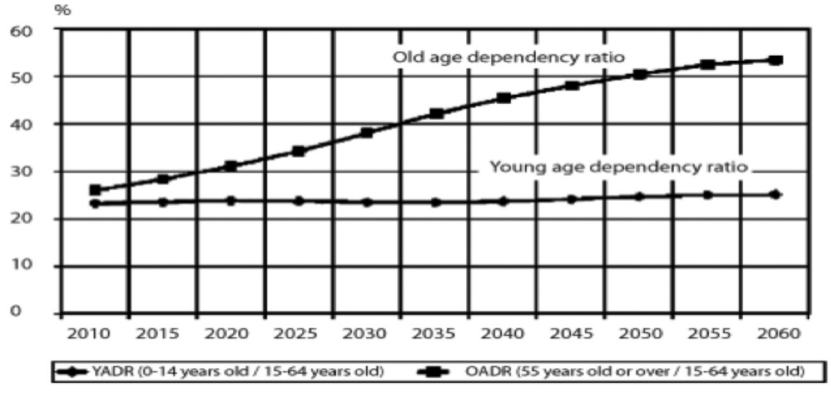
Aunque con carácter previo al año 2012 ya se habían adoptado medidas tendentes a corregir este déficit, incrementándose la participación de los grupos de edad próximos a la jubilación, así, la tasa de empleo del grupo de edad de 55-64 años pasó del 37,7 % en el año 2001 al 46,3 % en el año 2010, la participación de éstos continúa siendo hoy baja y los progresos alcanzados son muy limitados.

Debe tenerse en cuenta que el aumento de la tasa de empleo para los mayores de 55 a 64 ha sido relativamente más lento para el colectivo de los menos cualificados, en concreto, 5 puntos, en comparación con 6 o 7 puntos de media en el caso de los altamente cualificados. Por el contrario, la evolución en las tasas de empleo de la menos calificado fue más favorable en el grupo de edad 25-54, probablemente como reflejo de la adopción de medidas de empleo específicas para este colectivo. Estas tendencias desiguales plantean la necesidad de hacer mayores esfuerzos para mejorar los progresos con estos subgrupos con mayores dificultades, en especial, respecto a las personas mayores con niveles más bajos de educación y/o cualificación.

Se considera a nivel de la UE que una edad de jubilación fija combinada con las posibilidades de abandonar fácilmente el mercado de trabajo anticipadamente está dando lugar a desequilibrios cada vez mayores entre los años en activo y los años de jubilación o lo que es lo mismo importantes desequilibrios en la tasa de dependencia económica de la población de sesenta y cinco años o más con respecto a la población de entre quince y sesenta y cuatro.

La edad mediana de la población de la UE-27 se prevé que aumente de los 40,4 años en el año 2008 a 47,9 años en el año 2060; mientras que el número de personas de 65 años y más se prevé que casi se doble en este mismo período al pasar de los 84 millones en el año 2008 a 151 millones en el año 2060; y se espera que el número correspondiente de las personas de 80 años o más se triplique pasando de 21,8 millones a 61,4 millones.

Figura 5. Proyección de las tasas de dependencia de edad para determinados años, la UE 27.



Fuente: Eurostat, EUROPOP 2008 convergence scenario.

Así, mientras que en el año 2008 en la UE-27 había 4 personas en edad de trabajar (15-64 años) por cada persona mayor de 65 años o más, en 2060 se espera que la proporción sea de 2 a 1 y en muchos países esta reducción de la tasa de dependencia de edad se producirá ya en el año 2040.

A ello hay que añadir que tal y como se señala en el Libro Blanco Agenda para unas pensiones adecuadas, seguras y sostenibles el éxito de las reformas destinadas a aumentar la edad de jubilación (incluida la desaparición progresiva de los planes de jubilación anticipada) depende, no obstante, de que se ofrezca a las mujeres y los hombres de más edad mejores oportunidades para permanecer en el mercado de trabajo.

Esto incluye adaptar los lugares de trabajo y la organización del trabajo, fomentar el aprendizaje a lo largo de la vida, adoptar políticas rentables destinadas a conciliar la vida laboral, privada y familiar, tomar medidas para contribuir al envejecimiento saludable y luchar contra las desigualdades de género y la discriminación por edad. Además, la aceptación política de estas reformas dependerá de si se consideran justas. Para ello, es necesario tener en cuenta que la capacidad para trabajar, y para encontrar trabajo, difiere mucho de una persona a otra, y que la esperanza de vida de los trabajadores manuales que empezaron a trabajar a una edad temprana, a los sesenta o los sesenta y cinco años suele ser menor y su estado de salud, peor.

4. LA REFORMA DE LOS SISTEMAS DE PENSIONES A TRAVÉS DE LOS ESTUDIO PROSPECTIVOS ANUALES SOBRE EL CRECIMIENTO

Si nos remontamos al Estudios Prospectivo anual sobre el Crecimiento del año 2011: anticipo de la respuesta global de la UE a la crisis[9]. Estudio con el que se puso en marcha el Semestre Europeo como un nuevo ciclo de coordinación de las políticas económicas y presupuestarias dentro de la UE y que forma parte del marco de gobernanza económica de la UE, en este estudio se aboga por defender que el saneamiento fiscal debe ir acompañado de una reforma que haga más sostenibles los regímenes de pensiones, proponiéndose para aquellos Estados miembros que todavía no lo hayan hecho, entre otras acciones, dentro del marco de la reforma de pensiones: aumentar la edad de jubilación en consonancia con la esperanza de vida; reducir con carácter prioritario los regímenes de jubilación anticipada, y recurrir a incentivos específicos para dar empleo a los trabajadores de mayor edad y favorecer la formación permanente, fomentando fomentar el desarrollo de ahorro privado como complemento de las pensiones de jubilación y evitando, teniendo en cuenta el cambio demográfico, la adopción de cualquier medida relativa a sus regímenes de pensiones que mine la sostenibilidad a largo plazo y la salud de sus finanzas públicas.

En este mismo sentido o sentido parecido se manifiestan los Estudio Prospectivos Anuales sobre el Crecimiento de los años 2012, 2013, 2014[10] donde se defiende que la Comisión considera que los Estados miembros deben prestar especial atención, entre otros, a los siguientes aspectos: trabajar en la reforma y modernización de los sistemas de pensión, respetando las tradiciones nacionales en materia de diálogo social para garantizar la sostenibilidad financiera y la adecuación de las pensiones, adaptando la edad de jubilación al aumento de la esperanza de vida, restringiendo el acceso a los planes de jubilación anticipada, favoreciendo la prolongación de la vida laboral, igualando la edad de jubilación de hombres y mujeres y favoreciendo el desarrollo de planes de ahorro privados complementarios para mejorar los ingresos de la jubilación.

En general se aboga por la adopción de acciones que comporten:

a) vincular la edad de jubilación a los aumentos de la esperanza de vida;
b) restringir el acceso a los planes de jubilación anticipada y a otras vías de salida temprana del mercado laboral;
c) favorecer la prolongación de la vida laboral facilitando el acceso al aprendizaje a lo largo de la vida, adaptando los lugares de trabajo a una mano de obra más diversificada, desarrollando oportunidades de empleo para los trabajadores de más edad y fomentando el envejecimiento activo y saludable;

---

[9] Bruselas, 12.1.2011 COM(2011) 11 final. Este primer estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento se centró en acciones prioritarias en tres ámbitos principales: consolidación fiscal y mejora de la estabilidad macroeconómica, reformas del mercado laboral para aumentar el empleo y medidas de estímulo del crecimiento. Estas prioridades fueron tenidas en cuenta por los Estados miembros en los programas nacionales de reforma de la Estrategia Europa 2020 y en sus programas de estabilidad o convergencia y se reflejaron en las recomendaciones específicas por país adoptadas en junio por el Consejo Europeo.

[10] Bruselas, 23.11.2011 COM(2011) 815 final; Bruselas, 28.11.2012 COM(2012) 750 final; Bruselas, 13.11.2013 COM(2013) 800 final.

d) igualar la edad de jubilación de hombres y mujeres; y
e) fomentar la constitución de planes de ahorro privados complementarios para mejorar los ingresos de la jubilación.

Así en el Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento para el año 2015 en el marco de las reformas estructurales que es necesario llevar a cabo a nivel de los Estados miembros con el fin de apuntalar el modelo social europeo, la Comisión Europea recomienda centrar la atención en una serie de reformas clave, entre las que se encuentra, la reforma de las pensiones.

En opinión de la Comisión Europea, toda la UE experimenta la necesidad de garantizar la sostenibilidad y adecuación de los sistemas de pensiones. La mayoría de los Estados miembros han reformado sus sistemas públicos de pensiones en los últimos años, a fin de dotarlos de bases más saneadas para afrontar el envejecimiento de la sociedad europea, no obstante, tal y como se expresó en las recomendaciones específicas por país del año 2014, en muchos casos se precisan aún más reformas que aumenten la eficiencia y la sostenibilidad financiera de las pensiones. A la vez, es necesario que los sistemas de pensiones sigan siendo adecuados, de modo que garanticen que, tras la jubilación, se disponga de un nivel de ingresos digno. En opinión de la Comisión Europea ante la evolución hacia una mayor longevidad, muchos países deben adoptar un enfoque más dinámico de la edad a la cual las personas puedan jubilarse, lo que incluye vincular más sistemáticamente la edad legal de jubilación a la esperanza de vida, con objeto de alcanzar un equilibrio adecuado entre el tiempo de vida laboral y el tiempo de vida en situación de jubilación.

En síntesis, en todos estos Estudios se aboga por intensificar las reformas de los sistemas de pensiones para que de forma prioritaria se proceda a una alineación de la edad de jubilación con la esperanza de vida; restringir el acceso a los regímenes de jubilación anticipada y permitir la prolongación de la vida laboral activa favoreciendo la permanencia en activo más allá de la edad de jubilación.

Del examen de los estudio Prospectivos Anuales sobre el Crecimiento me gustaría finalizar destacando dos cosas:

Así, en el estudio prospectivo anual sobre el Crecimiento del año 2013, se llega a sostener, por parte de la Comisión Europea, que a la repercusión de la crisis actual se suman los retos concretos que plantea la tendencia estructural hacia el envejecimiento de la población y, a corto plazo, la disminución de la población en edad de trabajar en algunas zonas de Europa, abogándose no sólo por intensificar las reformas de los sistemas de pensiones para alinear la edad de jubilación con la esperanza de vida, restringir el acceso a los regímenes de jubilación anticipada y permitir la prolongación de la vida laboral. Se considera, por su parte, que la tendencia a fomentar la jubilación anticipada de los trabajadores de mayor edad con la esperanza de que se contrate a jóvenes en su lugar es una política ha resultado en gran medida ineficaz y muy costosa en el pasado, por lo que no debería repetirse.

Como puede observarse en general las acciones dirigidas a reformar sistemas jubilación se enmarcan en el contexto de los retos demográficos y la presión que éste puede ejercer sobre los gasto en pensiones (incremento del número de pensionistas e incremento del número de años con derecho a pensión de jubilación) tomando como referencia principal que la evolución demográfica dará lugar a unos cambios muy significativos en el capítulo de gastos relacionados con el envejecimiento de la población.

En el estudio Prospectivos Anuales sobre el Crecimiento de 2015, por su parte, se destaca que ante la evolución hacia una mayor longevidad, muchos países deben adoptar un enfoque más dinámico de la edad a la cual las personas puedan jubilarse, lo que incluye vincular más sistemáticamente la edad legal de jubilación a la esperanza de vida, con objeto de alcanzar un equilibrio adecuado entre el tiempo de vida laboral y el tiempo de vida en situación de jubilación.

En este último estudio Prospectivo se vinculan los cambios en la pensión de jubilación y, especialmente, en la edad de jubilación en la necesidad de garantizar la sostenibilidad. eficiencia y adecuación de los sistemas de pensiones.

5. EL COEFICIENTE DE LA ESPERANZA DE VIDA Y EL FACTOR DE SOSTENIBILIDAD DE LAS PENSIONES

Como he tenido ocasión de destacar, por lo que respecta a alinear la edad de jubilación con la esperanza de vida ya no es tanto un deseo de alargar la edad de jubilación desde un punto de vista de aumentar la edad real de jubilación y postergar la edad legal o reglamentaria de acceso a la pensión de jubilación sino de vincular la edad de jubilación a la esperanza de vida al entender que esta medida puede ayudar, de forma eficiente, a estabilizar el equilibrio entre los años de vida laboral y los años de jubilación, o incluir la esperanza de vida como uno de los parámetros para el cálculo de la pensión inicial de jubilación para ajustar la duración de la misma y su importe a un previsión cierta de mayor longevidad y su correspondiente gasto en pensiones.

Ésta ha sido la idea tomada en consideración para proceder a la aprobación de la ley 23/2013, de 23 de diciembre, reguladora del Factor de Sostenibilidad y del Índice de Revalorización del Sistema de Pensiones de la Seguridad Social[1112] a partir de un Informe previo elaborado por un Comité de Expertos sobre el factor de sostenibilidad del sistema público de pensiones[13].

Así, tomando como punto de referencia el artículo 8 de la Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de la Seguridad Social, que añadió una nueva disposición adicional quincuagésima novena al texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, que introdujo en nuestro sistema la figura del factor de sostenibilidad, y, según la cual, con el objetivo de mantener la proporcionalidad entre las contribuciones al sistema y las prestaciones esperadas del mismo y garantizar su sostenibilidad, a partir de 2027 los parámetros fundamentales del sistema se revisarán por las diferencias entre la evolución de la esperanza de vida a los 67 años de la población en el año en que se efectúe la revisión y la esperanza de vida a los 67 años en 2027. Dichas revisiones se efectuarán cada 5 años, utilizando a este fin las previsiones realizadas por los organismos oficiales competentes.

El factor de sostenibilidad pretende ajustar la pensión inicial de jubilación de manera que el importe total que perciba a lo largo de su vida un pensionista que acceda al sistema de pensiones dentro de un cierto número de años, y que previsiblemente tendrá mayor esperanza de vida, sea equivalente al que perciba el que se jubile en un momento anterior. Para ello se relaciona la esperanza de vida estimada en ambos momentos.

El primer año para la aplicación será el ejercicio 2019, para permitir que os potenciales pensionistas de jubilación puedan ser informados de las consecuencias de la puesta en práctica del factor y tomar medidas, en caso de considerarlo necesario.

Se trata de un cambio de amplia envergadura ya que constituye una medida cualitativamente distinta a las medidas reformadoras llevadas a cabo hasta entonces, por cuanto, como se reco-

---

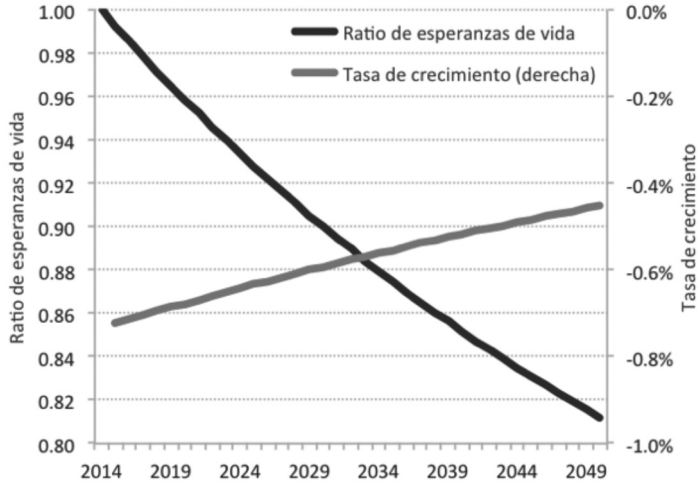
[11] BOE de 26 de diciembre de 2013.

[12] Sobre la revalorización y sostenibilidad del sistema vid, RAMOS, R. Boletín Económico, julio-agosto 2014. Dirección General del Servicio de Estudios. Banco de España. "El nuevo factor de revalorización y de sostenibilidad del sistema de pensiones español" pp 76-85 en http://www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/InformesBoletinesRevistas/BoletinEconomico/14/Jul/Fich/be1407-art3.pdf

[13] Vid, este Informe del Comité de Expertos sobre el factor de sostenibilidad del sistema público de pensiones publicado en Madrid, 7 de junio de 2013 en:
http://www1.seg-social.es/ActivaInternet/groups/public/documents/rev_anexo/rev_032187.pdf Este informe fue aprobado con 10 votos a favor y uno en cuentra el voto del Profesor Santos Miguel Ruesga, catedrático de Economía Aplicada en la Universidad Autónoma de Madrid y doctor en Ciencias Económica.

noce en el preámbulo de esta norma, lo que se implanta no es un cambio concreto en el régimen jurídico de las pensiones, sino un instrumento de reequilibrio o de ajuste automático de las mismas, en función de la evolución de la esperanza de vida, hasta ahora inexistente, un parámetro adicional a los ya existentes que se aplicará con carácter automático para el cálculo de la pensión de jubilación inicial, que ayuda a conseguir una cuantía media de las pensiones compatible con el nivel de gasto total destinado a esas pensiones y a mantener el equilibrio financiero del sistema a medio y largo plazo[14].

Figura 6. Factor de Equidad Intergeneracional. Edad de referencia: 65 años (2014=1)



Fuentes: INE, 2012, y Comité de Expertos sobre el factor de sostenibilidad del sistema público de pensiones. Informe del Comité de Expertos sobre el factor de sostenibilidad del sistema público de pensiones, Madrid 2013.

En este gráfico incluido en Informe del Comité de Expertos sobre el factor de sostenibilidad del sistema público de pensiones se muestra la proyección hasta el año 2050 de la ratio de esperanzas de vida a los 65 años, tomando como año inicial el año 2014, así como la tasa de decrecimiento de esta ratio de esperanzas de vida.

El gráfico, en opinión del Comité de Expertos, muestra que la aplicación del Factor de Equidad Intergeneracional (FEI) implica un ajuste a la baja en el cálculo de la pensión inicial, aunque en magnitudes del 5% de media cada 10 años. El desplazamiento de la esperanza de vida año a año no es brusco ni elevado y se puede resumir en que la esperanza de vida a partir de los 65 años aumenta aproximadamente 16 meses cada 10 años.

Aunque es cierto que los sistemas de pensiones pueden sufrir un desequilibrio debido a factores clave como la disminución de número de cotizantes por cada beneficiario y al proceso de envejecimiento generacional, la mayor crítica que puede efectuarse a estos planteamientos críticos y en algún punto catastrofistas sobre el presente y futuro de los sistemas de pensiones,

[14] Sobre la necesidad de un cambio en la fórmula de cálculo de la pensión inicial y el diseño de una nueva fórmula para el cálculo de la tasa de sustitución utilizando, entre otras, el coeficiente de la esperanza de vida, al respecto, Investigación titulada: "La pensión de Jubilación: reformulación de la Tasa de sustitución para la mejora de la equidad y sostenibilidad del sistema de la Seguridad Social. Resultados basados en la MCVL" VVAA. Responsable: DEVESA CARPIO, J.E. MCVL= Muestra continua de vidas laborales. Puede consultarse esta Investigación en: http://www.seg-social.es/prdi00/groups/public/documents/binario/143940.pdf

se refiere al hecho de que estos planteamientos abordan el análisis de la suficiencia y sostenibilidad de los sistemas de pensiones única y exclusivamente desde el lado de los gastos, en función de los ingresos actuales o derivados del factor demográfico.

Debe tenerse en cuenta sin embargo tal y como señala Devesa Carpio, J. E.; y Domínguez Fabián, I que la suficiencia del sistema puede alcanzarse mediante varios métodos o combinación de ellos. Así, la suficiencia de los sistemas de pensiones, desde una perspectiva de los ingresos, se puede alcanzar mediante la transferencia de algún impuesto o el aumento del tipo de cotización, ya sea sólo de la parte que corresponde al cotizante (no implicaría un aumento del coste laboral pero sí una disminución del salario neto), o bien de la parte del empleador (llegando, naturalmente, a las conclusiones contrarias que en el caso anterior) o, incluso, afectando a ambas partes, con lo cual se lograría una redistribución del esfuerzo, sostenibilidad, suficiencia y equidad: más allá del factor de sostenibilidad[15].

En un sentido parecido se manifiesta López Gandía, J, quien sostiene que la exigencia de reformas profundas se basa fundamentalmente sobre las presuntas certezas de las proyecciones de gasto derivadas casi automáticamente de esquemas demográficos actuariales, jugando un papel secundario la eventual búsqueda de ingresos para hacer frente a su incremento lo que lleva directamente a la adopción de medidas para reducirlo. Es decir, al poner en segundo plano los factores ligados a la creación de riqueza y su distribución, y a la evolución del PIB y del mercado de trabajo se da un presunto fundamento técnico a opciones que son ya de entrada valorativas[16].

Incluso las proyecciones demográficas que es otro de los pilares sobre los que sostiene las reformas de los sistemas de pensiones, por muy ciertas que puedan parecer, en un horizonte de 30-40 años, están muy condicionadas por la realidad del presente y su proyección ad futurum sin tener en cuenta variables que también inciden sobre estas proyecciones como es, entre otros, la productividad o la inmigración[17].

Siendo el factor demográfico un factor clave en la evolución de los sistemas de pensiones y que está muy presente en los incentivos y desincentivos para el paso del trabajo a la jubilación, éste puede venir condicionado por la inmigración y debería además tenerse en cuenta variables más inciertas pero que inciden muy directamente sobre los sistemas de pensiones como son el crecimiento del PIB, de la productividad y del empleo.

6. ALGUNAS MEDIDAS ADOPTADAS EN EL ÁMBITO DE LA UE PARA FAVORECER LA PERMANENCIA EN ACTIVO, RETRASAR LA EDAD DE JUBILACIÓN Y DISMINUIR LAS JUBILACIONES ANTICIPADAS

Si bien la gran mayoría de los Estados miembros ofrecen oportunidades para percibir una pensión mayor trabajando más tiempo, lo que permite compensar la disminución del valor de las pensiones a una edad de jubilación determinada, preservando así la adecuación de las pensiones, las opciones en las que se ha materializado este deseo de adecuar edad jubilación-esperanza de vida y sostenibilidad de pensiones es variable[18], contemplándose incentivos y desincentivos muy diversos.

---

[15] *"Sostenibilidad, suficiencia y equidad: más allá del factor de sostenibilidad" en VV.AA Pensiones: una reforma medular* (Dirección HERCE, J.A). Fundación de Estudios Financieros y el Círculo de Empresarios. 2013, p.131.

[16] Cfr. *La sostenibilidad de las pensiones.* Anuario 2014 Fundación 1º de mayo, p.87

[17] JIMENEZ-RIDRUEJO AYUSO, Z (investigador principal; BORONDO ARRIBAS, C LÓPEZ DÍAZ, J Y LORENZO LAGO, C., La sostenibilidad del sistema de Pensiones en España: envejecimiento, inmigración y productividad. Madrid, 2007 donde se incluyen diferentes escenarios alternativos al escenario base, relacionados con el crecimiento vegetativo, con la inmigración, con el empleo y con la productividad. Puede consultarse este Estudio en: http://www.seg-social.es/prdi00/groups/public/documents/binario/51591.pdf

[18] EUROFOUND. Employment trends and policies for older workers in the recession, mayo 2012.

Tal y como se señala en el proyecto de informe conjunto sobre el empleo de la comisión y del consejo que acompaña a la Comunicación de la Comisión relativa al Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento para 2015[19], el Reino Unido y Portugal se han unido recientemente al creciente número de países como son Dinamarca, Grecia, Italia, Chipre, los Países Bajos y Eslovaquia que, tras un primer retraso de la edad de jubilación para compensar los primeros aumentos de la longevidad, han optado por introducir un nexo explícito entre la edad de jubilación y los futuros aumentos de la esperanza de vida con un objetivo claro de ajustar (retrasar) la edad de jubilación en función de esta variable.

En general con el fin de hacer efectivo el retraso de la edad de jubilación, algunos Estados miembros han tomado medidas para restringir el acceso a la jubilación anticipada desincentivando el acceso a la jubilación a una edad inferior a la prevista legalmente.

Así, las principales medidas de reforma implican la adopción de unas condiciones de elegibilidad más estrictas (retraso de la edad mínima, largo historial de cotizaciones y reducción del nivel de prestaciones) y una mayor atención a las medidas de activación como en el caso de Bélgica, España, Croacia, Chipre, Portugal y Eslovenia con el fin de favorecer la permanencia en activo más allá de la edad de jubilación, no en vano en estos Estados miembros un porcentaje amplio de la población en edad de trabajar está muy poco cualificada.

Algunos Estados miembros también han optado por restringir el acceso a vías alternativas generalizadas hacia la jubilación anticipada, como las prestaciones por desempleo de larga duración como o las prestaciones de invalidez como por ejemplo en Dinamarca o Austria o han limitado el acceso a opciones de jubilación anticipada a personas con carreras contributivas largas y trabajos duros.

Así, por ejemplo, en Letonia y Portugal se han aplicado estas medidas en respuesta a los problemas de empleo de determinados grupos de trabajadores de más edad. En Dinamarca, el objetivo ha sido compensar los desequilibrios de reformas anteriores que redujeron las opciones de jubilación anticipada. En Alemania se ha introducido esta medidas para ser más equitativos con las personas que empezaron a trabajar a una edad temprana, mientras que en Bulgaria estas facilidades se han dirigido sobre todo a las personas que han realizado tareas arduas.

Sin embargo, en varios Estados miembros como, entre otros, en Bélgica, Bulgaria, Croacia, Luxemburgo, Malta, Austria y Rumanía incluidos algunos de los que han emprendido reformas recientes, las opciones de jubilación anticipada aún tienden a socavar la adecuación y la sostenibilidad de las pensiones.

Otros Estados miembros están abriendo vías para que las personas prolonguen su vida laboral y mejoren sus derechos de pensión retrasando el acceso a la jubilación.

En Francia, la edad a la que los empleados privados pueden jubilar a un trabajador sin su consentimiento ha aumentado de 65 a 70 años. Muchos sistemas de pensiones incluyen incentivos para trabajar más allá de la edad de jubilación, como el aumento de las tasas de acumulación de la pensión o la bonificación de la pensión en caso de retraso de la edad de jubilación como es el caso, entre otros, de Dinamarca, Francia y Finlandia y España.

Por su parte, varios Estados miembros están flexibilizando las normas para permitir combinar las prestaciones de jubilación con ingresos derivados del trabajo como sucede en Bélgica, España, los Países Bajos y Eslovenia en general a través del tiempo parcial. Una parte importante de los Estados miembros están sustentando cada vez más las reformas de las pensiones con medidas de envejecimiento activo en los lugares de trabajo y los mercados laborales como es el caso de Bélgica, Francia y Eslovenia.

[19] Bruselas, 28.11.2014 COM(2014) 906 final.

La Comisión Europea ha querido, en gran parte, desvincular, tal como ya hemos visto, el debate sobre la permanencia o no en activo con que sea ésta una cuestión de intereses entre jóvenes y mayores, sino que se tratará de encontrar el equilibrio adecuado entre ambos.

Mantenerse activo durante algunos de los años de vida adicionales no significa que la gente mayor se vea privada de su merecida jubilación en beneficio de los jóvenes. Tampoco se trata de que los trabajadores de más edad conserven unos puestos de trabajo que, de otro modo, podrían ocupar trabajadores más jóvenes. De hecho, los Estados miembros que presentan las tasas de empleo más elevadas de trabajadores de más edad también presentan algunas de las tasas de desempleo más bajas en el caso de los jóvenes.

Debemos tener en cuenta que muchas de estas reflexiones y acciones se hicieron en el año 2012, Año Europeo del Envejecimiento Activo y de la Solidaridad Intergeneracional centrado en ofrecer mejores oportunidades a las personas de todas las edades[20].

El aumento del empleo entre los mayores trabajadores es decisivo para el progreso real y para garantizar la adecuación y la sostenibilidad a largo plazo de los sistemas de pensiones. Debe tenerse en cuenta que en el pasado no muy lejano e incluso actualmente numerosos ajustes del mercado laboral a menudo son llevados a cabo a expensas de los trabajadores de más edad.

Precisamente uno de los objetivos del año Europeo del Envejecimiento Activo y de la Solidaridad Intergeneracional fue el de promover actividades que sirvieran para luchar contra la discriminación por razón de edad, superando los estereotipos relacionados con la edad y eliminando barreras, en particular por lo que respecta a la empleabilidad de este colectivo.

Por lo que respecta a restringir el acceso a los regímenes de jubilación anticipada, obviamente, como ya hemos visto, las reformas de las pensiones destinadas a mantener más tiempo a las personas en el mercado de trabajo más allá de los incentivos previstos también tienen que centrarse en eliminar posibilidades injustificadas de jubilación anticipada que puedan aplicarse a todos los empleados o a profesiones específicas.

Los Estados miembros han reformado o están reformando sus planes de jubilación anticipada de maneras muy distintas. Algunos han pedido que sean los empleadores que soporten todo el coste, o al menos un porcentaje significativo, de las prestaciones por jubilación anticipada. Otros ofrecen a los trabajadores que desempeñan oficios penosos o peligrosos alternativas a la jubilación anticipada, como la movilidad laboral.

Cuando se eliminan posibilidades de jubilación anticipada, es importante velar por que las personas afectadas puedan seguir trabajando o, si ello no es posible, por que puedan percibir unos ingresos seguros y adecuados.

En el trasfondo la idea latente no es otra que la de favorecer la prolongación de la vida laboral y que está también presente en el Real Decreto-ley 5/2013, de 15 de marzo, de medidas para favorecer la continuidad de la vida laboral de los trabajadores de mayor edad y promover el envejecimiento activo, al considerar que el incremento de la edad de jubilación, la prolongación de la vida activa y el incremento de la participación en el mercado de trabajo de los trabajadores de más edad suponen elementos básicos para la adecuación y sostenibilidad de las pensiones, facilitando el acceso al aprendizaje a lo largo de la vida, desarrollando oportunidades de empleo para los trabajadores de más edad y fomentando el envejecimiento activo.

[20] DECISIÓN Número 940/2011/UE Del Parlamento Europeo y del Consejo de 14 de septiembre de 2011 sobre el Año Europeo del Envejecimiento Activo y de la Solidaridad Intergeneracional (2012).DOCE, L- 246, de 23 de septiembre de 2011.

La desaparición progresiva de los planes de jubilación anticipada y el aumento de la edad de jubilación deben ir acompañados de medidas que permitan a las personas prolongar su permanencia en el mercado de trabajo, mediante disposiciones adecuadas en materia de salud, lugar de trabajo y empleo.

Se aboga por tanto por favorecer el acceso al aprendizaje a lo largo de la vida, la adaptación de los lugares de trabajo a las necesidades de los trabajadores de más edad, el desarrollo de oportunidades para introducir condiciones de trabajo más flexibles (por ejemplo, combinando el trabajo parcial con el cobro de pensiones parciales)y eliminar los desincentivos al empleo y a la prolongación de la vida laboral para hombres y mujeres de los sistemas de ventajas fiscales y de remuneración.

7. A MODO DE REFLEXIONES FINALES

Dejando de lado las consideraciones críticas ya efectuada sobre las incertidumbres que planean sobre la sostenibilidad de los sistemas de pensiones al ser éstas claramente sesgadas e intencionadas para justificar el ajuste de los gastos en pensiones endureciendo las condiciones y requisitos de acceso a la pensión de jubilación y disminuyendo el importe de la mismas en función de la esperanza de vida, sin tomar en consideración otras variables, cuando se aborda el tema de los incentivos y desincentivos para el paso del trabajo a la jubilación, debe tenerse en cuenta si partimos del acceso a la jubilación o el tránsito del empleo a la jubilación como un derecho de los ciudadanos que éstos necesita disponer de un cierta gama de opciones sobre cómo y cuándo moverse desde empleo a la jubilación ya que las realidades y situaciones son muy diversas.

No en vano son muchos los que desean trabajar a tiempo completo hasta su salida del trabajo mercado, otros, por contra, contemplan su paso a la jubilación como un proceso gradual más acorde con un deseo de abandono progresivo y menos traumático de la vida laboral activa. Además debe tenerse en cuenta que los estado de salud puede reforzar esas necesidades avanzándolas o postergándolas. Es necesario evitar que medidas destinadas a reforzar la elección sean utilizadas para empujar los trabajadores de más edad a abandonar el mercado de trabajo o permanecer en él en contra de su voluntad inicial.

Lo cierto es que hasta las fecha, las reflexiones y especialmente las reformas adoptadas en el ámbito de la jubilación en la UE no se sustentan en la voluntad real de reforzar el derecho al acceso a la jubilación y favorecer un tránsito del trabajo a la jubilación, al contrario, se sitúan en la línea de forzar la permanencia en activo endureciendo no sólo los requisitos de acceso a la jubilación anticipada, estableciendo ajustes (recortes) en las pensiones que obliguen a los ciudadanos a permanecer más tiempo en activo para tener derecho a la pensión.

Así, tomando en consideración como principal sino único criterio frente a la variable demográfica el factor de sostenibilidad de las pensiones éste se ha convertido en un mecanismo de ajuste automático de ciertos parámetros de las pensiones -edad de jubilación, años de cotización necesarios o importe inicial de la pensión- vinculado a la esperanza de vida de la población.

Si bien es cierto que el reto de los sistemas de pensiones en el marco de un proceso claro de envejecimiento de la población es aumentar la edad de jubilación efectiva, debe no obstante existir un equilibrio entre el número de años durante los cuales una persona ha contribuido al sistema de pensiones y el número de años en que él o ella obtendrá beneficios del mismo y favorecer el incremento de las tasas de empleo a través de incentivos y no sólo económicos para favorecerla permanencia en activo y promover transiciones flexibles hacia la jubilación.

El acento, hoy, está situado, de forma prioritaria, en garantizar la sostenibilidad del sistema endureciendo los requisitos, las condiciones y el importe de las pensiones a través de la revisión de estos elementos en función de la evolución de la esperanza de vida de la población y éste va a incidir en uno o varios de estos elementos: recalculo de la edad de jubilación, recalculo de los años de cotización mínimos para alcanzar el importe íntegro de la pensión, y recalculo del mismo importe íntegro de la pensión.

Si bien es cierto que desde la década de los años 1980, la edad media de salida del trabajo mercado ha disminuido considerablemente y que este descenso se ha producido en contra del aumento sustancial de la esperanza de vida en este mismo período, en muchos casos, el abandono anticipado responde a razones muy ajenas a la voluntad del beneficiario/a y se utiliza como una forma de aligerar cargas o costes empresariales en momentos de dificultades económicas o descensos de ingresos como consecuencia de los ciclos económicos como respuesta de las empresas frente a la crisis.

Quizás el mecanismo o incentivo más efectivo para favorecer la permanencia en activo de los trabajadores de más edad sea el establecimiento de sistemas de jubilación flexibles que puedan promover vidas laborales más largas.

Debe tenerse en cuenta que estos sistemas flexibles permiten que las personas permanecen más tiempo empleadas y, por tanto contribuyendo al sistema y podrían incluso contribuir a una mejora de las pensiones sin que su salida suponga una carga adicional para el sistema.

No cabe duda que el diseño de los sistemas de protección social tiene un fuerte impacto en la edad de jubilación efectiva. Las normas relativas a la jubilación anticipada o jubilación diferida tiene un impacto directo en la edad en la que los individuos eligen (o se ven obligados) a retirarse.

La posibilidad de recibir una pensión completa o una pensión mayor mientras se continúa en el trabajo es otro elemento clave de la flexibilidad. Las razones de los individuos para la elección de esta opción de transito flexible incluyen la reducción del número de horas trabajadas y la posibilidad de devengar nuevos derechos a pensión en orden para garantizar una pensión más alta en el futuro.

Quizás, de entre los diferentes Estados miembros de la UE, sean Suecia y Finlandia los países que posiblemente ofrecen mayor dosis de flexibilidad permitiendo a los individuos que puedan detener la totalidad o parte de su pensión y seguir trabajando en cualquier edad, sin restricciones de ingresos. Se considera, en estos países, que el diseño del sistema de pensiones debe tratar de elevar la edad media de jubilación para dar respuesta, de esta manera, a las presiones sobre los recursos totales del sistema, pero también adaptarse a las diferencias entre los individuos, ofreciendo posibilidades de elección sobre cómo y cuándo una persona decide pasar del trabajo a tiempo completo a la jubilación completa. Se considera que un sistema flexible de pensiones debe estar diseñado para tener en cuenta las diferencias en términos de posibilidad, deseos y voluntad de continuar trabajando o no después de la edad de jubilación teniendo en cuenta las historias o carreras laborales y las situaciones de vida de los diferentes individuos[21].

La mayoría de los Estados miembros, sin embargo, han optan por fijar límites a la cantidad que se puede ganar cuando se recibe una pensión completa, en particular para aquellos que optan por jubilarse antes de la edad legal o reglamentaria. Algunos Estados miembros permiten que los individuos continúen acumulando derechos de pensión cuando se trabaja y disfrutar de una pensión, mientras que los otros no permiten adicional contribuciones a las pensiones futuras.

Debe haber un equilibrio entre los incentivos para trabajar más tiempo y retrasar la edad real de jubilación y la pensión que puede obtenerse. Debe tenerse en cuenta que si desde un punto de vista económico los incentivos para los que retrasan su jubilación son demasiado bajos puede que éstos no tengan el efecto deseado.

---

[21] BARR, N., The pension system in Sweden. Report to the Expert Group on Public Economics 2013:7, Suecia, 2013. Informe que puede consutarse en: http://eso.expertgrupp.se/wp-content/uploads/2013/08/Till-webben-ESO-2013-7.pdf; BARR, N *The pension system in Finland: Adequacy, sustainability and system design.* Finnish Centre for Pensions. Finland, 2013. http://www.etk.fi/fi/gateway/PTARGS_0_2712_459_440_3034_43/http%3B/content.etk.fi%3B7087/publishedcontent/publish/etkfi/fi/julkaisut/tutkimusjulkaisut/erillisjulkaisut/the_pension_system_in_finland_adequacy__sustainability_and_system_design_7.pdf

Por contra, si éstos son demasiado altos, el coste para las arcas públicas puede ser también significativo. También existe un riesgo que hay que tener en cuenta como es de acabar subvencionando a los que en cualquier caso tienen previsto alargar su permanencia en activo.

El diseño de los incentivos es probablemente más importante entre las edades de 60 y 65 años. Los niveles relativamente bajos de incentivos para los asalariados menores deben ser revisado, por razones de eficiencia, equidad y también de adecuación.

En general los trabajadores de más edad son proclives a aceptar retiros graduales o progresivos que les permitan permanecer en activo más allá de la edad de jubilación pero de forma parcial. En la práctica, sin embargo, la demanda para la jubilación flexible han aparecido más bien limitada. Esto puede deberse fundamentalmente a barreras institucionales.