

Fedea Policy Papers - 2017/04

**Medidas para restaurar (o no) la sostenibilidad
financiera de las pensiones**

J. Ignacio Conde-Ruiz
(FEDEA & Universidad Complutense)

fedea

Medidas para restaurar (o no) la sostenibilidad financiera de las pensiones

J. Ignacio Conde-Ruiz (FEDEA & Universidad Complutense)

Enero 2017

1. El sistema de pensiones y el reto del envejecimiento

El sistema público de pensiones en España *es de reparto, contributivo y de prestación definida*. Que sea de *reparto* significa que en cada momento del tiempo los trabajadores dedican una parte de sus salarios a pagar la pensión de los actuales jubilados, es decir, su recaudación se reparte entre todos los jubilados que tienen derecho a percibir una pensión. Que sea *contributivo* significa que existe una correspondencia entre las cotizaciones realizadas durante la vida laboral y las pensiones recibidas durante el periodo de jubilación, de manera que cuanto más se contribuye mayor es la pensión. En contraposición a los sistemas contributivos (o tipo “*bismarkiano*”) existen los asistenciales (o tipo “*beveridge*”), que proveen la misma pensión a todos los trabajadores independientemente de cuanto hayan contribuido. Que sea de *prestación definida* significa que en cada momento del tiempo la tasa de sustitución de las pensiones (o el nivel de la pensión en relación al salario) está definida en función del historial laboral (básicamente años cotizados y bases de cotización). A este respecto, es importante resaltar que la reforma de 2013 con la introducción del llamado “factor de sostenibilidad” ha dado un (pequeño) paso en la dirección de reformar un sistema de prestación definida como el español hacia otro de contribución definida (en los que las prestaciones se calculan como función de las cotizaciones y la esperanza de vida en el momento de la jubilación). Es decir, este factor ajusta automáticamente las prestaciones de jubilación a aumentos de la esperanza de vida, por lo que éstas ya no están completamente “definidas”. La mayoría de los países que tenían un sistema de prestación definida como el nuestro también han incorporado algún tipo de ajuste parecido al del factor de sostenibilidad.

El sistema de pensiones español se encuentra en un proceso de adaptación a la nueva realidad demográfica. Aunque se trata de un reto común a todos los países desarrollados, las proyecciones de población de España señalan que el progresivo envejecimiento de la población será mucho más intenso que en otros países. En concreto, según la última proyección demográfica del INE, en las próximas cuatro décadas habrá 7,1 millones menos de personas entre 16 y 66 años de edad y al mismo tiempo 6,8 millones más de personas mayores de 67 años.

Como se analiza en Conde-Ruiz y González (2015), tres elementos explican que el proceso de envejecimiento sea más intenso en España que en otros países industrializados. En primer lugar, tenemos una mayor esperanza de vida, tanto al nacer como a los 65 años. En cuanto a la esperanza de vida a partir de esa edad, España también destaca por ser el tercer país con mayor esperanza de vida para las mujeres con 22,8 años (hasta los 87,8 años) y con 18,7 años para los hombres (hasta los 83,7 años). Y la previsión es que la esperanza de vida siga aumentando, dado que continúa disminuyendo la mortalidad a edades elevadas. Mientras que en 1919 (cuando se establecieron los 65 años como edad de jubilación) tan solo el 33% de cada generación alcanzaba esa edad, en la actualidad ese porcentaje alcanza el 90%. La edad que únicamente alcanza el 33% de cada generación se sitúa ahora en los 89 años. Es decir, los 65 años de edad de principios del siglo XX se corresponden ahora con los 89 años.

En segundo lugar, España tiene una de las tasas de fecundidad más bajas de los países desarrollados, con apenas 1,3 hijos por mujer en edad fértil. La gran precariedad laboral de nuestros jóvenes, que les impide emanciparse hasta edades muy avanzadas, conjuntamente con las dificultades laborales que encuentran las mujeres al ser madres probablemente expliquen, en parte este dato.

Y en tercer lugar, el proceso de envejecimiento en España avanza con cierto retraso respecto a otros países industrializados. Este retraso se debe no solo a que las generaciones más numerosas, los llamados *baby-boomers*, nacieron más tarde en nuestro país que en otros países occidentales, sino también a que el intenso proceso inmigratorio que se produjo en España en la primera década del siglo XXI supuso un cierto rejuvenecimiento de la población española.

La combinación de estos tres factores implica que en las próximas décadas España tendrá previsiblemente una de las tasas de dependencia más elevadas del mundo, y la más alta de la UE. Según el INE (2016) la tasa de dependencia, definida como la ratio entre la población mayor de 67 años y la población de 16-66 años, aumentará del 24,8% actual al 60,2% en 2050, mientras que la media de la UE no superará el 50% en dicho año. Es fácil comprender que cuanto mayor sea la tasa de dependencia, mayor será también el gasto en pensiones como porcentaje del PIB, puesto que el número de personas trabajando o produciendo por cada persona jubilada es menor. A la luz de estos datos no debería resultar difícil entender los retos de sostenibilidad financiera a los que se enfrenta nuestro sistema de pensiones en las próximas décadas.

2. Los problemas de Sostenibilidad y las soluciones insuficientes

Una forma sencilla de analizar la relación entre el envejecimiento de la población y el gasto en pensiones consiste en analizar los determinantes fundamentales del gasto agregado en pensiones. Para ello, descompondremos el gasto en pensiones como porcentaje del PIB en los siguientes tres factores que componen una identidad contable:

$$\frac{\text{Gasto en Pensiones}}{\text{PIB}} = \underbrace{\frac{\text{Pob. mayor 65 años}}{\text{Pob. edad de Trabajar}}}_{\text{Factor Demográfico}} \underbrace{\frac{1}{\text{Tasa de Empleo}}}_{\text{Factor Mdo.Trabajo}} \underbrace{\left(\frac{\text{N}^\circ \text{Pensiones}}{\text{Pob. mayor 65 años}} \right)}_{\text{Elegibilidad}} \underbrace{\left(\frac{\text{Pension media}}{\text{Productividad media}} \right)}_{\text{Generosidad}}_{\text{Factor Institucional}}$$

El *factor demográfico* ($Pop+67/Pop16-66$) recoge la tasa de dependencia definida anteriormente, esto es, la ratio entre la población en edad de jubilación y la población en edad de trabajar. El *factor de mercado de trabajo* es la inversa de la tasa de empleo (porcentaje de la población en edad de trabajar que tiene un empleo remunerado). Con la reforma de 2010 la edad de jubilación se situó en los 67 años y por esto la población en edad de trabajar se define entre los 16 y los 66 años y la población en edad de jubilación sería aquella mayor de los 67 años.

El *factor institucional* depende de las reglas que rigen el sistema de pensiones y por lo tanto es el que se ve afectado directamente por las reformas del mismo. Como podemos ver en la ecuación previa, este factor está formado por dos variables: la *elegibilidad* y la *generosidad*. La *elegibilidad* es la ratio entre el número de pensiones y la población en edad de jubilación ($N^\circ \text{ Pensiones}/Pop+67$) y está sujeto, por tanto, a las normas de acceso a las pensiones. El estado español reconoce prestaciones contributivas por jubilación, viudedad, orfandad e incapacidad permanente. Todo ello unido a las pensiones de jubilación anticipada hacen que actualmente en España esta ratio sea superior a la unidad (1,07). Dado el progresivo proceso de incorporación laboral de la población femenina, cabe esperar que un porcentaje mayor de la población acumule derechos a prestaciones contributivas y, por tanto, que esta ratio aumentara algo en las próximas décadas, lo que impulsaría al alza al gasto en pensiones. No obstante como existe incertidumbre sobre lo que ocurrirá finalmente en este trabajo dejaremos constante.

Por otro lado, la *generosidad* se define como la ratio entre pensión media y productividad media (o PIB por ocupado). Su evolución futura dependerá, no sólo de los cambios en la productividad que experimente la economía (progreso tecnológico) sino también, lo que es más importante, de cómo se trasladen los aumentos en la productividad a las pensiones. Dado que en España, las pensiones contributivas se calculan en base a una función que depende del historial laboral de los trabajadores entre los que se encuentra los años trabajados, el salario medio de los últimos 25 años (tras la reforma de 2011) y la edad de jubilación, los aumentos en la productividad, en la medida que generan ganancias salariales, se acaban trasladando a las pensiones. Por este

motivo la pensión media y la productividad media no son independientes entre sí. Esta relación también implica que la tasa de sustitución de las pensiones (la ratio entre la pensión media y el salario medio) depende de la tasa de crecimiento de la productividad y esta relación de dependencia varía en función de cómo se determinen las prestaciones contributivas.

Según el escenario demográfico del INE (2016), el factor de demográfico pasará del 28,8% actual (tomando la población en edad de trabajar como la comprendida entre 16 y 64 años) al 60,2% en 2050 (suponiendo que entonces la población en edad de trabajar será la comprendida entre 16 y 66 años). Es decir, *simplemente por culpa de este factor, el gasto como porcentaje del PIB será aproximadamente 2,1 veces el actual*. Este aumento podría ser contrarrestado por aumentos de la tasa de empleo y por disminuciones de la tasa de sustitución de las pensiones que tendrían lugar como consecuencia de las medidas introducidas tras las dos últimas reformas (2011 y 2103) o de futuras reformas.

La pregunta que se aborda a continuación es si esta disminución de la tasa de sustitución se puede evitar al mismo tiempo que se restaura la sostenibilidad financiera del sistema público de pensiones. A esta pregunta se suelen ofrecer varias respuestas positivas, que se basan en expectativas optimistas sobre la creación de empleo, la subida de salarios, el crecimiento de la productividad y la disponibilidad de más recursos financieros (cotizaciones sociales e impuestos generales) que puedan hacer frente al aumento del gasto. Como veremos a continuación, estas optimistas respuestas son, en su mayor parte, incorrectas. En lo que sigue utilizamos el término “sistema actual de pensiones” como uno que mantiene sus características actuales (reparto, contributividad y prestación definida) y la tasa de sustitución media que dicho sistema ofrece en la actualidad.

2.1. La sostenibilidad financiera del “sistema actual de pensiones” no se restaura “creando suficiente empleo”

Dado que es muy difícil prever cual será la evolución de la tasa de empleo en el largo plazo, la mayoría de los trabajos que analizan la dinámica futura del gasto en pensiones suponen que la economía se encontrará en el escenario laboral más favorable posible: el pleno empleo. Supongamos que se alcanza una tasa de empleo del 73%, una de las más altas de los países industrializados, al mismo tiempo que se alarga la etapa laboral. En este caso el factor de mercado de trabajo (que no es más que la inversa de la tasa de empleo) pasaría del 1,64 (correspondiente a la actual tasa de empleo del 61,1% en relación con la población de 16-64 años) al 1,37 con una tasa de empleo del 73% (en relación con una población en edad de trabajar de 16-66 años). A este respecto, es importante además tener en cuenta que a medida que se extiende la duración de la vida laboral resulta más difícil alcanzar tasas de empleo más elevadas. Por lo tanto, con pleno empleo el gasto en pensiones como porcentaje del PIB sería un 16,5% más bajo, porcentaje muy inferior al correspondiente al aumento de dicho gasto por razones demográficas. O dicho de otra forma, *alcanzar el pleno empleo tan solo serviría para compensar (aproximadamente) una quinta parte del aumento del gasto en pensiones asociado al envejecimiento demográfico*.

Veamos estos números desde otra óptica. Actualmente, en España hay unos 18 millones de cotizantes a la Seguridad Social y la población en edad de trabajar (de 16 a 66 años) es de alrededor de 31,2 millones. Según el INE, en 2050 la población en este grupo de edad será de 24,1 millones (casi 26 si consideramos que la edad de trabajar se extiende hasta los 70 años). Incluso si resolviéramos todas las disfunciones de nuestro mercado laboral y la tasa de empleo aumentara hasta el 73% (ahora es el 61,1% de la población de 16 a 64 años), el número de cotizantes en dicho año no sería muy superior al actual (unos 17,6 millones con jubilación a los 67 años, alrededor de 18,9 millones con jubilación a los setenta). Podría ser que se creara mucho empleo en el corto plazo, pero llegará el momento en el que, incluso en los escenarios más favorables, el número de ocupados disminuirá y tendremos que financiar un mayor número de pensiones (que podría llegar a ser el doble del actual) con una población de cotizantes similar a la que hay ahora. Es decir, según las previsiones demográficas, el proceso de envejecimiento es tan intenso que a pesar de alcanzar el pleno empleo, en unas décadas tendremos prácticamente un trabajador por cada jubilado. Por otro lado, parece muy improbable que se produzcan aumentos importantes de la tasa de fecundidad u otra llegada masiva de inmigrantes (más allá de los cambios ya contemplados en los escenarios más optimistas). Pero incluso si así fuera, el proceso de envejecimiento es tan intenso, que el factor demográfico mejoraría solo marginalmente, muy poco en comparación con lo que sería necesario para restaurar la sostenibilidad financiera de un sistema público de pensiones con las prestaciones actuales incluso, como hemos dicho, alcanzando el pleno empleo.

2.2. La sostenibilidad financiera del “sistema actual de pensiones” no se restaura “aumentando los salarios”

El argumento habitualmente utilizado por los que defienden lo contrario de este enunciado es que un aumento de los salarios se trasladaría a los ingresos del sistema público de pensiones y, por tanto, se podría hacer frente a un mayor gasto. Este argumento tiene dos tipos de debilidades. Una es que ignora otros efectos que el aumento de salarios puede tener sobre el sistema de pensiones; otra es que el aumento de salarios necesario para cubrir la brecha entre ingresos y gastos del sistema público de pensiones no parece dentro de lo cuantitativamente razonable.

A efectos de esta discusión, conviene distinguir entre crecimientos salariales *justificados* por crecimientos de la productividad (es decir, crecimientos de la productividad que acaban trasladándose a los salarios) y crecimientos salariales *no justificados* (es decir, los que tienen lugar sin que la productividad aumente).

Resulta evidente, en primer lugar, que un crecimiento de los salarios no justificado por un aumento similar de la productividad debe tener un efecto negativo sobre la demanda de trabajo, lo que haría más difícil conseguir el objetivo de pleno empleo. Pero incluso si obviamos este efecto o si suponemos que el crecimiento de los salarios se produce de forma *justificada* por aumentos de la productividad, dicho incremento tiene un efecto transitorio positivo y significativo sobre la situación financiera del sistema público de pensiones y otro permanente, también positivo, pero de menor magnitud. Además,

ambos efectos se producen únicamente por una disminución de la tasa de sustitución de las pensiones.

Esto puede mostrarse mediante dos simples identidades. Los ingresos en pensiones por cotizaciones sobre PIB que se obtienen mediante las cotizaciones sociales se pueden representar así:

$$\frac{\text{Ingresos en Pensiones}}{\text{PIB}} = \frac{wL}{\text{PIB}} \tau = \alpha * \tau$$

mientras que una reformulación de la descomposición anterior de la ratio gasto en pensiones-PIB implica que:

$$\frac{\text{Gasto en Pensiones}}{\text{PIB}} = \frac{N^{\circ}\text{Pensiones}}{L} \frac{\text{Pension Media}}{w} \frac{wL}{\text{PIB}} = \frac{N^{\circ}\text{Pensiones}}{L} * b * \alpha$$

donde L es el empleo total, w es el salario medio, b es la tasa de sustitución, α es la participación de los salarios en el PIB, y τ es el tipo efectivo de las cotizaciones sociales.

Por tanto, bajo la condición de sostenibilidad financiera $\frac{\text{Gasto en Pensiones}}{\text{PIB}} = \frac{\text{Ingresos en Pensiones}}{\text{PIB}}$ resulta que $\frac{N^{\circ}\text{Pensiones}}{L} * b = \tau$.

En otras palabras, siempre y cuando las prestaciones del sistema de pensiones se financien exclusivamente mediante impuestos al trabajo, su sostenibilidad financiera no depende de la participación de los salarios en el PIB (y por lo tanto, tampoco de su crecimiento), sino que depende exclusivamente del tipo impositivo efectivo de las cotizaciones sociales (τ) y de la ratio entre número de pensiones a financiar y número de cotizantes (que es el producto de la tasa de dependencia y el factor de elegibilidad descritos anteriormente).

Así pues, la contribución del aumento de los salarios a la mejora de la situación financiera del sistema de pensiones solo se puede producir mediante una disminución de la tasa de sustitución (b). Esta disminución depende de cómo se revaloricen las pensiones. Si estas se revalorizan con el crecimiento de los precios, el aumento de la pensión media será menor que el aumento del salario medio en la medida en que exista una brecha entre inflación salarial e inflación de precios. Esto es así porque los aumentos salariales tardan en trasladarse a la pensión media, que incluye las que ya están en alta y, que, por lo tanto, dependen de los salarios (más bajos) de periodos anteriores. Sin embargo, bajo escenarios razonables sobre crecimientos de la productividad y de los salarios, su impacto cuantitativo sobre la tasa de sustitución de las pensiones es limitado y el que se mantiene en el largo plazo es incluso menor porque aumentos de los salarios dan lugar a prestaciones futuras por jubilación más elevadas, dado que el sistema público español de pensiones es, y se pretende que siga siendo, de carácter contributivo.

En el caso español, tras la reforma de 2013 que introdujo el nuevo índice de revalorización de las pensiones que, como explicaremos mas adelante, implicará una

cuasi-congelación de éstas durante un periodo largo de tiempo, aumentos salariales producirían, en cualquier caso, disminuciones de la tasa de sustitución de las pensiones algo mayores puesto que las pensiones en vigor perderían valor en términos reales. Este es el principal mecanismo por el que con las reglas actuales se recuperaría la sostenibilidad financiera del sistema en el largo plazo. Aunque como veremos más adelante se trata de un mecanismo ineficiente económicamente e inestable políticamente.

En cuanto a la relación entre productividad, salarios y pensiones, es importante advertir de los riesgos de un mecanismo que se ha venido utilizando en el pasado para que los aumentos salariales no se trasladen a las pensiones, y que puede acabar cambiando la naturaleza del sistema. Este mecanismo, consiste básicamente en mantener constante en términos reales la pensión máxima, mientras se aumenta en términos reales la base máxima de cotización. Si los salarios (y todas las bases de cotización) crecen de forma continuada al ritmo del crecimiento de la productividad y la pensión máxima a la que tiene derecho un individuo no se actualiza con los salarios ocurren dos cosas: i) aumenta la diferencia entre la pensión máxima y la base de cotización máxima, con lo cual la tasa de sustitución (i.e. ratio pensión/salario) de los trabajadores con derecho a pensión máxima es cada vez menor; y ii) cada vez habrá más individuos con derecho a percibir dicha pensión máxima. Ambos efectos consiguen que la generosidad del sistema (i.e. la pensión media /productividad media) para el sistema en su conjunto se reduzca. Es decir, este mecanismo silencioso consigue romper la relación entre la pensión media y la productividad media (o el salario medio), logrando reducir el gasto total. Se trata, por lo tanto, de una reforma en toda regla pero hecha por la puerta de atrás. Efectos similares tienen lugar si el tope máximo de las bases de cotización se eliminara mientras que se dejara en vigor el correspondiente a la pensión máxima.

Conde-Ruiz y González (2016) demuestran que esta “*reforma silenciosa*” tiene un importante efecto de contención del gasto. En el caso más extremo (donde se congela en términos reales la pensión máxima) puede suponer un ahorro de hasta 3,2 puntos de PIB en 2050. Pero, como demostramos, este ahorro se consigue porque se está cambiando la naturaleza de nuestro sistema de pensiones. Como dijimos anteriormente, existen dos tipos de sistema de pensiones con respecto al grado de redistribución intergeneracional: sistema contributivo (o *bismarkiano*) y sistema asistencial (o *beveridge*). El primer sistema de seguridad social fue creado por Bismark en Alemania en el año 1881. Este sistema se caracterizaba porque existían una relación entre las cotizaciones realizadas y las pensiones que se reciben (pensión contributiva). Por otro lado, el informe Beveridge (Beveridge Report), publicado en el Reino Unido en el año 1942, abogaba por la introducción de un sistema mínimo como instrumento de lucha contra la pobreza, que otorgara una pensión fija e igual a la mayoría de los trabajadores (pensión asistencial). Por lo tanto, es fácil ver que en un sistema tipo *Beveridge*, las pensiones son iguales para todos los trabajadores, mientras que las tasas de sustitución (el ratio entre la pensión y el salario) son una función decreciente del nivel de renta laboral. Al contrario, en un sistema tipo *Bismarkiano*, las pensiones son una función creciente de la renta laboral, mientras que, en principio, las tasas de sustitución podrían ser iguales para todos los trabajadores.

En definitiva, aumentos de los salarios, aun causados por un repunte considerable del crecimiento de la productividad, no podrán cubrir toda la brecha entre ingresos y gastos

del sistema público de pensiones, sino solo una pequeña parte. Además, la mejora de la situación financiera del sistema de pensiones que se produce en este tipo de escenarios se deriva de una disminución de la tasa de sustitución de las pensiones. Es decir, el argumento de que más productividad ayuda a solucionar la sostenibilidad de las pensiones solo es cierto cuando los aumentos salariales no se trasladan de forma instantánea y permanente a todas las pensiones, las que ya están en alta y las futuras. Y cuando esto ocurre la tasa de sustitución de las pensiones disminuye. Resulta curioso que para defender la viabilidad del sistema actual sin reformar se confíe en una medida que solo tendría un efecto sustancial si se redujera la tasa de sustitución de las pensiones que se pretende conservar.

2.3. La sostenibilidad financiera del sistema de pensiones no se restaura “aumentando las cotizaciones sociales”

La primera pregunta que nos deberíamos hacer antes de entrar a analizar esta medida es: en ausencia de reformas, ¿cuánto deberían subir los ingresos por cotizaciones sociales para garantizar la sostenibilidad financiera del sistema público de pensiones?

Como hemos visto anteriormente, la contención del gasto sólo se puede producir con cambios en el factor institucional, es decir mediante cambios en la cobertura y generosidad de las pensiones. Veamos a continuación como están afectando las últimas dos reformas al gasto en pensiones. Según Conde-Ruiz y Gonzalez (2013), la reforma de 2011, con los cambios en la edad de jubilación, la tasa de sustitución y en la base reguladora, el gasto en pensiones como porcentaje del PIB en 2050 se reduciría en un 3,2 puntos de PIB. En la reforma de 2013, el factor de sostenibilidad, que liga la pensión a la esperanza de vida, y que entrará en vigor en 2019 tendrá un impacto sobre las nuevas pensiones reduciéndolas un 5% cada 10 años aproximadamente. Esto quiere decir que los pensionistas que se jubilen en 2050 tendrán una pensión que será aproximadamente un 15% inferior a la de los que se jubilen hoy con el mismo historial laboral. Pero esto no significa que la pensión media caerá un 15% pues en 2050 la mayoría de los pensionistas se habrían retirado mucho antes y por lo tanto el efecto sobre sus pensiones de este factor fue menor. Es decir, para los que se jubilen en 2030 su pensión será un 5% inferior y para los que se jubilen en 2040 será un 10% más baja, en relación con la de un trabajador con el mismo historial laboral pero que se jubiló anteriormente y con una esperanza de vida más baja. Así pues, la caída de la pensión media estará en el entorno del 7,5%. En definitiva, aunque estos cálculos podrían afinarse, la pensión media en 2050, una vez se tiene en cuenta el impacto del factor de sostenibilidad, será aproximadamente un 7,5% más baja de lo que sería sin la aplicación de dicho factor. Es decir, en la siguiente tabla vemos hasta donde puede llegar el gasto en pensiones como porcentaje del PIB:

	Situación Actual	2050
		Con la introducción de Reforma 2011 y Factor de Sostenibilidad
Factor Demográfico	0,288	0,602
Factor Mercado Trabajo	1,64	1,37
Factor Institucional	0,23	0,21
Gasto en Pensiones (% PIB)	10,7	17,4

Escenario Demográfico: INE (2016)

Reforma 2011: Conde-Ruiz y Gonzalez (2013)

Nota: i) Situación Actual, el Factor Demográfico ha sido calculado como (65+) y Tasa Empleo (16-64); y ii) En 2050 el Factor Demográfico en 2050 ha sido calculado como (67+) y la Tasa de Empleo esta definida para trabajadores entre 16-66 años.

Esto significa que, si se cumple el escenario demográfico del INE (2016) y conseguimos el pleno empleo (alcanzando una tasa de empleo del 73%), gracias a la reforma de 2011 y al factor de sostenibilidad de la reforma 2013, el gasto en pensiones en 2050 alcanzará aproximadamente el 17,4% del PIB. Al mismo tiempo los ingresos como porcentaje del PIB, sin aumentos en las cotizaciones o las bases de cotización no cambiarán y seguirán en el entorno del 10% del PIB. Y esto ocurrirá aunque se produzcan aumentos importantes de la productividad. Para entenderlo, simplemente basta recordar la identidad contable enunciada anteriormente según la cual la ratio ingresos por cotizaciones-PIB es el producto de la participación de los salarios en el PIB y el tipo efectivo de las cotizaciones sociales. Cuando la productividad media y el salario medio crecen a la misma tasa, si el tipo de cotización efectivo permanece constante, los ingresos sobre PIB tampoco varían.

Pero la reforma de 2013, además del factor de sostenibilidad, también incorpora el Índice de Revalorización Anual de las pensiones (IRA). Este índice obliga en el medio plazo a que las pensiones solo se incrementen con la inflación cuando los gastos del sistema sean iguales a los ingresos. En concreto, el mecanismo aprobado por el gobierno establece que si el ingreso es inferior al gasto (corrigiendo por el ciclo económico) la revalorización de las pensiones ha de ser del 0,25% en términos nominales, es decir las pensiones se (cuasi)congelan. Y ¿cómo van a evolucionar los gastos y los ingresos de la seguridad social? Pues bien si sabemos que sin el IRA el gasto aumentará hasta situarse en el 17,4% del PIB y que los ingresos, sin cambios legislativos que los aumenten, nunca rebasaran el 10% del PIB, parece que evidente que los ingresos en todo el periodo no serán suficientes para equilibrar el presupuesto y por lo tanto las pensiones permanecerán (cuasi)congeladas durante décadas.

Claramente una revalorización de las pensiones por debajo de la inflación durante décadas tendrá efectos importantes en la reducción de la tasa de sustitución media de las pensiones ayudando a la sostenibilidad. Mas allá de los problemas de economía política que implica mantener durante décadas una pérdida de poder adquisitivo en la

revalorización de las pensiones de los jubilados, creemos que tampoco tiene mucho sentido económico pues rompe uno de los principios básicos de las pensiones como es proveer una renta vitalicia a los trabajadores hasta su fallecimiento. Es extremadamente complicado gestionar el consumo de la vejez con una pensión con poder adquisitivo menguante, máxime cuando las necesidades de cuidados claramente aumentan con la edad y cuando, como todo el mundo puede entender, existe una alta incertidumbre sobre la duración de la etapa de jubilación.

No obstante, hay un aspecto clave a tener en cuenta, aunque se modifique la forma de revalorizar las pensiones: no se puede obviar el cumplimiento de la restricción presupuestaria del sistema. Y por lo tanto el reto es encontrar un mecanismo de ajuste de la restricción presupuestaria de las pensiones que además sea capaz de evitar que las pensiones pierdan capacidad de compra de forma permanente.

El tipo impositivo legal de las cotizaciones sociales que financian las contingencias asociadas a pensiones es del 28,3% de la masa salarial; el correspondiente tipo efectivo, como consecuencia de la existencia de bases de cotización topadas por mínimos y máximos, es del 21% aproximadamente. Hay tres maneras de incrementar los ingresos por cotizaciones sociales: aumentar el tipo legal, elevar el tope mínimo de la base de cotización, y suprimir el tope máximo de la base de cotización. Todas ellas tienen el inconveniente de que producen aumentos de los costes laborales que podrían traducirse en disminuciones de la tasa de empleo, que harían más difícil restaurar la sostenibilidad financiera. Para recaudar *7,4 puntos de PIB vía cotizaciones es necesario incrementar el tipo efectivo de cotización del 21% al 36,5%, que parece implicar un aumento en costes laborales realmente incompatible con el escenario de pleno empleo comentado anteriormente.*

Por otra parte, es importante resaltar, las dos últimas medidas no tendrían muchos efectos sobre el saldo financiero del sistema en el medio plazo, dado que a mayores bases de cotización les corresponden prestaciones más elevadas. Solo si como hemos dicho anteriormente el “*destope*” de la base de cotización fuera acompañado de la congelación de la pensión máxima (i.e. aplicándose la “*reforma silenciosa*”), se podría producir una cierta mejoría de las cuentas de la Seguridad Social. En este caso se reduciría la naturaleza contributiva del sistema que se pretende preservar reformando nuestro sistema hacia otro de naturaleza asistencial.

2.4. La sostenibilidad financiera del sistema de pensiones no se restaura “*usando los impuestos generales*”

A primera vista utilizar impuestos generales para financiar las pensiones parece una medida razonable (e inevitable a corto plazo). Con algo más de perspectiva, esta medida tiene varios inconvenientes. El primero es que se necesita una aportación cuantiosa de recursos financieros para que se consiga igualar los gastos y los ingresos del sistema de pensiones, manteniendo, al mismo tiempo, las tasas actuales de sustitución (alrededor de 2 pp de PIB en el corto plazo y, como hemos visto, hasta 7,4 pp de PIB en el medio y largo plazo). Con un déficit público todavía superior al 4,5% del PIB y una ratio de

deuda pública-PIB de más del 100% del PIB, no parece que exista (ni que vaya a existir en un futuro próximo) mucho margen para obtener tales recursos adicionales.

En segundo lugar, la naturaleza de un sistema de pensiones contributivo reside en que la pensión que recibe un jubilado depende de las cotizaciones realizadas a lo largo de su vida laboral. Dicho de otro modo, si no contribuyes, no tienes pensión contributiva, y si contribuyes poco, tu pensión es baja. Si usamos otros impuestos (como IVA o IRPF) para financiar las pensiones contributivas lo que estamos haciendo es romper el principio de contributividad, ya que una persona que no ha trabajado suficiente y no tiene derecho a una pensión contributiva (o a una pensión más baja) podría reclamarla aludiendo a que en realidad sí está aportando al sistema de pensiones a través del pago del IVA cuando consume o cuando paga el IRPF.

Y el tercer inconveniente es que para conseguir tales recursos habría que recurrir a impuestos con bases amplias (IRPF, IVA, o patrimonio) que también soportan la población jubilada, por lo que, de hecho, su renta disponible también se reduciría, que es justo lo que se quiere evitar manteniendo las tasas actuales de sustitución de las pensiones.

3. Alternativas realistas para unas pensiones sostenibles

En definitiva, las cuatro “soluciones” anteriores, incluso si se realizaran conjuntamente, no podrían conseguir que el sistema público de pensiones mantuviera tanto su naturaleza contributiva como las tasas de sustitución que ha ofrecido hasta la fecha. De hecho, la principal consecuencia de la introducción del índice de revalorización de las pensiones que implica su *cuasi-congelación* por un largo periodo de tiempo y, próximamente, del factor de sostenibilidad, no será otra que disminuciones sustanciales de tasas de sustitución y del grado de contributividad de las pensiones públicas. Es más, tal como hemos visto anteriormente, si queremos evitar la ineficiente y políticamente inestable *cuasi-congelación* de las pensiones, el desfase entre ingresos y gastos en el escenario demográfico más optimista y una vez alcanzado el pleno empleo sería de 7,4 puntos de PIB.

En lugar de prometer que esto se puede evitar apelando a soluciones irreales o incoherentes, sería conveniente que las discusiones y análisis que están teniendo lugar en ámbitos políticos versaran sobre cuál es la forma más eficiente y justa de restaurar la sostenibilidad financiera admitiendo que es inevitable que la tasa de sustitución de las pensiones disminuya.

En nuestra opinión, la solución pasará por una batería de medidas entre las cuales están, por supuesto, las contempladas en el apartado anterior: alcanzar el pleno empleo, eliminar la precariedad laboral para aumentar las tasas de fecundidad, mejorar la educación para aumentar la tasa de crecimiento de la productividad y aumentar los ingresos del sistema de pensiones. Pero, sin duda, aun alcanzando estos objetivos, la tasa de sustitución de las pensiones tendrá que disminuir. Aceptando esta premisa, el centro del debate sobre la reforma de las pensiones pasa a ser cómo se debe producir dicha disminución de manera que el poder adquisitivo de las pensiones a lo largo del periodo de jubilación y su suficiencia no se vean sustancialmente mermadas. Para ello,

será necesario que los futuros pensionistas conozcan con cierta anticipación cuál será la pensión que van a recibir, que dicha pensión esté protegida frente a aumentos de la inflación, que el acceso a la jubilación sea flexible y tenga en cuenta la heterogeneidad de las condiciones individuales y de las vidas laborales y, en definitiva, que se haga de una manera eficiente y justa (es decir, con unos criterios razonables de equidad inter e intra-generacional). Esta es la cuestión que debería ocupar el lugar prioritario en el debate actual sobre la reforma de las pensiones.

En nuestra opinión, un elemento fundamental en la resolución de la cuestión anterior consiste en la transformación de nuestro sistema de pensiones en uno de cuentas nocionales de contribución definida tal como ya propusimos hace seis años en la propuesta de Fedea *“Hacia un sistema público de pensiones sostenible, equitativo y transparente”*.

Los sistemas de reparto de cuentas nocionales, registran todo lo que el trabajador cotiza a lo largo de su vida laboral en lo que se llama una *“cuenta nocional”* porque se trata realmente de un mero apunte contable. La pensión de jubilación a la que tendrá derecho el trabajador se calcula en función de lo aportado durante toda su vida, que está registrado en dicha cuenta nocional, y de ciertas reglas que tienen en cuenta la esperanza de vida en el momento de la jubilación e incluso de algunas variables económicas relevantes para la sostenibilidad del sistema como la ratio entre cotizantes y jubilados o el crecimiento del PIB. Este sistema calcula la pensión a la que tiene derecho el trabajador de una forma más sencilla y transparente, ya que básicamente, la pensión se calcula en función de un rendimiento hipotético que podrían haber tenido las aportaciones realizadas por el trabajador a lo largo de su vida. Esta sencilla fórmula sustituiría a la compleja e injusta fórmula del sistema actual, que utiliza los años trabajados, las bases de cotización de los últimos 25 años, la edad de jubilación y los múltiples umbrales (máximos y mínimos) sobre las pensiones y las bases de cotización. Dicho rendimiento hipotético se calcula aplicando una tasa de rentabilidad estimada de forma que el sistema sea financieramente sostenible dadas unas prestaciones calculadas actuarialmente en función de las aportaciones acumuladas y las expectativas de longevidad. Así, en el momento de la jubilación, este fondo se convierte en una renta vitalicia o pensión que no solo dependerá de esta rentabilidad virtual o hipotética, sino también de la esperanza de vida en ese momento. Dicho de otro modo, la pensión que percibirá el trabajador deberá respetar algún tipo de equivalencia actuarial o factor de proporcionalidad entre lo aportado y los años esperados que va a percibir la pensión a lo largo de toda su vida.

Así pues, el nuevo sistema de reparto de cuentas nocionales, en la línea de países como Suecia o Italia, reforzaría la contributividad teniendo en cuenta toda la vida laboral y otras situaciones que se consideren que deberían tenerse en cuenta a la hora de generar derechos. Este modelo incorpora, además, la introducción de instrumentos de ajuste automático del gasto en pensiones frente a cambios demográficos y económicos, proporciona incentivos para aumentar la oferta de trabajo, permite una jubilación flexible plenamente compatible con el pleno empleo, y reestablece el equilibrio actuarial entre contribuciones realizadas y pensiones recibidas. Es decir, un sistema como este, permite de una forma más justa y transparente que si un trabajador quiere cotizar más en su *“cuenta nocional”* puede alargar su etapa laboral, y así aumentar su pensión y evitar

la caída en su tasa de sustitución. Al mismo tiempo el sistema facilita la compatibilización entre pensión y salario en la llamada jubilación activa.

Como ya avisamos en 2010 y 2011, los problemas de sostenibilidad financiera y suficiencia de las pensiones se agravarán, incluso si transitoriamente se encontraran los recursos necesarios para cubrir el déficit actual de la Seguridad Social. Tenemos la oportunidad de resolver de forma estructural los problemas de sostenibilidad de nuestro sistema de pensiones. Y no podemos dejar de insistir en que cuanto más tarde lo hagamos, más costoso será el ajuste, porque una mayor parte de su coste tendrá que ser soportado por la población ya jubilada o cercana a la edad de jubilación, cuyas decisiones de ahorro y profesionales, estarían ya determinadas y sin apenas capacidad de adaptación a dichos cambios.

4. Referencias

Conde-Ruiz, J. I. and C. I. González (2013), “Reforma de pensiones 2011 en España”, *Hacienda Pública Española/Review of Public Economics*-, 204 (1/2013), 9–44.

Conde-Ruiz, J. I. and C. I. González (2015) “Challenges for Spanish Pensions in the Early 21st Century” *CESifo DICE Report, Ifo Institute - Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich*, vol. 13(2), pages 20-24, 08.

Conde-Ruiz, J. I. and C. I. González, (2016) “From Bismarck to Beveridge: the other pension reform in Spain”, *SERIEs - Journal of the Spanish Economic Association*, 7(2016), pages 461–490

FEDEA- Propuesta (2010) “*Hacia un sistema publico de pensiones sostenible, equitativo y transparente*”;

http://www.fedea.net/propuestas_b/pensiones/pdf/propuesta_pensiones.pdf