

¿Puede una mejoría del mercado de trabajo restaurar la sostenibilidad financiera del sistema público de pensiones contributivas?

JUAN F JIMENO*

Banco de España

En el debate sobre la situación financiera del sistema público de pensiones hay una corriente de opinión que sostiene, casi como un mantra, que su precaria situación financiera se debe a un “problema de ingresos”. Esta apreciación se basa en dos observaciones: i) el gasto en pensiones en relación con el PIB en España no es elevado en comparación con otros países de nuestro entorno, y ii) la pérdida de empleo registrada durante la crisis y el escaso dinamismo salarial de la posterior recuperación han mermado la recaudación por cotizaciones sociales que financian las prestaciones contributivas del sistema de pensiones. A la disminución de la recaudación, y no tanto al aumento del gasto, se le atribuye buena parte del déficit del sistema, que ha superado el 1,5% del PIB en los tres últimos años. Como corolario a la afirmación anterior, también se suele aducir que una reactivación del mercado de trabajo que produjera tasas de empleo y salarios más elevados reduciría sustancialmente el déficit del sistema público de pensiones y restauraría su sostenibilidad financiera.

A la hora de diseñar posibles reformas del sistema público de pensiones (o de valorar hasta qué punto resulta conveniente revertir algunas de las introducidas en los últimos años, en particular la de 2013), es de fundamental importancia identificar correctamente los factores que explican el saldo financiero de dicho sistema y su previsible evolución en las próximas décadas. A estos efectos y para valorar adecuadamente hasta qué punto una mejoría del mercado de trabajo puede apuntalar la sostenibilidad financiera del actual sistema público de pensiones, en lo sucesivo la discusión se organiza alrededor de dos preguntas:

1. ¿Es cierto que el déficit se origina por un problema de ingresos?
2. En una perspectiva de largo plazo ¿son suficientes el crecimiento del empleo y de los salarios para garantizar las prestaciones actuales del sistema público de pensiones contributivas?

* Las opiniones y análisis en este artículo son responsabilidad del autor y, por tanto, no necesariamente coinciden con los del Banco de España.

LOS HECHOS

En 2007 los ingresos por cotizaciones sociales fueron de 101,5 millardos de euros, un 9,4% del PIB (1,08 billones de euros). En 2017 se estima que los ingresos por cotizaciones sociales serán de 110,6 millardos, un 9,5% del PIB (1,16 billones de euros). Durante esta década, los ingresos por cotizaciones sociales en términos de PIB han fluctuado relativamente poco (el mínimo se alcanzó en 2016, con un 9,3% y el máximo en 2011 con un 9,8%).

En 2007 los gastos en pensiones contributivas de la Seguridad Social (incapacidad permanente, jubilación, viudedad, orfandad y favor familiar) fueron de 73,9 millardos de euros (un 6,8% del PIB). En 2017 se estima que estos gastos alcancen los 115,2 millardos (un 9,9% del PIB)¹. Este aumento se debe, casi a partes iguales, a tres factores: el aumento de la tasa de dependencia (número de pensiones en relación con la población en edad de trabajar), el incremento de la ratio pensión media-salario medio y la disminución de la tasa de empleo (número de ocupados en relación con la población en edad de trabajar)².

Por tanto, siendo cierto que entre 2007 y 2013 los ingresos por cotizaciones sociales disminuyeron en 3,3 millardos y que dichos ingresos podrían ser más elevados si aumentara el peso de la masa salarial en el PIB, no cabe atribuir el déficit actual de la Seguridad Social, que ronda el 1,5% del PIB, a una caída significativa de los ingresos. Más bien es la presión demográfica, el mantenimiento de tasas de sustitución de las pensiones relativamente elevadas y una tasa de empleo demasiado baja lo que explica la precaria situación financiera del sistema público de pensiones contributivas.

MIRANDO HACIA EL FUTURO

A la vista de lo sucedido hasta 2017, cabe plantearse en qué medida la situación financiera del sistema

¹ Los gastos excluyen los complementos a mínimos que desde 2014 se financian exclusivamente con transferencias del Estado.

² Véase Hernández de Cos, Jimeno y Ramos (2017).

público de pensiones contributivas puede mejorar en un contexto macroeconómico de crecimiento económico elevado y sostenido.

Desde el lado de los ingresos, los márgenes de mejora son escasos. En términos de PIB la recaudación por cotizaciones sociales es igual al producto del tipo efectivo de las cotizaciones sociales y el peso de la masa salarial en el PIB. Ambas variables son, en una primera aproximación, independientes de la evolución del mercado laboral. Por una parte, el tipo efectivo de las cotizaciones sociales es el resultado del tipo legal (un 28,3%, suma de la cuota empresarial y al del trabajador, en el régimen general y algo inferior en el régimen especial de trabajadores autónomos que tienen cierta discreción a la hora de elegir su base de cotización) y, puesto que las bases de cotización están comprendidas entre un mínimo y un máximo, de la distribución salarial.

Por otra parte, el peso de la masa salarial en el PIB viene determinado por factores estructurales y, no tanto, cíclicos, de manera que una mejora de la tasa de empleo y un crecimiento más elevado de los salarios no tiene necesariamente que resultar en un aumento de dicho peso. Es más, podría ocurrir que con una mejora de los salarios la recaudación por cotizaciones sociales en *términos de PIB* disminuyera, al aumentar el peso de los salarios sometidos a una imposición efectiva más reducida (es decir, aquellos superiores a la base máxima de la cotización).

Evidentemente, cabe aducir que habría mayor capacidad de recaudación de cotizaciones sociales aumentando su tipo efectivo. A este respecto, hay que tener en cuenta dos cualificaciones. En primer lugar, aumentos del tipo efectivo no necesariamente se trasladan en aumentos de la recaudación directamente proporcionales. Por ejemplo, incluso suponiendo que el peso de la masa salarial en el PIB fuera del 50% (algo superior al valor actual del 45%), y que dicho aumento no se tradujera en una variación de dicho peso, sería necesario un aumento del tipo efectivo de las cotizaciones sociales de 3 pp para cubrir el déficit actual (1,5% del PIB).

En segundo lugar, en un sistema contributivo aumentos del tipo efectivo de las cotizaciones sociales implican una generación de derechos más elevados, por lo que, aparte de las consecuencias de dichos aumentos para los ingresos presentes del sistema hay que tener en cuenta el incremento futuro de gasto en prestaciones contributivas. Por ejemplo, las propuestas que pretenden restaurar la sostenibilidad financiera del sistema de pensiones contributivas mediante el “destope” de las cotizaciones (esto es, el aumento de las bases máximas de cotización) solo consiguen (marginalmente) su objetivo proclamado cuando el tope máximo de las pensiones contributivas crece menos que las bases de cotización. En este caso, la

contributividad del sistema se vería mermada y la tasa de sustitución de las pensiones sería menor, si bien la reducción se concentraría en el grupo de pensionistas con prestaciones más elevadas. Justificaciones suficientes de por qué hay que reducir la contributividad del sistema de pensiones y de por qué tal reducción debe afectar en mayor medida a los pensionistas que generan mayores derechos a prestaciones no suelen formar parte de la discusión sobre las propuestas que defienden esta vía de actuación, que en determinados ámbitos se conoce como la “reforma silenciosa” de las pensiones.

Por el lado de los gastos, el margen de aumento es mucho mayor. El gasto en pensiones como porcentaje del PIB es el producto de cuatro factores: i) la tasa de dependencia (la ratio población jubilada-población total), ii) la inversa de la tasa de empleo, iii) la tasa de sustitución (la ratio pensión media-salario medio) y iv) el peso de los salarios en el PIB. De estos cuatro factores, el primero registrará en las próximas décadas un crecimiento muy notable (llegando al menos a duplicarse en 2050), por razones meramente demográficas. Obviamente, para que dicho gasto se mantuviera constante el resto de los factores tendría que registrar conjuntamente una reducción proporcionalmente similar. En lo que respecta a la tasa de empleo, el crecimiento en los escenarios más favorables puede llegar al 25% (que es lo que sucedería si la tasa de empleo creciera del valor actual aproximado del 60% al 75%). En el caso de que el peso de los salarios en el PIB y la tasa de sustitución de las pensiones se mantuvieran constante, el gasto en pensiones contributivas en términos de PIB crecería un 60% (pasando del 10% al 16%). Estos sencillos cálculos sugieren que la presión para que la tasa de sustitución de las pensiones contributivas disminuya será cada vez más acuciante.

CONCLUSIONES

Este breve diagnóstico de la situación financiera del sistema público de pensiones contributivas lleva a plantearse dos cuestiones fundamentales. La primera tiene que ver con la necesidad y conveniencia de mantener pensiones contributivas en un escenario en el que las tasas de sustitución del sistema serán muy inferiores a las actuales. Y la segunda es, en el caso de que se considerara necesario mantener prestaciones contributivas, hasta qué punto la contributividad ha de construirse sobre criterios puramente actuariales tal y como ocurre en los sistemas de cuentas nocionales de contribución definida.

Plantear y resolver estas dos cuestiones es muy urgente para construir un sistema público de pensiones financieramente sostenible y equitativo, tanto desde una perspectiva intra-generacional como para una distribución adecuada de los costes de la reforma de las pensiones entre las generaciones actuales y futuras.