

Informe Fedea sobre el sistema público de pensiones

Fedea, en colaboración con la Universidad Complutense de Madrid, ha presentado un informe en el que prevé que, en virtud de las tendencias demográficas observadas, el déficit de la Seguridad Social se acercará a 80 mil millones de euros en 30 años, multiplicando por 4 el déficit actual. Para mitigar el problema consideran necesarias reformas profundas, como la introducción de cuentas nocionales.

Fedea, en colaboración con la Universidad Complutense de Madrid, ha presentado un informe en el que prevé que, en virtud de las tendencias demográficas observadas, el déficit de la Seguridad Social se acercará a 80 mil millones de euros en 30 años, multiplicando por 4 el déficit actual. Para mitigar el problema consideran necesarias reformas profundas, como la introducción de cuentas nocionales.

Por su actualidad, vamos a incluir un amplio resumen de dicho informe, comenzando con el análisis del sistema público actual que, como sabemos, 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. 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 existen los asistenciales, 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 (nivel de la pensión en relación al salario) está definida en función del historial laboral (básicamente años cotizados y bases de cotización). La reforma de 2013 con la introducción del “factor de sostenibilidad” transforma el sistema de prestación definida hacia otro de contribución definida, en el que las prestaciones se calculan como función de las cotizaciones y la esperanza de vida en el momento de la jubilación. La mayoría de los países que tenían un sistema de prestación definida como el nuestro han incorporado algún tipo de ajuste parecido.



Conclusiones

En el estudio se realizan una serie de análisis que llevan a conclusiones novedosas. Así tenemos que:

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

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 lle-

gará 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.

► 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 ne- **AFT**

La tasa más elevada de Europa

El sistema de pensiones español se encuentra en un proceso de adaptación a la nueva realidad demográfica. Las proyecciones de población de España señalan que el progresivo envejecimiento de la población será mucho más intenso que en otros países. En concreto, 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.

Es importante resaltar 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 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 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. 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.

Ad cesario para cubrir la brecha entre ingresos y gastos del sistema público de pensiones no parece dentro de lo cuantitativamente razonable.

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, que 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.

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. Este mecanismo, consiste 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 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 me-

nor; 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. 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.

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.

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

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. 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 un escenario de pleno empleo.

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, 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.

► 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. 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. Además, la naturaleza de un sistema de pensiones contributivo implica que, si no contribuyes, no tienes pensión contributiva, y si contribuyes poco, tu pensión es baja. Si usamos otros impuestos para financiar las pensiones contributivas lo que estamos haciendo es romper el principio de contributividad, ya que una persona que no tiene derecho a una pensión contributiva (o a una pensión más baja) podría reclamarla aludiendo a que sí está aportando al sistema de pensiones a través del pago de otros impuestos. Y el tercer inconveniente es que para conseguir tales recursos habría que recurrir a impuestos con bases amplias que también soportan la población jubilada, por lo que su renta disponible también se reduciría, que es justo lo que se quiere evitar manteniendo las tasas actuales de sustitución de las pensiones.

Alternativas realistas

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 consecuencia de la introducción del índice de revalorización de las pensiones no será otra que disminuciones sustanciales de tasas de sustitución y del grado de contributividad de las pensiones públicas.

Por consiguiente, en el estudio consideran que 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.

Los sistemas de reparto de cuentas nocionales registran todo lo que el trabajador cotiza



Toda una batería de medidas

La solución que se defiende en el informe debería pasar por una batería de medidas entre las cuales están: 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, 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, es 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). En el estudio se defiende que la solución pasaría por la transformación de nuestro sistema de pensiones en uno de cuentas nocionales de contribución definida.

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 y de ciertas re-

glas 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.