

# Hacia un sistema de pensiones más eficiente y equitativo

RAFAEL DOMÉNECH

BBVA Research y Universidad de Valencia

La negociación de los Presupuestos Generales del Estado ha vuelto a restituir la actualización de las pensiones con la inflación para 2018 y 2019, y ha retrasado la entrada en vigor del Factor de Sostenibilidad hasta 2023. A la espera de conocer las recomendaciones del Pacto de Toledo, algunos medios y expertos hablan de una derogación en la práctica de la reforma de 2013. De acuerdo con el Índice de Revalorización de las Pensiones (IRP), estas sólo podrían aumentar como máximo un 0,25% en 2018 sin la aportación permanente de ingresos adicionales que cerrasen el déficit existente, que en 2017 supuso casi 19 mil millones de euros. Una cifra que equivale a unos 150 euros de la pensión mensual media.

¿Cómo se ha llegado a este déficit? Básicamente porque las pensiones iniciales de las nuevas altas del sistema son muy superiores a lo realmente cotizado, de manera que entran con un importante déficit al no tener en cuenta la capacidad del sistema de generar ingresos con los que sostenerlas. Durante años fue posible financiar este desequilibrio en una condiciones demográficas y económicas muy favorables, que difícilmente se repetirán en el futuro. Por un lado, se jubilaban trabajadores pertenecientes a generaciones poco numerosas mientras se incorporaba al mercado de trabajo la generación del baby boom. Por otro lado, la expansión económica entre 1994 y 2007 supuso la incorporación al mercado de trabajo de millones de inmigrantes, lo que permitió alcanzar en 2008 un máximo histórico de recaudación en cotizaciones sociales. Como resultado de estas dos fuerzas el número de pensiones por cotizante (tasa de dependencia) cayó un 22%, de 0,56 en 1995 a 0,43 en 2007.

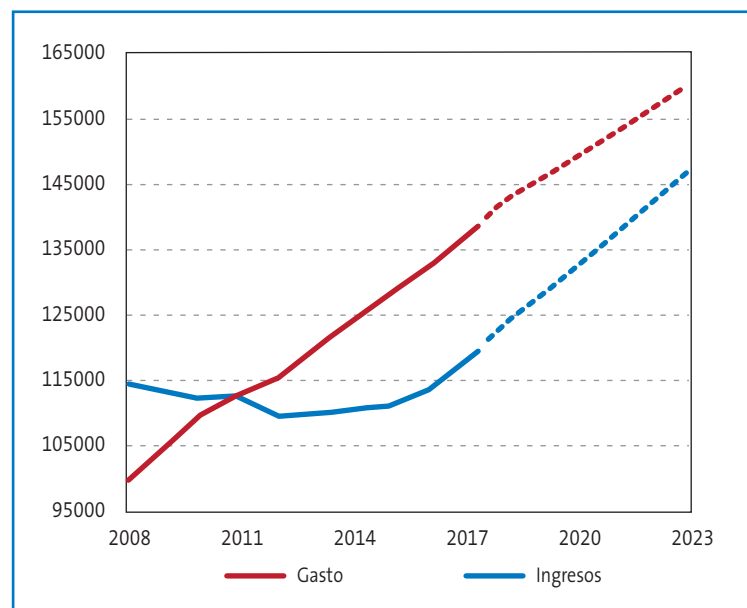
La crisis económica, sin embargo, cambió completamente este panorama con una reducción del 17% en el número de afiliados, de manera que el número de pensiones por cotizante aumentó de nuevo a 0,56. La economía española ha tardado casi 10 años en recuperar en 2017 el máximo de ingresos alcanzados en 2008, aunque todavía con un 5,2% menos de afiliados.

Sin embargo, mientras los ingresos hacían este viaje de ida y vuelta, el gasto en pensiones siguió aumentando a un ritmo del 3,9 % anual desde el inicio de la cri-

sis. Como resultado de esta divergencia entre ingresos y gastos, se ha abierto una brecha difícil de cerrar a medio plazo, incluso con el fuerte aumento de los ingresos previstos hasta 2023, tal y como muestra el Gráfico 1.

En estas circunstancias, la reforma de 2013 introdujo cierta disciplina para asegurar la sostenibilidad del sistema de pensiones a medio y largo plazo, que debería haberse completado con nuevas medidas. Por una lado, esta reforma contemplaba la introducción del Factor de Sostenibilidad, que evitaba el aumento del déficit a largo plazo debido al incremento de la esperanza de vida, corrigiendo a la baja la pensión inicial exactamente en la misma proporción a ese aumento. El Factor de Sostenibilidad asegura la equidad intergeneracional al garantizar que dos personas que hayan cotizado lo mismo reciban la misma cuantía total de pensiones durante la jubilación aunque pertenezcan a generaciones diferentes y tuvieran, por lo tanto, distintas esperanzas de vida en el momento de jubilarse. El retraso del Factor de Sostenibilidad de 2019 a 2023 genera dos problemas. Primero, mientras deje de

GRÁFICO 1. Ingresos y gastos del sistema de pensiones, 2008-2023, consistentes con el IRP



Fuente: Devesa, Doménech y Meneu (2018) en base a MINECO, MEYSS y AIReF.

aplicarse no impide el aumento del gasto como consecuencia del incremento de la esperanza de vida. Cada año de retraso supone aproximadamente medio punto más de gasto a largo plazo. Segundo, una vez que se retrasa su puesta en funcionamiento nada garantiza en 2023 que no vuelva a ocurrir lo mismo, lo que cuestiona la credibilidad en la implementación de las reformas aprobadas y en la gestión de las cuentas públicas.

## Sin nuevas medidas compensatorias las decisiones recientemente adoptadas implican un aumento del déficit estructural del sistema de pensiones y un incremento de la redistribución intergeneracional

Por otro lado, la reforma de 2013 introdujo el Índice de Revaloración (IRP) de las pensiones. Frente a la interpretación errónea de que el IRP desliga por completo la revalorización de las pensiones del crecimiento de los precios, lo que en realidad hace es corregir dicho aumento en función de otros factores. De hecho, en una situación en la que el sistema de pensiones no tuviera déficit y los ingresos reales crecieran a la misma tasa que el gasto antes de la revalorización (por el crecimiento del número de pensiones y del efecto sustitución, debido a que las nuevas pensiones que entran al sistema son superiores a las que causan baja por fallecimiento), la revalorización mediante el IRP sería exactamente igual que el crecimiento de los precios. Por lo tanto, el IRP no impide que las pensiones aumenten igual que la inflación si la sociedad así lo desea. Sólo basta con eliminar por completo el déficit del sistema existente y asegurar permanentemente con impuestos adicionales que los ingresos crecerán igual que el gasto antes de la revalorización. En otras palabras, su objetivo no es otro que evitar revalorizaciones de las pensiones manteniendo un déficit estructural en el sistema.

La decisión de volver a subir las pensiones en función de la inflación sin ningún ajuste adicional genera dos problemas adicionales a los comentados por el retraso del Factor de Sostenibilidad. Primero, trastoca la línea medular de la reforma y puede suponer una amenaza para la sostenibilidad futura, al consolidar un aumento de gasto superior a dos puntos porcentuales en dos años sin cerrar el déficit del sistema. Segundo, una vez desactivado el IRP de manera discrecional durante dos años parece difícil que en el futuro se vuelva a activar. De nuevo se cuestiona la credibilidad en la implementación de la reforma de 2013.

En resumen, sin nuevas medidas compensatorias las decisiones recientemente adoptadas implican un au-

mento del déficit estructural del sistema de pensiones y un incremento de la redistribución intergeneracional, que ya es de las más altas de Europa. De hecho, la generosidad relativa del sistema de pensiones español es superior a la de la mayoría de los países de la UE. Por ejemplo, de acuerdo con la OCDE la pensión inicial media representa en España el 72,3 % del último salario frente al 45,9 % de la UE. La Comisión Europea muestra que la pensión de jubilación media sobre el salario medio de España (65,4 %) era en 2013 la segunda más alta de la UE, después de Chipre y por encima de la media europea (45,5 %).

El aumento del desequilibrio entre ingresos y gastos es más grave aún si se tiene en cuenta que las provisiones a largo plazo no son favorables, puesto que a mediados de la próxima década se empezará a retirar la generación del *baby boom*, aumentando previsiblemente el número de jubilados respecto al de afiliados. El número de pensiones aumentará gradualmente desde los 9,6 millones actuales hasta unos 15 millones a mediados de siglo. Sin cambios en el sistema, este incremento sólo podría ser compensado con un aumento de los afiliados desde los 18,4 millones actuales a algo más de 27 millones.

En estas circunstancias, ¿qué alternativas existen para hacer frente a ese aumento del número de pensionistas por cotizante con unas pensiones iniciales que además van entrando en el sistema con un déficit actuarial? Básicamente hay tres alternativas, tal y como se representa en el Gráfico 2. La primera consiste en mantener una tasa de reemplazo muy elevada (y deficitaria) a cambio de aplicar el IRP sin aportar ingresos adicionales (salvo para blindar el poder adquisitivo de las pensiones mínimas) y casi congelar la pensión inicial el tiempo que sea necesario mientras las condiciones lo requieran. Con esta solución se pasa todo el riesgo demográfico y económico a los pensionistas a cambio de blindar el esfuerzo fiscal de los contribuyentes. Esta opción parece totalmente descartada tras la decisión de volver a revalorizar las pensiones con la inflación y con las propuestas que actualmente se están discutiendo en el Pacto de Toledo.

La segunda opción consiste en la solución opuesta: mantener elevada la tasa de sustitución y blindar el poder adquisitivo de la pensión inicial, traspasando todos los riesgos demográficos y económicos a los contribuyentes presentes y futuros, muchos de los cuales ni siquiera pueden votar todavía. En este caso el IRP se aplicaría para calcular el aumento de recursos adicionales necesarios para garantizar una subida de las pensiones igual a la inflación. Por ejemplo, con las (prudentes) provisiones de la Comisión Europea (2015), si las cotizaciones soportasen el aumento previsto en la tasa de dependencia (equivalente a 4,4 puntos porcentuales del PIB en 2050), las cotizaciones sociales tendrían que pasar del 28,3% actual a un 40,8%.

El problema de esta solución es que aumenta todavía más la redistribución intergeneracional, supone a largo plazo un importante aumento de impuestos con efectos negativos sobre el empleo, la inversión y la productividad, y puede poner en riesgo la sostenibilidad del sistema cuando la sociedad no soporte mayores aumentos de presión fiscal. Grecia, con una tasa de reemplazo tan alta como la española antes de la crisis, trató de aplicar esta opción hasta que la sociedad no toleró más subidas de impuestos, teniendo que recortar drásticamente las pensiones, en algunos casos en más de un 40%.

Frente a estas dos soluciones extremas, la tercera opción es la más eficiente y equitativa. Consiste en introducir cuentas individuales o nocionales de reparto, como en Suecia y otros países europeos. El sistema sigue siendo público, progresivo y de reparto. Al contrario que los sistemas de capitalización, las cotizaciones sociales de los afiliados se utilizan para pagar las pensiones de los jubilados. Pero esas cotizaciones se apuntan en una cuenta individual o virtual en la que se van generando derechos para la pensión futura. Este sistema mejora su contributividad y transparencia (siendo más sencillo y fácil de comprender la relación entre todo lo que se ha cotizado y la pensión), elimina incertidumbres y ayuda a entender las cotizaciones como un ahorro y no como un impuesto, incentivando el crecimiento del empleo y de la productividad, lo que a su vez redundará en pensiones mayores.

Frente a las dos alternativas anteriores, las cuentas nocionales permiten transformar los derechos acumulados en pensiones iniciales teniendo en cuenta la esperanza de vida (como debería haber empezado a hacer el Factor de Sostenibilidad en 2019) y la evolución prevista de los recursos y gastos del sistema, de manera que la aplicación del IRP pueda mantener su poder adquisitivo. Una de las ventajas de este sistema es que anualmente la Seguridad Social iría informando a los trabajadores de su pensión prevista y, algo muy importante, en cuánto aumentaría si decide retrasar su jubilación uno o más años, permitiendo que la edad de jubilación sea flexible.

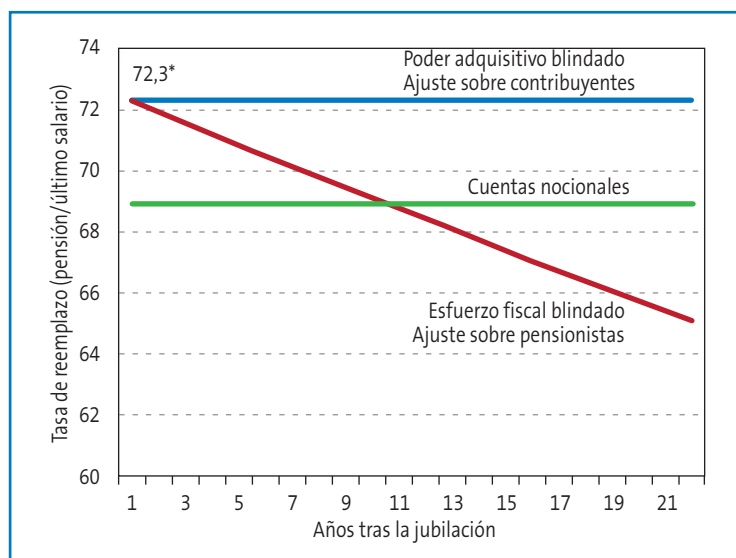
Al seguir siendo un sistema público de reparto, la transición a este sistema es perfectamente posible, pero como afecta al cálculo de la pensión inicial conviene que se haga de manera gradual. Por ejemplo, con una transición en 10 años, en el primer año el 90% de la pensión inicial se calcularía con el sistema actual y el 10% restante con el resultado de aplicar el sistema nocional. Los porcentajes irían cambiando progresivamente hasta que el último año de la transición el 100% de la pensión se calculase con el nuevo sistema. Junto a ello, también sería necesario mejorar y blindar la pensión mínima a la inflación, con transparencia de los complementos efectuados, que deben ir con cargo a impuestos generales.

La primera de las conclusiones de las alternativas anteriores es que en ningún caso sería necesario derogar el IRP, salvo que se quiera dejar el gasto en pensiones al margen de la restricción de sostenibilidad de las cuentas públicas y ocultar a la opinión pública sus implicaciones. El IRP es lo suficiente flexible y neutral como para gestionar las tres opciones planteadas con información, transparencia y previsiones que permiten anticipar cambios demográficos y económicos.

**Cuanto mayores sean las tasas de empleo, la productividad y los salarios mayor será la capacidad de la economía para asegurar la sostenibilidad y suficiencia del sistema con pensiones crecientes, sin que ello suponga una carga adicional para las generaciones futuras**

La segunda conclusión es que no hay razones para generar alarma social. En cualquiera de las alternativas descritas el sistema público de pensiones de reparto continuaría siendo un pilar fundamental del Estado de bienestar, aunque no todas ellas serían iguales en términos de redistribución intergeneracional, equidad, solidaridad e incentivos para generar más empleo productivo. No debemos olvidar que no hay atajos ni soluciones gratis. Cuanto mayores sean las tasas de empleo, la productividad y los salarios mayor será la capacidad de la economía para asegurar la sostenibilidad y suficiencia del sistema con pensiones crecientes, sin que ello suponga una carga adicional para las generaciones futuras.

**GRÁFICO 2. Soluciones al aumento del número de la tasa de dependencia**



Fuente: Elaboración propia.