

ESTUDIOS  
DE AUTOR

5

SEPTIEMBRE 2018



# LAS PENSIONES EN ESPAÑA

economistas  
Consejo General

# LAS PENSIONES EN ESPAÑA

SEPTIEMBRE 2018

## AUTORES

Guillem López-Casasnovas. DIRECTOR

Nacho Álvarez

José Ignacio Conde-Ruiz

Rafael Doménech

Valeriano Gómez

Josep González Calvet

Montserrat Guillén

Sergi Jiménez

Gerardo Ortega

Ignacio Zubiri



economistas  
Consejo General

EDITA: Consejo General de Economistas de España

ISBN: 978-84-86658-64-9

Depósito Legal: M-30579-2018

*No está permitida la reproducción total o parcial de este estudio, ni su almacenamiento o transmisión por ningún medio (electrónico, mecánico, grabación, fotocopia, etc.) sin permiso previo del editor.*

*Este estudio expresa exclusivamente la opinión de sus autores y el editor no se hace responsable del contenido del mismo.*

Diseño y maquetación: desdecero, estudio gráfico

Impresión: Gráficas Menagui

<b>PRESENTACIÓN</b>	05
Valentín Pich · Roberto Pereira	05
<b>BLOQUE I · REFLEXIONES</b>	07
Alternativas para garantizar la sostenibilidad y suficiencia de las pensiones públicas · Rafael Doménech	09
Las pensiones en España. Volver al terreno del consenso · Valeriano Gómez	13
El futuro del sistema español de pensiones públicas contributivas · Gerardo Ortega	15
<b>BLOQUE II · INTRODUCCIÓN DEL DIRECTOR Y PLANTEAMIENTO DE LAS PREGUNTAS</b>	19
El crecimiento del gasto relacionado con el envejecimiento	
Guillem López-Casasnovas	21
Planteamiento de las preguntas	29
<b>BLOQUE III</b>	31
¿Deben mantenerse las pensiones en el espacio de financiación contributiva?, ¿Tiene sentido vincular las pensiones a las disponibilidades en cada momento en el tránsito de definición de beneficios a contribuciones?	31
Respuestas de los expertos consultados	33
Comentarios del director	39
Cuadro resumen	41
¿Cree factible y posible que una mejora futura del entorno económico y la productividad general de la economía pueda compensar una demografía adversa?	43
Respuestas de los expertos consultados	45
Comentarios del director	51
Cuadro resumen	52
¿Hasta qué extremos flexibilizar el sistema (voluntariedad, edad móvil, compatibilización trabajo/pensión, subsidiación fiscal complementaria, o la medida que crea) puede ser la solución?	55
Respuestas de los expertos consultados	57
Comentarios del director	63
Cuadro resumen	65
<b>BLOQUE IV</b>	67
A modo de resumen · Guillem López-Casasnovas	68
Principales conclusiones de las respuestas de los expertos	72
Datos, cifras y previsiones extraídos de este estudio	75
Puntos clave del director	79
<b>BLOQUE V · ANEXOS</b>	81
ANEXO I: Datos básicos para España	83
ANEXO II: <i>Curriculum vitae</i> de Guillem López-Casasnovas, Nacho Álvarez, José Ignacio Conde-Ruiz, Josep González Calvet, Montserrat Guillén, Sergi Jiménez, Ignacio Zubiri	85



## PRESENTACIÓN

Desde el Consejo General de Economistas de España y los Colegios que lo conforman abordamos con cierta asiduidad estudios encaminados a contribuir a la reflexión y al debate sobre temas de especial trascendencia para la sociedad a la que nos debemos. En este mismo sentido, también organizamos con frecuencia jornadas y encuentros a los que invitamos a destacadas personalidades del ámbito de la economía y la empresa para que nos aporten sus puntos de vista sobre cuestiones de actualidad que tengan un calado significativo. Este es el caso, por ejemplo, de los tres encuentros sobre economía laboral que, organizados por Economistas Asesores Laborales (EAL) –órgano especializado en materia laboral del Consejo General de Economistas– hemos realizado en estos tres últimos años, que han analizado de forma monográfica el sistema de pensiones en España.

Precisamente, estos tres encuentros han sido el germe de este estudio que ahora tienen en sus manos que aborda una cuestión económica y social de primera magnitud de cuyo acertado o desacertado tratamiento va a depender en gran medida el sostenimiento, a medio y largo plazo, del Estado del Bienestar. Estamos hablando, obviamente, del sistema de pensiones en España.

España es uno de los países del mundo más envejecidos y en el que cada vez nacen menos niños. El comportamiento adverso de nuestra demografía, con altos índices en el número de nacimientos en las décadas de los 60 y 70, seguido de descensos paulatinos desde la década de los 80 hasta hoy, han propiciado un desajuste en el sistema redistributivo, que puede poner en peligro el modelo de prestación de las pensiones en España que rige en la actualidad.

Los datos están ahí:

- El sistema público de pensiones presentó en 2017 un déficit de cerca de 19 mil millones de euros (unos mil euros anuales por afiliado a la Seguridad Social).
- España cerró 2017 con 2,2 cotizantes por cada pensionista.
- La Comisión Europea estima que, durante las próximas décadas, el número de pensiones aumentará desde los 9,6 millones actuales hasta unos 15 millones a mediados de siglo.
- En menos de 30 años –a pesar de conseguir el pleno empleo– prácticamente tendremos un jubilado por cada trabajador.
- Dado que para mantener pensiones similares a las actuales (en relación al salario medio) se necesitan en torno a 2,4 empleos por pensionista, para financiar 6 millones de pensionistas más se necesitarán casi 14,5 millones de empleos adicionales. Esto supone que de aquí al 2050 casi se duplique el número de empleos, pasando de algo más 18 millones a casi 35 millones.

Ante lo expuesto, y sin ánimo de ser alarmistas, no cabe duda de que resulta absolutamente necesaria una reflexión pausada sobre el actual modelo de pensiones y su viabilidad a futuro.

Es por ello que hemos decidido acometer la publicación de este estudio, que ha dirigido el catedrático de Economía de la Universidad Pompeu Fabra de Barcelona, **Guillem López-Casasnovas**, quien, a petición del Consejo General de Economistas, ha coordinado a un equipo de reputados economistas de diferentes universidades españolas formado por **Nacho Álvarez** (Autónoma de Madrid) **José Ignacio Conde-Ruiz** (Complutense de Madrid), **Josep González Calvet** (Universidad de Barcelona), **Montserrat Guillén** (Universidad de Barcelona), **Sergi Jiménez** (Pompeu Fabra) e **Ignacio Zubiri** (Universidad del País Vasco).

# LAS PENSIONES EN ESPAÑA

Desde sus diferentes puntos de vista, todos ellos han respondido a tres preguntas clave para analizar el estado de la cuestión:

- 1<sup>a</sup>.- ¿Deben mantenerse las pensiones en el espacio de financiación contributiva?
- 2<sup>a</sup>.- ¿Cree factible y posible que una mejora futura del entorno económico y la productividad general de la economía pueda compensar una demografía adversa?
- 3<sup>a</sup>.- ¿Hasta qué extremos flexibilizar el sistema puede ser la solución?

Además, en el primer bloque de este estudio hemos incorporado las reflexiones de los dos conferenciantes del III Encuentro sobre Economía Laboral –**Rafael Doménech**, responsable de Análisis Macro-económico de BBVA Researchs, y **Valeriano Gómez**, exministro de Trabajo–, así como las del prestigioso economista **Gerardo Ortega**, ex presidente del Consejo General de Economistas.

A todos ellos, tanto al grupo de expertos que han respondido a las preguntas planteadas, como a estos tres últimos, queremos agradecerles su disponibilidad para compartir sus ideas que, sin duda, contribuirán a la reflexión colectiva y al análisis de esta trascendental cuestión desde una óptica económica. Mención especial merece el profesor **López-Casasnovas**, cuya labor ha sido fundamental para centrar este trabajo.

Desde el Consejo General de Economistas de España, siempre hemos valorado positivamente el trabajo de la Comisión parlamentaria del Pacto de Toledo, de ahí que ahora nos congratulemos de la reactivación de sus negociaciones que, todo parece apuntar, tendrán fruto en los próximos meses, si bien toda la atención parece estar ahora centrada en el establecimiento de un nuevo mecanismo anual de revalorización de las pensiones, tema este, desde luego, nada baladí, pero que, a nuestro entender, no debería copar en exclusiva los acuerdos entre los diferentes grupos parlamentarios, sino que estos deberían intentar ir más allá, con objeto de que nuestro sistema de pensiones sea sostenible a medio y largo plazo, enmarcando su debate sobre bases técnicas y no en clave electoralista.

Son muchas las preguntas a las que convendría dar respuesta: ¿debe mantenerse el sistema de pensiones tal y como está?, ¿se debería financiar vía impuestos?, ¿sería factible implementar un modelo de cuentas nacionales?... Esperemos que esta modesta aportación ayude a resolverlas y sea de utilidad para separar el grano de la paja en un debate tan serio como es la sostenibilidad de nuestro sistema de pensiones.

Bien es cierto que el problema de las pensiones en España no tiene una solución clara y única que pueda satisfacer totalmente a todas las partes. De ahí que la interlocución entre todos los agentes sociales y económicos que inciden en ello sea imprescindible para encontrar la mejor salida consensuada, que sea además sostenible en el tiempo. Confiamos en que se siga avanzando en este sentido en atención al interés general.

## BLOQUE I · REFLEXIONES

ALTERNATIVAS PARA GARANTIZAR LA SOSTENIBILIDAD Y SUFICIENCIA DE LAS PENSIONES PÚBLICAS

Rafael Doménech

LAS PENSIONES EN ESPAÑA. VOLVER AL TERRENO DEL CONSENSO

Valeriano Gómez

EL FUTURO DEL SISTEMA ESPAÑOL DE PENSIONES PÚBLICAS CONTRIBUTIVAS

Gerardo Ortega



## ALTERNATIVAS PARA GARANTIZAR LA SOSTENIBILIDAD Y SUFICIENCIA DE LAS PENSIONES PÚBLICAS

RAFAEL DOMÉNECH

**E**l sistema público de pensiones presenta un déficit persistente desde 2011, que en 2017 supuso casi 19 mil millones de euros, unos mil euros anuales por afiliado a la Seguridad Social y unos dos mil euros por pensionista. Las previsiones a medio plazo apuntan a que incluso en un escenario de fuerte creación de empleo el déficit no desaparecerá en los próximos años, antes de que empiecen a jubilarse las generaciones pertenecientes al *baby boom*. Predecir la evolución del número de pensionistas es más fácil y está sujeto a una menor incertidumbre que proyectar la evolución de la población ocupada. Durante las próximas décadas, el número de pensiones aumentará 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 18,6 millones actuales a unos 28 millones, lo que parece poco probable de acuerdo a las proyecciones demográficas actuales del INE, Naciones Unidas o la Comisión Europea. Con las proyecciones de Naciones Unidas de 2017, para mantener la tasa de dependencia al nivel actual la edad de jubilación debería aumentar hasta más de 76 años en 2050 (Boulhol y Geppert, 2018). De cumplirse las proyecciones de la Comisión Europea (2018), el déficit actual aumentará a medio y largo plazo desde el 1,6% al 6,3% del PIB en 2050, salvo que se actúe de manera decidida con una estrategia integral de largo plazo y con mecanismos de ajuste automáticos que permitan hacer frente a cualquier escenario demográfico y económico posible, con una disminución de la pensión media sobre salario medio.

La reforma de 2013 introdujo un marco con el que asegurar la sostenibilidad del sistema de pensiones a largo plazo, que al mismo tiempo es lo suficientemente flexible como para contemplar todas las opciones posibles que se discuten a continuación. En concreto, el Índice de Revalorización de las Pensiones (IRP) hace explícita la restricción presupuestaria intertemporal: un sistema de pensiones de reparto sólo puede pagar pensiones en función de los ingresos que recibe. Esta restricción sólo puede asegurarse si el gasto en pensiones crece a la misma tasa que los ingresos. ¿Qué hay detrás del crecimiento de cada una de estas dos variables? En un sistema contributivo los ingresos crecen a la tasa a la que lo hacen las cotizaciones. En las últimas dos décadas, a pesar de la enorme variabilidad cíclica de la economía española, los ingresos del sistema de pensiones se han situado alrededor del 10% del PIB, medio punto arriba o abajo. En ausencia de cambios impositivos, los ingresos del sistema de pensiones crecen por lo tanto en línea con el PIB nominal, es decir, la suma del crecimiento real de la economía y del deflactor del PIB. Por su parte, el crecimiento del gasto en pensiones es igual a la suma del crecimiento del número de pensiones, del efecto sustitución (el aumento de la pensión media debido a que las nuevas pensiones que entran el sistema son superiores a las que causan baja por fallecimiento) y de la revalorización anual. En una situación en la que el sistema de pensiones no tuviera déficit y los ingresos crecieran a la misma tasa que la suma del crecimiento del número de pensiones y del efecto

# LAS PENSIONES EN ESPAÑA

sustitución, la revalorización mediante el IRP sería exactamente igual que el crecimiento de los precios.

¿Qué hacer cuando el sistema tiene ya un déficit estructural y las proyecciones apuntan a que irá en aumento? Una de las ventajas del IRP es que permite analizar las implicaciones de las tres alternativas posibles que se describen a continuación. La primera es no alterar los parámetros del sistema, manteniendo el tipo de las cotizaciones sociales para la jubilación, la edad de jubilación (67 años para 2027) y la tasa de reemplazo de la pensión inicial (78,7% en 2016 en España frente al 46,3% de la UE), de manera que la única variable que puede ajustar para asegurar el equilibrio presupuestario es la revalorización anual de las pensiones. Es decir, el IRP se utiliza para calcular la revalorización en función del resto de variables. Con esta alternativa se traspasa todo el riesgo económico y demográfico a los pensionistas que ya están en el sistema. Entrarían con una pensión elevada respecto a su último salario pero se verían sometidos a la incertidumbre de ver cómo sus pensiones pierden poder adquisitivo en función de la evolución de ingresos y gastos del sistema.

La segunda opción es mantener la edad de jubilación y la elevada tasa de reemplazo actual de la pensión inicial durante toda la jubilación, y aumentar los ingresos del sistema todo lo que fuera necesario para asegurar que las pensiones se revalorizan de acuerdo con la inflación. Es decir, el IRP se utilizaría para calcular los ingresos en función del resto de variables, incluida una revalorización igual al crecimiento de los precios. Con esta alternativa se traspasa todo el riesgo económico y demográfico a los contribuyentes, aumentando la presión fiscal progresivamente desde 1,6 pp del PIB en el presente hasta 6,3 pp adicionales en las próximas tres décadas. Para hacernos una idea de lo que esto supone, los ingresos por cotizaciones sociales tendrían que aumentar desde el 10,1% del PIB actual hasta el 16,4% (equivalente a unos cuatro mil euros anuales por afiliado), con los consiguientes efectos negativos sobre empleo, PIB y salarios reales. Las pensiones terminarían siendo más bajas y mantendrían en el mejor de los casos su tasa de reemplazo, pero sobre salarios que serían inferiores a los que existirían en ausencia de este aumento.

Con frecuencia se argumenta que este aumento de los ingresos podría conseguirse mediante aumentos muy significativos de otras figuras impositivas como el IVA, el IRPF o el impuesto sobre sociedades. Sin embargo, eso no evitaría los efectos distorsionadores por el aumento de impuestos, menores en el caso de los impuestos indirectos y mayores en los impuestos sobre las rentas del trabajo y del capital. Sustituir cotizaciones por IVA tiene sentido para aumentar el empleo. Pero subir el IVA sin disminuir cotizaciones reduciría el empleo y el PIB. Otro problema de traspasar todo el riesgo demográfico y económico a los contribuyentes es que aumentaría aún más el ya elevado desequilibrio intergeneracional, uno de los mayores en la UE. No debe olvidarse que en la actualidad el valor presente de las pensiones a percibir excede con mucho el de las contribuciones realizadas a lo largo de toda la carrera laboral. Además pondría en riesgo la sostenibilidad futura del sistema a medida que la sociedad alcanza su límite de resistencia a aumentos de la 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 y la única solución fue recortar drásticamente las pensiones, en algunos casos en más de un 40%.

La tercera opción consiste en mantener la presión fiscal y la revalorización de las pensiones con la inflación, reduciendo gradualmente el crecimiento del número de pensiones (por ejemplo, aumentando la edad efectiva de jubilación con la esperanza de vida) y el efecto sustitución (mediante tasas

de reemplazo menores). Esta es la opción que han elegido países como Suecia, que han implantado un sistema de reparto sobre la base de cuentas nacionales o individuales. Esta opción es la más sensata y equitativa. El sistema sigue siendo público, de reparto y progresivo. Al proporcionar una "cuenta virtual" a cada trabajador, mejora su contributividad y transparencia, lo que hace que sea más sencillo y fácil de entender, eliminan incertidumbres y ayuda a percibir las cotizaciones como un ahorro y no como un impuesto, incentiva el crecimiento del empleo y de la productividad, y la prolongación de la vida laboral, al permitir que la tasa de reemplazo aumente con la edad de jubilación (flexible). Todo ello redundaría en pensiones medias mayores que en las otras dos alternativas, aunque la tasa de reemplazo sea inferior. La disminución gradual de la tasa de reemplazo hasta equilibrar el sistema sería como la prima que hay que pagar para adquirir un seguro con el que la pensión mantiene su poder adquisitivo una vez iniciada la jubilación.

Las cuentas nacionales permiten calcular pensiones iniciales teniendo en cuenta la esperanza de vida (como con el Factor de Sostenibilidad) y la evolución prevista de los recursos y gastos del sistema, de manera que la aplicación del IRP garantice que puedan mantener su poder adquisitivo. La implementación se haría de manera gradual. Por ejemplo, si se decidiera que la transición se hiciera 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 nocial. Los pesos irían cambiando progresivamente hasta que el último año de la transición el 100% de la pensión se calculase con el nuevo sistema.

Sea cual sea la opción elegida, habría que dejar al margen del debate las pensiones mínimas, que deberían garantizar un mínimo vital, eliminar el riesgo de exclusión y aumentar conforme lo haga la renta per cápita media. Los complementos necesarios para alcanzar la pensión mínima deben financiarse con impuestos generales y detallarse con total transparencia para los pensionistas que las reciban, de manera que se ponga en valor la solidaridad existente y se diferencien las pensiones mínimas de aquellas enteramente contributivas.

En cualquiera de las alternativas que se acaban de plantear el sistema público de pensiones seguirá siendo un pilar fundamental del Estado de bienestar, aunque con importantes diferencias en cuanto a la capacidad de asegurar a largo plazo pensiones mayores gracias a un sistema impositivo poco distorsionador y a un funcionamiento más eficiente de nuestra economía. No hay atajos ni menús gratis. España ha sido una anomalía internacional por sus elevadas tasa de paro estructural y temporalidad, y debemos evitar que lo sea también por reducir la contributividad del sistema de pensiones, y por mantener unas tasas de reemplazo y una redistribución intergeneracional elevadas pero con pensiones medias reducidas. El diseño del sistema de pensiones debe contribuir junto con las reformas estructurales a retomar la senda de la convergencia hacia las economías más avanzadas. Cuanto mayores sean las tasas de empleo y los salarios por ganancias de productividad mayor será la capacidad del sistema de asegurar la sostenibilidad y suficiencia con pensiones crecientes, sin que ello suponga una carga adicional para las generaciones más jóvenes.



## LAS PENSIONES EN ESPAÑA. VOLVER AL TERRENO DEL CONSENSO

VALERIANO GÓMEZ

Hace tiempo que el debate actual sobre los problemas de nuestro sistema de pensiones se desenvuelve en un ámbito inquietante: la ausencia de consenso y el descrédito de la acción pública. No es una afirmación exagerada. En realidad, si lo contemplamos con cierto detalle, hay pocos aspectos que escapan a este diagnóstico. El gobierno impulsó en 2013 una reforma del modelo de revalorización de las pensiones, vinculado hasta entonces a la evolución de los precios, que suponía una congelación de facto de su cuantía (¿cómo calificar de otra forma un aumento anual del 0,25%?), pero a la vez critica al gobierno anterior por haber acordado la congelación de las pensiones más altas en 2010. Insiste también el gobierno en recordarnos a todos las circunstancias excepcionales en las que adoptó algunas de las reformas más discutibles llevadas a cabo en 2012 y 2013 (la reforma laboral de 2012 y la del sistema de pensiones en 2013 figuran obviamente entre ellas), pero a la vez parece haber olvidado las circunstancias no menos excepcionales en las que se adoptaron algunas de las medidas llevadas a cabo por el anterior gobierno en 2010 y 2011. No podemos permitirnos el lujo de actualizar las pensiones con arreglo a la evolución de los precios, alega el gobierno apoyado en este caso por los autores de aquella peculiar comisión de expertos que propuso la singular fórmula de revalorización de las pensiones hoy vigente, pero al mismo tiempo dedica a reducciones y bonificaciones a las cuotas de seguridad social una cantidad que duplica largamente el coste de revalorizar las pensiones de acuerdo con los aumentos en los precios.

No acaban aquí los argumentos más discutibles. Europa también es usada como coartada explicativa de la dificultad para corregir algunas de las medidas abordadas en estos años: ¿qué pensarían en Europa si volviéramos al modelo de revalorización vigente durante varias décadas en nuestro sistema de pensiones? Nunca Europa, desde luego no sus organismos de decisión, nos ha dicho qué tenemos que hacer con nuestro sistema de pensiones, nadie es mejor que nosotros mismos para determinar las reformas necesarias. Pero, además, merece la pena que recordemos que prácticamente ningún país europeo, salvo Irlanda, actualiza sus pensiones sin tener en cuenta los precios, los salarios o alguna forma similar de establecer la cuantía de la pensión para, cuando menos, mantener su capacidad de compra. Por supuesto, la evolución del déficit público y el cumplimiento de los objetivos planteados es algo importante para un país que, como España, todavía sigue teniendo que hacer frente a las prescripciones del procedimiento déficit excesivo. Pero cómo lo haga es algo que sólo nos corresponde hacer a nosotros mismos. Que pretendamos hacerlo, como anuncia el Gobierno, a través de rebajas fiscales, en un momento en que necesitamos recuperar el pulso perdido durante la crisis en sanidad, educación, protección por desempleo o la propia actualización de las pensiones con arreglo la evolución de los precios responde a la orientación política de los gobiernos nacionales, no a una imposición europea. Por eso un país como Portugal puede, por ejemplo, revalorizar adecuadamente sus pensiones tras los enormes esfuerzos impuestos por la crisis y tratar de restaurar un tono de cohesión en sus políticas económicas y sociales sin que Europa haya puesto objeción alguna a este tipo de orientación.

Se ha convertido en algo habitual en este mal llamado debate responsabilizar al gobierno anterior de los males que nos aquejan: fue el gobierno socialista de Jose Luis Rodríguez Zapatero el que dejó en quiebra el sistema de seguridad social y es el gobierno actual el que ha tenido que restaurar el equilibrio en las cuentas del sistema de pensiones español.

# LAS PENSIONES EN ESPAÑA

Que el gobierno que ha dispuesto ya de prácticamente la totalidad del Fondo de Reserva que encontró al iniciar su labor en 2012, acuse al anterior de dejarle el sistema en quiebra debe ser una suerte de fatalidad que condena a la política española al lugar, no precisamente distinguido, que ocupa en las preferencias de los ciudadanos. Pero que este tipo de afirmaciones se realicen a la vez que conocemos que el sistema de pensiones sigue instalado en un déficit de casi 18.000 millones, pese a que el empleo ha crecido en alrededor de 500.000 puestos de trabajo en 2017, es algo verdaderamente extraordinario. Tan extraordinario como seguir manteniendo que basta con crear más empleo para que la solución esté a nuestro alcance. No, por desgracia, no bastaría: para cerrar el déficit actual habría que crear alrededor de 3,2 millones de empleos con las bases medias de cotización actuales y más de 4,3 millones con los salarios medios de los nuevos empleos. Por supuesto, tampoco llegaría con un impuesto extraordinario a la banca. Un instrumento así ayudaría a simbolizar el compromiso de solidaridad con el sistema de pensiones de aquellos que, como el sistema financiero, han necesitado ingentes dosis de apoyo público durante la crisis. Pero, aunque, en lugar de un impuesto extraordinario sobre sus beneficios, se destinaran a este fin todas las ganancias anuales del sistema bancario solo servirían para reducir en algo menos de la mitad el déficit anual de la seguridad social española.

Esta ausencia de debate transparente e informado es, desde luego, muy preocupante. Frente a lo que algunos creen, el Pacto de Toledo es uno de los mejores activos de la política española en el ámbito del bienestar social. Su objetivo nunca fue situar a las pensiones fuera del debate político. Hubiera sido un increíble desatino dejar que la política estuviera al margen de uno de los capítulos más importantes de su agenda durante las próximas décadas. De lo que se trataba es de hacer que las reformas tuvieran un alto grado de consenso político, económico y social. Solo así se lograría que pudieran tener continuidad y estabilidad en el tiempo. Por eso, el Gobierno que prefirió no discutir ni dialogar la reforma de 2013 no tiene ninguna razón para pedir que se mantengan sus contenidos. Si los hubiera consensuado con sindicatos y organizaciones empresariales y abordado desde el diálogo parlamentario ahora muy pocos discutirían su oportunidad. No se trata de hacer lo imposible. Pero sí es exigible que, de la misma forma que el gobierno anterior pudo articular una reforma pactada con sindicatos y empresarios en apenas dos meses, se ponga hoy a articular una respuesta consensuada a los problemas que permanecen en nuestro modelo de pensiones.

**El sistema público de pensiones es sostenible. Y lo es solo con más esfuerzo.** Con más compromiso de todos en su mantenimiento porque es una de las mejores innovaciones de las sociedades socialmente avanzadas. Es mejor insistir en que para mantener nuestro sistema **hay que emplear más recursos** que pretender gastar dentro de 30 años lo mismo que gastamos hoy. Dentro de treinta años habrá más de 15 millones de pensionistas, frente a alrededor de 10 millones que hoy protege el sistema. Por supuesto, siempre es posible no querer gastar más de lo que hoy gastamos. Pero esta opción solo se podrá hacer realidad reduciendo en cerca del 40%, la cuantía real de las pensiones a base de seguir congelando su poder de compra durante décadas. Es evidente que no habrá consenso alrededor de esta estrategia y, en el camino, también se destruirá el Pacto de Toledo.

## EL FUTURO DEL SISTEMA ESPAÑOL DE PENSIONES PÚBLICAS CONTRIBUTIVAS

GERARDO ORTEGA

Las últimas proyecciones demográficas del INE anticipan una caída progresiva de la población en edad de trabajar y un aumento correlativo de la población envejecida, un panorama muy complicado para la economía española y para el sistema público de pensiones contributivas que se financia con un impuesto finalista sobre el empleo. En estas condiciones, caben dos soluciones alternativas. La primera, considerar que se trata de un problema contable y ajustar los gastos a los ingresos del Sistema a lo largo del ciclo económico, calculados con criterios de máxima prudencia. Esa es la opción que ha inspirado las reformas de los años 2011 y 2013.

La segunda, considerar que la sostenibilidad del sistema público de pensiones es un problema social y político que no puede resolverse condenando al empobrecimiento progresivo a los pensionistas actuales y futuros. Bajo esta perspectiva, que es la que defienden los pensionistas y la que parecen haber asumido los partidos políticos, la solución es la aportación por el Estado de los fondos necesarios para que las pensiones públicas puedan revalorizarse con el IPC del año anterior.

Para valorar adecuadamente las consecuencias financieras de esta segunda opción, es preciso tener en cuenta las siguientes reflexiones:

- La reforma laboral del 2012 ha facilitado la recuperación de la economía y del empleo, con la productividad laboral estancada en los niveles del 2013.
- Si la economía mantiene en los próximos años un crecimiento anual del orden del 2,4%, el paro registrado caerá al 5,2% de la población activa en el año 2025 y al 4,1% en el 2030, en ambos casos, con una tasa de actividad del 75% de la población en edad de trabajar que resulta de las proyecciones del INE. Un escenario de pleno empleo, inédito en la economía española.
- Para que la economía pueda mantener ese crecimiento promedio del 2,4 % con pleno empleo y con la población activa cayendo, es necesario que la productividad laboral aumente todos los años en torno al 3,5%.

¿Es verosímil un crecimiento anual de la productividad laboral del 3,5% con la actual estructura productiva? Evidentemente, no.

Solo lo sería en una dinámica de cambio de los patrones de crecimiento y de reorientación de la economía hacia sectores y actividades de mayor valor añadido, que exige empresarios capaces y financiación suficiente para acometer las inversiones necesarias en equipos, tecnología, innovación, comercialización, etc. que tendrán que ser muy importantes.

Por descontado que hay que aumentar la inversión pública y privada en I+D+i, pero no se trata de robotizarlo todo ni de convertir a los españoles en expertos en biomedicina o física cuántica. Las cosas son relativamente más sencillas. Se trata de, por ejemplo, pasar de un turismo de masas, *low cost*, a un turismo más selectivo; aumentar el tamaño de las empresas españolas para que puedan salir al exterior y competir mejor en los

# LAS PENSIONES EN ESPAÑA

mercados internacionales; eliminar regulaciones administrativas innecesarias, cuando no absurdas; agilizar las relaciones entre Administraciones y administrados; etc., etc.

Con un crecimiento tendencial del 2,4% del PIB, los resultados más significativos del modelo utilizado como soporte del Informe elaborado, cuyas conclusiones principales se resumen en estas breves notas, son los siguientes:

	2020	2025	2030	2040	2050	2060
PIB REAL (IVE)	2,40%	2,40%	2,40%	2,40%	2,40%	2,40%
TASA DE PARO REGISTRADO	14,81%	5,17%	4,11%	4,04%	4,24%	8,64%
INC. PRODUCTIVIDAD LABORAL		0,53%	3,15%	3,60%	3,50%	3,00%
POBLACIÓN ACTIVA	23.036	23.177	22.843	20.819	18.507	17.730
AFILIADOS ALTA LABORAL	19.624	21.980	21.904	19.977	17.722	16.198
PENSIONES CONTRIBUTIVAS	9.098	9.321	10.039	12.557	14.621	14.182
COTIZACIONES SOCIALES	111.106	135.427	162.085	239.890	354.042	526.006
GASTO PENSIONES	133.915	153.347	179.412	261.318	394.570	555.724
GASTOS ADMINISTRACIÓN	1.573	1.703	1.844	2.161	2.533	2.968
APORTACIONES DEL ESTADO	24.382	24.041	28.773	42.585	62.849	93.377
INGRESOS/GASTOS FINANCIEROS	-254	-280	421	3.543	8.212	17.534
FONDO DE RESERVA	-761	-68	40.641	211.501	460.137	971.247
APORTACIÓN ESTADO S/PIB	1,50%	1,50%	1,50%	1,50%	1,50%	1,50%
% GASTO PENSIONES CONTRIBUTIVAS S/PIB	10,18%	9,57%	9,35%	9,20%	9,42%	8,93%
% COTIZACIONES S/ PIB	8,45%	8,45%	8,45%	8,45%	8,45%	8,45%
% PENSIONISTAS/POBLACIÓN TOTAL	18,23%	18,95%	20,74%	26,39%	31,46%	31,86%
INDICE DE EQUIDAD INTERGENERACIONAL	0,5587	0,5050	0,4510	0,3488	0,2994	0,2802

- El paro registrado se mantiene por debajo del 6% hasta el año 2055, en el que comienza a aumentar para llegar al 8,6% en el año 2060, como consecuencia de la desaceleración de la caída de la población en edad de trabajar.
- El gasto en pensiones revalorizadas en función de la inflación del año anterior cae del 10,2% sobre el PIB en el año 2020 al 8,9% en 2060.
- Los ingresos por cotizaciones, que se han calculado considerando que la cotización media se revaloriza anualmente en función de la productividad laboral y de la inflación del año anterior, mantienen su peso sobre el PIB en el 8,45%.
- Con una aportación del Estado equivalente al 1,5% del PIB nominal, que es relativamente sencilla de instrumentar presupuestariamente, sin necesidad de acometer una reforma fiscal en profundidad, el Sistema genera un fondo de reserva suficiente para garantizar su estabilidad en la fase bajista del ciclo económico que parece razonable que fuera invertido en deuda pública española.

- El índice de equidad intergeneracional, definido como el cociente entre los porcentajes de gasto en pensiones sobre PIB y de población jubilada sobre población total, pasaría de 0,55 a 0,4162 en el 2030 para caer al 0,2802 en el 2060.

Si la productividad laboral se mantiene estancada, los resultados son muy distintos, claramente desastrosos tanto para los pensionistas como para el resto de los ciudadanos, como puede apreciarse en el cuadro siguiente.

	2020	2025	2030	2040	2050	2060
PIB REAL (IVE)	2,40%	2,40%	-0,61%	-1,13%	-0,88%	-0,25%
TAZA DE PARO REGISTRADO	14,81%	4,67%	4,00%	4,00%	4,00%	4,00%
INC. PRODUCTIVIDAD LABORAL						
POBLACIÓN ACTIVA	23.036	23.177	22.843	20.819	18.507	17.730
AFILIADOS ALTA LABORAL	19.624	22.095	21.929	19.986	17.767	17.021
PENSIONES CONTRIBUTIVAS	9.098	9.321	10.039	12.557	14.621	14.182
COTIZACIONES SOCIALES	111.106	135.427	145.512	155.434	161.943	181.830
GASTO PENSIONES	133.915	153.347	179.217	251.901	341.641	421.406
GASTOS ADMINISTRACIÓN	1.573	1.703	1.844	2.161	2.533	2.968
APORTACIONES DEL ESTADO	24.382	24.041	25.831	27.593	28.748	32.279
INGRESOS/GASTOS FINANCIEROS	-254	-280	-369	-8.587	-34.792	-82.494
FONDO DE RESERVA	-761	-68	-10.745	-459.645	-1.836.760	-4.296.177
APORTACIÓN ESTADO S/PIB	1,50%	1,50%	1,50%	1,50%	1,50%	1,50%
% GASTO PENSIONES CONTRIBUTIVAS S/PIB	10,18%	9,57%	10,41%	13,69%	17,83%	19,58%
% COTIZACIONES S/PIB	8,45%	8,45%	8,45%	8,45%	8,45%	8,45%
% PENSIONISTA /POBLACIÓN TOTAL	18,23%	18,95%	20,74%	26,39%	31,46%	31,86%
INDICE DE EQUIDAD INTERGENERACIONAL	0,5587	0,5050	0,5018	0,5190	0,5667	0,6147

La conclusión de todo lo anterior es que la sostenibilidad del Sistema español de pensiones públicas depende mucho más del éxito de las reformas necesarias para adecuar los patrones de crecimiento de la economía española a la caída de la población activa que anticipan las proyecciones demográficas del INE 2016-2066 y, sobre todo, de su impacto sobre la productividad laboral, que de las aportaciones financieras que pueda hacer el Estado.

Gerardo Ortega  
ECONOMISTA



## BLOQUE II INTRODUCCIÓN Y PREGUNTAS

### INTRODUCCIÓN: EL CRECIMIENTO DEL GASTO RELACIONADO CON EL ENVEJECIMIENTO · Guillem López-Casasnovas

- El horizonte demográfico
- Algunas estimaciones
- Consecuencias previstas
- Estimaciones e incertidumbres
- ¿Cómo afectarán todos los cambios que estamos viviendo al mercado laboral y al sistema de pensiones?
- Variaciones sobre los escenarios anteriores
- Cambios en la oferta de trabajo
- Impacto en las previsiones de gasto en pensiones

### PLANTEAMIENTO DE LAS PREGUNTAS



## INTRODUCCIÓN

Guillem López-Casasnovas

UNIVERSIDAD POMPEU FABRA

Tras la reflexión inicial que ofrecen los tres espléndidos trabajos que incorpora este texto, es el momento de abrir el abanico de opiniones más focalizadas en las políticas económicas de reforma y sostenibilidad de esta importante área de nuestro Estado del bienestar.

Para quien hace de la actividad académica el sustento material e inmaterial de una vida y la desarrolla en el campo de la Hacienda Pública en particular, el tema de las pensiones no le es ajeno ni en su estructura, evolución o registro. Instalados en un sistema de reparto del que no perderemos aquí espacio y tiempo a cuestionar ni en sus raíces ni virtudes o defectos (las deudas implícitas que incorpora son para el sector público mucho menos exigentes), la cuestión hoy recurrente es la de su sostenibilidad. Una promesa piramidal que arroja ganancias iniciales (algo así como un *free lunch*), pero de cumplimiento efectivo sujeto a factores endógenos, semi endógenos y exógenos (dejo aquí que el lector considere como tales las políticas de natalidad, ocupación y la productividad de la economía), no puede secuenciarse a piñón fijo su perpetuación si varían las condiciones de financiación.

## EL CRECIMIENTO DEL GASTO RELACIONADO CON EL ENVEJECIMIENTO

La crisis reciente ha obligado a reconocer un problema que ya se conocía pero que era ignorado a conveniencia: los cambios demográficos y del mercado de trabajo cuestionan la solvencia de nuestro sistema de pensiones. En el pasado, algunos analistas han exagerado la magnitud del problema mientras que otros han negado su gravedad. Pero ahora ya no existen dudas razonables, dado que los que tendrían que haber nacido y encontrado buenos trabajos para hacer frente a las cotizaciones futuras no lo han hecho, mientras que la generación del *baby boom* español está ya a las puertas de pedir que se cumpla la promesa de su jubilación.

Hay cosas que son más o menos opinables, más o menos poliédricas. Pero la métrica de las pensiones no lo es. Basta para comprobarlo seguir el Informe Eurostat para el período 2004-2050, que atiende, entre otros temas, al futuro previsible para las pensiones y el conjunto del gasto social en el ámbito de la Unión Europea, y el más reciente de marzo del 2018 *The Pension Adequacy Report: current and future income adequacy in old age in the EU* de la propia Unión Europea. Asimismo, basta leer algunos documentos técnicos como el informe publicado por la compañía estadounidense Merrill Lynch en 2014, o el más reciente del Servicio de Estudios del BBVA, para valorar los distintos efectos del cambio demográfico, también desde un punto de vista privado para inversores que quieran aprovechar la llamada «bala de plata» del envejecimiento.

### El horizonte demográfico

El envejecimiento de la población influye de distintas formas en la política económica en general y en las políticas públicas en particular. Entre las primeras, destaca su impacto sobre la renta y el patrimonio, teniendo en cuenta, primero, el efecto de la inversión y, después, la liquidación de activos acumulados a lo largo del ciclo vital. Esto incide en la distinta acumulación efectuada por cada generación y los efectos de su venta

sobre el tipo de interés y/o la inflación. Una segunda forma es su afectación al balance entre el consumo –por componentes como la vivienda, el transporte y los servicios personales– y al ahorro. En tercer lugar, debemos recordar la derivada de sus efectos en el equilibrio entre el consumo público y el privado, así como en su financiación.

*“La crisis reciente ha obligado a reconocer un problema que ya se conocía pero que era ignorado a conveniencia: los cambios demográficos y del mercado de trabajo cuestionan la solvencia de nuestro sistema de pensiones”.*

Los efectos del envejecimiento en la política social se notan a su vez en los cambios que atañen a las pensiones, la sanidad, las ayudas por dependencia y otros servicios sociales, como consecuencia de su impacto en los presupuestos ordinarios. Todos estos vectores inciden sobre el gasto, aunque tienen diferentes consecuencias: pueden generar la sustitución entre distintas políticas públicas si se pretende mantener el

equilibrio fiscal; incrementar la deuda si se financian vía déficit o conducir al crecimiento de la presión fiscal si se mantiene el resto de las políticas corrientes a presupuesto constante. En cualquier caso, esta situación puede hacer que las rentas de las personas mayores dependan, aún en mayor medida que hoy, de los beneficios públicos para mantener el equilibrio en el bienestar intergeneracional. (Véase [www.foreurope.eu/fileadmin/documents/pdf/Workingpapers/WWWforEurope\\_WPS\\_no074\\_MS13.pdf](http://www.foreurope.eu/fileadmin/documents/pdf/Workingpapers/WWWforEurope_WPS_no074_MS13.pdf)).

### Algunas estimaciones

Para el conjunto de España se calcula que, si todo sigue igual, en 2040 el peso de los mayores de 60 años dentro de la población total se doblará. Este gran aumento de la población mayor –presente también, con cifras parejas, en otros países europeos– puede implicar que, si no hay cambios significativos en las políticas, el gasto público necesario para el bienestar de este colectivo pasará del 12,6 al 33,1% del PIB.

De mantener constante el gasto público total hasta entonces, ese incremento desplazaría las políticas públicas destinadas a otros colectivos desde el 68% actual a solo un 28%. En cambio, para incrementar el gasto público de manera que no se produjese ese efecto de sustitución, la presión fiscal tendría que pasar del 38,2% actual al 57,2% en 2040. Sin olvidar que, en el caso de que el financiamiento se consiguiese mediante el déficit y la deuda, en el año 2029 entraríamos en el llamado efecto «bola de nieve», representando un 150% de su PIB (efecto hoy amortiguado por la bajada del tipo de interés).

Finalmente, en el escenario *ceteris paribus* comentado de las políticas públicas a empuje del envejecimiento, nuestros mayores acabarían teniendo sus rentas netas dependiendo en el 68% del gasto social. Además, netas de impuestos, las retribuciones de las clases pasivas llegarían a superar las de los activos ocupados (por el peso de los impuestos y cotizaciones sobre estos). Al ritmo actual, el complemento de las pensiones privadas solo conseguiría compensar unos 3 puntos del PIB, una tercera parte de lo que se consigue, por ejemplo, en el Reino Unido o Canadá. Asimismo, el «colchón» de la cohabitación de nuestros mayores con sus hijos adultos continuaría siendo fundamental: en España el 40% convive con su familia, frente al 6% de algunos países nórdicos. Ello incide en las prestaciones derivadas de la dependencia, que tendrían que equilibrar el terreno de juego en la decisión de institucionalizar o no a los beneficiarios, ya que las políticas tendrían que ser neutras a hacerlo fuera o no de los hogares. (Fuente principal: [www.csis.org/media/csis/pubs/aging\\_index.pdf](http://www.csis.org/media/csis/pubs/aging_index.pdf)).

## Consecuencias previstas

Esta panorámica obliga a que cuando se hable de pensiones se deba mantener una perspectiva global del gasto social que resulta del cambio demográfico: saber quién recibe qué y quién financia qué. Para ello es necesario recuperar un análisis más horizontal –y menos departamental– focalizando las consecuencias en sus destinatarios: lo importante en la gestión de los servicios no es quién hace qué, sino a qué fin sirve este “qué”. Asimismo, haría falta mantener una regla justa de distribución intergeneracional (entre pensionistas y mileuristas) en respuesta a la evolución del vector demográfico y del mercado de trabajo, tal como sugiere la Regla de Musgrave, más adelante comentada. De otra forma, existe el peligro de un desplazamiento (*crowding out*) entre políticas y que los beneficios y costes de unos colectivos se «traspasen» a otros.

Si no varían las tendencias actuales, una parte cada vez mayor de la participación del gasto social sobre el PIB tendrá –de modo poco discriminado en términos de progresividad social– su principal beneficiario en los mayores; un colectivo electoralmente importante y cuyas preferencias tienen dimensiones políticas y preferencias más concentradas. La evolución de las pensiones y las tasas internas de rendimiento (TIR) conseguidas por los jubilados actuales, la dinámica de las pensiones no contributivas, una sanidad sin equidad explícita en la priorización de los recursos (según, por ejemplo, el *fair innings* o cuota esperable de salud al nacer), la evolución del valor de la propiedad y la dinámica de los nuevos contratos de trabajo –con retribuciones desvinculadas de la productividad– son causas importantes de ese potencial desequilibrio.

El cambio demográfico puede afectar las compensaciones hoy existentes entre beneficios y costes sociales a través de tres vías: por el peso de la población activa (o fuerza de trabajo) en la población total, por la población efectivamente ocupada, y por la productividad del trabajo. Todas ellas afectan a la renta de los distintos colectivos y a la consecuente necesidad de transferencias sociales, pensiones, gasto sanitario, cuidados de larga duración y educación.

## ARITMÉTICA DE LAS PENSIONES

Gasto en pensiones PIB	Pob. mayor 65 años Pob. edad de trabajar	Factor demográfico		Factor mdo. trabajo		Factor institucional		Elegibilidad Nº pensiones Pob. mayor 65 años	Generosidad Pensión media Productividad media
		1	Tasa de empleo	Factor md. trabajo	Factor institucional				
<b>AÑO 2012</b>									
Factor demográfico	0,26	0,5187	0,4599		0,4599				
Factor Mercado Trabajo	1,78	1,36	1,36		1,36				
Factor institucional	0,22	0,29	0,28		0,26				
Gasto sobre PIB	10,07	20,48	17,33		16,03				
<b>AÑO 2050</b>									
Sin reformas									
Reforma 2011									
Reforma 2011 y Factor Sostenibilidad									

Nota: La Tasa de Dependencia con la Reforma de 2011 ha sido calculada para la población mayor de 67 años y la Tasa de Empleo es entre 16 y 66 años.

Escenario Demográfico Conde-Ruiz y González (2013).

Fuente: <http://nadaesgratis.es/j-ignacio-conde-ruiz/pensiones-lo-que-la-verdad-esconde>

# LAS PENSIONES EN ESPAÑA

## Estimaciones e incertidumbres

Los posibles escenarios demográficos para un futuro cercano suelen tener en cuenta distintos supuestos inciertos, como los flujos migratorios, la evolución de la esperanza de vida, la capacidad funcional y la morbilidad, entre otros, sin olvidar las correcciones que se están haciendo en los sistemas de pensiones, la evolución del mercado de trabajo y de la tasa de desempleo, así como la productividad total de los factores y el grado de convergencia real esperado en las economías. Las estimaciones consultadas nos llevan a pensar que el incremento del gasto relacionado con el envejecimiento respecto al PIB español hasta 2050 pueda representar nada menos que un 9,5 % adicional. El aumento más importante se prevé tendrá lugar entre los años 2030 y 2050, un período en el que el peso de las pensiones será decisivo.

En los escenarios de envejecimiento mencionados, el gasto social puede por tanto aumentar considerablemente o bien mantenerse en términos de PIB, mediante una presión fiscal constante, en niveles similares a los actuales. En el primer caso, el incremento de la presión fiscal desequilibraría los equilibrios generacionales en contra de los cotizantes y los perceptores de rentas; en el segundo, sustituyendo un tipo de gasto por otro a igual financiación, podría producirse un efecto de erosión del bienestar de un colectivo en detrimento de otro. Las políticas en las áreas más afectadas por el cambio poblacional, como la sanidad y los cuidados de dependencia, son de carácter universal. Las pensiones son también relativamente rígidas, inertes en el corto plazo, en los derechos individuales que devengan, a través de leyes básicas que dificultan o impiden la discrecionalidad presupuestaria en las diferentes coyunturas.

De modo que si el aumento del gasto conjunto es la opción elegida, los efectos de financiación se trasladarán a la capacidad de la economía para sostener la eclosión del gasto. Sin embargo, si se mantiene un gasto constante, quizás sería necesario sacrificar otras políticas igualmente valiosas, aunque más frágiles desde un punto de vista presupuestario y electoralista. Entre ellas estarían las políticas discrecionales, que pueden esperar, o que son aún incipientes –y que, por tanto, aún no han generado más que expectativas de derechos– como, por ejemplo, las destinadas a vivienda, educación, formación y desarrollo de capital humano

o del mercado laboral. Estas últimas, en la medida que se definen como provisión de ayudas y servicios en especie, son las más susceptibles de ser posteriores, mientras que las pensiones, basadas en una provisión en efectivo de cuantía establecida, están menos expuestas a los recortes.

*“Si no se mantiene un equilibrio adecuado, algunos colectivos –como los jóvenes, parados de larga duración o los pensionistas de carrera de cotización reducida– perderían sus ratios de cargas/beneficios del gasto social (...) Esto, unido al estado de la economía, podría impedir que nuestro Estado de bienestar fuese financieramente sostenible”*

Si no se mantiene un equilibrio adecuado entre todas ellas, algunos colectivos –como los jóvenes, parados de larga duración o los pensionistas de carrera de cotización reducida– perderían sus ratios de cargas (contribuciones)/beneficios del gasto social, sin que pudiera tampoco vislumbrarse el reequilibrio en el tiempo. Esto, unido al estado de la

economía, podría impedir que nuestro Estado de bienestar fuese financieramente sostenible en este complicado período de transición demográfica.

Por lo demás, los datos muestran que la población mayor de 65 años de edad tiene una probabilidad de "pobreza extrema", definida según nivel de renta menor que el 25% de la media, entre dos y diez veces inferior que la de los parados. En el 80 % de los casos, el subsidio de paro no alcanza ingresos superiores a este umbral de pobreza, mientras que sí lo consigue el mecanismo de las pensiones para nuestros jubilados. El peso de nuestros mayores en los indicadores de pobreza extrema equivale casi a la mitad de su peso poblacional, pues ya a mediados de los noventa bajaron drásticamente las probabilidades de que los mayores cayeran en la pobreza. Esto se debe, en buena parte, a que las actuales pensiones contributivas y el universalismo asistencial discriminan positivamente a las personas mayores. Las consecuencias derivadas del *boom* inmobiliario también han generado efectos con un sesgo generacional fuera de duda al no afectar en igual medida a nuestros mayores, que poseen con mayor probabilidad sus viviendas, lo que contrasta con la situación de nuestros jóvenes que no han conseguido emanciparse o si lo han hecho han quedado endeudados de por vida. La *Encuesta Financiera de las Familias* del Banco de España, en sus diversas olas, así lo indica.

Las pensiones medias han aumentado por encima del salario mínimo interprofesional, al que han superado incluso en un 30% en la década de los noventa, y superado la remuneración de los asalariados, aunque no lo han hecho en renta per cápita. De todos modos, lo que nos debería preocupar, es la dispersión más que la media de los ingresos. Para ello, son necesarias políticas públicas de actuación selectiva, más que aquellas otras de corte generalista. Además, en España, el peso de la propiedad y los activos financieros en los mayores de 65 años está claramente por encima de la media europea, con una más que probable varianza mayor que la registrada en rentas, lo que complica la prueba de medios para seleccionar políticas. En su conjunto, la mejora relativa de nuestros mayores contrasta en todo caso con la suerte de otros colectivos como los trabajadores menos cualificados. Entre estos últimos, el crecimiento de la ocupación está acompañado de un empeoramiento de las rentas; en particular, el crecimiento de las rentas medias de los trabajadores públicos ha sido inferior al de la ocupación.

En España, según datos del Eurostat, el 84% de los mayores que viven solos y el 89% de los que viven en pareja son propietarios de su vivienda. En los Países Bajos, Alemania, Austria y otros países europeos, tan solo la mitad de este grupo de población disfruta de ese beneficio, lo que reduce su capacidad efectiva de gasto. Además, uno de cada seis españoles mayores de 65 años dispone de una vivienda secundaria, una proporción que aumenta a uno de cada cinco especialmente entre los residentes en grandes municipios. También se observa una pérdida de peso de la vivienda habitual en el patrimonio global de los mayores a la vista de otros activos y, quizás también, por el menor valor relativo de aquella. En cualquier caso, su grado de endeudamiento es más bajo.

En general en toda Europa, los mayores no son, en términos medios, el grupo más vulnerable a la pobreza. Carecer de una pensión es el factor determinante para la persistencia de la pobreza, y este hecho se produce sobre todo entre las mujeres, dadas su mayor supervivencia (más años de "fragilidad") y el menor importe, en general, de la pensión de viudedad. El aspecto psicológico parece sin embargo relativamente favorable a nuestros mayores, tanto por su mejor percepción de poder llegar a final de mes, e incluso de reservar algunos ahorros, como por su mejor adaptación a las valoraciones de su calidad de vida, que les permite juzgar su situación como más satisfactoria.

### ¿Cómo afectarán todos los cambios que estamos viviendo al mercado laboral y al sistema de pensiones?

Algunos datos ilustrativos remiten al hecho de que, entre 1900 y 1950, se añadieron diez años a la esperanza de vida al nacer de nuestras poblaciones. Entre 1950 y 2000, esta cifra había aumentado hasta alcanzar los quince años. Aunque desconocemos cómo será el futuro en este terreno, algunas aseguradoras ya están modificando su oferta de seguros vitalicios, temerosas del impacto que pueda tener la evolución de la biogenética en sus cuentas.

En cuanto a la traducción del aumento de la esperanza de vida en las pensiones de nuestros mayores, diversos trabajos apuntan a que un retraso de tres años en la edad de jubilación reduciría la carga financiera entre un 25 y un 33%. Este retraso tiene un efecto doble: se pagan menos pensiones y, al mismo tiempo, se generan más cotizaciones. Además, el diferencial entre los sueldos de entrada (jóvenes) en el mercado de trabajo y los de salida (al jubilarse o convertirse en parados de larga duración) no deja de aumentar, lo que no concuerda con su productividad media. En general, la sustitución de un trabajador de sesenta años se hace con un joven que recibe la mitad del salario de aquel. A su vez, los trabajadores activos mayores que pierden su trabajo buscan una posible reincorporación al mercado laboral, imposible hoy por hoy a los niveles salariales anteriores –compiten con los jóvenes– de modo que solo consiguen en torno al 55% del salario previo.

*“La evolución demográfica está imprimiendo en buena medida la orientación de las necesidades sociales, y en consecuencia debería marcar también los cambios en la política social. Sin embargo, instrumentarlas en torno a la edad es desafortunado (...) El Estado debe garantizar los derechos básicos de todo ciudadano de cualquier edad, buscando un equilibrio estable entre activos y pasivos, a lo largo de su ciclo vital”*

Estas circunstancias explican la falta de capacidad de ahorro de los jóvenes, la difícil construcción de carreras laborales de cotización sólidas para pensiones futuras y los problemas de acceso a la vivienda. Todo ello contrasta con la situación relativa de los mayores, que disponen de su patrimonio, sus pensiones consolidadas, los efectos de riqueza generados por los desarrollos inmobiliarios –liquidables a través de un mercado de anualidades o de hipotecas inversas– y un tratamiento en general favorable al ahorro.

En definitiva, la evolución demográfica está imprimiendo en buena medida la orientación de las necesidades sociales y, en consecuencia, debería marcar también los cambios en la política social. Sin embargo, instrumentarlas en torno a la edad es desafortunado, ya que la agenda de la política pública debería estar mucho más centrada en contingencias transversales como la pobreza, la igualdad de oportunidades, la inserción laboral, la exclusión social, etcétera, y mantener la foto móvil de lo que acontece a lo largo de la vida de las personas en lugar de la foto fija para un grupo de edad. En pocas palabras, el Estado debe garantizar los derechos básicos de todo ciudadano de cualquier edad, buscando un equilibrio estable entre activos y pasivos, a lo largo de su ciclo vital.

## Variaciones sobre los escenarios anteriores

Algunas variaciones sobre los escenarios anteriores pueden resultar de la evolución que tengan las migraciones. En España se ha llegado a proyectar la llegada de en torno a cien mil inmigrantes más por década, hasta alcanzar una ratio igual o superior que a la de los países europeos con tradición de acogida. Este hecho tiene efectos sobre el mercado de trabajo porque pesan más en la población activa, dada su relativa juventud, que en la ocupada, al albergar mayores tasas de paro —hasta el triple de la media en muchos países europeos— e incidir en las clases pasivas según sus procesos de reagrupamiento familiar. También influyen en los cambios de la tasa de fertilidad con una que se conseguiría ya en la primera década de la estimación. La mayor fecundidad de la población inmigrada es aquí clave en el proceso.

*“En España se está duplicando el peso de la población mayor de sesenta y cinco años y casi triplicando la mayor de ochenta años”*

El continuado crecimiento en la esperanza de vida (un año o más por década en el pasado, o tres meses por año en los últimos cuarenta años) ha sido distinto para hombres y mujeres: tres años y medio adicionales para ellas, que partían de una esperanza de vida mayor, y unos cinco para ellos. A ese aumento

se añade una menor tasa de mortalidad a edades avanzadas y su incidencia en la salud libre de discapacidad, que igualmente puede influir en la fuerza de trabajo ocupada. Como efecto de los cambios anteriores, en España se está duplicando el peso de la población mayor de sesenta y cinco años y casi triplicado la mayor de ochenta años. Este cambio tiene y tendrá consecuencias previsibles en múltiples órdenes del gasto social. De hecho, España se coloca entre los tres países europeos en los que el envejecimiento tendrá un mayor impacto, junto a Italia y Alemania.

## Cambios en la oferta de trabajo

Los efectos del tamaño de la población en edad de trabajar, teniendo en cuenta lo que pueda acontecer en los grupos de 55-75 años de edad —ya sea por el freno a las jubilaciones anticipadas o por un retraso en la edad de jubilación— y de 15-25 años —por la extensión de los períodos de educación— deben tenerse muy en cuenta. La participación en el mercado laboral de un número creciente de personas de entre 55 y 64 años de edad, muchas de ellas mujeres, se estima aumentará un cincuenta por ciento durante los próximos cuarenta años. En su conjunto, tienen espacio suficiente para compensar relativamente la pérdida de fuerza de trabajo por parte de los grupos poblacionales más jóvenes, debida en parte al retraso por la extensión del periodo educativo.

Vale la pena señalar que en España, según las previsiones, la ganancia de fuerza de trabajo —no necesariamente de ocupación— tendrá lugar sobre todo entre 2003 y 2025. Este proceso se revertirá definitivamente, con disminuciones similares, en el período 2025-2050. Se refuerza así la necesidad de preparar para el futuro las situaciones que se puedan producir en las dos últimas décadas. De hecho, el saldo neto de cambios en el empleo acabará siendo negativo, ya que los casi cuatro millones de puestos de trabajo ganados en el primer período (con un techo en 2020) se pierden completamente en el segundo, pese a que aumenta la población total, por el mero envejecimiento demográfico.

En cuanto a la productividad, la proyección para el futuro se basa en la aproximación llamada "función de producción". Las dos terceras partes del crecimiento español las aporta el empleo, y solo una depende de la productividad por trabajador, mientras que en el conjunto de Europa esta relación se establece a partes iguales. La ratio de dependencia económica efectiva (entre pasivos y activos empleados) pasará, por tanto, del 40% actual al 88%, aunque el mayor deterioro tendrá lugar a partir de 2025.

### Impacto en las previsiones de gasto en pensiones

Los efectos difieren de unos países a otros de acuerdo con el componente de capitalización que incluyan, es decir, en el grado de apoyo en un mecanismo de ahorro individual para el pago de las pensiones –por ejemplo, en el caso de Suecia y Holanda entre países de la Europa desarrollada– y en la medida en que, siendo obligatorio, se integre en el conjunto de las pensiones públicas.

También lo es la distinción entre pensión bruta y neta (dada la fiscalidad que se aplica) y en el peso de las pensiones no contributivas, y la utilización de jubilaciones anticipadas como antídoto a la pérdida del subsidio de paro o a la necesidad de reconversión en el puesto de trabajo. En su conjunto, el gasto en pensiones aumentará en España hasta 7 puntos adicionales del PIB a causa del envejecimiento de la población y del incremento de la dependencia, aunque el peso máximo no se alcanzará hasta la década de 2040-2050. En este sentido, la inmigración puede retrasar, pero no evitar un impacto tan espectacular como el de casi doblar el peso del gasto en pensiones respecto al PIB.

Además, las otras variables a considerar y que interaccionan con las anteriores para cuantificar el impacto en el gasto son el beneficio relativo que supone la pensión, y la determinación de elegibilidad de quien es pensionista. En España, el efecto demográfico es tan fuerte que anula la variación en el empleo y las condiciones existentes de elegibilidad y de mantenimiento de ratio entre pensión media y PIB por ocupado. Vale la pena destacar finalmente que, para las dos próximas décadas, la pensión media en relación al *output* por trabajador se espera continuará creciendo en torno a un 12% en términos reales, lo que agrava el desequilibrio generacional precedente.

## PLANTEAMIENTO DE LAS PREGUNTAS

En resumen, son muchas las estimaciones y las contribuciones al análisis del futuro de las pensiones desde ya hace muchos años, desde diferentes perspectivas (actuariales, complementarias) y diversas las valoraciones de sus efectos (por su contribución a la eficiencia económica y a la cohesión social).

Este estudio intenta, desde la concisión, responder a las preguntas que se nos antojan decisivas para el futuro de las pensiones con la máxima claridad. No se pretende dar un enfoque enciclopédico sino responder a tres cuestiones breves de las que intentaré justificar su importancia que cada opción tiene pros y contras que indica unas alternativas mejor que otras:

- 1.- ¿Deben mantenerse las pensiones en el espacio de financiación contributiva? ¿Cuán lejos se puede llegar en complementar financiación por otras vías sin desdibujar su naturaleza contributiva? Si se recurre a impuestos, ¿qué campos son los más aceptables sin desvirtuar los propósitos iniciales del sistema ni erosionar los incentivos al ahorro?
- 2.- ¿Cree factible y posible que una mejora futura del entorno económico y la productividad general de la economía compense una demografía adversa? ¿Cuánto debiera de mejorar la economía para cuadrar cuentas y qué probabilidad se asigna? ¿Es el registro del pasado proyectable en una perspectiva a día de hoy?
- 3- ¿Hasta qué extremos flexibilizar el sistema (voluntariedad, edad móvil, compatibilización trabajo/pensión, subsidiación fiscal complementaria, o la medida que crea) puede ser la solución? Ciertamente se puede abogar por una combinación de factores, pero es evidente que la nula hipótesis no tiene cabida.

Aunque a esta introducción se añade un resumen final, el objetivo del estudio es suministrar “alimento para el pensamiento” sin cerrar conclusiones. Invitamos a la lectura de lo escrito desde mentes poco sospechosas de determinismo; por supuesto no impermeabilizados de enfoque ideológico (aquí he pretendido que en todo caso fuese el más amplio posible), pero sí de la tentación de servir –o que lo aparente–, sabiéndolo o no, a quien suministra cargo o puesto de trabajo con intereses propios en el tema. Aunque haya material de interés diverso también en aquellos ámbitos político-financieros, prescindimos de alineaciones de respuestas exclusivamente acomodaticias o de justificación de prejuicios. El enfoque universitario es cien por cien. La elección de autores, de entre una gama amplísima posible, es obviamente responsabilidad del editor y está basada en el registro de lo que he podido leer de sus trabajos.

Veamos pues primero sus respuestas.



## BLOQUE III PRIMERA PREGUNTA

¿DEBEN MANTENERSE LAS PENSIONES EN EL ESPACIO DE FINANCIACIÓN CONTRIBUTIVA?, ¿TIENE SENTIDO VINCULAR LAS PENSIONES A LAS DISPONIBILIDADES EN CADA MOMENTO EN EL TRÁNSITO DE DEFINICIÓN DE BENEFICIOS A CONTRIBUCIONES?

- Respuestas de los expertos consultados
- Comentarios del director
- Cuadro resumen



## PRIMERA PREGUNTA

¿Deben mantenerse las pensiones en el espacio de financiación contributiva?, ¿tiene sentido vincular las pensiones a las disponibilidades en cada momento en el tránsito de definición de beneficios a contribuciones?

## RESPUESTA DE LOS EXPERTOS

Nacho Álvarez

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE MADRID

El sistema público de pensiones enfrenta un doble reto, hoy y en las próximas décadas: garantizar pensiones suficientes y actualizadas, y asegurar la sostenibilidad financiera en un contexto de incremento del peso de la población mayor. Atender estos dos retos exige reforzar el espacio de la financiación contributiva y, simultáneamente, exige seguir abriendo la financiación adicional que requiera el sistema a los Presupuestos Generales del Estado.

Las dos últimas reformas de pensiones (2011 y 2013) han optado por abordar el reto de la sostenibilidad financiera del sistema fijando un porcentaje de gasto máximo destinado a pensiones –en torno al 12% del PIB–. Con ello, la tasa de sustitución caería durante las próximas décadas desde el 83% actual hasta el 50%, con la consiguiente erosión de las prestaciones. Modificar estas dos reformas para evitar la fuerte erosión prevista en las prestaciones, al tiempo que se hace frente al impacto que tendrá la jubilación de la generación del *baby-boom* (que, no olvidemos, será en todo caso transitorio), exige reforzar los ingresos públicos asociados tanto a la vía contributiva como a la no contributiva.

**Los ingresos asociados a la vía contributiva deben ser reforzados acometiendo tres medidas:**

- En primer lugar, debe producirse el destope en las cotizaciones de los salarios más altos, sin que ello lleve incrementos paralelos en las prestaciones asociadas.
- En segundo lugar, debemos avanzar hacia la eliminación de las ineficientes bonificaciones en la cuota de las empresas: no ayudan, en general, a la creación de empleo y sin embargo restan ingresos a la caja de la Seguridad Social.
- Finalmente, urge un plan de choque contra la precariedad laboral y contra la temporalidad injustificada (con los salarios existentes antes de la crisis y el nivel de empleo actual, el sistema estaría ingresando hoy 6.000 millones de euros adicionales).

De hecho, estas tres medidas desarrolladas conjuntamente fortalecerían el espacio de la financiación contributiva y eliminarían buena parte del actual déficit de la Seguridad Social, en torno de los 18.000 millones de euros.

Adicionalmente, parece necesario comenzar a estudiar la posible reforma del Régimen Especial de Trabajadores Autónomos, de forma que se vayan acercando progresivamente las bases de cotización elegidas y los rendimientos netos declarados.

Por otro lado, y a pesar de las medidas que puedan tomarse para reforzar los ingresos de la Seguridad Social, la ampliación de la financiación hacia los impuestos es inevitable. En la medida en que la ratio de ingresos públicos respecto al PIB de nuestra economía se sitúa aún 8 puntos por debajo de la Eurozona, tenemos margen para mejorar la capacidad recaudatoria. El *gap* con los países de nuestro entorno se concentra en mayor medida en la imposición directa, frente a la indirecta, por lo que nuevas reformas fiscales —que a su vez refuercen la progresividad— deberían concentrarse en ampliar la capacidad recaudatoria de los tramos más altos del IRPF, en aproximar la tributación de las rentas del capital y del trabajo, en eliminar las excesivas deducciones que socavan el Impuesto de Sociedades, y en reformar la fiscalidad a la riqueza y los grandes patrimonios. Modernizar la fiscalidad verde también debería permitir reforzar los recursos asociados a la financiación no contributiva de las pensiones.

Estas propuestas fiscales, así como las medidas de refuerzo de la financiación contributiva, permitirían revertir algunos de los aspectos más lesivos de las reformas de 2011 y 2013, evitando la fuerte caída en la tasa de sustitución. Eso conllevaría que, en el pico de máxima tensión del sistema (hacia 2045-2050), el gasto alcanzase aproximadamente el 15% del PIB (cifra similar a la que hoy tienen economías como Francia, Italia o Dinamarca). Dado que hasta 2050 se va a producir un aumento del peso de la población mayor de 64 años, si se quiere seguir asegurando a las personas mayores un determinado nivel de renta, parece lógico que esto tenga como consecuencia un aumento del gasto en pensiones, expresado como porcentaje del PIB.

José Ignacio Conde-Ruiz

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID

El sistema de pensiones en España es de carácter contributivo. La naturaleza de un sistema de pensiones contributivo (o tipo *Bismarckiano*) 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, y si contribuyes poco, tu pensión es baja. En contraposición, en Europa existen los sistemas asistenciales (o tipo *Beveridge*), también un sistema de reparto, pero donde todos los trabajadores perciben más o menos la misma pensión (prácticamente de subsistencia) y la complementan con un sistema de capitalización (con un plan individual o de empresa).

Financiar las pensiones con otros ingresos supondría romper el principio de contributividad, ya que una persona que no ha trabajado suficiente y no tiene derecho a una pensión contributiva podría reclamarla aludiendo a que en realidad sí está aportando al sistema de pensiones a través del pago del IVA cuando consume. Este problema no existe en los sistemas asistenciales donde todo el mundo recibe la misma pensión independientemente de lo cotizado. De hecho, en un sistema asistencial no tienen sentido unas cotizaciones específicas para pagar las pensiones y, por lo tanto, se podrían financiar con impuestos generales diseñados de la forma más eficiente posible.

En resumen, el sistema español de pensiones está en pleno proceso de adaptación a la nueva realidad demográfica, y para ello será necesario que caiga la pensión media sobre el salario medio. Tiene dos caminos para hacerlo. **Por un lado, transformar el sistema actual en un sistema puramente asistencial**, en el que se reduzcan de forma paulatina las pensiones que se sitúan por encima de una pensión media para que al final todos los trabajadores perciban la misma pensión al jubilarse, cuyo importe sería de subsistencia. **Por otro lado, mantener la contributividad, pero transformando el sistema hacia uno de cuentas nacionales** donde la caída en el alta de la pensión se haría teniendo en cuenta el esfuerzo contributivo de los trabajadores, de modo que las pensiones percibidas tuvieran una mayor correspondencia con las cotizaciones realizadas. La pensión media del sistema con respecto al salario caería, pero al final los trabajadores que más hubieran contribuido devengarían una pensión más alta. Esta segunda vía, que me parece más acertada, permitirá a los trabajadores compensar la caída en la pensión inicial o bien con el ahorro privado o bien posponiendo la decisión de jubilarse.

En definitiva, si al final se mantiene el principio de contributividad en nuestro sistema de pensiones, no se debería optar por otras fuentes de financiación más allá de las cotizaciones. La única excepción sería si el objetivo es utilizar dichos ingresos adicionales con carácter transitorio para facilitar la transición hacia un nuevo sistema de pensiones de reparto y cuentas nacionales. Por el contrario, si al final se optara por transformar el sistema hacia uno asistencial, la respuesta sería la contraria y sería conveniente utilizar otras fuentes de financiación distintas.

Josep González Calvet

UNIVERSIDAD DE BARCELONA

El debate de las pensiones versa sobre una cuestión político-social fundamental: cómo se distribuyen los ingresos que toda sociedad genera. Los pensionistas, por el mero hecho de serlo, no generan ingresos y, por consiguiente, sus pensiones son ingresos que está generando el resto de la sociedad. El sistema de pensiones no es más que el mecanismo socio-legal, la institución, a través de la cual se redistribuye una parte de la riqueza que genera cada año la sociedad. Esta institución redistributiva puede adoptar tantas formas como sociedades existan y es resultado de su evolución histórica. En esto, España no es ninguna excepción y nuestro sistema de pensiones es el resultado de la herencia histórica y de las sucesivas reformas y cambios introducidos.

Desde el punto de vista técnico, la forma concreta de financiación de las pensiones (capitalizado, de reparto, mixto, contributivo, no contributivo, fiscalidad específica o general) o su carácter público o privado (fondos privados) tiene poca importancia puesto que lo relevante es el derecho a participar en los ingresos y su cuantía. Sin embargo, desde un punto de vista político-social la forma concreta que adopte ese derecho (la pensión) es crucial ya que puede originar importantes enfrentamientos y conflictos de intereses de carácter político e ideológicos y puede ser susceptible de graves manipulaciones. Ello no obsta para que se deba dejar bien claro que ningún sistema de pensiones puede garantizar unos ingresos reales futuros. Un sistema privado de pensiones sólo puede garantizar, a lo sumo, ingresos nominales futuros. En cambio, un sistema público puede garantizar algo más, la participación futura en los ingresos.

El mantenimiento de la pensión en el espacio de financiación contributiva tiene el importante aspecto positivo de legitimación social de la pensión, esto es, la necesidad de contribuir para generar el derecho a pensión. Pero con ello se separa el sistema de pensiones del resto del sector público, de la fiscalidad y de las cuestiones distributivas. De ahí la necesidad de que el sistema de pensiones esté más imbricado con el conjunto del sector público y la economía.

Vincular las pensiones a las disponibilidades en cada momento es absurdo. Sabemos que la economía sigue una trayectoria fluctuante, que los niveles de empleo y los ingresos públicos experimentan grandes variaciones a lo largo del ciclo económico. Dado que esa variabilidad es previsible se puede evitar su transmisión a las pensiones que, a su vez, pueden tener una importante función estabilizadora. El fondo de reserva puede jugar un excelente papel en ese ámbito, aunque bastaría con una buena gestión de la deuda pública.

El sistema de pensiones debe estar diseñado para que sus ingresos y gastos estén equilibrados con respecto al ciclo económico (medio plazo) y con respecto al ciclo demográfico (largo plazo). Así, en etapas de crecimiento el sistema debe generar superávits que se compensarán con los déficits de las etapas de recesión y/o depresión. Asimismo, ante situaciones de cambio demográfico a largo plazo, es necesario disponer de los mecanismos de corrección adecuados que en ningún caso deben ser derechos de pensión "flexibles" como propone el factor de sostenibilidad.

Montserrat Guillén

UNIVERSIDAD DE BARCELONA

La vinculación de las pensiones a la financiación contributiva no debería haber supuesto un problema pero, como se ha puesto manifiesto, la igualdad de ingresos y gastos no está garantizada y, por lo tanto, mi conclusión es que **no deben mantenerse las pensiones en el espacio de financiación contributiva** porque no pueden continuar ahí sin cambiar nada más. Es la propia experiencia la que confirma esta afirmación. En el periodo de bonanza entre 2000-2011, el excedente de contribución de los trabajadores dio lugar a un acumulado de casi 67 mil millones de euros en el denominado Fondo de Reserva de la Seguridad Social, pero la posibilidad de usar dicho fondo para otras funciones, distintas a aquellas para las que estaba previsto, fue una opción demasiado fácil y demasiado tentadora para cualquier gobierno. Así, una vez consumidos los fondos, la capacidad del sistema de pensiones para autoequilibrarse, al menos en momentos de tensión, quedó manifiestamente en entredicho.

Hay razones adicionales para argumentar que **las pensiones no contributivas deberían costearse mediante los presupuestos generales, y no formar parte del sistema de la Seguridad Social** que se financia por las cotizaciones, pero el motivo principal es que el estrés del sistema ha generado una cierta injusticia, o cuanto menos una asimetría entre protegidos y protectores. Fijémonos que los cotizantes habían venido siendo solidarios con los no cotizantes al permitir que sus aportaciones mensuales sirvieran para cubrir prestaciones no contributivas, con lo que se materializaba y garantizaba el estado del bienestar. Pero cuando los pensionistas han sufrido una pérdida evidente de su poder adquisitivo, la sociedad en su conjunto no les ha compensado, ni tan siquiera a los que tienen pensiones mínimas. Una vez más se les ha exigido solidaridad.

Sin embargo, no hay que pensar tampoco que haya sido el uso de los fondos de reserva el único problema. De hecho, el factor de sostenibilidad de las pensiones aprobado en 2013 que vinculó los aumentos de las pensiones a las disponibilidades lo hizo mediante una corrección matemática que, en forma de media móvil, establecía un equilibrio entre gastos e ingresos no tanto en cada momento, sino tomando como referencia un conjunto de años. Se pensaba que el hecho de usar un agregado de períodos sucesivos retrospectivamente y prospectivamente amortiguaría el impacto. Pero el factor de sostenibilidad nació con una gran debilidad y se puede aventurar su estrepitoso fracaso incluso antes de que se puedan evaluar sus efectos a largo plazo. No sólo el gobierno intervino y fijó un suelo del 0,25% en el aumento, con lo que la presunta estabilización no podría producirse jamás, sino que además, ya el propio factor fiaba su suerte a una fórmula analítica que adolecía de varios errores por su excesiva simplificación y por su dependencia de proyecciones que no siempre pueden realizarse con la oportuna precisión. Las pensiones son muchas de cuantía baja y bastantes menos de cuantía elevada, una situación que en estadística conocemos como la asimetría de la variable que desaconseja fijarse en las medias aritméticas (de por sí engañosas en casos como este) y recomienda centrarse en los cuartiles.

En mi opinión solo hay un remedio, **acordar cuáles son los mínimos que quieren garantizarse y si no se pueden financiar con los recursos del propio sistema de la Seguridad Social, han de sufragarse con los presupuestos generales**. Lo mismo debiera haber tenido que ocurrir con el mínimo del 0,25%, dado que si el gobierno no quería permitir aumentos inferiores, o incluso reducciones, hubiera tenido que prever que el diferencial se debía costear con cargo a otras partidas, en aras a preservar el automatismo en el retorno al equilibrio.

El Sistema de la Seguridad Social, se verá con los años, actuó de verdadero amortiguador en la crisis económica vivida en España. Trabajadores y pensionistas fueron sus colaboradores necesarios y, paradójicamente, están llamados a ser héroes y perjudicados a la vez.

Sergi Jiménez

UNIVERSIDAD POMPEU FABRA

España, como muchas economías desarrolladas, se encuentra en una situación demográfica desesperada. La esperanza de vida aumenta continuamente (más para unos que para otros, pero aumenta para todos) y la fecundidad no para de reducirse, en gran medida (pero no solo) por una política nefasta de apoyo a la familia. En este contexto, nos encontramos que la generación que tiene 30-35 años es el doble que la 65-70, pero también el doble que las más recientes.

Los factores demográficos se han conjugado con un mercado laboral deprimido durante más de diez años, que ha llevado a niveles de desempleo insostenibles y lo que es peor, a una contracción de los salarios a los niveles retributivos de los 80. Todo ello tiene una doble implicación: tenemos un problema de sostenibilidad contributiva y política de las pensiones. Y ello debido a que la fracción que representan los mayores es cada vez mayor por lo que sus necesidades son cada vez más grandes. Por otra parte, su peso en el conjunto de votantes es también cada vez mayor, desequilibrando el pacto intergeneracional. La sostenibilidad contributiva se ve agravada por el hecho de que el nivel de generosidad del sistema es sustancialmente alto. El

# LAS PENSIONES EN ESPAÑA

retorno de las contribuciones excede, para muchos individuos, el valor actualizado/capitalizado de las cotizaciones.

En este contexto, y a pesar de poder apoyarse en otras fuentes de ingresos para sostener la transición hacia un sistema auto-sostenible, **tiene todo el sentido plantearse el ajuste de las pensiones a las disponibilidades**. Cualquier otra cosa sería un cargo para la economía española, en particular para el resto de gastos del estado de bienestar que no están asociados a las generaciones mayores; en particular, educación y apoyo a las políticas de familia.

Finalmente, **dedicar potenciales aumentos de la carga impositiva a las pensiones no es tampoco una solución** a medio y largo plazo, ya que incluso países con cargas impositivas elevadas (fundamentalmente del norte de Europa) han optado por ajustar los gastos a las disponibilidades, reduciendo en muchos casos la generosidad implícita del sistema.

Ignacio Zubiri

UNIVERSIDAD DEL PAÍS VASCO

La financiación mediante cotizaciones no puede mantener, ni en el medio ni en el largo plazo, unos niveles de pensiones suficientes. Ciertamente hay márgenes para dedicar a pensiones más cotizaciones (paso a cotizaciones de desempleo a pensiones, subiendo los tipos de los trabajadores, subiendo las bases máximas, reduciendo el fraude, etc.). Pero incluso usando estos márgenes **si se quieren mantener pensiones suficientes es necesario financiarlas parcialmente con impuestos**. Muchos critican usar los impuestos para financiar las pensiones. Sin embargo, en realidad, lo que es poco justificable conceptualmente y contrario a la experiencia pasada de España y a lo que hacen actualmente muchos países, es precisamente no usar impuestos cuando son necesarios para financiar las pensiones.

Las razones para usar impuestos son claras. A un nivel conceptual la Seguridad Social no tiene por qué comportarse como una empresa de seguros que iguala gastos (pensiones) a ingresos (cotizaciones). El objetivo de los sistemas de pensiones es garantizar determinados niveles de bienestar en la jubilación. Y si esto no se puede hacer con cotizaciones, se debe hacer con impuestos generales. Máxime si, como es previsible en el futuro, la participación del trabajo en la renta (la base de las cotizaciones) disminuye. Cuál debe ser el nivel de protección es una cuestión que se tiene que decidir colectivamente. Pero en esta decisión no se deben ignorar los derechos de los pensionistas. Se les obligó a entrar en un sistema de reparto y, razonablemente, creyeron que recibirían pensiones similares a las que ellos estaban pagando a los jubilados. No es legítimo venir ahora y decirles que como en su generación son muchos y viven mucho, pues mala suerte, pero que sus pensiones serán más bajas.

Por otro lado, en el pasado los impuestos se han usado para pagar pensiones cuando las cotizaciones eran insuficientes y, más importante, durante muchos años los excedentes de cotizaciones sobre pensiones se han usado para gastos generales del Estado. Además, la experiencia internacional dice que, más allá de pagar las pensiones de ciertos grupos desfavorecidos, muchos países aportan impuestos de forma sistemática al sistema de pensiones (Dinamarca, Alemania, Suecia, Luxemburgo, etc.) o cuando es necesario para cubrir un déficit (Austria, Reino Unido, Finlandia, etc.).

En suma, por tanto, lo razonable es pasar de un sistema actuarial de pensiones como el actual en el que los ingresos determinan los gastos a un sistema social de pensiones en el que el gasto decidido colectivamente determina los ingresos que se tienen que obtener (vía cotizaciones o impuestos). Cabe señalar que los impuestos necesarios para mantener pensiones suficientes serán más altos que los actuales, pero inferiores al promedio de la UE. En todo caso, debe quedar claro que para financiar parcialmente las pensiones con impuestos es necesaria una reforma fiscal esencial que, de forma progresiva en el tiempo, reduzca vías de elusión y evasión, suba algunos tipos y cree algunas figuras nuevas.

## Comentarios del director

Nacho Álvarez niega que la contributividad sea la estrategia para mantener el *status quo*; contributividad que de hecho decaería desde la respuesta a esta primera cuestión, consistente en destopar cotizaciones para salarios más altos pero sin modificar derechos a devengar por ello. El resto de medidas tiene que ver con la adición de más ingresos tributarios, lucha contra el fraude, la economía sumergida, la temporalidad injustificada y la devaluación salarial. Al mostrarse contrario a considerar la sostenibilidad sobre la base del ratio pensiones actuales /PIB, evita con ello –a presupuesto público global cerrado– el aumento de efectos substitución generados en detrimento del gasto de otros colectivos, efectos sólo minorables con aumentos de presión fiscal. Notemos, por lo demás, que el autor no condiciona un extremo al otro ya que les otorga cadencia independiente, al no supeditar la consecución de la financiación al mayor gasto por mejora de prestaciones, manteniendo en todo caso el salario substitución y preservando su actualización en el tiempo. Ello puede ser una invitación al déficit público, ya que las mejoras estructurales de la economía, del mercado de trabajo y de recaudación fiscal no se vislumbran suficientes. El autor no contempla en sus respuestas acción selectiva en favor de pensiones mínimas y en favor de determinados colectivos, para no dividir posiblemente los intereses de los pensionistas beneficiarios.

José Ignacio Conde-Ruiz aboga sin ambigüedad en favor de mantener el carácter contributivo del sistema de pensiones. Ello va a requerir la disminución de la pensión media y lo habrá de hacer con proporcionalidad a las cotizaciones de cada cual. Y quien quiera mantener su tasa de substitución deberá complementar la financiación con sus propias cuentas nacionales. Como académico, el autor deja abierta, por supuesto, la decisión política de cambio del sistema actual –de genética contributiva– hacia un sistema de protección social asistencial, aunque no avala para ello ni medias tintas ni transiciones ambiguas sin destino claro.

El profesor González-Calvet remite de entrada la primera cuestión al ámbito de lo “político-social de distribución de los ingresos que una sociedad genera”. El sistema de pensiones es visto así como una “institución administrativa socio-legal”, siendo irrelevante el modo en que se financie. Ello implica que ahondar en la contributividad no tiene recorrido al negar el autor la dependencia de las pensiones a las disponibilidades coyunturales y mostrarse partidario de una nula vinculación de ajuste al ciclo económico o demográfico, que considera absurdo.

# LAS PENSIONES EN ESPAÑA

La profesora Guillén argumenta desde el inicio contra la pretensión de mantener el carácter contributivo para el conjunto del sistema de pensiones. La naturaleza *bismarckiana* de nuestro sistema en principio no tenía ningún gen enfermo, pero la inacción de los gobiernos lo ha deteriorado irremediablemente, por lo que no cabe ya pensar en su entera recuperación. Durante demasiado tiempo se ha permitido el chapapote de que lo contributivo soportase lo no contributivo del propio sistema, de modo que el pensionista "contributivo" actual –ahora en dificultades– se puede quejar legítimamente por la falta del apoyo recíproco de lo "no contributivo" (léase impuestos generales). Valora como fracaso estrepitoso la reforma del 2013, al suponer ajustes de picos y valles "planchables" (suavizados) en el medio y largo plazo, ignorando que las medidas de afectación se iban a leer de modo político y cortoplacista. Como buena actuarial, la autora identifica el problema de la "asimetría de la variable", orientando las propuestas de reforma no tanto a las pensiones medias sino a los *outliers*. De modo que propone definir y asegurar políticamente unas pensiones mínimas y donde no llegan para ello los derechos devengados de cotizantes, lleguen los presupuestos generales.

La más radical de las opiniones viene de la mano del profesor Sergi Jiménez, al considerar la crisis del sistema de pensiones en "situación desesperada, tras una nefasta política de apoyo a la familia, con un insostenible desempleo y una contracción salarial que nos sitúa a los niveles de los ochenta". Su posición es la de mantener el sistema en su naturaleza contributiva al cien por cien y con flexibilidad máxima. Todo lo que no sea ajustar el sistema a las disponibilidades actuales hace, a su juicio, que los remedios sean peores que la enfermedad, trasladando los problemas a la economía, que es la que precisamente debiera de ser la aligerada de cargas para el futuro del gasto en bienestar (pensiones incluidas). Ajustar pensiones a cotizaciones a juicio del autor "tiene todo el sentido". Muchos otros países lo han hecho y España no debiera de ser diferente.

Ignacio Zubiri se muestra decidido partidario de abandonar una contributividad estricta, a favor de una financiación parcial creciente a partir de la recaudación de otros impuestos, más allá de los que hoy gravan la nómina de los trabajadores. Primero, porque las medidas alternativas que buscan reforzar la sostenibilidad del sistema piensa que desde un punto de vista contributivo no serán nunca suficientes, vista la evolución demográfica y del mercado de trabajo. Cree él en todo caso que las pensiones no deberían configurarse nunca desde la óptica de un sistema de aseguramiento sino como un mecanismo de protección social.

Es discutible que se pueda hablar fuera del marco actuarial de "derechos de pensionistas" como hace Zubiri, basados en unas "expectativas razonables". Y ello aún más, precisamente desde la consideración que defiende de que se trata de una asignación social resultado de una decisión colectiva, que a mi entender deberá siempre priorizar en cada momento y lugar entre colectivos, no pudiendo así garantizar derechos a unos y no a otros, a presupuesto global dado. Y sin éste, la invitación al déficit no es soslayable. Sin derechos consolidados por la vía contributiva actuarial, las valoraciones son de elección social, de peso electoral, de grupo de presión. La contundencia de la primera respuesta de Zubiri en todo caso permeabiliza el resto.

NACHO ÁLVAREZ

- Los ingresos asociados a la vía contributiva deben ser reforzados con tres medidas: 1) destope en las cotizaciones de los salarios más altos, sin que ello conlleve incrementos paralelos en las prestaciones asociadas; 2) eliminación de las ineficientes bonificaciones en la cuota de las empresas; y 3) plan de choque contra la precariedad laboral y contra la temporalidad injustificada.
- A pesar de las medidas que puedan tomarse para reforzar los ingresos de la Seguridad Social, la ampliación de la financiación hacia los impuestos es inevitable.
- Si se quiere seguir asegurando a las personas mayores un determinado nivel de renta, parece lógico que esto tenga como consecuencia un aumento del gasto

JOSÉ IGNACIO CONDE-RUIZ

- Financiar las pensiones con otros ingresos supondría romper el principio de contributividad.
- Mantener la contributividad, pero transformando el sistema hacia uno de cuentas nacionales donde la caída en el alta de la pensión se haría teniendo en cuenta el esfuerzo contributivo de los trabajadores, de modo que las pensiones percibidas tuvieran una mayor correspondencia con las cotizaciones realizadas.

JOSEP GONZÁLEZ CALVET

- Ningún sistema de pensiones puede garantizar unos ingresos reales futuros.
- El sistema de pensiones debe estar más imbricado con el conjunto del sector público y la economía.
- El sistema de pensiones debe estar diseñado para que sus ingresos y gastos estén equilibrados con respecto al ciclo económico y al demográfico. Así, en etapas de crecimiento el sistema debe generar superávits que se compensarán con los déficits de las etapas de recesión y/o depresión. Asimismo, ante situaciones de cambio demográfico a largo plazo, es necesario disponer de los mecanismos de corrección adecuados que en ningún caso deben ser derechos de pensión "flexibles" como propone el factor de sostenibilidad.

MONTSERRAT GUILLÉN

- No deben mantenerse las pensiones en el espacio de financiación contributiva.
- Las pensiones no contributivas deberían costearse mediante los presupuestos generales, y no formar parte del sistema de la Seguridad Social.
- Hay que acordar cuáles son los mínimos que se quieren garantizar y si no se pueden financiar con los recursos del propio sistema de la Seguridad Social, han de sufragarse con los presupuestos generales.

# LAS PENSIONES EN ESPAÑA

SERGI JIMÉNEZ

- Tiene todo el sentido plantearse el ajuste de las pensiones a las disponibilidades. Cualquier otra cosa sería una carga para la economía española, para el resto de gastos del estado de bienestar que no están asociados a las generaciones mayores; en particular, educación y apoyo a las políticas de familia.
- Dedicar potenciales aumentos de la carga impositiva a las pensiones no es tampoco una solución a medio y largo plazo.

IGNACIO ZUBIRI

- La financiación mediante cotizaciones no puede mantener unos niveles de pensiones suficientes ni en el medio ni en largo plazo.
- Si se quieren mantener pensiones suficientes es necesario financiarlas parcialmente con impuestos.
- Para financiar parcialmente las pensiones con impuestos, es necesaria una reforma fiscal esencial.

## BLOQUE III SEGUNDA PREGUNTA

¿CREE FACTIBLE Y POSIBLE QUE UNA MEJORA FUTURA DEL ENTORNO ECONÓMICO Y LA PRODUCTIVIDAD GENERAL DE LA ECONOMÍA PUEDA COMPENSAR UNA DEMOGRAFÍA ADVERSA?

- Respuestas de los expertos consultados
- Comentarios del director
- Cuadro resumen



## SEGUNDA PREGUNTA

¿Cree factible y posible que una mejora futura del entorno económico y la productividad general de la economía pueda compensar una demografía adversa?

## RESPUESTA DE LOS EXPERTOS

Nacho Álvarez

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE MADRID

El periodo previo a la crisis evidencia que si la economía es capaz de mantener niveles de demanda interna suficientes, la creación de empleo puede llegar a sostener superávits estables en la Seguridad Social.

Entre 1995 y 2007 se incorporaron aproximadamente un millón de nuevos pensionistas al sistema con derecho a pensiones contributivas. Y esto se produjo mientras la productividad mantuvo un ritmo de crecimiento anual muy limitado, del 0,4%. Esta incorporación fue compatible –gracias a la creación de más de 7 millones de puestos de trabajo durante estos años– con un superávit del 1,5% del PIB en la Seguridad Social y la acumulación de un importante Fondo de Reserva.

¿Cabe esperar una evolución similar durante las próximas décadas? Incluso en ese caso, ¿la creación de empleo suficiente y de calidad podría compensar el shock demográfico previsto? Pensamos que sí sería posible, si se fijasen dos objetivos: poner punto y final a la devaluación de los salarios, de forma que su crecimiento vuelva a reconectarse con la productividad, y elevar progresivamente la tasa de empleo durante los próximos treinta años.

Eurostat prevé que en 2050 haya 4,9 millones menos de personas en edad de trabajar y 7,1 personas más en edad de jubilarse (en ambos casos en comparación con 2016), con lo que “tasa de dependencia de la población mayor” (cociente entre la segunda cifra y la primera) pasaría de 0,29 en 2016 a 0,62 en 2050. Estas cifras se utilizan en muchas ocasiones pretendiendo mostrar que el sistema de pensiones es insostenible. Pero el indicador relevante no es este, sino la tasa de dependencia económica total (cociente entre no ocupados y ocupados), y esta se mantendría prácticamente constante en 2050 si la tasa de empleo se elevara desde el actual 63% al 75% (que ya se registra en otros países europeos como Suecia, Dinamarca, Alemania o el Reino Unido).

De este modo, la tasa de dependencia económica total sería de 1,56 en 2050, frente a 1,53 en 2016. Cada ocupado tendría que seguir sosteniendo en 2050 a 1,5 dependientes, como en 2016, pero con la particularidad además de que ahora contaría con el aumento de la productividad registrado en todos estos años.

Parece por tanto razonable y posible compensar los efectos derivados del envejecimiento poblacional, para seguir aumentando tanto la renta media de los ocupados como las prestaciones en nuestro sistema de pensiones.

Para que esto sea viable, hacen falta no obstante medidas de política económica realistas, pero ambiciosas. Alcanzar una tasa de empleo del 75% en 2050 permitiría tener casi un millón más de empleos que en la actualidad, a pesar de la reducción de personas entre 16 y 64 años prevista para las próximas décadas. Esto supondría un crecimiento anual del empleo del 0,16% en promedio. La principal vía para elevar dicha tasa de empleo es aumentar la todavía reducida tasa de actividad de las mujeres, mediante medidas como la universalización de la educación de 0-3 años, o la equiparación de los permisos de paternidad y maternidad.

Este objetivo debería acompañarse además de una estrategia para que España cierre en 2050 parte de su brecha de productividad con la zona euro. Actualmente la productividad por ocupado en España es inferior a la media (el 83,75%), y para garantizar la sostenibilidad de nuestro sistema de pensiones, dicho *gap* debería acercarse en 2050 hasta el 90% de la media de la zona euro.

Estos objetivos de crecimiento del empleo y la productividad exigirían, de acuerdo a nuestros cálculos, una tasa media de crecimiento del PIB hasta 2050 en torno al 1,9%. Parece un objetivo razonable a tenor de los antecedentes: durante el periodo 1977-2017, el crecimiento anual medio de España fue del 2,8%.

Las propias previsiones oficiales facilitadas por el Gobierno a la Comisión del Pacto de Toledo señalan que con una tasa de crecimiento anual del PIB real del 1,8% durante el periodo 2017-2050 –y suponiendo una revalorización de las pensiones del 1,8% anual– el gasto en pensiones sobre el PIB pasaría del 11,7% actual al 14,8%, por debajo aún de lo que algunos países de nuestro entorno presentan hoy.

José Ignacio Conde-Ruiz

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID

Como adelantan las proyecciones demográficas más solventes, España será uno de los países más envejecidos de Europa en 2050. La coincidencia en el tiempo de los siguientes tres factores está detrás de este hecho. En primer lugar, el espectacular avance de la longevidad, donde España siempre se encuentra a la cabeza de esperanza de vida al nacer y a edades avanzadas. En segundo lugar, las bajas tasas de fecundidad. No podemos olvidar que España, con una altísima precariedad laboral entre los jóvenes, es el país industrializado con una menor tasa de fecundidad. Y, por último, los *babyboomers* españoles se van a empezar a jubilar en menos de una década. Todo esto hace que, en menos de 30 años –a pesar de conseguir el pleno empleo– prácticamente tengamos un jubilado por cada trabajador. Los problemas de sostenibilidad del sistema de pensiones son evidentes.

La reforma de 2013, entre otras cosas, introdujo un nuevo factor de revalorización de las pensiones. Desde el año 1997, el crecimiento de estas en España estaba vinculado a la evolución de los precios a través del Índice de Precios al Consumo (IPC). Esto cambió con la última reforma: a partir de 2014 las pensiones varían en función de cómo evolucione la restricción presupuestaria a lo largo del ciclo económico. En concreto, si los gastos son superiores a los ingresos a lo largo del ciclo (es decir, déficit), entonces las pensiones sólo suben un 0,25%. Y si ocurre al contrario (que hay superávit) las pensiones pueden aumentar hasta un máximo de la variación del IPC más un 0,5%. Esta reforma consigue garantizar la sostenibilidad del sistema,

pero de una forma ineficiente y políticamente inestable. El factor de revalorización es ineficiente, pues si no se emprenden nuevas reformas, durante mucho tiempo los ingresos van a resultar insuficientes para financiar los gastos y, por lo tanto, la sostenibilidad se va a conseguir subiendo las pensiones tan solo un 0,25% al año. Así, tan pronto el BCE consiga su objetivo de inflación del 2%, las pensiones perderán un 1,75% de poder adquisitivo cada año. Es decir, este mecanismo proporciona una pensión con un poder adquisitivo menguante en el tiempo, pues transcurridos 20 años desde la fecha de jubilación permitirá comprar entre un 30% y un 40% menos de bienes y servicios que en el año de jubilación. Pero además, es políticamente inestable, pues ¿qué partido político aguanta en el poder congelando las pensiones de forma perenne? Y, ha sido llegar la inflación y el ejecutivo no ha aguantado la presión de los pensionistas y en los siguientes presupuestos las pensiones, al menos durante los dos próximos años, volverán a aumentar a una tasa similar a la inflación. Pero si ya se anticipaba que la reforma de 2013 iba a ser insostenible políticamente, ¿por qué no se ha trabajado en una reforma alternativa para garantizar la sostenibilidad sin que todo el coste recayera en la congelación?

Según diferentes estudios, 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 estaría en el entorno de 7 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. No podemos, olvidar la tozuda realidad demográfica que tenemos por delante.

En mi opinión, la solución pasará por una batería de medidas entre las cuales están, por supuesto: alcanzar el pleno empleo, eliminar la precariedad laboral para aumentar las tasas de fecundidad, empezar a implementar una política inmigratoria selectiva, 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. Y para ello, como he indicado anteriormente, si queremos mantener la contributividad, la transición a un sistema de cuentas nacionales es la única vía.

Josep González Calvet

UNIVERSIDAD DE BARCELONA

Es obvio que ningún comportamiento demográfico garantiza ninguna pensión. La garantía de las pensiones está en una economía que genera ingresos suficientes y que dispone de los mecanismos de redistribución adecuados. A medio y largo plazo, sólo si se generan ingresos per cápita crecientes se podrán pagar pensiones crecientes, con independencia de los comportamientos demográficos.

El nivel de la renta per cápita depende de la productividad y del nivel de empleo en relación a la población total. Normalmente se considera que a largo plazo la variable clave es el crecimiento de la productividad.

Sin embargo, el aumento secular de las tasas de empleo con la incorporación de la mujer al mercado laboral también ha contribuido al aumento del ingreso per cápita en la segunda mitad del siglo XX.

A medio y largo plazo la inteligencia artificial y la robotización van a aumentar de forma muy importante la productividad. Pero desconocemos el impacto que tendrá sobre el empleo y, por consiguiente, nadie puede asegurar que el ingreso medio seguirá aumentando al mismo ritmo que en el pasado.

**La compensación de la demografía adversa no depende sólo de la evolución económica sino también del flujo migratorio.** Entre 1995 y 2007 el fuerte aumento de la inmigración supuso un notable refuerzo demográfico que suavizó los primeros embates del envejecimiento demográfico, previstos para 2015-2020. Sabemos que la peor coyuntura demográfica adversa al sistema de pensiones llegará entre 2040 y 2050. Pero hasta entonces pueden producirse nuevas entradas masivas de inmigrantes que contribuyan a paliar esa situación.

En mi opinión, la mejor política para garantizar las pensiones es una política que sea capaz de generar no sólo más sino mejor empleo, menos precario, más productivo y más remunerado. Una sociedad que genera empleo de calidad es una sociedad rica que puede pagar pensiones dignas. Y sólo las sociedades ricas son atractivas para los inmigrantes. En España no se ha seguido ese camino. Se ha tratado de crear empleo reduciendo el coste laboral mediante sucesivas reformas precarizadoras. Con ello sólo se ha conseguido que multitud de empresas ineficientes sigan existiendo, que se perpetúe una alta proporción de empleo precario de muy baja cualificación y que se siga ampliando el segmento de trabajadores pobres. A medida que ha ido creciendo esta enorme bolsa de empleo precario la productividad se ha estancado y las finanzas del sistema de pensiones han dejado de mejorar. Para las economías *low cost* las pensiones son un lujo.

Para contribuir a generar empleo de calidad y crecimiento a medio y largo plazo el sector público debería adoptar medidas en muchos ámbitos: fiscal, laboral, educativo, distributivo, social y otros, en una estrategia de amplio consenso. Desde el punto de vista fiscal debe acabarse el trato discriminatorio del factor trabajo, que aporta en torno al 80% de los ingresos públicos pese a que sus ingresos no llegan al 50% del PIB. Desde el punto de vista laboral, debe reducirse drásticamente la precariedad, fijar un salario mínimo que permita vivir y –como estrategia para aumentar la productividad– incrementar ese salario mínimo en torno al 2-3% real anual. Tanto la educación como la investigación básica son imprescindibles para el crecimiento a largo plazo y el papel del sector público en esos ámbitos es clave. Para ello, deben dedicársele muchos más recursos y darles estabilidad normativa. Finalmente, en el ámbito social y distributivo, deben completarse los restantes elementos y mecanismos del Estado de bienestar (salud, vivienda, familia, protección social, etc.) hasta llegar a los estándares de nuestros vecinos europeos. Para conseguirlo se debe, primero, recuperar lo que ya existía antes de la crisis y después seguir los pasos de otros países que ya han andado el camino. Dada la baja presión fiscal en España en comparación con nuestro entorno tenemos los recursos para conseguir estos objetivos.

Si en los próximos lustros la economía española recupera la senda de crecimiento medio que ha seguido desde la vuelta a la democracia (dejemos fuera el milagro económico de los sesenta), la sociedad española dispondrá de recursos suficientes para afrontar con éxito los retos del sistema de pensiones, aunque serían necesarios cambios en la financiación del sistema.

Montserrat Guillén

UNIVERSIDAD DE BARCELONA

La demografía describe un panorama completamente inédito en comparación con el que se ha visto hasta ahora. Por lo tanto, la experiencia anterior no ayuda a resolver este enigma. Lo que los economistas debemos hacer es decir cuánto debe de crecer la economía y cuánto la productividad para que el efecto demográfico en forma de cotizantes por pensionista no se note. Luego, puede analizarse si tales condiciones son plausibles, y si lo son, cómo pueden alcanzarse lo más rápidamente.

Un vistazo rápido a los datos indica que el número de cotizantes por pensionista debería mantenerse en una ratio de 3,5 a 1, como mínimo, para lograr una cómoda estabilidad. Por lo tanto, si la ratio observada en 2017 es de 2,2 a 1, lo que tiene que ocurrir es que esos 2,2 trabajadores acaben produciendo lo suficiente como los 3,5 iniciales. Eso lo que quiere decir es que sus cotizaciones tienen que alcanzar multiplicándose por un factor de 3,5/2,2, es decir de 1,6, o lo que es lo mismo, aumentar un 60%. **A mi entender, no es posible lograr rápidamente esta enorme progresión en la productividad o en los salarios.** Veamos por ejemplo, que para alcanzar un aumento del 60% deberíamos incrementar los salarios un 2% neto anualmente durante casi 25 años, o bien un 3% neto durante al menos 15 años. Para alcanzar esta suficiencia equivalente a 3,5 activos por pensionista rápidamente en los próximos 5 años, deberían aumentar los salarios y proporcionalmente las cotizaciones al menos un 9% neto anual. No es admisible pensar que se pueden alcanzar estos niveles de crecimiento e incremento de la productividad. Además, dichos escenarios posiblemente sólo se darían acompañados de una situación hiperinflacionaria, por lo que, si llegaran a producirse, debería diseñarse una combinación de medidas complementarias.

Hoy por hoy la solución realista pasa por implementar una serie de intervenciones suaves pero en varios frentes: flexibilización de la edad de jubilación, permisividad de trabajar con el fin de tener una fuente de cotización adicional, fomento del alargamiento de la vida activa reduciendo las cotizaciones una vez alcanzada la edad de jubilación permitiendo que proporcionalmente se deje de cotizar en el salario por la parte de la pensión a la que se renuncia, establecimiento de ayudas sociales para paliar situaciones derivadas de casos que hoy en día sustentan las pensiones no contributivas e incluso clarificación del importe de la pensión que va a cobrarse para que los cotizantes tengan una mejor idea de sus perspectivas, especialmente cuando se acerque su edad de jubilación.

Sergi Jiménez

UNIVERSIDAD POMPEU FABRA

Todo es posible en una economía incierta, pero en todo caso es un evento de probabilidad baja o muy baja. Sin embargo, el nivel de desequilibrio es tal que necesitaríamos un *shock* de productividad o un *shock* de empleo (inducido por una oleada de inmigración) o ambos sustancial o muy sustancial, probablemente en niveles que solo se observaron a principios de los 90 (cuando el primer *shock* inmigratorio) y que la economía española absorbió sin demasiados problemas.

Por otra parte, la economía española necesita cambios fundamentales, imposibles de materializar de un año para otro, en la estructura productiva que permitan incrementos sustanciales y continuados de productividad, ya que la actual estructura productiva solo es capaz de generar modestos o muy modestos incrementos de productividad.

# LAS PENSIONES EN ESPAÑA

Por lo tanto, dadas las circunstancias y los precedentes de la economía española, veo prácticamente imposible que el entorno económico en general y las futuras ganancias de productividad puedas compensar las implicaciones del *shock* demográfico que está afectando a la economía española.

Ignacio Zubiri

UNIVERSIDAD DEL PAÍS VASCO

El crecimiento económico es esencial para financiar las pensiones. Pero es poco probable en el corto plazo e imposible en el largo plazo que permita mantener un sistema de pensiones suficiente basado solo en cotizaciones. Lo que permitirá el crecimiento es, por un lado, reducir la aportación necesaria de impuestos y, por otro, aportar los impuestos necesarios para pagar pensiones suficientes.

El trabajador promedio aporta actualmente para pensiones y otras prestaciones de la Seguridad Social en torno a 5.700 euros. Esto implica que en el año 2017 hubieran sido necesarios 3,3 millones más de empleos para que el déficit (casi 18,8 mil millones) hubiera sido cero. Además son necesarios en torno a 250 mil empleos más cada año para pagar a los nuevos pensionistas. Incluso si los salarios reales crecen sustancialmente (lo que reduce el número de empleos necesarios) es poco probable que se cree todo el empleo necesario para sanear las pensiones en el corto y medio plazo. De hecho, casi todas las proyecciones realizadas sugieren que, a pesar de que las pensiones reales bajarán, el déficit del sistema continuará por muchos años.

En el largo plazo las perspectivas son incluso peores. Con el horizonte del 2050, la Comisión Europea se estima que el número de pensionistas pasará de los 9 millones actuales a 15 millones. Dado que para mantener pensiones similares a las actuales (en relación al salario medio) se necesitan en torno a 2,4 empleos por pensionista, para financiar 6 millones de pensionistas más se necesitarán casi 14,5 millones de empleos adicionales. Añadidos a los que 3,3 millones necesarios para cerrar el déficit del sistema, resultan casi 18 millones de empleos adicionales. Esto supone que de aquí al 2050 casi se duplique el número de empleos, pasando de algo más 18 millones a casi 35 millones. Esto es esencialmente imposible no sólo por la experiencia pasada, sino porque según el INE, en 2050 España tendrá en torno a 45 millones de habitantes (incluidos pensionistas y menores). Y con esta población difícilmente puede tener casi 35 millones de personas trabajando.

En realidad no sólo no es posible que se creen 18 millones de empleos. Es dudoso que se pueda crear siquiera una parte significativa de ellos. Por ejemplo, según las proyecciones de la Comisión Europea entre el año 2020 y 2050 el empleo en España oscilará entre 18,5 y 19,5 millones de empleos. Muy lejos de cualquier cifra necesaria, no ya para mantener las pensiones al nivel actual, sino para que no se reduzcan sustancialmente. Si creemos, por tanto, a la Comisión, la creación de empleo hará entre poco y nada para ayudar a la sostenibilidad de las pensiones.

En suma, por tanto, para mantener las pensiones es necesario crear empleo. Para ello tienen que aumentar las tasas de participación en el mercado de trabajo de varios grupos y hay que fomentar la emigración razonable y controlada. Pero ni en el implausible caso de que se creen más empleos en los próximos 30 años que en los últimos 45, se podrán mantener las pensiones sólo con cotizaciones. Eso sí, creando empleo se generará renta más que suficiente para pagarlas con cotizaciones y parcialmente con impuestos.

## Comentarios del director

Nacho Álvarez dirime la segunda cuestión proyectando una mayor ocupación futura pero multiplica por la productividad media más alta en la actualidad, precisamente por el mayor paro. Que la nueva ocupación se haga sin deterioro de la productividad media no parece a este editor plausible sin un cambio radical en la economía que no resulta fácil anticipar desde las actuales coordenadas económicas de globalización y exacerbación de la competitividad económica.

En lo que se refiere a la segunda cuestión, José Ignacio Conde-Ruiz ni comenta la posibilidad de que una mejora de la productividad del nivel requerido enmiende la situación. Ni probable pues ni al parecer factible. Y critica fuertemente la reforma 2013 por económicamente ineficiente (en vistas al mercado laboral) y políticamente inestable (tal como ha demostrado una primera arremetida social en su contra). Para el autor la apuesta debería ser en favor de la virtualidad de las aportaciones a unas cuentas nacionales, de modo voluntario o amparadas por un paternalismo libertario (por el que si no dices lo contrario se entiende se está de acuerdo) que, a juicio del autor, conseguirán –aunque no resulta evidente en su conjunto– “mantener el poder adquisitivo de las pensiones sin que su suficiencia se vea mermada”.

Josep González-Calvet otorga valor al sistema de pensiones, y así lo analiza mayormente, según su contribución a la estabilización económica y a la cohesión social como un instrumento más de la intervención pública. Muestra confianza en la aportación futura del aumento “secular” de la productividad –hoy de mano de la robótica y de la inteligencia artificial– y del crecimiento de la ocupación, aunque claro está no contempla garantías. También fía la sostenibilidad a la inmigración, suponiendo que el posponer ahora el problema de la suficiencia va a permitir remitir a futuro el problema a aguas más tranquilas y socialmente menos procelosas. Argumenta en favor de la solución resultante de un mercado de trabajo “diferente”, “con empleo de calidad” en una nueva economía y en un escenario laboral del que es imposible no estar de acuerdo como *desiderátum*, aunque algunos hoy no lo entreveamos.

Un análisis simple *back of the envelope* permite a Montse Guillén descartar la sostenibilidad futura (un ejercicio, dice, en general imposible en el panorama económico inédito en el que nos movemos) como resultado de la combinación de productividad y ocupación. Ello exigiría crecimientos del 60% para balancear, *ceteris paribus*, la situación actual (ignorando por ejemplo la hiperinflación a la que se podría asociar). Por lo demás, debería suponer un *tapering* o transición de cierre del *gap* financiero a raíz del ciclo demográfico que lo hace, en su opinión, infactible. Como antídoto, la autora se muestra a favor de ajustar todas las piezas que inciden en el cuadro de mando de las pensiones, en sincronización amplia y progresiva, que a mi juicio no es idemne a la crítica que ella misma formula a la reforma del 2013.

Que un remonte económico de productividad y ocupación es posible sí, pero nada probable, por lo que Sergi Jiménez no lo valora como antídoto a considerar. Requiere unos cambios estructurales en la economía que no están en puertas ni se les espera.

Ignacio Zubiri ve deseable, pero no probable, la de otro modo necesaria creación de 18 millones de puestos de trabajo para mantener el *status quo* actual. Se pronuncia a favor de una nueva ola de inmigración aunque no puede desconocer que ésta es una medida que retarda, pero no soluciona, los problemas que hoy se observan ya que no es el rejuvenecimiento demográfico lo decisivo, sino la ocupación, y más aún, la mayor productividad que haya de permitir una mejor retribución y más ingresos por coti-

NACHO ÁLVAREZ

- Si la economía es capaz de mantener niveles de demanda interna suficientes, la creación de empleo puede llegar a sostener superávits estables en la Seguridad Social.
- Sí sería posible, si se fijasen dos objetivos: poner punto y final a la devaluación de los salarios y elevar progresivamente la tasa de empleo durante los próximos treinta años.
- El indicador relevante es la tasa de dependencia económica total (cociente entre no ocupados y ocupados), y ésta se mantendría prácticamente constante en 2050 si la tasa de empleo se elevase desde el actual 63% al 75%, lo que supondría tener casi un millón más de empleos que en la actualidad.

JOSÉ IGNACIO CONDE-RUIZ

- La solución pasará por una batería de medidas: alcanzar el pleno empleo, eliminar la precariedad laboral, implementar una política inmigratoria selectiva, mejorar la educación y aumentar los ingresos del sistema de pensiones. Pero aun alcanzando estos objetivos, la tasa de sustitución de las pensiones tendrá que disminuir.
- Para que esta disminución no afecte excesivamente al poder adquisitivo de los pensionistas, si queremos mantener la contributividad, la única vía es la transición a un sistema de cuentas nacionales.

JOSEP GONZÁLEZ CALVET

- La mejor política para garantizar las pensiones es una política que sea capaz de generar no sólo más sino mejor empleo, menos precario, más productivo y más remunerado. Sólo si se generan ingresos per cápita crecientes se podrán pagar pensiones crecientes.
- Para aumentar el nivel de renta tiene que crecer la productividad y elevar las tasas de empleo con la incorporación de la mujer al mercado laboral. También la entrada masiva de inmigrantes puede paliar una demografía adversa.
- Para contribuir a generar empleo de calidad y crecimiento a medio y largo plazo el sector público debería adoptar medidas en muchos ámbitos: fiscal, laboral, educativo, distributivo, social y otros.
- Dada la baja presión fiscal en España en comparación con nuestro entorno, tenemos los recursos para conseguir estos objetivos.
- Si la economía española recupera la senda de crecimiento medio, la sociedad española dispondría de recursos suficientes para afrontar con éxito los retos del sistema de pensiones, aunque serían necesarios cambios en la financiación.

MONTSERRAT GUILLÉN

- El número de cotizantes por pensionista debería mantenerse en una ratio de 3,5 a 1, como mínimo, para lograr una cómoda estabilidad.
- No es posible lograr rápidamente una enorme progresión en la productividad o en los salarios.
- La solución realista pasa por implementar una serie de intervenciones suaves pero en varios frentes: flexibilización de la edad de jubilación, permisividad de trabajar, fomento del alargamiento de la vida activa, etc.

SERGI JIMÉNEZ

- Tiene una probabilidad baja o muy baja.
- Necesitaríamos un *shock* de productividad o un *shock* de empleo.
- Veo prácticamente imposible que el entorno económico en general y las futuras ganancias de productividad puedan compensar las implicaciones del *shock* demográfico que está afectando a la economía española.

IGNACIO ZUBIRI

- Es poco probable en el corto plazo e imposible en el largo plazo que el crecimiento económico permita mantener un sistema de pensiones suficiente basado solo en cotizaciones.
- Para mantener las pensiones es necesario crear empleo. Para ello tienen que aumentar las tasas de participación en el mercado de trabajo de varios grupos y hay que fomentar la emigración razonable y controlada. Pero ni en el implausible caso de que se creen más empleos en los próximos 30 años que en los últimos 45, se podrán mantener las pensiones sólo con cotizaciones. Eso sí, creando empleo se generará renta más que suficiente para pagarlas con cotizaciones y parcialmente con impuestos.



## BLOQUE III TERCERA PREGUNTA

¿HASTA QUÉ EXTREMOS FLEXIBILIZAR EL SISTEMA (VOLUNTARIEDAD, EDAD MÓVIL, COMPATIBILIZACIÓN TRABAJO/PENSIÓN, SUBSIDIACIÓN FISCAL COMPLEMENTARIA, O LA MEDIDA QUE CREA) PUEDE SER LA SOLUCIÓN?

- Respuestas de los expertos consultados
- Comentarios del director
- Cuadro resumen



## TERCERA PREGUNTA

¿Hasta qué extremos flexibilizar el sistema (voluntariedad, edad móvil, compatibilización trabajo/pensión, subsidiación fiscal complementaria, o la medida que crea) puede ser la solución?

## RESPUESTA DE LOS AUTORES

Nacho Álvarez

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE MADRID

A tenor de lo expuesto anteriormente, no consideramos necesario reforzar la contributividad del sistema, ni avanzar hacia las cuentas nacionales –pues supondría una importante erosión de las prestaciones para muchos colectivos, particularmente para quienes tienen vidas laborales más erráticas, como las mujeres–. Es posible garantizar la sostenibilidad del sistema, tal y como se ha explicado, sin necesidad de quebrar los principios de reparto y solidaridad intergeneracional.

La correcta indexación de las prestaciones de acuerdo a la evolución de la capacidad adquisitiva, los precios o la productividad, como sucede en otros sistemas de nuestro entorno, debe ser el mecanismo que garantice certeza económica a los trabajadores una vez que salen del mercado laboral. El reforzamiento de los ingresos de la Seguridad Social, junto con una política económica centrada en elevar la tasa de empleo progresivamente durante las próximas tres décadas, debería servir para garantizar el carácter de reparto y solidaridad de nuestro sistema, no siendo necesario avanzar hacia la compatibilización trabajo/pensión.

En todo caso, conviene abordar el debate de cómo ampliar la financiación no contributiva que precisará nuestro sistema de pensiones hasta 2050. Si bien parece lógico que se desarrolle una reforma fiscal integral para cerrar la brecha de recaudación que tenemos con los países de nuestro entorno, y financiar con ello los posibles déficit futuros de la Seguridad Social, la eventualidad de que se implementen figuras finalistas para financiar el sistema de pensiones no debe descartarse. Las figuras tributarias finalistas tendrían una virtud en materia de financiación del sistema de pensiones: facilitan la comprensión ciudadana acerca de las fuentes de financiación del sistema, simplifican el modelo y contribuyen a “blindar” dicha financiación ante los cambios electorales.

José Ignacio Conde-Ruiz

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID

Si finalmente se adopta en España un nuevo sistema de reparto de cuentas nacionales –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 permite incorporar, 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 nocial” puede alargar su etapa laboral, y así aumentar su pensión y de esta forma 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. En el futuro, las caídas en las pensiones, necesarias para la sostenibilidad del sistema, deberán ser compensadas alargando la vida laboral tanto de forma exclusiva como permitiendo la compatibilización plena entre pensión y trabajo.

Además, la introducción de este sistema de reparto de cuentas nacionales podría venir acompañado de un segundo pilar de capitalización pequeño, con deducción fiscal, como complemento de la pensión pública. Este segundo pilar podría introducirse obligatorio o voluntario. Siguiendo la recomendación del Nobel de Economía 2017, Richard Thaler, si fuera voluntaria la opción por defecto para todos los trabajadores debería ser la suscripción de dicho segundo pilar y el trabajador poder cancelarlo, si así lo desea, con posterioridad. Diversas experiencias internacionales han mostrado que, aunque el trabajador tenga la opción de cancelar el plan de pensiones complementario, una gran cantidad de trabajadores lo mantiene. Además, el segundo pilar permite al trabajador diversificar riesgos de ahorro de cara a su jubilación, pues es una vía de inversión en capital físico que complementa la inversión en capital humano que todo sistema de reparto implica. Pero, este nuevo pilar de capitalización complementario obligatorio (o voluntario) debería poder utilizarse no solo como complemento de renta para la jubilación, sino también en cualquier momento del tiempo para invertirlo en capital humano o formación. Al final, cuando hablamos de la jubilación, la formación y el ahorro privado son dos caras de la misma moneda. El ahorro privado a través del segundo pilar permite complementar la pensión pública, y la formación permite al trabajador estar activo hasta edades muy avanzadas y poder compaginar el trabajo con la pensión pública.

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, estarán ya determinadas y sin apenas capacidad de adaptación a dichos cambios.

Josep González Calvet

UNIVERSIDAD DE BARCELONA

Desde un punto de vista técnico el sistema podría ser muy flexible, casi con pensiones a la carta. Sólo se trataría de una cuestión actuarial. Pero desde el punto de vista político-social una alta flexibilidad puede dar lugar a situaciones que pueden percibirse como agravios comparativos, aunque no lo sean.

La voluntariedad de la jubilación debe existir en cualquier caso, con un trato actuarialmente justo y con mayores márgenes de edad. Si se pretende incentivar o combatir determinados comportamientos debe pujitarse como parte de la estrategia del sistema de pensiones y entonces la prima o la penalización podrían diferir de su valor actuarial. Sin embargo, ese tipo de medidas tiene poca incidencia en la dinámica del conjunto de las pensiones.

La edad de jubilación no se debe “flexibilizar” en ningún caso. El horizonte de jubilación debe conocerse con certeza con mucha antelación y, en todo caso, constituir mecanismos de jubilación flexibles, que permitan anticipar, retrasar, compatibilizar con trabajo, etc.

El aumento de la edad de jubilación puede ser una posible solución pero es profundamente injusta porque afecta de una forma mucho más grave a las personas con bajos ingresos, dado que su esperanza de vida es menor. También afecta más a las personas cuya profesión ha exigido un mayor esfuerzo físico porque su salud está mucho más deteriorada. El aumento de un año en la edad de jubilación puede significar un recorte de los derechos de pensión reales de más del doble entre un albañil y un profesor. Una edad de jubilación común para todos supone derechos de pensión reales desiguales y cuanto más se atrasa la edad de jubilación más se agrava esa desigualdad. Cualquier modificación de la edad de jubilación debería considerar la morbilidad y la esperanza de vida de los distintos colectivos para compensar sus diferencias.

**Los sistemas de cálculo “flexible” de la pensión, como el factor de sostenibilidad aprobado en la última reforma, no son en absoluto neutrales puesto que responden a los criterios políticos de diagnóstico y tipo de solución que adoptan. Técnicamente, por tanto, son incorrectos porque sólo consideran las variables que importan desde el punto de vista político al que se adscriben.**

Tanto los cambios en la edad de jubilación como la aplicación de fórmulas *ad-hoc* para solucionar el problema de las pensiones tienen en común la hipótesis de que el gasto en pensiones no debe superar un determinado límite. Pero esta visión es sesgada y falaz. Si los jubilados son una porción mucho mayor de la población (en torno al 35% en 2045, frente al 20% actual) lo esperable es que ingresen una parte mucho mayor del PIB. Limitar el gasto en pensiones será condenarlos a la pobreza y no hará que la economía vaya mejor. En bastantes países europeos ese gasto ronda el 15% del PIB y en algunos se supera ampliamente. Con un grado de envejecimiento similar al de nuestros vecinos, en España estamos en el 12%. Esto es, existe un importante recorrido para poder seguir pagando las pensiones en el futuro.

La cuestión no parece, por tanto, que sea un problema de recursos de la economía sino de cómo se transfieren esos recursos a las pensiones. El actual sistema de las cotizaciones sociales tiene límites debido a la pérdida de participación de los salarios en el PIB y al exceso de carga impositiva del factor trabajo. **La reforma de las pensiones debe concebirse como parte de un nuevo sistema fiscal más justo y equilibrado, que grave a todas las rentas y no sólo a los salarios. En ese marco de mejora de los ingresos públicos, la financiación de las pensiones es un problema perfectamente soluble.**

Montserrat Guillén

UNIVERSIDAD DE BARCELONA

La situación actual es ya urgente porque las medidas establecidas hasta ahora pueden haber sido efectivas transitoriamente, pero al no disponerse además del Fondo de Reserva ya no son suficientes. Por lo tanto las medidas a emplear deberán ser todas las posibles y cuanto antes se puedan implementar, mucho mejor y más seguridad tendremos los ciudadanos.

Pero además hay algo que no se dice o se dice mal. Entre las medidas que a veces se insinúan está el fomento del ahorro para la jubilación, pero éste erróneamente se toma como equivalente a la creación de

un sistema de pensiones privado que vendría a sustituir al sistema público. Este último extremo, la aniquilación de nuestro sistema de pensiones, es ampliamente rechazado por la sociedad porque, al igual que el sistema de salud, las pensiones públicas siguen gozando de un amplio reconocimiento, a pesar de la fragilidad actual del sistema.

Lo que sí hay es un instrumento que el gobierno debería dinamizar más. Se trata de los **bonos indexados a la inflación**. ¿Qué son y a quién van dirigidos? Son emisiones que pagan un interés igual a la inflación registrada. Ya casi existen como tales y son los Bonos y Obligaciones indexados a la inflación según el Índice de Precios al Consumo armonizado ex-tabaco publicado mensualmente por Eurostat. En mi opinión el gobierno podría estimularlos, restringiendo su suscripción prioritaria a particulares y vinculando el destino de la inversión a la constitución de una renta vitalicia, pero adecuando la inflación a la que realmente se registre en España. No deberían ser transferibles a otras finalidades si hubiera que obtener exenciones fiscales, pero sí a la herencia y además podrían estar destinados con algunas ventajas adicionales a personas físicas, quedando así al margen de inversores institucionales u otras entidades, cuya finalidad principal es la obtención de rendimientos financieros únicamente. Si a una persona la convencemos de que sus ahorros no van a perder poder adquisitivo si son para su jubilación, posiblemente venceremos su resistencia o, su desconfianza y seguramente lograremos grandes pasos en la estimulación de este tipo de ahorro. Las emisiones del Tesoro tendrían la garantía del Estado y liquidez. Las entidades financieras deberían entonces buscar formas de obtener rentabilidades netas por encima de la inflación para atraer a los ahorradores, pero dado que suelen argumentar que no tienen negocio rentable en este segmento, no podrían decir que están perdiendo mucho con este tipo de emisión, aunque inicialmente seguramente no estarían nada a favor. Pero, sin embargo, su verdadero negocio se hallaría en la parte relacionada con las rentas vitalicias, o bien en la gestión de otros tipos de inversión o ahorro no destinado a la jubilación.

Los bonos vinculados o indexados a la inflación son instrumentos ya conocidos en Estados Unidos con el nombre de Treasury Inflation-Protected Securities (TIPS), con alrededor de medio billón de dólares en emisión. Existen mercados en el Reino Unido (Gilts) con más de \$ 300 mil millones en circulación y en el mercado francés OATi / OAT con cifras algo inferiores. Les siguen Alemania, Canadá, Grecia, Australia, Italia, Japón, Suecia e Islandia. La originalidad en el caso español sería su estrecha relación con los ahorros para la pensión, lo que a mi entender justificaría su propia existencia, algunas ventajas adicionales que podrían otorgarse. Como último elemento a su favor, hay que destacar que posiblemente si fueran ampliamente aceptados, se apaciguaría la costumbre de invertir en el sector inmobiliario, reduciéndose así la excesiva exposición al mismo que se registra en España en comparación con otros países del entorno.

Sergi Jiménez

UNIVERSIDAD POMPEU FABRA

En un contexto donde las pensiones contributivas tienen una tendencia a disminuir en términos relativos, aquellos factores que flexibilizan el sistema pueden contribuir sustancialmente a mejorar la función de aseguramiento del sistema de pensiones y contribuyen al aumento del bienestar de los individuos. Entre dichos factores, destacamos la flexibilización total de la jubilación (con pensiones actuarialmente justas), incluyendo la compatibilidad entre cobro de pensión y trabajo, y la introducción de planes ocupacionales obligatorios.

La compatibilización entre pensión y trabajo para ser efectiva debería ser plena, para todos los trabajadores, a partir de la edad normal de retiro y a lo sumo levemente penalizada antes de la misma. La opción de compatibilizar pensión y trabajo, siendo de interés de todos los trabajadores, es especialmente interesante para los trabajadores de bajos/medios ingresos que no pueden ahorrar de forma complementaria. Para ellos el trabajo, cobrando la pensión, es la única fuente de aseguramiento ante eventuales *shocks* de renta. Asimismo es una opción interesante para aquellos que se retiran de forma anticipada, muchas veces forzados por las circunstancias y que en modo alguno deben ser sometidos a un doble castigo.

Otro elemento importante que se debería introducir en el sistema de pensiones, es la **obligatoriedad de subscribir planes de pensiones ocupacionales** (sujetos a comisiones mínimas), plenamente transportables entre empleos e intocables hasta el momento de la jubilación. Dichos planes permitirían a medio y largo plazo complementar sustancialmente las pensiones públicas y mover el sistema desde la actual configuración de prestación definida (DB) a contribución definida (DC). Aun así el **elemento central de la acción para garantizar el sistema de pensiones** es institucionalizar (arraigar) la regla de que el gasto de pensiones ha de estar sujeto a las disponibilidades

Ignacio Zubiri

UNIVERSIDAD DEL PAÍS VASCO

En mi opinión, el objetivo del sistema de pensiones es garantizar determinados niveles de vida a quien no quiere o no puede seguir trabajando. No se trata, por tanto, de que las personas reciban una renta adicional a partir de una edad, sino de que puedan vivir de forma razonable una vez retiradas. Dado esto y los problemas financieros del sistema de pensiones, la flexibilización solo tiene sentido si, sin aumentar el coste del sistema, aumenta la renta de los pensionistas con rentas bajas o si reduce el coste neto del sistema (aporta más ingresos que las pensiones adicionales que crea). Además, es más justificable cuando se está cerca del pleno empleo y, por tanto, no hay parados. En España ya se puede compatibilizar pensión y trabajo. Por un lado, tras la jubilación se pueden obtener ingresos como autónomo sin penalización hasta el límite del salario mínimo interprofesional. Por otro, con la denominada jubilación activa, los autónomos que tengan al menos un empleado a cargo, pueden trabajar y cobrar el 100% de la pensión. El resto tiene una penalización del 50% de su pensión si quieren seguir trabajando. La jubilación activa exige retirarse a la edad reglamentaria y cobrar el 100% de la base. Por tanto, ya hay una flexibilidad considerable que la mayor parte de la población no aprovecha quizás porque cuando las pensiones son altas se prefiere la jubilación y cuando son bajas, generalmente los salarios de seguir trabajando también lo son. En todo caso, la opción sería reducir (incluso a cero) el porcentaje de pensión que se pierde al trabajar y ampliar la posibilidad de trabajo y empleo al caso de jubilaciones anticipadas.

No está clara, sin embargo, la ganancia de estas ampliaciones. En términos de producción y recaudación (por cotizaciones o IRPF) compatibilizar trabajo y pensión no cambia demasiado las cosas, al menos mientras haya paro, porque la mayoría de las veces cuando alguien se jubila otra persona le sustituye en su puesto de trabajo. Por tanto, mientras haya trabajo ocioso el nivel de producción y los impuestos son

esencialmente los mismos con y sin compatibilidad. Ampliar la flexibilidad será más beneficioso cuando no haya paro (exceso de oferta de población activa).

Evidentemente, con la ampliación, aumentará la renta de los pensionistas que opten por seguir trabajando. Esto puede estar justificado para quienes cobran pensiones bajas, pero lo está menos para quienes las cobran altas. La flexibilización es, por tanto, más razonable en sistemas donde las pensiones son bajas. Además no se debe olvidar que lo más probable es que deseen esta flexibilidad fundamentalmente quienes ocupan trabajos menos penosos y tienen salarios más altos. Si esto es así, la flexibilización sin límites introducirá un elemento de regresividad.

Finalmente, se puede pensar que si el trabajo se compatibiliza con una reducción de la pensión bajará el coste del sistema de pensiones. Para que esto sea cierto, la penalización (en términos de reducción de pensión) por trabajar tiene que ser significativa e, idealmente, los salarios nuevos no deben dar lugar a aumentos de las pensiones. En este contexto, reducir la penalización actual de, por ejemplo, el 50% al 30% sólo sería rentable si la elasticidad de la respuesta fuera muy alta.

Tomado todo en cuenta, no habría grandes ganancias de ampliar la compatibilidad de trabajo y pensión, al menos mientras no haya escasez de trabajadores. Hacerlo de forma general solo beneficiaría a los mejor situados, a costa de reducir empleos disponibles para los parados. En todo caso lo que se podría hacer es permitir cobrar el 100% de la pensión a todos los jubilados cuya renta total (pensión y salario) sea inferior a una determinada cantidad (quizá en torno a 1.300 euros mensuales). A partir de ahí el porcentaje de pensión que se podría cobrar debería reducirse drásticamente llegando al 50% actual. En el largo plazo, si realmente se produce una escasez de trabajadores, se debería establecer una compatibilidad plena para todos los trabajadores.

## Comentarios del director

Nacho Álvarez elude la pregunta tercera negando que la contributividad sea la estrategia para mantener el *statu quo*.

José Ignacio Conde-Ruiz considera que las cuentas nacionales son en sí mismas constitutivas de la flexibilidad deseable. La decisión de aportaciones sería libre, podría resultar tanto de un alargamiento de la vida activa del trabajador como de un aumento de sus cotizaciones mensuales, además por supuesto de favorecer la compatibilidad de pensiones y salarios. Estas cuentas serían flexibles incluso en su aplicación, admitiendo inversiones previas a la jubilación en formación y capital humano (al estilo de los denominados fondos de providencia de algunos países este-asiáticos), siendo en todo caso los fondos residuales nominales y no parte de un sistema colectivo de reparto generador de abuso moral y dejación de responsabilidades individuales.

Ciertamente se trata de una propuesta de cambio substantivo, aunque pueden existir también dudas de su "estabilidad política" en las actuales coyunturas.

Josep González-Calvet no está en contra de la flexibilización, pero no espera mucho de ella. Y respecto de la medida estrella en este terreno –universal y coactiva en cualquier caso– de aumentar la edad de jubilación se muestra contrario ya que, aún aceptando que se trata de una posible solución, la considera injusta por sus efectos en el recorte de prestaciones reales, muy desiguales por grupos de renta.

Conviene remarcar finalmente cuán correcta es su constatación de que la modificación de la edad de jubilación debería considerar la esperanza de vida, pero no sólo como opina el autor, por equidad social sino por ser de otro modo actuarialmente injusta. Y ello, sin alejarnos un ápice del carácter contributivo del sistema actual.

Para Montserrat Guillén cabe valorar para el pivote de flexibilidad buscado –perdida la flexibilidad que debía suministrar el fondo de reserva– la emisión de bonos indexados a la inflación como reclamo al ahorro complementario, con garantía de mantenimiento de la capacidad adquisitiva.

Sería un modo flexible de alimentar una especie de cuentas nacionales, de modo voluntario, con la garantía pública y ajenas a un sistema privado que, según la autora, hoy continúa no siendo alternativa al sistema público y, a mi juicio, un coste más de transacción, de escasa eficiencia económica en su actual operativa (comisiones fijas, gestores ineficientes, etc.).

Resulta discutible la propuesta de Sergi Jiménez sobre los planes de ocupación obligatorios como instrumento de financiación complementaria en el paso de un sistema de prestación definida a otro de contribución definida. Sin acompañamientos diversos (distintas posibilidades de ahorro, pensiones mínimas fuera del sistema) no parece una propuesta políticamente encajable.

Por tanto, restricción de disponibilidad y flexibilización completa y cien por cien proporcionada actualmente, con planes de ocupación adicionales son el mundo que exige el autor para recuperar lo perdido en un desnortado sistema de pensiones como el hoy vigente.

Ignacio Zubiri enfoca la tercera cuestión desde la idea de que el sistema ha de garantizar condiciones de vida, de bienestar. Con este filtro no ve clara la flexibilización de edades ni de complementación de trabajo con pensiones aunque reconoce que los pros y contras en cada caso debieran de ser valorados por cada cual.

De todos modos anticipa correctamente que tanto la extensión de la edad como la compatibilización es probable sean de conveniencia para rentas altas más que bajas y que la desigualdad que ello provoque, desde el punto de vista de bienestar social, haga poco recomendable la medida para la política

NACHO ÁLVAREZ

- No consideramos necesario reforzar la contributividad del sistema, ni avanzar hacia las cuentas nacionales.
- El reforzamiento de los ingresos de la Seguridad Social, junto con una política económica centrada en elevar la tasa de empleo progresivamente durante las próximas tres décadas, debería servir para garantizar el carácter de reparto y solidaridad de nuestro sistema.
- No es necesario avanzar hacia la compatibilización trabajo/pensión.
- Conviene abordar el debate de cómo ampliar la financiación no contributiva que precisará nuestro sistema de pensiones hasta 2050.
- Parece lógico que se desarrolle una reforma fiscal integral para financiar los posibles déficits futuros de la Seguridad Social.
- No debe descartarse que se implanten figuras finalistas para financiar el sistema de pensiones.

JOSÉ IGNACIO  
CONDE-RUIZ

- Un nuevo sistema de reparto de cuentas nacionales reforzaría la contributividad.
- Este nuevo sistema permite incorporar, 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. Permite de una forma más justa y transparente que si un trabajador quiere cotizar más en su “cuenta nocial” puede alargar su etapa laboral, y así aumentar su pensión y de esta forma 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.
- Podría venir acompañado de un segundo pilar de capitalización pequeño, con deducción fiscal, como complemento de la pensión pública. Este nuevo pilar debería poder utilizarse no solo como complemento de renta para la jubilación, sino también en cualquier momento para invertirlo en capital humano o formación. El ahorro privado permite complementar la pensión pública, y la formación permite al trabajador estar activo hasta edades muy avanzadas y poder compaginar el trabajo con la pensión pública.

JOSEP GONZÁLEZ  
CALVET

- La edad de jubilación no se debe “flexibilizar” en ningún caso. El horizonte de jubilación debe conocerse con certeza con mucha antelación y, en todo caso, constituir mecanismos de jubilación flexibles. Cualquier modificación de la edad de jubilación debería considerar la morbilidad y la esperanza de vida de los distintos colectivos para compensar sus diferencias.
- En bastantes países europeos el gasto en pensiones ronda el 15% del PIB y en algunos se supera ampliamente. En España estamos en el 12%. Esto es, existe un importante recorrido para poder seguir pagando las pensiones en el futuro.
- La reforma de las pensiones debe concebirse como parte de un nuevo sistema fiscal más justo y equilibrado, que grava a todas las rentas y no sólo a los salarios. En ese marco de mejora de los ingresos públicos, la financiación de las pensiones es un problema perfectamente soluble.

MONTSERRAT GUILLÉN

- Hay un instrumento que el gobierno debería dinamizar más. Se trata de los bonos indexados a la inflación. Son emisiones que pagan un interés igual a la inflación registrada. El gobierno podría estimularlos, restringiendo su suscripción prioritaria a particulares y vinculando el destino de la inversión a la constitución de una renta vitalicia, pero adecuando la inflación a la que realmente se registre en España.
- Son instrumentos ya conocidos en otros países. La originalidad en el caso español sería su estrecha relación con los ahorros para la pensión, lo que justificaría su propia existencia y algunas ventajas adicionales que podrían otorgarse. Si fueran ampliamente aceptados, se apaciguaría la costumbre de invertir en el sector inmobiliario, reduciéndose así la excesiva exposición al mismo que se registra en España en comparación con otros países del entorno.

SERGI JIMÉNEZ

- Aquellos factores que flexibilizan el sistema pueden contribuir sustancialmente a mejorar la función de aseguramiento del sistema de pensiones y contribuyen al aumento del bienestar: compatibilización plena entre pensión y trabajo, la flexibilización total de la jubilación (con pensiones actuarialmente justas), incluyendo la compatibilidad entre cobro de pensión y trabajo, la introducción de planes ocupacionales obligatorios, y la obligatoriedad de suscribir planes de pensiones ocupacionales, transportables entre empleos e intocables hasta el momento de la jubilación.
- Hay que institucionalizar (arraigar) la regla de que el gasto de pensiones ha de estar sujeto a las disponibilidades.

IGNACIO ZUBIRI

- La flexibilización solo tiene sentido si, sin aumentar el coste del sistema, aumenta la renta de los pensionistas con rentas bajas o si reduce el coste neto del sistema (aporta más ingresos que las pensiones adicionales que crea). Además, es más justificable cuando se está cerca del pleno empleo y, por tanto, no hay parados.
- Ampliar la flexibilidad será más beneficioso cuando no haya paro.
- No habría grandes ganancias de ampliar la compatibilidad de trabajo y pensión, al menos mientras no haya escasez de trabajadores. Hacerlo de forma general solo beneficiaría a los mejor situados, a costa de reducir empleos disponibles para los parados. Lo que se podría hacer es permitir cobrar el 100% de la pensión a todos los jubilados cuya renta total (pensión y salario) sea inferior a una determinada cantidad (quizá en torno a 1.300 euros mensuales). A partir de ahí el porcentaje de pensión a cobrar debería reducirse drásticamente llegando al 50% actual.

## BLOQUE IV

5

# LAS PENSIONES EN ESPAÑA

A MODO DE RESUMEN  
Guillem López-Casasnovas

PRINCIPALES CONCLUSIONES DE LAS RESPUESTAS DE LOS EXPERTOS

DATOS, CIFRAS Y PREVISIONES EXTRAÍDOS DE ESTE ESTUDIO

PUNTOS CLAVE DEL DIRECTOR

## A MODO DE RESUMEN

GUILLEM LÓPEZ-CASASNOVAS

El sistema de pensiones español en su actual configuración no tiene arreglo. Al menos en el sentido de que reparando x restauraremos el *status quo* y. Han estado pasando demasiadas cosas en nuestro mercado de trabajo, en nuestra economía y demografía, que han generado tal erosión en las cuentas de la Seguridad Social sin acción en su momento de respuesta para que un *fine tuning* recupere hoy la salud desde sus propios genes. Pensemos pues mejor que el sistema está en cuidados intensivos con diagnóstico de paso a paliativos. Del botiquín lo vamos a necesitar todo: tocar algo las contribuciones, calibrar algo más los beneficios (niveles), las tasas de crecimiento (reglas de actualización), utilizar impuestos para afinar pensiones netas, favorecer nuevos entrantes cotizantes en situaciones muy dispares, rehacer jubilaciones anticipadas –nunca más que actuarialmente justas y a menudo a acompañar con penalización y no con apoyos–, condiciones de elegibilidad de beneficios más restrictivas, tantear variaciones en los períodos de cómputo, incentivos *ad hoc* con las coyunturas de cada momento en la combinación de pensiones y salarios, modificar la edad de retiro (ligándola a la esperanza de vida), ajustes generales adicionales de reglas a disponibilidades, favorecer contribuciones individuales para suplementos, créditos desde los presupuestos generales para cubrir desde el sistema de pensiones políticas no estrictamente contributivas, etc.

Ninguna de las medidas sugeridas es única y decisiva para mantener o no la genética *bismarckiana* contributiva del sistema, y cada una de ellas en sí mismas supone costes políticos ciertos con reacciones sociales inevitables, sean éstas o no razonables. De modo que, como la causa es justa, sólo siguiendo un “proceso debido” puede que consigamos salir del agujero. Ello requiere que alguien fuera del debate partidista –ya que la oposición a cualquiera de las medidas va a tener réditos electorales– asuma la tarea. Si se deja a la política, ya al gobierno (basta ver el fracaso de la Comisión de reforma del 2013), ya al Parlamento (Pacto de Toledo irresoluto) será imposible su abordaje. El acuerdo se ha de centrar en procedimientos (en el velo de la ignorancia, no sobre resultados concretos en cada caso) y sólo una agencialización de las tareas, acompañadas de recomendaciones prudenciales (“haz o explica por qué no haces”) puede ofrecer una vía factible. El acuerdo está en lo que vamos a considerar en el “velo de la ignorancia” (ello sí, desde el Parlamento) y no en la reacción a cada coyuntura de tesorería comprometida.

Sin consenso por el momento, las iniciativas que remarcan que el sistema de pensiones no se debe afrontar desde una perspectiva aseguradora, sino como una parte de la protección y de la redistribución social de los ingresos, empuja a un mundo muy incierto para la finanzas públicas. Su difícil consistencia se debe a que quedaría en manos de coordenadas ideológicas el tratamiento a corto plazo de una cuestión que requiere visión a largo, con el resultado de un fuerte apalancamiento del *status quo*, por la dificultad de desanclar algo que se haya considerado en el pasado un mérito o derecho devengado y a consolidar. No estamos preparados para, con estas premisas, hacer un cambio de genes del sistema de pensiones, en una democracia insuficientemente madura y que parece otorgar derechos con escasos deberes. Ello hace que posiblemente se deba trabajar desde lo contributivo, al menos por ahora.

Desde este prisma, el punto de partida revela en todo caso la importancia de las pensiones en el bienestar de un colectivo electoralmente decisivo y muy centrado en una única dimensión de preferencia: su pensión. Y la sociedad valora igualmente este beneficio, por su carácter reductor de la desigualdad de renta e igualdor de condiciones comunitarias. La pensión nos iguala en el tiempo, un poco como nos iguala a todos, tarde o temprano, la muerte, y aleja a algunos del que sería de otro modo el riesgo de la pobreza. Aunque si somos serios no ignoraremos que la esperanza de vida tras la jubilación, nos devuelve a la desigualdad de la vida real, sea la que sea la pensión.

Los puntos de justicia social perseguitables son los de equilibrio del conjunto del gasto social (la pensión es una parte y tiene substitutivos y elementos complementarios en otras partidas de gasto), de ciclo vital de una generación (cuánto hemos incrementado la esperanza de vida y cómo la hemos distribuido entre trabajo y jubilación) e intergeneracional (el bienestar de los activos *versus* el de los pensionistas: véase la Regla de Musgrave al respecto y los estudios de transferencias generacionales). El bienestar de los pasivos no se debe ver tan sólo desde la renta del pensionista, sino del conjunto del gasto social (del sanitario, del de dependencia) y atendiendo a las circunstancias personales: dando vida a los años sobrevividos, sin soledad, con capacidad funcional, manteniendo activo el capital humano, desde el altruismo, el capital social y el disfrute del tiempo. Paradójicamente, son los más contrarios al sistema contributivo quienes para preservar beneficios propios los reclaman como derechos (no por redistribución, sino por merecimiento, dicen).

## Los cambios demográficos y del mercado de trabajo requieren un nuevo enfoque de justicia intergeneracional

Transparentar los problemas y las soluciones es siempre un valor democrático. Así, en relación a todo lo que el sistema hace desde el ámbito contributivo para lo no contributivo, para que se señalice y se financie de modo separado: desde el complemento de mínimos, la aplicación a indiciaciones distintas, subsidiación del empleo por rebajas de cotizaciones o tarifas planas para nueva ocupación de autónomos. Transferencias internas y deducciones fiscales debieran también de cuantificarse y financiarse separadamente de los impuestos generales.

### REGLA DE MUSGRAVE

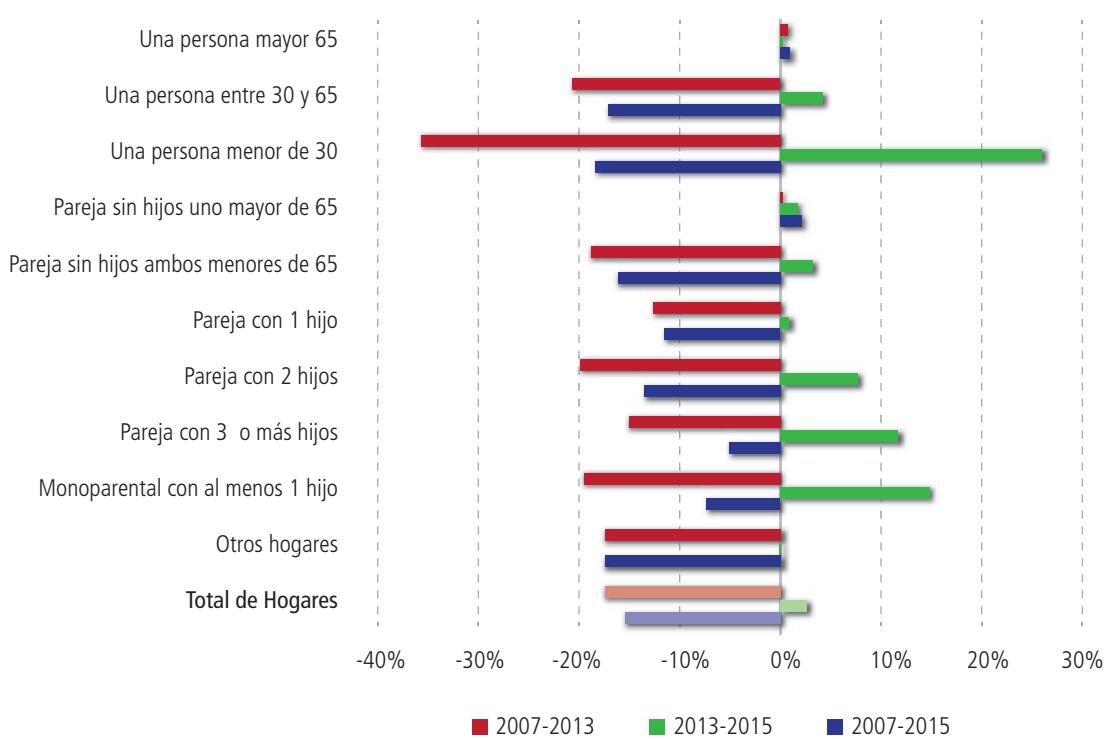
(Activos-Pasivos: trabajadores/pensionistas)

Establecer como referente una ratio predeterminada de posiciones relativas, de manera que la relación entre contribuciones (cotizaciones)/beneficios (pensiones) mantenga constante el coeficiente de ingresos (netos) per cápita de la población activa con los beneficios (netos) per cápita de los jubilados.

Una vez fijada la ratio, los impuestos se ajustarían periódicamente para acoger los cambios demográficos y de productividad. Si la población envejece, aumentaría la fiscalidad pero bajarían las pensiones, de manera que todos perderían en la misma proporción. Las mejoras de productividad, en sentido contrario.

La coyuntura actual en términos generales es favorable a nuestros mayores, que han salido indemnes de la crisis, tienen los niveles de sus derechos pasivos consolidados, más aun incorporando beneficios en especie, con una protección sanitaria que no les discrimina con criterios de efectividad relativa, y una riqueza patrimonial inmobiliaria más sólida que buena parte de la financiera, lo que les permite ahorrar gastos ordinarios recurrentes, por lo que su pensión tiene mayor capacidad relativa de gasto que la de muchos pensionistas europeos. El esfuerzo de comprensión de los actuales *versus* el bienestar de los futuros pensionistas requiere ahora un cierto reequilibrio, una mejor oportunidad de justicia social, sea la que sea la resistencia política.

### Variación real de la renta disponible media por tipos de hogar (%) (2007-2015)



Fuente: *¿Qué ha sucedido con el consumo y el ahorro en España durante la Gran Recesión?: un análisis por tipos de hogar*. Julio López-Laborda, Carmen Marín-González y Jorge Onrubia. "Encuentros de Economía Pública". Valencia, 2018

Nunca el viento es favorable para quien no sabe a dónde va, dice el adagio. Ojo, por tanto, con medias tintas y transiciones que merodean pero no deciden. Cuidado en este sentido con perder proporcionalidad, carácter contributivo básico, ya que lo asistencial puede arruinar la contributivo y favorecer la economía sumergida. La redistribución interna efectuada con bases máximas de cotización, pensiones contributivas mínimas, tasas de retorno progresivas etc. son pequeños caballos troyanos. Pueden acabar minando los incentivos a cotizar. Además, con legislación dicotómica (cotización sí/no y sí/sí, cotización rígida) los umbrales devienen decisivos y provocan saltos conductuales de costes/beneficios marginales elevadísimos.

Necesita nuestro sistema fijar claramente la tasa de reemplazo: desde el inicio, sin incertidumbre, siendo ello el mejor reclamo para quienes quieran y puedan asumir el ahorro para alcanzar un beneficio definido.

Y todo ello, con una flexibilización máxima para no perder a nadie en el camino: incorporar segundas rentas al mercado con compatibilidad de vida laboral y familiar para no dejar más tocada aún nuestra natalidad (lo cual requiere créditos de cotización financiados desde fuera del sistema contributivo), para la compatibilización de salario y pensión, para todo tipo de trabajo no estándar (esporádico incierto, estacional pre-determinable, de agencia de trabajo temporal, de formación, *minijobs*, *free lance* marginales (ubers) o a tiempo reducido (por horas), práctica de actividad autónoma (de ingresos cambiantes mes a mes, con períodos de no renta). O la consideración para períodos de elegibilidad de tiempo de cuidado de niños o mayores y de paro involuntario, a solucionar desde créditos desde los ingresos fiscales generales.

Ello es especialmente oportuno si se considera una edad de jubilación abierta tras unos años predefinidos de *stand by* en el mercado de trabajo (considerando aquí maternidad, contingencias de salud, *slots* de tiempo en paro o lo que en su día era el servicio militar obligatorio). Pongamos 48 años en total. Si se entra desde los 16 a los 64 –sin períodos *outliers*– parecería más que amortizado el capital de una persona puesto a disposición productiva. Y los que retrasen su entrada con más formación, educación etc., y entren con 24 años, que sea hasta los 72, entre otras razones porque con la inversión inicial mejorarán su pensión con mayores cotizaciones, probablemente renta y patrimonio y actuarialmente es más que probable cuenten con una esperanza de vida en la jubilación igual o mejor que el jubilado a 64 años. Tal es el gradiente que se asocia a la esperanza de vida en razón de la educación y a la renta en nuestra sociedad.

España cuenta con muy buena cobertura relativa de las pensiones en cuanto a mantenimiento de renta (pensión de substitución del salario anterior) y que con la crisis no ha disminuido sino que ha aumentado, manteniendo tasas de retorno de cotizaciones entre las más elevadas de la Unión Europea, de período de cobertura amplio y preservación de entrada en riesgo de pobreza.

En política pública los análisis realizados en torno a los valores medios de las variables de diagnóstico, sin embargo, suelen ser injustos. España tiene muchos pensionistas en pensiones mínimas, con autónomos y mujeres llevándose la peor parte, aunque la cifra está bajando en la medida que los nuevos pensionistas se incorporan con mejores condiciones. Las diferencias en capacidades de los ciudadanos son diversas. Con las posibilidades de ahorro de muchos de nuestros jóvenes, pensar en suplementos personales a pensiones es ignorar las colas de distribución de rentas, muy por debajo de las propias rentas de substitución medias de los pensionistas actuales. Y que aún hoy algunas cotizaciones se pierdan por no contar con un mínimo de años, en detrimento de mínimos de proporcionalidad contributiva, no deja de ser una invitación a la economía sumergida. Una reforma de talla única sería poco eficiente e injusta en cualquier caso.

# LAS PENSIONES EN ESPAÑA

## PRIMERA PREGUNTA

¿Deben mantenerse las pensiones en el espacio de financiación contributiva? ¿Tiene sentido vincular las pensiones a las disponibilidades en cada momento en el tránsito de definición de beneficios a contribuciones?

## SEGUNDA PREGUNTA

¿Cree factible y posible que una mejora futura del entorno económico y la productividad general de la economía pueda compensar una demografía adversa?

### NACHO ÁLVAREZ

### JOSÉ IGNACIO CONDE-RUIZ

### JOSEP GONZÁLEZ CALVET

#### PRIMERA PREGUNTA

- Los ingresos asociados a la vía contributiva deben ser reforzados.
- La ampliación de la financiación hacia los impuestos es inevitable.
- Si se quiere seguir asegurando a las personas mayores un determinado nivel de renta, parece lógico que esto tenga como consecuencia un aumento del gasto en pensiones, expresado como porcentaje del PIB.

- Financiar las pensiones con otros ingresos supondría romper el principio de contributividad.
- Mantener la contributividad, pero transformando el sistema hacia uno de cuentas nacionales donde la caída en el alta de la pensión se haría teniendo en cuenta el esfuerzo contributivo de los trabajadores.

- Ningún sistema de pensiones puede garantizar unos ingresos reales futuros.
- El sistema de pensiones debe estar más imbricado con el conjunto del sector público y la economía.
- El sistema de pensiones debe estar diseñado para que sus ingresos y gastos estén equilibrados con respecto al ciclo económico y al demográfico.
- Es necesario disponer de los mecanismos de corrección adecuados que en ningún caso deben ser derechos de pensión "flexibles" como propone el factor de sostenibilidad.

#### SEGUNDA PREGUNTA

- Si la economía es capaz de mantener niveles de demanda interna suficientes, la creación de empleo puede llegar a sostener superávits estables en la Seguridad Social.
- Sí sería posible, si se fijasen dos objetivos: poner punto y final a la devaluación de los salarios y elevar progresivamente la tasa de empleo durante los próximos treinta años.

- La solución pasará por una batería de medidas: alcanzar el pleno empleo, eliminar la precariedad laboral, política inmigratoria selectiva, mejorar la educación y aumentar los ingresos del sistema de pensiones. Pero aún alcanzando estos objetivos, la tasa de sustitución de las pensiones tendrá que disminuir.
- La transición a un sistema de cuentas nacionales es la única vía.

- Hay que generar más y mejor empleo.
- Hay que elevar las tasas de empleo con la incorporación de la mujer al mercado laboral. También la entrada masiva de inmigrantes puede paliar una demografía adversa.
- Si la economía española recupera la senda de crecimiento medio, la sociedad española dispondría de recursos suficientes para afrontar con éxito los retos del sistema de pensiones, aunque serían necesarios cambios en la financiación.

#### TERCERA PREGUNTA

- No consideramos necesario reforzar la contributividad del sistema, ni avanzar hacia las cuentas nacionales.
- No es necesario avanzar hacia la compatibilización trabajo/pensión.
- Parece lógico que se desarrolle una reforma fiscal integral.

- Un nuevo sistema de reparto de cuentas nacionales reforzaría la contributividad, sistema este que podría venir acompañado de un segundo pilar de capitalización pequeño, con deducción fiscal como complemento de la pensión pública.
- Este pilar debería poder utilizarse no solo como complemento de renta para la jubilación, sino también en cualquier momento para invertirlo en capital humano o formación.

- La edad de jubilación no se debe "flexibilizar" en ningún caso.
- En bastantes países europeos el gasto en pensiones ronda el 15% del PIB y en algunos se supera ampliamente. En España estamos en el 12%. Esto es, existe un importante recorrido para poder seguir pagando las pensiones en el futuro.
- La reforma de las pensiones debe concebirse como parte de un nuevo sistema fiscal más justo y equilibrado, que grave a todas las rentas y no sólo a los salarios.

## TERCERA PREGUNTA

¿Hasta qué extremos flexibilizar el sistema (voluntariedad, edad móvil, compatibilización trabajo/pensión, subsidiación fiscal complementaria, o la medida que crea) puede ser la solución?

MONTSERRAT GUILLÉN	SERGI JIMÉNEZ	IGNACIO ZUBIRI
<ul style="list-style-type: none"> <li>• No deben mantenerse las pensiones en el espacio de financiación contributiva.</li> <li>• Las pensiones no contributivas deberían costearse mediante los presupuestos generales.</li> <li>• Acordar los mínimos que se quieren garantizar y si no se pueden financiar con los recursos de la Seguridad Social, han de sufragarse con los presupuestos generales.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tiene todo el sentido plantearse el ajuste de las pensiones a las disponibilidades. Cualquier otra cosa sería un cargo para la economía española, para el resto de gastos del estado de bienestar no asociados a las generaciones mayores.</li> <li>• Dedicar potenciales aumentos de la carga impositiva a las pensiones no es tampoco una solución a medio y largo plazo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La financiación mediante cotizaciones no puede mantener unos niveles de pensiones suficientes ni en el medio ni el en largo plazo.</li> <li>• Si se quieren mantener pensiones suficientes es necesario financiarlas parcialmente con impuestos.</li> <li>• Para financiar parcialmente las pensiones con impuestos, es necesaria una reforma fiscal esencial.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• El número de cotizantes por pensionista debería mantenerse en una ratio de 3,5 a 1, como mínimo, para lograr una cómoda estabilidad.</li> <li>• La solución realista pasa por implementar una serie de intervenciones suaves pero en varios frentes: flexibilización de la edad de jubilación, permisividad de trabajar, fomento del alargamiento de la vida activa, etc.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Es un evento de probabilidad baja o muy baja.</li> <li>• Necesitaríamos un <i>shock</i> de productividad o un <i>shock</i> de empleo.</li> <li>• Veo prácticamente imposible que el entorno económico en general y las futuras ganancias de productividad puedan compensar las implicaciones del shock demográfico que está afectando a la economía española.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Es poco probable en el corto plazo e imposible en el largo plazo que el crecimiento económico permita mantener un sistema de pensiones suficiente basado solo en cotizaciones. Es necesario crear empleo. Para ello tienen que aumentar las tasas de participación en el mercado de trabajo de varios grupos y hay que fomentar la emigración razonable y controlada.</li> <li>• No se podrán mantener las pensiones sólo con cotizaciones. Creando empleo se generará renta más que suficiente para pagarlas con cotizaciones y parcialmente con impuestos.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hay un instrumento que el gobierno debería dinamizar más. Se trata de los bonos indexados a la inflación.</li> <li>• Son instrumentos ya conocidos. La originalidad en el caso español sería su estrecha relación con los ahorros para la pensión, apaciguándose la costumbre de invertir en el sector inmobiliario, reduciéndose la excesiva exposición al mismo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Los factores que flexibilizan el sistema pueden contribuir sustancialmente a mejorar la función de aseguramiento del sistema de pensiones y contribuyen al aumento del bienestar.</li> <li>• Hay que institucionalizar (arraigar) la regla de que el gasto de pensiones ha de estar sujeto a las disponibilidades.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La flexibilización solo tiene sentido si, sin aumentar el coste del sistema, aumenta la renta de los pensionistas con rentas bajas o si reduce el coste neto del sistema.</li> <li>• Ampliar la flexibilidad será más beneficioso cuando no haya paro.</li> <li>• No habría grandes ganancias de ampliar la compatibilidad de trabajo y pensión, al menos mientras no haya escasez de trabajadores.</li> </ul>



## DATOS, CIFRAS Y PREVISIONES EXTRAÍDOS DE ESTE ESTUDIO

-  El sistema público de pensiones presentó en 2017 un déficit de cerca de 19 mil millones de euros (unos mil euros anuales por afiliado a la SS).
-  España cerró 2017 con 2,2 cotizantes por cada pensionista.
-  La Comisión Europea estima que durante las próximas décadas, el número de pensiones aumentará desde los 9,6 millones actuales hasta unos 15 millones a mediados de siglo.
-  De cumplirse las proyecciones de la Comisión Europea (2018), el déficit actual del sistema público de pensiones aumentará a medio y largo plazo desde el 1,6% al 6,3% del PIB en 2050.
-  En las últimas dos décadas, a pesar de la enorme variabilidad cíclica de la economía española, los ingresos del sistema de pensiones se han situado alrededor del 10% del PIB.
-  La tasa de reemplazo de la pensión inicial fue del 78,7% en 2016 en España frente al 46,3% de la UE.
-  Para el conjunto de España se calcula que, si todo sigue igual, en 2040 el peso de los mayores de 60 años dentro de la población total se doblará, el gasto público necesario para el bienestar de este colectivo pasará del 12,6 al 33,1% del PIB.
-  De mantener constante el gasto público total hasta 2040, ese incremento desplazaría las políticas públicas destinadas a otros colectivos desde el 68% actual a solo un 28%. En cambio, para incrementar el gasto público de manera que no se produjese ese efecto de sustitución, la presión fiscal tendría que pasar del 38,2% actual al 57,2% en 2040. En el año 2029 entraríamos en el llamado efecto «bola de nieve», representando un 150% de su PIB.
-  Al ritmo actual, el complemento de las pensiones privadas solo conseguiría compensar unos 3 puntos del PIB, una tercera parte de lo que se consigue, por ejemplo, en el Reino Unido o Canadá.
-  En España el 40% de los mayores convive con su familia, frente al 6% de algunos países nórdicos.
-  Las estimaciones consultadas nos llevan a pensar que el incremento del gasto relacionado con el envejecimiento respecto al PIB español hasta 2050 pueda representar nada menos que un 9,5 % adicional. El aumento más importante se prevé tendrá lugar entre los años 2030 y 2050, un período en el que el peso de las pensiones será decisivo.

# LAS PENSIONES EN ESPAÑA

5



Los datos muestran que la población mayor de 65 años de edad tiene una probabilidad de "pobreza extrema", definida según nivel de renta, menor que el 25% de la media, entre dos y diez veces inferior que la de los parados. En el 80% de los casos, el subsidio de paro no alcanza ingresos superiores a este umbral de pobreza, mientras que sí lo consigue el mecanismo de las pensiones para nuestros jubilados.



Las pensiones medias han aumentado por encima del salario mínimo interprofesional, al que han superado incluso en un 30% en la década de los noventa.



Según datos del Eurostat, el 84% de los mayores que viven solos y el 89% de los que viven en pareja son propietarios de su vivienda. En los Países Bajos, Alemania, Austria y otros países europeos, tan solo la mitad de este grupo de población disfruta de ese beneficio.



Entre 1900 y 1950, se añadieron diez años a la esperanza de vida al nacer de nuestras poblaciones. Entre 1950 y 2000, esta cifra había aumentado hasta alcanzar los quince años.



Diversos trabajos apuntan a que un retraso de tres años en la edad de jubilación reduciría la carga financiera entre un 25 y un 33%. Se pagan menos pensiones y, al mismo tiempo, se generan más cotizaciones.



Los trabajadores activos mayores que pierden su trabajo y buscan una posible reincorporación al mercado laboral, solo consiguen en torno al 55% del salario previo.



La participación en el mercado laboral de un número creciente de personas de entre 55 y 64 años de edad, muchas de ellas mujeres, se estima aumentará un 50% durante los próximos cuarenta años.



La ratio de dependencia económica efectiva (entre pasivos y activos empleados) pasará, por tanto, del 40% actual al 88%, aunque el mayor deterioro tendrá lugar a partir de 2025.



El gasto en pensiones aumentará en España hasta 7 puntos adicionales del PIB a causa del envejecimiento de la población y del incremento de la dependencia, aunque el peso máximo no se alcanzará hasta la década de 2040-2050.



Las dos últimas reformas de pensiones (2011 y 2013) han optado por abordar el reto de la sostenibilidad financiera del sistema fijando un porcentaje de gasto máximo destinado a pensiones –en torno al 12% del PIB–. Con ello, la tasa de sustitución caería durante las próximas décadas desde el 83% actual hasta el 50%.



La ratio de ingresos públicos respecto al PIB de nuestra economía se sitúa aún 8 puntos por debajo de la Eurozona. El gap con los países de nuestro entorno se concentra en mayor medida en la imposición directa, frente a la indirecta.

-  En el periodo de bonanza (2000-2011), el excedente de contribución de los trabajadores dio lugar a un acumulado de casi 67 mil millones de euros en el denominado Fondo de Reserva de la Seguridad Social.
-  En 2013 el gobierno fijó un suelo del 0,25% en el aumento de la prestación de las pensiones.
-  Entre 1995 y 2007 se incorporaron aproximadamente un millón de nuevos pensionistas al sistema con derecho a pensiones contributivas. Esta incorporación fue compatible –gracias a la creación de más de 7 millones de puestos de trabajo durante estos años– con un superávit del 1,5% del PIB en la Seguridad Social y la acumulación de un importante Fondo de Reserva.
-  Eurostat prevé que en 2050 haya 4,9 millones menos de personas en edad de trabajar y 7,1 millones de personas más en edad de jubilarse (en ambos casos en comparación con 2016), con lo que la “tasa de dependencia de la población mayor” pasaría de 0,29 en 2016 a 0,62 en 2050.
-  La productividad por ocupado en España es inferior a la media de la zona euro (el 83,75%), y para garantizar la sostenibilidad de nuestro sistema de pensiones, dicho gap debería acercarse en 2050 hasta el 90% de la media de la zona euro.
-  Estos objetivos de crecimiento del empleo y la productividad exigirían una tasa media de crecimiento del PIB hasta 2050 en torno al 1,9%.
-  Con una tasa de crecimiento anual del PIB real del 1,8% durante el periodo 2017-2050 –y suponiendo una revalorización de las pensiones del 1,8% anual– el gasto en pensiones sobre el PIB pasaría del 11,7% actual al 14,8%.
-  En menos de 30 años –a pesar de conseguir el pleno empleo– prácticamente tendremos un jubilado por cada trabajador.
-  Tan pronto el BCE consiga su objetivo de inflación del 2%, las pensiones perderán un 1,75% de poder adquisitivo cada año. Una pensión con un poder adquisitivo menguante en el tiempo, transcurridos 20 años desde la fecha de jubilación, permitirá comprar entre un 30% y un 40% menos de bienes y servicios que en el año de jubilación.
-  El desfase entre ingresos y gastos en el escenario demográfico más optimista y una vez alcanzado el pleno empleo estaría en el entorno de 7 puntos de PIB.
-  El factor trabajo aporta en torno al 80% de los ingresos públicos pese a que sus ingresos no llegan al 50% del PIB.



Los datos indican que el número de cotizantes por pensionista debería mantenerse en una ratio de 3,5 a 1, como mínimo, para lograr una cómoda estabilidad. Si la ratio observada en 2017 es de 2,2 a 1, lo que tiene que ocurrir es que esos 2,2 trabajadores acaben produciendo lo suficiente como los 3,5 iniciales. Eso lo que quiere decir es que sus cotizaciones tienen que alcanzar multiplicándose por un factor de 3,5/2,2, es decir de 1,6, o lo que es lo mismo, aumentar un 60%.



El trabajador promedio aporta actualmente para pensiones y otras prestaciones de la Seguridad Social en torno a 5.700 euros. Esto implica que en el año 2017 hubieran sido necesarios 3,3 millones más de empleos para que el déficit (casi 18,8 mil millones) hubiera sido cero.



Son necesarios en torno a 250 mil empleos más cada año para pagar a los nuevos pensionistas.



Dado que para mantener pensiones similares a las actuales (en relación al salario medio) se necesitan en torno a 2,4 empleos por pensionista, para financiar 6 millones de pensionistas más se necesitarán casi 14,5 millones de empleos adicionales. Esto supone que de aquí al 2050 casi se duplique el número de empleos, pasando de algo más 18 millones a casi 35 millones.



Según las proyecciones de la Comisión Europea, entre los años 2020 y 2050 el empleo en España oscilará entre 18,5 y 19,5 millones de empleos.



Los jubilados serán una porción mucho mayor de la población (en torno al 35% en 2045, frente al 20% actual). En bastantes países europeos el gasto en pensiones ronda el 15% del PIB y en algunos se supera ampliamente. Con un grado de envejecimiento similar al de nuestros vecinos, en España estamos en el 12%.



Con la denominada jubilación activa, los autónomos que tengan al menos un empleado a cargo, pueden trabajar y cobrar el 100% de la pensión. El resto tiene una penalización del 50% de su pensión si quieren seguir trabajando.

## PUNTOS CLAVE DEL DIRECTOR



Sin una mayor concienciación social, ciudadana, de los efectos intergeneracionales de mantener la actual situación de las pensiones y de las consecuencias de algunas de las alternativas de reforma hoy postuladas, va a resultar imposible reorientar la deriva de inequidad contra las generaciones futuras a la que estamos abocados. Las pensiones son una parte, las transferencias generacionales se han de valorar desde el conjunto del gasto social.



Bajo la racionalidad individual y la presión electoral del votante mediano, relativamente de cohorte etaria elevada, no habrá gobierno ni mayoría parlamentaria capaz de afrontar la reforma.



Es una obviedad que el consenso político es deseable: del parlamento por encima del gobierno del momento. Pero parece poco probable, vistos los réditos electorales en juego en una democracia poco madura.



Una estrategia posible es agencializar a favor de un tercero la recomendación prudencial de lo que deba de hacer el gobierno en materia de pensiones. No se trata de sustraerla del debate político sino situarla en otra vía, en un intermedio del cálculo de la contribución y de la prestación definidas.



Como la “causa es justa” (mantener los equilibrios generacionales de bienestar), consensuar procedimientos (cómo juega el cambio de la economía y la esperanza de vida en el cálculo de las pensiones) ha de permitir poder recomendar determinados cursos de acción a quien sea que esté en el gobierno: “haga o explique por qué no hace”.



Ciertamente no hay hoy en España una solución clara a la vista ni derivable de un solo instrumento. Se tratará de acompañar diversas medidas, ajustadas y ponderadas a cada situación, lo que requiere más debate técnico que diatriba política.



Las comparaciones en materia de pensiones –como permite comprobar cualquier estudio comparado de la OCDE– son odiosas (considerar su peso en valores absolutos o relativos, el grado de proporcionalidad entre cotización y pensión, acotamiento por arriba y por abajo de la contributividad deseada, cumplimiento fiscal y fraude social, etc.) y son arma arrojadiza en provecho propio de quien utiliza los argumentos más que campo de aprendizaje: ello vale también a la hora de trasladar lo que es una pensión española en términos de su homónima alemana o del Reino Unido, o en el engarce de nuestro sistema a las cuentas nacionales suecas.



Sin *big bang* radical en la reforma de nuestras pensiones, que ni es posible ni deseable, el *fine tuning* a partir de la realidad propia, se impone. La propuesta de vincular parte de la pensión a bonos indiciados al IPC, explicitando así lo que es la deuda hoy implícita de la cotización a

cambio de una futura pensión que no pierda poder adquisitivo, tiene aquí su interés como garantía real, siendo por lo demás idiosincrática al funcionamiento de nuestro sistema y sostenible financieramente por definición.



En general, conviene separar de la discusión los argumentos de aquellos que alegan que lo que les parece preocupar “por políticamente infactible hoy, no debería de merecer estudio técnico alguno que nos ocupara”, de los que asumen que “lo técnicamente factible debería de forzarse para que fuera siempre políticamente posible”. O se cambia el contenido de la interlocución —sesgada a menudo por los prejuicios respectivos de procedencia profesional o ideológica— o se hace que ambas partes crucen el puente (se pongan en los zapatos de los otros), aislándolos de las orillas más politizadas del debate.



El problema en general de las pensiones actuales es que, en términos medios, sus niveles son más que actuarialmente justos. Aunque claro está, la política pública no se hace (o no se hace sólo, o no debiera hacerse) de promedios, sino de varianzas (pensiones las hay de muy bajas). En todo caso, su compensación no se debería considerar tanto desde el sistema de pensiones (una transferencia por salario diferido), como desde el conjunto del gasto social.



Las medias tintas de lo a la vez redistributivo y proporcional, contributivo y solidario, actuarialmente justo y socialmente equitativo a la hora de proponer instrumentos correctores, no suelen ser sabias consejeras para una reforma de las pensiones. No acaban satisfaciendo finalmente a ninguna de las partes y erosionan los incentivos a contribuir en favor de expectativas de abuso moral potencial y desresponsabilización.



La falta de robustez de la estrategia de erosionar los niveles de las pensiones a través de su no actualización completa ha puesto en evidencia que un informe de expertos avalado sólo por el gobierno de turno, sin involucración del resto de partidos políticos, no es capaz de resistir ni una primera embestida presupuestaria. Los consensos son necesarios; esperar la unanimidad, una irresponsabilidad, tales son los intereses en juego.

## BLOQUE V · ANEXOS

### ANEXO I

Datos básicos para España

### ANEXO II

*Curriculum vitae* de Guillem López-Casasnovas, Nacho Álvarez, José Ignacio Conde-Ruiz, Josep González Calvet, Montserrat Guillén, Sergi Jiménez, Ignacio Zubiri



# LAS PENSIONES EN ESPAÑA



## DATOS BÁSICOS PARA ESPAÑA

Extraídos de *The Pension Adequacy Report: current and future income adequacy in old age in the EU*. Marzo 2018

### 1. Relative incomes of older people

Indicator	2016			Change 2008-2016		
	Total	Men	Women	Total	Men	Women
Relative median income ratio, 65+	1.01	1.05	0.98	0.18	0.21	0.17
Income quintile share ratio (S80/S20), 65+	4.3	4.3	4.2	-0.9	-1.1	-0.8
Aggregate replacement ratio (ARR)	0.66	0.69	0.51	0.24	0.23	0.09

### 2. Poverty and material deprivation

Indicator	2016			Change 2008-2016		
	Total	Men	Women	Total	Men	Women
At-risk-of-poverty or social exclusion (AROPE), 65+ (%)	14.4	13.8	14.9	-11.8	-9.1	-13.8
At-risk-of-poverty (AROP), 65+ (%)	13.0	12.7	13.2	-12.5	-9.4	-14.8
Severe material deprivation (SMD), 65+ (%)	2.5	1.9	2.9	0.6	0.1	0.9
At-risk-of-poverty or social exclusion (AROPE), 75+ (%)	15.4	15.0	15.7	-14.3	-10.5	-16.7
At-risk-of-poverty (AROP), 75+ (%)	14.7	14.6	14.7	-14.4	-9.9	-17.4
Severe material deprivation (SMD), 75+ (%)	1.8	1.2	2.2	-0.1	-0.9	0.5
Relative poverty gap, 65+ (%)	13.9	11.9	17.1	-3.9	-9.9	-0.3
At-risk-of-poverty (AROP), 65+; 50% threshold (%)	6.0	5.1	6.7	-9.1	-8.2	-9.8
At-risk-of-poverty (AROP), 65+; 70% threshold (%)	23.8	20.8	26.1	-11.4	-11.2	-11.4
				Change 2014-2016		
Material and social deprivation, age 65+ (%)	11.9	10.0	13.4	-1.3	-1.0	-1.4

### 3. Gender differences

Indicator	2016			Change 2008-2016		
	Total			Total		
Gender gap in pension income (65-79) (%)		33.79			-0.38*	
Gender gap in non-coverage (W-M in p.p.) (65-79)		27.2			-0.2*	

### 4. Housing and health situation of older people

Indicator	2016			Change 2008-2016		
	Total	Men	Women	Total	Men	Women
Population 65+ living in overcrowded households (%)	1.8	1.5	2.1	0	-0.7	0.6
Tenure status among people 65+: share of owners (%)	91.4	92.8	90.4	2.4	2.4	2.4
Housing cost overburden, 65+ (%)	3.5	2.3	4.4	-0.6	-0.9	-0.3
Self-reported unmet need for medical care 65+ (%)	0.7	0.6	0.9	0.5	0.4	0.6
Healthy life years at age 65 (years) **		9.5	8.9		-0.4	0.1

### 5. Pension duration

Indicator	2016			Projections for 2056		
	Total	Men	Women	Total	Men	Women
Pension payment duration (2012) (years)	20.9	25.4				
Retirement duration (AWG) (years)	20.9	23.7		21.7	24.7	

Data source: (1) (2) (3) (4) Eurostat, Sept-Oct 2017 (5) European Commission

Notes: \* - there were breaks in time series (2008 data); \*\* - 2015 data.

## 6. Theoretical Replacement Rates (TRRs)

TRR case	Net (%)				Gross (%)			
	2016		2056		2016		2056	
	Men	Women	Men	Women	Men	Women	Men	Women
Variant: old base case: 40 years up to 65	96.8		86.5		88.9		78.1	
New base case: 40 years up to the SPA	96.8		86.5		88.9		78.1	
Increased SPA: from age 25 to SPA	96.8		86.5		88.9		78.1	
AWG career length case	85.3	91.3	89.5		78.0	84.2	81.2	
Longer career: 42 years to SPA			86.5				78.1	
Shorter career: 38 years to SPA			86.5				78.1	
Deferred exit: 42 years to SPA +2			91.7				83.7	
Earlier exit: 38 years to SPA -2			73.0				65.1	
Career break – unemployment: 3 years			86.5				78.1	
Career break due to childcare: 3 years			86.5 90.3				78.1 82.0	
Career break caring for family dependant: 3 years			85.7 89.4				77.3 81.1	
Short career (20-year career)			51.9		82.7		41.9	
<i>Work 35 years, disabled 5 years prior to SPA</i>			106.7				85.1	
Early entry in the LM: from age 20 to SPA			86.5				78.1	
Index: 10 years after retirement @ SPA			77.2				66.8	
Extended part-time period for childcare			85.7 89.4				77.3 81.1	
Pension rights of surviving spouses			64.4				52.6	
Variant: old base case: 40 years up to 65	97.4		89.9		88.9		78.1	
New base case: 40 years up to the SPA	97.4		89.9		88.9		78.1	
AWG career length case	88.2	92.6	92.1		78.0	84.2	81.2	
Career break – unemployment: 3 years			89.9				78.1	
Career break due to childcare: 3 years			89.9 92.6				78.1 82.0	
Short career (20-year career)			62.2				53.4	
New base case: 40 years up to the SPA	89.5		81.0		81.2		72.4	
Average replacement rate across retirees	:				:			

## 7. Sustainability and context

Indicator	2016			Projections for 2056		
	Total	Men	Women	Total	Men	Women
Life expectancy at 65 (years)	21.1	19.0	23.0	24.6	22.8	26.3
Old-age dependency ratio (20-64) (%)	30.5	26.2	34.8	64.2	57.1	71.6
Economic old-age dependency ratio (15-64) (%)	47.2	37.1	59.5	75.7	65.9	86.3
Employment rate, age group 55-64 (%)	49.1	55.7	42.8	76.9		
Pension expenditure as % of GDP (ESSPROS)	12.1					
<i>AWG projections</i>		2016			2055	
Coverage ratio (% of pop aged 65+)						

Data source: (6) Member State and OECD; (7) European Commission, DG ECFIN.

Notes: \* - 2015

Guillem  
López-Casasnovas



UNIVERSIDAD POMPEU FABRA DE BARCELONA

Licenciado en Ciencias Económicas (Premio Extraordinario, 1978) y licenciado en Derecho (1979) por la Universidad de Barcelona, obtuvo su doctorado en Economía Pública por la Universidad de York.

Desde 1992 es Catedrático de Economía de la Universidad Pompeu Fabra de Barcelona, de la que ha sido vicerrector de Economía y Relaciones Internacionales y decano de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales. En 1996 funda, el Centro de Investigación en Economía y Salud (CRES-UPF), institución que actualmente dirige.

Es codirector del Máster de Gestión Pública (UPF-UAB-UB) en la Escola d'Administració Pública de Catalunya.

Nacho Álvarez



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE MADRID

Profesor del Departamento de Estructura Económica de la Universidad Autónoma de Madrid (UAM), e investigador del Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI).

Actualmente es el Secretario de Economía de Podemos.

José Ignacio  
Conde-Ruiz

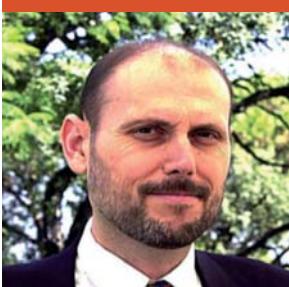


UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID

Doctor en Economía por la Universidad Carlos III de Madrid, Profesor Titular de Fundamentos del Análisis Económico en la Universidad Complutense de Madrid, y Subdirector de Fedea.

Campos de Investigación: Economía Política, Economía Pública (mercado de trabajo y sistema de pensiones) y la Macroeconomía. Recientemente ha escrito el libro *¿Qué será de mi pensión?*". Península (Planeta).

Josep González Calvet



UNIVERSIDAD DE BARCELONA

Profesor de Teoría, autor de diversas publicaciones sobre pensiones, tema que fue objeto de su tesis doctoral, *Macrodinàmica i sistemes de seguretat social*.

Entre sus trabajos más recientes destaca *Demografía, inmigración y viabilidad del sistema de pensiones. Análisis y proyecciones para España*, de 2010.

Ha sido colaborador ocasional de UGT y de CC.OO., así como de Attac y de las Mareas.

# LAS PENSIONES EN ESPAÑA

Montserrat Guillén

UNIVERSIDAD DE BARCELONA

Catedrática de la Universidad de Barcelona. Directora del Instituto de Economía Aplicada, dirige el centro de análisis de riesgos, habiendo recibido un reconocimiento ICREA Academia.

Profesora visitante de honor de la City, University of London y numeraria de la Real Academia de Ciencias Económicas y Financieras del Instituto de España.

Sergi Jiménez

UNIVERSIDAD POMPEU FABRA

Profesor de la Universitat Pompeu Fabra, Director de la BMiSS de la Barcelona GSE e investigador senior del CRES y Director de la Catedra La Caixa-FEDEA de FEDEA.

Anteriormente había sido profesor de la Universidad Carlos III de Madrid. Actualmente es editor asociado de *Empirical Economics* y *Cogent Economics & Finance*, miembro del consejo científico de *Applied Economic Perspectives and Policy* y *Cuadernos Económicos* de ICE.

Ignacio Zubiri

UNIVERSIDAD DEL PAÍS VASCO

Licenciado en Economía por la Universidad del País Vasco (UPV). Obtuvo el Máster en Economía Pública y el Phd en Economía en la Universidad de Princeton. Es Catedrático de Hacienda en la UPV.

Ha publicado más 130 artículos científicos y varios libros, siendo además asesor para diversas instituciones, parlamentos y organismos nacionales e internacionales.



ESTUDIOS  
DE AUTOR

5

# LAS PENSIONES EN ESPAÑA

SEPTIEMBRE 2018

economistas  
Consejo General

Nicasio Gallego, 8  
28010 Madrid  
Tel.: 91 432 26 70  
[www.economistas.es](http://www.economistas.es)