



Pensiones: sostenibles y suficientes

Descripción

El sistema público de pensiones en España es de reparto, contributivo y de prestación definida. Que sea de reparto significa que en cada momento del tiempo los trabajadores dedican una parte de sus salarios a pagar la pensión de los actuales jubilados, es decir, su recaudación se reparte entre todos los jubilados que tienen derecho a percibir una pensión. Que sea contributivo significa que existe una correspondencia entre las cotizaciones realizadas durante la vida laboral y las pensiones recibidas durante el periodo de jubilación, de manera que cuanto más se contribuye mayor es la pensión. En contraposición a los sistemas contributivos (o tipo «bismarkiano») existen los asistenciales (o tipo «beveridge»), que proveen la misma pensión a todos los trabajadores independientemente de cuanto hayan contribuido.

Que sea de prestación definida significa que en cada momento del tiempo la tasa de sustitución de las pensiones (o el nivel de la pensión en relación al salario) está definida en función del historial laboral (básicamente años cotizados y bases de cotización). A este respecto, es importante resaltar que la reforma de 2013 con la introducción del llamado «factor de sostenibilidad» ha dado un (pequeño) paso en la dirección de reformar un sistema de prestación definida como el español hacia otro de contribución también definida en el que las prestaciones se calculan en función de las cotizaciones y la esperanza de vida en el momento de la jubilación. Es decir, este factor ajusta automáticamente las prestaciones de jubilación a aumentos de la esperanza de vida, por lo que estas ya no están completamente «definidas». La mayoría de los países que tenían un sistema de prestación definida como el nuestro también han incorporado algún tipo de ajuste parecido al del factor de sostenibilidad.

Reto de los países desarrollados

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

«En 1919, cuando se fijó la jubilación a los 65, sólo llegaba a esa edad el 33 por ciento, mientras que ahora llega el 90 por ciento»

Como se analiza en Conde-Ruiz y González (2015) (1), tres elementos explican que el proceso de

envejecimiento sea más intenso en España que en otros países industrializados. En primer lugar, tenemos una mayor esperanza de vida, tanto al nacer como a los 65 años. En cuanto a la esperanza de vida a partir de esa edad, España también destaca por ser el tercer país con mayor esperanza de vida para las mujeres con 22,8 años (hasta los 87,8 años) y con 18,7 años para los hombres (hasta los 83,7 años). Y la previsión es que la esperanza de vida siga aumentando, dado que continúa disminuyendo la mortalidad a edades elevadas. Mientras que en 1919 (cuando se establecieron los 65 años como edad de jubilación) tan solo el 33% de cada generación alcanzaba esa edad, en la actualidad ese porcentaje alcanza el 90%. La edad que únicamente alcanza el 33% de cada generación se sitúa ahora en los 89 años. Es decir, los 65 años de edad de principios del siglo xx se corresponden ahora con los 89 años. En segundo lugar, España tiene una de las tasas de fecundidad más bajas de los países desarrollados, con apenas 1,3 hijos por mujer en edad fértil. La gran precariedad laboral de nuestros jóvenes, que les impide emanciparse hasta edades muy avanzadas, conjuntamente con las dificultades laborales que encuentran las mujeres al ser madres, probablemente expliquen en parte este dato.

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

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

«España tendrá la tasa de dependencia más alta de toda la UE»

A pesar del inmenso reto demográfico que tenemos por delante, es importante señalar que las reformas de 2011 y de 2013 han empezado a adaptar el sistema de pensiones a esta nueva realidad demográfica. En la primera reforma de 2011 se aprobó la modificación simultánea de dos parámetros clave del sistema: la ampliación del periodo de cálculo de la pensión (número de años que se tienen en cuenta para calcular la pensión), pasando de 15 a 25 años, y el retraso en la edad de jubilación, de los 65 a los 67 años. Esta última modificación supuso un cambio muy significativo, dado que la edad de jubilación a los 65 años se estableció en 1919 y no había sido modificada desde entonces. Esta reforma, conseguida además dentro del consenso del diálogo social y de efectos muy positivos según todos los estudios solventes, tan solo era capaz de solucionar, sin embargo, un tercio de los problemas de sostenibilidad financiera futura.

El factor de sostenibilidad

La reforma de 2013, por su parte, introdujo un factor de sostenibilidad y un nuevo índice de

revalorización de las pensiones. El factor de sostenibilidad diseñado en España permite el ajuste automático de la pensión ante cambios futuros en la esperanza de vida, y empezará a aplicarse a partir del año 2019. El objetivo del factor de sostenibilidad, como ya existe en otros países europeos, consiste en garantizar el mismo tratamiento a aquellas personas que se jubilen con la misma edad y el mismo historial laboral pero que pertenezcan a generaciones distintas.

Hasta la introducción del factor de sostenibilidad, dos trabajadores con el mismo historial laboral (años cotizados y salarios) pero de generaciones diferentes que se jubilaran a la misma edad recibían, de media, un pago en pensiones distinto. Al recibir la misma pensión mensual, el trabajador de la generación con una mayor esperanza de vida obtendría en total un mayor montante en término de pensiones a lo largo de su jubilación. El factor de sostenibilidad trata de asegurar que ambos trabajadores perciban la misma cantidad total. Para ello establece que aquel jubilado con una esperanza de vida mayor perciba una menor pensión cada año. En concreto, si la evolución de la esperanza de vida se comporta como lo ha hecho en los últimos años, la introducción del factor de sostenibilidad implica que las pensiones iniciales caerán un 5% cada diez años.

La reforma de 2013 también 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 solo 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%.

Adaptarse a la demografía

Ambas reformas han empezado a modificar paulatinamente nuestro sistema de pensiones para adaptarlo a la nueva demografía. La última 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 veinte 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.

«La experiencia demuestra que aunque el trabajador pueda cancelar el plan de pensiones, la mayoría lo mantiene»

Aquí radica el error principal de la reforma de 2013, pues ha trasladado a los jubilados todo el peso del ajuste del gasto, congelándoles prácticamente la pensión de forma indefinida. Y gestionar el consumo de la vejez con una pensión con poder adquisitivo menguante no resulta tarea fácil, máxime cuando las necesidades de cuidados claramente aumentan con la edad. Esta medida no solo es económicamente ineficiente, sino que además es políticamente insostenible. Llevamos varios años con inflación casi cero, pero tan pronto como esta vuelva a niveles positivos aumentarán las demandas políticas de los jubilados para que el peso del ajuste no recaiga únicamente en la

congelación de sus pensiones. No obstante, hay un aspecto clave a tener en cuenta, aunque se modifique la forma de revalorizar las pensiones: no se puede obviar el cumplimiento de la restricción presupuestaria del sistema.

Tal como se muestra en Conde-Ruiz (2017) (2), ni el pleno empleo, ni aumentos de los salarios, ni subidas de impuestos (generales o cotizaciones), incluso si se realizaran conjuntamente, no podrían conseguir que el sistema público de pensiones mantuviera tanto su naturaleza contributiva como las tasas de sustitución que ha ofrecido hasta la fecha. De hecho, la principal consecuencia de la introducción del índice de revalorización de las pensiones que implica su cuasi congelación por un largo periodo de tiempo y, próximamente, del factor de sostenibilidad, no será otra que disminuciones sustanciales de tasas de sustitución y del grado de contributividad de las pensiones públicas. Es más, diferentes estudios han mostrado que, si queremos evitar la ineficiente y políticamente inestable cuasi congelación de las pensiones, el desfase entre ingresos y gastos en el escenario demográfico más optimista y una vez alcanzado el pleno empleo sería de 7,4 puntos de pib. En lugar de prometer que esto se puede evitar apelando a soluciones irreales o incoherentes, sería conveniente que las discusiones y análisis que están teniendo lugar en ámbitos políticos versaran sobre cuál es la forma más eficiente y justa de restaurar la sostenibilidad financiera, admitiendo que es inevitable que la tasa de sustitución de las pensiones disminuya. No podemos, olvidar la tozuda realidad demográfica que nos indica que en 2050 habrá prácticamente un trabajador por cada jubilado y que la inevitable reforma se debe interpretar como una forma de reescribir el pacto intergeneracional de nuestro sistema de reparto para que las futuras generaciones puedan cumplirlo financieramente.

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, 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.

«En 2050 habrá prácticamente un trabajador por cada jubilado»

Para ello, será necesario que los futuros pensionistas conozcan con cierta anticipación cuál será la pensión que van a recibir, que dicha pensión esté protegida frente a aumentos de la inflación, que el acceso a la jubilación sea flexible y tenga en cuenta la heterogeneidad de las condiciones individuales y de las vidas laborales y, en definitiva, que se haga de una manera eficiente y justa (es decir, con unos criterios razonables de equidad inter e intrageneracional). Esta es la cuestión que debería ocupar el lugar prioritario en el debate actual sobre la reforma de las pensiones. En mi opinión, un elemento fundamental en la resolución de la cuestión anterior consiste en la transformación de nuestro sistema de pensiones en uno de cuentas nocionales de contribución definida, tal como ya propusimos hace seis años en la propuesta de FEDEA «Hacia un sistema público de pensiones sostenible, equitativo y transparente».



[EL FUTURO DE LAS PENSIONES. CUADERNO DE NR.PDF](#)

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

«El ahorro privado permite complementar la pensión pública y la formación permite al trabajador estar activo más tiempo»

Así pues, el nuevo sistema de reparto de cuentas nocionales, en la línea de países como Suecia o Italia, reforzaría la contributividad teniendo en cuenta toda la vida laboral y otras situaciones que se consideren que deberían tenerse en cuenta a la hora de generar derechos. Este modelo incorpora,

además, la introducción de instrumentos de ajuste automático del gasto en pensiones frente a cambios demográficos y económicos, proporciona incentivos para aumentar la oferta de trabajo, permite una jubilación flexible plenamente compatible con el pleno empleo, y restablece el equilibrio actuarial entre contribuciones realizadas y pensiones recibidas. Es decir, un sistema como este permite de una forma más justa y transparente que si un trabajador quiere cotizar más en su «cuenta nocional» puede alargar su etapa laboral, y así aumentar su pensión y evitar la caída en su tasa de sustitución.

Pensiones sostenibles

Al mismo tiempo el sistema facilita la compatibilización entre pensión y salario en la llamada jubilación activa. Como ya avisamos en 2010 y 2011, los problemas de sostenibilidad financiera y suficiencia de las pensiones se agravarán, incluso si transitoriamente se encontraran los recursos necesarios para cubrir el déficit actual de la Seguridad Social.

Por último, la introducción de este sistema de reparto de cuentas nocionales 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 voluntario 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 estarían ya determinadas y sin apenas capacidad de adaptación a dichos cambios.

NOTAS

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

(2) Conde-Ruiz, J.I (2017), «Medidas para restaurar (o no) la sostenibilidad financiera de las pensiones», *Policy Papers* 2017-04, FEDEA.

Fecha de creación

18/09/2018

Autor

José Ignacio Conde-Ruiz

Nuevarevista.net