



Una decisión que no se puede tomar a la ligera

Ángel de la Fuente

Miembro del Foro de Expertos del Instituto santalucía.

La reforma de 2013 de la Seguridad Social introdujo dos mecanismos de ajuste automático que buscaban garantizar la sostenibilidad financiera del sistema público de pensiones español. El primero de ellos, conocido como **factor de sostenibilidad**, ligaba la cuantía inicial de las pensiones a la evolución de la esperanza media de vida en el momento de la jubilación. El segundo, el llamado **Índice de Revalorización de las Pensiones (IRP)**, intentaba evitar que los gastos del sistema excediesen permanentemente a sus ingresos por el procedimiento de ligar la tasa de actualización anual de las pensiones ya en vigor a la situación financiera (observada y prevista) del sistema a medio plazo, abandonando la referencia tradicional del Índice de Precios al Consumo (IPC).

El acuerdo alcanzado por el anterior Gobierno del PP con el PNV para la aprobación de los Presupuestos Generales del Estado de 2018 dejó a la reforma de 2013 muy tocada. En principio, el acuerdo establecía un paréntesis en la aplicación de la reforma, **aplazando la entrada en vigor del factor de sostenibilidad y suspendiendo temporalmente la aplicación del IRP para revalorizar las pensiones durante 2018 y 2019** a una tasa muy superior al

0,25% que establecía la norma suspendida en las circunstancias actuales. En la práctica, además, todo apunta a que el cambio de rumbo será permanente pues prácticamente ningún partido parece estar defendiendo ahora la necesidad de contener el crecimiento del gasto en pensiones en la Comisión del Pacto de Toledo. De hecho, recientemente parece haberse alcanzado un acuerdo en este foro para recuperar el IPC, al menos como referencia principal, para la revisión anual de las pensiones, aunque la redacción elegida (“en base al IPC real”) deja un cierto margen para la interpretación.

En un reciente informe para FEDEA, Miguel Ángel García, Alfonso Sánchez y yo argumentamos que **desmantelar la reforma de 2013 sin un plan alternativo no es buena idea porque pondría en riesgo la viabilidad del sistema de pensiones y la equidad intergeneracional**. Para analizar las posibles consecuencias de la derogación de la reforma, en el informe se construyen proyecciones de los ingresos y gastos del sistema de pensiones contributivas de la Seguridad Social hasta 2070 con y sin dicha reforma y se exploran sus implicaciones para las cuentas públicas y para el reparto de la renta entre activos y pensionistas. Los cálculos se

realizan utilizando un modelo informático que simula las decisiones de unos hogares artificiales con características similares a la población real del país y recoge de forma bastante realista el funcionamiento del sistema público de pensiones. El modelo replica razonablemente bien la historia reciente, lo que nos da una cierta confianza en su capacidad de aproximar correctamente la evolución de las cuentas del sistema de pensiones, siempre que las hipótesis de partida sobre la evolución de ciertas variables clave no se alejen demasiado de la realidad.

Estas variables clave son fundamentalmente tres: la productividad, el empleo y la inmigración.

En relación con las dos primeras, hemos optado por incorporar a nuestros escenarios centrales unas hipótesis de evolución que consideramos entre bastante y muy optimistas con el fin de que no pueda argumentarse que nuestras estimaciones de los costes de la supresión de la reforma se deben a un excesivo pesimismo sobre el futuro de la economía española. Nuestros cálculos suponen que la tasa de ocupación española aumentará en más de 20 puntos durante las próximas décadas, lo que nos acercaría mucho a las mejores economías del norte de Europa, y que volvemos a registrar un crecimiento sostenido de la productividad a una tasa del 1,5% anual que hace tiempo que no vemos. Por último, hemos repetido nuestros cálculos bajo dos escenarios alternativos para analizar la sensibilidad de los resultados a un factor crucial pero muy difícil de predecir con confianza: el influjo neto de inmigrantes durante las próximas décadas. En el primer escenario, que se apoya en las proyecciones de población de Eurostat y consideramos más realista, suponemos una entrada neta de 10 millones de inmigrantes durante el próximo medio siglo, mientras que en el segundo esta cifra se elevaría a 16 millones, en línea con algunas proyecciones recientes de la AIReF.

Nuestros cálculos sugieren que, incluso bajo el mejor escenario migratorio posible, la derogación de la reforma de 2013 es una decisión que no

puede tomarse a la ligera por motivos de equidad intergeneracional y porque supondría incrementar de forma muy significativa la presión que el sistema de pensiones ejerce sobre unas cuentas públicas que todavía registran un déficit importante y un elevado nivel de deuda en el mejor momento del actual ciclo económico y que, además, tendrán que acomodar en el futuro unas necesidades crecientes de gasto en funciones como la sanidad o la dependencia que también son muy sensibles al envejecimiento de la población.

La *contrarreforma* que parece estar gestándose en el Pacto de Toledo comportaría un aumento muy considerable del gasto en pensiones en relación al mantenimiento de la normativa actual, lo que podría terminar de desequilibrar las ya precarias cuentas del sistema durante las próximas décadas, en las que nos enfrentaremos a circunstancias demográficas muy adversas (para las finanzas del sistema) como resultado de la llegada a la jubilación de la generación del baby boom, la caída de la natalidad y el incremento de la esperanza de vida. Puesto que el gasto recaería sobre la parte cada vez más pequeña de la población que estará en edad de trabajar de aquí a 2050, la viabilidad del sistema podría verse comprometida, abocándonos a un ajuste traumático en algún momento futuro que comportaría una fuerte reducción de las pensiones de un día para otro y un reparto muy injusto de los necesarios ajustes entre las distintas cohortes de pensionistas.

Según nuestros cálculos, en ausencia de otras medidas, este cambio de política incrementaría gradualmente el déficit de la Seguridad Social desde el 1,6% del PIB actual, añadiéndole entre cuatro y cinco puntos de PIB a partir de 2050 y entre 3 y 3,6 puntos en promedio durante el próximo medio siglo, dependiendo de la evolución de los flujos migratorios. La acumulación de tales déficits hasta 2070 generaría un volumen de deuda de entre el 125 y el 150% del PIB que habría que añadir al 100% ya existente y al que pudieran generar en

estos años el resto de las administraciones públicas, lo que nos dejaría en una situación muy difícilmente sostenible. Para evitar la suspensión de pagos resultaría necesaria una inyección muy considerable de recursos que podría provenir de una subida de las cotizaciones sociales o de un incremento de las aportaciones del Estado financiadas con mayores impuestos generales. **Las fuertes subidas de impuestos y/o cotizaciones que serían necesarias para financiar el incremento previsto del gasto supondrían una carga muy pesada para determinadas cohortes de trabajadores que sería cuando menos cuestionable en términos de equidad intergeneracional.** Hacia mediados de siglo, sería necesaria una subida de los tipos de cotización de entre el 50% y el 90% en relación a sus niveles actuales, o incrementos equivalentes en otros impuestos, lo que tendría efectos muy negativos sobre el empleo y la inversión y nos dejaría sin demasiado margen de maniobra fiscal de cara a la financiación de otras necesidades importantes, incluyendo la sanidad y la dependencia.

Todo esto tendría también efectos muy importantes sobre el reparto de la renta entre activos y pensionistas. Salvo que la inmigración sea muy elevada, el peso de las pensiones frente a las rentas totales del trabajo netas de cotizaciones tenderá a subir a medio plazo debido al envejecimiento de la población, pero esta subida será mucho mayor si se suprime la reforma. En este escenario, la financiación de las pensiones llegaría a absorber entre un cuarto y un tercio de las rentas totales del trabajo, incluyendo a los autónomos. **Estas cifras suponen que las pensiones se pagan enteramente con cotizaciones,** pero si se desea mantener las mejoras netas de las rentas de los jubilados que estamos considerando, los recursos tienen que provenir necesariamente de las rentas de los activos, aunque el impacto redistributivo dentro de cada grupo será diferente en función de la combinación de subidas de impuestos y cotizaciones que se utilice.

En conclusión, la supresión de la reforma del 2013 sin un plan alternativo plantearía serios problemas de sostenibilidad y equidad intergeneracional. Para evitar o al menos mitigar tales problemas, sería necesario preservar al menos en parte los mecanismos de disciplina automática introducidos en la reforma o buscar otras alternativas que ayuden a contener el crecimiento del gasto en pensiones, en vez de fiar por entero la viabilidad del sistema a un fuerte incremento de sus ingresos. Las posibilidades son muchas y deberían ser objeto de un amplio debate sobre sus méritos relativos en términos de sostenibilidad, equidad intergeneracional y transparencia. Entre las medidas a considerar deberían incluirse alguna variante del factor de sostenibilidad o el establecimiento de un nexo automático entre la edad mínima de jubilación y la esperanza de vida en salud, con las salvaguardas necesarias para las ocupaciones de mayor penosidad, así como la extensión gradual del período de cómputo de la pensión a toda la vida laboral. También sería aconsejable establecer una relación estrecha entre las pensiones a percibir y las aportaciones realizadas por cada trabajador, capitalizadas de acuerdo con el crecimiento de la economía. Una posible forma de hacerlo, manteniendo un sistema de reparto, sería la introducción de un sistema de cuentas nocionales con una tasa de capitalización igual a la tasa de crecimiento de la renta agregada.

En cuanto a la revalorización de las pensiones, las mínimas deberían ligarse al IPC con el fin de garantizar su suficiencia, pero para el resto de prestaciones debería introducirse un índice de revalorización diferente. Este índice debería ser sensible a la situación financiera del sistema, contribuyendo así a su sostenibilidad y a un reparto equilibrado de los costes y beneficios de posibles shocks entre activos y pensionistas. Una posibilidad a considerar sería utilizar como índice de revalorización de las pensiones el producto entre el IPC y el indicador de salud financiera del sistema de pensiones, definido como el ratio entre

sus ingresos y gastos. Esta fórmula suavizaría considerablemente los efectos del IRP, que en su versión actual nos abocaría a la cuasi-congelación de las pensiones ya existentes durante varias décadas, pero seguiría contribuyendo a frenar en alguna medida el crecimiento del gasto cuando el sistema está en déficit y trasladaría de manera automática a los pensionistas una parte del incremento de la renta nacional si conseguimos crecer lo suficiente para que el sistema vuelva al superávit.

Una ventaja importante que esta regla de actualización comparte con el IRP y con un sistema de cuentas nacionales bien diseñado es la de hacer explícito y más visible para los

ciudadanos el nexo que inevitablemente existe entre la evolución de las pensiones y el crecimiento de la economía. Una de las conclusiones clave de los trabajos en los que se apoya el informe que he resumido en este artículo es que la ralentización del crecimiento de la productividad durante las últimas décadas ha jugado un papel muy importante en la gestación de las actuales dificultades financieras de nuestro sistema de pensiones y que revertir esta tendencia ayudaría mucho a equilibrar sus cuentas. Así pues, **la mejora de la productividad ha de ser un objetivo prioritario de nuestra política económica**, entre otras cosas, **porque sería la mejor garantía de futuro posible para el estado de bienestar.**