

Fedea Policy Papers - 2020/01

Pensiones para el siglo XXI

J. Ignacio Conde-Ruiz
(FEDEA & Universidad Complutense)

fedea

Las opiniones recogidas en este documento son las de sus autores y no coinciden necesariamente con las de FEDEA.

Pensiones para el siglo XXI¹

J. Ignacio Conde-Ruiz (FEDEA & Universidad Complutense)

3 de marzo de 2020

Resumen

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 plantean que el progresivo envejecimiento de la población será mucho más intenso, llegando a ser el país europeo más longevo en 2050. El objetivo de este artículo es analizar en que situación se encuentra nuestro sistema de pensiones y como debería adaptarse para seguir vigente y en plena salud financiera en el siglo XXI. En concreto, se analizan las limitaciones de las últimas reformas emprendidas y se proponen los elementos cruciales de la que sería una reforma financiera y políticamente sostenible para adaptar nuestro sistema de pensiones de una forma definitiva a la nueva realidad demográfica.

Palabras Clave: Longevidad, Reforma de Pensiones, Sistema de Cuentas Nacionales, Sostenibilidad Financiera, Sostenibilidad Política.

Abstract

The Spanish pension system is in the process of adapting to the new demographic reality. Although this is a common challenge to all developed countries, Spain's population projections suggest that the progressive ageing of the population will be much more intense. Spain will be the longest-lived European country in 2050. The aim of this article is to analyze the situation of the Spanish pension system and how it should adapt to endure in full financial health in the 21st century. Specifically, the first part of the paper analyses the limitations of the latest undertaken reforms (2011 and 2013). In the second part, the article proposes what would be the crucial elements for a future, financially and politically sustainable, reform needed to definitively adapt our pension system to the new demographic reality.

Keywords: Longevity, Pension Reform, Notional Accounts defined Benefit Pension System, Financial Sustainability, Political Sustainability

¹ Este trabajo ha sido preparado para volumen de Papeles de Economía Española titulado “*Presente y Futuro de la Seguridad Social*”.

1. Introducción

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 plantean que el progresivo envejecimiento de la población será mucho más intenso, llegando a ser el país europeo más envejecido en 2050.

Tres elementos explican que el proceso de envejecimiento sea más intenso en España que en otros países industrializados (ver Conde-Ruiz y González (2015)). 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, con 22,8 años para las mujeres (hasta los 87,8 años) y 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.

En segundo lugar, España tiene una de las tasas de fecundidad más bajas de los países desarrollados, con 1,32 hijos por mujer en edad fértil. La gran precariedad laboral de nuestros jóvenes, que les impide emanciparse hasta edades muy avanzadas, probablemente esté detrás de este dato.

Y en tercer lugar, el proceso de envejecimiento en España avanza con cierto retraso respecto a otros países industrializados. Este retraso se explica no solo porque las generaciones más numerosas, los llamados “*baby boomers*”, surgieron más tarde en nuestro país, sino también por el intenso proceso inmigratorio que se produjo en España en la primera década del siglo XXI y que supuso el rejuvenecimiento de la población española. La combinación de estos tres factores va a suponer que en las próximas décadas España tenga una de las tasas de dependencia más elevadas del mundo. La tasa de dependencia es la ratio entre la población mayor de 65 años y la población en edad de trabajar (16-64 años). En concreto, la tasa de dependencia aumentará del 27,6% actual a prácticamente duplicarse si nos atenemos a las últimas proyecciones, en las próximas cuatro décadas. Es fácil comprender que cuanto mayor sea la tasa de dependencia, mayor será también el gasto en pensiones como porcentaje del PIB. Es decir, actualmente hay 4 personas en edad de trabajar por cada persona mayor de 65 años. Según las últimas proyecciones habrá menos de dos personas en edad de trabajar por cada persona mayor de 65 años. A la luz de estos datos no debería resultar difícil entender los retos a los que se enfrenta nuestro sistema de pensiones en las próximas décadas.

Los sistemas de pensiones en los países industrializados nacieron a principios del siglo XX. Sin embargo, lejos de adaptarse a la realidad demográfica, podemos afirmar que la demografía y el diseño del sistema de pensiones han evolucionado en direcciones opuestas, como se observa en la edad de jubilación legal y la edad de jubilación anticipada.

Todos los sistemas de pensiones establecieron desde su origen la edad legal de jubilación en 65 años. ¿Por qué 65 años? una teoría, posteriormente puesta en duda, argumentaba que el

primer sistema introdujo la edad de 65 años porque era la edad de Otto von Bismarck y con ella pretendía retirar a sus competidores electorales que eran mayores que él. Sea como fuere, lo cierto es que todos los sistemas de pensiones siguieron el ejemplo alemán y pusieron la fecha de caducidad de la empleabilidad del ser humano a los 65 años. A principios del siglo XX, la esperanza de vida al nacer era de aproximadamente 52 años, sólo el 45% de cada generación alcanzaba la edad de 65 años y una vez cumplidos, su esperanza de vida era de 11 años.

Los programas de jubilación anticipada se introdujeron entre 1961 y 1977. Con el objetivo de hacer frente a la crisis económica o las profundas reconversiones industriales, muchos países introdujeron generosos programas que permiten a los trabajadores acceder a la pensión pública antes de la jubilación legal a los 65 años². Específicamente, entre 55 y 60 años, dependiendo del país. Sin embargo, en los años 70s, la esperanza de vida al nacer era de 73 años, aproximadamente el 70% de cada generación alcanzaba la edad de 65 años y una vez alcanzada esa edad su esperanza de vida era de 15 años.

Es resumen, cuando el aumento de la esperanza de vida permitió que el 70% de cada generación alcanzara la edad de 65 años, y una vez alcanzada esa edad, la supervivencia pasará de 11 a 15 años, los países introdujeron la posibilidad de la jubilación anticipada. La historia de las pensiones en el siglo XX se resume en que a medida que aumentaba la longevidad, el diseño de las pensiones facilitaba la salida del mercado laboral a edades cada vez más tempranas. La combinación de ambas realidades ha duplicado la duración de la jubilación, que ha aumentado en 10 años, 4 años por el aumento de la longevidad y 6 años por las prejubilaciones, para un número cada vez mayor de jubilados.

Desde el inicio del siglo XXI, todos los países han empezado a reformar los sistemas de pensiones para adaptarlos a la nueva demografía y más específicamente a la nueva longevidad. En primer lugar, y casi unánimemente, se ha ido posponiendo gradualmente la edad de jubilación hasta los 67 años. Esto no es sorprendente si consideramos que la longevidad continúa su imparable progreso. En la actualidad, casi el 90% de cada generación alcanza los 65 años de edad y una vez alcanzada, la esperanza de vida es superior a 20 años. Además, las proyecciones demográficas sitúan la esperanza de vida a los 65 años en más de 24 años. España, es uno de estos países, que en la reforma de 2011 retrasó la edad de jubilación a los 67 años. El objetivo de este artículo es analizar en que situación se encuentra nuestro sistema de pensiones, que avances se han hecho en las últimas reformas, y como debería adaptarse a esta nueva demografía para seguir vigente y en plena salud financiera en el siglo XXI.

El artículo está organizado de la siguiente forma. En la sección 2 analizaremos el sistema de pensiones español y las limitaciones de las últimas reformas emprendidas. En la sección 3, prestaremos atención a las soluciones parciales (o las no soluciones) y en la sección 4 presentaremos una reforma financiera y políticamente sostenible para que nuestro sistema de pensiones siga siendo el pilar fundamental de apoyo de los jubilados del siglo XXI.

² Ver Conde-Ruiz y Galasso (2003) y (2004) y para profundizar sobre el origen de la Jubilación Anticipada.

2.- El Sistema de Pensiones en España y las Últimas Reformas

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 definida (en los que las prestaciones se calculan como 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 éstas 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. Lamentablemente, como expondremos más adelante, la introducción del “*factor de sostenibilidad*” programada para 2019 está suspendida.

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 futura³.

La reforma de 2013, por su parte, introdujo el citado anteriormente “*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 estaba pensado que 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

³ Ver Conde-Ruiz y González (2013).

mismo tratamiento a aquellas personas que se jubilen con la misma edad y el mismo historial laboral, pero que pertenezcan a generaciones distintas. Sin un “*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 recibirían, 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 objetivo del “*factor de sostenibilidad*” es tratar de asegurar que ambos trabajadores perciban la misma cantidad total. Para ello establece que aquel jubilado perteneciente a una generación 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 de un “*factor de sostenibilidad*” que corrigiese los cambios en la esperanza de vida, conllevaría que las pensiones iniciales caerán un 5% cada 10 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 se revalorizan en función del nuevo “Índice de Revalorización de las Pensiones (IRP)” que está ligado a la restricción presupuestaria del sistema de seguridad social a lo largo del ciclo económico (i.e. tiene en cuenta tanto los ingresos como los gastos del sistema a lo largo del ciclo económico). Es decir, el objetivo es ligar el IRP a la salud financiera del sistema en el medio y largo plazo. El IRP se calcula como la diferencia entre el crecimiento de los ingresos, menos el crecimiento de los factores que determinan la evolución del gasto pensiones (el número de pensiones, y el efecto sustitución de las pensiones que abandonan el sistema y las nuevas) y una corrección gradual del déficit existente (para hacer más suave el ajuste). Además, para tener en cuenta el ciclo económico para todas estas variables se calcula la media móvil de 11 años. A efectos prácticos, el IRP tiene un límite inferior del 0,25% (suelo) y un límite superior de IPC más 0.5% (techo).

Ambas reformas han empezado a modificar paulatinamente nuestro sistema de pensiones para adaptarlo a la nueva demografía. La última reforma, en estos momentos en *stand-by*, consigue garantizar la sostenibilidad del sistema, pero de una forma potencialmente ineficiente y políticamente inestable. Tal como puso de relieve Conde-Ruiz (2014) IRP tal como se diseñó en la ley puede resultar muy injusto para los jubilados. Con las proyecciones existentes sobre las variables relevantes (ver De la Fuente, A., García, M.A y A. Sánchez (2019)), durante muchos años vamos a tener valores negativos del IRP y, por lo tanto, la cuasi-congelación de las pensiones, una vez concedidas. Es decir, si no se emprenden nuevas reformas de contención del gasto (o de aumento de ingresos), 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 (que es lo que marca el IRP). 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. Y, lo que es peor, con una pérdida de poder adquisitivo más grande, cuanto mayor sea la

supervivencia del jubilado. En concreto, 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. En la práctica el mecanismo puede resultar ineficiente, pues muchos trabajadores no conseguirán asegurarse en el mercado privado frente a la pérdida de poder adquisitivo de su pensión asociada a su longevidad. Sabemos que los mercados privados tienen problemas de “*selección adversa*” para asegurar el riesgo relacionado con la duración de la vida (o riesgo de la longevidad). En este sentido, en un sistema de seguridad social que provee pensiones menguantes (en poder adquisitivo), los individuos querrán adquirir una renta vitalicia creciente en el tiempo, ante la previsión de disfrutar de una vida larga para compensar la caída en términos reales de su pensión pública. Para ello, sería necesario que el sector privado ofreciera un tipo de seguro que garantice una determinada renta vitalicia creciente a cambio del pago de unas cuotas. El problema que genera este tipo de productos es que los individuos, por lo general, tienen mejor información sobre su propia esperanza de vida (antecedentes familiares, enfermedades padecidas, etc.), de modo que las personas que creen tener una esperanza de vida no muy larga no contratan este tipo de seguro pues les resultará muy caro. Este problema se llama “*selección adversa*”, e implica que la predisposición a pagar por una renta vitalicia creciente en el tiempo será mayor cuanto mayor sea la esperanza de vida o mayor la probabilidad de tener una vida larga. El resultado es que los individuos que creen que van a tener una esperanza de vida menor no participan en dicho mercado de seguros y por lo tanto no pueden beneficiarse de la posibilidad de asegurar su riesgo ante una vida larga. Es por este motivo por el que, un sistema de pensiones público es mejor que uno privado para asegurar el riesgo asociado a la duración de la vida, ya que el Estado puede obligar a todos los trabajadores a asegurarse y convertir el sistema de pensiones en un seguro contra la longevidad.

En definitiva, hacer recaer en el nuevo índice de revalorización de las pensiones y, por lo tanto, en los actuales jubilados, la mayor parte del coste de ajuste fiscal es el principal error de la reforma de 2013. En el sentido de que trasladaba 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 generalmente aumentan con la edad. Esta medida no solo es económicamente ineficiente, sino que además era políticamente insostenible. En periodos de deflación (o con inflación casi cero) las tensiones sociales fueran mínimas. Pero tan pronto la inflación empezó a aumentar también aumentaron las demandas políticas de los jubilados para que el peso del ajuste no recaiga únicamente en la congelación de sus pensiones. Este fue sin duda el segundo gran error de la reforma de 2013, no anticipar que hacer recaer la sostenibilidad de las pensiones en una “*cuasi-congelación perenne*” de las pensiones no era sostenible políticamente. Se debió haber utilizado el tiempo con deflación para introducir medidas que nos garantizaran la sostenibilidad de las pensiones pero cuyo coste no recayera exclusivamente en los actuales jubilados.

A este respecto quiero destacar que el principal acierto de la Reforma de 2013 fue establecer una restricción presupuestaria intertemporal que garantice la sostenibilidad de las pensiones. El “*Informe del Comité de Expertos sobre el factor de sostenibilidad del sistema público de*

pensiones”⁴, puso de relieve la importancia de establecer una restricción presupuestaria para mejorar la transparencia y dar credibilidad a la sostenibilidad del sistema. Pero, tal como apunta el propio documento de los expertos, hacer cumplir una restricción presupuestaria a lo largo del ciclo económico no implica “*cuasi congelar*” las pensiones de forma permanente. De hecho, en la página 17 del documento de los expertos se dice: “*Es decir, el Parlamento siempre puede, dotando de mayores ingresos al sistema, aumentar las pensiones si así lo considera oportuno.*” O “[...] *sistema puede cambiar paramétricamente, sin cambiar sus reglas fundamentales, afectando a los gastos (por ejemplo, mediante un cambio en el cálculo del derecho de pensión tal como considerar las cotizaciones de toda la vida laboral)*” en la página 7.

Actualmente la Reforma de 2013 esta paralizada temporalmente. No obstante, hay un aspecto clave a tener en cuenta, aunque se modifique la forma de revalorizar las pensiones, algo que sería positivo, no se puede obviar el cumplimiento de la restricción presupuestaria inter-temporal del sistema. El reto que tenemos por delante, es conseguir cerrar el déficit estructural del sistema de pensiones (o hacer que se cumpla la restricción presupuestaria a lo largo del ciclo), pero sin que el coste recaiga únicamente en la congelación de las pensiones de los jubilados. En la siguiente sección analizaremos hasta donde puede llegar el déficit de las pensiones si eliminamos la Reforma de 2013 sin implementar ninguna reforma otra reforma alternativa.

3. Los Problemas de Sostenibilidad y las Soluciones Insuficientes

Una forma sencilla de analizar la relación entre el envejecimiento de la población y el gasto en pensiones consiste en analizar los determinantes fundamentales del gasto agregado en pensiones. Para ello, descompondremos el gasto en pensiones como porcentaje del PIB en los siguientes tres factores que componen la siguiente identidad contable:

$$\frac{\text{Gasto en Pensiones}}{\text{PIB}} = \frac{\text{Pob. mayor 65}}{\text{Pob. 16 - 64}} \frac{1}{\text{Tasa de Empleo}} \frac{\text{N}^{\circ} \text{ Pensiones}}{\text{Pob. mayor 65}} \frac{\text{Pension Media}}{\text{Productividad Media}}$$

El factor demográfico (Pop. mayor 65/Pop 16-64) recoge la tasa de dependencia, esto es, la ratio entre la población en edad de jubilación y la población en edad de trabajar. El factor de mercado de trabajo es la inversa de la tasa de empleo (porcentaje de la población en edad de trabajar que tiene un empleo remunerado).

⁴ “Informe del Comité de Expertos sobre el factor de sostenibilidad del sistema público de pensiones” (7 de junio de 2013), http://www1.seg-social.es/ActivaInternet/groups/public/documents/rev_anexo/rev_032187.pdf

El factor institucional depende de las reglas que rigen el sistema de pensiones y por lo tanto es el que se ve afectado directamente por las reformas del mismo. Como podemos ver en la ecuación previa, este factor está formado por dos variables: la elegibilidad y la generosidad. La elegibilidad es la ratio entre el número de pensiones y la población en edad de jubilación (N° Pensiones/Pob. mayor 65) y está sujeto, por tanto, a las normas de acceso a las pensiones. El estado español reconoce prestaciones contributivas por jubilación, viudedad, orfandad e incapacidad permanente. Todo ello unido a las pensiones de jubilación anticipada hacen que actualmente en España esta ratio sea superior a la unidad (1,07). Dado el progresivo proceso de incorporación laboral de la población femenina, cabe esperar que un porcentaje mayor de la población acumule derechos a prestaciones contributivas y, por tanto, que esta ratio aumentara algo en las próximas décadas, lo que impulsaría al alza al gasto en pensiones. No obstante como existe incertidumbre sobre lo que ocurrirá finalmente en este trabajo dejaremos constante.

Por otro lado, la generosidad se define como la ratio entre pensión media y productividad media (o PIB por ocupado). Su evolución futura dependerá, no sólo de los cambios en la productividad que experimente la economía (progreso tecnológico) sino también, lo que es más importante, de cómo se trasladen los aumentos en la productividad a las pensiones. Dado que en España, las pensiones contributivas se calculan en base a una función que depende del historial laboral de los trabajadores entre los que se encuentra los años trabajados, el salario medio de los últimos 25 años (tras la reforma de 2011) y la edad de jubilación, los aumentos en la productividad, en la medida que generan ganancias salariales, se acaban trasladando a las pensiones. Por este motivo la pensión media y la productividad media no son independientes entre sí. Esta relación también implica que la tasa de sustitución de las pensiones (la ratio entre la pensión media y el salario medio) depende de la tasa de crecimiento de la productividad y esta relación de dependencia varía en función de cómo se determinen las prestaciones contributivas.

En la Tabla 1, vemos las proyecciones de gasto bajo dos escenarios demográficos alternativos⁵. El escenario demográfico del INE del año 2016, que vamos a considerar como un escenario con baja inmigración. Y el escenario de la AIReF de 2019, que vamos a denominar de alta inmigración.

Según el escenario demográfico del INE (2016), el factor de demográfico pasará del 28,8% actual (tomando la población en edad de trabajar como la comprendida entre 16 y 64 años) al 60,2% en 2050. Mientras que con el escenario de la AIReF, el factor de sostenibilidad alcanzará el 52%. Es decir, simplemente por culpa de este factor, el gasto como porcentaje del PIB será aproximadamente 2,1 veces el actual si usamos el escenario con baja inmigración (INE(2016)) o será 1,8 veces si usamos el escenario con alta inmigración (AIReF(2019)). Este aumento del gasto podría ser contrarrestado por aumentos de la tasa de empleo y por disminuciones de la tasa de sustitución de las pensiones que tendrían lugar como consecuencia de futuras reformas.

⁵ Ver Conde-Ruiz y González (2019) para un análisis comparado detallado de ambos escenarios demográficos.

La pregunta que se aborda a continuación es si esta disminución de la tasa de sustitución (o la necesidad de una reforma) se puede evitar al mismo tiempo que se restaura la sostenibilidad financiera del sistema público de pensiones. A esta pregunta se suelen ofrecer varias respuestas positivas, que se basan en expectativas optimistas sobre la creación de empleo, la subida de salarios, el crecimiento de la productividad y la disponibilidad de más recursos financieros (cotizaciones sociales e impuestos generales) que puedan hacer frente al aumento del gasto. Como veremos a continuación, estas optimistas respuestas son, en su mayor parte, incorrectas o insuficientes. En lo que sigue utilizamos el término “sistema actual de pensiones” como uno que mantiene sus características actuales (reparto, contributividad y prestación definida) y la tasa de sustitución media que dicho sistema ofrece en la actualidad.

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

Dado que es muy difícil prever cual será la evolución de la tasa de empleo en el largo plazo, la mayoría de los trabajos que analizan la dinámica futura del gasto en pensiones suponen que la economía se encontrará en el escenario laboral más favorable posible: el pleno empleo. Supongamos que se alcanza una tasa de empleo del 73%, una de las más altas de los países industrializados, al mismo tiempo que se alarga la etapa laboral hasta los 67 años. En este caso el factor de mercado de trabajo (que no es más que la inversa de la tasa de empleo) pasaría del 1,64 (correspondiente a la actual tasa de empleo del 61,1% en relación con la población de 16-64 años) al 1,37 con una tasa de empleo del 73% (en relación con una población en edad de trabajar de 16-66 años). A este respecto, es importante además tener en cuenta que a medida que se extiende la duración de la vida laboral resulta más difícil alcanzar tasas de empleo más elevadas. Por lo tanto, con pleno empleo el gasto en pensiones como porcentaje del PIB sería un 16,5% más bajo, porcentaje muy inferior al correspondiente al aumento de dicho gasto por razones demográficas. O dicho de otra forma, alcanzar el pleno empleo tan solo serviría para compensar (aproximadamente) una quinta parte del aumento del gasto en pensiones asociado al envejecimiento demográfico en el escenario de baja inmigración (escenario INE (2019)) o cerca de una cuarta parte en el escenario con alta inmigración (escenario AIReF (2019)).

Es decir, según las previsiones demográficas, el proceso de envejecimiento es tan intenso que a pesar de alcanzar el pleno empleo, en unas décadas tendremos prácticamente un trabajador por cada jubilado. Por otro lado, parece muy improbable que se produzcan aumentos importantes de la tasa de fecundidad u otra llegada masiva de inmigrantes (más allá de los cambios ya contemplados en los escenarios más optimistas). Pero incluso si así fuera, el proceso de envejecimiento es tan intenso, que el factor demográfico mejoraría solo marginalmente, muy poco en comparación con lo que sería necesario para restaurar la sostenibilidad financiera de un sistema público de pensiones con las prestaciones actuales incluso, como hemos dicho, alcanzando el pleno empleo.

2.2. La sostenibilidad financiera del “sistema actual de pensiones” no se restaura “aumentando los salarios”

El argumento habitualmente utilizado por los que defienden lo contrario de este enunciado es que un aumento de los salarios se trasladaría a los ingresos del sistema público de pensiones y, por tanto, se podría hacer frente a un mayor gasto. Este argumento tiene dos tipos de debilidades. Una es que ignora otros efectos que el aumento de salarios puede tener sobre el sistema de pensiones; otra es que el aumento de salarios necesario para cubrir la brecha entre ingresos y gastos del sistema público de pensiones no parece dentro de lo cuantitativamente razonable.

A efectos de esta discusión, conviene distinguir entre crecimientos salariales justificados por crecimientos de la productividad (es decir, crecimientos de la productividad que acaban trasladándose a los salarios) y crecimientos salariales no justificados (es decir, los que tienen lugar sin que la productividad aumente).

Resulta evidente, en primer lugar, que un crecimiento de los salarios no justificado por un aumento similar de la productividad debe tener un efecto negativo sobre la demanda de trabajo, lo que haría más difícil conseguir el objetivo de pleno empleo. Pero incluso si obviamos este efecto o si suponemos que el crecimiento de los salarios se produce de forma justificada por aumentos de la productividad, dicho incremento tiene un efecto transitorio positivo y significativo sobre la situación financiera del sistema público de pensiones y otro permanente, también positivo, pero de menor magnitud. Además, ambos efectos se producen únicamente por una disminución de la tasa de sustitución de las pensiones.

Esto puede mostrarse mediante dos simples identidades. Los ingresos en pensiones por cotizaciones sobre PIB que se obtienen mediante las cotizaciones sociales se pueden representar así, en la siguiente identidad contable:

$$\frac{\text{Ingresos en Pensiones}}{\text{PIB}} = \frac{wL}{\text{PIB}} \tau = \alpha * \tau$$

mientras que una reformulación de la descomposición anterior de la ratio gasto en pensiones-PIB implica que:

$$\frac{\text{Gasto en Pensiones}}{\text{PIB}} = \frac{N^{\circ} \text{Pensiones}}{L} \frac{\text{Pension Media}}{w} \frac{wL}{\text{PIB}} = \frac{N^{\circ} \text{Pensiones}}{L} * b * \alpha$$

donde L es el empleo total, w es el salario medio, b es la tasa de sustitución, α es la participación de los salarios en el PIB, y τ es el tipo efectivo de las cotizaciones sociales. Por tanto, bajo la condición de sostenibilidad financiera ($\frac{\text{Gasto en Pensiones}}{\text{PIB}} = \frac{\text{Ingresos en Pensiones}}{\text{PIB}}$) resulta que $\frac{N^{\circ} \text{Pensiones}}{L} * b = \tau$.

En otras palabras, siempre y cuando las prestaciones del sistema de pensiones se financien exclusivamente mediante impuestos al trabajo, su sostenibilidad financiera no depende de la participación de los salarios en el PIB (y por lo tanto, tampoco de su crecimiento), sino que depende exclusivamente del tipo impositivo efectivo de las cotizaciones sociales (τ), de la ratio entre número de pensiones a financiar y número de cotizantes y de la tasa de sustitución (b).

Así pues, la contribución del aumento de los salarios a la mejora de la situación financiera del sistema de pensiones solo se puede producir mediante una disminución de la tasa de sustitución (b). Esta disminución depende de cómo se revaloricen las pensiones. Si estas se revalorizan con el crecimiento de los precios, el aumento de la pensión media será menor que el aumento del salario medio en la medida en que exista una brecha entre inflación salarial e inflación de precios. Esto es así porque los aumentos salariales tardan en trasladarse a la pensión media, que incluye las que ya están en alta y, que, por lo tanto, dependen de los salarios (más bajos) de periodos anteriores. Sin embargo, bajo escenarios razonables sobre crecimientos de la productividad y de los salarios, su impacto cuantitativo sobre la tasa de sustitución de las pensiones es limitado y el que se mantiene en el largo plazo es incluso menor porque aumentos de los salarios dan lugar a prestaciones futuras por jubilación más elevadas, dado que el sistema público español de pensiones es, y se pretende que siga siendo, de carácter contributivo.

En cuanto a la relación entre productividad, salarios y pensiones, es importante advertir de los riesgos de un mecanismo que se ha venido utilizando en el pasado para que los aumentos salariales no se trasladen a las pensiones, y que puede acabar cambiando la naturaleza del sistema. Este mecanismo, consiste básicamente en mantener constante en términos reales la pensión máxima, mientras se aumenta en términos reales la base máxima de cotización. Si los salarios (y todas las bases de cotización) crecen de forma continuada al ritmo del crecimiento de la productividad y la pensión máxima a la que tiene derecho un individuo no se actualiza con los salarios ocurren dos cosas: i) aumenta la diferencia entre la pensión máxima y la base de cotización máxima, con lo cual la tasa de sustitución (i.e. ratio pensión/salario) de los trabajadores con derecho a pensión máxima es cada vez menor; y ii) cada vez habrá más individuos con derecho a percibir dicha pensión máxima. Ambos efectos consiguen que la generosidad del sistema (i.e. la pensión media /productividad media) para el sistema en su conjunto se reduzca. Es decir, este mecanismo silencioso consigue romper la relación entre la pensión media y la productividad media (o el salario medio), logrando reducir el gasto total. Se trata, por lo tanto, de una reforma en toda regla pero hecha por la puerta de atrás. Efectos similares tienen lugar si el tope máximo de las bases de cotización se eliminara mientras que se dejara en vigor el correspondiente a la pensión máxima.

Conde-Ruiz y González (2016) demuestran que esta “*reforma silenciosa*” tiene un importante efecto de contención del gasto. En el caso más extremo (donde se congela en términos reales la pensión máxima) puede suponer un ahorro de hasta 3,2 puntos de PIB en 2050. Pero, como demostramos, este ahorro se consigue porque se está cambiando la naturaleza de nuestro sistema de pensiones. Como dijimos anteriormente, existen dos tipos de sistema

de pensiones con respecto al grado de redistribución intergeneracional: sistema contributivo (o bismarkiano) y sistema asistencial (o beveridge). El primer sistema de seguridad social fue creado por Bismark en Alemania en el año 1881. Este sistema se caracterizaba porque existían una relación entre las cotizaciones realizadas y las pensiones que se reciben (pensión contributiva). Por otro lado, el informe Beveridge (*“Beveridge Report”*), publicado en el Reino Unido en el año 1942, abogaba por la introducción de un sistema mínimo como instrumento de lucha contra la pobreza, que otorgara una pensión fija e igual a la mayoría de los trabajadores (pensión asistencial). Por lo tanto, es fácil ver que en un sistema tipo Beveridge, las pensiones son iguales para todos los trabajadores, mientras que las tasas de sustitución (el ratio entre la pensión y el salario) son una función decreciente del nivel de renta laboral. Al contrario, en un sistema tipo Bismarckiano, las pensiones son una función creciente de la renta laboral, mientras que, en principio, las tasas de sustitución podrían ser iguales para todos los trabajadores.

En definitiva, aumentos de los salarios, aun causados por un repunte considerable del crecimiento de la productividad, no podrán cubrir toda la brecha entre ingresos y gastos del sistema público de pensiones, sino solo una parte. Además, la mejora de la situación financiera del sistema de pensiones que se produce en este tipo de escenarios se deriva de una disminución de la tasa de sustitución de las pensiones. Es decir, el argumento de que más productividad ayuda a solucionar la sostenibilidad de las pensiones solo es cierto cuando los aumentos salariales no se trasladan de forma instantánea y permanente a todas las pensiones, las que ya están en alta y las futuras. Y cuando esto ocurre la tasa de sustitución de las pensiones disminuye. Resulta curioso que para defender la viabilidad del sistema actual sin reformar se confíe en una medida que solo tendría un efecto sustancial si se redujera la tasa de sustitución de las pensiones que se pretende conservar.

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

La primera pregunta que nos deberíamos hacer antes de entrar a analizar esta medida es: en ausencia de reformas, ¿cuánto deberían subir los ingresos por cotizaciones sociales para garantizar la sostenibilidad financiera del sistema público de pensiones?

Como hemos visto anteriormente, la contención del gasto sólo se puede producir con cambios en el factor institucional, es decir mediante cambios en la cobertura y generosidad de las pensiones. Veamos a continuación como están afectando las últimas dos reformas al gasto en pensiones. Según Conde-Ruiz y González (2013), la reforma de 2011, con los cambios en la edad de jubilación, la tasa de sustitución y en la base reguladora, el gasto en pensiones como porcentaje del PIB en 2050 se reduciría en un 3,2 puntos de PIB. En la reforma de 2013, el factor de sostenibilidad, que liga la pensión a la esperanza de vida, y que entrará en vigor en 2019 tendrá un impacto sobre las nuevas pensiones reduciéndolas un 5% cada 10 años aproximadamente. Esto quiere decir que los pensionistas que se jubilen en 2050 tendrán una pensión que será aproximadamente un 15% inferior a la de los que se jubilen hoy con el mismo historial laboral. Pero esto no significa que la pensión media caerá un 15% pues en 2050 la mayoría de los pensionistas se habrían retirado mucho antes y por lo tanto el efecto sobre sus pensiones de este factor fue menor. Es decir, para

los que se jubilen en 2030 su pensión será un 5% inferior y para los que se jubilen en 2040 será un 10% más baja, en relación con la de un trabajador con el mismo historial laboral pero que se jubiló anteriormente y con una esperanza de vida más baja. Así pues, la caída de la pensión media estará en el entorno del 7,5%. En definitiva, aunque estos cálculos podrían afinarse, la pensión media en 2050, una vez se tiene en cuenta el impacto del factor de sostenibilidad, será aproximadamente un 7,5% más baja de lo que sería sin la aplicación de dicho factor. Es decir, en la siguiente tabla vemos hasta donde puede llegar el gasto en pensiones como porcentaje del PIB, con la reforma de 2011 y con el factor de sostenibilidad de la reforma de 2013:

Tabla 1. Gasto en Pensiones (%PIB) en 2050: con factor de sostenibilidad y actualizando las pensiones con el IPC

	Situación Actual	2050	
		Escenario con poca Inmigración, INE (2016)	Escenario con mucha Inmigración, AIReF (2019)
Factor Demográfico	0,288	0,60	0,52
Factor Mercado Trabajo	1,64	1,37	1,37
Factor Institucional	0,23	0,21	0,21
Gasto en Pensiones (% PIB)	10,7	17,3	15,0

Escenario Demográfico: INE (2016) vs AIReF (2019)

Nota: i) Situación Actual, el Factor Demográfico ha sido calculado como (65+) y Tasa Empleo (16-64); y ii) En 2050 el Factor Demográfico en 2050 ha sido calculado como (67+) y la Tasa de Empleo esta definida para trabajadores entre 16-66 años.

Esto significa (ver Tabla 1) que si conseguimos el pleno empleo (alcanzando una tasa de empleo del 73%), gracias a la reforma de 2011 y al factor de sostenibilidad de la reforma 2013, el gasto en pensiones en 2050 un gasto en pensiones entre el 15% y el 17% PIB. O dicho de otra forma, esos son los niveles de gasto sobre PIB que alcanzaremos si actualizamos las pensiones con el IPC y no implementamos ninguna reforma de reducción del gasto. Al mismo tiempo los ingresos como porcentaje del PIB, sin aumentos en las cotizaciones o las bases de cotización no cambiarán y seguirán en el entorno del 11% del PIB. Y esto ocurrirá aunque se produzcan aumentos importantes de la productividad. Para entenderlo, simplemente basta recordar la identidad contable enunciada anteriormente según la cual la ratio ingresos por cotizaciones-PIB es el producto de la participación de los salarios en el PIB y el tipo efectivo de las cotizaciones sociales. Cuando la productividad media y el salario medio crecen a la misma tasa, si el tipo de cotización efectivo permanece constante, los ingresos sobre PIB tampoco varían.

El tipo impositivo legal de las cotizaciones sociales que financian las contingencias asociadas a pensiones es del 28,3% de la masa salarial; el correspondiente tipo efectivo, como consecuencia de la existencia de bases de cotización topadas por mínimos y

máximos, es del 21% aproximadamente. Hay tres maneras de incrementar los ingresos por cotizaciones sociales: aumentar el tipo legal, elevar el tope mínimo de la base de cotización, y suprimir el tope máximo de la base de cotización. Todas ellas tienen el inconveniente de que producen aumentos de los costes laborales que podrían traducirse en disminuciones de la tasa de empleo, que harían más difícil restaurar la sostenibilidad financiera. Para recaudar 6 y 4 puntos de PIB vía cotizaciones es necesario incrementar el tipo efectivo de cotización del 21% al 34,2% o al 30% respectivamente. Esto sería un aumento en costes laborales realmente incompatible con el escenario de pleno empleo comentado anteriormente. Recordemos que el déficit de la seguridad social en 2050 alcanzaría 4 puntos de PIB anuales en el escenario demográfico con alta inmigración (escenario AIReF) y 6 puntos de PIB en el escenario de baja inmigración (escenario INE).

Por otra parte, es importante resaltar, las dos últimas medidas (elevar la base mínima de cotización o suprimir el tope de la base máxima) no tendrían muchos efectos sobre el saldo financiero del sistema en el medio plazo, dado que a mayores bases de cotización les corresponden prestaciones más elevadas. Solo si como hemos dicho anteriormente el “destope” de la base de cotización fuera acompañado de la congelación de la pensión máxima (i.e. aplicándose la “reforma silenciosa”), se podría producir una cierta mejoría de las cuentas de la Seguridad Social. En este caso, tal como indique anteriormente, se reduciría la naturaleza contributiva del sistema que se pretende preservar reformando nuestro sistema hacia otro de naturaleza asistencial.

2.4. La sostenibilidad financiera del sistema de pensiones no se restaura “usando los impuestos generales”

A primera vista utilizar impuestos generales para financiar las pensiones parece una medida razonable (e inevitable a corto plazo). Con algo más de perspectiva, esta medida tiene varios inconvenientes. El primero es que se necesita una aportación cuantiosa de recursos financieros para que se consiga igualar los gastos y los ingresos del sistema de pensiones, manteniendo, al mismo tiempo, las tasas actuales de sustitución (alrededor de 1,5 pp de PIB en el corto plazo y, como hemos visto, hasta un entorno de 4-6 pp de PIB en el medio y largo plazo). Con un déficit público todavía en el entorno del 3% del PIB y una ratio de deuda pública sobre PIB rozando 100% del PIB, no parece que exista (ni que vaya a existir en un futuro próximo) mucho margen para obtener tales recursos adicionales. Máxime si con el envejecimiento también van a subir otros gastos asociados al mismo como la sanidad o la dependencia.

En segundo lugar, la naturaleza de un sistema de pensiones contributivo 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 lo suficiente, no tienes pensión contributiva, y si contribuyes poco, tu pensión es baja. Si usamos otros impuestos (como IVA o IRPF) para financiar las pensiones contributivas lo que estamos haciendo es romper el principio de contributividad, ya que una persona que no ha trabajado suficiente y no tiene derecho a una pensión contributiva (o a una pensión más baja) podría reclamarla aludiendo a que en realidad sí está aportando al sistema de pensiones a través del pago del IVA cuando consume o cuando paga el IRPF. Y, no le faltaría razón.

Y el tercer inconveniente es que para conseguir tales recursos habría que recurrir a impuestos con bases amplias (IRPF, IVA, o patrimonio) que también soportan la población jubilada, por lo que, de hecho, su renta disponible también se reduciría, que es justo lo que se quiere evitar manteniendo las tasas actuales de sustitución de las pensiones.

4. Una Reforma Política y Financieramente Sostenible: los tres elementos clave

En definitiva, las cuatro “*soluciones*” anteriores, incluso si se realizaran conjuntamente, no podrían conseguir que el sistema público de pensiones mantuviera tanto su naturaleza contributiva como las tasas de sustitución que ha ofrecido hasta la fecha. La solución pasará por una batería de medidas entre las cuales están, por supuesto, las contempladas en el apartado anterior: alcanzar el pleno empleo, eliminar la precariedad laboral para aumentar las tasas de fecundidad, mejorar la educación y la inversión en I+D+i para aumentar la tasa de crecimiento de la productividad y aumentar los ingresos del sistema de pensiones. Pero, sin duda, aun alcanzando estos objetivos tan deseables, la tasa de sustitución de las pensiones tendrá que disminuir para adaptarla a la nueva longevidad. Aceptando esta premisa, el centro del debate sobre la reforma de las pensiones pasa a ser cómo se debe producir dicha disminución de manera que el poder adquisitivo de las pensiones a lo largo del periodo de jubilación y su suficiencia no se vean sustancialmente mermadas. Para ello, 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 intra-generacional). Esta es la cuestión que debería ocupar el lugar prioritario en el debate actual sobre la reforma de las pensiones.

Solo hay dos vías para reducir la tasa de sustitución de las pensiones, mas allá de la “cuasi congelación” de las pensiones. 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. Esta es una vía que esta potencialmente abierta, pero como indique anteriormente si se hace, no debe ser a través de la “reforma silenciosa”, sino anunciándola a los ciudadanos. Si se cambia la naturaleza del sistema, de contributivo a asistencial, es importante que los trabajadores lo sepan con claridad y antelación para que puedan adaptar sus decisiones de ahorro y empleo a dicho cambio.

Por otro lado, mantener la contributividad, pero transformando el sistema hacia uno de cuentas notariales 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. En mi opinión, como

defenderé a continuación, España debería optar por esta segunda vía, que por otro lado es la que han tomado otros países con sistema de pensiones contributivos como el nuestro.

4.1. Sistema de Pensiones de Reparto de Cuentas Nocionales

Los sistemas de reparto de cuentas nocionales, registran todo lo que el trabajador cotiza a lo largo de su vida laboral en lo que se llama una “cuenta nocional individual” porque se trata realmente de un mero apunte contable. Resaltar que estos sistemas de pensiones son de reparto, es decir, todo lo cotizado se destina a pagar las pensiones en dicho momento. 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, etc. 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 (o social) que podrían haber tenido las aportaciones realizadas por el trabajador a lo largo de su vida. Esta sencilla formula sustituiría a la compleja e injusta formula del sistema actual, que utiliza los años trabajados, las bases de cotización de los últimos 25 años, la edad de jubilación y los múltiples umbrales (máximos y mínimos) sobre las pensiones y las bases de cotización. Dicho rendimiento hipotético se calcula aplicando una tasa de rentabilidad estimada de forma que el sistema sea financieramente sostenible dadas unas prestaciones calculadas actuariamente en función de las aportaciones acumuladas y las expectativas de longevidad. Así, en el momento de la jubilación, este fondo se convierte en una renta vitalicia o pensión que no solo dependerá de esta rentabilidad virtual o hipotética, sino también de la esperanza de vida en ese momento. Dicho de otro modo, la pensión que percibirá el trabajador deberá respetar algún tipo de equivalencia actuarial o factor de proporcionalidad entre lo aportado y los años esperados que va a percibir la pensión a lo largo de toda su vida.

Así pues, el nuevo sistema de reparto de cuentas nocionales, en la línea de países como Suecia o Italia, reforzaría la contributividad teniendo en cuenta toda la vida laboral y otras situaciones que se consideren que deberían tenerse en cuenta a la hora de generar derechos. Este modelo incorpora, además, la introducción de instrumentos de ajuste automático del gasto en pensiones frente a cambios demográficos y económicos, proporciona incentivos para aumentar la oferta de trabajo, permite una jubilación flexible plenamente compatible con el pleno empleo, y restablece el equilibrio actuarial entre contribuciones realizadas y pensiones recibidas. Es decir, un sistema como este, permite de una forma mas justa y transparente que si un trabajador quiere cotizar más en su “cuenta nocional” puede alargar su etapa laboral, y así aumentar su pensión y evitar la caída en su tasa de sustitución. Al mismo tiempo el sistema facilita la compatibilización entre pensión y salario en la llamada jubilación activa. Por último, este sistema permite visualizar el pago de cotizaciones como un ahorro para la jubilación, con el consiguiente incentivo a cotizar mas por parte de los trabajadores.

4.2. Los Tres elementos clave la Futura Reforma

Antes de entrar en los tres elementos clave de la futura reforma, permítanme reflexionar sobre la importancia de alcanzar un consenso. La parte fácil es encontrar el consenso sobre la necesidad de proteger las pensiones frente al IPC, para evitar una pérdida de poder adquisitivo. La parte complicada es encontrar el consenso sobre cómo financiarlo o cómo hacer que el sistema sea sostenible en el medio plazo. Los problemas de sostenibilidad no son solo de corto plazo, como muestra el importante déficit que presenta el sistema en la actualidad, sino de medio plazo, donde, como hemos visto, los déficits serán muy superiores. El reto que tenemos por delante es encontrar medidas con un impacto similar a la injusta e ineficiente “cuasi-congelación” de las pensiones. Y hacerlo de una forma políticamente viable.

A la hora de buscar este consenso, es importante tener en cuenta el orden de magnitud del que estamos hablando. Si volvemos a actualizar las pensiones con el IPC, el desajuste entre ingresos y gastos será tan grande en las próximas décadas, tal como hemos indicado anteriormente, que seguramente será necesario actuar en tres dimensiones con distintas implicaciones entre generaciones.

- En primer lugar, la reforma debería *afectar lo menos posible a los actuales jubilados* por dos motivos. Primero, el más importante, porque los jubilados, ya no tienen capacidad para adaptar sus decisiones de ahorro y empleo a los cambios en el sistema de pensiones. Y sería injusto, y seguramente ineficiente, cambiarlos drásticamente, y en mitad de su etapa de jubilación, su pensión. Segundo, para hacer la reforma políticamente sostenible. No podemos olvidar que la población jubilada constituye el principal activo electoral de cualquier partido político y que por el efecto del envejecimiento irá en aumento en las próximas décadas. Por lo tanto, solo se deberían permitir caídas en el poder adquisitivo de las pensiones en situación de grave crisis económica. Y estas caídas deberían tener un límite máximo y en ningún caso debería afectar a las pensiones mínimas.
- En segundo lugar *transformar nuestro sistema de pensiones en uno de cuentas nocionales*, donde la pensión que percibe el trabajador será menos generosa que la que percibe actualmente, en el momento del alta. Este nuevo sistema sostenible debería entrar en vigor para los trabajadores menores de una determinada edad. Los trabajadores, por encima de esta edad, podrán tener libertad para elegir si quieren que se les calcule la pensión con el viejo sistema o con el nuevo. No podemos olvidar que el sistema actual es muy injusto, sobre todo para los trabajadores que les va mal laboralmente al final de su carrera profesional. El nuevo sistema de cuentas nocionales, como hemos visto anteriormente, 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 futura y evitar dicha caída en su tasa de sustitución. Habría que determinar, no solo la cuantía de la caída de la pensión en el alta, sino también cuál debe ser la edad de la generación a la que se le empezara a aplicar el nuevo sistema. Evidentemente cuanto más retrasemos la

reforma, mas injusta será pues afectara a trabajadores mas cerca de la edad de jubilación. Este nuevo sistema, como hemos indicado anteriormente, conllevara una caída de la pensión inicial, que puede ser compensada por el trabajador posponiendo su edad de jubilación, ya sea de forma completa o parcial. Es decir, estos trabajadores, anunciándoles con tiempo suficiente la reforma, pueden tener margen para adaptar sus decisiones de trabajo y ahorro a dicho cambio. Para preservar el grado de redistribución intrageneracional del sistema de pensiones actual, el nuevo sistema de cuentas nocionales, también debería contar con una pensión mínima y máxima.

- En tercer lugar, y aun sabiendo que es imposible hacer sostenible el sistema actuando únicamente por la vía de los ingresos, en el *periodo transitorio hasta que un porcentaje suficientemente alto de las nuevas jubilaciones vengan del nuevo sistema de cuentas nocionales, es probable que sea necesario dotar de más ingresos al sistema.* O dicho de otra forma, dotar al sistema de mas ingresos para ayudar a financiar la jubilación de los “babyboomers”. Una forma de justificar el uso de ingresos públicos, no provenientes de las cotizaciones y no afectar a la naturaleza contributiva del sistema, es hacerlo como compensación por los años donde las cotizaciones sociales de los trabajadores financiaron la sanidad pública en España.

Por último, creo que seria conveniente aprovechar el cambio hacia un sistema de “*pensiones de cuentas individuales nocionales*” para introducir un sistema de capitalización complementario para todos los trabajadores. Este nuevo sistema de previsión complementaria debería tener los siguientes elementos. Primero, ser voluntario, es decir la seguridad social empezaría reteniendo un porcentaje del salario y lo introduciría en el sistema de capitalización, pero en cualquier momento el trabajador podría pedir que no esta interesado y automáticamente se le da de baja. Experiencias en diversos países muestran como la tasa de abandono voluntario de este tipo de medidas es muy pequeña. Una vez que esta en marcha, el *status quo* prevalece en su toma de decisiones. Segundo, seria gestionado por defecto por la seguridad social, de la misma forma que se gestiono el Fondo de Reserva. Con posterioridad, el trabajador podrá, si le ofrecen mejores condiciones, mover dicho fondo a una entidad privada dentro del marco regulatorio establecido, con el consiguiente efecto positivo del aumento de la competencia entre operadores. Tercero, dicho fondo de capitalización individual podrá usarse, no solo para complementar la pensión pública en el momento de la jubilación, sino también para invertir en el propio capital humano del trabajador en cualquier momento. En el futuro los trabajadores tendrán que reciclar, adaptar o mejorar su capital humano de forma constante a lo largo de toda su vida laboral. En definitiva, este nuevo sistema permitirá a los trabajadores invertir en los dos factores clave de cualquier sistema productivo. Por un lado, en el capital humano de la economía a través del sistema de pensiones de reparto (de “cuentas nocionales”) y por otro en el capital físico a través de este nuevo sistema de capitalización voluntario y de carácter complementario.

5. Conclusiones

El sistema de pensiones en España está en pleno proceso de adaptación a la nueva longevidad. Las reformas emprendidas han encauzado algunos elementos clave, pero aun no está concluido el proceso para garantizar unas pensiones sostenibles y suficientes en el siglo XXI. En breve, volverá el debate de las pensiones en nuestro país. Volver a indexar las pensiones con el IPC, sin duda una medida justa para los jubilados, obligará a tomar decisiones importantes para garantizar la sostenibilidad del sistema.

Como he tratado de argumentar en este artículo, si queremos preservar la contributividad de nuestro sistema de pensiones, será necesario transformar nuestro sistema de pensiones hacia uno, también de reparto, de “cuentas nocionales” – de contribución definida-, como ya ha realizado otros países que tenían sistemas contributivos similares al nuestro. Creo sinceramente que es de estas cosas de las que deberíamos estar hablando y debatiendo en los próximos trimestres. En concreto, las variables de decisión clave serían: i) a que generación se le aplica el nuevo sistema de cuentas nocionales adaptado a la nueva demografía; ii) cuanto va a ser la caída en la pensión inicial con el nuevo sistema; iii) cuantos ingresos adicionales vamos a dotar al sistema en el periodo transitorio y iv) cual es el límite admisible, o bajo que condiciones se puede afectar al poder adquisitivo de las pensiones. Evidentemente, en función de la magnitud de las cifras en esos cuatro parámetros, el coste de adaptar el sistema de pensiones será más grande para una o para otra generación.

Con esta reforma, la edad efectiva de jubilación, de una forma u otra, acabará estando relacionada con la esperanza de vida en cada momento. Es decir, la edad de jubilación, aunque de forma flexible, aumentará de manera continuada a medida que aumente la longevidad. Y, por otro lado, una vez alcanzada la jubilación, se permitirá la plena compatibilidad entre la percepción de la pensión y el salario. Los trabajadores no pasarán del trabajar a jubilarse en una sola noche, sino que habrá una reducción gradual de la jornada laboral. Y es en este período de transición del empleo a la jubilación donde se permitirá complementar el salario con la pensión. Este es un punto clave para adaptar nuestro sistema de pensiones a la nueva longevidad.

Estos cambios en el mercado laboral también van a afectar a la educación. Tan pronto como la longevidad aumente el número de años de vida laboral, algo que no ha ocurrido en todo el siglo XX, será difícil imaginar que las personas reciban toda su educación al principio de sus vidas. Se necesitarán períodos adicionales de acumulación de capital humano en la mediana edad para aprender, por ejemplo, a manejar las nuevas tecnologías. Por este motivo, creo que sería conveniente aprovechar la reforma del sistema de pensiones hacia uno de cuentas nocionales, para introducir un sistema de capitalización voluntario y de carácter complementario. Y permitir que los recursos de este fondo, acumulados en una cuenta individual, se puedan utilizar no solo para complementar la pensión pública en el momento de la jubilación, sino también, en cualquier momento para invertir en el propio capital humano del trabajador. En resumen, para garantizar la sostenibilidad financiera de los sistemas de pensiones, será necesario que los trabajadores

estén activos en el mercado laboral a edades avanzadas y esto sólo será posible si los trabajadores son capaces de evitar que su productividad disminuya con la edad, o, dicho de otra forma, si los trabajadores logran reciclar su capital humano constantemente, a lo largo de toda su vida laboral.

No pongo en duda que sea rentable electoralmente para los políticos centrarse en el corto plazo y olvidarse del medio plazo. Pero cuanto más tarde se introduzcan las reformas estas serán más drásticas e injustas pues afectarán a trabajadores más cerca de su jubilación y sin margen de adaptarse a los cambios. Pudiendo llegar al extremo de países como Grecia o Portugal donde se recortaron las pensiones entre un 20 y un 30% de un día para otro.

Al final, no podemos olvidar que las reformas en un sistema de pensiones de reparto no son otra cosa que reescribir el contrato intergeneracional para que sea éste pagable por las futuras generaciones. Es importante tener en cuenta que en un sistema de pensiones de reparto es una institución inter-generacional, donde la generación de trabajadores de hoy paga las pensiones de los trabajadores del pasado a cambio de percibir pensiones pagadas por las generaciones de trabajadores del futuro. Y, ¿de qué sirve que el Parlamento de hoy vote por no hacer las reformas necesarias si en el futuro los trabajadores no van a poder pagar las pensiones que nos han prometido hoy?. O, dicho de otra forma, ¿alguien cree que, si en las próximas décadas habrá prácticamente un trabajador por cada jubilado, este trabajador, apenas mayor de edad hoy, se levantara y pagará el solo una pensión entera, tal como la tenemos hoy, y además el resto de los programas del Estado del Bienestar? ¿Y lo hará, porque así lo han decidido los políticos de hoy? Y esta es clave, y la razón última por la cual todos los países acaban realizando las reformas necesarias para la sostenibilidad de las pensiones: para hacerlas pagables por las futuras generaciones. Lo que nos estamos jugando ahora es hacerlo cuanto antes, para que se pueda hacer de la forma menos dañina y más justa para los trabajadores. Dada la experiencia del pasado, solo con un gran Pacto Nacional por la Pensiones que atienda a la solidaridad intergeneracional, entre las principales fuerzas políticas, veo posible dejar un sistema de pensiones sostenible y suficiente a las generaciones del siglo XXI.

Referencias

Conde-Ruiz, J. I. y V. Galasso (2003) “Early Retirement”, *Review of Economic Dynamics*, Vol. 6(1), pp 12-36.

Conde-Ruiz, J. I. y V. Galasso (2004) “The Macroeconomics of Early Retirement” *Journal of Public Economics*, N° 88(9), pp 1849-1869.

Conde-Ruiz, J. I. and C. I. González (2013), “Reforma de pensiones 2011 en España”, *Hacienda Pública Española/Review of Public Economics*-, 204 (1/2013), 9–44.

Conde-Ruiz, J. I. and C. I. González (2015) “Challenges for Spanish Pensions in the Early 21st Century” *CESeifo DICE Report, Ifo Institute - Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich*, vol. 13(2), pages 20-24, 08.

Conde-Ruiz, J. I. and C. I. González, (2016) “From Bismarck to Beveridge: the other pension reform in Spain”, *SERIEs - Journal of the Spanish Economic Association*, 7(2016), pages 461–490.

Conde-Ruiz, J.I y Clara I. González (2019) "Proyecciones demográficas para el Siglo XXI", *Revista Actuarios- Instituto de Actuarios Españoles*. N°44 - Primavera 2019 - pp. 10-13.

De la Fuente, A., Garcia, M.A y A. Sanchez (2019) “La salud financiera del sistema público de pensiones español: proyecciones de largo plazo y factores de riesgo” *Hacienda Pública Española / Review of Public Economics*, 229-(2/2019): 123-156