

Edición revisada

PENSIONES DEL FUTURO

**REFLEXIONES EXPERTAS Y
COLABORATIVAS SOBRE EL CAMINO
HACIA LA EQUIDAD Y LA SOSTENIBILIDAD**

Guillermo de la Dehesa | Miguel Ángel García

José Ignacio Conde-Ruiz | José Enrique Devesa | Rafael Doménech

Clara Isabel González | Luisa Fuster | José Antonio Herce

Ángel de la Fuente | Juan Francisco Jimeno | Diego Valero

Inmaculada D. Fabián | Santiago Álvarez García | Juan José Rubio Guerrero

Instituto **santalucía**

Una nueva edición del primer libro colaborativo sobre el futuro de las pensiones en España.



Guillermo de la Dehesa

LAS PENSIONES EN ESPAÑA Y EN EUROPA

Pág. 11

Miguel Ángel García Díaz

LA REFORMA DE SISTEMA PÚBLICO DE PENSIONES 2022 Y 2023
CONTENIDO Y POSIBLES EFECTOS

Pág. 17



José Ignacio Conde-Ruiz

¿QUÉ HARÍAMOS SI HUBIESE QUE REINVENTAR LAS PENSIONES?

Pág. 32

José Enrique Devesa | Rafael Doménech

SOSTENIBILIDAD Y SUFICIENCIA
LAS CUENTAS NOCIONALES
INDIVIDUALES COMO UN
MECANISMO DE DISCIPLINA

Pág. 45



Clara Isabel González Martínez

DEMOGRAFÍA Y PENSIONES
UNA NUEVA REALIDAD

Pág. 55

Luisa Fuster

LA DISTRIBUCIÓN DE LAS PENSIONES
Y LA BRECHA DE GÉNERO

Pág. 72





José Antonio Herce

¿CÓMO FINANCIAR LAS PENSIONES EN UN CONTEXTO DE CRECIENTE LONGEVIDAD?

Pág. 84



Ángel de la Fuente

PRODUCTIVIDAD Y PENSIONES
UNA RELACIÓN MUY ESTRECHA

Pág. 94



Juan Francisco Jimeno

PENSIONES Y ROBOTIZACIÓN DEL TRABAJO
¿JUSTIFICAN UNA RENTA MÍNIMA?

Pág. 105



Diego Valero

PREVISIÓN SOCIAL COMPLEMENTARIA
UN ENFOQUE CONDUCTUAL

Pág. 114



Inmaculada Domínguez Fabián

PRODUCTOS PARA LA PREVISIÓN SOCIAL COMPLEMENTARIA
¿UNA OFERTA PARA EL SIGLO XXI?

Pág. 124

Santiago Álvarez | Juan José Rubio

FISCALIDAD DE LAS PENSIONES
¿CÓMO EVITAR LA DOBLE IMPOSICIÓN DE LA RENTA?

Pág. 135



Anexo

/01

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Pág. 149

Anexo

/02

GLOSARIO DE TÉRMINOS Y EXPRESIONES SOBRE PENSIONES
Y SEGURIDAD SOCIAL Y AFINES

Pág. 162

Anexo

/03

REFERENCIAS NORMATIVAS

Pág. 171

INTRODUCCIÓN

Hace ya casi cuatro años, el 17 de septiembre de 2019, el Instituto Santalucía presentó el libro “Pensiones del futuro”. Un evento en el que contamos en aquella ocasión con la presencia de la vicepresidenta primera y ministra de Asuntos Económicos y Transformación Digital, Doña Nadia Calviño, que fue la encargada de clausurar el acto. Ese mismo día, se anunció que las elecciones realizadas unos meses antes, en abril de 2019, se repetirían en noviembre del mismo año. En esta ocasión, nos volvemos a encontrar tras la reciente cita electoral.

El gobierno entrante en aquella ocasión tuvo que enfrentarse a diversos eventos inesperados que generaron un importante estrés en la sociedad y la economía española, como la pandemia de COVID-19, la erupción del volcán de La Palma y posteriormente la guerra en Ucrania. En este tiempo, se han promulgado diferentes regulaciones con el objetivo de lograr un equilibrio a largo plazo en nuestro sistema de pensiones, considerando la equidad, la suficiencia y la sostenibilidad.

En la anterior edición del libro ya se señalaba la necesidad urgente de que los representantes de las instituciones públicas llegaran a un acuerdo sólido que garantizara la sostenibilidad y suficiencia del sistema a medio y largo plazo. Este amplio consenso se logró en noviembre de 2020 durante la sesión plenaria del Congreso, en la que se aprobó el Informe de Evaluación y Reforma del Pacto de Toledo emitido por la Comisión de Seguimiento y Evaluación de los Acuerdos del Pacto de Toledo. Dicho informe incluía 21 recomendaciones en defensa del mantenimiento y mejora del sistema público de pensiones que debían servir de base para las reformas que el Gobierno tenía que emprender. Estas reformas se han materializado en el componente 30 del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia enviado a Bruselas y han sido reguladas en los últimos meses.

Esta nueva edición, coincidiendo con las recientes elecciones generales en España, tiene como objetivo actualizar la visión de las reformas llevadas a cabo en los últimos cuatro años y transmitir diversos aspectos que puedan ayudar a reflexionar sobre las posibles acciones a poner en marcha para alcanzar los objetivos que nuestra sociedad se ha fijado en la mejora de su estado de bienestar.

En esta obra colaborativa, realizada por algunos de los expertos más reconocidos en el ámbito económico de nuestro país, se han incluido nuevos capítulos, se han modificado otros y se han mantenido algunos debido a su carácter atemporal. Desde el Instituto Santalucía, queremos agradecer a cada uno de los autores su contribución para mantener vivo este proyecto, especialmente a José Antonio Herce, quien asumió el reto de coordinarlo, al igual que en la primera edición.

Como entidades integrantes de la industria aseguradora y previsional, consideramos que es nuestra responsabilidad fomentar el debate en torno a este tema tan relevante para el futuro de nuestro país y la estabilidad financiera de millones de ciudadanos. Por esta razón, me complace enormemente presentarles esta actualización del libro colaborativo impulsado por el Instituto Santalucía. En sus páginas, podrán descubrir las ideas clave que cada uno de los autores considera fundamental en la búsqueda de una solución para las pensiones del futuro. Espero sinceramente que este magnífico trabajo les ayude a comprender y profundizar en uno de los grandes desafíos de nuestra era.



Andrés Romero

RESUMEN

Las pensiones son rentas para toda la vida desde el momento de la jubilación de sus titulares. En la gran mayoría de los países las pensiones de la Seguridad Social son las principales rentas de los jubilados y sus hogares. La Seguridad Social es una gran institución que existe en la inmensa mayoría de los países, en algunos desde hace más de un siglo. Por eso, las pensiones públicas han de ser suficientes y, a la vez, sostenibles y equitativas. Pero no lo pueden todo en un marco de creciente longevidad y en medio del formidable reto que impone la revolución digital.

Además de las pensiones públicas, en numerosos países, las pensiones privadas promovidas por los empleadores son muy importantes, pero en general, aunque puedan ser obligatorias, son secundarias a las de la Seguridad Social.

La coexistencia de estos dos tipos de pensiones es habitual, aunque se encuentran poco integradas o vinculadas entre sí y cada esquema basa su financiación en métodos diferenciados.

Las pensiones públicas, como es bien sabido, se financian mediante el método de reparto, por el cual los recursos corrientes generados por las cotizaciones se aplican al pago de las pensiones del momento. Puede haber excedentes que se acumulan en fondos de reserva para compensar déficits futuros, si bien la tendencia al déficit estructural está ya instalada en muchos sistemas de Seguridad Social. Estas pensiones se calculan mediante fórmulas históricas adaptadas que conservan hoy pocos rasgos de lo que en el pasado eran restricciones actuariales que limitaban su crecimiento y preservaban su relación al esfuerzo realizado por los trabajadores, de forma que muchas pensiones de Seguridad Social solo han logrado conservar su poder adquisitivo comprometiendo al mismo tiempo su sostenibilidad futura. El esquema garantiza el pago vitalicio de las prestaciones a todos los pensionistas.

Las pensiones privadas, por su parte, se financian mediante el método de capitalización de los ahorros previamente acumulados por cada trabajador, de manera que su pago está garantizado hasta los importes que dichos ahorros y sus rendimientos permitan, una vez periodificados en el tiempo bajo un esquema de seguro de longevidad, para garantizar que el jubilado reciba estos pagos durante el resto de sus días.

Esta visión convencional de las pensiones está siendo retada de manera intensa por una serie de tendencias de fondo que se vienen manifestando en los países más avanzados, pero a las que no es ajeno ningún otro país en el mundo. De forma que, dentro de las especificidades de cada sistema en cada país, en todos ellos se asiste en la actualidad a claros problemas de sostenibilidad, suficiencia y cobertura de los sistemas históricos de pensiones.

A menudo, desde el ámbito social y político, se cuestiona que las pensiones tengan problemas, o se reclaman soluciones convencionales o, simplemente, se ignora la seriedad de los retos aludidos.

Entre estos se encuentran la longevidad y el cambio tecnológico hacia la robotización. La longevidad es solo una de las manifestaciones del cambio demográfico. Muchos prefieren enfatizar la caída de la natalidad, especialmente pensando en las pensiones públicas, sin duda porque de la natalidad (y la inmigración) proceden los recursos corrientes de estos sistemas. Pero la longevidad, el hecho extraordinario de que cada vez se vive más (después de la jubilación, habría que añadir), es lo que verdaderamente está convirtiendo el problema de liquidez que tienen las pensiones públicas, como consecuencia de la baja natalidad, en un problemón de solvencia traducido, a su vez, en la no sostenibilidad de las pensiones y/o su progresiva insuficiencia.

La transformación digital, por otra parte, amenaza (o no) con reemplazar a los trabajadores trastocando los sistemas convencionales de causación de derechos de pensión. Lisa y llanamente, de darse esta situación, millones de personas en todos los países entrarían en la pobreza al ser los salarios la base de las pensiones, estando aquellos y estas, además, estrechamente ligadas al curso de la productividad.

La longevidad seguirá trastocando la realidad de las pensiones mientras no encontremos mejores maneras de gestionar la edad en el momento de la jubilación, al tiempo que la robotización puede socavar los cimientos del modelo convencional de generación de ingresos de jubilación y una parte primordial del sistema de distribución y redistribución de la renta en la sociedad consagrado a lo largo del S. XX.

Por si fuera poco, recién ahora cunde la evidencia y también la percepción de que, como no puede ser de otra manera, las pensiones públicas, al estar estrechamente vinculadas a los salarios, acaban reflejando la brecha de género que se gesta en el mercado laboral. Décadas después de que la Seguridad Social viniese produciendo esta situación, en absoluto causada por sus reglas que, si acaso, estas, la intentan compensar de mil maneras, la alarma social generada por la superior consciencia de la gravedad de este problema que se ha venido generando en los últimos años, ha puesto de manifiesto la necesidad de soluciones y compromisos más contundentes. En el peor momento, seguramente, cuando la demografía y la robotización ya están sometiendo a un estrés considerable a los sistemas de pensiones en todo el mundo.



Este volumen contiene doce capítulos que desarrollan a fondo todas estas perspectivas, elaborados por expertos y analistas de primera fila en sus respectivas áreas de la economía, las finanzas y la demografía aplicadas a las pensiones. Las pensiones son, pues, el centro de un análisis muy variado que va desde la longevidad a la robotización pasando por el mercado de trabajo, la fiscalidad, los gigantescos presupuestos de la Seguridad Social, la brecha de género o el mercado de productos previsionales. O desvelando escenarios de reforma deseables porque ya se aplican exitosamente en países más avanzados que el nuestro y estrategias conductuales que están impulsando el ahorro previsional del S. XXI.

La alarma demográfica nunca ha sido tan difícil de interpretar como en la actualidad. Mejor dicho, lo que es verdaderamente difícil es conciliar la evidencia de que en los países avanzados la población empieza a disminuir con fuerza, aquejada además de un progresivo envejecimiento, como revelan las fuentes que exhaustivamente maneja Guillermo de la Dehesa en el Capítulo 1 de este volumen. Pero, al mismo tiempo, se constata un enorme “bonus demográfico” en los países y continentes emergentes derivado de una estructura todavía muy joven de la población. La mera constatación de los problemas que estos desequilibrios demográficos causan es preocupante y cubre la mitad de la agenda estratégica global: desde el estancamiento económico o la insostenibilidad de las pensiones públicas hasta la sobrepoblación, el paro masivo y la urbanización caótica, pasando por los conflictos migratorios en las divisorias geográficas de los bloques avanzado y emergente. En este marco, desde el punto de vista de la sostenibilidad de las pensiones, en este Capítulo ya se apunta a la “vía sueca” de introducción del sistema de Cuentas Individuales Nacionales para lograr que la Seguridad Social sobreviva a su enorme éxito social y previsional sin abandonar sus principales atributos. En las condiciones demográficas antes mencionadas, y en ausencia de una compulsión indeseable que a escala global ordenase los flujos y fondos de población en las diversas geografías, por una u otra causa, la Seguridad Social en todos los países avanzados afronta graves desequilibrios que el restablecimiento de los ratios demográficos, por sí solo, no lograría enderezar. Es más, podría acabar desencadenando esquemas piramidales que nos llevaran a una situación de verdadera quiebra.

En esta nueva edición se ha incluido un Capítulo 2 original, a cargo de Miguel Ángel García, con todas las modificaciones realizadas desde el lanzamiento del anterior volumen en septiembre de 2019 y, especialmente, sus implicaciones presupuestarias. La llegada en 2019 de un nuevo Gobierno de coalición con base en el PSOE y Unidas Podemos estuvo acompañada de un profundo cambio de planteamiento en la forma de abordar el futuro del sistema público de pensiones. El Congreso de los Diputados aprobó en noviembre de 2020, con una amplia mayoría, la tercera renovación en 25 años de las recomendaciones del Pacto de Toledo para la reforma del sistema público de pensiones, que había sido propuesta por la Comisión de Seguimiento y Evaluación de los Acuerdos del Pacto de Toledo. Siete meses más tarde, el Gobierno de España presentó ante la Comisión Europea el Plan de Recuperación Transformación y Resiliencia (16 junio 2021) con el propósito de acceder a un volumen importante de fondos europeos¹. En la redacción del componente 30 titulado “Sostenibilidad a largo plazo del sistema público de pensiones en el marco del Pacto de Toledo”, se recoge como definición central: “La reforma de las pensiones está orientada a asegurar la sostenibilidad financiera del sistema en el corto, medio y largo plazo, mantener el poder adquisitivo, preservando su adecuación y suficiencia en la protección frente a la pobreza, y garantizando la equidad intergeneracional”.

En el Capítulo 3, a cargo de José Ignacio Conde Ruiz, se plantea la situación de “recrear” un sistema de pensiones de Seguridad Social (basándonos en los que ya sabemos) partiendo de los dos extremos: el modelo de Beveridge y el de von Bismarck. Un tercer elemento que se considera en este capítulo, apenas considerado en el debate sobre las pensiones, en tanto que mecanismo de redistribución de renta en el tiempo y entre individuos, es el de la educación (pública, por más señas, pues esta resuelve el fallo de mercado característico de este sector). Pues bien, entre los extremos puros de un sistema de reparto asistencial (Beveridge) y un sistema de reparto contributivo (von Bismarck), se sitúa un sistema de reparto de primer pilar que combine redistribución y contributividad y que (y esto es lo nuevo) devuelva a los jubilados

1. 70.000 millones de euros en subvenciones directas y un crédito potencial de igual cuantía.

la inversión que estos hicieron cuando trabajaban y pagaban impuestos para financiar la educación (pública) de los trabajadores que cada año les pagan a ellos las pensiones. Crucial nexo de financiación que el mercado no sabe atender. Cabría además añadir que las pensiones públicas son el retorno de la inversión que sus titulares hicieron en el pasado, pero no solo en educación pública, sino también en sanidad pública, pues ambos esfuerzos producen, mantienen y reproducen el capital humano de la economía. Al tiempo, se argumenta en el capítulo, que la producción y mantenimiento del capital físico (tangible e intangible) debe financiarse con el ahorro a largo plazo, por ejemplo, el incorporado en los planes de pensiones del segundo pilar. Capital físico y capital humano son los inputs nucleares de la función de producción de la economía.

Ante la necesidad, por razones de eficiencia económica y social, de mantener un primer pilar de pensiones de seguridad social de reparto, deben explorarse las mejores modalidades para construir la Seguridad Social del S. XXI. Y este trabajo no ha hecho más que empezar. En el Capítulo 4, a cargo de Enrique Devesa y Rafael Doménech, se invoca el modelo sueco de “Cuentas Nacionales Individuales” como un sistema capaz de crear un primer pilar previsional, público, de reparto y, a la vez, sostenible y suficiente. En palabras de los autores, “el reto es reformar el sistema [actual] incorporando mecanismos de ajuste automáticos y graduales que garanticen su sostenibilidad, aumentando su equidad, contributividad, transparencia y eficiencia, ayudando al crecimiento del empleo y de la productividad, lo que redundaría a largo plazo en pensiones medias mayores que con el sistema actual”. Esta reforma es posible atravesando un periodo de transición, que no debería extenderse más de una década, en el que las pensiones pasasen progresivamente y de manera automática a calcularse con una nueva fórmula que impone el equilibrio financiero-actuarial del sistema en su conjunto y de cada trabajador en su trayectoria de cotizaciones y pensiones. Para que ello sea coherente, desde el actual desequilibrio, se propone un ajuste en la tasa de sustitución que sea compatible con la actualización de las pensiones con el IPC o los salarios. Un factor clave en esta metodología previsional es la información puntual y anticipada a todos los trabajadores sobre las pensiones que recibirán en el futuro de mantenerse su carrera de cotización, y las posibilidades de alterar dicha expectativa modificando el comportamiento durante los restantes años de vida laboral según las opciones que el sistema ofrece a los trabajadores.

En ausencia de reformas de calado en los próximos años, el sistema español de pensiones de Seguridad Social afrontará una insuficiencia financiera creciente. Por si quedasen dudas sobre esta afirmación, la cuidadosa mirada que Clara Isabel González arroja al “determinante demográfico” en el Capítulo 5, puede interpretarse sin dificultad como una advertencia contra la tentación de dejar que el azar migratorio o improbables políticas natalistas establezcan las cuentas agregadas del sistema hasta que se pase la “chepa” de los baby boomers. Así es como deben verse lo que, en cualquier caso, son ejercicios canónicos de análisis demográfico. Las tasas de envejecimiento y dependencia demográfica van a aumentar bajo cualquier hipótesis verosímil (incluso inverosímil) de supervivencia, natalidad e inmigración. Esto, por sí solo, garantiza (hasta donde se pueden garantizar estas cosas) que la longevidad creciente es la fuerza más poderosa en el balance de factores demográficos y que, en ausencia de reformas sustantivas, como la que se propone en el capítulo anterior seguirá dominando la dinámica del sistema. La perspectiva de que la población, incluso, aumente en el largo plazo es una novedad de las últimas proyecciones demográficas recensadas en este capítulo y, ciertamente, da pie al relajo en la búsqueda de la sostenibilidad por la vía de reformas más virtuosas que la de, simplemente, confiar en puros desarrollos demográficos, muy inciertos y que, a la postre, podrían pasar una factura descomunal en forma de, ya se advertía antes, un encadenamiento piramidal de obligaciones futuras, siempre peloteadas hacia delante, para el conjunto del sistema.

Reformas sustantivas, entonces, es lo que necesita una estrategia a favor de la sostenibilidad. Pero, no se crea que este es el único de los problemas que afectan a las pensiones públicas si se las interpela desde una perspectiva actual, por ejemplo, incorporando, como todavía se hace escasamente (salvo honrosas excepciones), la dimensión de género. La Seguridad Social, que quede claro, no solo no practica ninguna discriminación directa por razón de género, territorio de residencia o edad, sino que contiene numerosas discriminaciones positivas a favor de las mujeres y los trabajadores de ambos géneros que han sufrido episodios de paro de larga duración. Lo que sucede, como muy elocuentemente muestra Luisa Fuster en el Capítulo 6, es que nuestro sistema público de pensiones, al ser del tipo Bismarck y no de tipo Beveridge, refleja como un espejo la discriminación salarial que las mujeres sufren en el mercado de trabajo. En este marco, los mecanismos de compensación de la brecha de género que la Seguridad Social contiene actúan reduciendo considerablemente dicha brecha en las pensiones. La pensión de viudedad, en particular, masivamente percibida por las mujeres pensionistas, es, de lejos, el principal mecanismo de compensación. Hasta el punto de que, para las mujeres pensionistas de las cohortes más jóvenes (nacidas en los años cincuenta del siglo pasado) no solo reduce su brecha de pensiones a la mitad, sino que aumenta su nivel de vida. Para el conjunto de mujeres pensionistas, la principal capacidad de las pensiones de viudedad es que evitan la pobreza de las mujeres a edades elevadas en una gran medida. Vista la creciente participación laboral de las nuevas cohortes de mujeres, las que van accediendo a la pensión lo hacen por la vía de la jubilación, y cada vez menos por la vía de la viudedad. Ello implica que, como ya han hecho en muchos países avanzados, está llegando la hora de afrontar una reforma sustantiva de esta figura protectora de nuestro sistema de pensiones.

Una de las palancas más eficaces de sostenibilidad y, a la vez, suficiencia de las pensiones, aunque hay que admitir que es una de las más impopulares (por ahora), es la adaptación de la edad de jubilación a los avances (o retrocesos) de la esperanza de vida. Esto es lo que se analiza en el Capítulo 7, a cargo de José Antonio Herce. En una hipérbola temporal de varias docenas de miles de años para los que, aunque parezca mentira, se han establecido indicios de esperanza de vida de los humanos modernos (*Homo sapiens tardío*), se establece que la esperanza de vida al nacimiento ha estado oscilando ligeramente por encima de los 30 años desde el paleolítico hasta mediados del S. XIX. Solo desde entonces, la humanidad asiste a un despegue de este crucial indicador biométrico de forma que pueda afirmarse que el crecimiento constante de la duración media de la vida es un rasgo estructural. Esta evidencia, unida a una definición canónica de lo que es un esquema de pensiones (que también se encuentra en el Capítulo 3), debería llevar a la conclusión natural de que la única palanca capaz de alinear la sostenibilidad de las pensiones con su suficiencia, a la vez, sin periodos de transición largos u onerosos para los pensionistas y el sistema, es la adaptación de la edad de jubilación con la esperanza de vida. Suelen verse la inmigración y la natalidad como bônuses que aportan recursos a la sociedad y, especialmente, a los sistemas de pensiones. Pero la creciente longevidad es un bonus demográfico no menor solo si se acepta que parte de las ganancias de vida que trae consigo, que se producen ya a edades no laborales convencionales, pasen a la actividad laboral, retrasando el momento de la jubilación o convirtiendo este instante en un proceso muy gradual. La versión actualizada de este capítulo contiene una necesaria revisión de la longevidad después de la Covid-19 que no dejará indiferentes a muchos lectores.

Junto al bonus demográfico que en sociedades de baja natalidad representarían las ganancias de vida si se dedicasen, al menos en parte, a la actividad laboral, hay otro gran recurso no financiero que es la productividad. En el Capítulo 8, firmado por Ángel de la Fuente, se elabora un completo análisis de la relación que, vía salarios, hay entre la productividad y las pensiones. En dos vertientes. En primer lugar, la que hace que las pensiones sean mayores cuando la productividad acelera su crecimiento y, en segundo lugar, la que hace que también en este caso las pensiones sean más sostenibles. Ello es así porque el aumento de la tasa de crecimiento de la productividad, al tiempo que hace que crezca la pensión por la vía directa del crecimiento del salario en la que aquella se basa, hace que se reduzca la tasa de sustitución de las pensiones, lo que las hace más sostenibles. La mecánica de causación de las pensiones, a lo largo de muchos años crea un margen para este efecto de la productividad. El ejercicio empírico que se contiene en ese capítulo es la otra cara de la moneda de lo que sucede cuando la mayor esperanza de vida no aplicada a la actividad laboral deteriora el balance agregado del sistema, ya que ilustra cómo el descenso de la tasa de crecimiento de la productividad en los últimos años (en vez de su aumento) es el factor aislado que mayor impacto ha tenido en el deterioro de los salarios, las bases de cotización y, por tanto, las pensiones y la sostenibilidad de las mismas en los últimos años. El aumento de la tasa de crecimiento de la productividad, por lo tanto, debe ser una prioridad para encontrar recursos, ya que no hay muchas palancas que mejoren simultáneamente la suficiencia de las pensiones y su sostenibilidad.

Además, por si la gestión de la edad y la de la productividad no constituyesen una ingente agenda estructural para el logro de la sostenibilidad de las pensiones, un tercer elemento de la máxima relevancia no podría faltar en el debate de las pensiones. Este no es otro que el de la transformación digital o, más popularmente, el de la robotización. Juan Francisco Jimeno se ocupa en el Capítulo 9 de abordar esta cuestión de importancia capital. Dos preguntas a bocajarro: ¿pagarán los robots nuestras pensiones? y ¿debe existir, en este contexto, una renta básica universal? Para muchos, la respuesta a estas preguntas es un “sí” rotundo. Probablemente, el elemento contributivo de las pensiones de la Seguridad Social sufra como consecuencia de los cambios que la robotización acarreará en la organización del trabajo y, por lo tanto, deberían reforzarse los mecanismos redistributivos y no solo para los pensionistas. Pero, al mismo tiempo, no debe darse por garantizada la disponibilidad ilimitada de recursos bajo la promesa aparente de una arcadia productiva que venga de la mano de las nuevas tecnologías. Puede que el mecanismo de una Renta Básica no sea tan inmediato como se cree ni tan capaz de resolver la nueva cuadratura del círculo de la distribución de la renta que se avecina. La robotización está ya trastocando profundamente los mecanismos contributivos del sistema de pensiones y lo seguirá haciendo en el futuro. De momento, ya se observa una creciente polarización laboral con el consiguiente estancamiento de los salarios de los trabajadores peor remunerados (menos cualificados) en esta transición. En esta dinámica, el clamor procedente de todos los cuarteles ideológicos por una Renta Básica Universal adquiere naturaleza y, sin embargo, el debate no puede ser más confuso a medida que se van definiendo los términos de cada propuesta. Lo básico y lo universal encabezan la lista de las discrepancias. Su introducción suscita también numerosos interrogantes cuando se analiza el “choque” de estas prestaciones con las pensiones convencionales, no siendo evidente en el debate cómo resolver los numerosos puntos de conflicto entre ambos tipos de esquemas. No obstante, parece descontado que algún tipo de esquema redistributivo de base deberá intervenir más adelante si la automatización pone en cuestión los mecanismos existentes de causación y

acumulación de derechos económicos y sociales de los trabajadores.

En el panorama trazado hasta ahora, y en la búsqueda de la sostenibilidad y la suficiencia, deben tenerse en cuenta aspectos casi olvidados. La Seguridad Social emergió hace más de un siglo basada en una fuerte obligatoriedad de ahorrar (vía cotizaciones) para la vejez. En el S. XXI los aspectos conductuales vuelven a ser importantes. En el Capítulo 10, a cargo de Diego Valero, se aborda la nueva vigencia de mecanismos conductuales para el fomento del ahorro previsional de base científica gracias al trabajo multidisciplinar de psicólogos, economistas y otros científicos sociales. El conocimiento que aporta esta disciplina acerca de los mecanismos y sesgos conductuales que guían al agente económico con racionalidad limitada en un mundo incierto se ha demostrado utilísimo también en materia de pensiones o, mejor dicho, ahorro previsional. Así, en muchos países (emergentes, especialmente, por la ausencia de costes de legacy) se vienen implementando políticas y estrategias para lograr que la población destine una creciente porción de su renta al ahorro complementario para la jubilación. El referente más aludido es el de los Planes 401 (k) americanos, con décadas a sus espaldas o el Sistema NEST inglés de más reciente creación. La base de estos desarrollos son los estímulos y “empujoncitos” (nudges) y defaults conductuales, que inducen o casi obligan (con opciones de salida diferidas) a los individuos a actuar mediante simples pasos de bajo coste que, al acumularse, pueden marcar una apreciable diferencia. Esto ha permitido en los Estados Unidos y Reino Unido, por ejemplo, generalizar los planes individuales y de empleo para trabajadores de pequeñas empresas y autónomos. O está permitiendo en muchos países emergentes que los trabajadores, muy a menudo atrapados en el “sistema” de trabajo irregular, puedan complementar sus bajas pensiones de Seguridad Social con ahorro previsional organizado, incluso de promoción institucional (Afores).

Así pues, el panorama de la Previsión Social Complementaria, bastante limitado en España, puede empezar a despejarse.

Ahora bien, como argumenta Inmaculada Domínguez Fabián, a cargo del Capítulo 11, la “industria de las pensiones” debe desarrollar todavía soluciones previsionales a la altura de los retos que se han venido comentando en los capítulos anteriores. Para empezar, los trabajadores españoles estarían abocados a un ajuste de las tasas de sustitución de las pensiones públicas si estas han de acabar siendo sostenibles, lo que, en ausencia de una mejor gestión de la edad de jubilación y de las fuentes de la productividad, como hemos visto, implica una menor suficiencia de las pensiones. La creciente longevidad, por otra parte, exige una buena gestión del riesgo de “vivir demasiado”, o, en otras palabras, del riesgo de sobrevivir a los ahorros (riesgo de longevidad, en definitiva). De ahí la importancia del aseguramiento en el que debería desembocar cualquier solución puramente financiera de naturaleza complementaria a las pensiones de la Seguridad Social. Los productos que combinan estas dos características de las soluciones para la jubilación existen desde hace siglos, pero su versión S. XXI está todavía (se presume) en los “labs” de las entidades, en todo el mundo. Las rentas vitalicias o temporales aseguradas deben formar parte de estas soluciones, junto a otros esquemas mixtos o híbridos. Pero, además, estas soluciones “de mercado”, deberían ser capaces de integrar las que son las nuevas contingencias y retos del S. XXI como son la dependencia y la discriminación de género. La dependencia es ya uno de los rasgos característicos entre las personas de edad ya que tres cuartas partes de las personas con dependencia tienen 65 y más años y su nivel de cobertura del aseguramiento deja mucho que desear tanto entre los esquemas públicos como privados. Por el contrario, por virtud de las exigencias legales, el aseguramiento de rentas de jubilación complementarias practica una estricta igualdad de género al venir obligado a calcular sus productos promediando las diferencias notables en materia de longevidad femenina y masculina (al igual que hace la Seguridad Social, en la práctica), algo que debe destacarse porque, aunque no se vea de esta manera, implica una enorme solidaridad de género a favor de las mujeres. Con todo, el sector asegurador es plenamente consciente del reto de la innovación de cara a sociedades en las que los grupos sociales emergentes (los millennials, por ejemplo) adoptan estilos de vida diferentes que exigen soluciones adaptadas a este contexto y no solo al que impone la transición que la Seguridad Social está realizando en todos los países del mundo hacia la sostenibilidad.

Por fin, en el Capítulo 12, Santiago Álvarez García y Juan José Rubio Guerrero, abordan el (incomprensiblemente) mal comprendido tema del tratamiento fiscal de las pensiones. Y siendo así que subsiste un intenso debate acerca de este tratamiento fiscal “favorable”, que muchos critican y muchos otros malentienden, también es verdad que no hay nada de extraordinario, a la luz de la experiencia internacional y el sentido común, en la extendidísima práctica del diferimiento fiscal en el ámbito previsional. Para empezar, las pensiones públicas disfrutaban de un amplísimo diferimiento fiscal que, cuando se es consciente de ello, no se pone en absoluto en cuestión. Una cuestión previa es la de cuándo situar la presión fiscal de los ahorros / rentas previsionales, si en el momento de su acumulación o en el momento de su percepción. La

mayor parte de los países del mundo lo sitúan en la fase de percepción, de ahí que en todos estos países se practique el diferimiento fiscal, no un “regalo” fiscal. Porque, de lo contrario, se daría un caso de doble imposición. Así de claramente debe expresarse la deducción fiscal de las aportaciones a los vehículos previsionales. A la luz de esta primera conclusión deben revisarse las infundadas críticas que se hacen a menudo a estos mecanismos de diferimiento. La razón radica en que esta modalidad (y no la sujeción al impuesto en la fase de acumulación) permite el mejor aprovechamiento posible del poder del mecanismo del interés compuesto. Además, resulta ser la misma opción que, en la práctica, adopta la Seguridad Social respecto a las cotizaciones sociales (deducibles plenamente para trabajadores y empleadores) y las pensiones (sujetas plenamente al impuesto según la situación de renta de cada contribuyente). De lo que se deducen tres cualidades muy deseables: no doble imposición, eficiencia en la acumulación de derechos y neutralidad. Dicho esto, hay todavía un largo camino por delante para armonizar, dentro de nuestro país, el tratamiento fiscal de los diferentes “productos previsionales” (previa una clarificación de los que lo son o no lo son) y, en el ámbito europeo, al menos, la armonización de los tratamientos entre países para evitar una indeseable competencia fiscal (que sería necesariamente a la baja) en beneficio de los trabajadores europeos. Tras los recortes fiscales de los años 2021 y 2022 a los vehículos individuales, el tratamiento fiscal de la Previsión Social Complementaria ha quedado tremendamente desequilibrado.

Capítulo /01

**LAS PENSIONES EN
ESPAÑA Y EN EUROPA**



Guillermo de la Dehesa

Presidente honorífico de Instituto Santalucía.

LAS PENSIONES EN ESPAÑA Y EN EUROPA

Sección 1

UNA POBLACIÓN ENVEJECIDA Y QUE DISMINUYE

Sección 2

ENVEJECIMIENTO Y PENSIONES

Sección 3

LOS RETOS DEL ENVEJECIMIENTO Y EL FUTURO DE LA DEMOGRAFÍA ESPAÑOLA

Sección 1

UNA POBLACIÓN ENVEJECIDA Y QUE DISMINUYE

La situación de la demografía en España es cada vez más complicada porque está perdiendo población y, además, nuestra población está envejeciendo a un ritmo muy rápido. Los datos del INE en el primer trimestre de 2023 señalan una población residente extranjera de 6,227 millones y una población española de 47,9 millones, siendo el total 48,2 millones. De esta cantidad, el 12,8% es población extranjera, cuyo aumento hay que reconocer que es fundamental para no ir perdiendo población frente a aquellos otros estados miembros de la Unión Europea que siguen creciendo en población, como Francia y Bélgica.

Esto significa que, aunque España es el quinto país más poblado de la Unión Europea, su densidad de población es sólo de 95,2 habitantes por km², menor que la gran mayoría de los países de Europa Occidental.

Una razón es que España es el segundo Estado miembro de la Unión Europea con mayor superficie, con 505.990 km², por detrás de Francia, con 643.801 km² seguida de Alemania, con 357.386 km² de Italia, con 301.338 km², y del Reino Unido, con 242.495 km².

Según EUROSTAT, la tasa española de dependencia de las personas mayores de 65 años respecto a la población en edad de trabajar ha ido aumentando sin parar desde hace ya varias décadas, lo que afecta negativamente a la sostenibilidad y al futuro de las pensiones públicas.

La tasa de dependencia (TD), que es la proporción de los mayores de 64 años respecto de la población en edad de trabajar (PET, de 15 a 64 años, una medida clave de la reducción de la población activa) ha ido creciendo sin parar en toda la Unión Europea, lo que muestra que Europa está envejeciendo cada vez con mayor rapidez.

Ahora bien, el envejecimiento de la población tiene un impacto negativo en el aumento de la población autóctona por lo que hay que intentar compensarlo, bien con mayor número de nacimientos nacionales y/o con un aumento de la población extranjera inmigrante. España está solo a 14,4 kilómetros de Marruecos por el Estrecho de Gibraltar. Ya hay innumerables intentos de norteafricanos que atraviesan con pequeñas embarcaciones el estrecho; algunos consiguen tomar tierra y pasar, pero la mayoría es detenida y devuelta a sus países. Dentro de 30 años, en 2050, África va a tener más habitantes que Asia y sólo Nigeria va a tener más habitantes que toda Europa más Rusia. Naturalmente, esto lo verán nuestros hijos y nietos, pero es un cambio radical para los países de la Unión Europea que siguen perdiendo población cada año que pasa.

Ahora bien, la longevidad es también el resultado de la mejora de la alimentación, de la sanidad y de la expansión de la educación a todos los ciudadanos, es decir, la longevidad es una consecuencia fundamental del desarrollo económico y humano, tanto de un país, como de una región, como de toda la Unión Europea.

Según la base de datos de EUROSTAT, a partir de su publicación *“Old Age Dependency Ratio”* en el conjunto de la Unión Europea a 27 miembros, la tasa de dependencia de la población en edad avanzada, es decir 65 años o más, en porcentaje de la población entre 15 y 64 años, ha alcanzado ya un promedio del 33,5% en 2022, frente al 25,5% en 2008, cinco puntos porcentuales más, en sólo diez años. Lógicamente, va a seguir creciendo debido tanto a la mejora del nivel de vida, como a los progresos crecientes de la medicina y los desarrollos de la industria farmacéutica, en general.

El país de la Unión Europea que tiene una mayor tasa de dependencia es Italia, con un 35,2% de personas mayores de 65 años sobre la población de entre 15 y 64 años. Siguen Finlandia con 34,2%, Grecia con 34,1%, Portugal con 33,3%, Alemania 34,1%, Bulgaria con 32,5%, Suecia con 31,7%, Francia con 31,6%, Letonia con 31,4%, Croacia con 30,7%, Estonia con 30,6%, la UE con 30,5%, Dinamarca con 30,1%, Lituania con 30,1%, República Checa con 29,6%, Eslovenia con 29,6%, España con 29,2%, Bélgica 29,1%, Países Bajos con 29%, Hungría con 28,5%, Malta con 28%, Austria con 27,9%, Rumanía con 27,5%, Polonia con 25,3%, Chipre con 23,4%, Eslovaquia 22,5%, Irlanda con 21,2% y Luxemburgo con 20,6%.

Asimismo, la World Health Organization (WHO) ha realizado un cálculo del porcentaje de la población del mundo mayor de 65 años. En el total mundial, la población menor de 15 años es del 26% y la mayor de 65 años es sólo del 9%. En la población de África, el 41% de su población es menor de 15 años y la mayor de 65 años es sólo del 9%. En Iberoamérica, los menores de 15 años son ya el 25%, mientras que los mayores de 65 años son el 8%. En Asia, la población menor de

15 años es del 24% y la mayor de 65 años es del 8%. En Oceanía, la población menor de 15 años es del 24% y la mayor de 65 años es del 12%, en buena parte porque tienen un clima templado. En Norteamérica, la población menor de 15 años es del 19% del total y la mayor de 65 es del 15% y, finalmente, en Europa, los menores de 15 años son el 16% y los mayores de 65 años son el 18%.

Es decir, Europa es el continente que más envejece, especialmente en el sur, debido a causas positivas como es su alimentación basada, mayoritariamente, en el pescado, el aceite y las frutas, lo que nos acerca a Japón y a Corea. En Japón la población mayor de 65 años alcanza el 27% del total, en Italia un 23% y en Portugal, un 22%.

Los datos de EUROSTAT son muy elocuentes respecto a los avances de la longevidad en los países del norte de la Unión Europea, en los que el clima frío en la mayor parte del año habría determinado históricamente una menor tasa de dependencia demográfica que en los países más cálidos del sur de la Unión Europea. Hoy, la realidad muestra que esto ya no es así.

Statista acaba de hacer un cálculo de la tasa de dependencia de la tercera edad en España entre 2002 y 2022, este grupo ha pasado de casi 7 millones a 9,5 millones. También ha hecho el mismo cálculo para España en el período 2018-2067 y llega a la conclusión de que en 2067 la esperanza de vida de un hombre de 65 años sería de casi 23 años y en el caso de las mujeres, de casi 27 años, es decir, 92 años de media.

Los expertos del National Institute of Health (NIH) y del National Institute on Aging (NIA) de Estados Unidos estiman que la población de Estados Unidos mayor de 65 años se va a casi duplicar en 2050, pasando de 48 millones a 88 millones. Asimismo, en 2050, la esperanza de vida global al nacer va a aumentar desde 68,6 años en 2015 a 76,2 años en 2050. En todo el mundo, los mayores de 80 años se van más que a triplicar entre 2015 y 2050, pasando de 126,5 millones a 446,6 millones. En Asia y en Iberoamérica se van a cuadruplicar los mayores de 65 años en 2050.

China, el país más poblado del mundo en 2019, con 1.418 millones, tendrá 1.441 en 2030, pero caerá a 1.364 millones en 2050, por debajo de la de 2019.

India, con 1.365 millones en 2019, superará con creces a China con 1.512 millones en 2030 y 1.659 millones en 2050.

Estados Unidos pasa de 328,5 millones en 2019, a 354 millones en 2050, un aumento de sólo el 0,75%.

Por el contrario, en los países de Europa todos pierden población, incluyendo Rusia. España pierde población, pasando de 46,4 millones en 2019, a 44,4 millones en 2050.

Los únicos países europeos que no pierden población son Suecia, Reino Unido, Suiza, Holanda, Bélgica, Dinamarca, Noruega Austria e Irlanda, mientras que todos los países del Mediterráneo y del Este de Europa pierden población.

Sección 2

ENVEJECIMIENTO Y PENSIONES

Muchos países han introducido mecanismos automáticos para ajustar las prestaciones de jubilación a acontecimientos económicos, tales como el bajo crecimiento de la economía, o financieros, como los bajos tipos de interés derivados del envejecimiento creciente de la población europea y también de la mundial, debido a que las personas tienden a vivir más años conforme sus tareas son, crecientemente, realizadas por ordenadores, tabletas o teléfonos móviles. Asimismo, las próximas generaciones jóvenes no van a utilizar las oficinas bancarias, ya que, a través de sus teléfonos móviles pueden entrar en sus cuentas, verlas y decidir lo necesario sin tener que pisar una oficina, lo que provocará una enorme reducción del personal de las entidades.

Además, en los 38 países miembros de la OCDE, entre los que se encuentran los 27 miembros de la Unión Europea están, en su gran mayoría, mejorando la regulación, la supervisión y la transparencia de sus fondos de pensiones, lo que era ya muy necesario, más aún cuando Europa es la región mas envejecida del mundo junto con Japón y Corea.

En el caso de España, la OCDE aconseja seguir alargando la edad de jubilación y, asimismo, reformular las pensiones de viudedad, que son muy numerosas. La organización recuerda que, en su origen, las pensiones de supervivencia, es decir, las de viudedad y de orfandad, tuvieron como cometido proteger de los riesgos de pobreza derivados de la caída drástica de ingresos tras la muerte de uno de los cónyuges, del mismo modo que las pensiones de jubilación tratan de amortiguar la caída de los ingresos tras el retiro del que esté trabajando.

Ahora bien, el mayor problema que tienen los países miembros de la OCDE es que muchos de ellos, especialmente los del Mediterráneo, tienen deudas públicas insostenibles a corto y medio plazo, como son Grecia con 171,3% del PIB, Italia con 141,4% del PIB, Portugal, con el 113,9% del PIB, Francia con 111,6% y España con 113,9% del PIB. La media de la OCDE se sitúa en 102,25% salvo Austria con 81%.

Además, existe una clara correlación inversa entre una mayor deuda y una menor tasa de crecimiento del PIB por habitante.

Dada la situación del sostenimiento de los sistemas de pensiones públicos en España que, cada año que pasa, es más crítica, el sector privado asegurador está intentando encontrar fórmulas para poder paliar esta situación ofreciendo fórmulas alternativas. Incluso el mismo Banco de España acaba de proponer que el sistema público de pensiones debería sostenerse en dos pilares fundamentales: por un lado, la sostenibilidad financiera y social y, por otro, sus aspectos contributivos, sus aspectos distributivos y su transparencia y estima, que un sistema basado en cuentas nocionales de contribución definida, aplicado a las pensiones, podría ayudar a mejorar su situación actual, que es cada vez más difícil de abordar.

En el Instituto Santalucía llevamos ya tiempo proponiendo esta misma opción de cuentas nocionales para poder mejorar su situación actual, que es fundamental para la supervivencia del sistema de pensiones de España. Ahora bien, es una ayuda importante, pero que no elimina, por sí misma, la disyuntiva entre la suficiencia de nuestro sistema actual y los recursos disponibles del sistema público de pensiones.

Los sucesivos gobiernos, cuyo horizonte básico suele ser de entre cuatro y ocho años en promedio, no se sienten capaces de poder solucionarlo durante sus mandatos. Sin embargo, este debe de ser, sin duda, el único camino a seguir, ya que vamos generando una carga cada vez más pesada y creciente sobre nuestros hijos y nuestros nietos, que también van a alcanzar, probablemente, una edad todavía más elevada que la de nuestra generación y también que las de las anteriores.

Las reformas de 2011 y de 2013 han supuesto un avance importante en la sostenibilidad financiera del sistema de pensiones, pero a costa de una caída de la tasa de sustitución o, lo que es lo mismo, de la generosidad del sistema, generando tensiones sociales que han derivado en la suspensión del Índice de Revalorización de las Pensiones (IRP) que es la única manera, a corto y medio plazo, de resolver el problema de las pensiones.

Sección 3

LOS RETOS DEL ENVEJECIMIENTO Y EL FUTURO DE LA DEMOGRAFÍA ESPAÑOLA

Según el Banco de España, los retos del envejecimiento hay que abordarlos con mayor productividad, con mayor empleo y, sobre todo, con políticas inmigratorias adecuadas, que son las políticas más eficientes para generar la supervivencia de los sistemas de pensiones europeos ya que serán dichos inmigrantes jóvenes, que van a trabajar durante muchos años, los que van a contribuir de forma muy positiva a la sostenibilidad de nuestro sistema de pensiones y, además, a reducir la edad media de los trabajadores actuales.

Al mismo tiempo, los sistemas de pensiones deben de conjugar la viabilidad financiera con la provisión de una renta socialmente responsable y sostenible, y las políticas monetaria y fiscal deben de tener en cuenta la nueva estructura de la edad de la población. Es decir, los retos del envejecimiento deben afrontarse desde una estrategia amplia que retome la senda de la consolidación fiscal, que avance en las reformas estructurales que se necesitan para mejorar el empleo y la productividad con políticas que favorezcan la natalidad y la participación laboral y, sobre todo, con políticas de inmigración flexibles y acordes con las necesidades del mercado laboral futuro.

Asimismo, en España, una buena parte de las familias españolas se ha hipotecado para poder comprar una vivienda. En 2022, se ha constituido una media de más de 35.000 hipotecas mensuales, más de 420.000 al año, cuando la población total de España es de 48 millones y el número de hogares alcanza 18,70 millones, de un tamaño medio de 2,5 personas.

El número de hogares en España, en 2022, era el siguiente: los de 1 persona alcanzan 5,06 millones; los de 2 personas alcanzan 5,7 millones; los de 3 personas 3,83 millones; 4 personas, 3,176 millones; y los de 5 o más personas llegan a 1,11 millones.

En términos porcentuales, la población, según el tamaño de su hogar, se reparte de la siguiente forma: los de 1 persona son el 26,8% del total; los de 2 personas son el 30,3%; los de 3 personas, 20,3%; los de 4 personas, 16,8%; y los de 5 o más personas 5,9%.

Las anteriores cifras muestran que la población española no crece, sino que decrece y que, además, envejece más cada año que pasa. España camina hacia su extinción progresiva ya que el INE ha mostrado que, en 2022, se han alumbrado 329.812 bebés, sólo 1,19 por mujer fértil, cuando la tasa de reposición es de 2,1 hijos por mujer en edad fértil, siendo el número de nacimientos el más bajo de los últimos años.

¿Cómo y por qué se ha llegado a esta situación? En primer lugar, por la inseguridad laboral y también, en parte, por el tamaño elevado de nuestra tasa de desempleo, que tuvo su máxima tasa en abril de 2013, con el 27,2%, es decir, 6,2 millones de personas paradas en edad de trabajar. Desde entonces, ha ido bajando hasta alcanzar el 12,8% en enero de 2022, pero todavía es elevado comparado con los otros miembros de la Unión Europea.

En un contexto como el actual, el futuro de España tiene que estar basado, exclusivamente, en la inmigración de terceros países, que será absolutamente fundamental para poder mantener una tasa de crecimiento sostenible del conjunto de la población española y extranjera que pueda llegar a hacer factible el poder pagar las pensiones de los españoles.

En diciembre de 2022, el número de pensionistas alcanzó 10,9 millones frente a un número de ocupados de 20,5 millones, más de la mitad, lo que es muy peligroso a medio y largo plazo.

Asimismo, la distribución por edades de la población española ha variado mucho entre 1900 y 2022. En 1900, año en el que la población española era ya de 18,6 millones de habitantes, el 33,5% de la población española actual, 119 años después. Durante la segunda mitad del siglo XIX fue creciendo con fuerza rozando el pico de los 47 millones, en 2014 desde entonces está cayendo y llegará a sólo 42 millones en 2042.

Aun siendo España el quinto país de la Unión Europea más poblado, su densidad de población es sólo 95,2 habitantes por kilómetro cuadrado en 2022, menor que la gran mayoría de los Estados miembros de la UE.

Otro problema añadido es que la población española se está concentrando en las grandes ciudades y abandonando las zonas rurales.

Capítulo /02

**LA REFORMA DE SISTEMA
PÚBLICO DE PENSIONES
2022 Y 2023
CONTENIDO Y POSIBLES
EFECTOS**



Miguel Ángel García Díaz

Profesor colaborador de economía aplicada Universidad Rey Juan Carlos e investigador asociado en Fedea.

LA REFORMA DE SISTEMA PÚBLICO DE PENSIONES 2022 Y 2023 CONTENIDO Y POSIBLES EFECTOS

Sección 1

SITUACIÓN INICIAL

Sección 2

MODIFICACIONES INCORPORADAS DESDE 2019

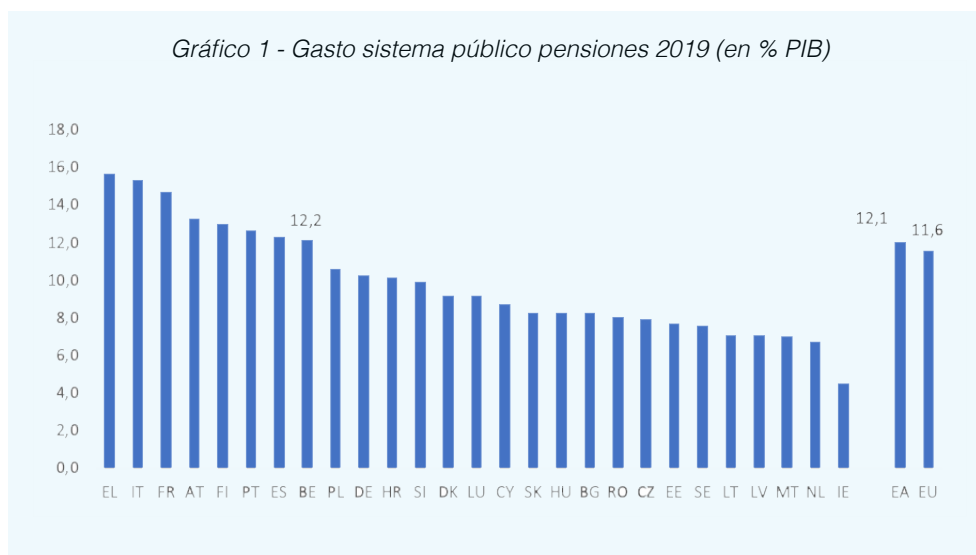
Sección 3

PERSPECTIVAS DEL SISTEMA EN EL FUTURO

Sección 1

FINANCIACIÓN DE LOS SISTEMAS DE PENSIONES: ¿REPARTO O CAPITALIZACIÓN?

El sistema público de pensiones español es la suma de la Seguridad Social en sus componentes contributivo y no contributivo y del Régimen de Clases Pasivas de los funcionarios del Estado¹. El gasto en 2019, último ejercicio para el que se enviaron datos homogéneos a la Unión Europea en The Ageing Report² fue el 12,3% del PIB (Seguridad Social: 10,9% y 0,2%, y Clases Pasivas: 1,3%), un porcentaje superior en 2,4 puntos al existente una década antes.



El gasto público en pensiones en España en ese momento era superior en 0,7 puntos de PIB a la media de los países de la Unión Europea (11,6% PIB) y en 0,2 puntos de PIB a la de los países de la Zona Euro (12,1% PIB). En este año, la tasa de reposición española (*gross replacement rate at retirement*) era la más elevada de la Unión Europea (77% vs 46,2 UE y 46,8% en la ZE) y la tasa de beneficio en España (*benefit ratio*) era la tercera más elevada (60% vs 41,1% UE y 42,4% en la ZE).

Estas tasas de reposición y beneficio reflejan una rentabilidad media de las aportaciones realizadas por los trabajadores cotizantes del 3,3% anual, una tasa superior al crecimiento del PIB en los últimos 25 años (2,1%). La aportación media realizada actualizada con la tasa de crecimiento del PIB daría cobertura durante 16,1 años a una pensión con la actual tasa de reposición (García Díaz, 2019), es decir, cinco años inferior a la esperanza media de vida en ese año (21,1 años)³.

La transferencia del Estado dio cobertura a todas las prestaciones no contributivas de la Seguridad Social, incluidas las pensiones no contributivas (0,2% del PIB). En el apartado contributivo, la suma de ingresos (cuota social por contingencias comunes y accidentes de trabajo, la transferencia del Estado para complementos por mínimos y el pequeño capítulo de otros ingresos) fueron equivalentes al 10,7% del PIB. En el supuesto de considerar en equilibrio las prestaciones contributivas distintas a las pensiones (1,1 puntos del PIB)⁴, el saldo negativo del Sistema de Seguridad Social en 2019 (-1,34% del PIB) puede ser atribuido a las pensiones.

El gasto previsto en pensiones del Régimen de Clases Pasivas en 2023 asciende a los 1,5 puntos del PIB, considerando unos ingresos propios equivalentes al 0,5% del PIB⁵, obtendría un saldo negativo del 0,9% del PIB. De esta forma, el déficit del sistema público de pensiones en 2023 podría ascender a un mínimo de 1,8 puntos del PIB (1,6 puntos con ingresos MEI), después de haber inyectado ingresos por valor de 1,4 puntos de PIB mediante una transferencia del Estado dirigida a los denominados gastos impropios en donde se agrupan conceptos muy diversos de muy difícil catalogación agrupados

1. Régimen en extinción al haberse cerrado las entradas al sistema el 1 de enero de 2010, que tiene obligaciones de pago, como mínimo hasta 2060.

2. Documento en https://economy-finance.ec.europa.eu/publications/2021-ageing-report-economic-and-budgetary-projections-eu-member-states-2019-2070_en

3. "El sistema público español de pensiones: mitos y realidades". Fedea, Estudios de economía española 2019/01. <https://documentos.fedea.net/#documento/eee2019-01>

4. Fundamentalmente la prestación de incapacidad temporal y la de maternidad, paternidad y embarazo de riesgo.

5. Los ingresos por cotizaciones sociales de la Administración General del Estado en 2021 fueron equivalentes al 0,8% del PIB bajo el criterio de Contabilidad Nacional, de los que 0,51% se denominan cotizaciones sociales imputadas. Con estos ingresos se deberían hacer frente a todas las prestaciones contributivas (pensiones, incapacidad temporal, sanidad y cuidado de niños) y como supuesto se han dirigido a pensiones 0,5% del PIB.

sin ningún criterio objetivable. De cumplirse este resultado, 1,8% PIB de déficit, las pensiones públicas explicarían algo más de la mitad del déficit del conjunto de las Administraciones Públicas, y prácticamente el 90% si se tienen en cuenta los mencionados gastos impropios.

Saldo componente contributivo Seguridad Social 2023
(en porcentaje de PIB)

INGRESOS	13,0	13,7	GASTOS
Cuotas sociales	10,8	12,2	Pensiones contributivas
Δ 1,2 puntos tipo de cotización contingencias comunes (primer componente MEI)	0,2	0,9	Incapacidad Temporal
Transferencia gastos impropios	1,4	0,3	Cuidado niños (maternidad, paternidad y embarazo de riesgo)
Transferencia complemento por mínimos	0,5	0,3	Otras prestaciones contributivas
Otros ingresos	0,1		
Saldo componente contributivo (sin excluir recaudación extra MEI)	-0,7		
Pensiones contributivas clases pasivas (neto ingresos y gastos)		0,9	
Saldo componente contributivo (después de inyectar 1,4 pp PIB por gastos impropios y sin excluir ingresos extra MEI)	-1,6		

Después de aprobar en las Cortes Generales una amplia reforma paramétrica en 2011 que finalizará su aplicación completa en 2027⁶, en 2013 se aprobó una Ley de reforma adicional⁷ con dos novedades. La primera fue un nuevo factor, mal denominado de sostenibilidad al estar más bien relacionado con la longevidad, que actuaba como un parámetro adicional en el cálculo inicial de la pensión, que operaba con la evolución media de la esperanza de vida a partir de los 65 años. Este factor buscaba igualar en el período total de percepción de la prestación las cantidades totales percibidas por personas de distintas cohortes con la misma aportación al sistema, neutralizando los efectos de los cambios en la esperanza de vida. Con este objetivo, la cuantía anual de la pensión se reduciría (aumentaría) en proporción al incremento (disminución) de la esperanza de vida en el momento de la jubilación, para compensar así el hecho de que las nuevas cohortes de jubilados, más longevas, cobraran su pensión durante más años.

La segunda novedad, el Índice de Revalorización de las Pensiones (IRP), actuaba en la práctica como el verdadero factor de sostenibilidad del sistema de pensiones. Este mecanismo ajustaba gradualmente los gastos del sistema a sus ingresos por el procedimiento de ligar la tasa de actualización anual de las pensiones ya en vigor a la situación financiera del sistema, abandonando la referencia del Índice de Precios al Consumo (IPC) utilizada de diferentes formas desde 1975.

La norma aprobada trataba, básicamente, de dotar al sistema de pensiones de un “piloto automático” que iniciaría de inmediato un ajuste de rumbo con el fin de minimizar las turbulencias a las que hay que enfrentarse en las próximas décadas como resultado del rápido proceso de envejecimiento que está experimentando la población española. La aplicación del IRP no suponía necesariamente un recorte de las pensiones en términos reales, tampoco un incremento de las pensiones del 0,25% anual. Esta situación sólo llegaría si se producían situaciones de estrés financiero en el sistema como resultado de un crecimiento insuficiente de la economía española y las Cortes Generales no optaban por inyectar recursos adicionales en el mismo a través de un aumento de los tipos de cotización o de mayores transferencias desde el presupuesto del Estado.

El IRP limitaba la discrecionalidad del Gobierno de la nación al impedirle gastar de manera continuada por encima de los ingresos mientras se difería *sine die* la adopción de medidas para equilibrar financieramente el sistema. Una conducta ésta que implica concentrar el riesgo de reducción de la pensión en cohortes futuras de trabajadores, mientras se disfrutaban los beneficios electorales a corto plazo. El IRP no recortaba el poder soberano del Parlamento para establecer los criterios que considerara oportunos en el acceso, cálculo y actualización de las pensiones, pero sí le obligaba a proveer los recursos necesarios para garantizar la estabilidad financiera del sistema a medio y largo plazo.

6. Ampliación de 15 a 25 años el periodo de cálculo de la prestación; ampliación de 35 a 37 años los años cotizados para acceder al 100% de la base reguladora y diferimiento de 65 a 67 años la edad ordinaria de jubilación cuando la cotización es inferior a 38 años y medio.

7. Ley 23/2013, de 23 de diciembre, reguladora del Factor de Sostenibilidad y del Índice de Revalorización del Sistema de Pensiones de la Seguridad Social.

Este mecanismo se aplicó en el periodo 2014-2017 y se excepcionó su cumplimiento en 2018 y 2019 (leyes de Presupuestos Generales del Estado con incrementos de 1,7% y 1,6%⁸ cuando correspondía el 0,25% con el nivel de ingresos⁹). El Factor de Sostenibilidad que debería haber entrado en vigor en 2018, se desplazó hasta una fecha no posterior al 1 de enero de 2023¹⁰, un plazo que no se ha llegado a cumplir al haberse derogado en 2022 las medidas incluidas en la reforma de 2013.

Sección 2

MODIFICACIONES INCORPORADAS DESDE 2019

La llegada en 2019 de un nuevo Gobierno de coalición con base en el PSOE y Unidas Podemos estuvo acompañada de un profundo cambio de planteamiento en la forma de abordar el futuro del sistema público de pensiones.

El Congreso de los Diputados aprobó en noviembre de 2020, con una amplia mayoría, la tercera renovación en 25 años de las recomendaciones del Pacto de Toledo para la reforma del sistema público de pensiones, que había sido propuesta por la Comisión de Seguimiento y Evaluación de los Acuerdos del Pacto de Toledo. El Informe de Evaluación y Reforma del Pacto de Toledo, un texto con 21 recomendaciones cuya redacción fue calificada por los autores como que se había realizado *“en defensa del mantenimiento y mejora del sistema público de pensiones, que deben servir de base para las reformas que debe acometer el Gobierno”*.

El texto combina los conceptos como la suficiencia, sostenibilidad financiera, contributividad y equidad con una apelación poco definida en algunas ocasiones y contradictoria en el contenido de algunas de sus recomendaciones (De la Fuente, García Díaz y Sánchez, 2020)¹¹. Es difícil identificar como un avance contributivo un fuerte aumento de las transferencias del Estado o como sostenible financieramente un aumento del gasto mediante la actualización de las pensiones con el IPC, sin contar con elementos compensatorios.

Siete meses más tarde, el Gobierno de España presentó ante la Comisión Europea el Plan de Recuperación Transformación y Resiliencia (16 junio 2021) con el propósito de acceder a un volumen importante de fondos europeos¹². En la redacción del componente 30 titulado “Sostenibilidad a largo plazo del sistema público de pensiones en el marco del Pacto de Toledo”, se recoge como definición central: *“La reforma de las pensiones está orientada a asegurar la sostenibilidad financiera del sistema en el corto, medio y largo plazo, mantener el poder adquisitivo, preservando su adecuación y suficiencia en la protección frente a la pobreza, y garantizando la equidad intergeneracional”*.

Apoyándose en el amplio consenso parlamentario, constatado en la aprobación de las recomendaciones del Pacto de Toledo, se propone la puesta en marcha de un paquete de medidas complementarias entre sí que serán elevadas al diálogo social que incluyen: i) La separación de fuentes de financiación (R1); ii) La puesta en marcha de un mecanismo de revalorización de las pensiones que garantice el mantenimiento del poder adquisitivo (R2-A); iii) La continuación del proceso de acercamiento de la edad efectiva de jubilación a la edad legal a través de incentivos a la demora de la jubilación y ajustando los elementos distorsionantes en la regulación de las jubilaciones anticipadas (R2B); iv) Adecuación a los nuevos modelos de carrera profesional del periodo de cómputo para el cálculo de la pensión de jubilación (R2-C); v) Sustitución del Factor de Sostenibilidad por un Mecanismo de Equidad Intergeneracional (R2-D); vi) El establecimiento de un nuevo sistema de cotización para los autónomos basado en ingresos reales que refuerce la integración y convergencia de los regímenes de pensiones (R3); vii) Modificación del complemento de maternidad de pensiones (R4); viii) La revisión del sistema de previsión social complementaria, fomentando el desarrollo de planes de pensiones de empleo a través de la negociación colectiva (R5); y ix) Adecuación de las bases máximas de cotización.

El Plan recoge la aprobación de las reformas antes de finalizar el primer semestre de 2022.

Con su interpretación de las recomendaciones del Informe del Pacto de Toledo y el contenido del componente 30 del Plan de Recuperación y Resiliencia, el Congreso de los Diputados aprobó la Ley de garantía del poder adquisitivo de las pensiones y de otras medidas de refuerzo de la sostenibilidad financiera y social del sistema público de pensiones (2021)¹³, que deroga la reforma de 2013 e incluye como principales novedades:

8. La Ley 6/2018 de 3 de julio de Presupuestos Generales del Estado 2018 recoge una revalorización de las pensiones en 2018 con carácter general del 1,35% adicional al 0,25%, el coherente con un valor negativo del IRP.

9. Real Decreto Ley 28/2018 de 28 de diciembre

10. Ídem, Ley 6/2018.

11. <https://documentos.fedea.net/#documento/fpp2020-23>

12. 70.000 millones de euros en subvenciones directas y un crédito potencial de igual cuantía.

13. BOE-A-2021-21652 Ley 21/2021, de 28 de diciembre, de garantía del poder adquisitivo de las pensiones y de otras medidas de refuerzo de la sostenibilidad financiera y social del sistema público de pensiones.

- a) Una nueva fórmula de revalorización para garantizar el mantenimiento el poder adquisitivo de las pensiones vigentes, mediante la actualización anual de las pensiones con la tasa media anual del IPC de los doce meses anteriores al mes de diciembre del año anterior. La redacción de la norma, incluso, permite una mejora real de las pensiones cuando la tasa media anual sea negativa, al no tenerse en cuenta en caso de acaecer ese suceso. La mejora inicial en suficiencia de las pensiones incorpora como contrapartida mayores obligaciones de gasto por un valor en torno a 2,7 puntos del PIB en 2050¹⁴. Añade también una posición más ventajosa de los pensionistas respecto al resto de la población en las etapas de crisis económica, como se ha comprobado en 2023, obteniendo la total protección ante un fenómeno inflacionario de origen externo que ha empobrecido al resto de la población española.
- b) Fortalecer la estructura de ingresos del sistema incorporando un nuevo concepto denominado gastos impropios del sistema contributivo de pensiones, que pasan a ser asumidos con una transferencia de la Administración General del Estado. Dentro del amplio abanico de conceptos incluidos merecen reseña algunos como las jubilaciones anticipadas sin coeficiente reductor y sin cotización adicional, los complementos de prestaciones contributivas sujetos a límite de ingresos y, en especial, los pagos en concepto de subsidios por desempleo que en ningún momento han formado parte del Sistema de la Seguridad Social al formar parte del Servicio Público de Empleo (SEPE).

Artículo 13 de la Ley de garantía del poder adquisitivo de las pensiones y de otras medidas de refuerzo de la sostenibilidad financiera y social del sistema público de pensiones:

“En aras de hacer efectiva la separación de fuentes de financiación en cumplimiento de la recomendación primera del Pacto de Toledo, y de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 109.1.a) de esta Ley, la Ley de Presupuestos Generales del Estado contemplará anualmente una transferencia del Estado al Presupuesto de la Seguridad Social para la financiación de los beneficios y exenciones en cotización a la Seguridad Social de determinados regímenes y colectivos, el coste del reconocimiento de la prestación anticipada de jubilación por aplicación de coeficientes reductores cuando no se haya previsto cotización adicional, el coste de la integración de los periodos no cotizados en la determinación de la base reguladora y de la cuantía de las prestaciones del sistema, las reducciones legalmente establecidas en la cotización a la Seguridad Social, el coste de la pensión de jubilación anticipada involuntaria en edades inferiores a la edad ordinaria de jubilación, así como el incremento de la cuantía de las prestaciones contributivas sujetas a límites de ingresos.

Asimismo, y de conformidad con lo dispuesto en el inciso final del artículo 109.2, en la Ley de Presupuestos Generales del Estado se fijará, todos los años, el importe de las prestaciones que serán financiadas con una transferencia del Estado a la Seguridad Social, entre las que se incluirá la prestación contributiva de nacimiento y cuidado de menor, el complemento de pensiones contributivas para la reducción de la brecha de género, las pensiones y subsidios en favor de familiares, así como la prestación de orfandad cuando la causante hubiera fallecido como consecuencia de violencia contra la mujer”. Queda, sin embargo, en manos del Ministerio de Hacienda: “Cualquiera otra transferencia del Estado al Presupuesto de la Seguridad Social destinada a la financiación de las prestaciones contributivas y no contributivas del Sistema de Seguridad Social deberá contar con informe previo del Ministerio de Hacienda para poder ser incorporado a la Ley de Presupuestos Generales del Estado”.

La norma no incluye una metodología que permita identificar de forma objetiva las condiciones que debe cumplir un concepto para ser considerado gasto impropio del sistema. Por este motivo, se puede pensar que esta herramienta ha sido construida *ad hoc* para, utilizándola de forma discrecional cuando no arbitraria, intentar cuadrar las cuentas del Sistema de Seguridad Social¹⁵.

- c) Alineación de la edad efectiva de retiro con la edad de jubilación legalmente establecida. La edad efectiva de jubilación se situó en 64,6 años en 2022, no muy alejada de los 66 años y dos meses aplicados con carácter general y, sobre todo de los 65 años que rigen para quienes han cotizado más de 38 años y medio. En este contexto se pretende acercar la edad efectiva de jubilación a la ordinaria o legal de jubilación (67 años con carácter general salvo para las personas que hayan cotizado más de 38 años y medio que la mantienen en 65 años¹⁶) mediante la modificación de los coeficientes reductores aplicados en la jubilación anticipada. Adicionalmente, se modifica el incentivo a la prolongación voluntaria de la vida laboral más allá de la edad legal.

14. El gasto aumentaría en 2049 en 2,7 puntos del PIB (del 13,13 al 15,79%) en “The Ageing Report 2021, “Country; fiche Spain (página 25) utilizando una evolución favorable de la demografía y del empleo. El incremento de gasto está valorado en el mismo porcentaje del PIB por De la Fuente et al (2018)

15. La relación entre ingresos por cotizaciones y PIB se mantiene bastante estable por definición al evolucionar al mismo ritmo las variables que afectan al numerador y al denominador. En todo caso, hay más riesgo que el numerador, los ingresos por cotizaciones, crezcan menos que el PIB si los salarios no evolucionan al mismo ritmo que la productividad.

16. El número de potenciales pensionistas que cumplen esta condición no es menor a la vista de los 40 años de media como periodo medio de contribución utilizado por “The Ageing Report 2021” en España en el periodo 2019-2050 (página 32 de la Ficha España). El Informe Económico y Financiero de los Presupuestos de la Seguridad Social 2022 recoge que un 74,4% de las altas de pensiones en 2020 habían cotizado más de 35 años.

La jubilación anticipada voluntaria¹⁷ incorpora nuevos coeficientes reductores (aplicables de forma gradual y progresiva hasta 2033) que penalizan respecto a la situación anterior el anticipo de la edad de jubilación en los meses 23 y 24 y 1 y 4 antes de la edad legal, y son más favorables en el periodo comprendido entre los meses 5 y 22 para los trabajadores con menos de 38 años y medio de cotización. En todo el periodo están alejados del porcentaje actuarialmente justo.

En el caso de la jubilación anticipada no voluntaria¹⁸, se han mantenido los coeficientes entre los 24 y 48 meses y se han modificado los menores a 24 meses en línea con los aplicados en la jubilación anticipada voluntaria.

Estos cambios están acompañados de la aplicación del coeficiente reductor sobre la pensión máxima y no sobre la base reguladora como se hacía hasta la fecha, con el propósito de mejorar la redistribución del sistema. Lo cierto es que este cambio implica un empeoramiento en términos de contributividad de los trabajadores que ya cotizan por una base máxima superior a la pensión máxima (28% de diferencia entre ambas en 2022).

La Memoria Económica de la Ley plantea la importancia de aumentar las tasas de empleo de los trabajadores mayores de 55 años con objeto de reducir las jubilaciones anticipadas y aumentar el PIB. Es más, lo utiliza como argumento principal de la reforma, mencionando que, según el informe AWG 2021, el aumento de la tasa de empleo en 10 puntos en la franja de edad de los mayores de 54 años reduciría el gasto en pensiones sobre PIB de manera importante: 1,4 puntos en 2030, 2,6 puntos en 2040 y 2,7 puntos en 2050. Desafortunadamente, la mención se limita a un dato incluido en una tabla¹⁹ titulada “Gasto público en pensiones sobre diferentes escenarios contruidos como desviación del escenario base” sin incluir la metodología que han utilizado para alcanzar un resultado tan abultado en la reducción del gasto en pensiones.

Los cálculos elaborados por Devesa et al (2021)²⁰ muestran que el impacto individual de las medidas adoptadas cambia según los años cotizados y el momento elegido para acceder a la jubilación anticipada, si bien la jubilación no voluntaria (aumentan 0,29%) sale mejor parada que la voluntaria (disminuyen 0,43%). Los autores concluyen: “Tras analizar los efectos del aumento de la edad efectiva de jubilación de forma genérica se llega a la conclusión de que, en general, se sobrevalora su impacto sobre el gasto en pensiones. Al margen de las medidas concretas que estimulen un aumento de la edad efectiva de jubilación, un aumento “*motu proprio*” de la edad efectiva sin aumentar la edad legal no tendría efectos relevantes sobre el gasto en pensiones medido en valor actual actuarial. Sí es cierto que el año en el que se produce la demora en el acceso a la jubilación hay un ahorro evidente en términos de caja, pero ello se compensará en los ejercicios siguientes dado que la jubilación más tardía se producirá con menores penalizaciones y, por tanto, con pensiones mayores. Así, un aumento generalizado de la edad efectiva de 1 año sólo supone un ahorro estimado del 1,8% del gasto en pensiones pero, si el aumento sólo afectara a las anticipadas, como parece más realista, se produciría incluso un mayor gasto”. Una conclusión lógica, dado que el alargamiento de la vida laboral derivada de una limitación de la jubilación anticipada reduce el número de años de cobro de pensión, pero aumenta la base reguladora que se percibe al trabajar más años, excepto para aquellos trabajadores que hayan cotizado por encima de 37 años que ya acceden al cien por cien de la base reguladora.

La ley incluye un porcentaje adicional del 4% por año completo de demora, independientemente del número de años cotizados que implica un cambio respecto a la anterior situación en la que convivían tres tramos del 2%, 2,75% y 4%, según el número de años cotizados (menos de 25 años, entre 27 y 37 años y más de 37 años). La norma recoge la posibilidad de sustituir el pago del 4% adicional anual por un pago único, también llamado cheque de la Seguridad Social, en el momento de la jubilación, con la posibilidad de combinar ambas formas de pago.

Los autores de la reforma tienen mucha confianza en conseguir un ahorro en el gasto en pensiones con esta medida, y así la MAIN del Proyecto de Ley lo cuantifica entre 1,13 y 1,61 puntos del PIB en 2050. La AIReF (2023) reduce el impacto a 0,8 puntos del PIB. El Ministerio no ha publicado documento detallado que recoja la metodología y las variables utilizadas para replicar los cálculos y conocer la probabilidad de éxito de la medida.

17. Se puede acceder a la jubilación anticipada voluntaria dos años antes de la edad ordinaria de jubilación, con como mínimo, 35 años cotizados y siempre que la cuantía de la pensión sea mayor que la mínima establecida para sus características personales, asumiendo un coeficiente reductor entre el 6,5% y el 8% por año dependiendo de los años cotizados.

En el Régimen de Clases Pasivas es posible acceder a la jubilación anticipada voluntaria con 60 años si se ha cotizado 30 años asumiendo un coeficiente reductor. Este desaparece si los años de cotización son como mínimo de 35 años.

18. La jubilación anticipada involuntaria está dirigida a los trabajadores que hayan sido despedidos y hayan cotizado un mínimo de 33 años al sistema. Se puede acceder cuatro años antes de la edad ordinaria de jubilación y el coeficiente reductor anual aplicado oscila entre el 6% y el 7,5%.

19. Página 36 de la Ficha España.

20. “Efectos de diversas medidas relacionadas con la edad de jubilación”. Grupo de Investigación en Pensiones y Protección Social. Devesa, E; Devesa, M; Domínguez, I; Encinas, B y Meneu, R. Junio de 2022: <http://www.uv.es/pensiones/>

- d) Mecanismo de Equidad Intergeneracional (MEI) en sustitución del Factor de Sostenibilidad (FS) para compensar un aumento de gasto de 0,77 puntos del PIB²¹, con el fin de preservar el equilibrio entre generaciones y fortalecer la sostenibilidad del sistema de Seguridad Social a largo plazo.

El MEI inicialmente tenía tres componentes (De la Fuente, García Díaz y Sánchez, 2022)²². El primero, una subida transitoria de las cotizaciones sociales en 0,6 puntos porcentuales (cinco décimas a cargo de la empresa y una décima a cargo del trabajador) que se aplicaría en el periodo comprendido entre 2023 y 2032, generando unos ingresos en torno a 2.000 millones de euros anuales²³. Estos ingresos se destinarían a nutrir un Fondo de Reserva de la Seguridad Social que podrá utilizarse de 2033 en adelante para ayudar a financiar el gasto en pensiones contributivas cuando se cumplan unas condiciones²⁴. El segundo componente del MEI regula la activación de ese fondo y limita sus disposiciones de activos a un máximo de 0,2 puntos de PIB anuales. Y el tercero viene a decir que, si esas dos décimas de PIB son insuficientes o se ha agotado el Fondo de Reserva, el Gobierno negociará con los interlocutores sociales para su elevación al Pacto de Toledo, una propuesta que minore el gasto en pensiones en términos del PIB, incremente las cotizaciones sociales o utilice otras fórmulas alternativas para aumentar los ingresos por un valor máximo de 0,8 puntos del PIB. En caso de no existir desviación, el dinero se destinará a reducir las cotizaciones o mejorar la cuantía de las pensiones.

La medida implicaba algunas incoherencias, ya que además de aportar a un fondo de uso en el futuro en una posible posición de déficit, incorporaba un aumento en los costes laborales en un país con una muy elevada tasa de desempleo estructural (14%) y un peso sobre PIB de la cuota del empleador, la que se incluye en los costes laborales, bastante superior a la media de la Unión Europea (2 puntos del PIB), lo que puede incidir en una rémora para la generación de empleo, en especial, el menos cualificado. En realidad, la cuota que es muy inferior es la del trabajador (-2,6 puntos del PIB), pero un incremento de ella reduciría el salario neto de los trabajadores.

El MEI ha sido modificado estructuralmente en menos de un año al introducir dos cambios. El primero, duplicar el aumento del tipo de cotización, desde 0,6 a 1,2 puntos (1% en la cuota del empleador y 0,2% en la del trabajador) aplicada de forma progresiva hasta 2029, para mantenerse en ese porcentaje hasta 2050. Los ingresos obtenidos con esta medida, en torno a 0,4 puntos de PIB anuales en su punto máximo, se destinarán a un Fondo de Reserva que se comenzaría a aplicar en 2033.

El segundo es convertir el MEI en un mecanismo automático que gira alrededor de la evolución de dos conceptos. La disposición adicional segunda del Real Decreto – Ley 2/2023 introduce una regla fiscal específica que fija un límite del gasto en pensiones en un 15% del PIB, siempre y cuando las medidas de ingresos aprobadas desde 2020 tengan un impacto de al menos un 1,7% del PIB, en ambos casos como promedio de 2022 a 2050. Ambos límites son conjuntos, de manera que una desviación en uno puede compensarse con el otro componente, es decir, si las medidas tienen un impacto mayor, la regla admite un mayor gasto y, si por el contrario, no alcanzan el peso establecido el gasto deberá moderarse.

En caso de producirse una desviación habrá que adoptar medidas correctoras de gasto o ingresos para cubrirlo, previa negociación en el Pacto de Toledo. No obstante, si las medidas no están adoptadas el 1 de enero del siguiente año, automáticamente aumentarán las cotizaciones sociales por valor de dos décimas partes cada año del exceso incurrido, hasta conseguir su corrección. Evidentemente, esta redacción no favorece un acuerdo entre las partes, al conceder mejor condición a quienes defiendan la opción de más gasto frente a quienes quieran menos ingresos.

La AIReF (2023)²⁵ considera que “la nueva regla de gasto en pensiones presenta debilidades de diseño, entre las que destaca la falta de justificación de los límites cuantitativos escogidos, la ausencia de la coherencia con el marco fiscal y las restricciones impuestas a la supervisión independiente por la AIReF”. Adicionalmente, el MEI, a pesar de su nombre, no aporta más equidad al sistema, más bien la minora. Los actuales cotizantes percibirán en el mejor de los casos una pensión en condiciones similares a las actuales, pero se les exigirá un mayor esfuerzo de cotización.

21. Página 41 de “The Ageing Report 2021” *fiche Spain*. La AIReF aumenta a 0,9 puntos del PIB el efecto del Factor de Sostenibilidad (op citada).

22. Documento en <https://documentos.fedea.net/#documento/ap2022-02>

23. El ministro de Inclusión, Seguridad Social e Inmigración, José Luis Escrivá, declaró en los medios de comunicación que esta elevación permitirá disponer de 50.000 millones para el Fondo de Reserva de las pensiones. Para alcanzar esa cifra, las aportaciones han de obtener una rentabilidad anual del 7%, según la documentación que ha elaborado la Seguridad Social sobre el nuevo Mecanismo de Equidad Intergeneracional. Un porcentaje bastante elevado en un contexto de tipos de interés cercanos al 0%, que podrían mantenerse algún tiempo. Conseguir una tasa de rentabilidad de esa magnitud implicaría invertir el dinero en países de alto riesgo o sufrir en España una alta inflación que incidiría también en la factura a pagar en concepto de pensiones.

24. Las condiciones establecidas eran como mínimo confusas: A partir de 2032, con una periodicidad trienal, se verificará si, de acuerdo con las últimas previsiones del “Ageing Report” de la Comisión Europea o documento análogo, el nivel de gasto en 2050 supera la previsión para ese año del informe para 2024, una vez descontado el efecto que habría tenido el derogado factor de sostenibilidad.

25. AIReF. “Opinión sobre la sostenibilidad de las administraciones públicas a largo plazo: la incidencia de la demografía”. Marzo 2023.

Es bastante probable incurrir en una desviación en las dos variables utilizadas en el MEI, el gasto en pensiones al alza²⁶ y los ingresos a la baja. Así, las nuevas medidas de ingresos difícilmente superaran el 0,9% del PIB (De la Fuente, 2023), y en cuanto al gasto es muy complicado que, como mínimo, no aumente 3,6 puntos del PIB. Dado que cada punto de PIB necesitaría aumentar el tipo de cotización en 2,7 puntos, la cobertura de ese desfase necesitaría un aumento adicional del tipo de cotización por contingencias comunes de 7,1 puntos sobre los 1,2 puntos aprobados inicialmente. Bajo esta hipótesis, el total de cotizaciones (contingencias comunes, accidentes de trabajo, desempleo, formación y FOGASA) podrían aumentar en 8,3 puntos²⁷, pasando del 37,25% actual al 45,6% del salario bruto del trabajador (37,8% cuota del empleador y 7,8% cuota del trabajador). De cumplirse esta hipótesis, la subida de las cotizaciones sociales podría superar el 20% adicional a los tipos actuales, afectando a todos los trabajadores ocupados, no sólo a quienes tengan más renta.

El Factor de Sostenibilidad trataba de mejorar la equidad entre generaciones ajustando las transferencias para que todas ellas disfrutasen en el futuro, a legislación constante, de rentas de jubilación similares sobre el ciclo vital completo. El MEI, sin embargo, no parece tener objetivos de igualdad. De hecho, se presenta más bien como un sustituto incompleto del derogado IRP, dado que el contenido de las premisas de aplicación no contempla que el sistema público de pensiones de la Seguridad Social presenta un déficit inicial, que puede ser superior por las medidas adicionales de gasto aprobadas, y que no parece solucionar el conjunto de medidas de la reforma.

Junto a esos cambios normativos, se han aprobado otras medidas en un proceso de goteo finalizado en marzo de 2023:

- I. En 2022, el Gobierno de la nación aprobó un nuevo sistema de cotización en el Régimen de Trabajadores Autónomos (detalle en García Díaz, 2021²⁸). La principal novedad es la desaparición de la posibilidad de elección de la base de cotización, entre la mínima y máxima, con independencia de la renta obtenida por el afiliado en el ejercicio económico. El nuevo sistema que se desplegará de forma progresiva en un periodo máximo de nueve años (2032), con revisiones periódicas cada tres años, incorpora elementos positivos al buscar un tratamiento más parecido al establecido para los trabajadores asalariados. Este objetivo deseable, no obstante, no acaba de trasladarse al no utilizar una perspectiva global del funcionamiento del Sistema de Seguridad Social y de su influencia sobre el mercado laboral.

El objetivo marcado de acercar las bases de cotización a las rentas reales de los trabajadores autónomos se ve empañado al haber elaborado unas tablas para los tres primeros años (2023-2025) con una relación decreciente entre las bases de cotización y los rendimientos netos declarados al IRPF, a medida que aumentan los ingresos del afiliado. Por otra parte, la decisión de establecer para una buena parte de los trabajadores autónomos bases y cuotas inferiores a los mínimos del Régimen General de Asalariados para un contrato a tiempo completo, puede generar competencia desleal con las empresas y aumenta el riesgo del uso de la figura del falso autónomo disminuyendo la calidad del empleo.

Hay diferencias sobre el impacto del nuevo sistema sobre los ingresos por cotizaciones al Sistema de Seguridad Social. La información disponible y las declaraciones públicas de los responsables del Gobierno apuntan a ser neutral en términos agregados. Si bien, puede existir una cierta redistribución interna de las aportaciones a nivel individual. No obstante, el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones ha enviado comunicación a la Comisión Europea²⁹ con un resultado distinto en su aplicación definitiva: *“Las autoridades españolas entregaron proyecciones que muestran que el cambio gradual a la renta imponible como base de cotización aumentará las cotizaciones generales al sistema de pensiones, que los servicios de la Comisión consideran plausibles”*. La AIReF (2023)³⁰ cuantifica el aumento de los ingresos en 0,5% del PIB utilizando una hipótesis que apunta a optimista.

Con el nuevo sistema, el mayor acceso a prestaciones de las rentas inferiores al Salario Mínimo Interprofesional mejorará su posición, con la contrapartida de un posible deterioro de la equidad respecto a los afiliados del Régimen General de Asalariados, al recibir mejor trato con un pago inferior de cotización.

26. La presentación del ministro de Inclusión, Seguridad Social e Inmigración en las Cortes Generales (16 de marzo) incluía una diapositiva con un gasto máximo del 15% del PIB en torno a 2050 al no incluir el gasto del Régimen de Clases Pasivas, gracias en buena parte a considerar como posible un gran impacto asignado a la decisión voluntaria de las personas de jubilarse 3 años más tarde (1,5 puntos del PIB). “The Ageing Report 2021” recogía una proyección de gasto en 2050 del 16,5% del PIB sin episodios inflacionistas ni nuevas medidas de gasto.

27. La presentación realizada por el ministro de Inclusión y Seguridad Social en el Congreso de los Diputados (15 marzo de 2023) recoge una elevación de sólo 1,9 puntos del tipo de cotización en 2050, es decir, tan sólo 0,7 puntos adicionales a la inicial de 1,2 puntos; de manera que la desviación prevista aplicando el mecanismo de cierre del MEI es de tan sólo 0,23 puntos de PIB.

28. Fedea, apuntes 2022/22 <https://documentos.fedea.net/#documento/ap2022-22>

29. “Positive preliminary assessment of the satisfactory fulfilment of milestones and targets related to the third payment request submitted by Spain on 11 November 2022, transmitted to the Economic and Financial Committee by the European Commission”. *European Commission*, 2022. Página 101.

30. Op. Citada.

- II. Subida gradual de las bases máximas de cotización a la Seguridad Social entre 2025 y 2050, acompañada de una revisión muy inferior de la cuantía de las pensiones máximas y del propósito de recuperar aproximadamente el actual cociente entre las dos variables de 2050 en adelante, a un ritmo no especificado que se negociará con los agentes sociales. Durante el período indicado, se propone que la base máxima de cotización aumente en términos reales (ajustada con la inflación) a una tasa anual del 1,2%, mientras que la pensión máxima lo hará al 0,115%. Esto supondría en 2050 un incremento acumulado del 36% para la base máxima de cotización y del 3,03% para la pensión máxima, ambas medidas a precios constantes. Comenzando en 2050, la base máxima pasaría a actualizarse sólo con la inflación, manteniéndose por tanto constante en términos reales, y la pensión máxima crecería algo más que la inflación hasta alcanzar un incremento acumulado del 30% a precios constantes en un horizonte indefinido.

El resultado en términos de ingresos sería bastante modesto (un máximo del 0,4% del PIB³¹), generando un tipo marginal efectivo de gravamen sobre el coste laboral que supera el 60% en alguno de los tramos de renta con un muy posible impacto negativo sobre el empleo, además de un nuevo deterioro del carácter contributivo del sistema de pensiones.

- III. Cuota de solidaridad del 7% a las rentas del trabajo que superen la base máxima de cotización, aplicada de forma progresiva en el tiempo (1% en 2025 y 7% en 2045) distribuido entre empresa y trabajador en la misma proporción que las cotizaciones sociales, explicitándose que no genera derecho a prestaciones para el trabajador. El impacto en ingresos de esta medida también será bastante reducido en proporción a las necesidades del sistema de pensiones. Devesa et al (2023) cuantifican el aumento en un máximo 0,09 puntos de PIB.
- IV. Posibilidad de elección del periodo de cálculo de la base reguladora entre los últimos 25 años y los últimos 29 desechando los dos peores. Esta medida genera un mayor gasto, dado que sólo elegirán la segunda opción las personas que obtengan beneficios con ella. Devesa et al (2023) lo cuantifican en un aumento de gasto en torno a 0,2% PIB.
- V. Igualación de las pensiones mínimas al 60% de la renta mediana en 2027, con un periodo transitorio de aproximación a ese porcentaje desde 2023. Devesa et al (2023) lo cuantifican en un aumento de gasto de 0,2% PIB.
- VI. Mejora del tratamiento de las lagunas de cotización en el cálculo de la pensión (0,1% del PIB).
- VII. Mejoras en el cálculo de la pensión por brechas de género.

Sección 3

PERSPECTIVAS DEL SISTEMA EN EL FUTURO

Las decisiones adoptadas desde 2019 en el sistema público español de pensiones muestran un cambio radical de planteamiento para afrontar el impacto del reto del envejecimiento generado por la mayor esperanza de vida y, sobre todo, por la llegada a la edad de jubilación de la generación del *baby boom*.

Las reformas de 2011 y 2013 conllevaban la posibilidad de repartir el esfuerzo entre el gasto (actuales y futuros perceptores) y los ingresos (trabajadores en activo) alcanzando una posición equilibrada entre suficiencia, equidad y sostenibilidad financiera. El nuevo planteamiento asume un fuerte crecimiento del gasto con la obligación de buscar nuevos ingresos o en su defecto, la emisión de deuda pública.

El gasto público en pensiones ha crecido 1,3 puntos del PIB en un quinquenio pasando del 12,3% al 13,6% del PIB desde 2019 a 2023 (+38.500 millones de euros). Del gasto total previsto en este ejercicio, el 12,2% del PIB corresponde a la Seguridad Social y el 1,4% a Clases Pasivas. La actualización del *stock* de pensiones con el IPC en 2023 ha colaborado en este fuerte aumento del gasto (+15.000 millones de euros), pero no ha sido la única variable, al añadirse el mayor número de pensiones (1% anual) y el efecto sustitución derivado de la mayor cuantía de las pensiones con entrada en el sistema respecto a las que salen (1,3%).

31. De la Fuente obtuvo un resultado de 0,1% cuando la subida era 1,135 anual <https://documentos.fedea.net/#documento/ap2022-31>

El sistema de Seguridad Social, como se ha comentado en el primer apartado, parte de un déficit entre 0,7-0,9 puntos de PIB (previsión 2023), después de haber inyectado transferencias adicionales por valor de 1,4 puntos de PIB. El déficit total del sistema público de pensiones se eleva a 1,8 puntos de PIB cuando se añade el saldo negativo del Régimen de Clases Pasivas (en torno a 0,9 puntos de PIB).

El gasto en pensiones hasta 2050 vendrá determinado por un incremento del 50% en el número de pensiones (tasa media anual del 1,6%³²), la diferencia en la cuantía de las pensiones que entran en el sistema respecto a las que salen (efecto sustitución) y la inflación que determina la actualización anual del *stock* vigente en cada momento. La ratio sobre el PIB, una variable representativa del esfuerzo de la sociedad, está condicionada por el ritmo de actividad económica, que en el supuesto más favorable no supera el 1,7% anual en términos constantes. Dado que el mayor gasto derivado tan sólo del número de pensiones absorbe la tasa potencial máxima de crecimiento del PIB, la ratio gasto en pensiones sobre PIB crecerá en línea con el efecto sustitución (valor positivo) y la diferencia entre el deflactor del PIB y el IPC.

Realizar previsiones sobre lo que va a suceder en el futuro incorpora una importante dosis de incertidumbre, de manera que hay que utilizarlas con prudencia. Desafortunadamente, el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones no ha publicado ningún informe con la solidez suficiente y la metodología para su réplica sobre el futuro del sistema público de pensiones, habiéndose limitado a publicar cifras dispersas sin ninguna metodología solvente, limitándose a una diapositiva donde sitúan en el 15% el máximo de gasto en 2049.

Para alcanzar esta cifra utiliza dos supuestos muy optimistas cuando no decir solo deseables, uno en el numerador y otro en el denominador. Atribuye una reducción de gasto en pensiones de 1,5 pp de PIB a la jubilación demorada, al considerar que voluntariamente un 55% de los pensionistas se jubilará 3 años más tarde (68 años). El apoyo para hacer esa ficción es una encuesta realizada por el MISSYM, según información recogida en la opinión de la AIReF (2023) sobre sostenibilidad financiera. La propia AIReF avisa de la elevada incertidumbre del método utilizado y el resultado alcanzado tanto por el MISSYM como por ellos mismos (reducción de 0,8 puntos de PIB en el gasto en pensiones al asumir que un 30% de los nuevos jubilados utilizarán ese método que disminuye a 0,2 puntos de PIB para un 10% de la población, desde el 6% actual)³³.

En el denominador de la ratio utiliza una tasa anual de crecimiento del PIB del 2% anual promedio en el periodo, con una productividad de 1,5% anual, cuando la AIReF (2023) utiliza como escenario base una tasa anual de crecimiento del PIB del 1,3% con una productividad del 1,1%. La AIReF menciona que en el caso de introducir reformas estructurales en el mercado laboral, formación y migraciones, se podría aumentar el potencial de crecimiento en 0,3 décimas anuales, que a su vez reduciría el gasto en pensiones en 1,2 puntos de PIB en 2050.

Este escenario optimista sería más difícil de alcanzar con una elevación importante de los costes laborales derivado de la aplicación de las medidas de incremento de los costes laborales vía cotizaciones, las iniciales y la posibles por aplicación de la regla de gasto.

En este sentido, las estimaciones realizadas por la AIReF (2023) con su modelo trimestral (MTA), el modelo de Oxford Economics y el modelo QUEST de la CE, sugieren que un incremento de un punto porcentual en el tipo efectivo de cotizaciones sociales o de los impuestos al trabajo sobre un escenario base tiene un impacto negativo en el empleo de una décima transcurrido el primer año desde la subida del tipo efectivo y de dos décimas transcurridos dos o tres años según el modelo que se emplee. En términos de puestos de trabajo equivalente a tiempo completo, ello supone una reducción de unos 6.000 empleos en el primer año y de 33.000 transcurridos tres años (respecto al escenario sin reforma).

Utilizando la relación causal estimada por la AIReF, una elevación de 2,7 puntos del tipo de cotización por contingencias comunes, los necesarios para aumentar los ingresos en un punto de PIB, implicaría una pérdida en torno a 100.000 puestos de trabajo transcurridos tres años desde su puesta en práctica³⁴. Boscá, Doménech y Ferri (2023) cuantifican la posible pérdida de empleo en torno a 135.000 en el sector privado. Se trata, sin duda, de un impacto potencial importante para tener en cuenta en cualquier previsión futura de evolución de la economía española.

A pesar de la gran incertidumbre para cumplir sus hipótesis, la previsión de crecimiento económico utilizada por el

32. "The Ageing Report 2021" (op citada)

33. Op. citada, página 162: "Además, existe un amplio margen de incertidumbre sobre la evolución futura del impacto de las reformas y del resto de los factores. Un claro ejemplo sería los efectos de los incentivos a la demora de la jubilación, que dependen, como se señala en la Opinión, de modificaciones en el comportamiento de todos los agentes".

34. Corrección del texto inicial a partir de ampliación de información facilitada por la AIReF.

MISSYM es superior en 0,7 décimas al escenario base de la AIReF, lo que implicaría un gasto en pensiones adicional de 2,8 puntos de PIB. Su previsión es también superior en 4 décimas al mejor de los escenarios, el de cambios estructurales, infraestimando el gasto en pensiones en 1,6 puntos de PIB en 2050.

La suma de los dos efectos, la jubilación demorada y la tasa de crecimiento del PIB, implica una posible infraestimación del gasto en pensiones en 2050 del MISSYM (15% del PIB) que oscila entre 2,8 y 4 puntos de PIB.

La previsión del MISSYM causa más sorpresa cuando se ha producido un intenso episodio inflacionario iniciado en 2022 que, aunque con menor intensidad, se va a prolongar como mínimo en 2023, con la consecuente repercusión en el gasto, y se han aprobado nuevas medidas de aumento del gasto en pensiones (pensiones mínimas, cobertura de lagunas de cotización, brecha de género y elección más favorable del periodo de cálculo de la pensión).

Las proyecciones más completas y fundamentadas (AIReF 2020 y 2023, Comisión Europea 2021, de la Fuente et al, 2019 y De la Fuente, 2023) apuntan a un gasto en torno al 16,4% del PIB en 2050 utilizando criterios prudentes, de los que 15,6% corresponderían a las de Seguridad Social y 0,8% a las de Clases Pasivas³⁵.

La experiencia acumulada muestra que la relación entre la recaudación por cotizaciones sociales y el PIB es muy estable en el tiempo, salvo que se apliquen cambios en los tipos de cotización. Por ello, una previsión a futuro debe utilizar la ratio actual y añadirle los cambios previstos. Por otra parte, en el proceso de elaboración hay que tener en cuenta que una parte de las cotizaciones por contingencias comunes y accidente de trabajo deben dar cobertura también al pago de las prestaciones contributivas distintas a las pensiones. Después de realizar este ajuste y utilizando un supuesto muy prudente de la evolución de los gastos, los posibles ingresos disponibles para el pago de las pensiones contributivas de la Seguridad Social podrían ascender al 12,4% del PIB, generándose en 2050 un déficit de 2,7% del PIB en el componente contributivo en el sistema de la Seguridad Social. Saldo negativo que aumentaría hasta el 3,5% del PIB al incluir las pensiones de Clases Pasivas que en ese momento no dispondrán de ingresos propios vía cotizaciones.

Saldo componente contributivo Seguridad Social 2023

INGRESOS	13,0	13,7	GASTOS
Cuotas sociales	10,8	12,2	Pensiones contributivas
MEI (cuota 0,6%)	0,2	0,9	Incapacidad Temporal
Transferencias gastos impropios	1,4	0,3	Cuidado niños (maternidad, paternidad y riesgo embarazo)
Transferencia complemento por mínimos	0,5	0,3	Otras prestaciones contributivas
Otros ingresos	0,1		
Saldo componente contributivo (después de inyectar 1.4 pp PIB en gastos impropios)	-0,7		
Pensiones clases pasivas		0,9	
Saldo total pensiones públicas contributivas	-1,6		

35. La AIReF (2023) cuantifica el gasto en 2049 en 16,3% del PIB desagregado en 15,1% del sistema de la Seguridad Social y 1,2 del Régimen de Clases Pasivas.

Simulación ingresos y gastos en 2050 (% PIB)
Hipótesis prudente en el gasto y optimista en los ingresos

INGRESOS		GASTOS	
concepto	% PIB	% PIB	concepto
Cuotas sociales 2023	10,8	15,6	Pensiones contributivas Seguridad Social (hipótesis prudente)
Δ Cuotas MEI	0,4		
Δ Base Cotización máxima	0,4		
Δ Cuota de solidaridad	0,1		
Δ ingresos RETA	0,5		
Transferencia Estado gastos impropios	1,4		
Transferencia Estado complementos por mínimos pensiones	0,7		
Otros ingresos	0,1	1,5	Otras prestaciones contributivas (incapacidad temporal y cuidado niños)
Ingresos totales sistema Seguridad Social componente contributivo	14,4	17,1	Gasto total sistema Seguridad Social componente contributivo
Ingresos para pensiones (deducido la parte dirigida a otras prestaciones contributivas)	12,9	15,2	Pensiones contributivas Seguridad Social
Saldo pensiones contributivas Seguridad Social	-2,7		
		0,8	Pensiones clases pasivas
SALDO TOTAL PENSIONES PÚBLICAS	-3,5		

Elaboración propia con las siguientes hipótesis

- Se mantiene estable el porcentaje de ingresos por cotizaciones sobre PIB de 2023, al considerar que aumentos en el empleo y/o salarios se trasladan al PIB sin elevación adicional de los tipos de cotización.
- Aumento en ingresos por nuevo sistema de cotización RETA incluido en Opinión AIReF 2023 (hipótesis optimista).
- El gasto en pensiones utilizado es el recogido en "The Ageing Report 2021" corregido con el impacto de la derogación de la reforma 2013 (IRP y FS) e incorporando una minoración del gasto de 0,4 pp del PIB por jubilación demorada (hipótesis que necesita un drástico e intenso cambio de conducta de empresas y trabajadores para jubilarse 3 años más tarde).
- El gasto en otras prestaciones contributivas distintas a las pensiones se mantiene estable respecto a 2023.
- Faltaría por aplicar la cláusula de cierre del Mecanismo de Equidad Intergeneracional, cobertura de desviaciones sobre nuevos ingresos por valor de 1,7 pp PIB y gastos en pensiones públicas superior al 15% del PIB en promedio en el periodo 2022-2050.

El punto de partida hasta alcanzar este déficit iría en continuo aumento, con el consiguiente impacto en la obligada emisión de deuda pública por una dimensión muy significativa, que podría superar el 90% del PIB en términos acumulados.

El saldo negativo podría reducirse por la aplicación de la cláusula de cierre de del Mecanismo de Equidad Intergeneracional, que dependerá de la desviación sobre el 15% del PIB del gasto previsto en el periodo 2022-2050 y de la capacidad de ingresar 1,7 puntos adicionales de PIB con las medidas aprobadas de ingresos. Si se desechara la reducción en el crecimiento del gasto, el resto de la desviación deberá ser cubierto con ingresos adicionales, con preferencia de cotizaciones sociales (DA 2ª RDL 1/2023) o emisión de deuda pública, que como se ha comentado en el apartado anterior necesitaría aumentar 7,1 puntos el tipo de cotización por contingencias comunes para cubrir una hipotética desviación de 2,7 puntos de PIB entre los ingresos y los gastos del sistema de pensiones.

CONCLUSIONES

El sistema público de pensiones español se enfrenta a un reto mayúsculo derivado del intenso proceso de envejecimiento provocado por la mayor esperanza de vida y la llegada a la edad de jubilación de la generación del *baby boom*.

El objetivo de cualquier sistema de pensiones es facilitar prestaciones suficientes para afrontar las necesidades cotidianas de las personas y, por tanto, es deseable conseguir el mayor nivel posible. Centrar, no obstante, el debate en conceptos vagos e imprecisos como pensiones dignas y suficientes, puede tener mucho enganche en la opinión pública, pero olvida que el sistema debe conseguir también la imprescindible sostenibilidad financiera con un nivel adecuado de equidad en el trato de las personas y de una justa distribución de las ventajas y los esfuerzos en toda la población y entre las distintas generaciones. Además, de ser funcional a la mejora de la productividad y de la riqueza creada por una economía.

En España ha hecho fortuna entre la sociedad la idea de considerar las pensiones como insuficientes y muy reducidas en relación con las aportaciones realizadas. Una conclusión no ajustada a la realidad de un sistema contributivo de reparto como el español, que paga prestaciones muy superiores al resultado de aumentar las aportaciones realizadas con la tasa de crecimiento de la renta en las últimas décadas, el límite que determina su sostenibilidad financiera en el tiempo.

El acercamiento a un tema tan importante y delicado (afirmando que, sin hacer demasiados esfuerzos, el sistema es viable con su estructura actual e incluso tiene la posibilidad de incorporar algunas mejoras en gasto, y que, además, se puede trasladar únicamente el coste a las rentas más elevadas), ha creado unas expectativas muy difíciles de cumplir que pueden generar consecuencias no deseadas.

La reforma de 2013 contaba con estabilizadores automáticos que permitían configurar un sistema público de pensiones sostenible financieramente mediante una combinación equilibrada de suficiencia de las prestaciones y equidad personal y entre generaciones. El equilibrio se podía lograr de forma transparente con diferentes combinaciones de medidas de ingresos y de gasto, acomodadas a las preferencias elegidas por la sociedad.

La derogación de la reforma de 2013 y las medidas adoptadas desde 2019 implican un cambio drástico del planteamiento aplicado desde la firma del Pacto de Toledo (1995), asumiendo un muy importante aumento del gasto (desde 12,3% en 2019 a uno en torno al 16,5% del PIB en 2050) para mantener la tasa de reposición más alta de la Unión Europea en la pensión de entrada, y garantizar su poder adquisitivo durante la vida del perceptor, buscando para ello los ingresos necesarios para sostenerlo.

El episodio inflacionario vivido está demostrando el fuerte impacto que tiene sobre el gasto presente y futuro (15.000 millones iniciales en 2023 que crecen exponencialmente con el tiempo), además de la injusta distribución de los esfuerzos entre la población al proteger exclusivamente al colectivo de pensionistas de un choque generado desde el exterior y que va a empobrecer al resto de la sociedad.

La opción elegida implica que las pensiones absorberán cada vez más presupuesto, reduciendo, cuando no eliminando, la posibilidad de utilizar recursos públicos en otras políticas de gasto, incluso las dirigidas al mismo colectivo de personas mayores (sanidad, dependencia o vivienda). Una situación de las cuentas públicas ya complicada a la vista del déficit estructural de partida del 3,3% del PIB en 2022, que podría llegar al 7% en 2050 según la AIReF, si no se aplican medidas correctoras.

La reforma aprobada, por otra parte, ha sido aplicada sin publicar el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social e Inmigración ningún análisis detallado de la metodología utilizada para calcular la evolución de los ingresos y los gastos del sistema en el futuro, el potencial de crecimiento de la economía y el efecto de una parte de las medidas adoptadas. Se trata de una grave deficiencia en términos de transparencia que limita la credibilidad de las decisiones adoptadas, al no ser posible replicar los cálculos supuestamente realizados.

De hecho, hay dos parámetros, la reducción del gasto en pensiones derivada de la jubilación demorada y la elevada tasa potencial de crecimiento del PIB, con un riesgo cierto de infraestimar la ratio gasto en pensiones sobre PIB hasta 2050 (entre 2,8 y 4 puntos de PIB) que en última instancia, define el esfuerzo realizado por la sociedad con el sistema público de pensiones.

La elevación inicial de las cotizaciones derivada de las diferentes medidas aprobadas (0,9 puntos de PIB) es insuficiente para cubrir el mayor aumento de gasto, de manera que la aplicación de la cláusula de cierre del MEI (nuevos ingresos inferiores a 1,7 puntos del PIB y gasto superior al 15% del PIB en promedio en el periodo 2022-2050) obligará a nuevas subidas de cotizaciones a todos los trabajadores, no sólo a los de mayor renta. Una fórmula de cierre incompleta sin justificación de los límites cuantitativos escogidos, que no cubre el déficit actual y una parte de los futuros, que pueden superar holgadamente el 3% del PIB en su punto máximo. El supuesto de cubrir un déficit de 2,7 puntos de PIB necesitaría una elevación en torno al 20% del tipo de cotización de 2022, cuando la cuota del empleador pagada en España es ya muy superior a la media de la Zona Euro, y, si bien es cierto que los costes laborales nominales españoles son inferiores a la media de estos países (71%), también lo es la productividad por ocupado (77,6%).

Los defensores de la reforma apelan que la opción elegida de fuerte incremento del gasto en pensiones es una opción política, ciertamente legítima para defender el *estatus quo* de los pensionistas, y destacan su efecto positivo sobre el consumo y la acumulación de la carga sobre las rentas más altas. Este ejercicio de equilibrio parcial en términos económicos elude el posible efecto negativo de aumentar en exceso las cotizaciones sociales, y en especial los costes laborales de las empresas, al concentrarse mayoritariamente en la cuota del empleador, como fórmula para compensar el aumento del gasto. Una opción que tendrá efectos negativos sobre el empleo, muy posiblemente más en los de menor valor añadido, el potencial de crecimiento de la economía española y la renta disponible de las futuras cohortes de trabajadores ocupados.

El sistema de pensiones pierde contributividad al incluir cada vez mayores transferencias de la Administración General del Estado sin contar con una mínima metodología que permita objetivar los conceptos a considerar como gastos impropios. El sistema, si bien reduce el actual exceso actuarial, pierde en equidad personal con el Mecanismo de Equidad Intergeneracional, al exigir a los trabajadores una mayor aportación para conseguir, en el mejor de los casos, una prestación anual como la actual.

La equidad individual empeora también con el nuevo sistema de cotización de los trabajadores autónomos al mantener un mejor trato sobre los trabajadores asalariados con los mismos ingresos. La equidad entre generaciones se ve comprometida severamente al asumir un nivel de gasto significativamente superior, que obligará ineludiblemente a mayores cotizaciones, impuestos o emisión de deuda pública.

La reciente opinión de la AIReF cuestionando la sostenibilidad de las finanzas públicas con la estructura actual, entre otras cuestiones por la posible evolución del saldo del sistema público de pensiones, podría poner en duda el cumplimiento del componente 30 titulado “*Sostenibilidad a largo plazo del sistema público de pensiones en el marco del Pacto de Toledo*”, incluido como hito en el Plan de Transformación, Recuperación y Resiliencia presentado ante la Comisión Europea para percibir una importante suma de recursos financieros.

En síntesis, la reforma aprobada apuesta por la suficiencia de las prestaciones a costa de empeorar la equidad personal y entre generaciones. A pesar de ello, es incompleta al necesitar de medidas adicionales en un plazo corto de tiempo que deberán adoptar los siguientes gobiernos. Lo más nocivo, sin embargo, es la utilización de previsiones extraordinariamente optimistas de gasto e ingresos, muy difíciles de cumplir, que han hecho perder un tiempo muy valioso para aplicar de forma progresiva medidas correctoras equilibradas que distribuyan de forma más justa las ventajas y los esfuerzos necesarios entre la población que permitan afrontar con garantías la llegada de la generación del *baby boom* a la edad de jubilación a partir de 2024. Con la información disponible sobre las cuentas públicas españolas y el peso de las pensiones en ellas, desafortunadamente, el riesgo de asistir a un ajuste brusco y abrupto en el sistema de pensiones no queda descartado con la actual reforma.

Capítulo /03

**¿QUÉ HARÍAMOS SI
HUBIESE QUE REINVENTAR
LAS PENSIONES?**





José Ignacio Conde-Ruiz

Es presidente del Foro de Expertos del Instituto Santalucía. Catedrático en Economía por la Universidad Carlos III de Madrid, profesor titular de Fundamentos del Análisis Económico en la Universidad Complutense de Madrid, presidente del Foro de Expertos de Instituto Santalucía y subdirector de la Fundación de Estudios de Economía Aplicada (FEDEA). En 2023 publica el libro "La juventud atracada". Colaborador del blog Nadaesgratis.es y autor del libro "¿Qué será de mi pensión?".

¿QUÉ HARÍAMOS SI HUBIESE QUE REINVENTAR LAS PENSIONES?

Sección 1

FINANCIACIÓN DE LOS SISTEMAS DE PENSIONES: ¿REPARTO O CAPITALIZACIÓN?

Sección 2

SISTEMA DE PENSIONES DE REPARTO: ¿BEVERIDGE O BISMARCK?

Sección 3

EL MODELO ÓPTIMO: LIGAR EDUCACIÓN Y PENSIONES

Prácticamente todos los países del mundo tienen como uno de sus principales programas del estado del bienestar un sistema de pensiones público. Un sistema que han ido reformando en las últimas décadas normalmente presionados por una demografía donde la longevidad está alcanzando cifras no imaginables en el momento de su creación. En este capítulo no voy a analizar cuáles son las reformas necesarias de los sistemas en marcha, sino que iré un paso atrás, al momento cero y voy a tratar de argumentar, desde mi punto de vista, cómo creo que debería ser el sistema de pensiones si pudiéramos empezar hoy de cero, sin ningún tipo de pasivo.

Desde el origen de la humanidad nos hemos preocupado por atender las necesidades vitales de aquellos individuos que, por su avanzada edad o por estar desvalidos o ser demasiado jóvenes, no podían trabajar. En muchos casos, estos cuidados se producían dentro del ámbito familiar. Si uno lo piensa, los estados de bienestar de la mayoría de los países industrializados, y en particular las pensiones, son una especie de espejo de lo que ocurría en el ámbito familiar. Así, Galasso y Profeta (2019) analizan en qué medida la cultura familiar ha afectado a la adopción y a la generosidad de los sistemas públicos de pensiones.

En definitiva, las pensiones no son más que mecanismos de transmisión de rentas cuyo objetivo es compensar la caída en los ingresos laborales de las personas cuando éstas no pueden o tienen dificultades para trabajar. Normalmente, la pensión es una renta vitalicia que se percibe hasta el fallecimiento.

La primera pregunta que nos hacemos es: ¿es necesaria la intervención pública en las pensiones? En realidad, teóricamente, si las personas fuéramos capaces de prever perfectamente el futuro y los mercados de capitales fuesen perfectos y tuviéramos una vida laboral completa, podríamos ser capaces de mantener nuestro nivel de consumo durante toda nuestra vida acudiendo al mercado de capitales. Es decir, básicamente ahorraríamos durante la etapa laboral para des-ahorrar en la vejez y mantener un consumo constante. Pero, por desgracia, los mercados privados no son perfectos, y es fácil ver ejemplos donde la intervención del sector público puede mejorar la asignación del sector privado.

Como ponen de relieve en Celentani et al. (2008) y Conde-Ruiz (2014), el objetivo de las pensiones es que los trabajadores puedan mantener cierto poder adquisitivo en el futuro, cuando dejen de trabajar. Pero el futuro está lleno de incertidumbres. En términos generales, hay incertidumbres que vienen de los trabajadores, como el riesgo de la incapacidad, y hay otras que son puros riesgos macroeconómicos, como subidas descontroladas de la inflación o caídas de los tipos de interés mayores de las esperadas, las crisis financieras o los estancamientos prolongados. Al mismo tiempo, esta incertidumbre puede dificultar el cumplimiento de las obligaciones del proveedor de pensiones. Por ejemplo, un evento macroeconómico muy desfavorable (i.e. fuertes caídas de bolsas) puede generar que el proveedor privado de pensiones no cuente con los recursos necesarios para el cumplimiento de sus promesas.

En este sentido, el sector público tiene una ventaja, pues puede utilizar su poder coercitivo a través de la imposición o de su capacidad de endeudamiento para repartir el riesgo macroeconómico entre distintas generaciones y cumplir sus compromisos. Algo que evidentemente no puede hacer el sistema privado.

Otra importante fuente de riesgo de los individuos es la duración de la vida (o el riesgo de la longevidad). Es razonable pensar que un individuo querría asegurarse una fuente de poder adquisitivo independiente de la duración de su vida. Esto quiere decir que, idealmente, un individuo quiere asegurarse frente a la posibilidad de tener una vida muy larga. La forma de hacerlo sería contratar un seguro que te diera un mayor pago en el caso de que vivas más años. El típico ejemplo obvio es una renta vitalicia. En este caso, el problema surge porque los individuos tenemos mejor información sobre la probabilidad de tener una vida larga. Puesto que tenemos mejor información sobre nuestro historial médico personal o familiar. Pero esta mejor información genera un problema de selección adversa porque la disponibilidad a pagar por una renta vitalicia es mayor cuanto mayor sea tu esperanza de vida o mayor sea la probabilidad de tener una vida larga. Esto hace que los individuos que perciben que tienen una esperanza de vida menor no quieran participar en este mercado de seguro, pues la prima que les correspondería sería demasiado elevada y, por lo tanto, no se beneficiarían de la posibilidad de asegurar su riesgo de longevidad.

La ventaja del sector público sobre un proveedor privado deriva otra vez de su poder coercitivo, puesto que el Estado puede obligar a todos los ciudadanos, independientemente de su esperanza de vida, a asegurarse. La idea de los sistemas de pensiones como seguro contra la longevidad fue propuesta inicialmente por Hamermesh (1987).

Otro inconveniente que tienen los seguros privados para garantizar un nivel de poder adquisitivo es que pueden estar sujetos a problemas de riesgo moral. Este problema en los seguros surge porque la compra de un seguro reduce los incentivos del tomador del seguro para evitar que ocurra el hecho contra el que se ha asegurado. Consideremos un trabajador joven que anticipa que su habilidad para trabajar de mayor tiene cierto riesgo de que no sea suficiente. Dada la aversión al riesgo del trabajador sería deseable que él dispusiera de un seguro que le compensara si finalmente su habilidad para trabajar de mayor es desfavorable. En otras palabras, para este trabajador, cuyas habilidades obsoletas le impiden trabajar, sería deseable que pudiera jubilarse con cierta antelación y disfrutar de una renta aceptable. El problema que surge es que es posible que el trabajador que dispone de este seguro decida jubilarse anticipadamente incluso si su habilidad laboral de mayor es elevada. O que decida no reciclarse profesionalmente para permanecer activo laboralmente por más tiempo. Esto implica que, el que oferte este tipo de seguro se enfrenta a unas pérdidas y, por lo tanto, que este tipo de seguro sea ofertado con mayor dificultad por empresas privadas. Nuevamente, la intervención del Estado con un sistema de pensiones público puede proveer un seguro parcial sobre dicho evento y puede, por lo tanto, generar unas ganancias de eficiencia.

Otro problema importante que puede ocurrir es que los trabajadores no ahorren suficientemente durante su etapa laboral para su vejez. Distintos autores han sugerido que es posible que los ahorros para la vejez sean ineficientemente bajos por dos razones. Primero, es posible que los trabajadores sufran de alguna forma de irracionalidad o de miopía que les haga ahorrar menos de lo que sería adecuado. Segundo, existe el llamado problema del “padre pródigo” (Diamond, 1977) que surge cuando un miembro de una generación ahorra menos de lo deseable para su vejez, porque anticipa que los miembros de las generaciones sucesivas (sus hijos) le brindarán una ayuda económica.

En ambos casos, la intervención del Estado serviría para obligar a la gente a ser previsora y tomar medidas con vistas a su jubilación.

Por último, es importante señalar que los costes de transacción asociados a los seguros privados son muy altos. La mayoría de los planes privados ofrecen tasas de rendimiento que no superan las tasas de rendimiento de los índices de mercado debido a los elevados costes administrativos. Por esta razón, los individuos con ingresos limitados tienen una capacidad limitada para obtener tasas de rentabilidad competitivas sobre sus ahorros. En estos casos, los sistemas de pensiones surgen como planes de pensiones privados administrados por el Gobierno para reducir los costes de transacción (Diamond 1993).

En conclusión, podemos decir que el sector público juega un papel mucho más seguro a la hora de garantizar la existencia de los sistemas de pensiones, pues las diversas incertidumbres respecto al futuro impiden que el sector privado pueda asumir todos los riesgos. Es importante notar que, para solucionar estos problemas, es esencial que el Estado imponga o use su poder coercitivo para que todos los trabajadores participen en algún tipo de sistema de pensiones, pero, en principio, no es relevante que el sistema de pensiones sea gestionado por el propio Estado. Quizá por este motivo, la mayor parte de los países del mundo cuentan con algún tipo de sistema de pensiones impulsado por el sector público. El objetivo de este capítulo es, en primer lugar, analizar qué tipos de sistemas de pensiones hay en el mundo.

Los sistemas de pensiones se pueden clasificar de diferentes formas, en función de los distintos parámetros que los caracterizan: según su forma de financiación, según la fórmula para calcular la pensión o según su nivel de redistribución de la renta. En segundo lugar, reflexionar sobre cuál sería el sistema de pensiones óptimo si pudiéramos reinventar los sistemas actuales.

Así, el capítulo está organizado de la siguiente forma. En la sección 1, se analizan las diferentes formas de financiación de un sistema de pensiones, que los divide en dos tipos: sistemas de reparto y sistemas de capitalización financiera. La sección 2 está dedicada a los sistemas de pensiones de reparto atendiendo al componente de redistribución intra-generacional. La sección 3 se centra en un análisis normativo sobre cuál debería ser el sistema de pensiones óptimo y finalmente, una conclusión.

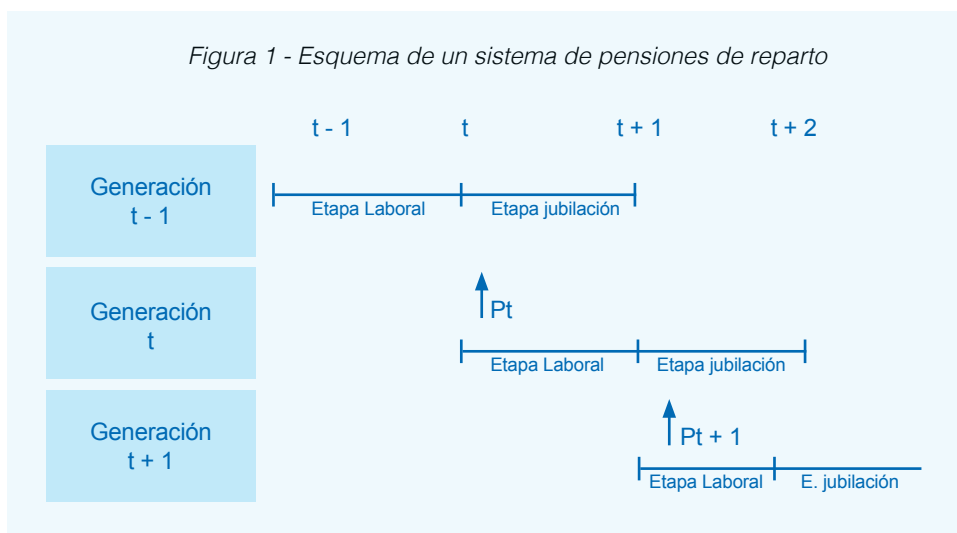
El sector público juega un papel mucho más seguro a la hora de garantizar la existencia de los sistemas de pensiones, pues las diversas incertidumbres respecto al futuro impiden que el sector privado pueda asumir todos los riesgos.

Sección 1

FINANCIACIÓN DE LOS SISTEMAS DE PENSIONES: ¿REPARTO O CAPITALIZACIÓN?

SISTEMA DE PENSIONES DE REPARTO

La mayoría de los países desarrollados tienen lo que se denomina un sistema de pensiones de reparto. Básicamente, consiste en que cada año los trabajadores dedican una parte de los salarios a pagar la pensión de los actuales jubilados. Es decir, en cada momento del tiempo todo lo recaudado por el sistema se reparte entre todos los jubilados que tienen derecho a percibir una pensión. Vamos a ver esto mismo en la siguiente figura. Partiremos de un tiempo presente que llamaremos t , y de tres generaciones, la presente o generación t , la anterior o generación $t-1$ y la posterior o generación $t+1$. Como podemos ver, mientras la generación t se encuentra en su etapa laboral, la generación $t-1$ se encuentra en su etapa de jubilación, y es la generación t la que destina parte de su sueldo para la pensión de la generación $t-1$. Esto mismo pasará cuando la generación t se encuentre en su etapa de jubilación y haya una generación $t+1$ que se encuentre en su etapa laboral.

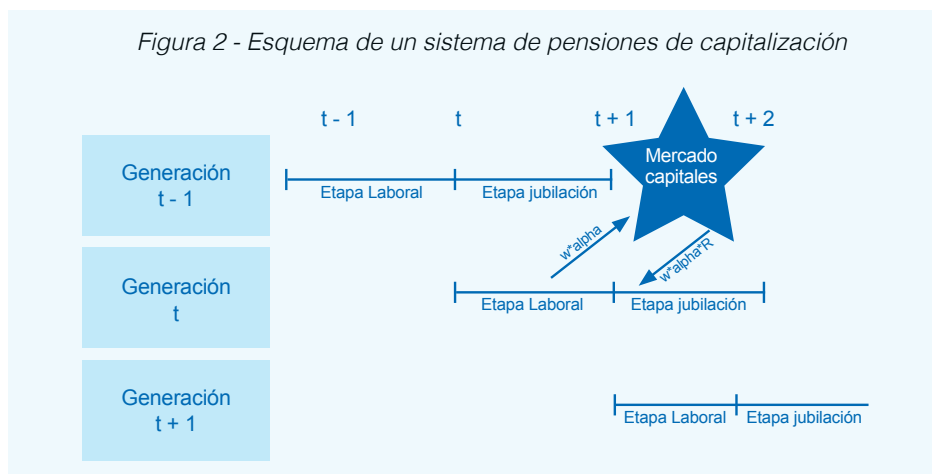


Es importante resaltar que los sistemas de pensiones de reparto se mantienen en el tiempo gracias al pacto intergeneracional donde los actuales trabajadores pagan las pensiones a los actuales jubilados porque esperan que los futuros trabajadores harán lo mismo con ellos.

SISTEMAS DE PENSIONES DE CAPITALIZACIÓN

En contraposición a los sistemas de pensiones de reparto, tenemos los sistemas de capitalización. La principal diferencia entre un sistema de pensiones de reparto y un sistema de pensiones de capitalización la encontramos en la siguiente figura. Como se puede ver, en un sistema de capitalización, las cotizaciones pagadas por cada trabajador en el momento t no se destinan a pagar a los actuales pensionistas sino, por el contrario, se invierten en el mercado de capitales. Y en el periodo $t+1$ cuando se jubilan, no reciben las cotizaciones pagadas por la nueva generación de trabajadores, sino, por el contrario, reciben las rentas generadas por su ahorro. En concreto, si seguimos con nuestro simple modelo y suponemos que los trabajadores cotizan (o ahorran) una proporción de su salario, y la rentabilidad del mercado de capitales asciende a R , entonces la pensión que recibiría en este sistema de pensiones de capitalización sería igual a: la inversión realizada multiplicada por la rentabilidad de la misma.

i.e. $R \times Salario \times \alpha$. Conceptualmente, la tasa interna de retorno de un sistema de capitalización es el rendimiento real de la inversión de los activos financieros acumulados.



En principio, podríamos destacar dos diferencias entre un sistema de reparto y uno de capitalización. En primer lugar, para mantener un sistema de pensiones de capitalización no hace falta ningún tipo de “pacto intergeneracional”. Cada generación se lo organiza por su cuenta, decide cuánto quiere invertir y luego su pensión depende únicamente de la rentabilidad que consiguió obtener de su inversión. Esta rentabilidad dependerá de donde se realice la inversión puesto que hay inversiones que están sujetas a un mayor riesgo que otras. Pero supongamos que se obtiene una rentabilidad media similar a la tasa de interés de la economía.

En segundo lugar, las aportaciones de los sistemas de capitalización no se transforman automáticamente en pensiones (o consumo de jubilados) como ocurre en los sistemas de reparto, sino que son un ahorro en sí mismo que puede convertirse en inversión. Esta diferencia es importante si creemos que la economía necesita ahorro.

RENTABILIDAD: REPARTO VERSUS CAPITALIZACIÓN

Para empezar, es importante recordar que tanto en los sistemas de pensiones de reparto como en los de capitalización, la intervención del sector público es imprescindible. En el primero es obvio y en los segundos, aunque a veces se olvida, tal como vimos anteriormente, es fundamental que el Estado obligue a los trabajadores a participar en el sistema.

La forma tan distinta de financiarse de ambos sistemas de pensiones genera que las rentabilidades de los sistemas de capitalización y las de los de reparto sean muy distintas. En el caso de un sistema de capitalización, como hemos visto anteriormente, la rentabilidad es el tipo de interés medio de la economía.

Para entender cuánto es la rentabilidad de un sistema de reparto volvamos al modelito anterior de la Figura 1 y pensemos en el sistema de pensiones de reparto más simple que podamos imaginar. El pacto generacional sería tal que cada generación tiene que dedicar una proporción de su renta salarial, digamos ese α , a pagar las pensiones de los jubilados y esto lo hacen todas las generaciones. Recordamos que el pacto es clave, pues de no existir este pacto, ningún trabajador estaría de acuerdo en introducir un sistema de pensiones de reparto. Es decir, por muy altruistas que seamos, nadie estaría dispuesto a financiar el pago de las pensiones a los jubilados si tuvieran la certeza de que los futuros trabajadores no harán lo mismo con él.

Volvamos a la rentabilidad: ¿cuál es la rentabilidad de las cotizaciones aportadas en este sistema? Es decir, si cotizo un α de mi salario, ¿cuál es la rentabilidad de las mismas? Para contestar a esta pregunta sabemos que, en nuestro simplísimo sistema de pensiones hay dos principios básicos: cada generación aporta una proporción α de su salario (es decir, suponemos que α es el tipo de cotización); y en cada momento del tiempo todo lo cotizado se dedica a pagar las pensiones (es decir, suponemos que el sistema está en equilibrio).

Pongámoslo en un sencillo ejemplo para entender la lógica. Primero, recordemos que en nuestro modelo los individuos viven dos periodos: la etapa laboral y la etapa de jubilación. Supongamos, además, una economía que en el periodo t cuenta con 100 trabajadores con un salario igual a w euros y sin crecimiento de la productividad, es decir, permanece constante en el tiempo. Supongamos que en cada periodo el número de trabajadores aumenta una tasa igual a n . O, lo que es lo mismo, el número de trabajadores en el periodo t es $(1+n)$ más grande que en $t-1$. O, dicho de otra forma, tenemos $(1+n)$ trabajadores por cada jubilado. Esto quiere decir que los trabajadores en el periodo $t+1$ serán $100 \cdot (1+n)$. Recordar que en nuestro modelo cada periodo no es un año sino equivalente a toda la etapa laboral (o la de jubilación) de un trabajador. Si se cotiza por α del salario y el salario no ha cambiado de un periodo a otro, ¿cuánto será la pensión cuando se jubilen dichos trabajadores? Fácil, todo lo recaudado asciende a:

$$\frac{\text{Número}}{\text{Trabajadores}} \times \frac{\text{Salario}}{\text{Medio}} \times \alpha = 100 * (1+n) \times w \times \alpha = 100 \times w \times (1+n) \times \alpha$$

Y los $100 \times w \times (1+n) \times \alpha$ euros recaudados, se tienen que repartir entre los 100 jubilados y, por lo tanto, la pensión sería de $w \times (1+n) \times \alpha$ euros. Es decir, habría cotizado $w \times \alpha$ euros y habría recibido una pensión de $w \times (1+n) \times \alpha$ euros: la rentabilidad de nuestro sistema de pensiones de reparto sería la ratio entre trabajadores y jubilados, es decir $(1+n)$. Exactamente igual al número de trabajadores por cada jubilado.

Complicemos un poco el ejemplo. Supongamos ahora que la tasa de crecimiento de la productividad y, por lo tanto, de los salarios es g , es decir el salario en el periodo $t+1$, o de los futuros trabajadores no será de w euros sino $w(1+g)$ euros. Ahora todo lo recaudado sería:

$$\frac{\text{Número}}{\text{Trabajadores}} \times \frac{\text{Salario}}{\text{Medio}} \times \alpha = 100(1+n) \times w(1+g) \times \alpha$$

Y los $100 * (1+n) * (1+g) * \alpha$ euros recaudados se tienen que dividir entre los 100 jubilados, lo cual da una pensión de $(1+n) * (1+g) * \alpha$ euros. Como ha cotizado por $w * \alpha$ euros, la rentabilidad en este caso asciende a $(1+n) * (1+g) * \alpha$. Que es exactamente igual al número de trabajadores por cada jubilado multiplicado por 1 más la tasa de crecimiento de los salarios, $(1+g)$.

En definitiva, podemos decir que la rentabilidad de los sistemas de reparto dependerá de dos factores. Un primer factor es el crecimiento de la productividad, pues sabemos que el salario medio del que se obtienen estas cotizaciones evoluciona a un ritmo parecido a la productividad de la economía. El segundo factor es la ratio entre el número de trabajadores y el número de jubilados o, lo que es lo mismo, el número de trabajadores por cada pensionista. A mayor número de trabajadores por cada pensionista, mayor generosidad de las pensiones, mientras que la rentabilidad de los sistemas de capitalización es el tipo de interés medio de la economía. O, dicho de otra forma, el sistema de capitalización tiene una rentabilidad equivalente a la de la inversión en capital físico de la economía, mientras que el sistema de reparto tiene una rentabilidad que está relacionada con la que se obtendría si se invirtiera en el capital humano de la economía (i.e. crecimiento de la productividad). En un mundo sin incertidumbre, la respuesta sobre qué sistema de pensiones es mejor para los trabajadores sería muy sencilla. Bastaría con comparar las rentabilidades bajo ambos sistemas. Pero como expondré a continuación, para comparar las rentabilidades de ambos sistemas de pensiones, es necesario también analizar la incertidumbre.

Como argumenté en Conde-Ruiz (2014), si hubiera que decantarse por un único sistema, podemos decir que los sistemas de reparto son superiores a los de capitalización, pues permiten asegurarnos mejor frente a los riesgos sistémicos o macroeconómicos. A continuación, voy a argumentar este punto que me parece muy relevante.

El mercado financiero de capitales está sujeto a una enorme volatilidad y solo tenemos que ver lo ocurrido en la gran recesión durante este siglo o durante la gran depresión en el siglo pasado para entenderlo.

De nada te sirve analizar la rentabilidad media histórica del mercado de capitales si cuando te jubilas resulta que la rentabilidad es muy inferior a la media. Resulta tremendamente arriesgado confiar nuestra jubilación a un mercado de capitales, donde se puede dar el caso de que en el momento de la jubilación se de una caída de la Bolsa que nos haga perder todos nuestros ahorros y todas nuestras posibilidades de poder cobrar una pensión. En cambio, los sistemas de reparto lo único que necesitan es que haya trabajadores dispuestos a mantener el pacto y contribuir a las pensiones de los jubilados en ese momento. Por ello, podemos considerar que el sistema de reparto resulta un sistema más seguro o con menos riesgo que un sistema de capitalización.

Es clarificador lo que ocurrió en USA durante la Gran Depresión. El sistema de Seguridad Social de los Estados Unidos (Social Security Act) fue creado en el primer mandato del presidente Franklin D. Roosevelt como medida de apoyo social a las personas mayores en la Gran Depresión de la década de 1930. El llamado Crac del 29 fue la más devastadora caída del mercado de valores en la historia de la Bolsa en Estados Unidos, y elevó las tasas de pobreza entre las personas mayores hasta situarlas por encima del 50%. La mayoría de los trabajadores perdieron todos sus ahorros de su etapa laboral y que habían invertido en el mercado de capitales para tener una renta en la vejez. La

situación era dramática para ellos y sus familias y mucho peor para sus viudas y huérfanos. La solución fue introducir un sistema de seguridad social de reparto, el llamado “*Pay as you Go*”. Los trabajadores mayores que habían perdido todos sus ahorros en la Gran Depresión y que no habían cotizado al sistema de pensiones, pues no existía, recibieron en forma de regalo una pensión de jubilación. En ese momento, los trabajadores aceptaron destinar una parte de sus ahorros a pagar estas pensiones en lugar de ahorrarlo para sí mismos invirtiendo en el mercado de capitales tal como habían hecho sus padres. En concreto, en enero de 1937, se recaudaron las primeras cotizaciones al nuevo sistema y ese mismo mes se pagaron las primeras pensiones. Pensiones pagadas a jubilados que no habían cotizado al sistema previamente. Entonces, ¿por qué lo hicieron? Probablemente porque confiaban que las futuras generaciones harían lo mismo por ellos. Se había establecido un pacto intergeneracional y ya estaba en marcha el sistema de pensiones de reparto que dura hasta nuestros días.

La experiencia de la Seguridad Social americana nos ha enseñado dos lecciones. No se puede confiar el bienestar de una generación únicamente al ahorro privado, pues no te puedes asegurar completamente. Esto es lo que los economistas llaman riesgo macroeconómico o social y que sabemos no es asegurable. Cuando todo cae, no hay posibilidad de agarrarte a algo. Pero hay otra lección que es incluso más importante, un país que solo utiliza el sistema de capitalización sabe que tarde o temprano, cuando una generación quede afectada por otra gran depresión, tendrá que salir el Estado en su ayuda tal como ocurrió en EE. UU. Y esto es injusto, pues tal como mostraron Galasso y D’Amato (2010) la no existencia de un sistema de pensiones de reparto puede generar problemas de riesgo moral, donde los inversores sabiendo que en el peor de los casos el Estado saldrá al rescate de los jubilados, tienen incentivos a tomar decisiones de inversión demasiado arriesgadas.

En definitiva, acabamos de descubrir un papel clave del sistema de pensiones de reparto y es que es el único mecanismo seguro entre generaciones.

Es decir, los sistemas de pensiones de reparto son capaces de asegurar frente a los *shocks* macroeconómicos al permitir repartir el riesgo macroeconómico entre varias generaciones. Esta propiedad, como acabamos de ver, no la tienen los sistemas de pensiones de capitalización, donde cada generación se gestiona su ahorro y no hay interacción entre ellas. Aunque solo sea por esto, ya podemos decir que los sistemas de pensiones de reparto tienen una ventaja para el bienestar de los ciudadanos de la que carecen los sistemas de capitalización. Por este motivo, el pilar básico para asegurar una renta en la jubilación es un sistema de pensiones de reparto.

En la sección anterior hemos visto cómo la dimensión intergeneracional es crucial en los sistemas de pensiones de reparto. Es decir, las transferencias de los jóvenes y maduros (o trabajadores) a los mayores (o jubilados). La redistribución que hemos analizado se produce de una generación a la siguiente o de los trabajadores a los jubilados.

Pero no todos los trabajadores son iguales y, por lo tanto, no todos tienen el mismo salario, o la misma etapa laboral, o se jubilan a la misma edad.

Y, por lo tanto, si el tipo de cotización (o el porcentaje del salario con el que se contribuye al sistema) es el mismo para todos los trabajadores, tal como ocurre en casi todos los países, al final estos habrán contribuido de forma distinta al sistema. El que tiene un salario más alto, un historial laboral más largo o una edad de jubilación más tardía habrá contribuido más al sistema de pensiones y viceversa. Teniendo esto en cuenta, los sistemas de seguridad social de reparto también permiten hacer redistribución de la renta dentro de una misma generación o de los que más ganan (i.e. contribuyen más) hacia los que menos ganan (i.e. contribuyen menos). Para conseguirlo los trabajadores que más cotizan (o los más ricos) deben renunciar a una parte de su pensión a la que tendrían derecho dadas sus contribuciones para conseguir, que los que menos cotizan (los más pobres) perciban una pensión más alta que la que le correspondería. Luego si el sistema es tal que existe una alta correspondencia entre las cotizaciones realizadas y las pensiones recibidas, diremos que el sistema es contributivo y apenas redistribuirá intra-generacionalmente. Por el contrario, si el sistema garantiza la misma pensión a todos los trabajadores, sea cual sea su contribución, diremos que el sistema es asistencial y generará mucha redistribución dentro de cada generación.

Sección 2

SISTEMA DE PENSIONES DE REPARTO: ¿BEVERIDGE O BISMARCK?

ORIGEN: BISMARCK VS BEVERIDGE

Podemos decir que en el mundo existen dos tipos de sistemas de pensiones de reparto: i) Contributivos o tipo Bismarck; y ii) Asistenciales o tipo Beveridge. Creo que es ilustrativo analizar el origen de ambos sistemas. El primer sistema de seguridad social fue creado por von Bismarck en Alemania en 1881. Una de las principales funciones que desarrollaba este sistema era proporcionar un seguro en forma de rentas que se pagaban en determinadas contingencias como la vejez o la incapacidad. El sistema introducido por von Bismarck era uno de pensiones contributivas, es decir, un sistema en el que existía una relación directa entre las contribuciones de los trabajadores y sus pensiones. Quien más aporta, mayor pensión recibe y, por lo tanto, se caracterizaba por una muy escasa redistribución intra-generacional. Por este motivo, los sistemas de pensiones contributivos se denominan sistemas de seguridad social de tipo Bismarck.

Al otro extremo del espectro se encuentra el sistema de pensiones propuesto en el informe "Beveridge", publicado en el Reino Unido en el año 1942. El informe abogaba por la introducción de un sistema mínimo como instrumento de lucha contra la pobreza, que otorgara una pensión asistencial fija e igual a la mayoría de los trabajadores. Como es obvio, la componente redistributiva en un sistema de este tipo resulta fundamental. Por este motivo, los sistemas de pensiones que reportan una pensión igual a todos los trabajadores reciben el nombre de sistema de seguridad social tipo Beveridge.

Como muestran Conde-Ruiz y Profeta (2007), la adopción de uno u otro sistema dependió de diversos factores, entre los cuales los elementos políticos jugaron un papel crucial. Sorprendentemente, el sistema Bismarck fue introducido por la presión de lo que podíamos llamar "clase media" con la influencia de los sindicatos industriales de la época. Además, la fuerza de este movimiento de clase media contribuyó de forma determinante con el movimiento que culminó con la unificación de Alemania. La introducción de este sistema de pensiones contributivo representó una forma de combatir la disidencia y de cimentar la alianza de estos grupos sociales con el Reich, en contraposición con los movimientos socialistas. En 1871 Bismarck escribió *"The only means of stopping the Socialist movement in its present state of confusion is to put in place those Socialist demands which seem justified and which can be realized within the framework of the present order of state and society"* (Kohler et al., 1982). Como consecuencia, el gobierno del Reich jugó un papel muy importante en la organización y puesta en marcha de todos los esquemas de seguro para las clases medias (jubilación, enfermedad, accidentes y discapacidad).

Durante el mismo período, el Reino Unido se caracterizó por una tradición liberal y democrática. No hubo movimientos políticos colectivistas, ni una noción de la supremacía de la responsabilidad del Estado y se desarrollaron los sistemas de seguro privado y voluntario. Sin embargo, William Henry Beveridge, economista británico, en el año 1942 elaboró el llamado "Informe Beveridge" que definió lo que sería el Estado del Bienestar británico después de la Segunda Guerra Mundial y fue puesto en marcha por el gobierno laborista elegido en 1945. Este informe introdujo en Gran Bretaña un modelo alternativo de seguridad social de reparto contributiva que garantizaba una pensión mínima e igual para todos los trabajadores. El plan Beveridge tenía un propósito claro: reducir la pobreza y elevar los ingresos de los más pobres para garantizar un nivel de subsistencia y lo definió como *"arma contra la pobreza de las masas"*. Al mismo tiempo que definió dicha pensión mínima, el informe también destacó la parte individualista de su plan: la acción del Estado debe limitarse a redistribuir en favor de los pobres, mientras que los individuos deben poder satisfacer de forma privada sus propias necesidades adicionales. Es más, William Beveridge estaba convencido de que el sistema de pensiones contributivo tipo Bismarkiano: *"Is damaged to personal saving, while he wanted the maximum scope for private provision above his minimum"* (Hills et al. 1994). El plan Beveridge fue creado con el doble propósito de la redistribución a favor de los pobres y de dejar la máxima libertad a los trabajadores con más recursos para invertir de forma privada sus ingresos.

Es decir, ambos sistemas fueron diseñados desde su origen para cumplir distintos propósitos. En Conde-Ruiz y Profeta (2007), vemos cómo el apoyo político de uno u otro modelo resulta clave para su creación. Los sistemas “bismarkianos” o contributivos tratan de satisfacer a la “clase media”, proporcionando un ahorro suficiente para la vejez y, por lo tanto, es clave que quien más aporta mayor tendría que ser su pensión. Por el contrario, los sistemas tipo Beveridge o asistenciales tratan de defender los intereses de los trabajadores “más ricos” y de los “más pobres”. A los más pobres, pues, al ser la pensión igual para todos, incluso aquellos que no habían contribuido mucho al sistema les proporcionaba una pensión. Y a los más ricos pues, al ser las pensiones bajas, es decir, de subsistencia, las contribuciones para financiarlo son más bajas que los sistemas “bismarkianos” y, por lo tanto, les dejaba espacio para dedicar parte de sus ingresos al ahorro privado.

VENTAJAS E INCONVENIENTES: BISMARCK VS BEVERIDGE

En un sistema de pensiones de reparto contributivo o tipo Bismarck, la pensión de un individuo es una función creciente de su renta laboral. Es decir, cuanto mayor es el salario, como se contribuye más, la pensión es también mayor. Esto hace que la relación entre tu pensión y tu último salario (o lo que se denomina tasa de sustitución) sea similar para todos los trabajadores, independientemente de su nivel salarial. Por el contrario, en un sistema asistencial o tipo Beveridge, dado que las pensiones son iguales para todos los trabajadores, las tasas de sustitución (o la ratio entre la pensión y el salario) es decreciente en la renta laboral. Y, por lo tanto, cuanto mayor es tu renta necesitas complementar más con ahorro privado para que la pensión final (mixta en este caso) sea lo más parecida a tu último salario.

En el mundo real existen distintos grados de redistribución intra-generacional. No existen prácticamente sistemas puramente “bismarkianos”. Así, por ejemplo, en el sistema español que es un sistema contributivo o “bismarkiano”, tiene un cierto grado de redistribución intra-generacional. Esta redistribución se realiza a través del complemento de las pensiones mínimas.

En Conde-Ruiz y González (2016), se realiza una clasificación de los sistemas de pensiones de reparto en función de si eran tipo Bismarck o tipo Beveridge y encuentran la siguiente evidencia empírica, que creo es interesante.

Los sistemas de reparto tipo Beveridge están asociados a un menor gasto en pensiones sobre PIB que los sistemas tipo Bismarck. En concreto, los países con sistema de pensiones asistenciales destinan aproximadamente el 6% del PIB al gasto de pensiones públicas, mientras que los países con sistema de pensiones tipo contributivo destinan en media más del 10% del PIB. Los países con sistemas tipo Beveridge tienen más desarrollados los sistemas de pensiones privados y el uso de los planes de pensiones privados está más generalizado. En concreto, tienen mucho más gasto en pensiones privadas que los países con pensiones tipo “bismarkiano”, 3,5% del PIB en lugar del 1%. Es decir, tal como hemos indicado, se trata de dos sistemas de reparto cuyos objetivos son completamente distintos.

En realidad, no se puede decir desde un análisis puramente normativo qué sistema de pensiones de reparto es mejor. Tal como hemos visto, ambos persiguen objetivos distintos. Los sistemas tipo Beveridge o asistenciales tienen como objetivo la lucha contra la pobreza en la vejez y deja en manos de los individuos ahorrar para complementar dicha pensión pública y conseguir unas tasas de sustitución suficientes cuando se jubilen.

Por el contrario, los sistemas tipo “bismarkiano” o contributivos tienen como objetivo garantizar unas tasas de sustitución (i.e. ratio pensión y salario) elevadas para la vejez y, por lo tanto, la necesidad de ahorro complementario es menor.

Los sistemas contributivos tienen como objetivo garantizar unas tasas de sustitución elevadas para la vejez.

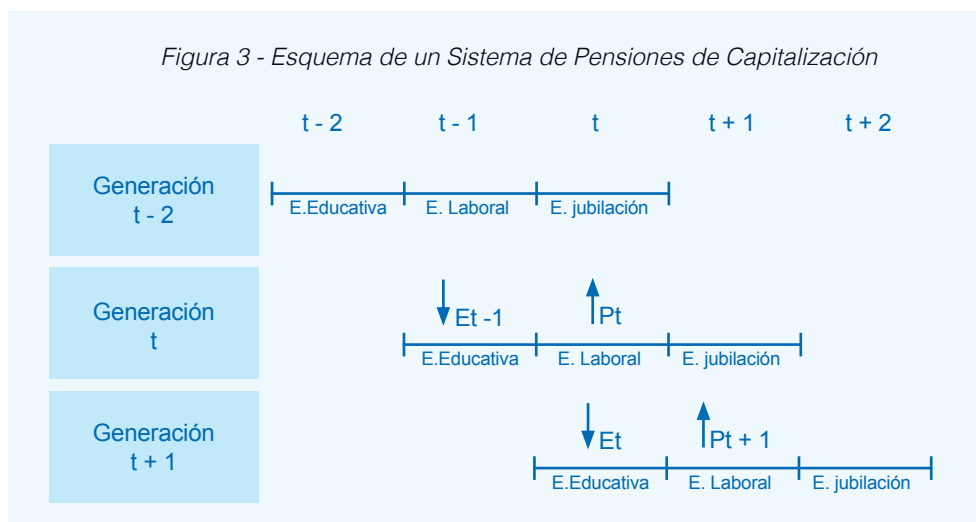
Sección 3

EL MODELO ÓPTIMO: LIGAR EDUCACIÓN Y PENSIONES

Una vez hemos analizado los principales sistemas de pensiones que hay en el mundo, atendiendo a su financiación y a su redistribución intra-generacional, pasemos a reflexionar sobre cuál podría ser el modelo óptimo de pensiones. Para ello permítanme introducir en el debate la educación pública.

En primer lugar, es importante tener en cuenta que la existencia de mercados crediticios para financiar el capital humano a nivel individual no es frecuente, por no decir prácticamente inexistente, sobre todo en las primeras etapas educativas. Y mientras sabemos que existen abundantes instrumentos financieros para invertir en el capital físico. No obstante, si uno lo piensa, los dos *inputs* principales de una función de producción son el capital físico y el capital humano. Es decir, para producir bienes y servicios hacen falta los dos tipos de capital: el humano y el físico. Sabemos que la inversión en el capital humano básico o el de los menores de 18 años es clave para el crecimiento. Es decir, cuanto mejor sea la formación de los trabajadores, mayor será la producción. Y como no existe un mercado privado que permita la inversión en el capital humano de los jóvenes, es necesaria la intervención del sector público para garantizar que la inversión en dicho capital humano sea eficiente. El lector se preguntará: ¿qué tiene que ver la necesidad de la educación pública con un sistema de pensiones de reparto? Y aquí es a donde yo quería llegar, y es al trabajo de Boldrin y Montes (2005).

Dichos autores sostienen que ambos programas, el de pensiones y el de educación pública, deberían estar relacionados para alcanzar la eficiencia. Para ello, diseñan una secuencia repetida de transferencias intergeneracionales como si fueran una familia en línea con lo argumentado en la introducción. Nuevamente, tenemos el esquema en la siguiente figura donde a las dos etapas vistas en los ejemplos anteriores (laboral y jubilación), le hemos introducido la etapa de formación previa a la incorporación al mercado de trabajo. Es decir, ahora tenemos una generación t , una generación $t-1$ y una generación $t+1$. Así pues, como se ve en la Figura 3, la idea de este sistema es que el trabajador pague un doble impuesto a lo largo de su etapa laboral con el que se pueda sufragar la etapa de formación de la generación anterior (E) y la de jubilación de la generación posterior (P). Todo ello, por supuesto, cimentado sobre la base de que la generación anterior y la posterior harán lo mismo.



En cada momento del tiempo, los ciudadanos en edad de trabajar pagan dos impuestos simultáneos: uno es el que sirve para financiar las pensiones de reparto, tal como vimos antes, y el otro es para financiar la educación pública. La clave aquí es que ambos programas deberían estar relacionados. En otras palabras, la eficacia y la viabilidad de este sistema se basa en el hecho de que las pensiones que reciben los jubilados deberían ser equivalentes a la rentabilidad (o la compensación) de la inversión que realizaron cuando trabajaban al pagar la educación de los trabajadores que hoy les están pagando la pensión. Es decir, en este caso la regla de cálculo de la pensión debería tener en cuenta el impacto que la inversión en educación pública tiene sobre la producción.

En cada periodo los trabajadores pagan su deuda (vía pensión) a los mayores, quienes financiaron su educación cuando eran jóvenes. Podemos sacar dos lecciones importantes de este esquema conceptual teórico.

En primer lugar, una justificación adicional a la existencia de un sistema de pensiones de reparto: permite alcanzar la eficiencia. Es decir, se puede utilizar el sistema de pensiones de reparto como el instrumento para invertir en el capital humano y así poder alcanzar un reparto eficiente de la renta consiguiendo, de esta forma, completar el mercado y permitiendo la inversión en el capital humano.

En segundo lugar, un sistema como este tiene la ventaja adicional de potenciar la educación pública aumentando su apoyo político. Actualmente es difícil hacer entender a la opinión pública la necesidad de invertir en la educación, ya que da la sensación que los individuos (o familias) dejan de interesarse por la educación cuando dejan de recibirla. Esta realidad se ve claramente al observar que los recortes en las pensiones generan más rechazo social que los recortes en educación. Sin embargo, con el esquema propuesto, donde existe un contrato intergeneracional explícito que combina la inversión en educación con la pensión futura, se garantiza que el apoyo político, así como la inversión en educación, se mantengan en niveles eficientes a lo largo del tiempo.

Finalmente, Conde-Ruiz, Giménez y Perez-Nievas (2010), en un trabajo con un enfoque también normativo, encuentran que en un modelo donde la decisión de tener hijos es endógena para alcanzar la asignación eficiente, el sistema de pensiones de reparto no solo tiene que tener en cuenta la rentabilidad de la inversión en la educación, sino también el número de hijos que han tenido.

CONCLUSIONES

En primer lugar, creo que el pilar básico de pensiones debe ser un sistema de reparto. Como hemos visto, los sistemas de reparto son superiores a los de capitalización para hacer frente a los riesgos macroeconómicos o sistémicos, pues permiten repartir los riesgos entre distintas generaciones.

En segundo lugar, el sistema de reparto debería tener dos características. Por un lado, en la regla de cálculo de la pensión se debe tener en cuenta, de una forma o de otra, la inversión que se realiza en la educación pública. Y, por otro lado, debería ser un sistema contributivo o tipo “bismarkiano”. En mi opinión, la contributividad es un activo muy importante. El hecho de que la pensión dependa del esfuerzo contributivo no solo es justo, sino que también genera incentivos para cotizar. En cambio, si la pensión acaba siendo la misma para todo el mundo, independientemente de lo que se cotice, existe un mayor incentivo a no cotizar o a trabajar en la economía sumergida. Esto es así porque, en cierto modo, los trabajadores no ven las cotizaciones solo como un impuesto más, sino también como una vía para ahorrar para el futuro. En el caso de España, la naturaleza contributiva del sistema de pensiones está garantizada por la Constitución española que en su artículo 50 establece: *“Los poderes públicos garantizarán, mediante pensiones adecuadas y periódicamente actualizadas, la suficiencia económica a los ciudadanos durante la tercera edad”*.

En tercer lugar, el sistema de pensiones de reparto se puede interpretar como el instrumento para invertir en el capital humano de la economía, mientras que los sistemas de pensiones de capitalización son un mecanismo de inversión en el capital físico de la economía. Por un tema de diversificación de riesgos, parece que lo más eficiente sería un modelo mixto de pensiones que nos permitiera diversificar la cartera de inversión financiando la acumulación de capital físico (a través del ahorro privado o un fondo de capitalización) con la inversión del capital humano (a través del sistema de pensiones de reparto). Pero volviendo al principio, dejando claro que el pilar básico ha de ser el sistema de reparto y que el ahorro privado no debe ser visto como sustituto, sino como complemento al mismo.

Capítulo /04

SOSTENIBILIDAD
Y SUFICIENCIA
LAS CUENTAS NOCIONALES
COMO UN MECANISMO DE
DISCIPLINA



José Enrique Devesa

Profesor Titular de Universidad. Departamento de Economía Financiera y Actuarial de la Universidad de Valencia. Miembro, a propuesta del Consejo de Ministros, del Comité de Expertos que desarrolló el Factor de Sostenibilidad del sistema de pensiones en 2013. Miembro del Instituto de Investigación Polibienestar.



Rafael Domenech

Responsable de Análisis Económico de BBVA Research. Catedrático de Fundamentos del Análisis Económico de la Universidad de Valencia. Ha sido director general en presidencia del Gobierno y director del Instituto de Economía Internacional. Miembro del Comité de Expertos sobre el Factor de Sostenibilidad del Sistema Público de Pensiones y miembro de honor de la Asociación Española de Economía. Miembro del Foro de Expertos del Instituto Santalucía.

SOSTENIBILIDAD Y SUFICIENCIA LAS CUENTAS NOCIONALES INDIVIDUALES COMO UN MECANISMO DE DISCIPLINA

Sección 1

CARACTERÍSTICAS DE LOS SISTEMAS DE CUENTAS NOCIONALES INDIVIDUALES

Sección 2

EQUILIBRIO ACTUARIAL Y FINANCIERO DEL SISTEMA DE PENSIONES DE REPARTO

Sección 3

LA TRANSICIÓN A UN SISTEMA DE CUENTAS NOCIONALES

Desde hace algunos años el sistema de pensiones en España presenta un déficit contributivo crónico, que en 2022 se situó alrededor de los 26.000 millones de euros, lo que representa un 2% del PIB, frente al 1,5% de 2019. En ausencia de mecanismos correctores por el lado del gasto, y a la vista de las medidas recientemente aprobadas y las que hay ahora planteadas, todas las proyecciones económicas y demográficas indican que este déficit irá en aumento como consecuencia, entre otras, del incremento de la relación entre pensionistas y cotizantes. Ello a su vez es el resultado de un aumento de la esperanza de vida, que no se ve compensado por un aumento similar de la edad de jubilación, y de que la generación del *baby boom*, mucho más numerosa que las generaciones que entrarán en el mercado de trabajo, se empezará a retirar en los próximos años.

Esta presión al alza en el déficit del sistema de pensiones da lugar a un problema de sostenibilidad, que a su vez se ve acompañado de otras deficiencias en su diseño. Las cotizaciones sociales al sistema de pensiones son vistas como un impuesto más, con efectos distorsionadores en el mercado de trabajo que afectan negativamente a la tasa de empleo. Un ejemplo claro de ello ha sido la introducción del nuevo Mecanismo de Equidad Intergeneracional, que ha dado lugar a un aumento de cotizaciones sin el incremento proporcional de los futuros derechos pensionales. La información que reciben los cotizantes a lo largo de su carrera laboral sobre la correspondencia entre lo cotizado y su futura pensión es insuficiente. Además, el sistema tiene problemas de contributividad y equidad que hacen que sea posible que dos personas que se jubilan en el mismo momento, habiendo cotizado la misma cantidad a lo largo de su carrera laboral, perciban pensiones diferentes.

Estos problemas de sostenibilidad, contributividad, equidad, suficiencia y eficiencia del sistema público de pensiones en España son muy parecidos a los que, según Palmer (2001) y Konberg, Palmer y Sunden (2006), presentaba el sistema sueco de pensiones antes de la reforma aprobada en junio de 1994, con la introducción del sistema de reparto de cuentas nocionales individuales y de un pilar complementario de capitalización. Tal y como exponen Devesa et al. (2017), había múltiples razones para emprender la reforma, pero sin duda la causa fundamental era el temor a que el anterior sistema condujera a una situación con un nivel de gastos en pensiones imposible de asumir o que impidiera mantener el gasto en los otros pilares del estado de bienestar, como la educación, sanidad, servicios sociales o dependencia. De acuerdo con Palmer (2000), los objetivos fundamentales de la reforma del sistema de pensiones en Suecia fueron los siguientes:

1. Crear un sistema sostenible desde el punto de vista financiero y con capacidad para hacer frente a los cambios demográficos y económicos futuros.
2. Reforzar la relación entre cotizaciones y prestaciones, es decir, aumentar la contributividad y el grado de justicia actuarial del sistema.
3. Realizar la redistribución interpersonal de manera más transparente².
4. Crear un sistema que incentiva el ahorro privado.

En nuestra opinión, estos objetivos son también muy apropiados para el sistema español, dados los desequilibrios que presenta en la actualidad y que, probablemente, aumentarán en el futuro. El reto es reformar el sistema incorporando mecanismos de ajuste automáticos y graduales que garanticen la sostenibilidad del sistema, aumentando su equidad, contributividad, transparencia y eficiencia, ayudando al crecimiento del empleo y de la productividad, lo que redundaría a largo plazo en pensiones medias mayores que con el sistema actual.

La estructura de este capítulo es la siguiente. En la segunda sección se discuten las principales características de los sistemas de cuentas nocionales individuales. Posteriormente se analiza el equilibrio actuarial y financiero del sistema de reparto que satisface un sistema de cuentas nocionales individuales. La sección cuarta muestra cómo realizar la transición desde el sistema actual a un sistema de cuentas nocionales. La última sección presenta las principales conclusiones de este artículo.

1. Enrique Devesa agradece la financiación del Ministerio de Economía, Industria y Competitividad DER2017-86394-C2-2-R. Rafael Doménech agradece la financiación del Ministerio de Economía, Industria y Competitividad ECO2017-84632 y de la Generalitat Valenciana PROMETEO2016-097.

2. En este sentido, es importante destacar la recomendación de Cichon (1999) de que los elementos redistributivos deben ser explícitos y estar sometidos a procesos específicos de adopción de decisiones políticas.

Sección 1

CARACTERÍSTICAS DE LOS SISTEMAS DE CUENTAS NOCIONALES INDIVIDUALES

De forma muy resumida, se puede decir que un sistema de cuentas nocionales individuales es un sistema financiero-actuarial de reparto y de aportación definida. Para el cálculo de la pensión se utilizan ecuaciones de equivalencia actuarial, que relaciona las aportaciones realizadas por un individuo y las prestaciones que recibirá a partir de su jubilación, y que deben ser moduladas de acuerdo con las proyecciones económicas y demográficas para asegurar la sostenibilidad agregada del sistema. El sistema sigue siendo de reparto porque las cotizaciones actuales de los trabajadores financian las pensiones actuales de los jubilados.

Para cada cotizante existe una cuenta individual virtual o nocional, donde se van anotando las cotizaciones efectivamente realizadas y se le añaden los rendimientos virtuales que se generan en función de la tasa nocional aplicada en cada periodo. Esta tasa nocional en el sistema de cuentas nocionales individuales es el equivalente al tipo de interés en un sistema de capitalización. En el momento de la jubilación, la pensión inicial se obtiene al dividir la cuantía del fondo nocional acumulado hasta ese momento por un factor actuarial de conversión. Para asegurar el equilibrio del sistema, este factor actuarial debe satisfacer dos criterios:

1. Equilibrio actuarial, que se satisface teniendo en cuenta la esperanza de vida en el momento de la jubilación: dado el fondo nocional acumulado, un aumento de la esperanza de vida reduciría la pensión inicial.
2. Equilibrio financiero, que se satisface teniendo en cuenta las proyecciones de crecimiento económico y demográfico que determinan los ingresos por cotizaciones con los que se financian las pensiones. Un menor crecimiento previsto de los ingresos del sistema desde el momento de jubilación al de fallecimiento de sus beneficiarios reduciría también la pensión inicial.

De manera general, la expresión que se utiliza para la determinación de la cuantía de la pensión inicial de jubilación es una ecuación de equivalencia actuarial, en donde P es la pensión inicial, e_j es la edad de jubilación, e_e la edad de entrada en el mercado laboral, c el tipo de cotización, BC la base cotización, n la tasa nocional, f_c el factor de conversión, K el capital nocional acumulado en el momento de la jubilación y P_{Min} la pensión mínima.

$$(1) P_{e_j} = \sum_{t=e_e}^{e_j-1} c_t BC_t \prod_{t=e_e}^{e_j-1} (1+n_t) \frac{1}{f_c e_j} = \frac{K_{e_j}}{f_c e_j} \geq P_{Min e_j}$$

Esta expresión básicamente indica que, siempre que se supere la pensión mínima, la pensión inicial es el resultado de dividir todas las cotizaciones realizadas a lo largo de la carrera laboral, convenientemente actualizadas hasta el momento de jubilación, por un factor de conversión que debe tener en cuenta la esperanza de vida y la evolución prevista de los ingresos del sistema a lo largo de toda la jubilación, con la finalidad de garantizar el mantenimiento del poder adquisitivo de la pensión durante toda la jubilación como veremos en la siguiente sección. En otras palabras, K se determina en función de variables pasadas, desde la incorporación al mercado de trabajo hasta el momento de la jubilación, y f_c en función de las previsiones sobre el futuro, desde el momento de jubilación al de fallecimiento.

Tanto la tasa nocional como el factor de conversión son, por consiguiente, dos elementos importantes de los sistemas de cuentas nocionales. Los valores de estos dos elementos determinan cuál es la rentabilidad financiero actuarial que obtiene cada persona en función de sus contribuciones realizadas y de las pensiones que va a recibir. Esta rentabilidad o Tasa Interna de Rendimiento (en adelante, TIR), es el elemento clave que permite vincular la cuantía de la pensión inicial con la sostenibilidad del sistema, de tal forma que la TIR no debería ser superior al crecimiento de los ingresos del sistema, que, a su vez, están determinados por el crecimiento del PIB.

Otra característica importante del sistema de cuentas nocionales individuales es que la pensión debe ser igual o superior a una pensión mínima, tal y como pone de manifiesto la ecuación (1). Si las contribuciones realizadas a lo largo de la carrera laboral dan lugar a una pensión inicial contributiva inferior a la mínima, se aplicará esta última.

Sección 2

EQUILIBRIO ACTUARIAL Y FINANCIERO DEL SISTEMA DE PENSIONES DE REPARTO

Una de las características básicas de un sistema de cuentas nocionales individuales es que tiene que cumplirse la ecuación de equivalencia actuarial. El término actuarial hace referencia a que los capitales que se intercambian (cotizaciones pasadas por pensiones futuras) presentan un doble ajuste:

1. Financiero, que implica la utilización de un tipo de interés o tasa nocional (n) para valorar el diferimiento en el cobro del capital nocional acumulado, de manera que la cuantía de la pensión inicial sea mayor cuanto más tarde se empiece a disfrutar de la misma. En operaciones a largo plazo como la que estamos analizando, la regla financiera utilizada es la de capitalización compuesta.
2. Estadístico, que implica utilizar probabilidades de supervivencia.

La combinación de estos dos elementos da lugar a lo que denominamos el equilibrio actuarial, de tal forma que la ecuación de equivalencia implica que la suma actuarial de las cotizaciones tiene que ser igual a la suma actuarial de las prestaciones, valoradas en el mismo momento del tiempo.

Conviene destacar que la ecuación de equivalencia actuarial del sistema de cuentas nocionales tiene que plantearse individualmente para poder determinar la pensión inicial de cada persona de la forma más ajustada posible a cada una de ellas³. Desde un punto de vista conceptual, es fundamental que la pensión inicial de jubilación se determine actuarialmente para que no se produzcan problemas de inequidad actuarial entre personas que se jubilan en el mismo momento, pero que han cotizado de manera diferente a lo largo de sus carreras laborales. A pesar de lo anterior, conviene precisar que existe un amplio margen de maniobra para realizar ajustes, ya que hay múltiples variables que intervienen en la ecuación de equivalencia, como la tasa nocional, la esperanza de vida o el factor actuarial de conversión.

Sin embargo, el equilibrio actuarial para cada persona no garantiza necesariamente la sostenibilidad financiera agregada del conjunto del sistema si el factor de conversión solo tiene en cuenta la esperanza de vida. Para ello, es necesario añadir restricciones adicionales en el término de conversión de la ecuación de equivalencia actuarial, que permita convertirla en una ecuación de equivalencia financiera. Para ello debemos considerar lo siguiente:

- La sostenibilidad financiera de un sistema de reparto no se puede asegurar individualmente, por lo que tiene que basarse en agregación de todos los colectivos involucrados, es decir, que tenga en cuenta a todos los cotizantes y a todos los pensionistas que pertenecen en este momento al sistema.
- No se puede tener en cuenta el ciclo vital de todos los cotizantes, sino circunscribirse a analizar un periodo concreto. Normalmente los cálculos se hacen para periodos de un año, si bien hay que hacer proyecciones a varios años vista para no perder la perspectiva de medio o de largo plazo.
- En el caso de los pensionistas, las proyecciones deben considerar la evolución de los ingresos y gastos del sistema para un horizonte de planificación igual a su esperanza de vida prevista desde el momento de la jubilación.

Por lo tanto, las ecuaciones de equivalencia actuarial y de equivalencia financiera son diferentes en su concepción, planteamiento y finalidad. La forma de vincularlas es haciendo que alguna de las variables que aparece en las ecuaciones de equivalencia actuarial y financiera pase a ser endógena con la finalidad de satisfacer simultáneamente ambos equilibrios. Básicamente, esto puede hacerse a través de tres variables:

1. Impuestos o cotizaciones extraordinarias que aumenten los ingresos corrientes del sistema sin generar derechos futuros de pensiones.
2. La revalorización anual de las pensiones.
3. La cuantía de la pensión inicial, ligada al factor de conversión.

3. La suma de todas las ecuaciones individuales de equivalencia actuarial genera otra ecuación de equivalencia actuarial agregada que, en el caso que nos ocupa, no tiene una aplicación concreta, porque el objetivo no es obtener una pensión igual para todos los pensionistas, sino que cada uno reciba las prestaciones que se correspondan a las aportaciones que ha realizado al sistema. La ecuación de equivalencia actuarial agregada se utilizaba en planes de previsión basados en la capitalización colectiva, obteniéndose unas primas diferentes a las que generaría el método individual.

En el primer caso, la cuantía de las pensiones iniciales se calcularía según la ecuación de equivalencia actuarial con un factor de conversión que sólo dependería de la esperanza de vida. Además, todas las pensiones se actualizarían anualmente de acuerdo con el Índice de Precios al Consumo (IPC), sin que los pensionistas pierdan poder adquisitivo. El problema de esta alternativa es que traslada todos los riesgos demográficos y económicos a los contribuyentes, que tendrían que hacerles frente con un aumento de sus impuestos y cotizaciones corrientes sin que ello generara derechos sobre mayores pensiones futuras. Se produciría, por lo tanto, una redistribución de renta desde contribuyentes a los pensionistas.

En el segundo caso, las pensiones iniciales se calcularían según la ecuación de equivalencia actuarial con un factor de conversión que sólo dependiera de la esperanza de vida, mientras que la revalorización anual se haría asegurando el equilibrio financiero, con lo cual los pensionistas asumirían todo los riesgos demográficos y económicos durante su etapa como jubilados.

En el tercer caso, la variable que permite satisfacer el equilibrio actuarial y financiero es el factor de conversión con el que se calcula la cuantía de la pensión inicial. Los pasos que habría que seguir serían los siguientes:

1. Dadas las proyecciones de ingresos del sistema y la evolución prevista del número de pensionistas, la ecuación de equivalencia financiera permitiría determinar el ajuste del factor de conversión, adicional a la esperanza de vida, con el que calcular la cuantía de la pensión inicial de los nuevos pensionistas, de tal forma que se cumpliera la restricción presupuestaria intertemporal a nivel agregado. Es importante que estas proyecciones cambien suavemente y no se comporten procíclicamente en función de la situación de la economía a corto plazo.
2. El dato anterior del factor de conversión se utilizaría en la ecuación de equivalencia actuarial para determinar la cuantía de la pensión inicial que correspondería a cada nuevo pensionista. Con ello se conseguiría que las nuevas pensiones estuvieran ajustadas actuarialmente⁴.
3. Con los ajustes anteriores mejoraría sustancialmente la sostenibilidad financiera del sistema, pero no estaría completamente asegurada ya que las proyecciones demográficas o económicas utilizadas en el cálculo del factor de conversión podrían haber sido excesivamente optimistas o pesimistas, y haber incurrido *ex post* en un error de predicción. En la medida que las pensiones iniciales habrían terminado siendo superiores o inferiores a lo que deberían haber sido, sería necesario un ajuste adicional mediante una revalorización anual por debajo o por encima del IPC, respectivamente. Obviamente, en el caso de que no se produjera un error en las proyecciones las pensiones se podrían actualizar con el IPC sin ajuste adicional alguno.
4. Estos cambios en las proyecciones económicas y demográficas y en la revalorización anual de las pensiones serían, tenidos en cuenta, en los periodos siguientes, para el cálculo de los nuevos factores de conversión.

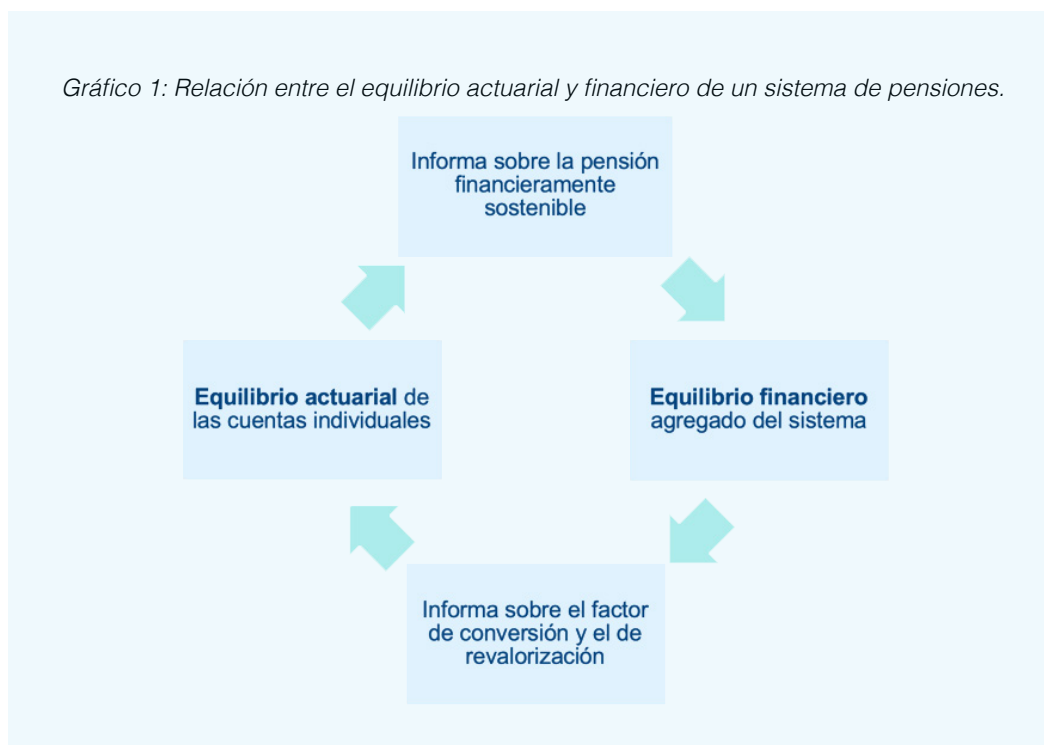
En definitiva, el factor de conversión utilizado para el cálculo de las pensiones iniciales y el factor de revalorización anual aplicado a todas las pensiones irían cambiando de manera dinámica, automática y gradual para asegurar la sostenibilidad financiera del sistema. Por lo tanto, sería necesaria una continua transferencia de información entre la parte actuarial y la financiera que intervienen en la configuración del sistema, de tal forma que se fuera reajustando la cuantía de la pensión inicial y su posterior revalorización.

En el Gráfico 1 se muestra el proceso que relaciona las dos partes que hemos considerado en el modelo propuesto: la financiera y la actuarial, donde las flechas indican el reajuste que hay que llevar a cabo entre ambas partes, con el trasvase de información comentado. Es importante destacar que, como ocurre en Suecia, es fundamental que esta información también esté disponible de manera individualizada para todos los trabajadores que cotizan, con una simulación de su pensión bajo el supuesto de que seguirán cotizando en el futuro igual que en el presente. Esta simulación iría convergiendo gradualmente con el tiempo a la pensión que finalmente recibe el trabajador en el momento de su jubilación.

Esta información es muy importante por las siguientes razones. Primero, dota al sistema de una enorme transparencia, tanto a los cotizantes como a los pensionistas. Segundo, permite saber en cuánto se ve incrementada la pensión por retrasar la edad de jubilación. Tercero, los trabajadores internalizan sus cotizaciones como un salario diferido y no como un impuesto. Cuarto, y como resultado de lo anterior, respecto a otras alternativas, elimina el carácter distorsionador de las cotizaciones sobre la creación de empleo, la innovación, la inversión y el crecimiento de la productividad. A la larga, este funcionamiento más eficiente del sistema da lugar a una tasa de empleo, productividad y salarios mayores, por lo que las pensiones también terminan siendo más elevadas. Quinto, los trabajadores pueden planificar mejor sus decisiones de trabajo, formación continua y ahorro a lo largo de su ciclo vital.

4. Si estamos pensando en el caso de transición de un sistema como el actual en España (prestación definida) a uno de Cuentas Nocionales Individuales, el sistema en su conjunto no estaría totalmente ajustado actuarialmente hasta que no desaparecieran todas las pensiones del sistema anterior.

Gráfico 1: Relación entre el equilibrio actuarial y financiero de un sistema de pensiones.

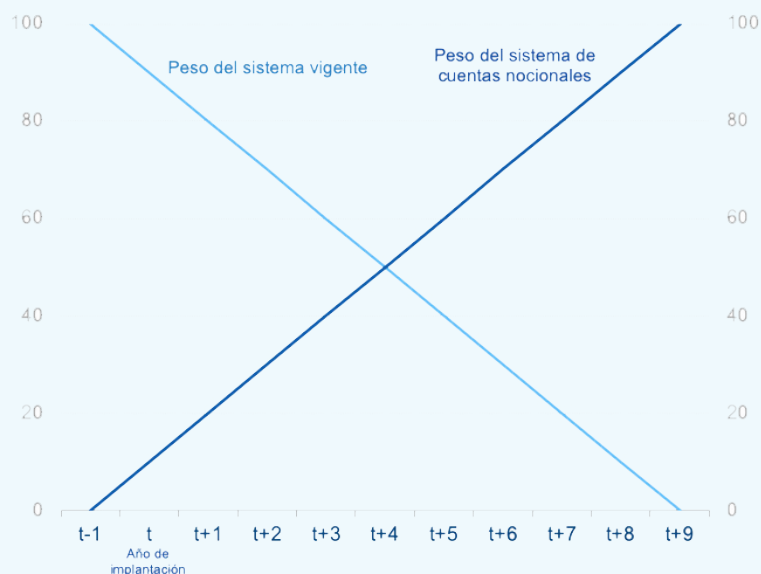


Sección 3

LA TRANSICIÓN A UN SISTEMA DE CUENTAS NOCIONALES

La transición de un sistema de reparto como el español, de prestación definida, a uno de cuentas nacionales individuales como el descrito en las secciones anteriores es sencilla. En cualquier caso, la implementación debe hacerse de manera gradual y anunciar con antelación a partir de qué año se empezaría a introducir el nuevo sistema y cuántos años duraría la transición. Por ejemplo, si se decidiera que la transición se hiciera en 10 años, en el primer año el 90% de la pensión inicial se calcularía con el sistema actual y el 10% restante con el resultado de aplicar el sistema nocional. Los pesos irían cambiando progresivamente hasta que el último año de la transición el 100% de la pensión se calculase con el nuevo sistema, tal y como se muestra en el Gráfico 2.

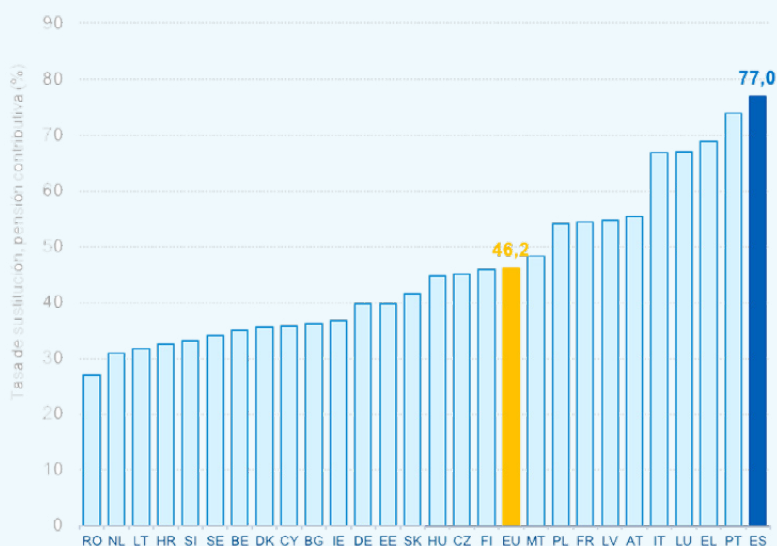
Gráfico 2: Peso del sistema vigente y del sistema de cuentas nacionales individuales en el cálculo de la pensión inicial en una transición a 10 años.



Esta transición supondría una disminución de la pensión inicial por dos motivos. El primero es que, de acuerdo con los cálculos de Domínguez et al (2011), antes de la reforma de 2011, el desequilibrio del sistema suponía que por cada euro de cotización se adquirirían derechos de pensiones por 1,44 euros, ambas cantidades en valor presente. Cuando la reforma del 2011 esté plenamente en vigor (2027) el déficit actuarial se reduciría de 1,44 a 1,28. Por lo tanto, el cálculo estrictamente actuarial del sistema de cuentas nocionales supondría una reducción prevista del 28% de la pensión inicial media respecto al sistema actual, que presenta un importante desequilibrio actuarial⁵. Todo ello hace que la tasa de sustitución de la pensión inicial respecto al último salario en 2019 fuera en España del 77,0%, la más elevada de la Unión Europea, con un promedio del 46,2%, de acuerdo con las estimaciones de la Comisión Europea (2021).

Segundo, las proyecciones demográficas y económicas indican que el sistema actualmente vigente irá aumentando el déficit actual del sistema de pensiones en varios puntos del PIB. Por ejemplo, según las proyecciones de la Comisión Europea (2021), mantener el sistema de pensiones daría lugar a un déficit de 6,0 puntos del PIB⁶ en 2050. Por lo tanto, el equilibrio financiero exigiría ajustar el factor de conversión del capital acumulado en la cuenta nocional individual reduciendo la pensión inicial.

Gráfico 3: Tasas de sustitución de la pensión inicial respecto al último salario, 2019.
Fuente: elaboración propia a partir de Comisión Europea (2021)



Obviamente, dada la disminución prevista de la pensión inicial con la implantación del nuevo sistema, para no poner en riesgo la suficiencia, sería necesario mejorar y blindar la pensión mínima inicial con los salarios y su revalorización con la inflación, con transparencia de los complementos efectuados, que deben ir con cargo a impuestos generales.

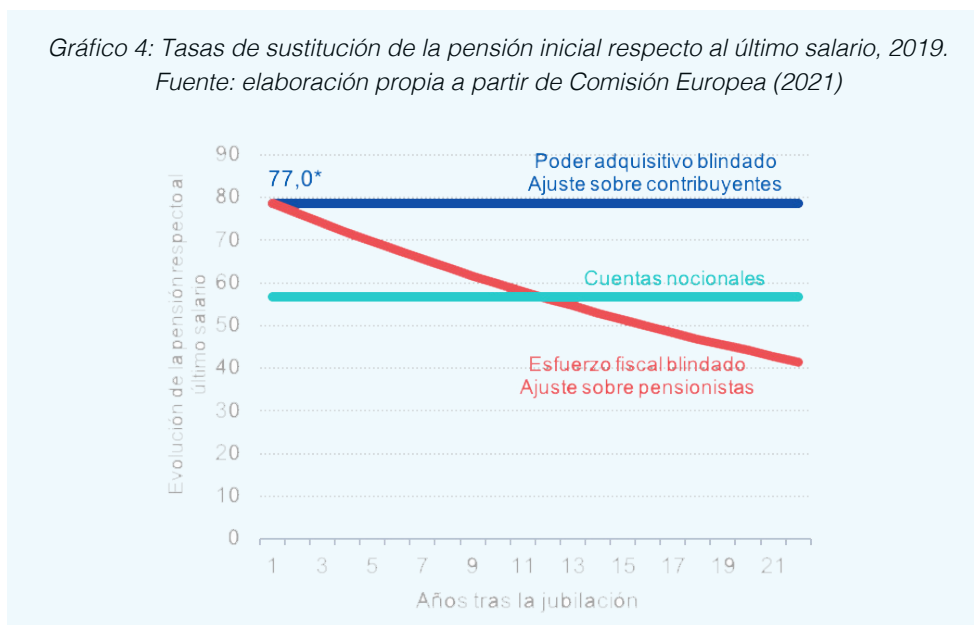
Frente a otras alternativas que se muestran en el Gráfico 4, además de las ventajas de transparencia y eficiencia, el sistema de cuentas nocionales permite combinar sostenibilidad y suficiencia, tal y como hemos visto. Mantener el poder adquisitivo de las pensiones durante la jubilación y una tasa de reemplazo del 77% con un enorme desequilibrio actuarial y financiero (Comisión Europea, 2021) traspasa todos los riesgos económicos y demográficos a los actuales y futuros contribuyentes, aumentando el desequilibrio intergeneracional y poniendo en riesgo la sostenibilidad futura del sistema. Para evitar este desequilibrio, lo ideal es anticiparse y diseñar mecanismos que aseguren la corrección gradual de estos dos déficits, y no de una manera brusca y traumática, como ocurrió en países como Grecia.

5. Si utilizáramos los datos de Moraga y Ramos (2020), el déficit con el que entrarían las pensiones en el sistema sería de un 74% (referido a 2017) y de un 60% con los resultados, para un perfil teórico cóncavo, (referido a 2019) del Instituto de Actuarios Españoles (2020).

6. La descomposición del aumento del déficit se reparte de la siguiente forma: 2 p.p. (déficit contributivo actual) + 0,7 p.p. (escenario base Ageing Report) + 2,7 p.p. (Revalorización con IPC) + 0,8 p.p. (Factor de Sostenibilidad) - 0,8 p.p. (Mecanismo de Equidad Intergeneracional) + 0,6 p.p. (Clases Pasivas) = 6%.

Gráfico 4: Tasas de sustitución de la pensión inicial respecto al último salario, 2019.

Fuente: elaboración propia a partir de Comisión Europea (2021)



En el otro extremo, mantener la tasa actual de reemplazo sin aportar recursos adicionales y dejando que sea el factor de revalorización anual el que ajuste el desequilibrio del sistema tras pasa todos los riesgos económicos y demográficos a los pensionistas actuales. El sistema de cuentas nocionales individuales ajustaría el cálculo de las pensiones iniciales despejando los riesgos de insostenibilidad del sistema, con la finalidad de que una vez calculada la pensión inicial se puedan revalorizar anualmente con el IPC, manteniendo su poder adquisitivo si las proyecciones demográficas y económicas utilizadas en el cálculo de la pensión inicial se cumplen.

La implantación del sistema de cuentas nocionales individuales resuelve el problema de sostenibilidad de las nuevas pensiones a partir de su implantación completa, pero no el déficit de las pensiones actuales en el sistema y el que se seguiría acumulando, aunque de manera decreciente, durante la transición. Para las pensiones actuales habrá que buscar un equilibrio entre revalorizaciones algo inferiores a la inflación, salvo para las mínimas, y aportar ingresos adicionales, pero con la expectativa de que estas medidas sean transitorias hasta que el sistema esté en equilibrio.

Otra cuestión relevante en el diseño y transición al sistema de cuentas nocionales individuales es si, como en Suecia, se quiere aprovechar su implantación para que una parte de las cotizaciones se destine a un sistema complementario de capitalización individual. La posibilidad de combinar un sistema de adscripción automática con un periodo transitorio con aportaciones anticipadas y crecientes está siendo muy exitoso en el Reino Unido. El sistema empezó con una aportación del 2% de los salarios, aumentó al 5% en abril de 2018 y un año más tarde lo volvió a hacer al 8% (véase, por ejemplo, Bamford et al, 2019). Esta cuenta de capitalización de cada trabajador se iría nutriendo de las aportaciones de las empresas en las que vaya trabajando a lo largo de toda su carrera laboral. Además, sería posible diseñar un sistema en el que sea el propio trabajador el que elija entre la gestión pública o privada de su cuenta de capitalización.

CONCLUSIONES

El sistema público de pensiones en España presenta problemas de sostenibilidad, contributividad, equidad, transparencia, suficiencia y eficiencia, que generan incertidumbres sobre su futuro y distorsiones sobre el sistema productivo, afectando negativamente al empleo, la productividad, la innovación y al crecimiento. Estos problemas son parecidos a los de otros países que, como Suecia, hace décadas optaron por implantar sistemas de cuentas nocionales individuales, en el que las nuevas pensiones entran en el sistema sin déficit. Al calcularse la pensión inicial en función de lo cotizado durante toda la carrera laboral y de las proyecciones demográficas y económicas a lo largo de todo el periodo de cobro de la pensión de jubilación se aseguraría que las pensiones puedan revalorizarse con la inflación sin pérdida de poder adquisitivo y sin poner en peligro la sostenibilidad del sistema. Con las cuentas nocionales individuales y la información que transmitiría a trabajadores y pensionistas, las cotizaciones sociales se percibirían como un salario diferido y no como un impuesto, ayudando a crear más empleo productivo. Además de las mejoras en transparencia, la información anual de la cuenta nocional de cada trabajador también permitiría ver cuánto aumenta la pensión por cada año que se retrasa la jubilación, incentivando la prolongación de la vida laboral y la transición hacia esquemas de jubilación flexible.

En definitiva, un sistema de cuentas nocionales individuales redundaría en pensiones medias mayores a largo plazo, aunque la tasa de prestación del sistema sea inferior y contribuiría a mejorar la sostenibilidad de un pilar básico del estado de bienestar.

Capítulo /05

**DEMOGRAFÍA
Y PENSIONES**
UNA NUEVA REALIDAD



Clara Isabel González Martínez

Doctora en Economía por la UCM (Sobresaliente "Cum-Laude" y Premio "Funcas - Enrique Fuentes Quintana") y Actuario de Seguros (ICADE). Senior economist en el Banco de España desde 2012, actualmente en el Departamento de Operaciones. Trabajó anteriormente en la Oficina Económica del Presidente del Gobierno, en la Fundación de Estudios de Economía Aplicada (FEDEA) y en el Servicio de Estudios del Banco de España. Tiene varias publicaciones y ha participado en conferencias y congresos académicos sobre envejecimiento y pensiones, así como sobre finanzas sostenibles.

DEMOGRAFÍA Y PENSIONES UNA NUEVA REALIDAD

Sección 1

LA IMPORTANCIA DE LAS PROYECCIONES DEMOGRÁFICAS

Sección 2

LAS PROYECCIONES DEMOGRÁFICAS Y SUS INGREDIENTES

Sección 3

IMPACTO SOBRE EL PROCESO DE ENVEJECIMIENTO

Sección 4

LAS PROYECCIONES DEMOGRÁFICAS Y EL GASTO EN PENSIONES

Sección 1

LA IMPORTANCIA DE LAS PROYECCIONES DEMOGRÁFICAS

El fenómeno del envejecimiento es un proceso común en muchos países y plantea nuevos retos a nivel global. El más inmediato es el asociado a sus sistemas de bienestar y sus sistemas de pensiones, pero sus implicaciones van más allá dado que supone la transformación de la sociedad al mismo tiempo que diferentes ámbitos se ven afectados: mercado de trabajo, demanda de bienes y servicios, vivienda, protección social, etc... Según los datos del Banco Mundial, el número de personas mayores de 65 años supone el 10% de la población mundial, siendo en la Unión Europea del 21%. De cara a las próximas décadas, se espera que estos pesos aumenten, siendo destacado especialmente en la población de más edad.

En el caso de España, la pirámide de población ha ido evolucionando en las últimas décadas, perdiendo su forma tradicional, estrechándose la base y creciendo el peso de la población de más edad en la parte superior. La proporción de la población menor de 15 años sobre el total de la población es inferior al de mayores de 65 años desde 1998, antes que en la media europea y según las últimas proyecciones del Instituto Nacional de Estadística (INE), ambos porcentajes continuarán alejándose. Si en la actualidad 19 de cada 100 personas tienen más de 65 años, en el año 2050 serán 30. Además, hay que señalar el aumento de la población octogenaria, cuyo peso casi se duplicará hasta el 11% de la población total.

La composición de la población por edad viene determinada por el proceso de tres variables: fecundidad, mortalidad y migración. La elaboración de las proyecciones de población se basa en el planteamiento de una serie de escenarios para dichas variables básicas que permita aproximar qué pasará con la población edad a edad y año a año. Con cierta periodicidad se publican nuevos escenarios demográficos para el largo plazo. En España, el INE elabora cada dos años sus proyecciones de población a largo plazo siendo las más recientes las publicadas en 2022 para el período 2022-2072. La Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF) publicó en 2023 sus proyecciones demográficas para 2022-2070. Y por su parte, Eurostat también realiza de forma regular proyecciones de población para los países de la Unión Europea, denominado Europop, siendo las últimas las publicadas en 2023 para el período 2022-2100.

Las proyecciones demográficas suponen una simulación estadística que ayuda a conocer la evolución futura de la población en un país bajo determinados supuestos. La importancia de estas proyecciones radica en su utilización posterior en otros ejercicios, como por ejemplo en la proyección del gasto en pensiones, el crecimiento del PIB, etc.

Por lo tanto, son clave a la hora de explicar las discrepancias entre distintos estudios que las utilizan. Por ejemplo, las proyecciones de población elaboradas por Eurostat son utilizadas para la proyección de gasto en pensiones de la Comisión Europea que publica periódicamente en su documento The Ageing Report. Dichas proyecciones a su vez son las reflejadas en las Actualizaciones del Programa de Estabilidad que el Gobierno elabora cada año. Por su parte la AIReF ha desarrollado un marco metodológico y analítico propio de previsión integrando los componentes demográfico, macroeconómico e institucional para analizar la sostenibilidad del Sistema de Seguridad Social a largo plazo. Al mismo tiempo, las proyecciones del INE son empleadas también en numerosos trabajos académicos y de análisis de las implicaciones del envejecimiento en las proyecciones del gasto en pensiones en las próximas décadas.

Para poder entender bien qué hay detrás de las proyecciones demográficas y sus resultados hay que analizar sus principales ingredientes. En este artículo se van a mostrar, en primer lugar, los escenarios más recientes de dichas proyecciones del INE y AIReF, comparando también con las últimas publicadas de Eurostat. A continuación, en la sección 3 se analizan las repercusiones que tienen dichos supuestos en términos de envejecimiento en España y como se sitúa en comparación con otros países europeos. En la sección 4, se señala la importancia de dichas proyecciones de población ya que suponen de punto de partida en ejercicios de proyección de gasto público en pensiones.

1. Las opiniones y análisis en este artículo son responsabilidad de la autora y, por tanto, no necesariamente coinciden con los del Banco de España o los del Eurosistema.

Sección 2

LAS PROYECCIONES DEMOGRÁFICAS Y SUS INGREDIENTES

En 2023 contamos con nuevos ejercicios de proyección de la población en España realizados por el INE, AIReF y Eurostat. Por un lado, el INE actualizó sus “Proyecciones de Población a Largo Plazo”² para el período 2022-2072 y, por otro lado, la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF) elaboró de nuevo sus propias proyecciones demográficas³ para el período 2022-2070.

El INE ha venido publicando cada dos años su ejercicio de proyección de largo plazo, siendo el anterior el correspondiente al período 2018-2068. Los supuestos se han basado habitualmente en la información más reciente observada para restablecer su posible evolución futura. Como bien explica el INE en su nota de prensa *“Las proyecciones de población muestran la evolución que seguiría la población de España en el caso de mantenerse las tendencias demográficas actuales. No constituyen una predicción, en el sentido de que no tienen como objetivo determinar cuál es la evolución más probable.”* (INE, 2022).

Cada nueva proyección demográfica difiere de la anterior al adaptarse en cada momento a un nuevo punto de partida. Así, las nuevas proyecciones del INE obtienen que la población en España sería de 52,9 millones de personas en el año 2050 en su escenario central⁴, lo que supone un 11,4% más respecto al año 2022⁵. Al mismo tiempo, AIReF, en su escenario central⁶, obtiene que la población sería de 50,3 millones de personas en ese año. Es decir, en esta ocasión INE obtiene más población en ese año que AIReF. Y por su parte, el ejercicio de Eurostat presenta casi la misma población que AIReF con 50,5 millones.

La elaboración de las proyecciones de población se basa en el planteamiento de una serie de escenarios para las variables básicas, esto permite aproximar qué pasará con la población total y su distribución por edades. Las diferencias entre escenarios demográficos y los diferentes ejercicios realizados por instituciones, hay que buscarlas en los modelos y en las hipótesis de los principales ingredientes de una proyección de población, es decir, respecto a fecundidad, mortalidad y movimientos migratorios.

A continuación, se van a analizar los escenarios más recientes de dichas proyecciones del INE y AIReF, comparando también con las últimas publicadas de Eurostat en 2023 realizadas para el período 2022-2100⁷, y mostrar las diferencias entre sus principales ingredientes para así entender donde radican las diferencias en el resultado final⁸.

ESPAÑA ENTRE LOS PAÍSES CON MENOR TASA DE FECUNDIDAD

España tiene una de las tasas de fecundidad más bajas de los países industrializados, con 1,2 hijos por mujer en edad fértil en 2021. Se considera que un valor de 2,1 es la tasa de reemplazo en los países desarrollados, es decir el número medio de nacimientos por mujer que se requiere para mantener el tamaño de la población constante en ausencia de movimientos migratorios. Sin embargo, todos los países de la Unión Europea 27 (UE-27) se encuentran por debajo de dicha tasa de reemplazo en 2020, siendo Francia el único país que presenta valores más cercanos a la cifra de 2 con 1,83 niños. La tasa de fecundidad en la UE-27 fue de media de 1,5, correspondiendo el máximo a Francia y el mínimo a Malta con 1,13 niños por mujer. España es el segundo país con el menor valor seguido de Italia y Chipre.

En perspectiva histórica, en España la tasa de fecundidad se ha situado de forma continuada por debajo de dicha tasa de reemplazo a partir de los años 80. En los años 2000 se produjo un ligero repunte gracias al fenómeno de la inmigración⁹, pero no suficiente para superar los 1,5 niños por mujer, y a partir de 2008 se inició de nuevo un descenso. Al mismo tiempo, hay que señalar que España presenta también una elevada edad en la maternidad que ha ido al alza en los últimos años pasando de 25,3 años en 1975 a 31,6 años en 2021.

2 Ver INE (2022) para el actual ejercicio e INE (2018a) para el anterior. Así mismo, en Cuadrado (2017, 2019) y en Conde-Ruiz y González (2019) se realiza un análisis de los ejercicios de proyección anteriores.

3 Ver AIReF (2023a) para el actual ejercicio y AIReF (2018) para el anterior.

4 El INE publicó, de nuevo, un análisis de sensibilidad de los resultados de las Proyecciones de Población ante escenarios alternativos para fecundidad, mortalidad, emigraciones e inmigraciones. Se ha traducido en dos escenarios más para el Indicador Coyuntural de Fecundidad (alto y bajo) y otros dos escenarios para el saldo migratorio exterior (alto y bajo). Véase INE (2022) para un mayor detalle y resultados.

5 Esta cifra supone una revisión al alza del total de la población respecto al escenario anterior en el cual la población en España era de 49,6 millones de personas en el año 2050.

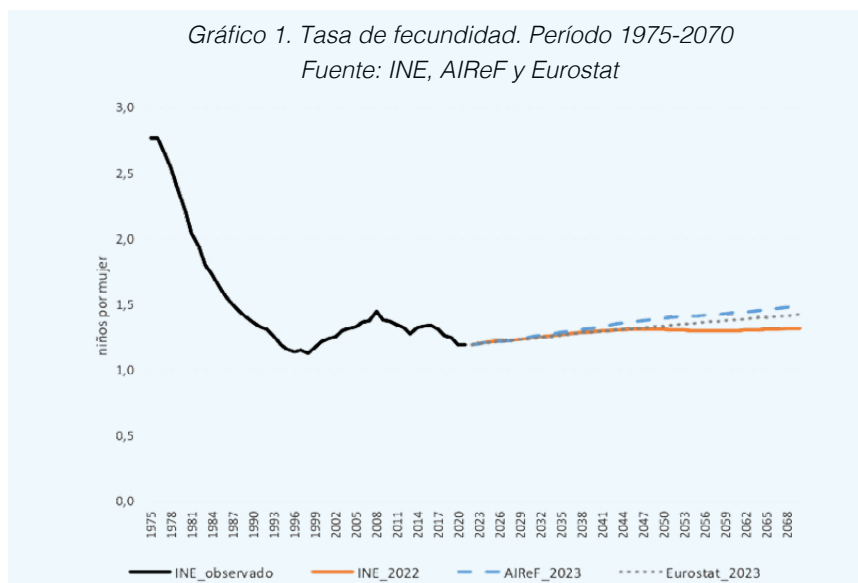
6 La AIReF también realizó escenarios alternativos.

7 Véase Eurostat (2023).

8 Se denominarán INE-2022, AIReF-2023 y Eurostat-2023 respectivamente en referencia al año de publicación.

9 Véase Conde-Ruiz y González (2010) para un análisis del impacto de la inmigración en términos demográficos.

Las últimas proyecciones del INE no son muy esperanzadoras dado que suponen que la tasa de fecundidad (o Indicador Coyuntural de Fecundidad) aumentará, pero hasta 1,31 en el año 2050. Para la AIReF esta variable se situaría en 1,39 niños en ese mismo año, y según Eurostat sería de 1,33, por lo que las tres instituciones obtendrían valores similares siendo la senda del INE la inferior a la de las otras dos instituciones, como se puede ver en el siguiente gráfico. Esta es una diferencia importante entre los distintos escenarios y tiene su origen en las diferencias de modelo y de supuestos establecidos. En el caso del INE, se obtuvo a través de una consulta en forma de encuesta a demógrafos de toda España para el establecimiento de los principales indicadores de referencia, como son el índice coyuntural de fecundidad, la edad media a la maternidad, la esperanza de vida al nacer, así como también para los niveles de emigración e inmigración. Por parte de la AIReF, se basan en el modelo desarrollado para el anterior ejercicio¹⁰ adaptando el modelo y distinguiendo entre madres de nacionalidad extranjera y española bajo el supuesto de paulatina asimilación de los patrones de conducta de la fecundidad de las madres con nacionalidad española por parte de las madres extranjeras (AIReF, 2023).



Estas perspectivas anticipan que el número de hijos por mujer va a continuar por debajo del valor de dos en las próximas décadas. Según la Encuesta de Fecundidad que publicó el INE a finales de 2018¹¹, las razones laborales o de conciliación de vida familiar y laboral, así como las económicas, son las más importantes por las cuales las mujeres de más de 35 años responden que han tenido menos hijos de los deseados. Castro-Martín y Martín-García (2016), señalan que entre las barreras que existen en España para la formación de familias se encuentran el mercado laboral (desempleo, temporalidad, falta de flexibilidad), la desigualdad de género y la escasez de políticas públicas que redistribuyan la responsabilidad privada y pública en la crianza de los hijos. En términos de políticas sociales, se puede ver qué medidas han puesto en marcha aquellos países con tasas de fecundidad próximas a la tasa de reemplazo. Castro-Martín, Martín-García y Seiz (2018) señalan que se pueden diferenciar dos grupos de países. En el caso de países anglosajones, como Reino Unido, Irlanda y Estados Unidos, el apoyo público a las familias con hijos es escaso y se dirige a colectivos vulnerables. El segundo grupo de países son los nórdicos, donde se han implementado políticas sociales de cara a facilitar la emancipación de los jóvenes, redistribución de la responsabilidad de la crianza entre familia y Estado, un sistema de educación infantil universal, medidas de conciliación entre la vida laboral y familiar, promoción de la igualdad de género en el ámbito público y familiar e incentivos a la corresponsabilidad de cuidados.

ESPAÑA ENTRE LOS PAÍSES CON MAYOR ESPERANZA DE VIDA

En las últimas décadas se ha producido el descenso de la tasa de fecundidad y, al mismo tiempo, el aumento continuado de la esperanza de vida. Este fenómeno ha sido común en los países de la Unión Europea. En comparación internacional, España destaca por tener una de las esperanzas de vida más elevadas, tanto al nacer como a edades elevadas. En 2021, era el país con mayor esperanza de vida al nacer de la UE-27 con 83,3 años en conjunto, seguido de Suecia con 83,2 años, siendo ambos países los únicos que superan los 83 años. Y en comparación con los países de la OCDE, España sería el segundo país con más esperanza de vida al nacer, después de Suiza (84 años), gracias a las mujeres (OCDE, 2023).

¹⁰ Véase AIREF (2018) y Osés y Quilis (2018).

¹¹ Véase INE (2018b).

En cuanto a la esperanza de vida a los 65 años, España también destaca por tener una de las mayores esperanzas de vida a esta edad de la UE-27 debido a que las mujeres españolas tienen la mayor esperanza de vida con 23,1 años (fuente INE), seguidas por las mujeres francesas. Y en comparación con los países de la OCDE, las mujeres españolas son de nuevo las campeonas en esperanza de vida a esta edad.

Las perspectivas para las próximas décadas siguen dándonos buenas noticias. Se puede decir que los tres escenarios de proyección son igual de optimistas en cuanto a avance en años de vida. Según las proyecciones del INE, sus resultados muestran que, en el año 2050, la esperanza de vida al nacer de las mujeres alcanzaría los 88,9 años y la de los hombres 84,8 años, lo que supone casi tres años más y cuatro años más respectivamente frente a los valores de 2019 (año previo a la pandemia) (ver gráfico 2). En comparación con otras instituciones y otros países de la UE-27, España será el país que mayor esperanza de vida al nacer tenga en el año 2050 en el caso de las mujeres (con los valores de Eurostat y AIReF) y los segundos en hombres. Y la tendencia creciente también continuará previsiblemente para edades más mayores. Teniendo en cuenta la esperanza de vida a los 67 años, el aumento será de alrededor de dos años según el INE alcanzando los 23,6 y 20,2 años en el año 2050 para mujeres y hombres, respectivamente. En el caso de AIReF y Eurostat, la esperanza de vida a esta edad sería superior como se puede ver en el gráfico 3. Aquí de nuevo, España destaca por encontrarse en las primeras posiciones.

Gráfico 2. Esperanza de vida al nacer. Comparación europea. Año 2019 y 2050.
Fuente: INE, AIReF y Eurostat

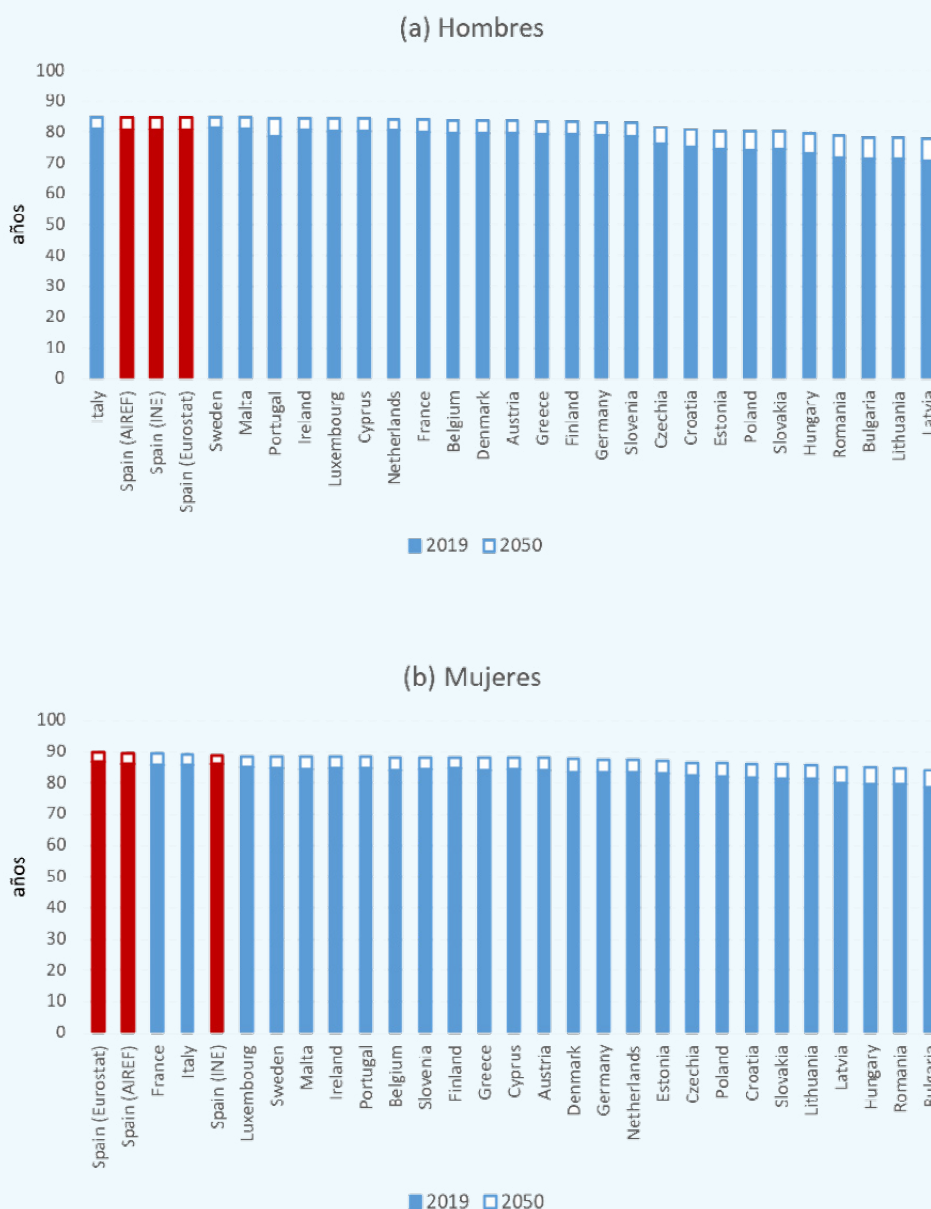
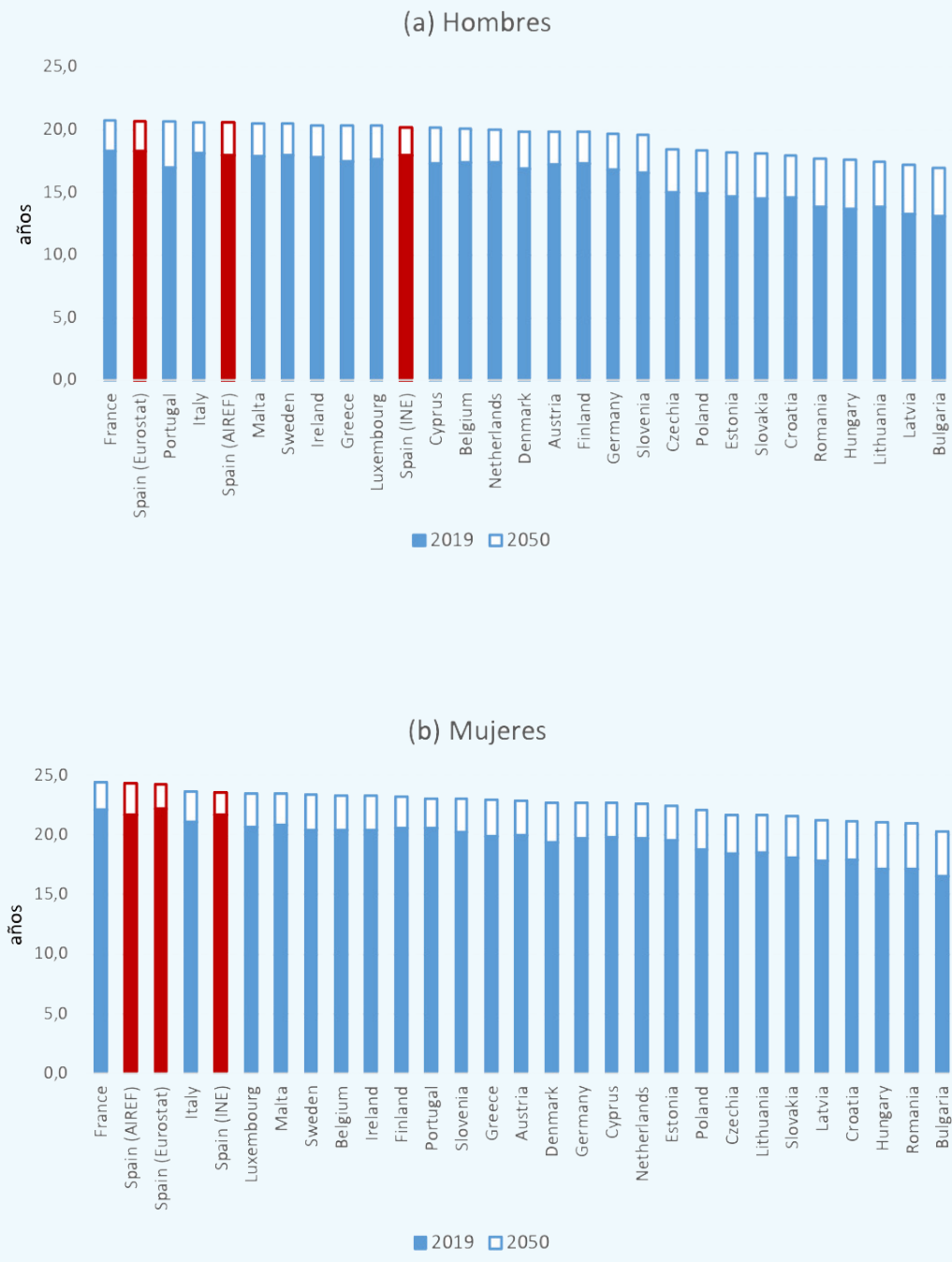


Gráfico 3. Esperanza de vida a los 67 años. Comparación europea. Año 2019 y 2050.

Fuente: INE, AIREF y Eurostat

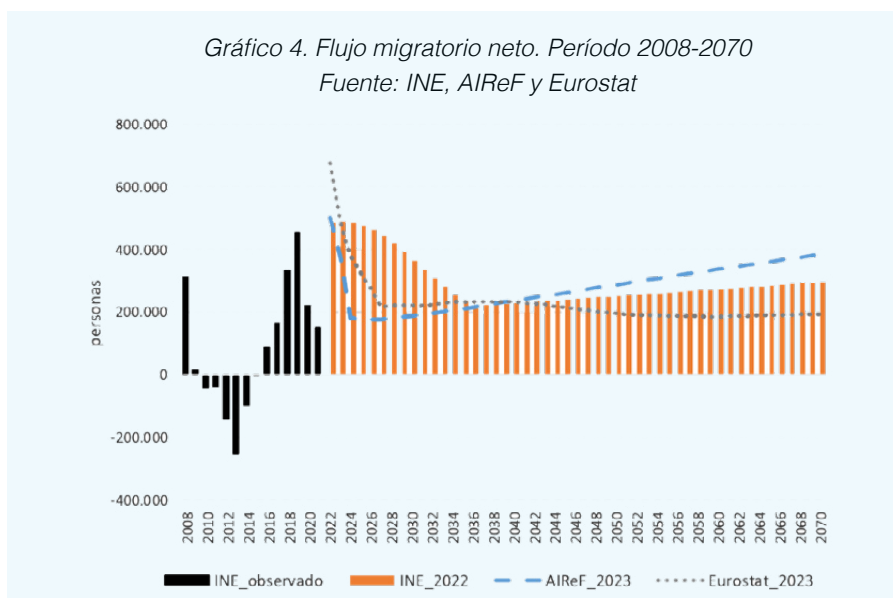


FLUJOS MIGRATORIOS NETOS

Durante los años 2000 la intensa llegada de población inmigrante a España contribuyó al rejuvenecimiento de la población española y supuso que la población total llegara a crecer a tasas alrededor del 2%. De hecho, mientras que hasta los años noventa el crecimiento de la población tenía su origen en el crecimiento natural de la población, a partir de entonces vino fundamentalmente de la mano de la llegada de población procedente de otros países. En el período más intenso del fenómeno migratorio, entre el año 2000 y 2008, la población inmigrante en España se multiplicó por cinco en un periodo de seis años, un fenómeno que no tuvo paralelo en ninguno de los países de la OCDE. En menos de dos décadas España se convirtió en el país europeo con una mayor recepción de población extranjera. A partir del año 2000, se produjeron una media de 600.000 nuevas llegadas por año, superando las 700.000 en 2007. Esto supuso que la población inmigrante pasó de 0,9 millones en el año 2000 a 5,3 millones en el año 2009. Este proceso supuso al mismo tiempo el rejuvenecimiento de la población en España¹².

De cara a las próximas décadas, los supuestos de los flujos migratorios de entrada y salida del país, que da lugar a los flujos migratorios netos, suponen el tercer ingrediente fundamental en las proyecciones de población. Al mismo tiempo se trata de la variable de mayor incertidumbre a la hora de proyectar hacia el futuro. En el caso del AIReF y Eurostat son muy parecidos hasta el año 2040, como se puede ver en el gráfico 4, siendo el INE más generoso en este período. Sin embargo, en el de la AIReF, a partir de dicho año asume una entrada neta de inmigrantes superior a la de los otros dos. De nuevo, se encuentran diferencias en la forma de estimar estas cifras. En el caso del INE, para la migración exterior se proyecta realizando una transición entre lo observado los últimos años a través de la Estadística de Migraciones y los flujos de inmigración y emigración que resultan de la consulta realizada a demógrafos. Las proyecciones de la AIReF se basan en un modelo de gravedad¹³ que no solo proyecta la inmigración neta hacia España, sino también para el resto de los países del mundo para los que se dispone de información y se ha adaptado la metodología, distribuyéndose los flujos migratorios exteriores por sexo y nacionalidad en base a la proporción histórica que representan sobre el total y estableciendo un perfil diferenciado por tipo de flujo (AIReF, 2023).

Los resultados en el período 2023-2050 muestran que el INE obtiene una entrada neta total de 8,5 millones de inmigrantes, mientras que la AIReF obtendría 6,4 millones y Eurostat 6,8 millones de personas. Por lo tanto, el supuesto detrás de los flujos migratorios, estaría explicando una parte de las discrepancias entre los distintos ejercicios.

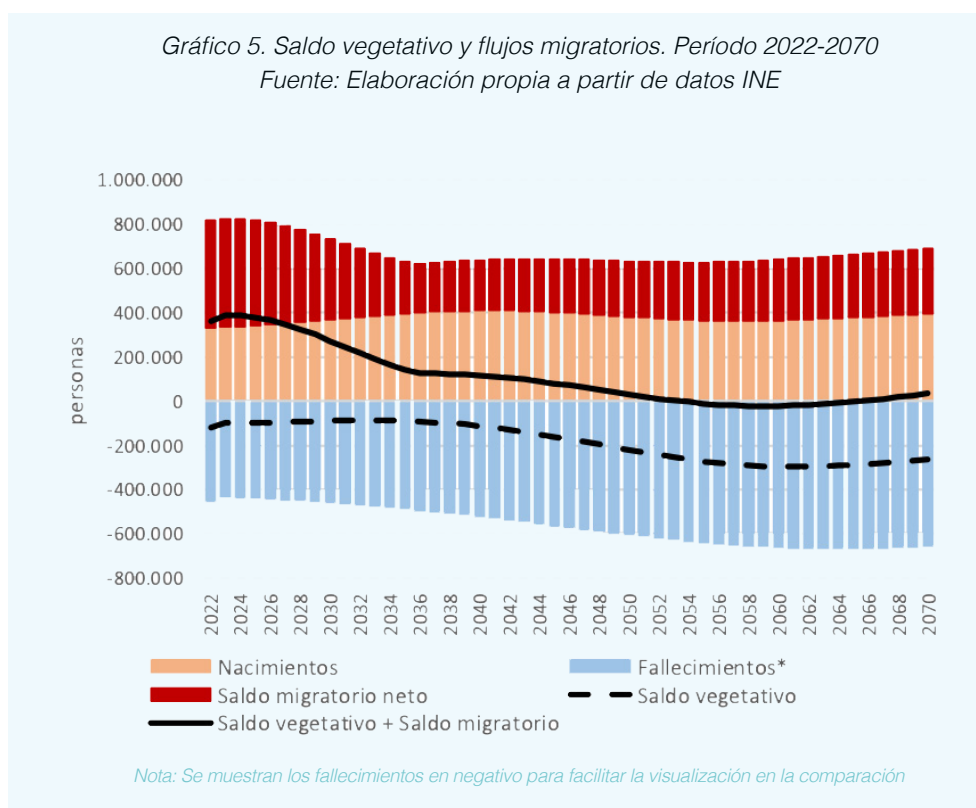


12 Véase Conde-Ruiz y González (2010) y González Martínez (2013)

13 Originalmente desarrollado por Fernández-Huertas y López (2018) en su ejercicio anterior de proyecciones. Véase AIReF (2018).

RESULTADO: UNA ESTRUCTURA DE POBLACIÓN CAMBIANTE

En el análisis de los tres ingredientes, fecundidad, mortalidad e inmigración, se puede intuir cual va a ser la evolución futura de la población en España. Los últimos datos observados nos dicen que el saldo vegetativo, es decir la diferencia entre nacimientos y defunciones, es negativo y que el crecimiento de la población viene dado por la llegada neta de población inmigrante. De cara a las próximas décadas, según el INE, el saldo vegetativo se mantendría negativo durante todo el período (véase línea punteada en gráfico 5) siendo los flujos migratorios capaces de compensarlo hasta el año 2053 (véase línea sólida). En ese momento el número de fallecimientos superaría tanto a los nacimientos como a la llegada neta de población del extranjero hasta 2065, y esto implicaría la pérdida de población en España.



El resultado se traduce en que la cifra de población total en España en el año 2050, sería de 52,9 millones de personas según el INE, mientras que AIREF obtiene 50,3 millones que es una cifra similar a la obtenida por Eurostat con 50,5 millones. Las diferencias se explican, como hemos visto, por los supuestos establecidos por las instituciones.

Sección 3

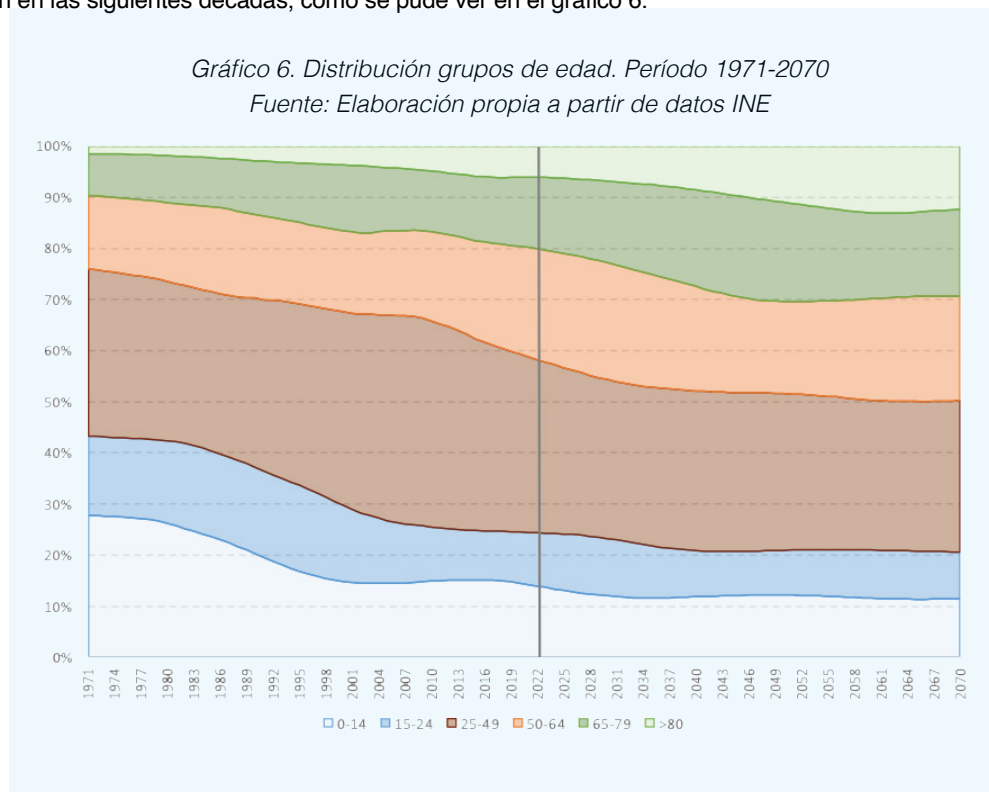
IMPACTO SOBRE EL PROCESO DE ENVEJECIMIENTO

Una vez entendida cual será la evolución de los principales componentes de las proyecciones demográficas disponibles, es relevante analizar el resultado final en términos de envejecimiento. Esto se puede realizar a través de la distribución de población por grupos de edad, en concreto con la evolución del peso de la población de más edad y la tasa de dependencia. De esta forma, se pueden ver las tendencias y hacia qué situación nos acercamos de cumplirse los supuestos establecidos.

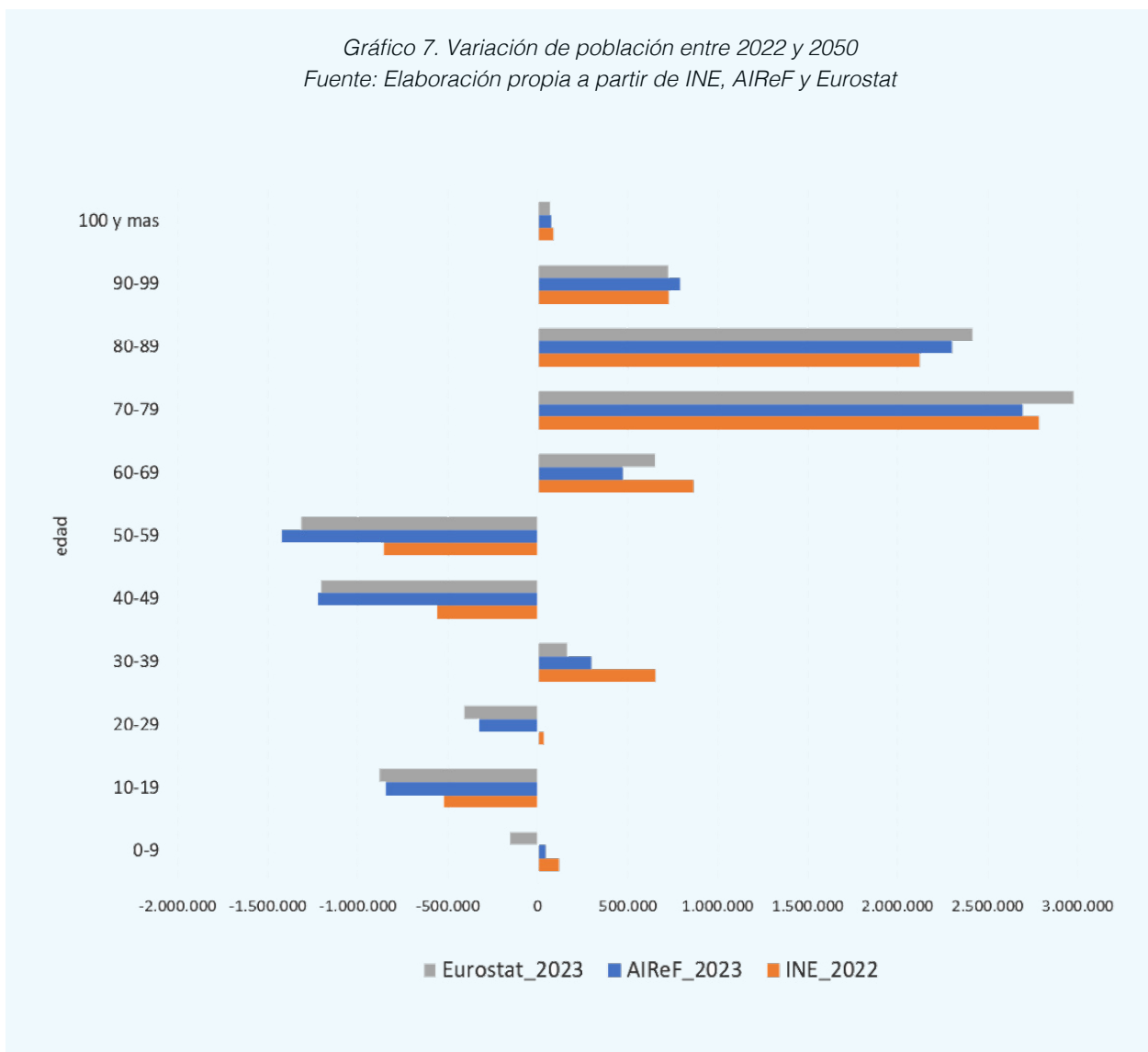
CAMBIOS EN LA ESTRUCTURA DE POBLACIÓN POR EDAD

La pirámide de población en España ha ido evolucionando en las últimas décadas, perdiendo su forma tradicional de "pirámide", estrechándose la base y creciendo el peso de la población de mayor edad en la parte superior. Si comparamos el peso de la población menor de 15 años frente al porcentaje de la población mayor de 65 años, nos

da un indicador del avance del envejecimiento. En España el porcentaje de menores de 15 años sobre el total de la población experimentó un fuerte descenso hasta finales de los años noventa, al mismo tiempo el porcentaje de mayores de 65 años aumentó de forma continuada. De hecho, la proporción de este último grupo superó al de los jóvenes ya en el 1998, antes que en la media europea. Las perspectivas para las próximas décadas nos muestran, según las proyecciones del INE, que ambos porcentajes continuarán alejándose. Si en la actualidad 19 de cada 100 personas tienen más de 65 años, en el año 2050 serán 30. Además, hay que señalar el aumento de la población octogenaria, cuyo peso casi se multiplicará por dos hasta el 11% de la población total y seguirá aumentando su proporción en las siguientes décadas, como se puede ver en el gráfico 6.



Comparando los resultados del INE con los de la AIREF y Eurostat, se encuentran diferencias en particular en cuanto a la población en edad más joven. En el escenario del INE se produciría una caída de 380 mil personas menores de 30 años en período 2022-2050, mientras que según AIREF el descenso sería de 1,1 millones y para Eurostat de 1,5 millones. En el caso del grupo de población entre los 30 y los 59 años, la pérdida de población será de más de dos millones en AIREF y Eurostat, frente a menos de un millón para el INE. Y a partir de los 60 años, las tres instituciones muestran un incremento esperado similar superior a los 6 millones, como refleja el gráfico 7.

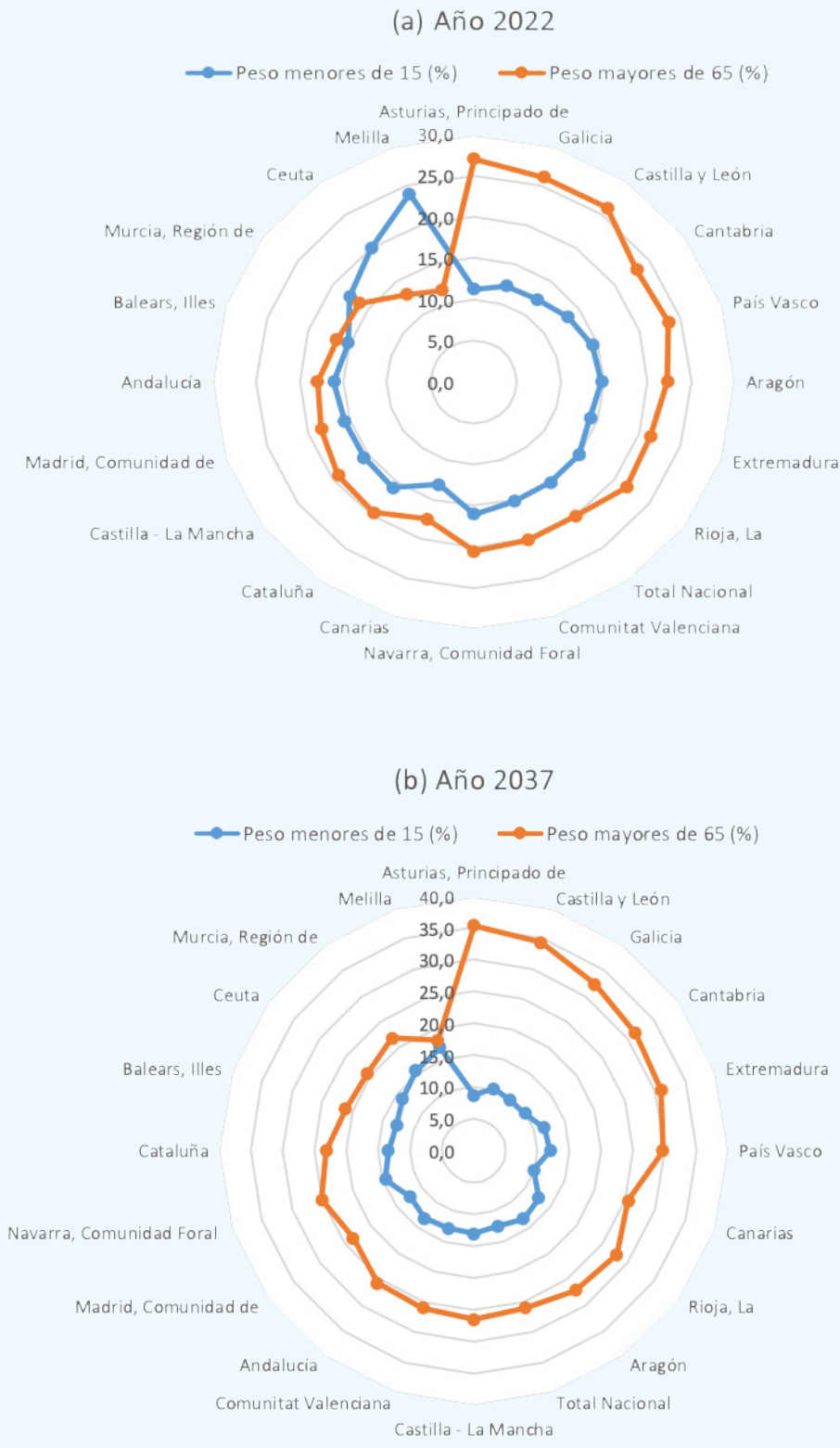


Al mismo tiempo, es importante analizar los datos desde la perspectiva regional dado que el proceso de envejecimiento no será igual en toda España. Algunas Comunidades Autónomas presentarán, de forma más señalada pérdida, de población joven y aumento de la de más edad¹⁴. Si en la actualidad, las mujeres de Asturias, Castilla León y Galicia superan la edad mediana de 50 años, en el año 2036 se unirían además las mujeres de Cantabria, Extremadura, País Vasco, La Rioja, Canarias y Aragón.

Si comparamos de nuevo la diferencia entre el peso de población menor de 15 años frente a la población mayor de 65 años, en la gran mayoría de las Comunidades Autónomas el segundo grupo es ya mayor que el primero, pero es destacado el cambio que se prevé que se produzca de aquí al año 2037. En el panel derecho del gráfico 8 se puede ver no sólo el aumento de la brecha entre ambos grupos, sino que está superará los 20 puntos en Asturias, Castilla y León, Galicia y Cantabria, siendo estas Comunidades las más afectadas por el proceso de envejecimiento.

¹⁴ El INE es la única institución que ha publicado proyecciones de población a nivel regional, tanto para Comunidades Autónomas como para provincias y lo ha hecho para el periodo 2022-2037.

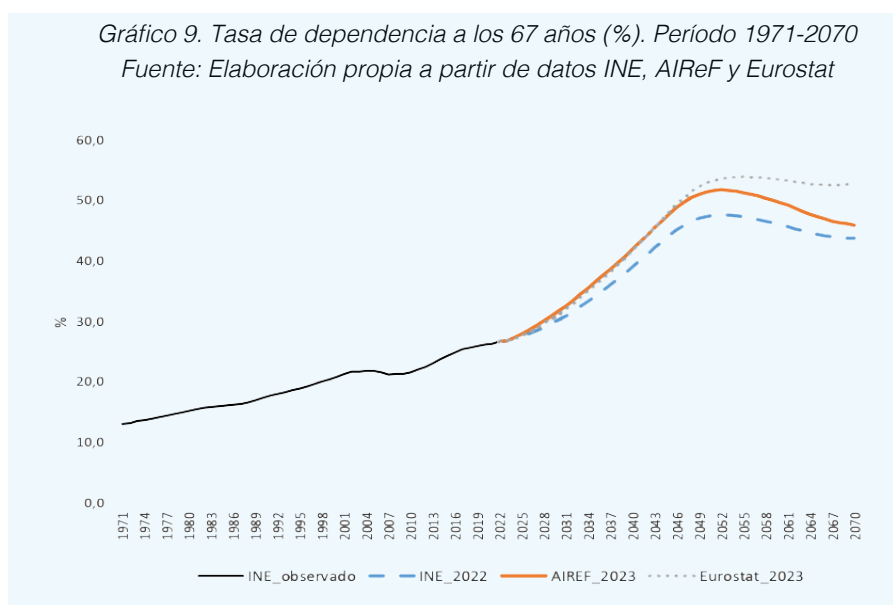
Gráfico 8. Envejecimiento según Comunidad Autónoma. Año 2022 y 2037
 Fuente: Elaboración propia a partir de datos INE



Estas diferencias regionales también son importantes respecto al Sistema de Seguridad Social. La relación entre población en edad de trabajar y población mayor de 65 años y, en concreto, entre afiliados y pensionistas es clave en el sistema de pensiones. Herce (2018) realiza un análisis sobre los balances autonómicos de las pensiones. Según sus cálculos, en el año 2017, regiones como Asturias, Galicia y Castilla y León comparten un elevado grado de envejecimiento de su población general, y además tienen las ratios más bajas de afiliados-pensiones, mientras que las autonomías con menor proporción de envejecimiento tienen las mayores ratios de afiliados-pensiones.

ESPAÑA: ENTRE LOS PAÍSES MÁS ENVEJECIDOS DE EUROPA

El análisis del envejecimiento hay que complementarlo con indicadores en términos relativos, es decir, a través de la proporción de mayores de 67 años respecto a la población en edad de trabajar entre 16 y 66 años, denominada tasa de dependencia. Este indicador ha ido aumentando de forma progresiva en las últimas décadas. En perspectiva histórica, esta ratio casi se multiplicó por dos entre 1971 y el año 2004 deteniéndose el avance gracias al fenómeno migratorio, pero volvió a aumentar a partir de 2011. De cara a las próximas décadas, según el nuevo escenario del INE, en el año 2050 la tasa de dependencia sería del 47,3%, y en el caso de AIREF y Eurostat esta variable sería superior con 51,4 y 52,8 respectivamente. (ver gráfico 9).



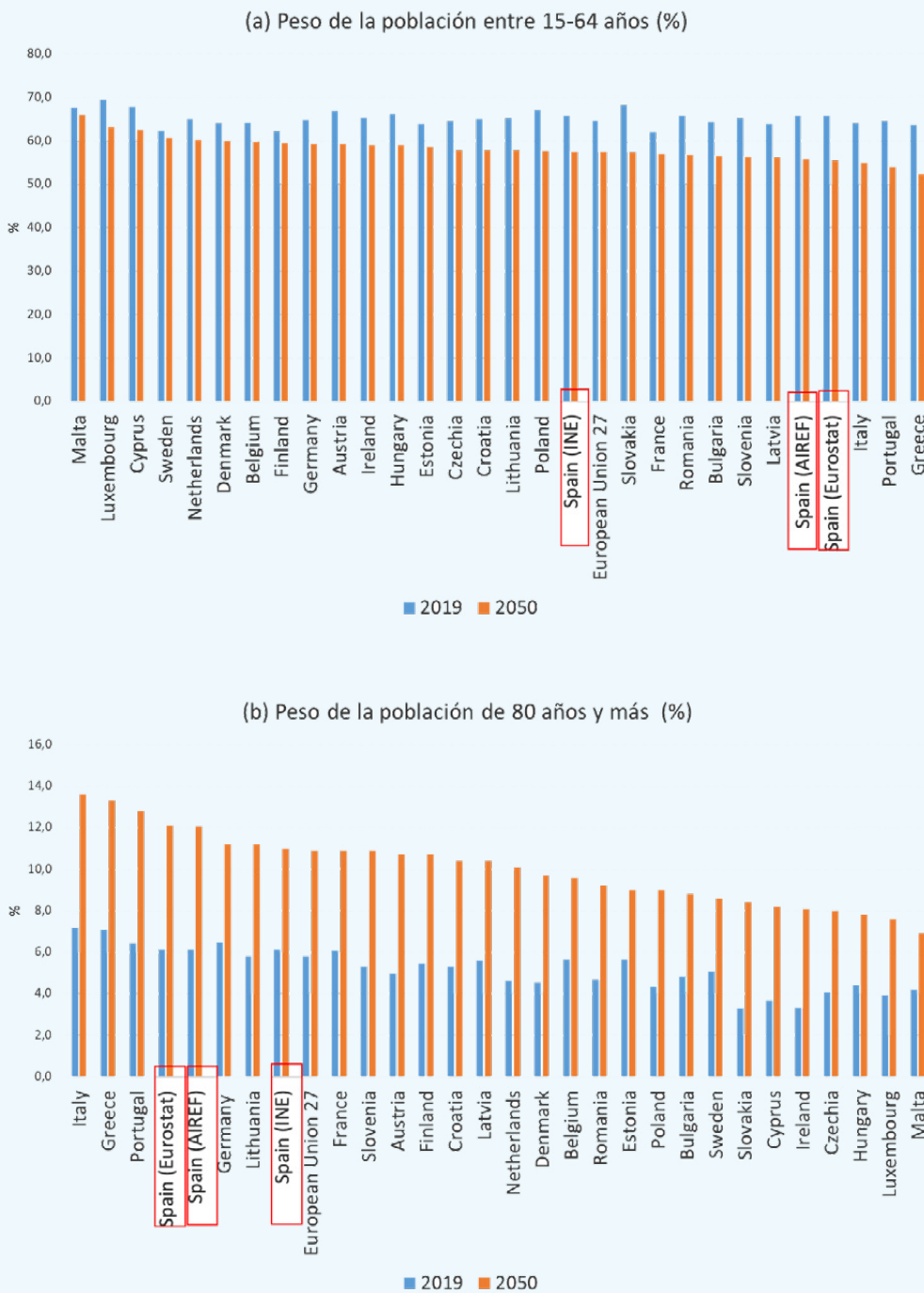
En esta ocasión, las tasas de dependencia para el grupo de edad 16-66 años obtenidas por AIREF y Eurostat son similares hasta casi el año 2050, mientras que las cifras obtenidas por el INE son inferiores en todo el período hasta el año 2070.

Una vez analizadas las implicaciones en términos de envejecimiento, cabe preguntarse, dónde se sitúa España en comparación europea. El proceso de envejecimiento es un fenómeno global que va a transformar completamente la sociedad, en el caso de España será de gran intensidad. Principalmente hay tres elementos que explican esto. En primer lugar, España tiene una de las mayores esperanzas de vida del mundo, tanto al nacer como a los 65 años. Segundo, una de las tasas de fecundidad más reducidas junto con una elevada edad a la maternidad. Además, el proceso avanza con cierto retraso con respecto a otros países debido a que las generaciones de los baby boomers llegaron más tarde y que el proceso inmigratorio de los años 2000 supuso el rejuvenecimiento de la población (ver Conde-Ruiz y González (2015) y González Martínez y Conde-Ruiz (2018)).

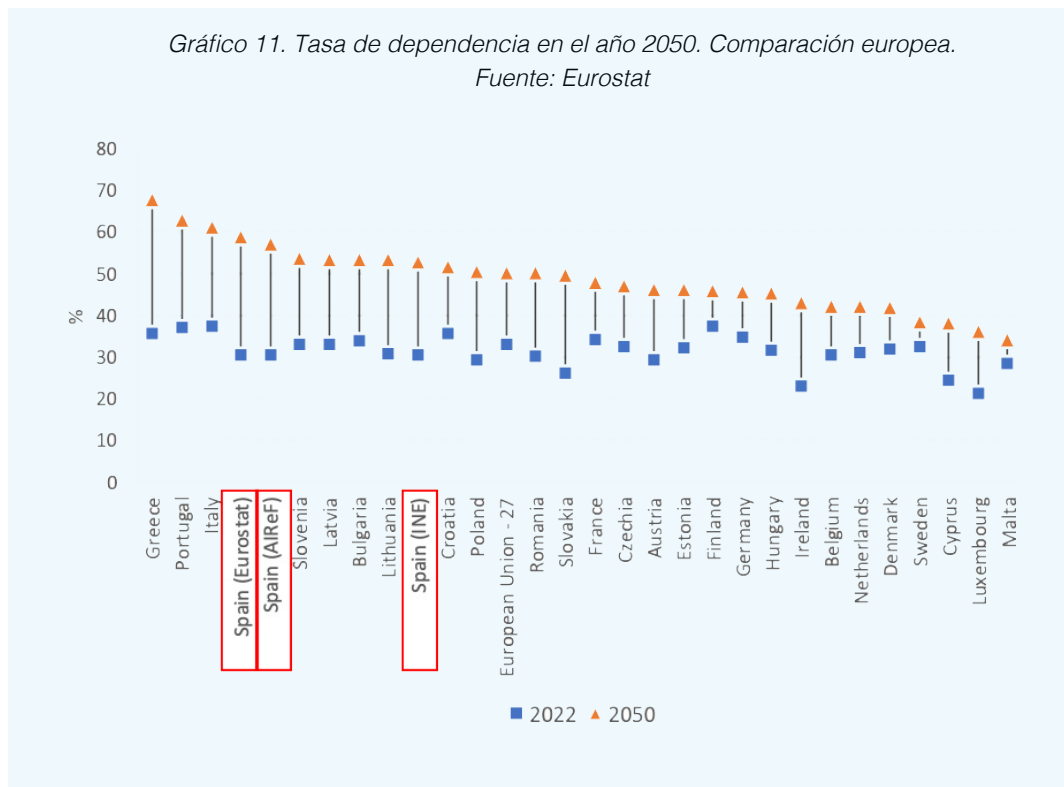
La combinación de los supuestos en fecundidad, esperanza de vida y migración supone que en las próximas décadas España se encuentre entre los países más envejecidos del mundo y de la Unión Europea. El peso de la población en el grupo de edad 15-64 años¹⁵ en España entre 2019 y 2050 podría llegar a descender diez puntos siendo el cuarto país con un menor porcentaje de población en estas edades (según las proyecciones de Eurostat y AIREF), después de Grecia, Portugal e Italia (gráfico 10a). Al mismo tiempo, es relevante señalar que el peso de la población de más de 80 años aumentará muy significativamente en todos los países de la Unión Europea, en gran parte casi se multiplicará por dos. España sería el cuarto país con mayor porcentaje alrededor del 12% según Eurostat y AIREF (gráfico 10b).

¹⁵ Se considera en esta ocasión el grupo de edad 15-64 para realizar las comparaciones europeas, dado que es la ratio habitualmente empleada por Eurostat o por ejemplo, en el Ageing Report elaborado por la Comisión Europea.

Gráfico 10. Peso población según grupo de edad. Comparación europea.
Fuente: Elaboración propia a partir de datos INE, AIREF y Eurostat



Adicionalmente, España tendrá una de las tasas de dependencia a los 65 años más elevadas de la Unión Europea en el año 2050. Los países que tendrán un mayor peso de población mayor de 65 años respecto a la población 15-64 serán Grecia, Portugal e Italia (67,9%, 62,9% y 61,3% respectivamente). España sería el cuarto país con mayor tasa de dependencia según los datos obtenidos por Eurostat con un 59%, como se puede ver en el siguiente gráfico.



Sección 4

LAS PROYECCIONES DEMOGRÁFICAS Y EL GASTO EN PENSIONES

Las proyecciones demográficas son un conjunto de supuestos sobre la fecundidad, la mortalidad y los movimientos migratorios que, de cumplirse, nos darían como resultado la evolución de la población en las próximas décadas. Evidentemente, si los supuestos cambian, los resultados también. Los motivos que llevan a modificaciones en las principales hipótesis, así como la comparación con los ejercicios de otros organismos, permiten entender mejor la potencial evolución de la población y sus implicaciones en términos económicos. A pesar de la incertidumbre asociada, las proyecciones demográficas son una herramienta muy útil para entender qué foto nos encontraríamos en el futuro. Al mismo tiempo, son clave para la toma de decisiones sobre políticas de Seguridad Social como pensiones, sanidad o atención a la dependencia.

Precisamente, la relevancia de estas proyecciones demográficas radica en que sirven de punto de partida para la elaboración de diferentes ejercicios en economía, entre ellos, los que analizan las implicaciones del envejecimiento en el sistema de pensiones y, en particular, en las proyecciones de su gasto público asociado. Las diferencias en el escenario demográfico utilizado, así como en los supuestos macroeconómicos y los modelos aplicados explican las diferencias obtenidas en los diferentes estudios.

En particular, las proyecciones de Eurostat son utilizadas para la proyección de gasto público asociado al envejecimiento que se elaboran en el Grupo de Trabajo de Envejecimiento del Comité de Política Económica de la Comisión Europea, y que se actualizan cada tres años. Las últimas proyecciones de gasto se publicaron en el Ageing Report o Informe de Envejecimiento de 2021 (véase Comisión Europea, 2021). A su vez, estas proyecciones son reflejadas cada año en la Actualización del Programa de Estabilidad que elabora el Gobierno, siendo el más reciente el correspondiente al período 2023-2026 (véase Reino de España, 2023). Si bien este Ageing Report 2021 considera que el anterior ejercicio demográfico publicado en 2021 y las nuevas proyecciones de población publicadas por Eurostat en 2023, se incorporarán en el próximo Ageing Report 2024.

En la elaboración de estas proyecciones de gasto se toma como punto de partida el escenario demográfico de Eurostat para el largo plazo. Además, en base a asunciones y metodologías comunes para todos los Estados Miembros se proyectan una serie de variables macroeconómicas exógenas relativas al mercado de trabajo, como son las tasas de participación, empleo y desempleo, productividad laboral y el tipo de interés real. En particular, en el Ageing Report de 2021 se establecía para España una tasa de empleo para el grupo de 15-64 años del 71,2% y una tasa de paro del 7,2% en el año 2050 (Comisión Europea, 2021). En base a esto se obtienen las proyecciones de gasto público en cinco categorías: pensiones, sanidad, cuidados de larga duración, educación y desempleo. En el caso de las pensiones, cada Estado Miembro utiliza su propio modelo nacional reflejando la legislación correspondiente y las especificidades de cada país garantizando la comparabilidad^{16, 17}.

En el caso de las proyecciones de población elaboradas por la AIReF, se han utilizado por dicha institución para elaborar sus propias proyecciones de gasto en pensiones contributivas de la Seguridad Social. Dentro de sus responsabilidades se encuentra el análisis y diagnóstico de la sostenibilidad de la Seguridad Social, tanto en el corto como en el largo plazo. La AIReF ha desarrollado un marco metodológico y analítico propio de previsión integrando los componentes demográfico, macroeconómico e institucional hasta el año 2050. En AIReF (2023b) se recoge el análisis que ha realizado sobre el impacto de la demografía sobre las cuentas públicas a partir de un escenario macroeconómico y fiscal con un horizonte temporal hasta 2050 y 2070, y en particular, sus implicaciones sobre el gasto público¹⁸.

Las proyecciones de población, y en particular las del INE, son a su vez un ingrediente fundamental para analizar y realizar proyecciones de la evolución futura del gasto en pensiones y también para valorar reformas del sistema de pensiones. Por ejemplo, véanse los trabajos de Banco de España (2023), Escrivá (2023), Fuente (2023a, 2023b), Fuente, García y Sánchez (2018), Hernández de Cos, Jimeno y Ramos (2017), Conde-Ruiz y González (2013) y González Martínez (2013).

Así mismo, conocer la evolución futura de la población es fundamental para analizar las implicaciones que el envejecimiento tendrá en cuanto a la adaptación de la economía a una población más envejecida. Banco de España (2019) recoge que la evolución de la población tiene un impacto sobre el crecimiento potencial de la economía a través de varios canales, por ejemplo, dado que existen diferencias entre las tasas de actividad y las de empleo por edades, según envejece la población en edad de trabajar se produce la reducción de la tasa agregada del empleo. Y, tal y como señala Arce (2021), los cambios demográficos tienen consecuencias sobre la oferta y la demanda agregadas de la economía, dado que afectarán al consumo, a la inversión, al empleo, a la productividad y a la formación de salarios y precios.

16 Para las proyecciones de cuidado sanitario, cuidado de largo plazo, educación y desempleo se emplea un modelo común para cada bloque de gasto teniendo en cuenta las características de cada país.

17 Según Comisión Europea (2021), en España el gasto público en pensiones, incluyendo vejez, incapacidad y supervivencia, aumentaría del 12,3% en el año 2019 hasta un 13,0% de PIB en el año 2050. Por otro lado, tanto el gasto en sanidad como el asociado a cuidados de larga duración aumentarían, pasando de un 5,7% y un 0,7%, respectivamente, a un 7,0% y 1,3% del PIB en 2050.

18 El gasto en pensiones empezaría a acelerarse especialmente a partir de 2035, alcanzando un máximo en 2049 de 14,8% del PIB para las pensiones del sistema de Seguridad Social y del 16,3% incluyendo también pensiones no contributivas y de clases pasivas (AIReF, 2023b). Ver AIReF (2023b) para un mayor detalle y escenarios alternativos respecto a demografía y mercado laboral. Y en AIReF (2019a, 2019b) para los resultados del ejercicio anterior.

CONCLUSIONES

La evolución de cada uno de los ingredientes de una proyección demográfica da pistas sobre la evolución de la población en las próximas décadas y, al mismo tiempo, sobre aquellas áreas donde se pueden llevar a cabo políticas en el caso en que las perspectivas no sean optimistas. La combinación de los supuestos de fecundidad, mortalidad y migración da como resultado los cambios en la distribución de la población por grupos de edad y, por lo tanto, cambios en la denominada pirámide de población. El peso de la población mayor de 67 años aumentará previsiblemente pasando de casi el 18% al 28%. Además, España será uno de los países donde el proceso de envejecimiento tendrá una mayor incidencia.

La importancia de las proyecciones de población radica en que se emplean como punto de partida en diferentes ejercicios económicos, entre ellos el de proyección de gasto en pensiones. El hecho de prestar atención a los supuestos utilizados en estos ejercicios, así como las diferentes metodologías, es relevante a la hora de explicar las diferencias entre los distintos estudios a lo largo del tiempo.

Ante la diversidad de escenarios, incertidumbre en las hipótesis y diversidad de ejercicios podría surgir la pregunta de cuál es la finalidad de hacer proyecciones de población si existe el riesgo de que no se cumplan. Precisamente, estos ejercicios son necesarios para ver qué se puede esperar dadas una serie de condiciones y contribuye a la toma de decisiones para poner en marcha políticas que puedan hacer que la realidad nos proporcione una mejor foto en el futuro. Sin embargo, el elemento común de todos los escenarios es que la esperanza de vida continuará avanzando. Esta buena noticia conlleva que el número de personas en la etapa de jubilación seguirá aumentando. Las reformas de pensiones se plantean para adaptar el sistema de Seguridad Social ante esta nueva realidad demográfica. La población en España seguirá un proceso continuo de envejecimiento, tanto INE, AIReF como Eurostat así lo muestran. Por lo tanto, será necesario pensar con la vista en el largo plazo de cara a adaptar tanto el sistema de pensiones, como el sistema sanitario y de atención a la dependencia a este reto.

Capítulo /06

**LA DISTRIBUCIÓN DE
LAS PENSIONES Y LA
BRECHA DE GÉNERO**





Luisa Fuster¹

Doctora en economía por la Universitat Autònoma de Barcelona y actualmente ocupa la posición de Catedrática de Universidad en el departamento de Economía en la Universidad Carlos III de Madrid. Sus trabajos de investigación se enmarcan en las áreas de Macroeconomía, Finanzas Públicas y Economía Laboral. Sus artículos de investigación han sido publicados en revistas académicas de alto impacto internacional.

LA DISTRIBUCIÓN DE LAS PENSIONES Y LA BRECHA DE GÉNERO

Sección 1

DIFERENCIAS DE GÉNERO EN LAS PENSIONES CONTRIBUTIVAS

Sección 2

EFFECTOS DE LAS PENSIONES DE VIUDEDAD SOBRE LA DISTRIBUCIÓN DE LAS PENSIONES CONTRIBUTIVAS

Sección 3

DIFERENCIAS DE GÉNERO EN EL MERCADO DE TRABAJO

Sección 4

OPCIONES DE REFORMA DE LA PENSIÓN DE VIUDEDAD

Sección 5

PENSIONES Y OFERTA DE TRABAJO

El sistema de pensiones español es un importante mecanismo de redistribución de renta. De hecho, las pensiones públicas contribuyen a que en España el índice de pobreza entre los mayores de 65 años sea menor que la media europea.³ No obstante, subsisten importantes diferencias de género en la renta de los jubilados españoles. La brecha de género en las pensiones es del 33,8% y la tasa de cobertura de la pensión de jubilación es de 27 puntos porcentuales menor para las mujeres en España.⁴ Además, el riesgo de pobreza durante la vejez es mayor entre las mujeres porque tienen una mayor esperanza de vida. En concreto, la media del periodo de jubilación es de 23,7 años para las mujeres y de 20,9 años para los hombres.

En este capítulo analizo la brecha de género de las pensiones contributivas comparándola entre distintas generaciones de jubilados.⁵ Para ello, utilizo registros de la seguridad social con datos individuales del tipo de pensión y cuantía recibida, años cotizados y datos demográficos.⁶ La metodología utilizada permite calcular la cuantía total en pensiones que recibe cada individuo con derecho a varios tipos de pensión. Ello es especialmente importante para analizar la renta en pensiones de las mujeres, ya que aproximadamente un 18% de ellas reciben dos tipos de pensiones (pensión de jubilación y de viudedad). Cabe señalar que las estadísticas proporcionadas en los Anuarios del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social no permiten agregar las pensiones percibidas por cada individuo, proporcionando una visión incompleta de la situación económica de los jubilados en España. Al utilizar datos individuales de la Seguridad Social, este trabajo permite caracterizar con mayor exactitud la situación de pobreza, y de brecha de género de los jubilados en España.

Las pensiones de viudedad disminuyen la brecha de género en las pensiones, siendo este efecto más importante para las cohortes más antiguas. Las pensiones de viudedad también son cruciales para evitar situaciones de pobreza durante la vejez, ya que un 41% de las mujeres solo recibe este tipo de pensión. La pensión de viudedad aumenta considerablemente la renta de las mujeres de menor ingreso. Por ejemplo, para el percentil 25 de la distribución de pensiones contributivas de las mujeres, la pensión de viudedad aumenta de 0 a 605 euros la pensión total percibida. En cambio, para los hombres la pensión de viudedad es poco relevante ya que el 95% de ellos cobra solamente pensión de jubilación. En consecuencia, la pensión de viudedad reduce sustancialmente la brecha de género de las pensiones contributivas. Concretamente, la mediana de la brecha de género es 61% para la pensión total y 159% si no se incluye la pensión de viudedad.

La brecha de género en las pensiones contributivas varía sustancialmente entre generaciones. El aumento progresivo de la proporción de mujeres con derecho a pensión de jubilación explica en parte la reducción de la brecha de género en las pensiones de las generaciones más jóvenes.

Concretamente, dicha proporción ha aumentado desde el 50% para las nacidas entre 1920 y 1939 al 70% para las nacidas entre 1950 y 1959. Además, la pensión media de jubilación aumenta a lo largo de las generaciones siendo este aumento mucho mayor entre mujeres que entre hombres. Esta tendencia se explica por el aumento de la tasa de empleo de las mujeres desde los años 70 hasta nuestros días. Al haber participado más en el mercado laboral, las próximas generaciones de mujeres jubiladas habrán acumulado más años de cotización y obtendrán una mayor pensión media de jubilación.

Las pensiones de viudedad proporcionan un seguro contra el riesgo de sobrevivir al cónyuge. El objetivo de este seguro es garantizar el estándar de vida generalmente de la esposa al tener ésta mayor esperanza de vida. Dada la tendencia creciente en la cuantía media de la pensión de jubilación de las mujeres en España, es razonable plantear la necesidad de reformar el modelo de pensión de viudedad vigente. En el capítulo describimos, a modo de ejemplo, dos modelos distintos de pensiones de viudedad (los de Suecia y Alemania) que han sido reformados partiendo de un modelo inicial similar al nuestro. Estos ejemplos ilustran la disyuntiva que nos plantea la posible reforma de las pensiones de viudedad: Por un lado, las pensiones de viudedad son deseables porque proporcionan un seguro de vida a las familias. Por otro lado, la pensión de viudedad genera efectos negativos sobre la oferta de trabajo del cónyuge de menor renta. En un artículo reciente, Sánchez-Marcos y Bethencourt (2018) cuantifican los efectos a largo plazo sobre la oferta laboral de las mujeres de la eliminación de los beneficios a cónyuges existentes en el sistema de seguridad social americano pudiendo ser dicho aumento desde un 5% hasta un 20% dependiendo del tipo de hogar.

1. Agradezco la ayuda prestada por Cindy Rojas en el manejo de los datos de la Muestra Continua de Vidas Laborales.

2. Departamento de Economía, Universidad Carlos III de Madrid.

3. Véase Comisión Europea (2018).

4. El número de mujeres que recibe una pensión no contributiva (197.000) es muy superior al de varones (59.000), véase Salvador Cifre, (2013).

5. Las pensiones contributivas representan el 93% del gasto total en pensiones.

6. Muestra Continua de Vidas Laborales (MCVL) de 2017 la cual consiste en una extracción al azar del 4% de los registros de la seguridad social.

El capítulo se estructura en las siguientes secciones. En la primera sección expondré los resultados obtenidos a partir de la Muestra Continua de Vidas Laborales (MCVL) sobre la brecha de género en la pensión total media, pensión de jubilación y la diferencia de género en las tasas de cobertura de las pensiones. En la segunda sección analizaré las distribuciones de pensiones entre mujeres y hombres de la muestra. En las dos últimas partes del capítulo comentaré algunas reformas representativas de la pensión de viudedad llevadas a cabo en Alemania y en Suecia. Por último, discutiré en qué medida las pensiones de viudedad y los beneficios a esposos en general afectan a los incentivos a trabajar de las mujeres.

Sección 1

DIFERENCIAS DE GÉNERO EN LAS PENSIONES CONTRIBUTIVAS

En esta sección, documento las diferencias de género en las pensiones contributivas utilizando los datos disponibles en la Muestra Continua de Vidas Laborales (MCVL) de 2017. La MCVL es un extracto del 4% del universo de registros del sistema de la seguridad social española seleccionado al azar.⁷ La muestra analizada contiene información de 153.447 mujeres y 154.659 hombres (50,2%) que recibieron pensiones contributivas en el año 2017.

Las diferencias de género en las pensiones contributivas de 2017 son sustanciales. Solamente un 59% de las mujeres de la muestra percibieron una pensión de jubilación mientras que 95% de los hombres son perceptores de pensión de jubilación. Existe tres tipos de mujeres en función del tipo de pensión que reciben: 1) beneficiarias tanto de pensión de jubilación como de pensión de viudedad (18%) 2) beneficiarias solamente de pensión de jubilación (41%) 3) beneficiarias solamente de pensión de viudedad (41%). Dado que una fracción importante de las mujeres de la muestra recibe solamente pensión de viudedad, dicha pensión de supervivencia juega un papel fundamental al reducir el riesgo de pobreza durante la vejez. Además, la pensión de viudedad reduce la diferencia de género en las pensiones contributivas. En concreto, la brecha de género en las pensiones es del 13% para las mujeres que reciben los dos tipos de pensión, esta brecha aumenta a 28% para mujeres que reciben solamente la pensión de jubilación y es del 41% para las mujeres que reciben únicamente pensión de viudedad.

En el año 2017, la pensión de jubilación media fue de 796 euros para las mujeres, un 36% inferior a la de los hombres. La brecha de género en la pensión de jubilación se debe a las mujeres percibieron menores salarios y cotizaron durante menos años. En concreto, en media los años de cotización son 15 para las mujeres y 31 para los hombres.

La diferencia de género en la participación laboral explica que solamente un 59% de las mujeres de la muestra tiene derecho a percibir una pensión de jubilación a mientras que el 98% de los hombres tiene derecho a la percepción de dicha pensión.

Dado que la tasa de participación de la mujer en España muestra una tendencia creciente desde hace décadas, es interesante abordar el análisis de la cuantía de las pensiones para distintas cohortes de jubiladas. En particular, en la muestra de 2017 podemos observar las siguientes cohortes: 1) 1950 a 1959 (19%) 2) 1940 a 1949 (39%) 3) 1930 a 1939 (28%) y 4) 1920 a 1929 (10%). La Tabla 1 muestra que la pensión media de jubilación difiere sustancialmente entre dichas cohortes de mujeres (desde 568 euros a 1.165 euros para las generaciones 1920-29 y 1950-59, respectivamente). Además, dado que la pensión media de jubilación ha aumentado más entre mujeres que hombres, la brecha de género de las pensiones se ha reducido a la mitad (desde el 40% al 21%).

La disminución de la brecha de género en la pensión de jubilación se debe en parte a que la mujer ha aumentado su participación en el mercado laboral, cotiza más años y su salario medio ha aumentado. Además, al participar más observamos que el porcentaje de mujeres con derecho a pensión de jubilación ha aumentado considerablemente para las cohortes más jóvenes respecto a las mayores. En concreto, solamente un 44% de las mujeres de las cohortes 1920-29 recibe pensión de jubilación mientras que dicho porcentaje es 75% de las de las cohortes 1940-49.⁸ También podemos comparar la brecha de género en los años cotizados de las distintas generaciones para cuantificar el aumento relativo de la experiencia laboral de las mujeres. Por ejemplo, para la cohorte más antigua, 1920-29, los hombres cotizaron 73% más años que las mujeres mientras que para la cohorte más joven, 1950-59, dicha brecha es del 25% solamente (26 años cotizados para las mujeres y 34 para los hombres). En definitiva, la brecha de género en la pensión de jubilación difiere sustancialmente entre cohortes y la media actual no es representativa de la tendencia futura de la desigualdad de las pensiones.

7. La información sobre pensiones de jubilación y viudedad es representativa según muestra el estudio de Vidal Melia et al. (2015).

8. Para las más jóvenes (generación 1950-55) esta proporción cae al 67% porque algunas no han alcanzado aún la edad de jubilación en 2017.}

Tabla 1: Pensión media de Jubilación por Generaciones (euros) 2017

GENERACIÓN	BRECHA DE GÉNERO(%)	PENSIÓN DE JUBILACIÓN	% CON PENSION JUBILACIÓN
1950-59	21	1.141	67
1940-49	38	807	75
1930-39	42	610	52
1920-29	40	568	44

Tabla 2: Pensiones de Viudedad por Generaciones (euros) 2017

GENERACIÓN	PENSIÓN TOTAL	% CON JUBILACIÓN Y VIUEDAD	PENSIÓN DE VIUEDAD	%CON PENSIÓN DE VIUEDAD
1950-59	1.536	8	725	41
1940-49	1.196	17	695	42
1930-39	1.003	24	653	72
1920-29	910	26	608	82

Las cohortes más antiguas de la muestra de 2017 cotizaron muy pocos años por lo que la mayoría de ellas no tienen derecho a percibir una pensión de jubilación. Para estas mujeres, la pensión de viudedad juega un papel fundamental al evitar situaciones de pobreza durante la vejez. Las generaciones de mujeres nacidas entre 1920-29 y 1930-39 vivieron su etapa laboral durante el período entre 1940-1975 cuando el régimen franquista restringió los derechos laborales y la independencia económica de las mujeres.⁹ Por tanto, no es de extrañar que solamente tengan derecho a la pensión de jubilación un 44% y un 52% de las nacidas en 1920-29 y 1930-39, respectivamente.

La Tabla 1 muestra la pensión media de viudedad y el porcentaje de mujeres de cada grupo de edad que lo recibe. Vemos que la pensión media de viudedad no difiere tanto entre generaciones como la pensión media de jubilación. Ello se debe a que la pensión de viudedad es una proporción de la pensión de jubilación del marido y ésta no ha cambiado tanto entre generaciones como las pensiones de jubilación de las mujeres. La misma tabla muestra la pensión media recibida por las mujeres que tienen derecho tanto a pensión de viudedad como de jubilación y el porcentaje de mujeres que la recibe en cada grupo de edad. Para las viudas de las generaciones 1920-29 y 1930-39, la pensión total recibida es de media un 60% y un 65% superior a la pensión media de jubilación. Estas diferencias se suavizan en el caso de las generaciones 40-49 y 50-59 para quienes la pensión total es un 48% y un 33% superior a la pensión media de jubilación.

9. Ortiz Heras (2006) describe cómo se restringieron los derechos laborales de las mujeres durante la postguerra y hasta 1975: "La Ley de reglamentaciones de 1942 implantó la obligatoriedad de abandono del trabajo por parte de la mujer cuando contraía matrimonio.... La Ley 22 de julio de 1961 prohibió toda forma de discriminación laboral en función del sexo y expresamente la salarial pero la mujer casada continuó necesitando el permiso de su marido para firmar contratos de trabajo, ejercer el comercio y usufructuar su salario. A partir de entonces, cuando las trabajadoras contraían nupcias, podían generalmente elegir entre continuar en su puesto, acogerse a una excedencia temporal de uno a cinco años para dedicarse al cuidado de su familia, o a una permanente, tras percibir una indemnización. ... por fin, la autorización marital para firmar un contrato laboral y ejercer el comercio será abolida en la reforma de los Códigos Civil y de Comercio de 1975".

Sección 2

EFECTOS DE LAS PENSIONES DE VIUEDAD SOBRE LA DISTRIBUCIÓN DE LAS PENSIONES CONTRIBUTIVAS

La brecha de género en la pensión media de jubilación no nos informa con precisión sobre la desigualdad en la distribución de las pensiones contributivas. Como vimos en la sección anterior, solamente un 59% de las mujeres reciben pensión de jubilación y el resto reciben pensión de viudedad. Además, un 18% de las mujeres reciben ambos tipos de pensión. Por lo tanto, se debe incorporar la pensión de viudedad al análisis de la brecha de género en las pensiones. Además, para analizar la desigualdad en las pensiones debo considerar la distribución de las mismas, y no solamente la media de las pensiones. Por ello, en esta sección analizo la distribución de la pensión total (suma de pensión de jubilación y viudedad) entre mujeres y hombres de la muestra.

El Gráfico 1 contiene los histogramas de la pensión total de hombres (izquierda) y mujeres (derecha) en 2017. Estos gráficos muestran que el porcentaje de beneficiarios de una pensión total menor de 1.000 euros es 70% para las mujeres y 46% para los hombres. Además, la masa de la cola superior de la distribución es mayor en el caso de los hombres que en el de las mujeres, para quienes la distribución está muy concentrada alrededor de 800 euros. En cuanto a la cola inferior, nótese que el porcentaje de individuos que recibe una pensión total menor a 500 euros es 11% para las mujeres y solamente 5% para los hombres.

¿Cuál es el efecto de la pensión de viudedad en la distribución de la pensión total? El Gráfico 2 ilustra el efecto de substraer la pensión de viudedad de la pensión total sobre la desigualdad de las pensiones. Al comparar los histogramas para los hombres de la muestra (véase los gráficos 1 y 2), se concluye que la pensión de viudedad no afecta la distribución de su pensión total. Sin embargo, en el caso de las mujeres, la distribución de la pensión de jubilación está mucho más concentrada debajo de los 500 euros y solamente un 10% de las mujeres recibe una pensión de jubilación superior a los 1.000 euros. Por último, el Gráfico 3 muestra los histogramas de las distribuciones de pensión de viudedad, la cual está muy concentrada por debajo de 400 euros para los hombres.

Gráfico 1: Distribuciones de la Pensión Total en 2017
Histograma de la Pensión Total

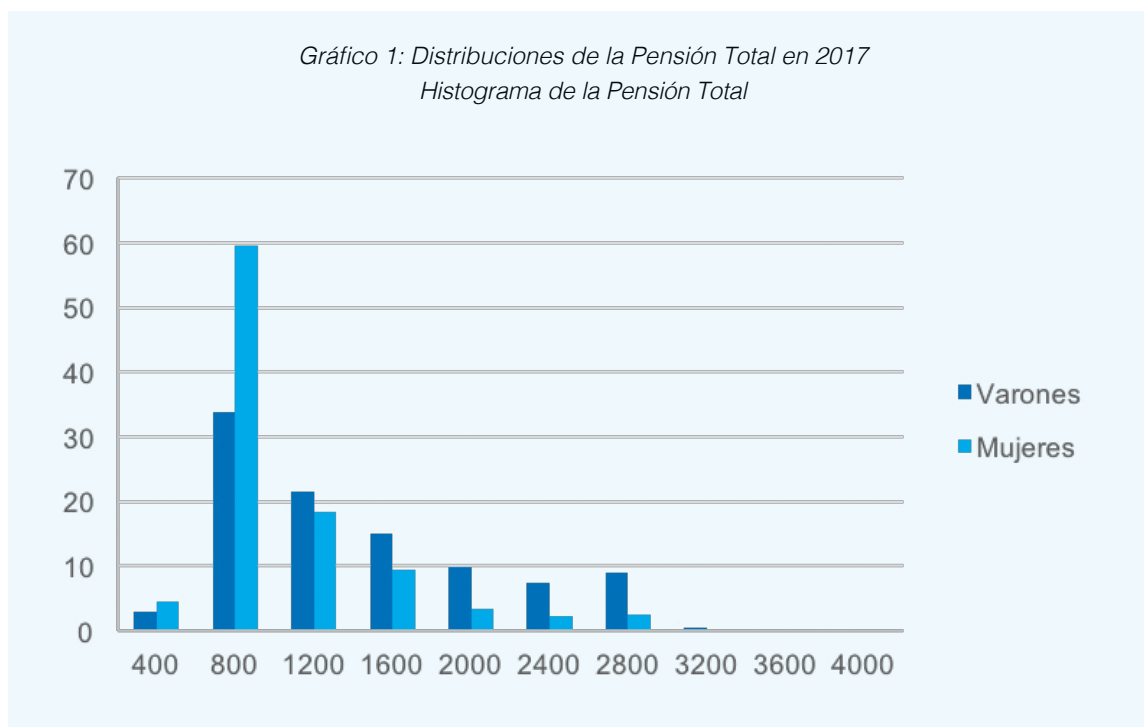


Gráfico 2: Distribuciones de la Pensión de Jubilación en 2017.
Histograma de la Pensión de Jubilación

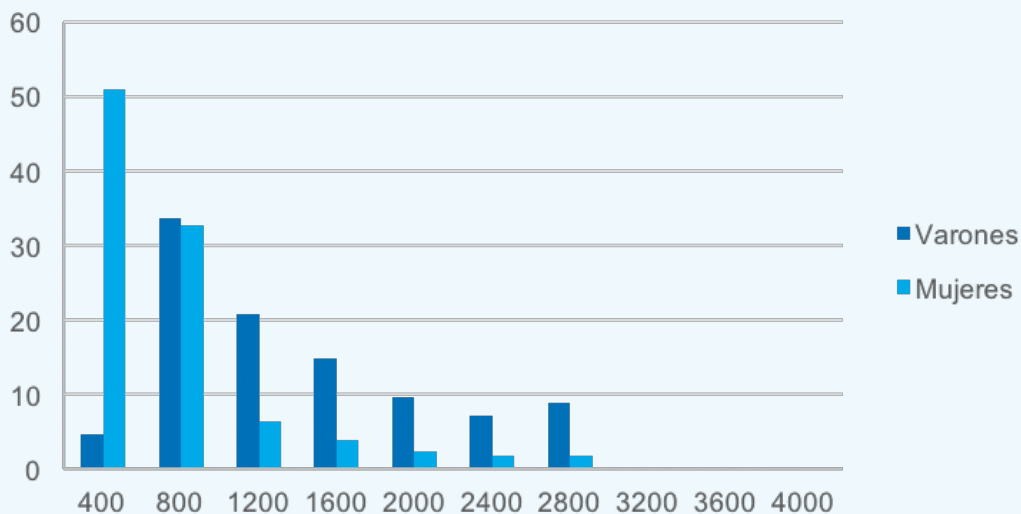
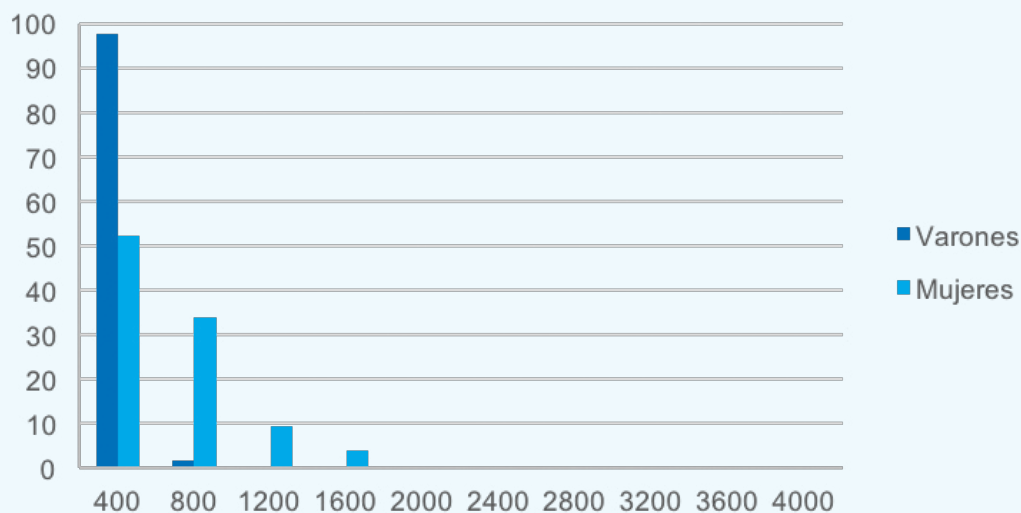


Gráfico 3: Distribuciones de la Pensión de Viudedad en 2017.
Histograma de la Pensión de Viudedad



Las siguientes tablas muestran los percentiles 25, 50, 75 y 90 de las distribuciones de las pensiones. El 25% de las mujeres de la muestra no recibe pensión de jubilación y su pensión total es de 605 euros (véase Tabla 2). Por tanto, la pensión de viudedad evita la pobreza del 25% de las mujeres de la muestra. Además, la pensión de viudedad reduce la brecha de género en pensiones sustancialmente en los percentiles 50, 75 y 90 de las distribuciones de pensión total. En concreto, en el percentil 50 la pensión total de la mujer es un 38% inferior a la del hombre y esta diferencia aumenta al 62% si sustraemos la pensión de viudedad de la pensión total. En el percentil 75 de la distribución, la pensión total media de la mujer es un 40% inferior a la del hombre y esta diferencia aumenta al 61% al sustraer la pensión de viudedad. En resumen, la brecha de género de la pensión total es mayor en los percentiles inferiores de la distribución y ésta sería mucho mayor en ausencia de la pensión de viudedad.

Tabla 3: Distribuciones de la Pensión Total y Pensión de Jubilación 2017

PERCENTIL	PENSIÓN TOTAL (EUROS)		PENSIÓN JUBILACIÓN (EUROS)	
	Varones	Mujeres	Varones	Mujeres
25	728	605	699	0
50	1.039	646	1.028	396
75	1.657	990	1.642	637
90	2.374	1.483	2.352	1.189

A continuación veremos que la pensión de viudedad es aún más importante para las mujeres más mayores de la muestra. La Tabla 3 describe las distribuciones de la pensión total y de la pensión de jubilación de mujeres nacidas entre 1920 y 1939 (38% de las mujeres) con los percentiles 25, 50, 75, 90 y 99 de dichas distribuciones. Vemos que solamente un 50% de las mujeres más mayores de la muestra tiene derecho a percibir una pensión de jubilación. En el percentil 50 la pensión media es 637 euros y su origen es la pensión de viudedad. Además, la pensión de viudedad reduce considerablemente la brecha de género de las pensiones. En concreto, en el percentil 75 la pensión total de la mujer es un 34% inferior a la del hombre, mientras que en el caso de la pensión de jubilación esta diferencia es del 65%. Es interesante que en el percentil 90 la brecha de género en la pensión de jubilación es menor para las mujeres más mayores de la muestra (31% frente a 49%). Efectos de selección en la participación laboral de mujeres más productivas puede explicar que la brecha de género de la pensión de jubilación sea menor para las nacidas en 1920-39.

Tabla 4: Distribuciones de Pensiones de las Generaciones 1920-39 en 2017

PERCENTIL	PENSIÓN TOTAL (EUROS)		PENSIÓN JUBILACIÓN (EUROS)	
	Varones	Mujeres	Varones	Mujeres
25	637	637	637	0
50	839	637	790	0
75	1.314	866	1.290	542
90	1.848	1.227	1.825	638
99	2.573	2.097	2.573	1.772

Sección 3

DIFERENCIAS DE GÉNERO EN EL MERCADO DE TRABAJO

Las diferencias de género en las pensiones contributivas se explican en parte por la baja participación en el mercado laboral de las mujeres. La tendencia creciente del porcentaje de mujeres con derecho a pensión de jubilación (de 49% a 67% entre las cohortes 1920-39 y 1950-59) es consecuencia del espectacular aumento de la tasa de participación laboral de la mujer en España (desde 28% en 1977 a 70% en el presente).

Las nuevas generaciones de mujeres participan más en el mercado laboral y por ello en el futuro la tasa de cobertura de la pensión de jubilación será mayor a la actual. Guner, Kayay y Sánchez-Marcos(2014) utilizan datos de la Encuesta de Población Activa para documentar los cambios en la tasa de empleo de las generaciones de mujeres que se jubilarán en los próximos 20 años. En concreto, Guner et al. (2014) miden las tasas de empleo a lo largo de la vida de tres generaciones: 1) las nacidas entre 1950 y 1954; 2) nacidas entre 1960 y 1964 y 3) nacidas entre 1970 y 1974. Nótese que la generación de los años 60 se jubilará entre 2025 y 2035 mientras que la generación de los 70 se jubilará entre 2035 y 2045.¹⁰ Para cada una de estas generaciones, Guner et al. (2014) calculan la tasa de empleo por edad, es decir el perfil de tasas de empleo a lo largo de la vida laboral experimentado por estas generaciones de mujeres. Muestran que las mujeres en España han aumentado considerablemente su actividad laboral: Si bien en el caso de la generación de los 50 la tasa de empleo era en media 43%, ésta aumenta a 50% y a 63% para las generaciones nacidas en los 60 y en los 70 (7 y 20 puntos porcentuales, respectivamente). Además la forma del perfil de tasa de empleo por edad ha cambiado considerablemente. Si bien para la generación de los 50 el perfil muestra forma de “U” porque la mujer interrumpía la carrera laboral al tener hijos para después volver al mercado laboral, el de la generación más joven es creciente a lo largo de toda la vida laboral observada (desde edad 25 a 45). Las generaciones nacidas en los 70 trabajan substancialmente más en parte por un cambio en las características de las mujeres. Concretamente, las generaciones de los 70 tienen un mayor nivel de educación y un menor número de hijos que las nacidas en los 50. La tasa de empleo ha aumentado para todos los niveles de educación e independientemente del número de hijos. Otra observación interesante es que la tasa de empleo ha aumentado mucho más para las mujeres casadas que para las solteras de la generación de los 70. Si bien el aumento en la tasa de empleo de las mujeres a lo largo de estas generaciones es importante, subsiste una diferencia de género substancial en las tasas de empleo de la generación de los 70. Mientras que la tasa de empleo de la mujer es 63%, la tasa de empleo de los varones de dicha generación es 80% aproximadamente.

Sección 4

OPCIONES DE REFORMA DE LA PENSIÓN DE VIUDEDAD

La pensión de viudedad se introdujo en nuestro país en los años 50 cuando la tasa de participación en el mercado laboral de la mujer era muy baja. Desde entonces, el papel de la mujer en el mercado laboral ha cambiado mucho y el diseño de la pensión de viudedad ha quedado anclado en el pasado. Algunos países han llevado a cabo reformas de la pensión de viudedad para adaptarla al hecho de que hoy en día la mujer juega un papel más activo en el mercado laboral y es más común el modelo de familia donde los dos cónyuges participan en el mercado laboral. Bonnet y Hourriez (2012) discuten posibles opciones de reforma de la pensión tradicional de viudedad. El modelo tradicional de pensión de viudedad se refiere a una renta vitalicia igual a un porcentaje (tasa de reversión) de la pensión del cónyuge fallecido, pudiéndose fijar un máximo a dicho beneficio vitalicio. Bonnet y Hourriez (2012) estudian bajo qué condiciones el cónyuge superviviente mantiene el estándar de vida que tenía antes de enviudar.¹¹ Si la pensión de viudedad tiene una tasa de reversión igual o superior al 50%, el estándar de vida del cónyuge superviviente aumenta al enviudar. Es decir cuanto menor es la brecha de la pensión de jubilación entre los cónyuges, menor es la tasa de reversión de la pensión de viudedad que garantiza el mantenimiento del estándar de vida.¹²

En Alemania la pensión de viudedad es tradicional en tanto que el beneficio depende de la pensión del fallecido y es un beneficio vitalicio.¹³ En el año 2002, se reformó la pensión de viudedad permitiendo la elección entre el derecho a la pensión de viudedad tradicional o a la división entre los cónyuges de los derechos acumulados a una pensión contributiva. Esta opción (conocida como “pension splitting”) tiene la ventaja de que iguala la pensión de viudos y viudas y es neutral respecto a la división de los ‘roles’ de los cónyuges en el hogar. La cuantía de esta pensión es en general menor que la tradicional si tasa de reversión es igual o superior al 50% y, por lo tanto, es una opción menos costosa para el sistema.

10. Estas generaciones pertenecen al período conocido como el ‘Baby Boom’ español por lo que su tamaño es importante y su impacto en los gastos agregados en pensiones también.

11. El cálculo de Bonnet y Hourriez (2012) supone que la escala de equivalencia es igual a 1.5.

12. Por ejemplo, si las pensiones de los cónyuges son iguales, con una la tasa de reversión igual a 1/3 el estándar de vida del cónyuge superviviente se mantiene constante al enviudar.

13. Bajo ciertos requisitos sobre edad, hijos a cargo y capacidad de generar ingresos el beneficio es igual al 55% de la pensión del fallecido y permanente.

Sin embargo, en Alemania no se ha introducido con obligatoriedad y son los matrimonios quienes eligen cuál de las dos opciones les conviene más. Según Bonnet y Hourriez (2012), “pension splitting” tiene algunas ventajas sobre la pensión de viudedad tradicional. En concreto, se puede mantener en caso de que el cónyuge superviviente vuelva a contraer matrimonio y, además, no está sujeta a un tope máximo a diferencia de la de viudedad.

Tanto la pensión de viudedad como “pension splitting” tienen el inconveniente de generar desincentivos a trabajar para el cónyuge de menor salario. En Suecia, donde la tasa de participación de la mujer en el mercado laboral está entre las más altas del mundo, se eliminó la pensión de viudedad lo cual incentiva la participación laboral de ambos cónyuges. En los años 1990, Suecia reformó el primer pilar del sistema de pensiones pasando de un modelo de pensión definida al modelo contributivo de cuentas nocionales. Se adoptó un nuevo modelo de pensión de viudedad caracterizado por la temporalidad del beneficio cuyo objetivo es paliar parcialmente la reducción de los ingresos familiares. El carácter temporal del beneficio (12 meses de duración) incentiva la participación laboral del esposo superviviente, quien tiene derecho a una pensión especial en caso de incapacidad para generar ingresos. Sin embargo, la pensión de viudedad como renta vitalicia sigue existiendo en el segundo pilar del sistema de pensiones constituido por los planes de empleo (“occupational pensions”) con importante cobertura.

Sección 5

PENSIONES Y OFERTA DE TRABAJO

Las pensiones de viudedad, juegan un papel fundamental como seguro de vida que garantiza un nivel de renta durante la vejez. Sin embargo, también generan desincentivos a trabajar que, en el caso de las mujeres pueden ser especialmente importantes por ser en general el cónyuge de menor renta. En esta sección comento dos estudios que cuantifican los efectos de las pensiones sobre la oferta laboral. Si bien los estudios cuantitativos sobre los efectos de la seguridad social en el ahorro y la oferta de trabajo son numerosos, muy pocos modelan los efectos de la seguridad social sobre la oferta laboral de las mujeres. En general, los estudios existentes construyen un modelo de decisión del hogar en el que hay un único miembro que proporciona la renta principal de la familia. Es decir, los modelos utilizados están diseñados para estudiar el impacto de las pensiones sobre la oferta laboral de los varones principalmente. Dicho efecto es cuantitativamente muy importante como muestran Erosa, Fuster y Kambourov (2012) en varios países europeos (entre ellos España) y los EEUU. El trabajo de Erosa et al. (2012) documenta diferencias importantes entre países en la oferta de trabajo de varones mayores de 50 años utilizando datos microeconómicos del Health and Retirement Survey (HRS) de EEUU y del Survey of Health, Aging and Retirement in Europe (SHARE) para Europa. Por ejemplo, muestran diferencias de hasta un factor de 3 entre las horas trabajadas medias de varones mayores de 50 entre países y que éstas se originan en la decisión de jubilación. Es decir, las diferencias en horas medias trabajadas se explican principalmente por diferencias en las tasas de participación en el mercado laboral. Por ejemplo, la tasa media de participación de varones mayores de 50 años es 90% en Suecia, 77% en EEUU, 71% en España o 62% en Italia en 2004. El artículo cuantifica en qué medida el diseño de la seguridad social y otras instituciones (progresividad impositiva, seguro de invalidez, subsidio de desempleo para mayores, entre otros) explican las diferencias de oferta de trabajo de los varones de dichos países. La principal conclusión es que las diferencias en el diseño de las pensiones (tasa de reemplazo, regulación sobre la penalización por jubilación anticipada y el incentivo a la jubilación tardía) explica la mitad de la diferencia en horas trabajadas por varones mayores de 60-64 años España y EEUU.

Respecto al impacto de las pensiones sobre la oferta laboral de las mujeres, el artículo de Sánchez-Marcos y Bethencourt (2018) cuantifica el impacto macroeconómico y sobre los incentivos a trabajar de las mujeres de la seguridad social en EEUU. El sistema de pensiones público americano es un sistema de reparto que incluye beneficios a cónyuges además de pensiones de viudedad y de orfandad. En concreto, el jubilado puede elegir recibir el máximo entre su pensión o el 50% de la de su cónyuge. Dicho beneficio es un derecho también para esposos que no hayan cotizado suficientemente como para recibir una pensión contributiva. Al enviudar, el cónyuge superviviente tiene derecho a recibir el máximo entre su propia pensión contributiva o el 100% de la pensión que recibía el esposo fallecido. Los beneficios a cónyuges del sistema americano se diseñaron en un momento en el que la mujer casada se especializaba en el cuidado de los hijos y el marido proporcionaba la renta familiar. Reconocen el derecho de la esposa ama de casa a percibir la pensión derivada de las contribuciones al sistema del marido. Por otro lado, las pensiones de viudedad aseguran un ingreso durante la vejez que compensaba a la esposa por su especialización en el trabajo no remunerado. Si bien estos beneficios se aplican tanto a mujeres como a hombres, desincentivan mayormente la oferta laboral de la mujer ya que es quien frecuentemente trabaja relativamente menos horas en el mercado laboral.

Para cuantificar el impacto de estos beneficios sobre la oferta laboral de la mujer, los autores construyen un modelo de decisión de oferta laboral, consumo y ahorro de familias donde los cónyuges toman decisiones conjuntamente en un contexto dinámico de ciclo vital. El artículo cuantifica los efectos a largo plazo de (i) eliminar los beneficios del cónyuge; (ii) eliminar los beneficios del cónyuge y las pensiones de viudedad y (iii) extender el periodo utilizado para calcular la base reguladora de 35 años a 40 sobre la oferta laboral de las mujeres. El principal hallazgo del artículo es que las reformas (i) y (ii) son las que tienen mayor impacto sobre la oferta laboral de las mujeres. Concretamente, la tasa de empleo femenino aumenta en 4 puntos porcentuales al eliminar los beneficios del cónyuge y en 10 puntos porcentuales si se eliminan también las pensiones de viudedad. El efecto de las reformas sobre la oferta de trabajo de las mujeres también difiere entre tipos de mujeres: 1) aquellas que reciben solamente pensión de jubilación y (2) las que reciben la pensión por cónyuge solamente o como complemento de la suya propia. El segundo grupo de mujeres reacciona mucho más que el primero aumentando la tasa de empleo en 20 puntos porcentuales mientras que el primer grupo lo aumenta en 5 puntos porcentuales. A consecuencia del aumento de la participación laboral de la mujer en el modelo, los ingresos del sistema aumentan un 3,3% y los gastos en pensiones disminuyen en un 11%.

El trabajo de Sánchez-Marcos y Bethencourt(2018) también explora las consecuencias distributivas a largo plazo de la eliminación de los beneficios a cónyuges y pensiones de viudedad. Aunque con la reforma el porcentaje de mujeres que percibe pensión propia de jubilación aumenta de 67% a 89%, algunas mujeres se quedan sin ningún beneficio durante la vejez y el impacto sobre la desigualdad de la renta de las familias de jubilados es considerable (la pensión media anual que recibe la mujer disminuye de 13.349\$ a 9.734\$ y el índice de Gini de la distribución de las pensiones aumenta desde 0,17 a 0,29).

En conclusión, las pensiones generan desincentivos a trabajar que son cuantitativamente importantes. Los beneficios a cónyuges y las pensiones de viudedad redistribuyen renta desde hogares con un solo miembro y matrimonios con dos rentas hacia matrimonios con un solo ingreso. Esta redistribución probablemente beneficia a hogares de mayor riqueza, ya que la riqueza desincentiva la participación laboral de la mujer en el matrimonio. Estas consideraciones redistributivas son muy interesantes y merecen ser investigadas en una extensión del trabajo de Sánchez-Marcos y Bethencourt (2018).

CONCLUSIONES

Las diferencias de género en las pensiones contributivas en España son cuantitativamente importantes pero tienden a disminuir a lo largo del tiempo. La brecha de género de la pensión media de jubilación se explica porque la mujer ha cotizado menos años y ha recibido menor salario. Desde los años 70 hasta el presente la tasa de empleo de la mujer en España ha experimentado un aumento espectacular, desde el 28% al 70%. Este aumento se ve ya reflejado en una mayor tasa de cobertura de la pensión de jubilación de las nuevas generaciones de jubiladas junto con una mayor pensión media de jubilación. En consecuencia, la brecha de género en la pensión de jubilación está disminuyendo.

La pensión de viudedad juega un papel fundamental en España como seguro de vida y garantía de renta en la vejez de mujeres que no cotizaron o cotizaron muy poco al especializarse en las tareas del hogar y el cuidado de los hijos. A medida que nuevas generaciones de mujeres se jubilen con mayores pensiones medias de jubilación, quizás este papel que tiene hoy en día la pensión de viudedad como garantía de ingreso en la vejez tenga que ser revisado. En concreto, la tasa de reversión de la pensión de viudedad (proporción de la pensión del cónyuge fallecido que percibe el cónyuge superviviente) que garantiza que el estándar de vida no disminuye al enviudar depende de la pensión relativa de los cónyuges. Cuando más parecidas son las pensiones de jubilación de los cónyuges, menor es la tasa de reversión que garantiza el estándar de vida constante. En base a este argumento, es posible reformar el diseño de la pensión de viudedad para hacerlo sostenible y garantizar su importante papel como seguro de vida para las futuras generaciones de jubilados.

Capítulo /07

**¿CÓMO FINANCIAR
LAS PENSIONES EN UN
CONTEXTO DE CRECIENTE
LONGEVIDAD?**



José Antonio Herce

Doctor en economía por la UCM y MA in Economics por la Universidad de Essex (RU). En la actualidad, es director asociado de Afi y profesor de su Escuela de Finanzas. Es vocal del Foro de Expertos del Instituto Santalucía y cofundador de LORIS (Longevity & Retirement Income Solutions). Ha sido director ejecutivo de FEDEA entre 1991 y 2005 y socio responsable del área de economía aplicada y territorial de Análisis Financieros Internacionales (Afi) entre 2005 y 2012.

¿CÓMO FINANCIAR LAS PENSIONES EN UN CONTEXTO DE CRECIENTE LONGEVIDAD?

Sección 1

LA LONGEVIDAD COMO TENDENCIA ESTRUCTURAL

Sección 2

LAS PENSIONES. SU PAPEL, SU LUGAR, SU TIEMPO

Sección 3

LA GRAN EDAD, LA EDAD DE JUBILACIÓN Y LA MUTUALIZACIÓN DEL RIESGO DE LONGEVIDAD

Sección 4

LA FINANCIACIÓN DE LAS PENSIONES CUANDO LA VIDA SE ALARGA 3,2 HORAS CADA DÍA

Preámbulo a la actualización de 2023

Esta introducción se escribió originalmente para el libro que el Instituto Santalucía publicó en 2019. Su actualización ha consistido en dos tipos de actuaciones: (i) aportar los datos estadísticos más recientes disponibles en las fuentes públicas (básicamente la Tabla de Mortalidad para 2021) para actualizar el gráfico de la página 6 y el cuadro de la página 10 y (ii) actualizar el argumento acerca de la financiación de vidas cada vez más largas que se hacía en la versión de 2019.

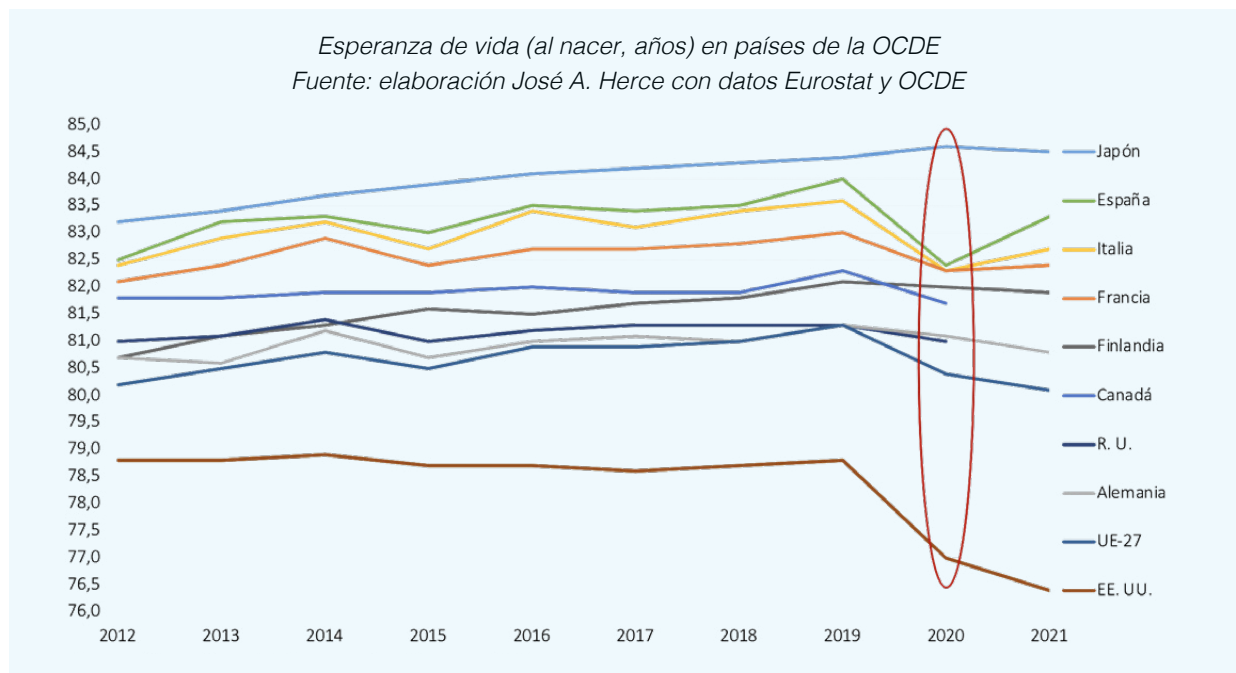
En lo que se refiere al primer elemento de la actualización, se constata que la longevidad sigue su curso, pero no es posible seguir analizando esta sin tener en cuenta el fenomenal episodio de la Covid-19 a la que se dedican unas líneas adicionales más abajo, en este mismo preámbulo. Hoy no puede decirse que el futuro de la longevidad sea el mismo que antes la de la pandemia, pero tampoco lo contrario.

Respecto a la actualización del análisis realizado en la edición de 2019, al tratarse de un ensayo divulgativo, el contenido no varía mucho respecto al de la edición original, pero se enfatiza con más fuerza si cabe la necesidad de adoptar en nuestro país un mecanismo automático de indexación de la edad de jubilación con la esperanza de vida

Pocos meses después de la presentación de la edición de 2019 del presente libro, cayó implacable la Covid-19 en todo el mundo y el 14 de marzo de 2020 se producía en España, con el confinamiento de la población, la virtual paralización de innumerables actividades económicas, desplazamientos de los ciudadanos, en un marco de alarma generalizada de la población ante un fenómeno de gravísimas consecuencias para la salud de los ciudadanos y la estabilidad del sistema sanitario.

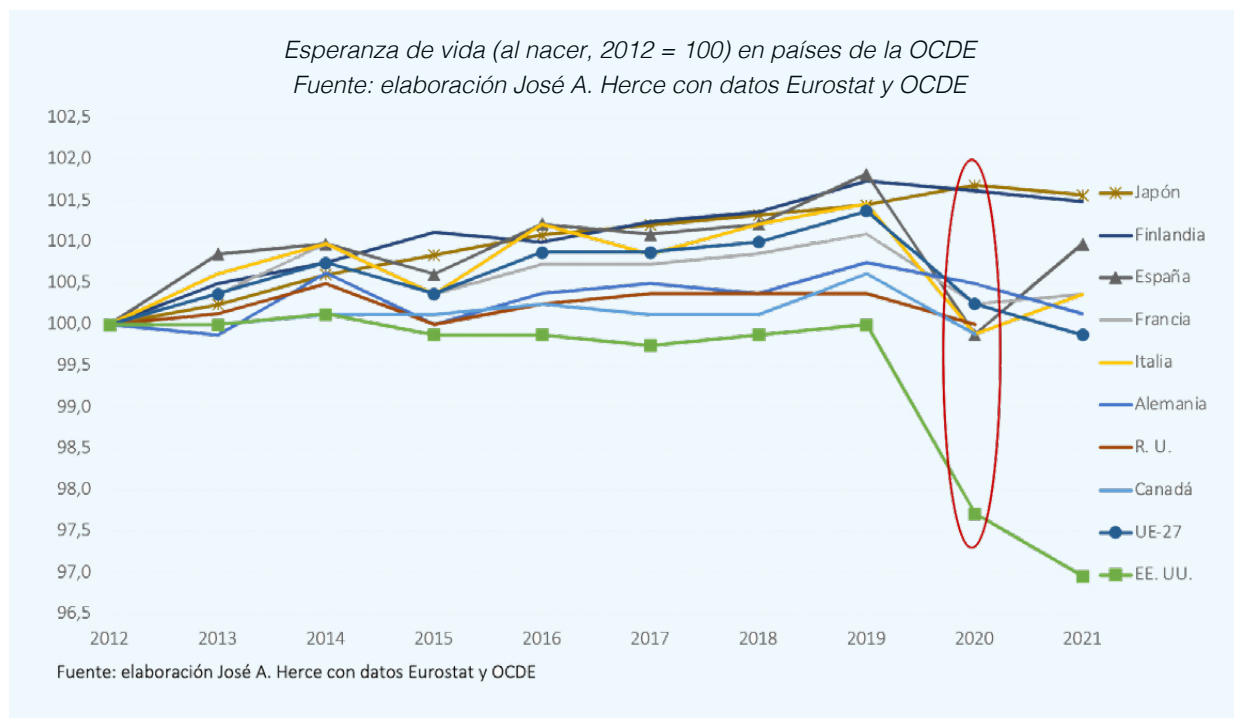
Como se constató apenas un año después del estallido de las alarmas sobre la pandemia, esta estaba generando una brusca interrupción del avance de la esperanza de vida y un descenso rapidísimo de la misma en todos los países. No es nuevo que una pandemia provoque este tipo de impacto, como se constató también con motivo de la Gripe Española de 1918. En aquella ocasión, en los años inmediatamente posteriores, se pudo constatar la rápida recuperación del nivel y el ritmo del avance de la esperanza de vida, que era muy rápido como se comenta más abajo.

Los estragos que la pandemia causó en este indicador de longevidad en los principales países y geografías avanzadas pueden apreciarse en el gráfico siguiente.



Los niveles absolutos de la esperanza de vida al nacer se precipitaron en muchos países. Pero no en todos. En el gráfico anterior se pueden apreciar los casos de Japón, en el que la aumentó en dos meses y medio, y Finlandia, Reino Unido y Alemania, en los que el descenso estuvo entre dos meses y medio y tres meses y medio, prueba de una buena gestión de la pandemia. Por el contrario, en EE. UU. y España descendió, respectivamente, en 22 y 19 meses. O en Italia (15 meses y medio), Francia (ocho meses y medio) y Canadá (siete meses). En el conjunto de la UE-27, la esperanza de vida descendió una media de 11 meses.

El gráfico anterior ilustra también una grave consecuencia del fuerte descenso de la esperanza de vida absoluta observada en algunos países. Se trata de la continuidad de esta tendencia en 2021. Cuando países como España, que había sufrido un fuerte descenso al nacer en 2020, recuperaron una buena parte de este descenso en 2021 (11 meses), la propia UE-27 volvía a perder tres meses y medio, junto a Alemania (tres meses y medio) o Japón (un mes). Mención aparte requiere el caso de EE. UU., que en 2021 veía cómo la esperanza de vida de su población volvía a perder otros siete meses. Esto se aprecia dramáticamente en el gráfico siguiente en el que se representa como un índice de valor 100 en 2012.

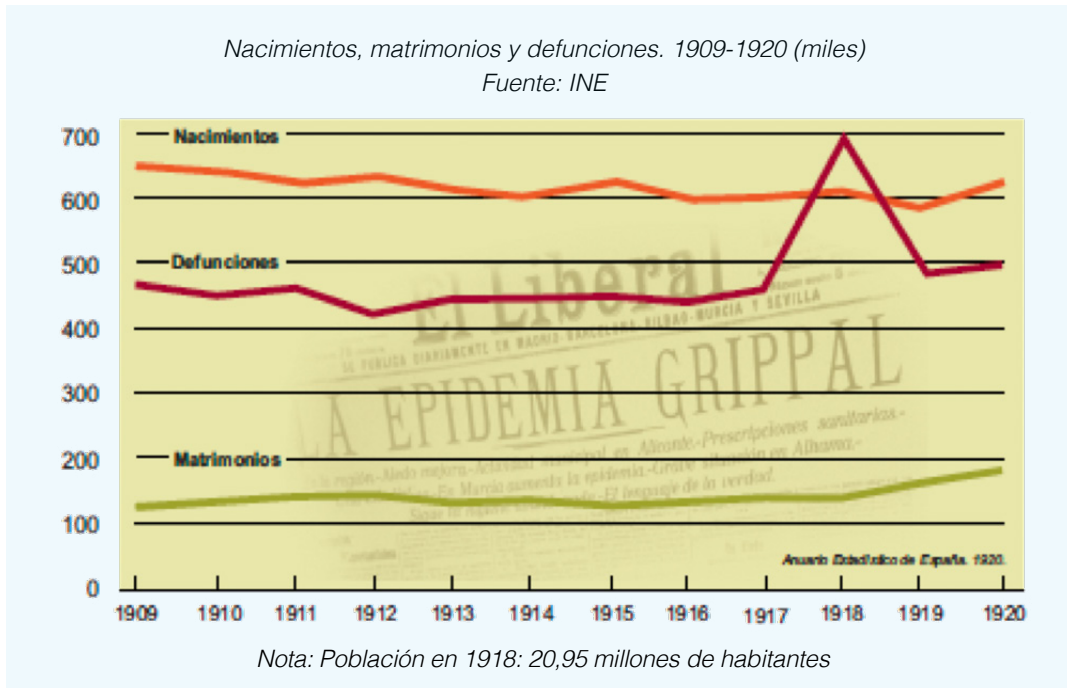


Tras una pandemia como la sufrida en 2020, cuyos ecos se extinguieron apenas en 2022, la esperanza de vida debe recuperar no solamente su nivel previo sino también su tendencia. Ello es así porque la inmensa mayoría de los fallecimientos extra que se producen son, por definición, fallecimientos prematuros, es decir fallecimientos de personas ya vulnerables que deberían haberse producido en los años posteriores. Obviamente, si estos fallecimientos se producen y afloran en los registros en 2020, no se van a observar en los años posteriores y el cálculo de la esperanza de vida lo va a mostrar de manera clara. Es lo que muestran las fuertes recuperaciones de España e Italia, dos países especialmente afectados por la pandemia.

El que esta absorción de la fuerte mortalidad experimentada en la pandemia no se haya producido en Alemania, la UE-27 y, no digamos, en EE. UU. es un síntoma severo que habrá que seguir a medida que se vayan conociendo los datos definitivos para 2022 y siguientes.

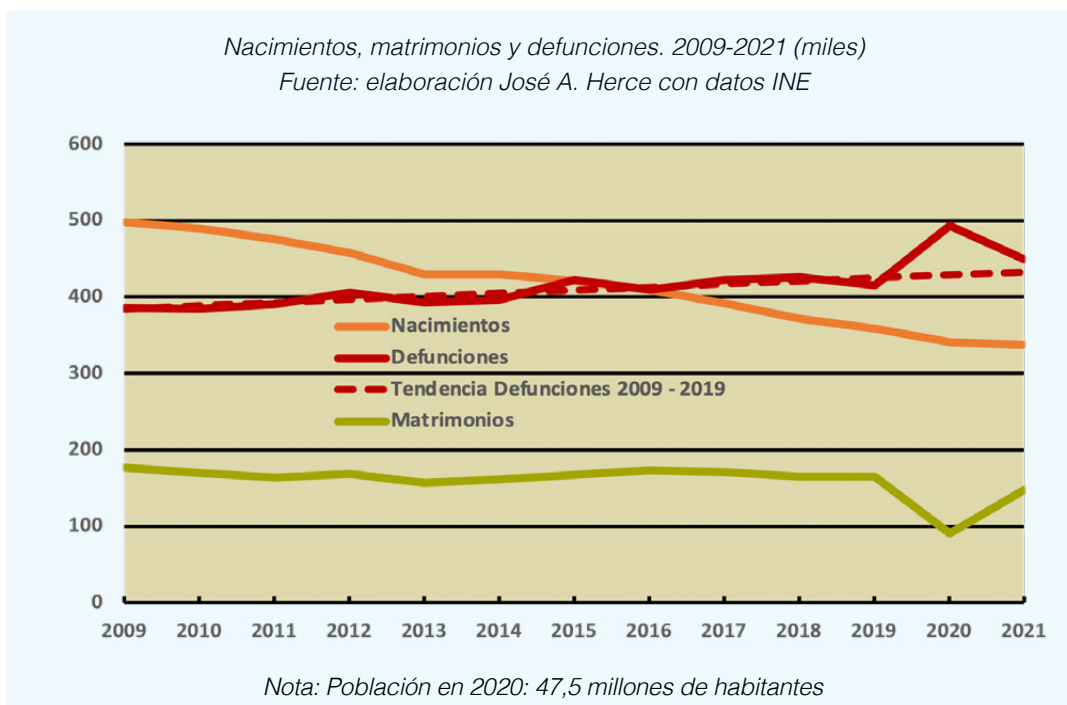
Cuando, en 1918, se desencadenó la pandemia conocida como Gripe Española, la absorción de la mortalidad causada por la misma se produjo muy rápidamente, gracias, entre otros factores, a la vigorosa natalidad de hace un siglo. El gráfico siguiente, extraído de las publicaciones históricas del INE, muestra muy bien el rápido proceso de recuperación demográfica tras la pandemia de 1918. La población española en este año era de 20,95 millones de habitantes y la mortandad extra tendencial causada por la pandemia puede cifrarse en unas 290.000 mil personas¹.

¹ Pueden verse las estadísticas históricas de población en el panel elaborado por el INE (https://www.ine.es/expo_anuarios/1918.html) y en Carreras y Tafunell (Coordinadores, 2005). La estimación de las defunciones extra tendenciales se ha obtenido restando a las observaciones de 1918-1921 la interpolación en dicho periodo de las observaciones de 1915-1917 y 1922-1924. La estimación de las defunciones extra tendenciales de la Covid-19 se ha realizado extrapolando la línea de tendencia de las defunciones del periodo 2009-2019. Estas estimaciones son meramente ilustrativas y no se trata de cifras o estimaciones oficiales.



Puede apreciarse en el gráfico anterior cómo el pico de mortalidad de 1918 se había absorbido prácticamente en 1919, habida cuenta del repunte de la mortalidad como consecuencia del repunte de matrimonios y nacimientos y la elevada mortalidad infantil de la época.

El gráfico siguiente muestra, con el mismo estilo que el anterior, publicado por el INE en un panel que analiza la pandemia de 1918 (véase nota al pie nº 1), los mismos indicadores que el gráfico anterior. Esta comparación es muy elocuente y refleja algunos de los enormes cambios demográficos que se han producido en el último siglo. En 2020 la población era de 47,5 millones de habitantes, 2,26 veces mayor que la de 1918 y puede cifrarse el número de defunciones extra tendenciales en algo más de las 81.000 mil, casi cuatro veces menos que en 1918. También puede decirse que en este exceso de fallecimientos se había absorbido en muy buena medida en 2021.



Introducción

Si Robinson Crusoe hubiese tenido que vivir su jubilación en la isla donde naufragó, después de largos años reservando grano (se supone que no perecedero) para cuando ya no pudiese trabajar, se podía haber llevado la desagradable sorpresa de que, llegado ese momento, sus ahorros se revelaban insuficientes para una vida que se estaba manifestando más larga de lo prevista. O, por el contrario, ante la inminencia de un brusco final mucho antes de lo esperado, que se había pasado ahorrando para su vejez habiendo vivido mientras tanto por debajo de sus posibilidades.

La financiación de las pensiones no es un asunto trivial y debe respetar principios de solvencia y suficiencia que, sin ser leyes de hierro como las que impone la naturaleza, sí constituyen reglas de obligado cumplimiento si se desea evitar problemas cuando el margen de maniobra se reduce progresivamente con la edad. La necesidad de una planificación “previsional” es consustancial a la planificación del ciclo vital, en la medida en que el segmento final de dicho ciclo vital tiene características únicas, entre ellas la de una duración desconocida, aunque no, por ahora, ilimitada.

La Seguridad Social es, seguramente, el mejor seguro que se ha inventado para afrontar la incertidumbre de la duración de la vida en el plano económico. Pero este gran “seguro de longevidad” no garantiza la suficiencia de recursos ni está libre de problemas de solvencia. En realidad, es el menos malo de los sistemas posibles para financiar la jubilación, pero admite mejoras y, especialmente, complementos.

La creciente duración de la vida, que no debe confundirse con la certidumbre sobre la fecha del fallecimiento, complica y hace mayor el problema del aseguramiento contra la falta de recursos durante la jubilación y, por lo tanto, agudiza el problema de la financiación de las pensiones. Entendiendo estas como el mecanismo que permite trasladar una parte de la capacidad del consumo de que podríamos disfrutar durante la vida activa hacia delante, cuando ya no estemos en condiciones de generar recursos suficientes para financiar nuestro consumo del momento.

Este ensayo explora cuestiones muy básicas de la mecánica previsional, pero lo hace desde la dinámica de una longevidad creciente. Ninguna de estas cuestiones es nueva ambas se vienen tratando en la literatura económica desde hace décadas (ver Samuelson, 1958 o Hamermesh, 1982), más o menos profusamente. Si bien, la que técnicamente podríamos denominar “cuestión de la indexación” de la edad de jubilación (con la esperanza de vida) es relativamente nueva en el debate de la financiación de las pensiones porque, justamente, la edad no es un recurso financiero, pero sí muy importante para lograr simultáneamente tanto la sostenibilidad como la suficiencia. Lo que se muestra aquí es justamente el papel que la edad de jubilación desempeña en el equilibrio previsional de los individuos, sea cual sea el esquema de pensiones aplicado, en un contexto de creciente longevidad.

De ahí que el mensaje principal de este coreo es que la Edad de Jubilación legal (a la que se obtienen derechos a percibir una pensión plena), debe ajustarse *pari passu* con el aumento de la Esperanza de Vida. Muchos países avanzados ya han adoptado esta medida decisiva para la sostenibilidad.

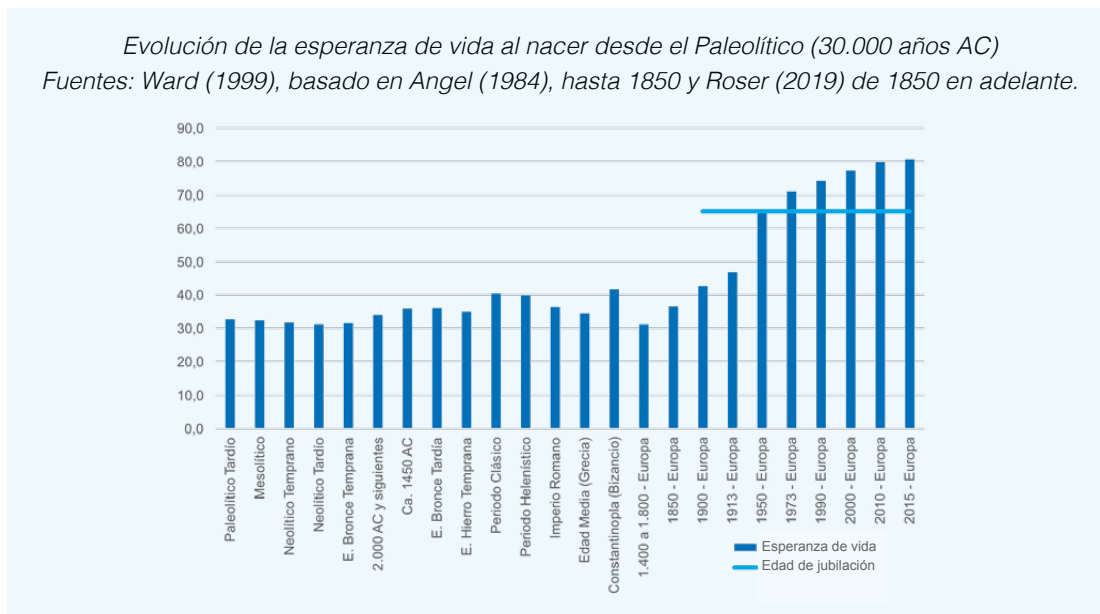
Podrá pensarse que el enfoque económico-financiero de un asunto que, en el límite, podría considerarse como estrictamente biológico, es una perversión de los economistas. Pero no lo es. Todo asunto vital puede reducirse a un mero análisis coste-beneficio, un balance de recursos y necesidades o un cálculo financiero. La energía que alienta la vida es el denominador común de todas las transacciones vitales y su medio de pago, pero la economía y las finanzas son la otra cara de la moneda de la vida y más vale tomárselas con rigor. La adopción de un mecanismo automático de ajuste de la Edad de Jubilación (con opciones incentivadas para adelantar o retrasar la jubilación efectiva) es justamente la medida que reconcilia ambas caras de la moneda de la vida.

Sección 1

LA LONGEVIDAD COMO TENDENCIA ESTRUCTURAL

Antes de la revolución neolítica, en las sociedades de cazadores-recolectores del paleolítico (30.000 a 9.000 años AC), la esperanza de vida al nacer se situaba por encima de los 32 años. Tras la domesticación de animales y plantas y el establecimiento de los primeros poblamientos, la esperanza de vida se estancó ligeramente por debajo del registro paleolítico para iniciar posteriormente una lenta recuperación en la Edad del Bronce (1450 AC) hacia los 36 años. En los Periodos Clásico y Helenístico (Mediterráneo, entre 650 AC y 120 DC) la esperanza de vida al nacer se situaba ya en los 40 años. Pero desde el Imperio Romano hasta el final del Antiguo Régimen (Europa, 1800) la esperanza de vida descendió hasta los niveles registrados durante la Revolución Neolítica, ligeramente por encima de los 30 años, un retroceso enorme. A mediados del S. XIX, bien consolidada ya la Revolución Industrial, se inicia un despegue sostenido de la esperanza de vida hasta los más de 80 años actuales en los países más avanzados.

Esta apretada síntesis histórica se muestra en el cuadro siguiente. Las referencias citadas en las fuentes del cuadro explican ampliamente sus causas. Básicamente, el retroceso de la esperanza de vida tras la domesticación de animales y plantas y hasta bien entrado en S. XIX, se debió a los cambios en la dieta, el contagio de enfermedades y plagas en agrupaciones humanas mucho mayores, los mayores conflictos interpersonales y las guerras por los excedentes, el control social y la hegemonía política. A partir de 1850, la urbanización, la higiene y otras políticas de salud pública implementadas en el cambio al S. XX y, poco después, la aparición de los sistemas públicos de salud y nuevos cambios en los estilos de vida basados en prácticas más saludables.



La longevidad creciente es pues un fenómeno contemporáneo (en el sentido de las etapas históricas), que se manifiesta de manera sistemática y tendencial desde mediados del S. XIX, bien instalada, en los planos productivo y social de los países avanzados de la época (Europa), la Revolución Industrial. Entre la Revolución Neolítica y la Revolución Industrial, la esperanza de vida se mantuvo virtualmente estancada, acelerándose a un ritmo medio de 2,7 años por década, o 6,4 horas cada 24, desde entonces. Esta tendencia puede alterarse con el tiempo. Pero, en la actualidad, asistimos a la tercera gran revolución de la humanidad, la Revolución Digital, y a nadie le caben dudas de que la esperanza de vida va a registrar un nuevo impulso de límites desconocidos en cuyo proceso la barrera de los 100 años está ya al alcance de la vista en una nueva “era de la longevidad” (Gratton y Scott, 2016).

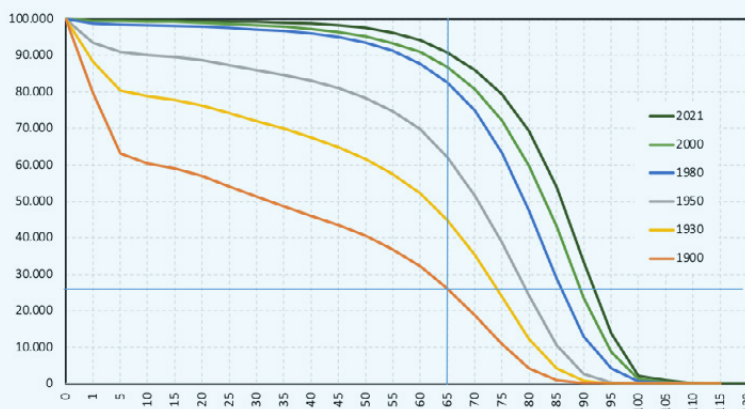
¿Está la longevidad alcanzando un techo?

La Esperanza de Vida al nacer osciló entre los 30 y los 40 años desde el paleolítico hasta mediados del siglo XIX, bien entrada la Revolución industrial. Desde entonces, ha avanzado a un ritmo medio de 2,7 años por década, o 6,4 horas al día. Este ritmo era muy superior hace un siglo y ha descendido a unas 3,2 horas al día (1,3 años a la década) desde 2020.

La Covid-19 supuso un descenso notable de la Esperanza de Vida, aunque se ha recuperado el nivel y la tendencia bastantes países (España entre ellos). No así en todos, siendo EE. UU. una notable excepción, donde la esperanza de vida (que no crecía en las últimas décadas) ha descendido bruscamente en 2020 y sigue haciéndolo en la actualidad. En el conjunto de la UE-27 se da también este fenómeno, aunque menos acusado (véase el preámbulo a este capítulo).

El despegue de una longevidad creciente desde mediados del S. XIX tiene implicaciones que no pueden minimizarse. En el siguiente gráfico, elaborado con datos procedentes de las tablas de mortalidad históricas y actuales del Instituto Nacional de Estadística, muestra una trayectoria espectacular que se ha dado también en la mayoría de los países.

Curvas de supervivencia España 1900 – 2021 (ambos sexos, efectivos por edad, generaciones “sintéticas” normalizadas de 100.000 individuos) (a)
Fuente: elaboración propia a partir del INE



(a) Una generación sintética es la que se construye con las observaciones contemporáneas de la distribución por edades puntuales de la población del momento, en vez de los datos longitudinales de una cohorte concreta en todo su recorrido de edades. Junto con la distribución por edades de los fallecimientos observados en esa misma fecha, se crean las tablas de mortalidad comúnmente utilizadas para calcular la esperanza de vida y otros momentos de la distribución. Este método, conocido como el de “periodo” produce sesgos a la baja en la estimación de la esperanza de vida, que no se producen cuando se utiliza el método, apenas usado todavía por sus requerimientos de datos, de “cohorte”. Véase Ayuso et al. (2018).

Una interpretación inmediata del gráfico indica que las formidables ganancias de vida que se han registrado en el S. XX se han debido a la virtual desaparición de la horrenda mortandad infantil de principios del S. XX. Más difícil es apreciar (vid infra) que a todas las edades se han registrado importantes avances frente a la mortalidad. También es destacable que apenas queda margen para arrebatar a la muerte antes de los 65 años, mientras que la mayoría de las ganancias de vida que se vienen produciendo en los últimos años (y todas las que se produzcan en el futuro) se darán a edades superiores. Si continuamos fijando la edad laboral “máxima” alrededor de los 65 años, esas ganancias de vida solo van a reclamar recursos en vez de aportarlos, al contrario de lo que sucedió en todo el S. XX.

La “compresión” de la mortalidad en los 120 años (todos llegan a esa edad) no solo es posible, sino que puede estar al alcance de la mano, si hemos de creer a los científicos antiageing. En este caso, la curva de supervivencia correspondiente a esta situación coincidiría exactamente con los bordes superior y derecho de la caja que lo contiene. Pero, de ser esta meta alcanzable, mucho antes llegaríamos a una situación en la que, siendo el fallecimiento una verdadera contingencia (probabilística) con una distribución de frecuencias (casos) alrededor de una edad nodal, esta edad será más y más elevada. Con toda probabilidad, la edad de fallecimiento para cada individuo seguirá siendo incierta por muchísimos años, pero, y eso sí parece asegurado, cada vez más elevada.

Este vaticinio indica una condición casi inherente del fenómeno de la longevidad contemporánea que se mantendrá también en la “era de la longevidad”. A saber: el fallecimiento seguirá siendo un fenómeno incierto dentro de la (casi) certidumbre de la extensión de la duración de la vida.

En este marco, la jubilación a edades tan “tempranas” como los 65 años es un suceso de probabilidad 1 (y duración de un par de décadas, como mínimo) y como tal no puede asegurarse por nadie, ni siquiera por la Seguridad Social, a cambio de una prima que sea solo una fracción del coste del “siniestro”. Su aseguramiento no es barato. Las pensiones son la solución al problema del aseguramiento de la jubilación. Lo han sido desde hace miles de años.

Sección 2

LAS PENSIONES. SU PAPEL, SU LUGAR, SU TIEMPO

“Benjamina” y “Miguelón” fueron dos habitantes de Atapuerca, precursores de los neandertales, que hace unos 450 mil años necesitaron de la solidaridad de sus compañeros de grupo para sobrevivir a condiciones de salud que, en ausencia de la ayuda recibida, los habrían llevado a la muerte mucho antes. Al menos esta es la interpretación que los expertos que han estudiado sus fósiles dan a la aparente paradoja de que el desarrollo corporal (edad) que sus fósiles revelan es incompatible con dichas condiciones de salud a menos que se piense en que estos individuos recibieron cuidados de sus congéneres que prolongaron sus vidas.

No son los únicos casos de fósiles de homínidos que muestran esta paradoja, también los hay en Dmanisi (Georgia, hace 1,8 millones de años) o en la Chapelle aux Saints (Francia, hace 50.000 años). La interpretación es también la misma. De hecho, después de años de investigación en torno a este tipo de evidencia fósil y mediante el uso de modelos matemáticos de interacciones sociales en grupos tan primitivos, se ha desarrollado una consistente teoría de los factores que determinan la emergencia del cuidado de los individuos enfermos o con discapacidades en un grupo social como un “rasgo evolutivo”: la necesidad de controlar la difusión de elementos patógenos en dicho grupo cuando un brote epidémico estalla (Kessler et al., 2018). Del cuidado de individuos enfermos que no podrían valerse por sí solos al de individuos con discapacidades que no presentan riesgo de contagio al grupo va un trecho que no es sencillo de explicar o que, en cualquier caso, requiere de explicaciones de otro tipo, como por ejemplo la aparición de un sistema de ayuda mutua o de solidaridad.

Pero lo cierto es que las sociedades formadas por homínidos o, más concretamente, por humanos modernos (*Homo sapiens*) desarrollaron instituciones, reglas y normas (compactos) sociales para cuidar de sus miembros necesitados de ayuda para compensar hándicaps o discapacidades y que la institucionalización social (familia extensa) o formal (gremios, entidades o instituciones) de estos compactos se ha dado en todas las sociedades y en todo tiempo (Sheridan, 2011).

Las pensiones (públicas), sin embargo, no son servicios o cuidados. Son una forma muy peculiar de solidaridad social, ya que esta se expresa desde los miembros activos (en el plano laboral) de la sociedad hacia las personas no activas por razones de edad o de incapacidad permanente, no sin un vínculo que lo justifique, como es un esfuerzo previo en materia de aportaciones a un sistema expresamente diseñado que se gestionan mediante cuentas personales de acumulación de derechos o capitales de jubilación.

De los cuidados en el grupo tribal en el paleolítico a las pensiones contemporáneas va un larguísimo trecho histórico en el que abundan ejemplos de instituciones sociales que se han ocupado de regular las transferencias intergeneracionales de recursos, mucho más allá de los círculos familiares más o menos amplios. La historia de las pensiones muestra que esta institución social es ubicua en todas las sociedades, desde tiempos muy remotos y basadas en la transferencia de recursos corrientes de las generaciones activas a las que ya han abandonado el mercado la actividad laboral. Es decir, el pago de pensiones para toda la vida desde una cierta edad o momento vital en adelante.

En la época histórica, uno de los mejores “sistemas de pensiones” existentes fue el de los legionarios romanos desde los tiempos de Augusto, el primer emperador romano, quien creó el *Aerarium militare* para compensar a los legionarios que había servido su tiempo en la milicia (16 años) con un pago único equivalente al sueldo de unos 12 años. Este sistema reemplazó al del pago en especie con lotes de tierra, que era muy poco eficiente a la hora de dar seguridad a los jubilados del ejército y enfurecía a los terratenientes, a pesar de que el *aerarium* se financiaba con los impuestos de estos últimos (especialmente en las sucesiones), si bien, Augusto, dotó al erario militar con 170 millones de sestercios de su propio patrimonio a la creación del esquema².

No sorprenderá saber que el motivo por el que se creó este esquema fue el de contener la amenaza que suponían los legionarios ociosos después de haber cumplido su servicio y, a veces, tentados de rebelarse contra el emperador. Otto von Bismarck, de hecho, creó la Seguridad Social moderna, en la Alemania unificada de finales del S. XIX para contener la revolución socialdemócrata. Y, en la actualidad, muchos expertos ven en los sistemas públicos de pensiones una manera de “sobornar” a los trabajadores de más edad (supuestamente menos productivos) para que abandonen su puesto de trabajo y lo “cedan” a los trabajadores jóvenes recién llegados. Incluso, en las propias leyes y sus preámbulos, se alimenta esta arraigada y dudosa creencia de que el trabajo es una tarta de tamaño fija que se va rotando entre las generaciones de trabajadores, como las sillas musicales.

Desde la Edad Media, se mantiene la creencia ampliamente compartida de que los miembros activos o sanos de la familia extensa, en la que convivían tres o cuatro generaciones, se hacía cargo de los miembros mayores o con discapacidades que no estaban en condiciones de ganarse el pan con su esfuerzo. Sin duda así era, pero en muchas sociedades medievales europeas existían ya instituciones y leyes que regulaban lo que hoy llamaríamos pensiones privadas o, incluso, hipotecas inversas, de las que se servían muchos pequeños propietarios de tierra o inmuebles para proveerse de rentas y servicios (por ejemplo residenciales) (nótese, rentas y servicios) durante su “jubilación” cuando ya no podían utilizar estos activos de manera productiva por sí mismos³.

En todos estos casos, las pensiones se ven más como un mecanismo para evitar o conseguir algo (evitar una revolución o rotar el trabajo) y no como un mecanismo (de ahorro forzoso o voluntario) de diferimiento de la capacidad de consumo desde los años activos hacia aquellos en los que nuestra capacidad o deseo de trabajar están sensiblemente mermados por la edad. Es decir, un compacto social, más o menos institucionalizado, para acumular recursos o derechos de jubilación durante los años laborales que posteriormente se pueden transformar en rentas vitalicias de jubilación. Visto de otra forma, en cualquier sistema de pensiones cada trabajador posee una “cuenta individual” de recursos aportados y derechos adquiridos a la que se asocia un mecanismo de financiación (reparto o capitalización) para que dicha cuenta sea viable, con mayor o menor participación de la mutualización colectiva y/o la solidaridad social.

En este marco, la idea de la renta vitalicia es crucial, porque en torno a ella se han organizado los sistemas de Seguridad Social en el mundo a partir de finales del S. XIX. Aunque muchas personas entienden lo que es una “renta para toda la vida”, muy pocas conocen y/o comprenden el principio en el que se sustenta el producto asegurador que la canaliza, que es el de la “mutualización” del riesgo de longevidad.

Sección 3

LA GRAN EDAD, LA EDAD DE JUBILACIÓN Y LA MUTUALIZACIÓN DEL RIESGO DE LONGEVIDAD

La “edad de jubilación” es una expresión que, a la vista de la práctica en todos los sistemas de Seguridad Social del mundo, encierra una amplia gama de opciones. Tantas que la noción de una “edad legal de jubilación” queda, en realidad, junto a otras condiciones de elegibilidad (esfuerzo contributivo, por ejemplo), como una referencia, muy necesaria por otra parte, para establecer los derechos correspondientes a cada caso. Alrededor de dicha edad legal, que solo en muy escasos países conlleva la obligación de jubilarse, se producen los premios (por retraso de la jubilación) o penalizaciones (por adelanto de la jubilación). Al mismo tiempo, para ocupaciones que entrañan esfuerzo físico, se establecen referencias etarias sensiblemente menores que las que marca la edad legal. Y, por fin, en muchos países todavía subsisten edades legales diferenciadas por sexo, sensiblemente más bajas para las mujeres que para los hombres, a pesar de la mayor esperanza de vida de las primeras.

² Ver https://en.wikipedia.org/wiki/Aerarium_militare

³ En Clark (1982) se puede leer: “This strategy usually involved customary land held at the will of a manor’s lord in return for rent and services.” Se sorprenderá el lector, si repara en ello, de que, frente a la noción contemporánea de la pensión como un flujo vitalicio de rentas de jubilación, en el Antiguo Régimen, desde la edad media hasta la edad moderna, o en la más remota antigüedad, a las prestaciones “sociales” en forma de renta se sumaban, cuando no existían en exclusividad, las prestaciones en especie (cuidados). Lo que la investigación de Clark demuestra es que estas prestaciones en especie incluían “servicios residenciales” vitalicios. Hoy, muchos proveedores de soluciones para la jubilación están reinventando los productos que combinan rentas y servicios vitalicios, cuando en la edad media, en condiciones muy precarias de seguridad jurídica y de mantenimiento de registros, esta era ya una práctica habitual en numerosas ciudades y villas, muy a menudo instrumentada por los señores locales, especialmente los monasterios.

La edad de jubilación se estableció en los 70 años en el primer sistema de Seguridad Social de la era contemporánea establecido en la Alemania del Káiser Guillermo por su Canciller Otto von Bismarck en la penúltima década del S. XIX⁴. En aquel entonces, la esperanza de vida al nacer se situaba en los 40 años en los países más avanzados, mientras que a los 65 años se situaba en unos 9 años (España, INE).

Las alusiones contemporáneas a los 65 años durante buena parte del inicio del S. XX certifican que a los 65 años la mayor parte de los trabajadores no estaban en condiciones de seguir trabajando, debido a su estado de salud general y a lo oneroso de las ocupaciones de la época. Entonces, los 65 años eran verdaderamente la “gran edad” a la que estaba más que justificada alguna forma de jubilación que todos los países avanzados de la época ofrecían ya a los trabajadores. Una gran edad a partir de la cual se iniciaba el aseguramiento de las rentas necesarias para la subsistencia de los trabajadores jubilados y sus familias.



La tabla siguiente muestra la edad equivalente hoy (2021, últimas Tablas de Mortalidad del INE disponibles) a los 65 años de 1900, para el caso español.



EDAD EQUIVALENTE HOY A LOS 65 AÑOS DE 1900(*)

	EDAD A LA QUE SOBREVIVE EL 26,18% DE UNA GENERACIÓN		EDAD A LA QUE LA ESPERANZA DE VIDA ES DE 9,1 AÑOS	
	1900	2021	1900	2021
HOMBRES	65 años	90 años	65 años	79 años
MUJERES	65 años	94 años	65 años	82 años
AMBOS SEXOS	65 años	92 años	65 años	81 años

(*) En 1900, a los 65 años sobrevivía el 26,18% de una generación y la esperanza de vida era de 9,1 años (unisex). Edad redondeada al entorno más próximo. Fuente: elaboración propia a partir de INE

Hay dos métricas posibles: (i) la del porcentaje de una “generación sintética” (vid supra p. 4) que sobrevive a esta edad equivalente y (ii) la de la esperanza de vida a dicha edad. La tabla muestra que, bajo la primera métrica, la edad equivalente hoy a los 65 años de 1900 es de 92 años, mientras que bajo la segunda métrica esta edad equivalente es de 81 años (unisex).

La gran edad hoy estaría pues entre los 81 y los 92 años. Nadie ha propuesto que la edad de jubilación hoy se sitúe entre estas dos referencias, ni debe hacerse por una miríada de razones. Ello sería, exactamente, retroceder más de un siglo. Pero esta elocuente ilustración muestra la idea anteriormente avanzada de que todas las ganancias de vida que se experimentan en la actualidad, y venideras, se producen a edades no laborales, al menos mientras mantengamos la barrera de los 65 años.

La frecuente alusión mediática e, incluso, académica, a la “cuarta edad”, confrontada al marco que se acaba de trazar, corre el riesgo de desviar por un camino equivocado el necesario debate sobre la adaptación de la edad legal de jubilación. De hecho, consolida la idea de la “tercera edad” como aquella que marca el tránsito hacia la jubilación. ¿Cuándo empezaremos a hablar de una “quinta edad” y con motivo de qué?

Justamente por eso debe adoptarse la idea de una gran edad que refleje el dinamismo del dicho tránsito a la jubilación, que también debe entenderse de la manera más flexible posible, pero efectiva. Es decir, de una u otra manera, las sociedades actuales deben encontrar la manera de equilibrar el ciclo laboral y el ciclo no laboral de los trabajadores para lograr la sostenibilidad y la suficiencia de los esquemas de pensiones existentes.

4 Hasta 1916 la edad de jubilación en Alemania no se redujo a los 65 años, cuando otros países avanzados europeos ya la habían adoptado, véase <https://www.ssa.gov/history/age65.html>. España adoptó los 65 años en su primera ley de Seguridad Social propiamente dicha en 1919, la Ley del Retiro Obrero, véase <http://www.seg-social.es/wps/portal/wss/internet/Conocenos/HistoriaSeguridadSocial>.

Un sistema público, financiado generalmente por la vía del reparto es más sostenible y suficiente a la vez si la edad de jubilación se va adaptando dinámicamente a la esperanza de vida. De hecho, esta adaptación del recurso material que es el tiempo es la única medida que posibilita simultáneamente el logro de la sostenibilidad y la suficiencia de las pensiones. No otra.

Un sistema de empleo (o individual) de capitalización no debería tener problemas de sostenibilidad si está plenamente provisionado y actuarialmente controlado. Pero la creciente esperanza de vida puede hacerlo progresivamente insuficiente o, si está dinámicamente calibrado desde el punto actuarial contra esta eventualidad, hacerlo progresivamente más caro, lo que viene a ser lo mismo que insuficiente. Pero si la calibración del esquema se hace justamente adaptando la edad de jubilación a la esperanza de vida, el esquema será no solo sostenible sino también suficiente.

Una buena estimación de la esperanza de vida es pues fundamental para poder conocer los pasivos contingentes a los que se enfrenta cualquier sistema de pensiones, sea público o privado, de capitalización o reparto, de prestación o de contribución definida. Desgraciadamente, no es el caso. Como muestran (Ayuso et al., 2018), las metodologías comúnmente utilizadas para elaborar las tablas de mortalidad usan datos transversales, es decir, de defunciones y efectivos demográficos por edad puntual observados en un año cualquiera. Estos datos, naturalmente, no reflejan el curso temporal de una cohorte cualquiera, a la que no se sigue desde el año en que nacen sus efectivos hasta que desaparece el último de sus integrantes. Sino que se construyen cohortes denominadas “sintéticas”. A este método se le denomina de “periodo”, mientras que al consistente en utilizar los datos longitudinales se le denomina de “cohorte”. Obviamente, el método de cohorte es mucho más exigente en materia de datos de calidad que el de periodo. A cambio, el de cohorte arroja estimaciones de la verdadera esperanza de vida sensiblemente más precisas. En particular, según concluyen estos autores, la infraestimación de la esperanza de vida que impone el uso de tablas de mortalidad basadas en el método de periodo oscila entre un 15% y un 30% en los casos que analizan en su trabajo. Ello deja una enorme puerta abierta a los gastos futuros por pensiones en todos los sistemas de Seguridad Social del mundo y, también, en los sistemas de capitalización. En estos últimos, los cálculos actuariales basados en tablas de mortalidad de periodo se refuerzan con ajustes por excesiva longevidad en las colas extremas de la distribución de edades, justamente para paliar esta incertidumbre.

En el supuesto de que la esperanza de vida esté correctamente estimada, algo que no es trivial, como se ha visto, la técnica para crear las rentas vitalicias que, en el fondo son las pensiones, es la “mutualización” del riesgo de longevidad. Este es un riesgo cuya cobertura no es ni sencilla ni barata. Además, es mal entendido por los individuos en general. La mutualización consiste en que quienes viven por debajo de su esperanza de vida financian las rentas vitalicias de quienes viven por encima.

En el ámbito de los seguros, un ejemplo que ilustra muy bien el principio de mutualización de un riesgo es el del seguro contra incendios. La prima de este seguro es solo una pequeña fracción del coste del siniestro (el incendio de una vivienda, por ejemplo) porque la probabilidad de que una vivienda se incendie es muy baja. Si la vivienda se incendia, no es la compañía de seguros quien en realidad paga el siniestro, sino los demás asegurados a quienes no se les quema la vivienda en ese año. A nadie se le ocurriría solicitar la devolución de la prima del seguro de incendios si la vivienda no se incendia.

Con las pensiones (y las rentas vitalicias de todo tipo) sucede lo mismo. Quienes fallecen antes de su esperanza de vida subsidian (pero no pagan íntegramente, claro) las pensiones de quienes sobreviven a su esperanza de vida. Esto es lo que la Seguridad Social viene haciendo desde que se inventó en todo el mundo, si bien hace décadas que sus fórmulas dejaron de cumplir con las bases actuariales estrictas en las que se basaban en un principio. Y esto es también lo que hacen todos los esquemas de pensiones de capitalización mediante el uso de “rentas vitalicias puras” (Galdeano y Herce, 2017).

La mutualización del riesgo de longevidad tiene en la adopción de un criterio de “gran edad” un aliado natural. El sostenido crecimiento de la esperanza de vida ha hecho carente del sentido que se le atribuía hace décadas a los 65 años. Si hoy la edad equivalente a los 65 años de 1900 se sitúa por encima de los 80 años se impone la necesidad de poner al día nuestras instituciones previsionales para hacerlas más eficientes. Las instituciones y también los esquemas laborales o privados de tipo previsional⁵.

5 Véase Domínguez-Fabián et al. (2018).

Sección 4

LA FINANCIACIÓN DE LAS PENSIONES CUANDO LA VIDA SE ALARGA 3,2 HORAS CADA DÍA

El debate sobre la financiación de las pensiones es el más intenso de todos los que componen el gran debate social, político y mediático de este importante “compacto social”. Pero no es el más importante. Las pensiones son financiadas o no como consecuencia de otras circunstancias y condiciones, como el diseño de los esquemas de pensiones, el método elegido para generar los recursos necesarios, etc. Pero es un debate subordinado.

Toda la discusión previa sobre la naturaleza de la longevidad viene a cuento porque el principal recurso para la financiación de las pensiones no es financiero, sino que es el tiempo extra que vivimos cada día. Esas 6,4 horas que se comentaban antes corresponden al periodo 1850-2015, que incluye épocas de extraordinaria aceleración de la longevidad. En el periodo 2000-2021, el avance de la esperanza de vida (al nacer) seguía siendo de 3,2 horas por día, o 1,33 años por década. La incertidumbre actual sobre el avance (o retroceso) de la esperanza de vida no quita un ápice de relevancia a la necesidad de un “enfoque preventivo” sobre la necesidad de prepararse para el mantenimiento de la tendencia creciente de dicho indicador vital.

En efecto, no es fácil predecir la evolución de la esperanza de vida, especialmente después de la Covid-19 y el transitorio “desplome” que ha supuesto para aquel indicador, y la regla de que “la experiencia del pasado no garantiza el futuro”, que tan adecuadamente se aplica al mundo de las finanzas, también se aplica en este ámbito. Todas las predicciones de la longevidad se han revelado inexactas, pero no de forma que unas han compensado a las otras y puede aceptarse una media de estas como guía indicadora. No, lo que ha sucedido es que todas estas proyecciones incluían una fase final de progresiva estabilización que, hasta ahora, se ha demostrado fallida. La mejor regla para predecir la esperanza de vida es, hoy por hoy, una línea recta que parte del origen de un sistema de coordenadas y cuya pendiente son los años de vida ganados por década en la última década de la que se dispongan datos.

En este contexto, la financiación plena de las pensiones en esquemas que dependen de recursos puramente financieros, más que de ajustes en la edad de jubilación, es muy complicada si de lo que se trata es de que las pensiones sean sostenibles y, además, suficientes. Este problema encierra una cuadratura del círculo cuando se constata que la opción social revelada sistemáticamente a lo largo del tiempo en la mayoría de los países es ajustar muy lentamente la edad de jubilación. En efecto, como se comentaba anteriormente, desde que existe la Seguridad Social, y ya supera los 130 años, la edad legal de jubilación se ha mantenido alrededor de los 65 años, si bien la edad efectiva en numerosos países puede situarse incluso algo por debajo de esta, por ahora, infranqueable barrera.

La mera aplicación de recursos financieros sea bajo la forma de ahorro forzado (cotizaciones sociales o aportaciones a planes de empleo) o voluntario, se instrumenten estos por medio del método de reparto (instantáneo, colectivo) o de capitalización (diferido, individual), no es capaz de compensar el avance de la longevidad y la necesidad de cada vez mayores recursos, el recorte de las prestaciones (por euro cotizado) o una mezcla de ambas medidas. Solo el ajuste *pari passu* de la edad de jubilación a la evolución de la esperanza de vida puede lograr que simultáneamente las pensiones sean sostenibles y suficientes.

Capítulo /08

**PRODUCTIVIDAD
Y PENSIONES
UNA RELACIÓN
MUY ESTRECHA**



Ángel de la Fuente

Doctor en Ciencias Económicas por la Universidad de Pennsylvania. Actualmente es director ejecutivo de FEDEA y científico titular en excedencia del Instituto de Análisis Económico del CSIC. Es miembro de la Barcelona Graduate School of Economics y Research Fellow del CESifo. Es autor de más de ochenta artículos que han sido publicados en algunas de las revistas académicas más prestigiosas, así como de numerosas contribuciones a obras colectivas.

PRODUCTIVIDAD Y PENSIONES UNA RELACIÓN MUY ESTRECHA

Sección 1

PRODUCTIVIDAD Y PENSIONES EN UN MODELO FORMAL

Sección 2

¿CUÁNTO IMPORTA EL CRECIMIENTO DE LA PRODUCTIVIDAD? ESPAÑA EN LAS ÚLTIMAS DÉCADAS

La productividad es uno de los factores clave para la sostenibilidad y suficiencia de los sistemas públicos de pensiones.

En un sistema contributivo y de reparto como el español, la pensión viene a ser una media de los salarios percibidos por el trabajador durante buena parte de su carrera laboral y los ingresos del sistema de pensiones en cada momento dependen de la masa salarial agregada. Puesto que en una economía de mercado los salarios reflejan la productividad del trabajo, al menos a medio y largo plazo, este último factor se convierte en un determinante crucial del nivel sostenible de generosidad del sistema de pensiones y de su salud financiera. Una mayor productividad se traduce directamente en una pensión más generosa a nivel individual y hace posible pagar tales pensiones a nivel agregado. Algo menos obvio pero también muy importante es el papel de la tasa de crecimiento de la productividad. Cuanto mayor sea esta tasa, más generosas podrán ser las pensiones con relación a lo cotizado o mejor será la situación financiera del sistema dado su nivel de generosidad.

El resto de este capítulo intenta hacer más precisas las relaciones descritas en el párrafo anterior, ilustrar su origen y darnos una idea de su importancia cuantitativa. Con este fin, en la sección 1 se utiliza un modelo muy sencillo de una economía con un sistema de pensiones similar al español para formalizar la relación entre las variables de interés. En la sección 2 se ofrecen algunos cálculos ilustrativos de la magnitud esperable de estos efectos, así como estimaciones empíricas del impacto de la evolución de la productividad durante las últimas décadas sobre la salud financiera del sistema de pensiones contributivas de la Seguridad Social.

Sección 1

PRODUCTIVIDAD Y PENSIONES EN UN MODELO FORMAL

En esta sección se analiza la relación entre productividad y pensiones utilizando un modelo muy sencillo de una economía dotada de un sistema contributivo y de reparto de pensiones públicas similar al existente actualmente en nuestro país. Una versión algo más general del modelo se desarrolla y analiza en detalle en de la Fuente (2015). Sin entrar en detalles técnicos o demostraciones, en lo que sigue me limitaré a presentar algunos resultados centrales que hacen precisa la relación entre las variables de interés.

Para simplificar al máximo el modelo, supondré que la población está integrada por un número elevado de individuos idénticos en todos los aspectos. El número de nacimientos crece con el tiempo a una tasa exponencial constante, n , de forma que la población nacida en el momento s viene dada por:

$$(1) \quad L(s) = e^{ns}$$

Un individuo nacido en el momento s empieza a trabajar en $s+E$, se jubila en $s+J$ y muere en $s+Z$. Puesto que el trabajo es el único factor productivo en el modelo, salarios y productividad coinciden exactamente. Supondré que la productividad media aumenta con el progreso técnico a una tasa constante g y que los salarios individuales aumentan también con la experiencia a una tasa n . El salario real de un trabajador nacido en s en el momento $t \in [s+E, s+J]$ vendrá dado por:

$$(2) \quad W(s, t) = A_t e^{v(t-(s+E))} = A_0 e^{gt} e^{v(t-s-E)} = A_0 e^{(g+v)t} e^{-v(s+E)}$$

Donde $A_t = A_0 e^{gt}$ recoge los efectos del progreso técnico sobre el salario medio y el término $e^{v(t-s-E)}$ es la prima de experiencia.

Supondré que las pensiones se calculan utilizando las mismas reglas que se utilizan actualmente en España. La pensión inicial de un individuo nacido en s que se jubila en $s+J$ vendrá dada por:

$$(3) \quad P(s, s+J, C, N) = \phi(C)B(s, s+J, N)$$

Donde $\phi(\cdot)$ es un porcentaje que depende del número de años que el trabajador ha cotizado a la Seguridad Social:

$$(4) C = J - E$$

Y $B(\cdot)$, la llamada base regulatoria de la pensión, es la media de los salarios reales del trabajador durante los últimos N años antes de la jubilación, que constituyen el período de cómputo de la pensión. Una vez fijado su valor inicial, la pensión de cada individuo se actualiza con la inflación de manera que su valor se mantiene constante en términos reales durante toda la vida del pensionista. Esta ha sido la práctica habitual en nuestro país hasta la reforma de 2013, y a ella parece que estamos abocados a regresar tras la derogación de facto de dicha reforma, en la que la revalorización de las pensiones ya existentes se ligaba a la situación financiera del sistema.

Puesto que los salarios pasados se corrigen por la inflación a la hora de calcular la pensión inicial (excepto por los dos últimos años, lo que aquí se ignora), la base regulatoria de la pensión viene dada por:

$$(5) B(s, s+J, N, g) = \frac{1}{N} \int_{s+J-N}^{s+J} W(s, t) dt = \frac{(1 - e^{-(g+v)N})}{(g+v)N} W(s, s+J) \equiv b(g+v, N) W(s, s+J)$$

Por tanto, la base $B(\cdot)$ puede escribirse como una fracción $b(\cdot)$ del salario en el momento de la jubilación $W(s, s+J)$. Es fácil comprobar que esta fracción es una función decreciente de $(g+v)N$, donde N es el período de cómputo de la pensión y $g+v$ la tasa de crecimiento de la productividad (y por tanto del salario real) del trabajador. Obsérvese que podemos escribir la pensión inicial en la forma:

$$(3') P(s, s+J, C, N) = \phi(C) b(N) W(s, s+J) \equiv \rho(C, N) W(s, s+J)$$

Por tanto $\rho(\cdot) = \phi(\cdot) b(\cdot)$ es lo que se suele llamar la tasa de reposición, esto es la ratio entre el salario de un trabajador en el momento de la jubilación y su pensión inicial. El primer resultado que quiero destacar tiene que ver con el comportamiento de esta ratio.

Resultado 1: La tasa de reposición es una función decreciente de la tasa de crecimiento de la productividad individual $g+v$.

El valor medio de la tasa de reposición en la población es un indicador muy utilizado de la generosidad y sostenibilidad del sistema de pensiones. El resultado 1 nos dice que el valor de esta ratio tiende a caer con la tasa de crecimiento de los salarios individuales, incluyendo la prima de experiencia. La proposición nos alerta de que la tasa de reposición es una variable endógena que no depende sólo de la generosidad de las reglas de cómputo de la pensión (que vendría recogida por la función $\phi(\cdot)$ y por la duración del período de cómputo, N) sino también de la evolución de los salarios a lo largo del tiempo. Conviene por tanto, no identificar los conceptos de generosidad y sostenibilidad de forma mecánica e indiscriminada aunque ciertamente existe una relación entre ellos.

Agregando sobre las distintas cohortes que coexisten en un momento dado t es posible calcular los salarios y pensiones medios en el conjunto de la economía y los ingresos y gastos totales del sistema de pensiones en cada momento. Una variable de considerable interés, desde el punto de vista tanto de la suficiencia como de la sostenibilidad del sistema de pensiones, es lo que se llama en ocasiones la ratio de beneficio, RBEN, definido como el cociente entre la pensión media, \bar{P} , y el salario medio, \bar{W} . Como se muestra en de la Fuente (2015), esta ratio viene dada por:

$$(6) RBEN(t) = \frac{\bar{P}(t)}{\bar{W}(t)} = \rho(C, N, g) e^{vC} \left(\frac{1 - e^{-(n+g)X}}{n+g} \frac{1 - e^{-nC}}{1 - e^{-nX}} \frac{n-v}{1 - e^{-(n-v)C}} \right)$$

Donde $X = Z - J$ es la esperanza de vida en el momento de la jubilación.

Utilizando esta expresión es sencillo obtener un segundo resultado que nos dice que la ratio de beneficio agregado hereda de la tasa de reposición individual la propiedad de ser una función decreciente de la tasa de crecimiento de la productividad media. De hecho, la ratio de beneficio cae más rápido con el incremento de g que la tasa de reposición individual gracias a un efecto distribucional que tiende a reducir la pensión media con relación a los salarios¹.

Resultado 2: La ratio de beneficio agregado, RBEN, es una función decreciente de g .

1. Cuando g es positiva las pensiones de los individuos de mayor edad serán más bajas que las de los jóvenes. Cuando g aumenta la curva de pendiente negativa que relaciona la cuantía de la pensión con la edad se hace más empinada y la pensión media tiende a caer en relación con la pensión de los recién jubilados, que crece a la misma tasa que el salario medio.

Obsérvese que esto no quiere decir, ni mucho menos, que los pensionistas vayan a estar peor en términos absolutos si la tasa de crecimiento de la productividad aumenta. Al contrario: un g más elevado se traducirá en pensiones más altas en cada momento, aunque su efecto sobre los salarios será algo mayor, reduciendo por tanto la ratio entre la pensión y el salario medio.

Un indicador de la salud financiera del sistema público de pensiones (ISF) es la ratio entre sus ingresos (INGPENS) y sus gastos corrientes (GPENS). El primero de estos factores puede escribirse en función del tipo de cotización (τ) y la masa salarial agregada, que a su vez es el producto del salario medio, \bar{W} , y la población en edad de trabajar (PET) que se supone plenamente ocupada, de forma que $PET = LEMP$, donde este último símbolo denota la población ocupada. Por otra parte, el gasto en pensiones se puede expresar como el producto de la pensión media y la población pensionista, LRET. Tenemos, por tanto:

$$(7) \quad ISF = \frac{INGPENS}{GPENS} = \tau * \frac{LEMP}{LRET} * \frac{\bar{W}}{P} = \tau * \frac{DEM}{RBEN(g)}$$

Donde he utilizado que el último factor de la expresión intermedia es el inverso de la ratio de beneficio (véase la ecuación (6)) y he llamado DEM a la ratio entre activos y pensionistas que es el inverso de lo que se suele denominar la tasa de dependencia. Puesto que RBEN es una función creciente de g y DEM un factor puramente demográfico que no depende de esta variable, el resultado 2 implica inmediatamente la siguiente relación:

Resultado 3: el saldo financiero del sistema de pensiones es una función creciente de la tasa de crecimiento de la productividad media g .

Así pues, un mayor crecimiento de la productividad mejora la situación financiera del sistema de pensiones dada la generosidad de sus reglas de cómputo. Como resulta intuitivamente obvio, esto implica que el sistema podría hacerse más generoso sin incurrir en un déficit cuando aumenta la tasa de crecimiento de la productividad. Este resultado puede hacerse más preciso y expresarse como sigue en términos de la tasa de rentabilidad interna media del sistema que mide la relación entre lo aportado por el trabajador medio en cotizaciones durante su vida laboral y su pensión.

Resultado 4: la máxima tasa interna de rentabilidad que el sistema de pensiones puede ofrecer sin incurrir en déficit viene dada por $g+n$.

Por último, igualando el ISF a la unidad en la ecuación (7) para imponer la exigencia de equilibrio financiero en el sistema de pensiones y reagrupando términos, se obtiene una importante relación en niveles entre las variables de interés. Por definición, la máxima pensión media sostenible, P^* , ha de satisfacer la expresión:

$$(8) \quad ISF = \tau * DEM * \frac{\bar{W}}{P^*} = 1$$

De donde:

$$(9) \quad P^* = \tau * DEM * \bar{W}$$

Lo que resumimos en un último resultado:

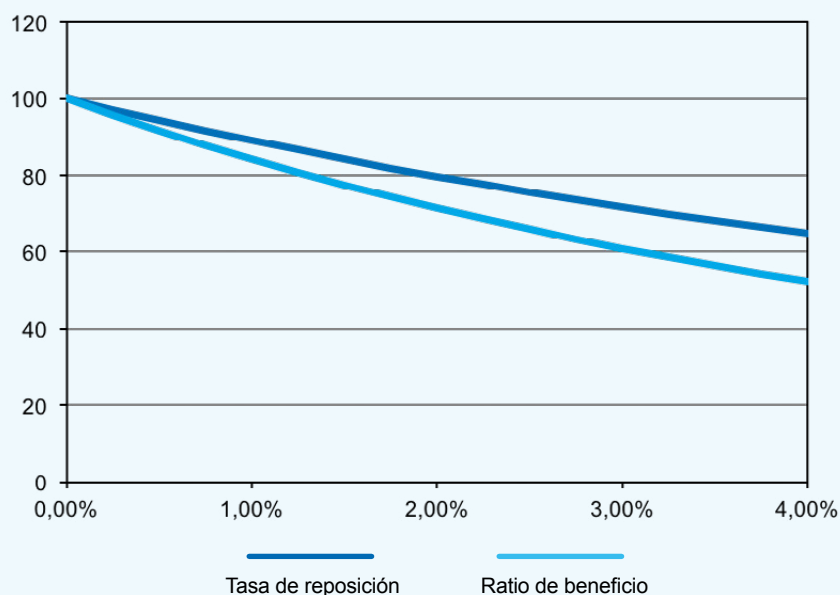
Resultado 5: la máxima pensión media que el sistema puede pagar sin incurrir en déficit es directamente proporcional al salario medio y, por lo tanto, a la productividad media del trabajo y depende también del tipo de cotización a la Seguridad Social y de la tasa de dependencia.

Sección 2

¿CUÁNTO IMPORTA EL CRECIMIENTO DE LA PRODUCTIVIDAD? ESPAÑA EN LAS ÚLTIMAS DÉCADAS

¿Cuán importantes son los efectos que hemos identificado en la sección anterior? De acuerdo con el resultado 5, la relación entre productividad y pensiones en niveles es de uno a uno, esto es, las máximas pensiones sostenibles bajo un sistema contributivo y de reparto serán proporcionales a la productividad media del trabajo. En cuanto a la tasa de crecimiento de la productividad, g , el Gráfico 1 ilustra sus efectos sobre la tasa de reposición y la ratio de beneficio, normalizando a 100 los valores de ambas variables que se obtendrían con $g = 0$. Como se aprecia en el gráfico, el modelo desarrollado en la sección anterior implica que el impacto del crecimiento de la productividad sobre las variables de interés puede ser muy importante. Con los valores de los parámetros que he utilizado para el cálculo, basados en la experiencia española entre 1980 y 2007², un incremento de un punto en la tasa de crecimiento de la productividad reduciría en 11 puntos la tasa de reposición y en casi 16 la ratio de beneficio.

Gráfico 1: Comportamiento de la tasa de reposición y de la ratio de beneficio en función de la tasa de crecimiento de la productividad media (g)



En el resto de esta sección, la misma pregunta se aborda desde una perspectiva empírica utilizando datos reales de la economía española y el subsistema de pensiones de la Seguridad Social durante las últimas décadas. Como marco para el análisis utilizaré una descomposición del saldo financiero del sistema de pensiones desarrollada en de la Fuente, García y Sánchez (2018).

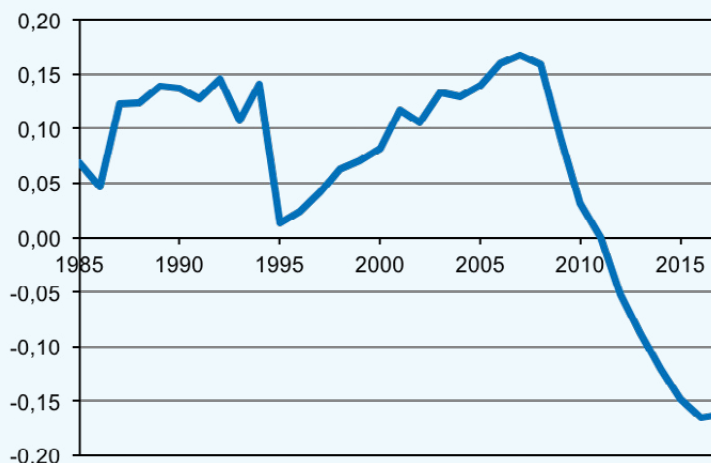
Sea GPENS el gasto total del sistema de pensiones de la Seguridad Social contributiva (SSC) e INGPENS sus ingresos. El indicador de salud financiera que hemos definido más arriba viene dado por la ratio entre los ingresos y los gastos del sistema:

$$(10) \quad ISF = \frac{INGPENS}{GPENS}$$

O por su logaritmo, lo que indicaremos utilizando minúsculas: isf . El Gráfico 2 muestra la evolución de esta variable, destacando su rápido deterioro desde el inicio de la reciente crisis hasta 2017, cuando empiezan a aparecer señales de estabilización.

2. Los parámetros utilizados han sido los siguientes: $v = 1,28\%$, $n = 1,90\%$, $X = 11,66$ y $C = 26,3$, que se toman del Cuadro 1 en de la Fuente (2015).

Gráfico 2: Indicador de salud financiera del sistema de pensiones de la SSC



Para analizar los determinantes inmediatos de la evolución de esta ratio resulta útil proceder como sigue: sea W el salario medio por ocupado, $LEMP$ el empleo total medido por el número de personas ocupadas y PET la población en edad de trabajar (definida en lo que sigue como aquella cuya edad está comprendida entre los 20 y los 64 años). Los ingresos del sistema de pensiones pueden entonces expresarse como:

$$(11) \quad INGPENS = \frac{INGPENS}{W * LEMP} * W * \frac{LEMP}{PET} * PET = TMC * W * TOC * PET$$

Donde:

$$TOC = \frac{LEMP}{PET}$$

Es la tasa de ocupación calculada sobre la población en edad de trabajar y:

$$TMC = \frac{INGPENS}{W * LEMP}$$

El tipo medio de cotización sobre las rentas del trabajo de los ocupados.

Por otra parte, sea $LPENS$ el número total de pensiones vigentes y $LRET$ el número total de personas en edad de jubilación (que, por conveniencia, identificaremos en lo que sigue con los 65 años durante todo el período muestral). Entonces, el gasto en pensiones se puede escribir en la forma:

$$(12) \quad GPENS = \frac{GPENS}{LPENS} * \frac{LPENS}{LRET} * LRET = PENS M * COB * LRET$$

Donde $PENS M$ es la pensión media y COB la tasa de cobertura del sistema de pensiones, esto es, el número de pensiones vigentes por persona en edad de jubilación.

Seguidamente definamos \bar{W}_{30} como el salario medio real por ocupado calculado sobre los 30 años anteriores al ejercicio en curso utilizando salarios deflactados con el IPC. Esta variable intenta aproximar lo que podríamos llamar la base reguladora media de las pensiones actualmente vigentes calculada en términos estandarizados, esto es, calculada siempre de la misma forma y no sujeta a los cambios que se han ido introduciendo a lo largo del tiempo en las normas de cálculo de la pensión. Llamando ac a los años medios de cotización del *stock* de jubilados, el cociente $ac/40$ sería la parte de la base reguladora que le correspondería como pensión al pensionista medio si se exigiesen 40 años de cotización para una pensión completa y todos los años trabajados se ponderasen de igual forma a efectos del cálculo de la pensión inicial. Esta es simplemente una referencia útil que nos permite definir un factor de generosidad del sistema de pensiones:

$$(13) \quad GEN = \frac{PENS M}{\frac{ac}{40} \bar{W}_{30}}$$

Como la ratio entre la pensión media observada y la que se obtendría aplicando la hipotética norma de cálculo proporcional descrita más arriba a la base estandarizada aproximada que hemos definido antes.

Utilizando (11), (12) y (13) el indicador de salud financiera ISF puede escribirse como:

$$(14) \quad ISF = \frac{INGPENS}{GPENS} = \frac{TMC * TOC * W * PET}{PENSM * COB * NRET} = \frac{TMC * TOC}{\frac{ac}{40} * \bar{W}_{30} * COB * \frac{LRET}{PET}}$$

$$= \frac{TMC * TOC * WEV}{GEN * DUR * COB * DEP}$$

Donde:

$$DEP = \frac{LRET}{PET}$$

Es la tasa de dependencia de mayores, esto es, el número de personas en edad de jubilación (65+) que existen por cada persona en edad de trabajar (20-64) y DUR = ac/40 recoge el efecto de la duración de la carrera de cotización media.

La ratio entre el salario medio actual y la media móvil de los salarios medios de los últimos 30 años³ es lo que denominaré el componente de evolución del salario real del ISF. Este factor juega un papel crucial en la salud financiera del sistema de pensiones porque los ingresos de éste dependen del salario actual, W, mientras que sus gastos son una función de los salarios existentes durante muchos años pasados.

$$WEV = \frac{W}{\bar{W}_{30}}$$

Obsérvese que WEV depende directamente de la tasa de crecimiento de los salarios reales y, por lo tanto, en última instancia, de la tasa de crecimiento de la productividad. Así, si los salarios reales se mantienen constantes, WEV será igual a la unidad, mientras que si estos aumentan con el paso del tiempo el promedio de los últimos 30 años será inferior al sueldo medio actual, lo que implica valores de WEV mayores que uno y crecientes en la tasa de crecimiento del salario medio real. Así pues, cuanto más rápido crezca la productividad, y con ella los salarios reales, mejor será la salud financiera del sistema, pues el pago de las pensiones requerirá una fracción menor de las rentas salariales actuales que son la base que soporta las cotizaciones sociales.

A modo de resumen, quedémonos con la siguiente expresión:

$$(15) \quad ISF = \frac{INGPENS}{GPENS} = \frac{TMC * TOC * WEV}{GEN * DUR * COB * DEP}$$

Y tomemos logaritmos de esta, lo que indicaremos utilizando minúsculas, para llegar a:

$$(16) \quad isf = (tmc + toc + wev) - (gen + dur + cob + dep)$$

Esto es el logaritmo del ISF, que corresponde aproximadamente al superávit corriente del sistema de pensiones expresado como porcentaje de sus ingresos, se puede escribir como una suma algebraica de siete variables. Las variables que aparecen en el numerador de (15) (el tipo medio de cotización sobre las rentas del trabajo, la tasa de ocupación y el término de crecimiento salarial) tienen un efecto positivo sobre el comportamiento de los ingresos del subsistema de pensiones o sobre la ratio entre ingresos y gastos, mientras que las que aparecen en el denominador (la generosidad del sistema de pensiones, su nivel de cobertura, la tasa de dependencia de mayores y la duración de la carrera media de cotización) tienen un efecto negativo sobre esta ratio. Por brevedad, me referiré a las variables que aparecen en el numerador de (15) como los componentes de ingreso del ISF y a las que lo hacen en el denominador como sus componentes de gasto.

Tomando diferencias logarítmicas entre un período y el siguiente se obtiene una expresión análoga que relaciona las tasas de crecimiento de las variables relevantes y nos permite descomponer las variaciones en el indicador de salud financiera en las contribuciones de sus distintos determinantes inmediatos:

$$(17) \quad \Delta isf = (\Delta tmc + \Delta toc + \Delta wev) - (\Delta gen + \Delta dur + \Delta cob + \Delta dep)$$

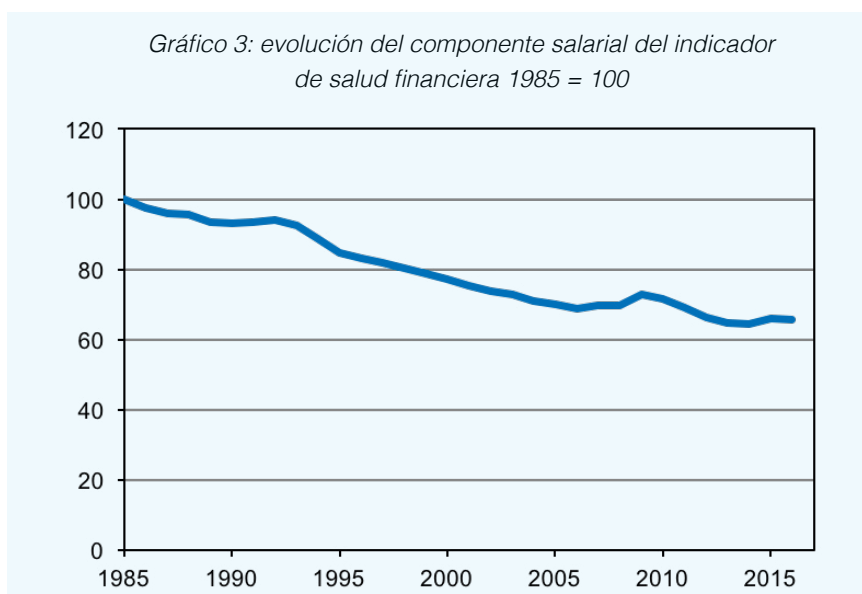
3. El salario medio se calcula dividiendo las rentas totales del trabajo por el número de ocupados. Los datos de ambas variables provienen de de la Fuente (2017) donde se ajusta al alza la remuneración de los asalariados que ofrece la Contabilidad Regional y Nacional para aproximar lo que serían las rentas totales del trabajo, incluyendo las correspondientes a los no asalariados. Con este fin, se imputa a cada trabajador no asalariado el salario medio de los asalariados en el mismo sector y región trabajando con el máximo detalle sectorial disponible en la Contabilidad Regional de España. La serie resultante se divide entre el número de ocupados para calcular el salario medio y construir luego la media móvil sobre 30 años de esta variable.

Partiendo de la ecuación (17) y utilizando datos tomados de los Informes Económicos de los Presupuestos de la Seguridad Social (MEySS, varios años) y de de la Fuente (2017), donde se ofrecen series largas homogéneas de PIB, empleo, población y otros agregados de interés para España y sus regiones, el Cuadro 1 muestra la variación media anual del ISF del sistema de pensiones y la contribución a esta variable de cada uno de sus componentes durante el período comprendido entre 1985 y 2016. En estas tres décadas, el saldo financiero del sistema se ha ido deteriorando a un ritmo medio de 0,76 puntos porcentuales anuales. El componente del ISF con un efecto negativo más fuerte sobre su evolución resulta ser, sorprendentemente, el deterioro del componente de evolución salarial con una contribución anual de -1,36 puntos que recoge los efectos del desplome del crecimiento de la productividad. El otro gran efecto negativo es el que refleja la adversa evolución de la situación demográfica, resumida por la tasa de dependencia de mayores (Δdep), con una contribución negativa a la variación del ISF de 1,10 puntos anuales. Estos efectos negativos se han visto en parte compensados por el crecimiento del tipo medio de cotización y la tasa de ocupación y por el gradual descenso de la generosidad del sistema como resultado del endurecimiento del cálculo de la pensión, aunque este último efecto se ha visto compensado casi exactamente por la creciente duración de las carreras de cotización.

Δisf	$+\Delta tmc$	$+\Delta toc$	$+\Delta wev$	$-\Delta gen$	$-\Delta dep$	$-\Delta cob$	$-\Delta dur$
-0,76%	0,84%	0,67%	-1,36%	1,24%	-1,10%	0,18%	-1,22%

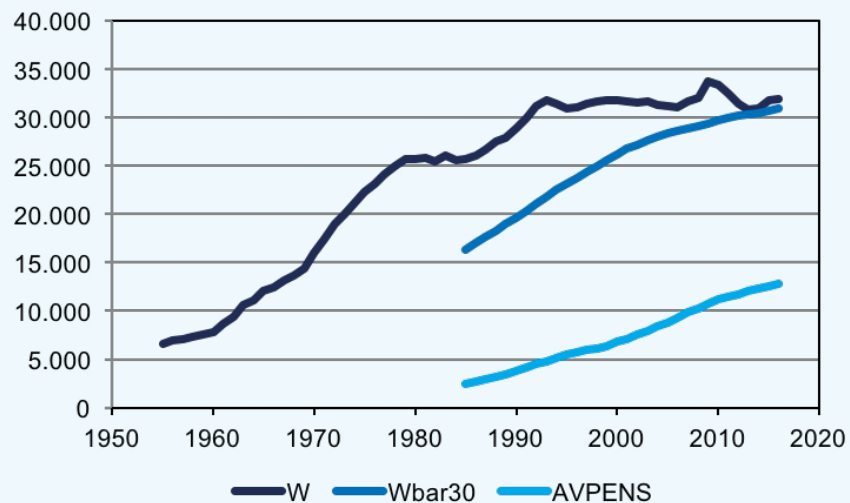
Nota: La primera columna es igual a la suma del resto de las columnas que recogen las contribuciones a la variación anual de *ISF* de la evolución de sus distintos componentes.

Cuadro 1: variación media anual del *ISF*, 1985 a 2016 y contribuciones a la misma de sus componentes



El Gráfico 3 muestra la evolución del factor de evolución salarial (WEV) normalizado por su valor al inicio del período analizado para obtener un índice de evolución con base 1985. Esta variable muestra una fuerte tendencia a la baja como resultado de la fuerte desaceleración del crecimiento de los salarios reales por ocupado, que han estado prácticamente estancados desde la primera mitad de 1990 hasta nuestros días. Esto ha permitido que la media móvil de salarios reales que he utilizado para aproximar la base reguladora media haya alcanzado ya al salario real medio observado, tal como se aprecia en el Gráfico 4.

Gráfico 4: evolución del salario medio, su media móvil sobre 30 años y la pensión media a precios constantes de 2014



Nota: para el cálculo se utiliza el IPC para deflactar los salarios, excepto para el período 1955-1961, para el que esta variable no está disponible. En su lugar se utiliza el deflactor del PIB.

CONCLUSIONES

En este capítulo se ha analizado la relación entre productividad (o salarios) y pensiones. En la primera parte del trabajo he derivado algunas relaciones teóricas entre ambas variables y en la segunda he intentado cuantificar los efectos más relevantes utilizando datos españoles y una descomposición contable de un indicador de la salud financiera de nuestro sistema público de pensiones que permite cuantificar el impacto sobre el mismo de la demografía, la evolución del empleo y la productividad, la duración de las carreras de cotización, la generosidad de las normas de cálculo de la pensión y el tipo medio de cotización del sistema, en el que se incluyen también las aportaciones complementarias del Estado que se financian con impuestos generales.

El análisis del período 1985-2016 revela que la situación financiera del sistema contributivo de pensiones se ha ido deteriorando con el paso del tiempo debido fundamentalmente a dos factores. Como cabría esperar uno de ellos es el envejecimiento de la población española, que se ha traducido en un gradual incremento de la tasa de dependencia de mayores, o lo que es lo mismo, en un descenso en el número de personas en edad de trabajar que han de financiar cada pensión con sus cotizaciones sociales.

El otro, que sorprendentemente resulta ser aún más importante, es la fuerte desaceleración del crecimiento de la productividad y, por tanto, de los salarios reales, que han tendido al estancamiento en las últimas décadas.

El impacto negativo de estos factores se ha visto compensado parcialmente por una mejora de la tasa de ocupación que refleja fundamentalmente la creciente incorporación de la mujer al mercado laboral, por una gradual reducción de la generosidad de las normas de cálculo de la pensión y por un incremento de los recursos disponibles que recoge, entre otras cosas, la creciente aportación del Estado a la financiación de los complementos de mínimos de las pensiones.

Capítulo /09

**PENSIONES Y
ROBOTIZACIÓN DEL
TRABAJO**

**¿JUSTIFICAN UNA
RENTA MÍNIMA?**



Juan Francisco Jimeno

Doctor (Ph. D.) en Economía por el Massachusetts Institute of Technology. En la actualidad es asesor de la Dirección General de Economía, Estadística e Investigación del Banco de España. Investigador asociado del CEPR (Center for Economic Policy Research) y del IZA (Institute for the Study of Labor). Ha publicado artículos sobre temas económicos en numerosas revistas académicas nacionales e internacionales.

PENSIONES Y ROBOTIZACIÓN DEL TRABAJO

¿JUSTIFICAN UNA RENTA MÍNIMA?

Sección 1

**LAS FINALIDADES DE LOS SISTEMAS PÚBLICOS DE PENSIONES:
PASADO, PRESENTE Y FUTURO**

Sección 2

**LAS CONSECUENCIAS DE LA ROBOTIZACIÓN SOBRE LA
PRODUCTIVIDAD Y EL EMPLEO**

Sección 3

**LA RENTA BÁSICA UNIVERSAL: UNA PANACEA TODAVÍA UTÓPICA
(O DISTÓPICA)**

La llegada de los *babyboomers* a la jubilación y el aumento continuo de la longevidad, junto con el estancamiento del empleo están provocando un aumento considerable de los gastos de los sistemas públicos de pensiones (y lo seguirán haciendo durante las próximas décadas). Al mismo tiempo, una nueva ola de avances tecnológicos, derivados del desarrollo de la robótica y de la inteligencia artificial, están cambiando las oportunidades de empleo y la propia naturaleza del trabajo (y lo van a seguir haciendo a ritmos crecientes). Cabe pues preguntarse qué papel debe jugar un sistema público de pensiones en un mundo tecnológicamente distinto y, viceversa, en qué medida la nueva revolución tecnológica crea, modifica o condiciona diversas estrategias para la reforma de las pensiones.

Una forma coloquial de plantear esta cuestión es mediante la pregunta “¿pagarán los robots nuestras pensiones?”. Otra, algo más pedante, es “¿debe existir una renta básica universal como mecanismo de redistribución de las ganancias de productividad asociadas a la nueva revolución tecnológica?”. Planteada la cuestión de esta manera una pregunta previa que surge inmediatamente es “¿cuáles son los objetivos que se quieren alcanzar, respectivamente, con un sistema público de pensiones y con una renta básica universal?”.

En este capítulo se aborda esta cuestión y algunas de sus implicaciones derivadas. Dicho de una forma muy resumida, los principales mensajes son:

1. Los sistemas públicos de pensiones van a sufrir una erosión de su pilar contributivo (bajo el que las prestaciones recibidas están en función de lo aportado al sistema de pensiones), mientras que ganarán peso las prestaciones universales y asistenciales (que ofrecen los mismos beneficios a toda la población en general o según situaciones de necesidad determinadas, independientemente de lo aportado a dicho sistema).
2. No debe darse por garantizado que los avances tecnológicos van a provocar una aceleración del crecimiento económico en el futuro y, por tanto, que los recursos disponibles serán suficientes para cubrir todas las necesidades sociales indiscriminadamente.
3. Por tanto, estamos muy lejos de poder aspirar a una renta básica universal como principal mecanismo de redistribución y, en cualquier caso, dicho instrumento no cubriría todas las necesidades de redistribución a las que el Estado debe hacer frente.

El desarrollo de estos tres mensajes se realiza de la siguiente manera. En primer lugar, se repasa la finalidad y la situación actual de los sistemas públicos de pensiones y se argumenta por qué en el contexto demográfico, económico y tecnológico actual es necesario reconsiderar tanto la naturaleza de sus gastos como la financiación de los mismos. En segundo lugar, se presenta el estado actual de la literatura económica acerca de algunas de las consecuencias de los cambios tecnológicos que son relevantes para el diseño futuro del sistema de pensiones. Finalmente, se discute el papel que la renta básica universal puede jugar en dicho contexto.

Sección 1

LAS FINALIDADES DE LOS SISTEMAS PÚBLICOS DE PENSIONES: PASADO, PRESENTE Y FUTURO

El artículo 22 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos establece que la Seguridad Social es un derecho fundamental¹. El artículo 41 de la Constitución Española obliga a mantener un sistema de Seguridad Social², mientras que el artículo 50 precisa que las pensiones de jubilación deben ser económicamente suficientes³. Por su parte, el Convenio sobre la Seguridad Social (norma mínima), 1952 (núm. 102), ratificado por España el 29 de junio de 1988 y en vigor, describe las nueve contingencias que debe cubrir la Seguridad Social (asistencia médica, prestaciones monetarias de enfermedad, desempleo, vejez, accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, familiares a cargo, maternidad, invalidez y supervivientes) y estipula las condiciones en las que deben otorgarse las prestaciones de vejez⁴.

1. “Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la Seguridad Social y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad”.

2. “Los poderes públicos mantendrán un régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos que garantice la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad, especialmente en caso de desempleo. La asistencia y prestaciones complementarias serán libres”.

3. “Los poderes públicos garantizarán, mediante pensiones adecuadas y periódicamente actualizadas, la suficiencia económica a los ciudadanos durante la tercera edad. Asimismo, y con independencia de las obligaciones familiares, promoverán su bienestar mediante un sistema de servicios sociales que atenderán sus problemas específicos de salud, vivienda, cultura y ocio”.

4. “La contingencia cubierta será la supervivencia más allá de una edad prescrita”. “La legislación nacional podrá suspender la prestación si la persona que habría tenido derecho a ella ejerce ciertas actividades remuneradas prescritas o podrá reducir las prestaciones contributivas cuando las ganancias del beneficiario excedan de un valor prescrito y las prestaciones no contributivas, cuando las ganancias del beneficiario o sus demás recursos o ambos conjuntamente, excedan de un valor prescrito”.

De ninguno de estos preceptos se deduce inequívocamente que el pilar fundamental del sistema de pensiones deba tener un carácter contributivo. Si este es el caso en la mayoría de los países de Europa Continental (y no tanto en los países nórdicos y anglosajones) es porque en ellos la Seguridad Social se desarrolló siguiendo lo que se ha dado en llamar la tradición “bismarckiana”, bajo la que la Seguridad Social se creó como un instrumento de inclusión nacionalista en la que derechos y deberes fueran unidos⁵.

También ha sido tradicional en los sistemas contributivos de pensiones que las prestaciones se calcularan en función del salario percibido en el momento de la ocurrencia de la contingencia (desempleo, jubilación, invalidez, etc). Así, estos sistemas se han acabado concibiendo como un mecanismo de sustitución de rentas laborales.

La simple aritmética de los sistemas de pensiones de jubilación contributivos y de reparto conduce a una condición de sostenibilidad financiera bien conocida: “La máxima tasa de beneficio⁶ que el sistema puede ofrecer sin entrar en déficit es igual al producto entre el tipo impositivo de las cotizaciones sociales y la tasa de empleo dividido por la tasa de dependencia⁷”. Así, en sus inicios, con esperanzas de vida cortas en el momento de la jubilación y, por tanto, una tasa de dependencia (la ratio entre beneficiarios de pensiones y población en edad de trabajar) reducida, las prestaciones financiadas por las cotizaciones de los trabajadores en activo (principio de reparto) sustituían una parte muy elevada de las rentas laborales. Por otra parte, la reducida desigualdad salarial no implicaba grandes diferencias de renta entre los jubilados.

Con el paso tiempo, el aumento de la tasa de dependencia, el escaso recorrido al alza de las tasas de empleo y los límites al incremento del tipo impositivo de las cotizaciones sociales han obligado a la mayoría de los países a reducir, de una manera o de otra, la tasa de sustitución de las pensiones contributivas de jubilación. Unos, como Suecia e Italia, lo han hecho aumentando la correspondencia entre cotizaciones y prestaciones, implantando prestaciones de contribución definida (que se calculan en función de las aportaciones y de la esperanza de vida en el momento de la jubilación) con cuentas individuales (conocidas como cuentas nocionales). Otros, como Alemania, manteniendo el principio de prestación definida para el cálculo de las pensiones, han introducido factores de sostenibilidad que ajustan, en el agregado, las prestaciones al crecimiento económico y la esperanza de vida. En España se ha hecho mediante reformas paramétricas y, en particular, moderando el crecimiento de la pensión máxima, lo que de facto supone reducciones de la tasa de sustitución en la parte alta de la distribución de pensiones y se prevé que a partir de 2023 se haga mediante la introducción de un factor de sostenibilidad “a la alemana”. Al mismo tiempo, el crecimiento de las pensiones mínimas ha sido mucho mayor, lo que acaba diluyendo el carácter contributivo del sistema⁸.

En la actualidad, por lo que respecta al caso español, la situación financiera del sistema contributivo de pensiones es bastante precaria. Varios informes han puesto de manifiesto que el déficit del sistema contributivo (alrededor del 1,5% del PIB en la actualidad) aumentaría significativamente en el futuro, incluso manteniendo y acentuando algunas de las reformas recientemente introducidas⁹. Esto obliga a plantearse estrategias de reforma del sistema contributivo de pensiones que, inexorablemente, conducirán a una menor sustitución de rentas laborales por pensiones contributivas de jubilación.

El Gráfico 1, construido a partir de dos identidades básicas de la aritmética del gasto e ingresos del sistema de pensiones, ilustra las causas de las actuales dificultades financieras del pilar contributivo del sistema público de pensiones. En primer lugar, el gasto en pensiones (expresado como porcentaje del PIB) es igual al producto de la tasa de dependencia (ratio jubilados-población en edad de trabajar), la participación de los salarios en el PIB y la tasa de beneficio de las pensiones (ratio pensión media-salario medio) dividido por la tasa de empleo (ratio ocupados-población en edad de trabajar). En segundo lugar, los ingresos por cotizaciones sociales (también expresados en términos de PIB) son iguales al producto de tipo impositivo (efectivo) de dichas cotizaciones y la participación de los salarios en el PIB. Por consiguiente, la máxima tasa de beneficio que el sistema puede ofrecer sin entrar en déficit es igual al cociente entre la tasa de dependencia y el

5. En palabras de Theodore Roosevelt: “Las cotizaciones sociales existen para dar a los cotizantes derechos legales, morales y políticos a recibir pensiones y prestaciones por desempleo. Con ese tipo de impuestos, ningún maldito político podrá nunca desmantelar mi programa de Seguridad Social” (citado en Shiller, 2019, pág. 17).

6. “Tasa de beneficio” es la expresión que se ha popularizado en la literatura en español en lugar de una más exacta traducción como “tasa de prestación” de la expresión inglesa “benefit rate” referida a la ratio del valor medio de prestaciones y salarios (para el conjunto de la economía), con objeto de distinguirla de la expresión “tasa de sustitución”, que es la ratio entre la primera pensión y el último salario (casos tipo) previo a la jubilación.

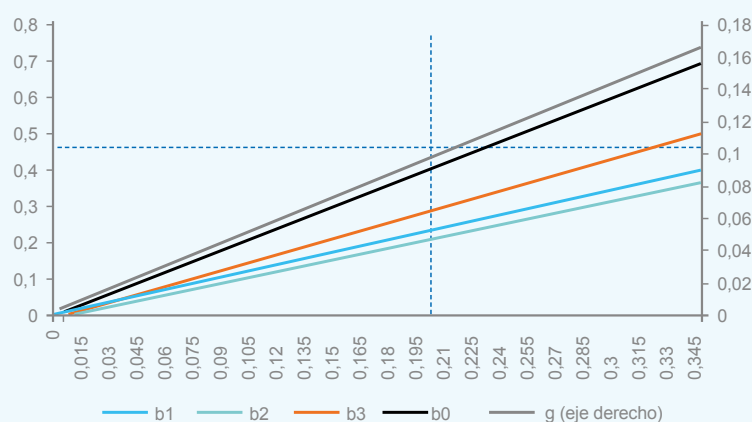
7. Definiendo la tasa de beneficio como la ratio entre pensión media y salario medio en cada momento del tiempo, la tasa de empleo como el cociente entre el número de ocupados en relación con la población en edad de trabajar y la tasa de dependencia como la ratio entre el número de pensiones y la población en edad de trabajar. Véase Hernández de Cos, Jimeno y Ramos (2017).

8. Véase Conde-Ruiz y González (2016).

9. Por ejemplo, Hernández de Cos, Jimeno y Ramos (2017), de la Fuente, García Díaz y Sánchez (2018), AIReF (2019).

producto del tipo efectivo de las cotizaciones sociales y la tasa de empleo. En el Gráfico 1 se pueden ver varias líneas que representan dicha tasa de beneficio (eje izquierdo de ordenadas) para cada tipo impositivo (eje de abscisas), junto con el gasto en pensiones expresado en porcentaje del PIB correspondiente a cada tipo impositivo (eje derecho de ordenadas)¹⁰. La línea negra (b0) aproxima la situación actual (tasa de dependencia del 29,8% y tasa de empleo del 58,5%). Las otras tres (b1, b2, b3,) representan cómo sería la situación con tasas de dependencia similares a las que tendremos en 2050 según las proyecciones demográficas disponibles (55%, 65% y 50%, respectivamente) y tasas de empleo más o menos elevadas (61,5%, 58,5% y 50%)¹¹. El cruce de las líneas discontinuas vertical y horizontal señalan la situación actual. Movimientos hacia debajo de la línea vertical (hasta cruzar con b1, b2 y b3) representan cuánto tendría que disminuir la tasa de beneficio para, con el tipo impositivo de las cotizaciones sociales constante, el desequilibrio financiero actual del sistema contributivo (alrededor del 1,5% del PIB). Movimientos a la derecha de la línea discontinua horizontal (hasta cruzar con b1, b2, y b3) muestran cuánto debería aumentar el tipo impositivo de las cotizaciones sociales (y correspondientemente el gasto en pensiones contributivas) para que la tasa de beneficio actual no disminuyera.

Gráfico 1. Gastos en pensiones y tipos efectivos de cotizaciones sociales necesarios para financiar las tasas de beneficio de pensiones contributivas



La conclusión resulta evidente: en todos los escenarios y con valores factibles y no muy diferentes de los actuales del tipo efectivo de las cotizaciones sociales, la tasa de beneficio tendrá que disminuir o los desequilibrios financieros del sistema se agravarán.

Estas dificultades financieras de las pensiones contributivas para mantener las tasas de beneficio actuales coinciden con tendencias estructurales en el mercado de trabajo que hacen que su cobertura y su suficiencia para proporcionar un flujo de renta adecuado durante la vejez se estén reduciendo. Son el aumento de la desigualdad salarial y la disminución de oportunidades de empleo estable (y, por tanto, de cotizaciones sociales regulares) para grupos de trabajadores con bajo nivel de cualificación. Así, las demandas sociales de prestaciones universales, en lugar de contributivas, se agudizarán, tanto en el margen extensivo (cobertura) como en el intensivo (cuantía). Estas demandas serán, si acaso, aun mayores en un contexto en el que la rentabilidad del ahorro será reducida y en el que los mecanismos de aseguramiento privado se encarecerán por la incertidumbre asociada a largos periodos de jubilación durante los cuales se pueden producir aumentos inesperados de la longevidad u otro tipo de perturbaciones sistémicas para las que el sector privado, por su propia naturaleza, no puede ofrecer suficiente cobertura.

Todo esto es relevante para la discusión posterior acerca del papel que la renta básica universal puede jugar en el futuro del Estado del Bienestar. Antes de esta discusión, es necesario abordar algunas de las consecuencias económicas y laborales de los avances tecnológicos.

10. El gasto está calculado suponiendo una participación de los salarios en el PIB del 46,9% que según el último avance de la Contabilidad Nacional del INE, fue el valor del cociente entre la remuneración de asalariados y el PIB en 2017.

11. Así, el escenario b1 es parecido al escenario base de proyecciones de gasto realizadas por instituciones económicas, mientras que el b2 sería un escenario más pesimista y b3 uno extremadamente optimista.

Sección 2

LAS CONSECUENCIAS DE LA ROBOTIZACIÓN SOBRE LA PRODUCTIVIDAD Y EL EMPLEO

El análisis de los efectos de los avances tecnológicos sobre la productividad, los salarios y el empleo tiene una larga tradición en la literatura económica. En el estado actual, la sabiduría convencional sobre ellos se puede resumir en las siguientes proposiciones:

- Los avances tecnológicos permiten producir más bienes y servicios con menos recursos (trabajo y capital) y, por tanto, aumentan la productividad. Dicho de otra manera, los avances tecnológicos aumentan la eficiencia de los factores productivos.
- El aumento de la productividad hace que aumenten los salarios, el consumo y, por tanto, la producción de bienes y servicios. Así, por una parte, la demanda de factores de producción disminuye porque se necesitan menos para producir lo mismo pero, por otra parte, el aumento de la demanda de bienes y servicios hace necesarios más recursos para producir. En una senda de crecimiento equilibrado ambos efectos se compensan y el empleo no se ve afectado por los avances tecnológicos.
- Puede ocurrir que los avances tecnológicos sean “sesgados” a favor de determinados recursos de producción (aumenten más la eficiencia de unos que de otros) y, en particular, que los sean a favor de determinadas cualificaciones de los trabajadores. En este caso, aumenta la demanda relativa de trabajadores “cualificados” y disminuye la de trabajadores “no cualificados”, que se verán desplazados de sus puestos de trabajo por ser estos menos productivos.
- Si la respuesta de las políticas económicas es la adecuada y se consigue aumentar las cualificaciones de los trabajadores al mismo ritmo que los avances tecnológicos incrementan su productividad entonces los trabajadores desplazados podrían encontrar empleo en nuevos puestos de trabajo. El resultado agregado sería similar al del progreso tecnológico neutral descrito en el segundo punto: el empleo se mantendría constante y solo cambiaría su composición.

La evidencia empírica disponible sobre esta cuestión confirma a grandes rasgos las proposiciones anteriores¹². En el pasado, los efectos productividad, desplazamiento y reinserción laboral de los avances tecnológicos no han generado una tendencia decreciente en el empleo agregado. Sin embargo, en el contexto actual existe una genuina preocupación por si la robótica y la inteligencia artificial van a suponer un cambio radical a este respecto. La ansiedad se origina en dos observaciones: i) estos desarrollos tecnológicos desplazan todo tipo de trabajadores sin distinción de cualificaciones y permiten producir bienes y servicios por máquinas autónomas sin intervención de trabajo humano, y ii) las cualificaciones necesarias para interaccionar con dichas máquinas serán muy complejas y, por tanto, siempre habrá un grupo importante de la población que no podrá formarse adecuadamente y cuyas oportunidades de empleo empeorarán significativamente. En ambos casos las historias laborales de un amplio grupo de trabajadores, con sucesiones de empleos de duraciones cortas y salarios reducidos, no serían elegibles para una pensión contributiva de jubilación suficiente por lo que su protección social debería venir fundamentalmente por el pilar asistencial o mediante prestaciones universales.

El alcance y la magnitud de los efectos de los cambios tecnológicos basados en la robótica y en la inteligencia artificial sobre el empleo y su composición están por descubrirse pero, en cualquier caso, se vislumbran sustancialmente mayores y diferentes a los de revoluciones tecnológicas anteriores. Por una parte, una visión optimista de la cuestión basándose en la llamada “paradoja de Polanyi” sostiene que los trabajadores humanos siempre serán superiores a los robots en puestos de trabajo que requieran de interacciones personales, flexibilidad, versatilidad y adaptabilidad para ofrecer servicios que sean “únicamente humanos”. Por otra, hay quien se refiere a la llamada “paradoja de Moravec” y argumenta que las ventajas de los humanos sobre los robots para ocupar determinados puestos de trabajo seguirán siendo las capacidades motoras y sensoriales humanas que difícilmente se pueden incorporar a una máquina¹³. En qué medida habrá en el futuro puestos de trabajo que sigan siendo intensivos en trabajo humano (intelectual o manual) dependerá de cómo de relevantes sigan siendo estas dos barreras al desarrollo de la robótica y de la inteligencia artificial¹⁴.

12. Véase, por ejemplo, Autor y Salomons (2018).

13. Se conoce como “paradoja de Polanyi” a la observación de que los humanos «sabemos más de lo que creemos», es decir, realizamos tareas que no somos capaces de explicar satisfactoriamente cómo llevarlas a cabo y, por tanto, es prácticamente imposible programar una máquina para que las realice por nosotros. La “paradoja de Moravec” es la observación de que el pensamiento razonado humano (el pensamiento inteligente y racional) requiere relativamente de poca computación, mientras que las habilidades sensoriales y motoras, no conscientes y compartidas con otros muchos animales, requieren de grandes esfuerzos computacionales.

14. Para un tratamiento analítico de las consecuencias de las interacciones entre cambios tecnológicos, véanse Jimeno (2019) y Basso y Jimeno (2019).

Aunque todavía es pronto para observar cómo la robótica y la inteligencia artificial van a afectar a la naturaleza y contenido de los puestos de trabajo intensivos en trabajo humano, lo que las tendencias recientes de los mercados de trabajo de los países avanzados muestran son, en primer lugar, y por lo que respecta a la distribución ocupacional, una polarización del empleo y, en segundo lugar, un estancamiento del crecimiento de los salarios de los empleos peor remunerados.

En el caso del mercado laboral español, la polarización ocupacional ha sido especialmente intensa aunque, en parte, enmascarada por la burbuja inmobiliaria del periodo 2000-2007 que hizo que aumentase mucho el empleo en el sector de la construcción. Así, los datos disponibles muestran que las pérdidas de empleo durante las dos últimas décadas se han concentrado en la parte intermedia de la distribución de salarios como resultado de que los trabajadores en ocupaciones intermedias con nivel educativo elevado se desplazan hacia empleos con salarios más elevados mientras que los de esas ocupaciones con niveles educativos medios y bajos se desplazan hacia los de la parte baja de dicha distribución¹⁵.

Sección 3

LA RENTA BÁSICA UNIVERSAL: UNA PANACEA TODAVÍA UTÓPICA (O DISTÓPICA)

Alrededor del concepto de Renta Básica Universal (RBU) existe bastante confusión sobre su propia naturaleza, su implicación en el Estado del Bienestar de los países avanzados y su utilidad para hacer frente a los retos sociales a los que estos van a tener que hacer frente en el futuro. En este apartado se repasa qué es la RBU y qué papel puede y debe jugar en relación con un sistema público de pensiones financieramente sostenible y socialmente suficiente.

En principio, una RBU debería tener dos características principales: 1) proporcionar recursos suficientes para vivir de ella sin otros ingresos (“básica”), 2) no discriminar entre individuos de diferente nivel de ingresos y/o posición socioeconómica y estar disponible para toda la población y no solo para grupos específicos (“universal”). Muchas de las propuestas en las que se acaba materializando la idea de una RBU acaban no teniendo alguna de ellas.

La diferencia con un sistema público de pensiones con prestaciones universales y/o asistenciales es obviamente que, en este caso, no se trata de una renta universal puesto que estas pensiones solo cubren a personas que sufren las contingencias cubiertas (vejez, supervivencia, incapacidad, orfandad, etc.) o se encuentran en situaciones de necesidad. No obstante, la idea de sustituir prestaciones de los pilares universales o asistenciales del sistema público de pensiones (o de introducir estas prestaciones con carácter más general) mediante la implantación de una RBU parece digna de ser considerada.

Hay, al menos, tres cuestiones que requieren análisis detallado ante tal posibilidad: i) cuál sería su coste, ii) cómo afectaría a las decisiones de participación laboral y de jubilación y iii) qué prestaciones deben sustituirse (o introducirse) como consecuencia de la implantación de un programa de RBU¹⁶.

Obviamente, el coste de un programa de RBU es sustancialmente mayor que el de un sistema de pensiones. Por ejemplo, en la situación actual, si se tratara de un programa que ofreciera una prestación de 10.000 euros anuales a toda la población mayor de 16 años (en edad de trabajar y jubilada) supondría en la actualidad un gasto de alrededor del 32% del PIB¹⁷. En el caso en el que se pretendiera ofrecer una tasa de beneficio del 30% en el escenario b1 del Gráfico 1 (tasa de empleo del 61,5% y participación de los salarios en el PIB del 46,9%), el coste sería de 22,5 puntos porcentuales de PIB adicionales a los que costaría un sistema de pensiones que ofreciera (solo a la población jubilada) la misma tasa de beneficio.

15. Véase Sebastián (2018).

16. Para una discusión más detallada de estas cuestiones véase Hoynes y Rothstein (2019).

17. Llamando d a la tasa de dependencia, e a la tasa de empleo, a a la participación de los salarios en el PIB y b a la tasa de beneficio, el gasto expresado en términos del PIB de un sistema de pensiones de jubilación sería $gp=dab/e$ mientras que el correspondiente a un programa de RBU que ofreciera la misma tasa de beneficio sería $gRBU=(1+d)ab/e$. El umbral de pobreza en España es de alrededor de 8.500 euros/año.

Sin embargo, por otra parte, la base impositiva para un programa de RBU (que incluye todos los impuestos) es muy superior a la de un sistema de pensiones contributivas que sólo se nutre de impuestos sobre el trabajo. En las condiciones actuales, con los instrumentos fiscales disponibles, resulta totalmente inviable poner en marcha un programa de RBU como el descrito anteriormente. En un futuro en el que los avances tecnológicos lleven a una situación en la que buena parte de la producción se obtenga mediante máquinas y capital físico, la participación de los salarios en el PIB y el coste del programa (en términos de PIB) serían inferiores mientras que la recaudación impositiva potencial alternativa a las cotizaciones sociales serían mucho más elevadas. Aun así, las transferencias redistributivas asociadas a un programa de RBU parecen muy lejos de los instrumentos impositivos en vigor y la implementación de dicho programa requeriría una reforma profunda del sistema tributario y una mayor coordinación internacional por lo que respecta de la imposición sobre el capital.

Por lo que respecta a incentivos sobre la participación laboral, conviene tener en cuenta que los actuales programas asistenciales (subsidijs por desempleo, pensiones asistenciales, rentas mínimas de inserción laboral, etc.) son casos particulares de la RBU en los que la “universalidad” se sustituye (o las prestaciones se modulan) en función de características particulares de los grupos a los que se dirigen dichos programas. Esto disminuye el coste, pero tiene dos inconvenientes. Uno es que aparecen lagunas de cobertura en la medida en que no todos los individuos a los que se pretende proteger acaban recibiendo prestaciones (por las dificultades de acceso y de comprobación de las condiciones de elegibilidad). Otra es que generan “trampas de la pobreza”, es decir, llevan incorporados fuertes incentivos a no salir de las situaciones de precariedad que se pretenden eliminar con los programas asistenciales. Por el contrario, la RBU, al ser incondicional y automáticamente accesible, tendría una cobertura casi general (sin los efectos estigma asociados a la participación en programas asistenciales) y no genera los incentivos negativos sobre la participación laboral que dan lugar a las “trampas de la pobreza”¹⁸.

Finalmente, la introducción de una RBU hace superfluos muchos de los programas universales y asistenciales en vigor (subsidijs de desempleo, pensiones asistenciales, rentas mínimas de inserción laboral), pero no todos ellos. La incondicionalidad asociada a su carácter universal tiene el inconveniente del tratamiento indiscriminado de individuos con necesidades diferentes (familias con niños, personas con discapacidad, etc). De no ser complementado con programas asistenciales dirigidos a la satisfacción de estas necesidades, la mera sustitución de los programas actuales por una RBU, aun siendo factible, sería regresiva.

En definitiva, tanto por su elevado coste como por las dificultades de financiarla de manera que no sea excesivamente distorsionante, la RBU está, por ahora, lejos de ser una opción viable para la reforma de los Estados del Bienestar de los países avanzados.

Sin embargo, las tendencias demográficas (el intenso incremento de la población jubilada) y las posibles consecuencias de las tecnologías sobre el empleo (historiales laborales volátiles e incompletos en muchas de las ocupaciones) obligan a reconsiderar los pilares contributivos de los Estados del Bienestar de los países avanzados y a extender las prestaciones universales y/o asistenciales. A medida que esto vaya ocurriendo, la RBU ganará protagonismo como una alternativa de protección social con elevada cobertura y escasos incentivos negativos sobre la oferta de trabajo.

18. La RBU tendría un efecto renta sobre la demanda de ocio que haría reducir el número deseado de horas de trabajo. Sin embargo, este efecto renta a los niveles a los que se propone establecer la RBU son reducidos y, en cualquier caso, serían menos relevantes en un contexto en el que la motivación para introducir la RBU es la pérdida de peso del trabajo en la producción.

CONCLUSIONES

Las tendencias demográficas hacen inviables sistemas contributivos de jubilación con elevadas tasas de sustitución. Las tendencias tecnológicas pueden hacer reales escenarios en los que una buena parte de los trabajadores tengan dificultades para construir historiales laborales que les permitan acceder a prestaciones contributivas completas. Ambas tendencias combinadas llevan a preguntarse si en los Estados de Bienestar de los países avanzados sería posible y deseable expandir las prestaciones universales y reducir las contributivas a un papel de aseguramiento por contingencias varias (jubilación, desempleo, incapacidad, etc.) de niveles de renta por encima de determinados umbrales (aquellos cubiertos por prestaciones universales). En este escenario hay suficientes razones para considerar la introducción de una RBU.

Sin embargo en las condiciones actuales tal opción es impracticable. Su coste es excesivamente elevado y todavía, a pesar de la polarización del empleo, el trabajo sigue manteniendo un peso elevado en la producción. Si los robots acaban por hacer que este peso se reduzca sustancialmente está por ver y cualquier previsión al respecto no pasaría de ser una mera conjetura.

Pero si lo acaban haciendo, habrá una mayor necesidad de redistribución de las rentas y en ese escenario la RBU ganará enteros.

Tal escenario tiene los elementos utópicos de las previsiones optimistas de J.M. Keynes (“nuestros nietos dejarán de trabajar”) y los distópicos de una sociedad en la que una élite controla los medios de producción y el resto de la población subsiste a través de transferencias sin poder trabajar. Mientras llegamos (o no) a tal situación, las prioridades en materia de reforma de las pensiones deben seguir siendo: la restauración de la sostenibilidad financiera de su pilar contributivo y la suficiencia de sus prestaciones universales.

Capítulo /10

**PREVISIÓN SOCIAL
COMPLEMENTARIA
UN ENFOQUE
CONDUCTUAL**



Diego Valero

Doctor en Economía. Profesor de la Universidad de Barcelona. Profesor en la London School of Economics en programas especializados de pensiones y *behavioral economics*. Es director académico del Global Pensions Programme de la London School of Economics. También es profesor de economía de Bachillerato en Montessori International School. Es cofundador y presidente de Novaster.

PREVISIÓN SOCIAL COMPLEMENTARIA UN ENFOQUE CONDUCTUAL

Sección 1

METODOLOGÍA DE INTERVENCIÓN CONDUCTUAL

Sección 2

BEHAVIORAL PENSIONS

Sección 3

ALGUNAS EXPERIENCIAS PRÁCTICAS

Los postulados tradicionales de la economía han demostrado ser insuficientemente representativos de la realidad en los procesos de toma de decisiones. Las cuestiones que tienen que ver con la toma de decisiones o las preferencias de las personas en las decisiones en presencia de riesgo, que son las bases de la teoría de la decisión que han imperado hasta finales del siglo pasado, han tenido un cambio de perspectiva radical con los estudios desempeñados por Kahneman y Tversky (1979).

En una brevísima revisión histórica, los avances en la modelización del proceso de toma de decisiones desde los tiempos de Fermat y después Bernouilli, hace más de tres siglos, hasta Von Neumann y Morgensten e incluso Nash, si bien significativos, no se han apartado del paradigma de la racionalidad que implica la maximización de la utilidad.

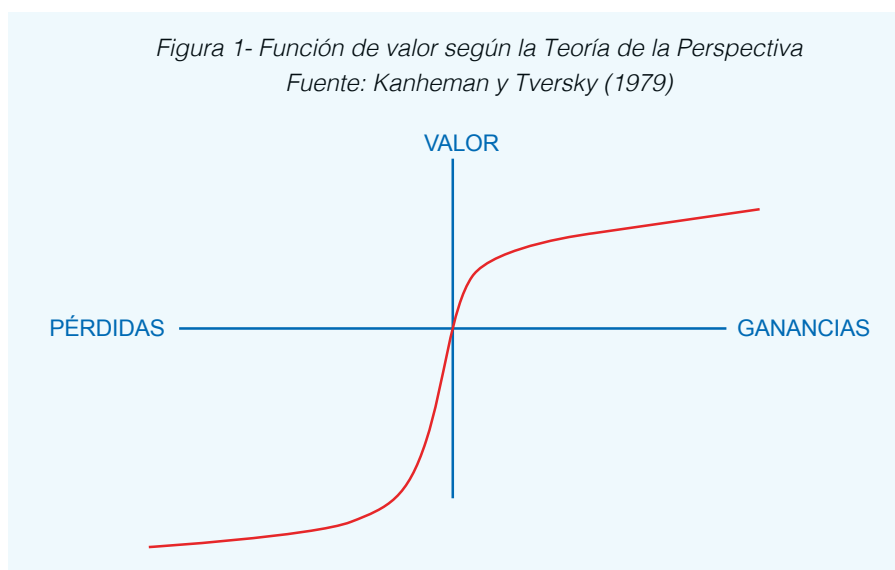
Los primeros en apartarse más o menos tímidamente de este paradigma, Savage, Allais o Simon, abren la puerta a la quiebra del paradigma de la racionalidad que se alcanza con dos psicólogos, Kahneman y Tversky a finales del pasado siglo. Son los albores de la economía conductual que ha dado varios Premios Nobel de Economía como el propio Kahneman, Shiller, Akerloff y Thaler, y que se ha convertido en un marco de referencia ineludible cuando analizamos los mecanismos que nos llevan a tomar decisiones¹.

La economía conductual integra fundamentos de la economía convencional junto a preceptos extraídos de la sociología y especialmente la psicología. Trata de entender los mecanismos que se activan en la toma de decisiones, poniendo de manifiesto que los seres humanos tenemos limitaciones cognitivas que nos impiden tomar decisiones plenamente racionales. Se cuestionan supuestos básicos en el paradigma clásico como que el agente tiene toda la información, es capaz de clasificar las alternativas en base a su relevancia, sus preferencias son constantes, no existe posibilidad de arbitrajes y se elige siempre la opción con mayor valor.

Según la economía conductual, al no poder abarcar toda la información disponible, utilizamos heurísticas o atajos mentales que, si bien son útiles (nos conducen a estimaciones subjetivas de la probabilidad de ocurrencia de un evento), pueden generar errores sistemáticos, llamados sesgos (Valero, 2015).

Y allá donde la teoría clásica considera a las personas como *homo economicus*², esto es, que pensamos y escogemos siempre de forma racional y que las previsiones que hacemos no tienen sesgo, la economía conductual parte de la consideración de las personas como *homo sapiens*, o sea, que cometemos errores y que las previsiones que realizamos pueden incorporar sesgos y no son correctas.

La Teoría de la Perspectiva (Kahneman y Tversky, 1979) nos modeliza una función de valor percibido que es la que nos ayuda en el proceso de toma de decisiones. Esta función (Figura 1) nos muestra algunos elementos muy relevantes:



1. Para una revisión de la evolución histórica puede visualizarse https://www.youtube.com/watch?v=Nu_ojg9p9pA
2. Ver por ejemplo Becker y Murphy (1988).

- Las ganancias y las pérdidas son percibidas no en valor absoluto, sino sobre un nivel de referencia.
- Somos conservadores en el terreno de las ganancias y arriesgados en el de las pérdidas (como lo muestra la concavidad y convexidad de la curva en ambos tramos).
- Nos afectan más las pérdidas que las ganancias.

La economía conductual sugiere entonces que hay que comprender los mecanismos para la toma de decisiones y que la arquitectura de decisiones (*choice architecture*) influye en el resultado. El uso de estímulos conductuales (*nudges*) (Thaler y Sunstein, 2009) se ha convertido en una de las más potentes herramientas de la economía conductual pues actúa directamente sobre el sistema de pensamiento 1 (Kahneman, 2011) que es rápido, instintivo y emocional³, que es por el que pasan más del 95% de nuestras decisiones. Un nudge es una actuación o presentación del problema de elección que contribuye a una toma de decisión conveniente para el decisor. Ante las distintas fricciones (llamadas también *pain points*) que dificultan nuestro entendimiento del problema y alcanzar una decisión óptima, los *nudges* se convierten en palancas que facilitan la decisión. Sunstein (2016) distingue entre *nudges* del sistema 1, enfocados a procesos automáticos como el uso de opciones por defecto, y *nudges* del sistema 2 que actúan sobre los procesos deliberativos, como formación e información.

Sección 1

METODOLOGÍA DE INTERVENCIÓN CONDUCTUAL

En general, un proceso de análisis conductual debe seguir un orden lógico que busque la sencillez en el análisis⁴.

Proponemos esta cadencia en la intervención conductual:

- Identificación: detección y definición de la cuestión a tratar, definición de la solución a proponer e implementación.
- Análisis: comprensión del contexto, diseño y lanzamiento de tests, análisis de datos, identificación de grupos cognitivos y sesgos conductuales.
- Ideación: diseño y desarrollo de la intervención, diseño de los *behavioral insights*, preparación de las estrategias para abordar los sesgos detectados, diseño y puesta en marcha de tests A/B con la solución.
- Evaluación: medición de resultados, ensayos RCT (*Randomised Controlled Trials*), readaptación bayesiana y preparación para escalar.

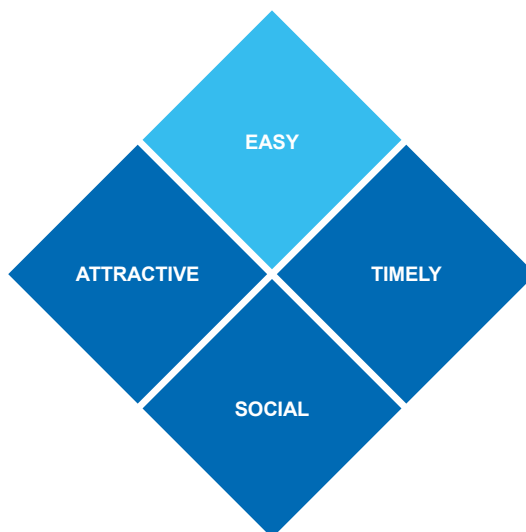
Para abordar correctamente estas fases del proceso conductual sugerimos también la materialización de los siguientes subprocesos:

- Auditoría conductual: detección, a través del análisis del tema y de la experiencia de usuarios (*focus group*, entrevistas o *chatbot*), de fricciones donde una intervención conductual mejoraría el valor para los usuarios.
- Planteamiento estratégico de la intervención conductual: definición de *nudges* y de otros *behavioral insights*.
- Diseño y aplicación del proceso de experimentación: testing, medición, aprendizaje.

3. Frente al sistema 2, que es lento, deliberativo y lógico.

4. Siguiendo la máxima atribuida (parece que erróneamente) a Einstein "as simple as possible but no simpler".

Es de general aceptación que la metodología desarrollada por el Behavioral Insight Team llamada EAST (acrónimo de *Easy, Attractive, Social y Timely*, o sea, fácil, atractivo, social y oportuno) se ajusta a la mayoría de los enfoques de intervención conductual.



Bajo esta metodología lo que debemos perseguir de cualquier intervención conductual es, de forma prioritaria, saber qué buscamos: cuáles son los objetivos y cuáles las métricas y criterios de aceptación. No es ajeno a EAST el *design thinking*, como forma de aproximar los problemas y plantear soluciones.

Una vez definidos los objetivos, diseñamos la intervención y la llevamos a la práctica en un entorno recursivo o bayesiano que implica probar, aprender y adaptar. Es conveniente que la experimentación se ejecute a través de *Randomized Controlled Trials* (RCT), que nos dará sentido a los resultados del experimento y nos indicará si hay diferencias estadísticamente significativas tras la intervención. El carácter bayesiano de la experimentación requiere que la información obtenida del experimento nos proporcione pautas para repetirlo incorporando esa información desvelada al proceso.

Con la aplicación metodológica lo que vamos a detectar son las fricciones que desvían el comportamiento del esperado deseable y vamos a poder diseñar *nudges* cuyo efecto será experimentado en nuestros tests.

Sección 2

BEHAVIORAL PENSIONS

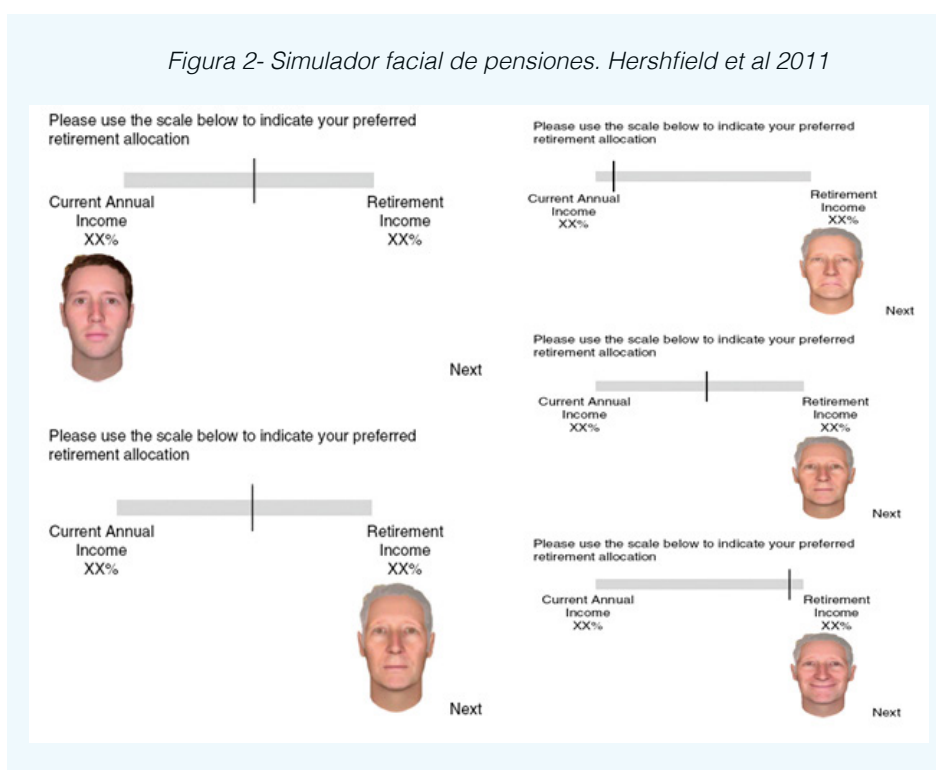
Probablemente el ámbito en el que más se han trabajado los enfoques conductuales es el del ahorro a largo plazo juntamente con las políticas públicas. Las primeras experiencias exitosas son de finales del pasado siglo: los trabajos de Thaler y Benartzi y la creación de “*Save more tomorrow*”⁵ para los planes 401(k) estadounidenses⁵ pueden ser un buen referente. Se trata de ayudar a tomar la decisión del ahorro, pero no ejecutarla de forma inmediata necesariamente, aunque sí debe quedar programada para los años venideros de manera que no sea necesario el consentimiento para aportar por parte del afiliado pues ya lo establece en el momento de firmar el plan. Por supuesto, tiene la libertad de cancelarlo o modificarlo en cualquier momento, pero se estipula un camino de aportaciones por defecto que resulta crucial para el ahorro sistemático. Como veremos más adelante, el sistema NEST británico tiene unas bases muy similares.

Ahorrar para el futuro no es fácil. Detraer recursos que pueden modificar el *statu quo* de una persona puede ser una experiencia dolorosa. Y la decisión tomada no tiene efectos inmediatos: no proporciona *feedback*, se siente como una pérdida. En el ahorro, sobre todo el de largo plazo, debemos luchar contra tres brechas (gaps) emocionales que son frenos a la acción:

5. Ver Thaler y Benartzi (2004).

- **Gap de Identidad**
No nos vemos de mayores y no nos identificamos a nosotros mismos de mayores con “esa” persona que seremos en el futuro.
- **Gap de Empatía**
Nos pesan más las emociones presentes que las que nuestro yo futuro experimentará.
- **Gap de Tangibilidad**
No alcanzamos a comparar nuestro estilo de vida presente con el que podemos tener en el futuro.

Hay que intentar transportar a la persona al momento de su retiro y ayudarle a que sienta las emociones de ese momento y a que se visualice en él. Eso implica activar su sistema 2 de pensamiento. Algunas formas se han experimentado ya; es bien conocido el experimento sobre el uso de simuladores faciales de pensiones (Hershfield et al, 2011) en donde se envejece con técnicas de imagen a una persona y se intentan reflejar sus emociones futuras en su rostro según el esfuerzo de ahorro que haya hecho su yo actual. Si el ahorro ha sido importante el avatar futuro muestra felicidad y si no lo ha sido, tristeza. Véase la Figura 2.



Con este tipo de estrategias, como se comentaba, se pretende llegar al sistema 2 de pensamiento y activar sus emociones futuras, empatizar con ellas, hacer un ejercicio de visualización del yo futuro y tratar de superar o minimizar las tres brechas emocionales que describíamos.

Pero aún hay más elementos que dificultan el proceso de ahorro para el futuro, ciertos sesgos conductuales adquieren máxima relevancia:

El autocontrol (“hoy no, mañana”). Las decisiones sobre cuestiones que sabemos que son importantes para nosotros tendemos a posponerlas si son difíciles; es lo que se llama procrastinación. Inicio de dietas, de práctica deportiva, de dejar de fumar, de aprender idiomas, de ahorrar para la jubilación... todo eso se suele quedar en buenos deseos o en tentativas fallidas (y desalentadoras) porque aunque tratemos de sobreponernos, cambia sustancialmente nuestra situación actual generando un *pain point* (punto de dolor) que más pronto que tarde acabará por frustrar nuestros buenos deseos. Hay que trabajar en minimizar esos puntos de dolor a través de *nudges* que se conviertan en palancas para actuar; el *easy* del modelo EAST.

La inercia (“actuar vs. no actuar”). Es difícil cambiar hábitos, hay que buscar los momentos en los que la persona puede estar más receptiva (el *timely* del EAST), por una parte, y facilitar su integración en las prácticas habituales. Una de las opciones más potentes que utiliza frecuentemente la economía conductual es el uso de *defaults*: opciones por defecto. Se trata de no tener que hacer nada para que cambie nuestro estado (ahorrar vs. no ahorrar, tener los ahorros en un ciclo de vida en lugar de elección de perfil de riesgo, renta vitalicia en lugar de capital) a una situación objetivamente más favorable para nosotros.

La aversión a la pérdida (“antes tenía más”). Nuestro cerebro procesa el ahorro en el área en el que procesa una pérdida. Es necesario lograr que el ahorro no duela, que neurológicamente no lo ubiquemos donde las pérdidas. Estrategias como empezar a ahorrar (y/o incrementar el ahorro) a la vez que se produce un aumento de la renta disponible, son *nudges* potentes para no sentir que nos desprendemos para siempre de ese dinero. Y debemos trabajar en mensajes continuos una vez iniciado el proceso de ahorro para mantener el sentimiento de propiedad sobre él. No olvidemos, como dice la Teoría de la Perspectiva, que todo cambio de ganancia o pérdida lo vivimos sobre una situación de referencia, que es el estado inmediatamente anterior, no el estado original.

Buena parte de lo comentado se subsume también en el llamado sesgo de presente o, técnicamente, descuento hiperbólico, que supone dar una mayor valoración a los elementos más cercanos en el tiempo.

La aplicación de la economía conductual, la *behavioral pensions*, tiene ya recorrido en varios países del mundo, algunos ejemplos serán presentados en el último epígrafe. Pero un aspecto que puede anticipar su fortaleza es la evidencia empírica del uso de *nudges*.

Por lo general, los sistemas de pensiones han tenido estímulos de índole financiero y fiscal para despertar el interés por este ahorro en lugar de focalizarse en el descubrimiento objetivo de la necesidad, el *awareness*. Y las evidencias son contundentes: Benartzi et al. (2017) muestran cómo el *nudging* es mucho más coste-efectivo que cualquier otro tipo de incentivo (financiero, educacional) en un análisis de lo acontecido en los últimos diez años. Pero Carrol et al. (2009) van más allá y valoran la efectividad relativa de los *nudges*, que cuantifican en 100 dólares de incremento de aportación por cada dólar gastado en el *nudge*. Chetty et al. (2013) estiman que, por el contrario, cada dólar subsidiado (financiera o fiscalmente) solo produce un aumento de un céntimo en la aportación. Lo que hacen los incentivos económicos, en opinión de estos autores, no es crear nuevo ahorro sino reconducir a los ahorradores más avezados hacia sistemas más eficientes. Valero (2018) revisa estas claves en la aplicación de la economía conductual para el desarrollo de sistemas complementarios en el ámbito de las empresas.

En suma, no son pocas las enseñanzas de la *behavioral pensions* (Ayuso, Guillén y Valero 2017b) que nos guían hacia un enfoque muy diferente al tradicional desarrollado incluso a nivel de políticas públicas con instituciones como el White House Social and Behavioral Sciences Team en Estados Unidos o el Behavioral Insight Team en Reino Unido, entre otros.

A menudo se olvida que el gran objetivo del ahorro para pensiones no es el ahorro en sí mismo, sino que lo ahorrado se convierta en un flujo suficiente de ingresos para las personas en su retiro, lo que llamamos desacumulación, que innegablemente ha sido objeto de mucha menos atención, investigación y propuestas que la parte de la acumulación o ahorro. Y la economía conductual también puede darnos pautas para un correcto tratamiento de esta fase crítica.

Las formas de prestación son diversas pero hay algunas que se adaptan más a los objetivos que debe tener un sistema de pensiones: no hay un único instrumento válido, sino una adecuada combinación de instrumentos para que la pensión se adecue a las necesidades de la persona jubilada (Ayuso, Guillén y Valero 2017a).

La teoría siempre ha sugerido que la forma de percepción fundamental de la prestación debe ser vitalicia. De hecho, Panis (2004) muestra que los contratantes de rentas están más satisfechos en su jubilación que los que no tienen una renta vitalicia y optaron por otras alternativas. Pero la realidad es que las anualidades o rentas vitalicias no son la opción preferente que escogen los ciudadanos (McGill et al. 2005).

Hay estudios (AAE 2014) que muestran las carencias para desarrollar con éxito las rentas vitalicias: insuficiencia de fondos acumulados, poca flexibilidad de las rentas vitalicias, poco (y de baja calidad) asesoramiento sobre los riesgos, que las rentas vitalicias se consideran entre el público como productos para situaciones extremas o especiales. Y se proponen como *best practices* soluciones diferentes para necesidades diferentes, una buena regulación que sea robusta y estable, acceder a asesoramiento especializado y la existencia de incentivos fiscales. Sobre este último aspecto ya hemos comentado anteriormente su relevancia relativa, pero no obsta para que estos puedan desempeñar su rol⁶.

6. En Valero et al (2018) se puede encontrar una extensa reflexión sobre la gestión del ahorro tras la jubilación.

Es interesante la aproximación holística al fenómeno de la desacumulación (Blake y Boardman, 2010⁷). Esta visión implica la elaboración de un plan de desacumulación asesorado que garantice un mínimo esencial para vivir, que se puedan asegurar las contingencias de riesgo y mantener un *stock* suficiente para abordar contingencias no previstas. El uso de herramientas financieras debe ayudar a planificar y garantizar un nivel de vida adecuado, de forma que el remanente de riqueza acumulada pueda ser usado para alcanzar el nivel de vida deseado o que constituya un futuro legado.

Para la toma de decisiones los elementos básicos con los que cuenta una persona tienen que ver, en primer lugar, con la situación financiera global de la persona que determinará el nivel de riqueza “a pensionar”. Adicionalmente, hay que estimar las necesidades financieras previstas para el futuro, lo que resulta fundamental para definir el nivel inicial y el grado de crecimiento de la pensión. También, por supuesto, conocer cuáles son las necesidades inmediatas de capital y el deseo de legado.

Una desacumulación adecuada debe hacer frente también a las trampas conductuales: instintivamente acudimos a la contabilidad mental y valoramos más un cheque grande que varios cheques pequeños, que es lo que nos ofrece una renta vitalicia. Nos enfrentamos al *annuitization puzzle* (Modigliani 1986) que se resume en que si bien la teoría racional asume que las rentas vitalicias son atractivas porque abordan el riesgo de supervivencia a los propios ahorros, son relativamente pocos los que deciden anualizar una porción significativa de su riqueza (Benartzi et al. 2011).

El *framing* o modo de presentación de los productos de rentas es crucial: hay que hacerlo remarcando que son una opción de consumo que garantiza vitaliciamente la cobertura de las necesidades de consumo. Si se presenta en cambio como una opción de inversión, hacer un análisis de rentabilidad financiera desaconsejará su adquisición. También es necesario proporcionar alivio a uno de los principales sesgos conductuales que hemos introducido: la aversión a la pérdida, facilitando soluciones económicas a fallecimientos prematuros.

Y es que el incremento de la longevidad supone un riesgo en la fase de desacumulación, riesgo que añadir a los financieros y con un impacto potencialmente mayor. Un aumento no esperado de la supervivencia es un riesgo sensible y que no siempre es conocido o controlado. O'Brien et al. (2005) muestran la subestimación de la esperanza de vida en promedio en seis años, con desviaciones en tres años y medio para los tramos de edad mayores (entre 60 y 69 años) y hasta 10 en las edades más jóvenes. Por sexos, los hombres subestiman su esperanza de vida casi el doble que las mujeres. Por supuesto, si creemos que viviremos menos, los ahorros no alcanzarán para financiar la jubilación.

Ciertamente este riesgo de longevidad no es en general comprendido y, por tanto, tampoco asumido (Blake 2014). Pretendemos que los ahorros para la jubilación nos permitan mantener el nivel de consumo a lo largo de la vida, pero no es fácil medir cuál es el nivel de gasto periódico que nos va a evitar “sobrevivir a nuestros ahorros”.

Sección 3

ALGUNAS EXPERIENCIAS PRÁCTICAS

La primera y exitosa aplicación práctica expresa de la economía conductual en las pensiones fue el conocido programa “*Save more tomorrow*” TM (Thaler y Benartzi, 2004, Benartzi y Lewin, 2012). Este programa, iniciado a finales del siglo pasado en una empresa industrial mediana estadounidense, se basa en detectar los sesgos conductuales que frenan el ahorro y, con *nudges* adecuados, convertirlos en oportunidades para mejorar el ahorro. Para evitar la aversión a la pérdida se establece un compromiso de ahorro futuro, cuando la persona aumente sus ingresos de forma preestablecida, acordada, viable y siempre con posibilidad de no realizar la aportación llegado el momento. Pero esto no sucede por la inercia (se crean *defaults*) y porque la afiliación automática (los trabajadores automáticamente quedan afiliados al plan de ahorro) es el *nudge* contra la falta de autocontrol. Inicialmente “*Save more tomorrow*” TM consiguió multiplicar por cuatro las aportaciones promedio en cinco años y, hoy en día, con más de la mitad de los planes de pensiones más extendidos en EEUU (planes 401k) siguiendo esta filosofía conductual el crecimiento en aportaciones aumenta a ritmos medios del 8%.

El National Employment Savings Trust (NEST)⁸ es el sistema de ahorro para los trabajadores británicos que se puso en marcha en 2012 y que venía a paliar los problemas derivados del desigual desarrollo de los planes de pensiones ocupacionales en el Reino Unido que, de ser una fuente fundamental para la financiación de las pensiones de la ciudadanía británica, se habían convertido en un reducto, más o menos extenso todavía, para grupos de trabajadores con más antigüedad, pero que dejaba fuera a los nuevos trabajadores, muy en especial mujeres que llegaban al mercado laboral.

7. Iniciativa “Spend more today”.

8. Puede consultarse todo lo relativo a este sistema en <https://www.nestpensions.org.uk/schemeweb/nest.html>

En 2013 se estimaba que sólo el 32% de las empresas ofrecían planes de pensiones a sus trabajadores (National Institute of Economic and Social Research, 2014) y la llamada Comisión Turner, creada para analizar la situación y proponer soluciones (Pensions Commission 2004, Pensions Commission 2005), destacaba entre otras cosas que la situación de las pensiones en el Reino Unido hacía prever una reducción drástica del nivel de pensión (30%) y para compensar habría que duplicar el gasto estatal en pensiones, multiplicar por tres el ahorro privado, y llevar la edad de jubilación a los 70 años. La Comisión Turner publicó dos informes: el primero de diagnóstico y el segundo de soluciones⁹ y, en este segundo, proponía la creación de un sistema nacional de ahorro basado en las ciencias conductuales, que fue el germen del NEST.

NEST se crea cambiando el paradigma de la economía tradicional que basa el desarrollo de los sistemas de pensiones en obligatoriedad, fiscalidad, multas y regulación, por un paradigma conductual donde priman los *nudges*, opciones por defecto y una adecuada arquitectura de decisiones.

Veamos en concreto algunos de los elementos de la intervención conductual: cuando se plantea desde la economía tradicional incentivar y promover el ahorro de pensiones, nos topamos con varios sesgos (*de presente*, *de statu quo*, *miopía*) que son una fricción o barrera conductual para lograr el objetivo. Sobre ello, la ciencia conductual opera usando la afiliación automática (todo trabajador, por defecto, forma parte del plan de pensiones del que por supuesto puede causar baja cuando lo desee). Si la economía tradicional ofrece diversidad de opciones para que los afiliados elijan, enfrentándonos a las fricciones de la racionalidad limitada (*bounded rationality*), el enfoque conductual diseña opciones por defecto. Cuando los postulados tradicionales sugieren que cuantas más opciones tenga el afiliado mejor elección hará, la paradoja de la elección y el exceso de información se convierten en una fricción que la economía conductual supera a través de la definición de pocas y bien seleccionadas opciones, siempre con una por defecto. Y si el enfoque clásico es animar a las personas a que ahorren más, la procrastinación es la barrera que superar y un esquema de contribuciones escalonadas es la herramienta conductual que ayuda a superar la inacción. Así, NEST convierte las barreras en soluciones: antes de NEST, si el empleado no hacía nada, no ahorra. Con NEST, si el empleado no hace nada, ahorra. El empleador elegía si contribuía o no, ahora el empleador siempre contribuye. Y el mercado de pensiones no apoyaba a las personas con menores salarios, sin embargo NEST está diseñado para todos los trabajadores. En suma, NEST transforma el ahorro para una minoría en que el ahorro es la norma. Seis años después, cuando finaliza el período transitorio de aplicación, más de nueve millones de personas están afiliadas a NEST, más de 600.000 empresas y sólo un 8% de los afiliados por defecto deciden salir voluntariamente del sistema (y suelen ser trabajadores mayores conscientes de que el poco tiempo hasta su retiro no les permitirá ahorrar lo suficiente).

La afiliación automática existe también en otros países: en EE. UU. desde 2006, en Nueva Zelanda (Kiwisaver) desde 2007, que también utiliza aportaciones por defecto, o en Chile para los trabajadores autónomos desde 2012. Italia introdujo parcialmente la afiliación automática en 2007 pero no fue exitosa, fundamentalmente porque transformaba un concepto muy apreciado por empresas y trabajadores (la TFR o *Trattamento di Fine Rapporto*) en contribución a la pensión y no fue bien recibido (OCDE 2012).

Las experiencias en la aplicación de la economía del comportamiento a las pensiones se multiplican en el mundo. El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) creó el Laboratorio para el Ahorro Previsional a través del cual experimentar sobre distintos proyectos para el crecimiento del ahorro para pensiones en la región, basados en aplicaciones de la economía conductual. Nueva Zelanda utiliza la *behavioral pensions* de forma preeminente en la mejora continua en el sistema Kiwisaver. Los experimentos en México sobre el aumento de aportaciones voluntarias a sistemas complementarios de pensiones resultan muy prometedores, con 40% de aumento en los primeros pilotos realizados (Ideas42, 2015). Un amplio estudio sobre la cobertura de los sistemas de pensiones en América Latina sugiere la profundización de los hallazgos de la economía del comportamiento para mejorar las deprimidas tasas de cobertura en la región (Mesa-Lago, Valero, Robles y Lozano, 2017).

9. Puede encontrarse una revisión de ambos en el artículo del Prof. Nicholas Barr "Turner gets it right on pensions", en <https://www.prospectmagazine.co.uk/magazine/turnergetsitrightonpensions>

CONCLUSIONES

En un entorno donde las recetas tradicionales parecen haber llegado a su límite, frenando la extensión de los sistemas de pensiones a todos los que los necesitan y en las cuantías que necesitan, la economía conductual se constituye en una esperanza para ese desarrollo imprescindible en todo el mundo.

En el caso concreto de España debería trabajarse en diversos ámbitos. Por una parte, la concienciación de la clase política y de los responsables de los sistemas de pensiones, incluyendo a la industria en general, de la potencia que tiene la *behavioral pensions*. Aunque NEST, el gran referente, es un sistema del llamado segundo pilar y una adaptación de ese esquema a España sería posible (Valero, Artís, Ayuso y García, 2011), la misma concepción de las bases de un sistema global de pensiones se vería fuertemente reforzada si se revisa desde la óptica conductual. Por otra, el estudio (y podría considerarse una especie de Comisión Turner con pocos expertos, sin filiación previa, pero con gran conocimiento del sistema para presentarle al poder político propuestas creíbles y viables) de un sistema de segundo pilar de afiliación automática con aportaciones y perfiles de riesgo por defecto, con escalamiento de las aportaciones hasta niveles adecuados y con información clara y suficiente sobre lo que se espera de él y su implantación gradual. Y en tercer lugar, el convencimiento de la industria del ahorro en general, de que es mucho más eficiente el impulso del ahorro a través de *nudges* que cualquier otro tipo de incentivo. Ejemplos claros los tenemos ya funcionando. La rueda ya está inventada.

Capítulo

/ 11

PRODUCTOS PARA LA
PREVISIÓN SOCIAL
COMPLEMENTARIA
¿UNA OFERTA PARA
EL SIGLO XXI?



Inmaculada Domínguez Fabián

Profesora de la Universidad de Extremadura. Dirige el grupo de investigación de Pensiones y Protección Social de la Universidad de Extremadura y pertenece al Instituto de Investigación Polibienestar de la Universidad de Valencia. Ha colaborado y coordinado diversas publicaciones con el Banco Mundial, la OCDE y la Fundación de Estudios Financieros, ha dirigido varios proyectos de investigación relacionados con protección social.

PRODUCTOS PARA LA PREVISIÓN SOCIAL COMPLEMENTARIA ¿UNA OFERTA PARA EL SIGLO XXI?

Sección 1

EL RETO DE LA SUFICIENCIA

Sección 2

EL RETO DE LA LONGEVIDAD

Sección 3

EL RETO DE LA DEPENDENCIA

Sección 4

EL RETO DE LA BRECHA DE GÉNERO

Sección 5

EL RETO DE LA INNOVACIÓN

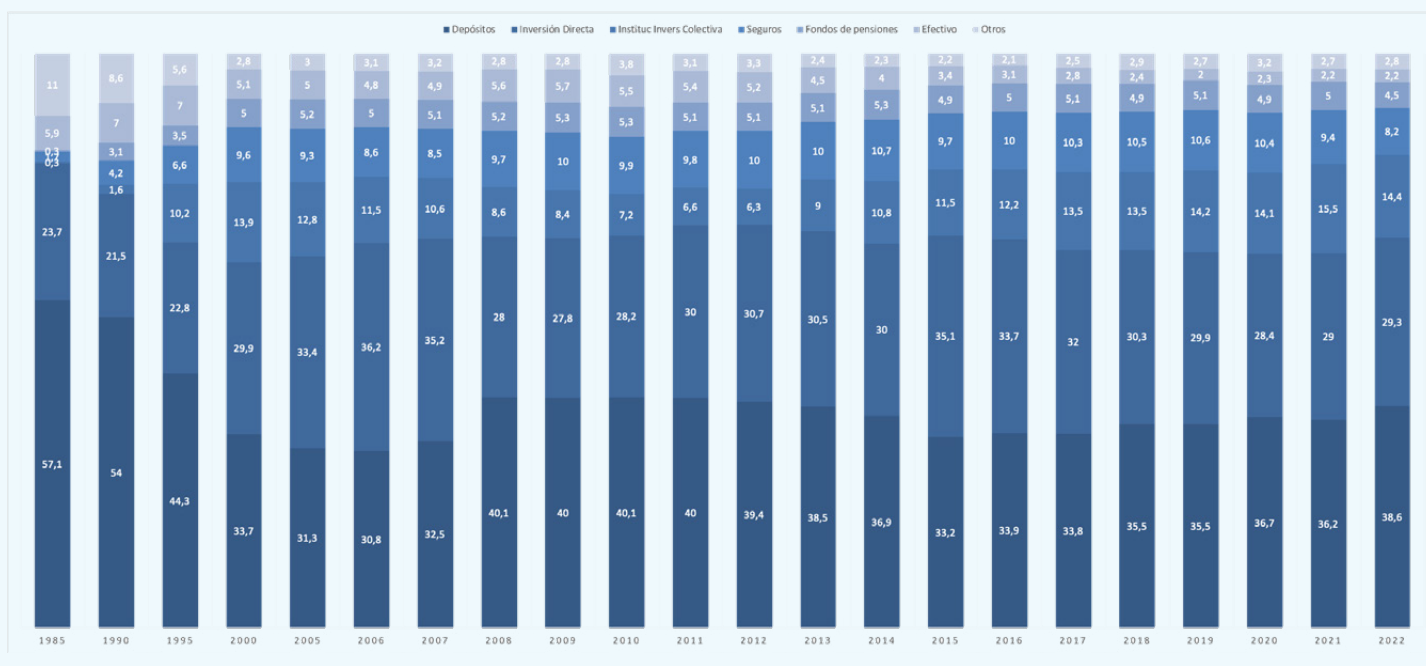
Las pensiones, después de la economía, la inflación y el desempleo, son el tercer problema que más preocupa a los españoles, según los datos del Eurobarómetro de 2023. Esta preocupación ya se manifestaba en la encuesta realizada por Pérez-Díaz y Herce (1995), en el contexto de la firma del Pacto de Toledo. En ella se observó que el problema de las pensiones era percibido con intensidad y que los españoles se sentían poco informados. Esta falta de información se puso de manifiesto en trabajos posteriores, como el realizado por Pérez-Díaz, Álvarez-Miranda y Chuliá (1997). El estudio comparado internacional, que realizan Boeri y otros (2001), concluye que la mayoría de los españoles no conoce o infravalora los costes de las pensiones públicas y que España aparece como el país menos informado sobre su sistema público de pensiones. Posteriormente Alfaro y otros (2009) muestran que los encuestados reconocen que sus ahorros no les van a permitir mantener el nivel de vida deseado durante la jubilación y que el ahorro para la jubilación es un tema importante, aunque no se plantean ahorrar.

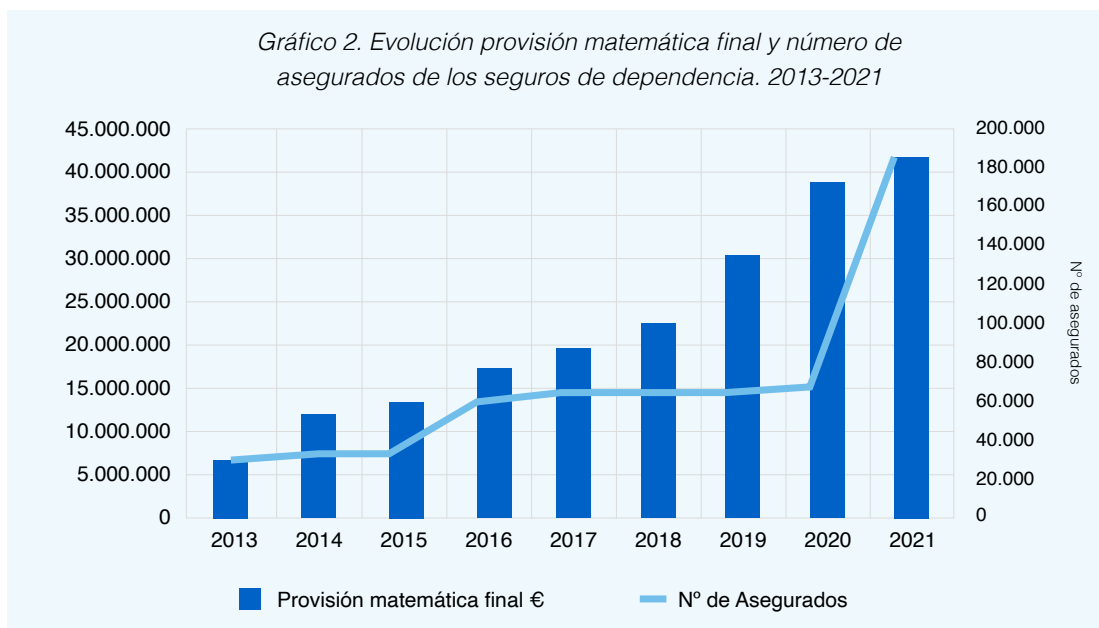
Domínguez y otros (2011) llevan a cabo un trabajo donde plantean a los encuestados si creen que, con la pensión de jubilación que percibirán de la Seguridad Social, suponiendo que se jubilan con 65 años y habiendo cotizado 35 años, podrán mantener su poder adquisitivo. La inmensa mayoría, casi un 70%, considera que su poder adquisitivo va a disminuir y ese porcentaje se incrementa cuando el nivel socioeconómico aumenta. En este mismo estudio se solicita a los encuestados que ordenen, según sus preferencias personales, una lista de productos de ahorro para complementar la futura pensión pública de jubilación. Estos productos son los planes de pensiones, los Planes de Previsión Asegurados (PPA), los seguros de ahorro, las acciones y fondos de inversión, los depósitos, la hipoteca inversa y la inversión inmobiliaria. Los planes de pensiones y los Planes de Previsión Asegurados son la alternativa preferida por algo más de la mitad de los encuestados, siendo la hipoteca inversa el producto elegido en último lugar. En esta encuesta no se pregunta sobre qué producto tiene efectivamente contratado el entrevistado, sino por cual se decantaría en caso de disponer de fondos para destinar a ahorro-previsión. En cuanto a la característica que más valoran los encuestados, la garantía resulta ser la cuestión preferente en un 53,7% de los casos, seguida de la rentabilidad y a gran distancia la liquidez y las ventajas fiscales. En el trabajo de Alfaro y otros (2009) se obtiene que, a la hora de elegir un producto para la jubilación, más del 60% de los entrevistados priorizan la garantía de estos, quedando la rentabilidad en un segundo plano.

En resumen, el conocimiento sobre la Seguridad Social es limitado y, cuando se trata de decidir dónde colocar los ahorros destinados a la jubilación, los españoles se muestran poco dispuestos a asumir riesgos y se decantan de forma mayoritaria por productos seguros, aunque ello implique obtener una menor rentabilidad.

En 2022, según datos de INVERCO y del Banco de España, que se recogen en el gráfico 1, los productos de desintermediación bancaria (fondos de inversión, fondos de pensiones, seguros e inversión directa) suponen alrededor del 57% del total de los activos financieros en posesión de las familias. Asimismo, se observa cómo la parte destinada a previsión social propiamente dicha, fondos de pensiones y seguros es del 12,7% en 2022, inferior al 15,3% de 2020 cuando no había límite de aportación de 1.500 euros.

Gráfico 1. Distribución de los activos financieros de los hogares españoles.
Fuente. Inverco y Banco de España.





Fuente: Informe de la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones 2021.

En cuanto a los productos del sector seguros que dan cobertura a la dependencia, como se recoge en la tabla 1 y según los datos publicados por la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones (2021), en el cuadro anterior destaca el incremento del número de asegurados, situándose en 183.080, lo que supone un 167,7% más que en el año 2020.

Destaca, dentro de los seguros de dependencia el incremento en el número de asegurados de 2021, de un 166,7% respecto a 2020.

El resto de magnitudes también aumentan, excepto en el caso de las prestaciones pagadas, que han descendido un 15,3%. En el gráfico 2 se observa el crecimiento sostenido de la provisión matemática de los seguros de dependencia desde 2013 con importantes incrementos desde el año 2018.

Tabla 1. Principales magnitudes de los seguros de dependencia. 2021
Fuente: Informe de la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones 2021.

MAGNITUD	2021	2020	VARIACIÓN ABSOLUTA	VARIACIÓN %
Primas devengadas (€)	14.068.299	8.208.185	5.860.114	71,39%
Provisión matemática al inicio del año (€)	37.810.149	29.851.666	7.958.483	26,66%
Provisión matemática al final del año (€)	40.675.458	37.810.149	2.865.309	7,58%
Prestaciones pagadas (€)	900.044	1.062.091	-162.024	-15,26%
Nº asegurados	183.080	68.380	114.700	167,74%

		PROVISIONES TÉCNICAS (MILL. EUROS)		
		A 30/9/2018	% CRECIMIENTO	
MODALIDADES			INTERANUAL	DESDE ENERO
RIESGO	Riesgo	6.313,98	6,32%	5,84%
	DEPENDENCIA	Total seguros de dependencia	20,03	-7,54%
SEGUROS DE AHORRO/ JUBILACIÓN	PPA	12.298,81	-2,41%	-1,02%
	Capitales Diferidos	49.652,57	2,42%	2,85%
	Rentas vitalicias y temporales	88.172,77	1,72%	1,03%
	Transformac. patrimonio en renta	2.127,30	64,52%	32,03%
	Planes individuales de ahorro	13.097,09	11,43%	7,43%
	Sistemático	3.615,63	31,24%	22,06%
	SIALP	12.373,01	-2,51%	-4,46%
	Vinculados a activos (riesgo tomador)	181.337,17	2,88%	2,05%
	Seguros de ahorro/jubilación			
	Total seguro de vida	187.671,18	2,99%	2,17%

Fuente. Evolución de los seguros de vida (UNESPA).



Tabla 1. Número de asegurados y provisiones técnicas de los seguros de riesgo, dependencia y ahorro-jubilación.



Como señalan Del Olmo y Herce (2011), la sociedad española está asistiendo a cambios muy relevantes en el ciclo vital, impulsados por la mayor esperanza de vida.

La mejora de los niveles educativos de los más jóvenes en España ha supuesto un aumento de la duración de la etapa educativa que conlleva también un cambio en la edad media en la que se accede al primer trabajo. Centrándonos en la etapa de abandono de la actividad productiva, estos autores afirman que, en 2010 esta se inicia en los 57,40 años y que es en el fenómeno de la jubilación donde se ha producido un cambio muy importante a lo largo del tiempo, puesto que de una edad efectiva de jubilación de 69,61 años en 1975 se ha pasado a los 64,8 años en 2020, aún cuando la edad legal de jubilación es de 66 años y dos meses. Una vez traspasado el umbral de la jubilación, la mayor esperanza de vida se traduce en vidas más largas y la creciente longevidad expone a los mayores a una mayor incidencia de la discapacidad y problemas de salud.

Los cambios del ciclo vital implicarán un reto de longevidad y de dependencia mientras que las reformas del sistema público de pensiones supondrán un reto para la suficiencia de las pensiones. Asimismo, se tendrán en consideración los desafíos que suponen la brecha de género y las necesidades de innovación que requieren las nuevas generaciones, con necesidades y comportamientos diferentes a los de generaciones anteriores. Un sistema de previsión social complementario, independientemente de que el ámbito sea individual o colectivo, ha de dar respuesta a los retos de suficiencia, longevidad, dependencia, brecha de género e innovación para constituirse como una oferta adecuada a las necesidades de la sociedad del siglo XXI. Analizaremos en los próximos epígrafes en qué medida, en España, los productos de ahorro complementario se enfrentan a estos desafíos.

Sección 1

EL RETO DE LA SUFICIENCIA

Un indicador para medir la adecuación de las pensiones es la Tasa de Sustitución (*Gross Average Replacement Rate*), que compara la primera pensión pública de jubilación con el último salario recibido. Como se recoge en el último informe sobre envejecimiento (Comisión Europea, 2021), las pensiones públicas españolas no solo alcanzan uno de los valores más altos (73,9%) sino que además tienen una amplia diferencia con respecto a la media de la Unión Europea (53,3%). Asimismo, la previsión es que, tras las reformas del sistema público de pensiones, la reducción será especialmente importante en España, con un -33,75%. Con anterioridad a la reforma de 2011, junto con Devesa y otros (2011) llevamos a cabo una encuesta a población mayor de 65 años, al objeto de analizar cuáles son los perfiles de ingresos de este colectivo por edades. Los resultados obtenidos con la realización de la encuesta a 828 individuos mayores de 65 años, indican que el 69,7% vive sólo de la pensión pública. El 45,3% manifiesta tener alguna dificultad para llegar a fin de mes, siendo un 70,2% el porcentaje de individuos que no dispone de ahorros significativos en bienes inmuebles distintos de la vivienda habitual. El 28,7% de los mayores de 65 años, con ingresos adicionales, indica que estos ingresos provienen

de productos financieros, el 21,9% de planes de pensiones y seguros y un 12,6% de alquileres. El 22% afirma que probablemente no dispondrá de suficiente patrimonio para cubrir sus necesidades a lo largo de lo que le queda de vida y un 5,4% cuenta con familiares que le puedan ayudar.

Los resultados de la mencionada encuesta, realizada antes de 2011, muestran insuficiencia en los ingresos de los pensionistas y estos problemas se acentuarán tras la reforma de 2011 ya que, como señala Galdeano y otros (2018), provocará una caída del poder adquisitivo a una persona que se retire hoy a lo largo de su vida como jubilado.

Como ha quedado reflejado en el cuadro 1, el nivel de ahorro en España en productos de previsión complementaria es muy reducido; y como se recoge en la hoja de ruta, de cómo deberían diseñarse los sistemas de pensiones realizada por la OCDE, España se encuentra fuera de juego en casi todas las recomendaciones. Dentro del decálogo de condiciones quiero centrarme en el de la información, por ser común a todos los productos de previsión y no únicamente a los planes de pensiones. Como señalamos en Ayuso y otras (2018) la Comisión del Pacto de Toledo, en la Recomendación 7 de su Informe de 2011, aconsejaba que al “menos una vez al año, todo cotizante debía recibir en su domicilio información puntual sobre la pensión aproximada que, de mantenerse constantes sus circunstancias de cotización, percibiría tras su jubilación, como mecanismo de concienciación sobre sus posibilidades económicas en el futuro, así como sobre la relación entre el salario actual y la pensión que le correspondería”. Lamentablemente este objetivo no se cumplió y si bien la Seguridad Social pone a disposición de los ciudadanos un simulador de la pensión pública que se percibirá, esta no es una solución óptima, puesto que además del debate abierto sobre el procedimiento de cálculo que utiliza, no es una información que llegue a todos los ciudadanos, por ser online o tener que obtenerse desde una oficina de la Seguridad Social.

La información es fundamental para afrontar el reto de la suficiencia, puesto que si se dispone de la información adecuada se podrán tomar las decisiones correctas y ello revertirá en un incremento en la renta y, por lo tanto, en una mejor complementariedad de la pensión pública de la Seguridad Social. Por último, hay que mencionar que, si la exigencia de información es evidente en el caso de la Administración pública, este compromiso también es exigible a las entidades privadas, que deben informar y estimular el ahorro de una forma global y continua huyendo tanto de hacerlo únicamente en momentos puntuales, como puede ser el final del año, como es el hecho de “vender” el producto únicamente por la ventaja fiscal que reporta.

Con relación a la mejora en la información por las entidades que comercialicen productos de previsión social, considero que deberían seguir el ejemplo de “la guía de buenas prácticas de simplificación del lenguaje en el documento de información del seguro”, que publica UNESPA, y a las que las compañías se pueden adherir libremente. Esta guía se ha realizado para los seguros de no vida y se acuerda que toda persona que se acerque a una aseguradora para interesarse por un seguro (excepto el de vida) deberá recibir, junto con la oferta del asegurador, un folleto informativo sobre el seguro cuya utilidad es que el consumidor entienda adecuadamente qué es lo que va a comprar. Este documento está regulado por una ley europea que establece que el contrato del seguro debe estar redactado en un lenguaje claro y accesible. En 2018 UNESPA también lanza la “Guía de buenas prácticas sobre seguros individuales de vida riesgo” cuyo principal objeto es incrementar la transparencia y la comprensión de los seguros de vida riesgo individuales por parte de los consumidores, facilitar la comparación de productos entre las alternativas existentes en la fase previa a la contratación (información precontractual, y fomentar determinadas buenas prácticas en la venta de estos seguros.

Sección 2

EL RETO DE LA LONGEVIDAD

Según la Organización Mundial de la Salud, entre 2015 y 2050, la proporción de población mundial con más de 60 años habrá pasado de los 900 millones a los 2.000 millones, con lo que a mediados del siglo XXI un 22% de la población del planeta superará esa edad. España, tras Francia, es el segundo país de la Unión Europea que registra una mayor esperanza de vida a los 65 años. Asimismo, según se recoge en un estudio del Instituto Santalucía (2018a), la población mayor de 85 años ha crecido en España en más de medio millón de personas en la última década y el número de centenarios españoles se ha duplicado en los últimos diez años, superando las 18.000 personas a finales de 2021. Según las proyecciones del INE, en el año 2066 unas 220.000 personas tendrán más de 100 años. Conseguir que se obtengan rentas suficientes hasta esas edades se convierte en un reto más que mayúsculo para los sistemas públicos y para los sistemas privados.

Los productos aseguradores tienen más capacidad que los productos financieros para cubrir el riesgo de longevidad, puesto que lo mutualizan. Pero, aún así, el riesgo de longevidad puede ser tan alto que las entidades aseguradoras tengan dificultades a la hora de cubrirlo y ello implica que estos productos puedan tener un precio excesivamente alto.

Como señala Ariza (2013), desde los orígenes de la técnica actuarial la medida de la longevidad se relaciona con la edad cronológica de la persona asegurada. Sin embargo, recientes estudios concluyen que el envejecimiento está determinado en un 27% por factores genéticos, en un 19% por factores medioambientales, en un 11% por el sistema sanitario y en un 43% por el estilo de vida individual. Otros estudios indican que el efecto de la vida saludable sobre la esperanza de vida puede ser de hasta 12 años. Por lo tanto, según Ariza (2013) en un entorno tan competitivo y bajo un marco como el de Solvencia II basado en hipótesis de *best estimate* parece obvio pensar que el futuro de la tarificación y de la gestión del seguro de vida pasa por el uso de modelos que puedan medir la edad real del envejecimiento humano, es decir, su edad biológica. El estudio del Instituto Santalucía (2018a) recomienda que los medios predictivos del seguro de vida que desarrollan las compañías aseguradoras estén en continuo proceso de actualización y mejora, ya que es de vital importancia para estas el disponer de una estimación fiable de la longevidad de sus asegurados, y de las mejoras que en ella se puedan dar. Según el autor, debe avanzarse en el establecimiento de nuevas y mejores métricas de la edad biológica. En esta misma línea se encuadra el trabajo realizado por Albarrán y otros (2014) donde se concluye que el riesgo de longevidad debe ser tratado de una manera holística y presentan diversos modelos de valoración actuarial que se convierten en palancas de optimización del negocio y del capital asignado al riesgo de supervivencia que permitirán obtener ventajas y rentabilidades que se traspasen al cliente, mejorando así el producto que cubre el riesgo de longevidad.

Si bien, las rentas vitalicias son consideradas como el instrumento ideal para cubrir los retos demográficos y socioeconómicos a los que se enfrenta la sociedad española (Galdeano y otros 2018), no podemos obviar que pueden resultar actuarialmente injustas debido al problema de selección adversa, generado por tanto que las personas relativamente sanas y longevas reciben unas cuantías menores que las que deberían percibir. Mitchell y otros (1999) demuestran que las rentas vitalicias en Estados Unidos son entre un 15% y un 25% menores que las correspondientes a las tablas de mortalidad de la población. Finkelstein y Poterba (2000) analizan, a su vez, que las rentas vitalicias en el Reino Unido, contratadas por hombres de 65 años, están entre un 10% y un 15% por debajo de las correspondientes con las tablas de mortalidad de la población.

Dado que los datos disponibles relativos a los gastos y consumos de los mayores de 65 años no se encuentran desagregados por edad, con Devesa y otros (2011) llevamos a cabo una encuesta a mayores de 65 años que viven en su domicilio, al objeto de conocer cuál es la estructura del gasto por edades de la población mayor de 65 años. Los resultados, tras encuestar a 828 individuos, indican que el gasto medio mensual se sitúa en 953 euros y que la edad condiciona el gasto, ya que se incrementa con la edad el porcentaje que se destina a salud y vivienda y se reduce de forma importante la parte destinada al ocio.

Por lo tanto, el reto de la longevidad supone que se tendrán que percibir rentas durante más tiempo y que a su vez las necesidades de los mayores se incrementan con la edad. Ante esto surgen dos posibles alternativas para que los productos de previsión den cobertura a este reto.

Como se ha comentado en los párrafos anteriores, si las técnicas actuariales incluyen información de la edad biológica, se disminuirá el riesgo de longevidad en la valoración de las rentas vitalicias y eso redundará en una mejora de la cobertura de este producto. Apostando por las rentas vitalicias, se plantea como solución diferir el momento de cobro de estas, y no percibir las a la edad legal de jubilación, sino a la denominada gran edad¹. Ello se fundamenta en que la edad legal de jubilación, de los 65 a los 67 años, no se ha adaptado a la mayor supervivencia de los individuos y, por lo tanto, una opción adecuada sería diferir el cobro de la renta vitalicia a una edad más cercana a lo que algunos consideran la verdadera tercera edad.

Las rentas temporales evitarían el riesgo de selección adversa puesto de manifiesto en las rentas vitalicias. Por lo tanto, para minorar el riesgo de longevidad, surge la opción de contratar rentas temporales y transferir ese riesgo a la Seguridad Social, que es la que de verdad tendría capacidad para cubrirlo. Esto supondría aplicar un modelo de sistema de pensiones que sería el denominado *Two Step Model* (Modelo de Dos Etapas) que hemos desarrollado en Domínguez y otros (2017), del Olmo y Herce (2011) y Devolder y otros (2018). Dicho sistema se estructura en un primer pilar definido como un seguro de capitalización individual que otorgaría rentas temporales de jubilación entre la edad de jubilación voluntariamente adoptada por los trabajadores y lo que denominamos “gran edad”, al que sucedería en el tiempo otro pilar estructurado como un sistema de reparto público que a partir de dicha gran edad otorga, por tanto, pensiones vitalicias a los jubilados. De esta manera sería la Seguridad Social la que asumiría el mejor aseguramiento posible del riesgo de longevidad (Hamermesh, 1987) dando así cumplimiento a uno de sus fines principales que es el de proteger a los trabajadores frente a los riesgos de la vejez y afines, a aquellos que no pueden hacerles frente de manera individual.

1. Según Galdeano y Herce (2017) la gran edad habría que situarla en la horquilla de los 81-91 años, que es el equivalente de los 65 años en 1900.

Sección 3

EL RETO DE LA DEPENDENCIA

Una mayor longevidad motiva una serie de comportamientos a lo largo de la vida de las personas que suponen un auténtico reto para el sector asegurador. A modo de ejemplo, como recogemos en Ayuso y otras (2018), la mayor longevidad de los individuos hace prever un aumento en las necesidades de cuidados, sobre todo a partir de edades avanzadas, que cada vez son alcanzadas de forma más frecuente en la población. Diferentes estudios han puesto de manifiesto las necesidades de complementar las coberturas ofrecidas por el sistema público, en nuestro caso la Ley de Dependencia, por coberturas ofrecidas por el sector asegurador, mediante seguros de dependencia o productos enfocados claramente al cuidado de nuestros mayores. Las últimas cifras publicadas por la Dirección General de Seguros, recogidas en la tabla 1 indican un importante despegue de la contratación de este tipo de productos en 2021. En 2021 se contabilizaban en este producto 183.080 asegurados, lo que supone un incremento del 167,74% respecto al año anterior. No obstante, si se analiza el desglose de los 183.080 asegurados de 2021 por tramo de prima anual, destaca el tramo de 0 a 300 euros que representa un 97,1% del total. En cuanto a las provisiones técnicas, los seguros de dependencia generan 40,67 millones de euros en esa misma fecha.

Con relación a las prestaciones públicas por persona dependiente² relacionada con la edad mostramos en la tabla 2 la información donde se aprecia que los dependientes mayores de 80 años son el 52,46% del total de dependientes y, si se tiene en cuenta a los individuos en edades entre 65 y 79, ese porcentaje alcanza el 21,12%. Con ello se confirma que se produce un incremento del número de dependientes con la edad y por lo tanto las necesidades económicas de las personas mayores aumentan a medida que se incrementa la edad.

Como recogemos en Ayuso y otras (2018), los productos para la cobertura de la dependencia ofrecidos desde el ámbito de los seguros privados se engloban fundamentalmente en tres clases: seguros de vida, seguros de salud y seguros mixtos. En los seguros de vida, la cobertura de dependencia puede ser una cobertura complementaria en la póliza, puede formar parte de seguros colectivos o puede incluirse como prestación alternativa a la jubilación en el caso de los seguros de vida ahorro. En el ámbito de los seguros de salud, una de las prestaciones más habituales es la de la prestación de una renta para la contratación de servicios, contemplándose también el reembolso de gastos, total o parcial. En el caso de los mixtos combinan características de los dos anteriores. Algunas aseguradoras incluyen la cobertura de asistencia familiar con prestaciones de teleasistencia, orientación telefónica e incluso ayuda a domicilio.

La contratación de los productos suele ofrecerse a prima nivelada o creciente con la edad y puede utilizarse el patrimonio inmobiliario como activo en la financiación de las primas. No obstante, siguen siendo productos con primas elevadas y no conocidos suficientemente por la población. En general, las prestaciones suelen otorgarse en forma de renta vitalicia, aunque el contrato puede incluir también el pago de un capital, así como una prestación de asistencia o el reembolso de gastos. No obstante, en algunos mercados, las prestaciones en forma de asistencia se están convirtiendo en las más frecuentes. Asimismo, se detectan tardanzas en el cobro de la prestación, ajenas a las entidades que las comercializan y que son motivadas porque la valoración de la dependencia es potestad del órgano autonómico, y hasta que esta no se realice no se puede percibir la prestación.

Sin duda, mejorar la información, así como la gestión de estas prestaciones, agilizando las valoraciones por parte de la Administración competente, abaratar sus costes e incluir prestaciones asistenciales son las recomendaciones que realizaría para que estos productos puedan enfrentarse adecuadamente a los desafíos que el reto de la dependencia conlleva.

	DE 65 A 79 AÑOS		DE 80 AÑOS Y +		TOTAL	
	Número	%	Número	%	Número	%
HOMBRES	120.408	17,43	443.213	64,16	690.813	100
MUJERES	70.708	19,06	134.870	36,36	370.906	100
TOTAL	191.116	18	578.083	54,45	1.061.719	100

Fuente: Imserso



Tabla 2. Número de personas que perciben prestación por dependencia en España.



2. Según datos del SAAD y del INE 2018 las personas mayores de 65 años con dependencia son 945.496, mientras que las que perciben prestación pública son 769.199.

Sección 4

EL RETO DE LA BRECHA DE GÉNERO

La brecha salarial genera una brecha en la pensión entre hombres y mujeres. En términos anuales, según datos de “El Economista Pensiones” (2018), una mujer recibe 5.799,08 euros menos que un hombre de media a lo largo de su esperanza de vida desde la jubilación. Para salvar esta brecha, si persisten los problemas de discontinuidad de las carreras de cotización o la parcialidad en los contratos, una mujer tendría que ahorrar entre 473 y 1.564 euros anuales, en función de su perfil de riesgo a lo largo de su vida laboral, para tener la misma pensión que un hombre con sus mismas características.

El informe de Gestha (2018) sobre brecha de género y techo de cristal explica que la brecha salarial se debe, por un lado, a que las mujeres ocupan trabajos más precarios, con jornadas parciales y sueldos anuales por debajo de los 7.400 euros. La brecha salarial aumenta con la edad y se intensifica con la maternidad y el cuidado de mayores. Asimismo, los criterios de cálculo de la pensión pública y las condiciones de acceso a la misma contribuyen a incrementar la desigualdad entre las pensiones públicas de los hombres y las mujeres. Por todo ello, desde la Administración se han impulsado medidas para reducir la brecha de género tales como: el reconocimiento de periodos cotizados asociados a la interrupción de la carrera profesional cuando coinciden con el cuidado de hijos u otros familiares; la flexibilización de los requisitos de cotización exigidos para acceder a las prestaciones contributivas de Seguridad Social que se han materializado en el conocido como “coeficiente global de parcialidad” y del que se benefician mayoritariamente trabajadoras a tiempo parcial; el complemento por maternidad; el complemento por brecha de género; la integración de lagunas; y el reconocimiento de complementos en las pensiones más bajas. A pesar de todas las medidas públicas comentadas, parece un hecho que las mujeres tienen mayor necesidad de ahorro para obtener el mismo nivel de pensión que los hombres y a la vez también menor capacidad para hacerlo.

En este ámbito y volviendo de nuevo a la influencia de la adecuada valoración actuarial en el seguro de vida y de ahorro, hemos de tener en cuenta que la Directiva 2004/113/CE del Consejo por la que se aplica el principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en el acceso a bienes y servicios y su suministro, prohíbe toda discriminación directa e indirecta por razón de género fuera del mercado laboral. Antes de la sentencia Test- Achats, el artículo 5, apartado 2, de la Directiva, daba a los Estados miembros el derecho a establecer una excepción a la norma de «independencia del sexo» con respecto a los contratos de seguros. Fueron varios los estados que hicieron uso de esta excepción hasta que el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, a través de la denominada sentencia Test-Achats, consideró que la exención de la norma de «independencia del sexo» recogida en el artículo 5, apartado 2, era incompatible con la finalidad de la Directiva y, por lo tanto, con la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE. El Tribunal dictaminó que la excepción era inválida con efectos a partir del 21 de diciembre de 2012 y es a partir de ese momento cuando se aplican las denominadas tablas unisex, que impedirán que se trate de manera discriminatoria a la mujer en el cálculo del precio del seguro.

Por ello, podemos valorar que los productos de previsión complementarios se encuentran preparados para contrarrestar parte del desafío que supone la brecha de género, al utilizar unas tablas unisex que impiden una diferenciación en el cálculo de la pensión privada.

Los productos de previsión complementarios se encuentran preparados para contrarrestar la brecha de género.

Sección 5

EL RETO DE LA INNOVACIÓN

La generación de los denominados *millennials* encuadra a los jóvenes entre 18 y 35 años³. Esta es, sin duda, la generación que más ha oído hablar del problema de las pensiones y del riesgo demográfico. Las generaciones anteriores crecieron con la idea de que las pensiones públicas estaban aseguradas y no corrían ningún peligro. Esto resulta coincidente con una de las conclusiones del estudio del Instituto Santalucía (2018b) que indica que es una de las generaciones más concienciadas con la necesidad de ahorrar para complementar las pensiones públicas. La jubilación es la segunda preocupación financiera de esta generación y, al estar convencidos de que la pensión que percibirán será insuficiente para mantener su calidad de vida, el 36,5% está ahorrando para la jubilación. Los *millennials* son jóvenes y, como tal, sus preocupaciones han de ser las de su presente más inmediato, pero aún así se preocupan por ahorrar y tienen al menos sensación de que hay que hacerlo.

Si esto es lo que piensan los *millennials*, toca ahora preguntarse qué ofrecen el legislador y las entidades a los *millennials* para ahorrar. Por una parte, podemos hablar de los productos tradicionales y, al mismo tiempo, también de productos innovadores que se ajustan más a la filosofía de los *millennials*.

Productos tradicionales: sin duda, la iliquidez de un producto de ahorro es una barrera para quien con 30 años se plantee ahorrar hasta la edad de jubilación, de ahí que productos con ventaja fiscal y con liquidez en el medio plazo sean los que más interesen a los ahorradores jóvenes. Esta puede ser una de las razones de que el 10 de febrero de 2018 fuera publicado en el BOE el Real Decreto 62/2018, de 9 de febrero, por el que se modifica el Reglamento sobre la Instrumentación de los Compromisos por Pensiones de las Empresas con los Trabajadores y Beneficiarios. Dicho Real Decreto modifica, entre otras cuestiones, el artículo 9 del Reglamento de Planes de Pensiones con el fin de incorporar un nuevo supuesto de excepcional liquidez para dicho activo financiero, ya que los partícipes podrán disponer anticipadamente del importe total o parcial de sus derechos consolidados correspondientes a aportaciones realizadas con al menos 10 años de antigüedad.

Lo anterior significa que a partir del 1 de enero de 2025 (primera ventana de liquidez), el partícipe del plan de pensiones podrá solicitar el rescate de todos los derechos consolidados acumulados con anterioridad al 1 de enero de 2016, si sus intereses personales así lo demandan.

Productos innovadores: además de los productos tradicionales, existen otros productos que ofrecen a la generación *millennials* servicios y productos de ahorro más acordes con sus preferencias. Los instrumentos que utilizan son aplicaciones en el móvil que de forma cuasi indirecta permiten ahorrar, entre las que nos encontramos: Pensumo, Coinscrap, VidAhorro, Goin, Finizens y Finect, entre otras. Esta idea cuadra a la perfección con la denominada “Teoría del Empujón”, defendida por Thaler en su teoría del comportamiento, merecedora del Premio Nobel de Economía 2017. Sin duda, será más fácil ahorrar si nos ayudan/empujan a hacerlo que si tenemos que realizar actuaciones y tomar decisiones entre un consumo actual y un ahorro que disfrutaré en un futuro muy lejano.

Los *millennials* ahorran y lo hacen para un objetivo concreto y, dada la época del ciclo vital donde se encuentran, la preferencia por el gasto es mayor a la preferencia por el ahorro. De ahí que una idea que subyace en los nuevos productos sea que se pueda ahorrar cada vez que se gaste y, por ello, se diseñan aplicaciones que permitan redondear las compras pagadas con tarjeta, de tal manera que la diferencia entre el precio y el redondeo se transfiera a una cuenta o a un producto destinado a la jubilación. Algunas aplicaciones, en vez de remunerar las compras con un descuento, destinan esta cuantía al ahorro del comprador.

Asimismo, considero que los productos de previsión complementaria resultan adecuados para dar cobertura a las necesidades de ahorro de las generaciones más jóvenes; desde los más tradicionales, los cuales van priorizando los aspectos de liquidez, a los más innovadores que incluyen en su diseño las preferencias y las necesidades de esta generación.

3. El contenido de este apartado ha sido elaborado de forma conjunta con el Grupo de investigación de Pensiones y Protección Social en virtud de un acuerdo de colaboración con la Willis Towers Watson

CONCLUSIONES

La suficiencia de las pensiones, la longevidad, la dependencia, la brecha salarial y la innovación ante las necesidades de las nuevas generaciones son retos a los que se enfrentan los sistemas de pensiones tanto públicos como privados. En este trabajo hemos evaluado en qué medida están preparados los sistemas privados ante estos desafíos, de manera general, sin diferenciar los productos del ámbito individual y los del ámbito colectivo.

En cuanto a la suficiencia, el requerimiento a los sistemas privados será alto puesto que las reformas de los sistemas públicos de pensiones minoran las tasas de sustitución preexistentes. Para mejorar la adecuación de la pensión privada considero fundamental mejorar la información que reciben y perciben los individuos, tanto en el ámbito público como en el privado. Lenguaje sencillo y diseño de hojas de ruta para el ahorro previsión, huyendo de campañas puntuales a finales de año, revertirán sin duda en una mayor concienciación sobre la necesidad de ahorrar, lo que implicará mayores recursos a la hora de jubilarse.

El riesgo de longevidad puede ser tan alto que las entidades tengan dificultad a la hora de cubrirlo a través de las rentas vitalicias y tengan que hacerlo a un precio excesivamente alto. Tarifar y gestionar los productos con modelos que midan la edad real del envejecimiento humano, es decir, la edad biológica, permitirá obtener ventajas y rentabilidades que se traspasen al cliente, mejorando así el producto final. Ello combinado con la comercialización de rentas vitalicias diferidas y no inmediatas a la edad legal de jubilación, dotarán al individuo de un producto de previsión que complemente su renta pública cuando sus necesidades sean mayores. Otra alternativa, de mayor calado, sería implantar un modelo de dos etapas, en el cual los años comprendidos entre la edad legal de jubilación y la gran edad se perciban rentas de forma temporal para que cuando se llegue a la gran edad sea la Seguridad Social la que se haga cargo de cubrir el riesgo de longevidad.

El reto de la dependencia supera la capacidad de la gestión pública y, por supuesto, de la gestión privada. Mejorar la gestión en la valoración pública de la dependencia, así como abaratar sus costes e incluir prestaciones asistenciales, apoyado todo ello con instrumentos fiscales, permitirá enfrentarse de mejor manera al desafío que supone la dependencia.

La brecha de género en las pensiones es consecuencia de la brecha salarial ampliamente contrastada en nuestra sociedad. En el ámbito de la previsión social complementaria, y tras las sentencias Test-Achats, la utilización de tablas de valoración unisex elimina la discriminación que, por sexo, podría producirse al tarifar los productos. Tanto el legislador, ofreciendo productos con liquidez, como las entidades privadas, innovando con productos que asocian el ahorro al consumo, tienen en cuenta las preferencias de las generaciones más jóvenes, que serán las que más necesidad de complementariedad tengan.

Para terminar, concluiré indicando que, a mi juicio, en el momento de la aportación los productos de previsión social deben ser menos rígidos, más dinámicos e innovadores; mientras que en el momento de la prestación deben ajustarse a las necesidades crecientes con la edad y no usar la edad legal de jubilación como momento para percibir el ahorro generado, sino diferirlo hasta el período en el que realmente los requerimientos económicos sean mayores.

Capítulo

/12

**FISCALIDAD DE LAS
PENSIONES**

**¿CÓMO EVITAR LA DOBLE
IMPOSICIÓN DE LA RENTA?**



Santiago Álvarez García

Licenciado (1990) y Doctor (1997, premio extraordinario) en Economía por la Universidad de Oviedo. Profesor Titular de Universidad de Hacienda Pública y Sistema Fiscal Español en el Departamento de Economía de la Universidad de Oviedo. Ha sido jefe de Estudios de Investigación (2001-2004) y vocal asesor de la Dirección General (2004) del Instituto de Estudios Fiscales y Vicerrector de Planificación Económica (2008-2016) de la Universidad de Oviedo



Juan José Rubio Guerrero

Catedrático de Hacienda Pública y decano en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Castilla-la Mancha. Ha sido, entre otras funciones, director del Instituto de Estudios Fiscales, Ministerio de Hacienda. Miembro del Consejo Rector del Instituto Nacional de Administración Pública, Consejero de diversas sociedades y presidente de la Comisión de Control del Fondo de Pensiones Santander-Universidades.

FISCALIDAD DE LAS PENSIONES ¿CÓMO EVITAR LA DOBLE IMPOSICIÓN DE LA RENTA?

Sección 1

ALTERNATIVAS EN LA TRIBUTACIÓN DE LAS PENSIONES

Sección 2

FISCALIDAD COMPARADA DE LOS PLANES Y FONDOS DE PENSIONES

Sección 3

TRATAMIENTO FISCAL DE LOS PLANES Y FONDOS DE PENSIONES EN ESPAÑA

La sociedad española está sufriendo un proceso de envejecimiento progresivo e imparable a corto plazo, con una esperanza de vida creciente y un cambio significativo en la tasa de dependencia que provocará que en las próximas décadas pasemos rápidamente de contar con cuatro personas activas por mayor de 65 años a tener menos de dos, en el mejor de los casos. Con estos cambios, si se quiere evitar que el nivel de renta de los ciudadanos disminuya de forma dramática en el momento de la jubilación, es evidente la necesidad de complementar el primer pilar del sistema de pensiones (pensiones públicas) con otros instrumentos de ahorro para la vejez, tanto a partir de aportaciones empresariales (planes de promoción empresarial) como con aportaciones individuales (planes privados de jubilación).

En un país como España, en el que la estructura del ahorro está claramente sesgada hacia activos reales con evidentes problemas de liquidez inmediata como la vivienda, en detrimento del ahorro financiero, el ahorro previsional ha sido el pariente pobre de la composición del ahorro particular. Su volumen es muy modesto en comparación con otros países europeos y su tasa de cobertura o penetración también es muy baja: sólo el 48% de la población ocupada tiene constituido un plan de pensiones, frente al 80% de media en los países de la OCDE.

En este contexto, la definición de una fiscalidad adecuada sobre este tipo de ahorro previsión, alineado con la que se aplica en otros países de nuestro nivel económico y social, resulta imprescindible para el fomento de la misma. Consideramos que esta definición pasa por dos elementos fundamentales. En primer lugar, por diseñar un sistema de tributación de los planes de pensiones que evite los problemas de doble imposición de la renta. En segundo lugar, por buscar, dentro de las alternativas existentes, aquella que suponga dar un tratamiento neutral al ahorro para la jubilación en relación con el procedente de los sistemas públicos de pensiones.

Para tratar de dar una respuesta justificada a estas dos cuestiones, la estructura de este capítulo es la siguiente. En primer lugar, en el apartado segundo, analizaremos los argumentos teóricos sobre la forma en que debe articularse en los impuestos sobre la renta de las personas físicas la tributación de las pensiones. En el apartado tercero nos referiremos a la fiscalidad comparada de los planes y fondos de pensiones en los países de la OCDE y a las recomendaciones de la Comisión Europea sobre el tratamiento fiscal de los productos de pensiones individuales. En el apartado cuarto expondremos de forma esquemática la situación actual sobre la tributación de los planes de pensiones en España. Finalmente, en el apartado cinco, sintetizaremos las conclusiones del trabajo.

Sección 1

ALTERNATIVAS EN LA TRIBUTACIÓN DE LAS PENSIONES

Tanto la equidad como la eficiencia de un impuesto sobre la renta personal dependen en gran medida de la delimitación de la renta que va a ser sometida a tributación. La definición clásica de renta, conocida como renta extensiva o amplia, realizada por Robert Haig y Henry Simons¹ en la primera mitad del Siglo XX, considera que está formada por la suma algebraica del valor del consumo realizado y el incremento neto del patrimonio (riqueza) del contribuyente durante el período impositivo².

En la práctica, la falta de operatividad de esta definición obliga a delimitar un concepto de renta fiscal, es decir, un conjunto de rendimientos que van a formar la base imponible y, por tanto, van a estar sujetos a tributación.

Uno de los principales problemas de la identificación de la base imponible del impuesto con la renta extensiva se derivan de que obligaría a someter a tributación todos los incrementos (y disminuciones) potenciales de la capacidad de consumo del sujeto pasivo, se materialicen en el ejercicio o no. De esta manera se mediría de forma más adecuada la verdadera capacidad económica de los contribuyentes, y también se evitaría que el impuesto distorsionara la elección de los mismos sobre el momento en que consumen su renta³.

1. Due y Friedlaender (1990), Capítulo 10 y Fuentes Quintana (1987), pp. 191-199.

2. Esta definición identifica la renta como "el valor monetario del aumento neto de poder económico personal entre dos momentos de tiempo", Albi et. al. (2018), pp. 111.

3. Una solución alternativa consistiría en aproximar el impuesto sobre la renta a un impuesto sobre el gasto personal. Así Mirrless (2013), pp. 318 y siguientes, plantea la alternativa de eximir de tributación el rendimiento normal del ahorro como forma de evitar la distorsión entre consumo presente y consumo futuro.

Si consideramos bajo esta perspectiva la tributación de las pensiones, la conclusión es que tanto las contribuciones empresariales a la Seguridad Social, como las aportaciones de los empresarios a planes de pensiones privados deberían incluirse en la base imponible de los trabajadores, que no podrían deducir sus propias cotizaciones y aportaciones, ya que suponen un aumento en su capacidad de consumo que se materializará en el futuro. Este sistema obligaría a dejar exentas de tributación las prestaciones procedentes de las aportaciones gravadas, ya que de lo contrario nos encontraríamos ante un caso de doble imposición.

En la práctica, en lo que se refiere a los sistemas públicos de pensiones, su tributación se difiere al momento en que se perciben las prestaciones⁴, mediante la exención de tributación las cotizaciones, tanto las realizadas por los empresarios, que no se imputan fiscalmente a los trabajadores, como las que corresponden a los mismos, que se restan de sus rendimientos del trabajo, por lo que se reducen de su base imponible general valorándose al tipo impositivo marginal correspondiente.

Esta fiscalidad es consecuente con la naturaleza de los mismos. Se trata de sistemas obligatorios y no voluntarios y sus prestaciones responden a un criterio de reparto, por lo que no reflejan las cantidades realmente aportadas por los beneficiarios⁵. Sin embargo, la doble tributación podría evitarse también incluyendo las cotizaciones en la base imponible del impuesto y gravando posteriormente la parte de las prestaciones que excede de las cotizaciones realizadas. Se trata de una alternativa “más complicada que la simple exención de las cotizaciones. Sin embargo, es más consistente con la definición de renta amplia⁶ “ o extensiva.

Una vez justificada la forma en que tributan las prestaciones de los sistemas públicos de pensiones debemos definir la forma en que deberían gravarse las pensiones privadas.

En la medida en que consideremos que constituyen un mecanismo de previsión social complementario de las pensiones públicas, entendemos que su tratamiento fiscal debe ser equivalente. Esto supone la exención de tributación, aunque sea con ciertas limitaciones⁷, de las aportaciones realizadas y el gravamen como rendimiento del trabajo personal de la totalidad de las prestaciones recibidas.

Nuevamente podríamos plantear la alternativa de gravar las aportaciones, es decir, incluir en la base imponible de los trabajadores como rendimientos del trabajo en especie de las contribuciones realizadas por los empresarios y suprimir la exención de tributación de todas las aportaciones realizadas, gravando posteriormente la parte de las prestaciones recibidas que exceden de las mismas, es decir, la rentabilidad del plan, como rendimiento de capital mobiliario.

Al tratarse de sistemas de capitalización, el cálculo del rendimiento de la inversión es más sencillo que en un sistema público de reparto y es evidente que también se evitaría la doble imposición. Los defensores de esta alternativa entienden que este sistema es neutral en relación con la asignación del ahorro entre distintos tipos de activos, al suprimir los incentivos fiscales al ahorro en pensiones.

La elección entre las dos alternativas no resulta sencilla. Sin embargo, si tenemos en cuenta que: a) el principal objetivo de los sistemas públicos de pensiones consiste en que las personas establezcan su consumo a lo largo de su ciclo vital, corrigiendo los problemas derivados de la insuficiencia de rentas o de la miopía en la toma de decisiones que limitan el ahorro a lo largo de la vida laboral; b) que el fomento de las pensiones privadas complementarias se debe a los problemas de sostenibilidad de los sistemas públicos, entendemos que la mejor solución consiste en dar un tratamiento fiscal similar a ambos mecanismos de previsión.

Esta solución es coherente con el funcionamiento de un sistema público de pensiones de tipo profesional, en el que la cuantía de las prestaciones está relacionada con las cotizaciones realizadas por el trabajador en activo. En un sistema de pensiones universal, financiado con impuestos en lugar de cotizaciones sociales, y con pensiones de jubilación no relacionadas con los impuestos pagados, el tratamiento de las pensiones privadas como cualquier otro producto de ahorro financiero nos parecería más adecuado.

4. Que tendrán la calificación de rendimientos del trabajo personal.

5. Informe para la Reforma del Sistema Tributario Español (2014), pp. 138.

6. Albi et. al. (2018), pp. 113. No solamente por lo que supone de adelanto en el pago del impuesto, sino principalmente por la dificultad para determinar la parte de las prestaciones recibidas por el beneficiario que excede de las cotizaciones realizadas ya que en cualquier sistema de reparto va a depender del período en que se cobre la pensión.

7. Por ejemplo, para reducir el riesgo de defiscalización total en el caso de que el contribuyente traslade su residencia al extranjero en el momento de recibir las prestaciones.

Sección 2

FISCALIDAD COMPARADA DE LOS PLANES Y FONDOS DE PENSIONES

EL TRATAMIENTO FISCAL DE LOS PLANES DE PENSIONES EN LOS PAÍSES DE LA OCDE

A nivel internacional, existe una gran heterogeneidad de regímenes tributarios con el fin último de incentivar el ahorro previsional destinado a la financiación de pensiones privadas. Este tratamiento fiscal es, por lo general, más ventajoso que el aplicado a la inversión en otros instrumentos o productos de ahorro alternativos, por la función social que desempeñan como complemento a las pensiones de carácter público.

Como puede apreciarse en el Cuadro 1, prácticamente la mitad de los países de la OCDE aplica un régimen fiscal denominado “Exención-Exención-Tributación”, en el que tanto las contribuciones, como los rendimientos acumulados de las inversiones están exentos de tributación, mientras que las retiradas de los fondos tributan como renta gravable a medida que se van rescatando de los fondos de pensiones.

Sin embargo, existe una gran variedad de regímenes tributarios, desde el sistema “Exención-Exención-Exención”, en el que las aportaciones, rendimientos de las inversiones durante el período de acumulación y las prestaciones están exentas, hasta regímenes donde dos de los tres flujos de rentas que se generan resultan gravados. Así sucede en los sistemas de “Exención-Tributación-Tributación”, que dejan exentas de tributación las aportaciones de los partícipes, pero someten a gravamen tanto los rendimientos de las inversiones realizadas en la fase de acumulación, como las prestaciones recibidas en el momento del rescate de los fondos. También en los sistemas “Tributación-Tributación-Exención”, en que se aplica el mismo régimen fiscal que a las inversiones en otros productos financieros, aunque el ahorro tenga la finalidad de complementar las pensiones de jubilación.

Cuadro 1: Tratamiento fiscal de los planes de pensiones privados (OCDE, 2018)⁸

Fuente: OCDE (2018), pp. 5.

E-E-E	E-T-E	T-E-E	E-E-T	T-E-T	E-T-T	T-T-E
Bulgaria	Chipre	Chequia	Canadá	Austria	Dinamarca	Australia
Colombia		Hungría	Chile	Bélgica	Italia	Nueva Zelanda
México		Israel	Croacia	Francia	Suecia	Turquía
Eslovaquia		Lituania	Estonia	Corea		
		Luxemburgo	Finlandia	Malta		
			Alemania	Portugal		
			Grecia			
			Islandia			
			Japón			
			Letonia			
			Holanda			
			Noruega			
			Polonia			
			Rumanía			
			Eslovenia			
			España			
			Suiza			
			Reino Unido			
			Estados Unidos			

8. E = exención en fase; T = gravamen en fase; La ordenación de fases corresponde al esquema: aportación – rendimiento de la inversión (acumulación) – rescate de la inversión (percepción de los rendimientos).

Por otra parte, en muchos casos, el tratamiento fiscal de las aportaciones a los planes de pensiones privados difiere en función de la fuente de renta a partir de la cual se realiza la aportación (empresario o trabajador), de su naturaleza obligatoria o voluntaria y del tipo de plan de pensión en que se materializa (personal o de empresa). En gran parte de los países, las personas que no abonan impuestos sobre la renta no pueden aplicar ningún beneficio fiscal a sus contribuciones a planes de pensiones privados, lo que supone un hándicap adicional para aquellos individuos con bajos niveles de renta, que suelen tener una mayor necesidad de complementar sus pensiones públicas con algún tipo de pensión privada⁹.

Algunos países dejan exentos de tributación los rendimientos de las inversiones en planes privados de pensiones. En otros, cuando los rendimientos tributan durante la fase de acumulación, los tipos impositivos pueden variar en función de la duración de la inversión (p.e. en Australia), el tipo de activo en que se invierten (p.e. en Italia) o la renta del beneficiario del plan (p.e. en el caso de Nueva Zelanda).

El tratamiento fiscal de la pensión percibida suele ser idéntico entre los diferentes tipos de opción de retorno elegida (renta vitalicia, reintegro programado o recuperación en forma de capital). Solamente la República Checa, Estonia y Turquía incentivan tributariamente, a través de un tratamiento más favorable, la recuperación de las cantidades depositadas en el plan en forma de pensión anualizada en relación a un reintegro programado o en forma de capital. Por su parte, en algunos países, la recuperación en forma de capital resulta parcialmente exento a partir de una cierta cuantía o se grava parcialmente con el fin de dotar de un tratamiento más neutral a las diferentes formas de recuperación de la inversión.

La complejidad de los regímenes fiscales ha llevado a que muchos países introduzcan incentivos financieros directos con el fin de favorecer el desarrollo y participación de la población en los sistemas de planes de pensiones privados complementarios de las pensiones públicas, particularmente en lo que se refiere a la población con menores rentas. Por ejemplo, Australia aplica aportaciones gubernamentales compensatorias, Alemania concede subsidios nominales de cuantía fija o Islandia y Estados Unidos inciden en aportaciones empresariales compensatorias. Estos incentivos financieros se conceden a personas que cumplen una serie de requisitos, especialmente en relación con la cuantía de sus rentas, y realizan aportaciones voluntarias a planes de pensiones privados.

LAS RECOMENDACIONES DE LA COMISIÓN EUROPEA EN RELACIÓN CON EL TRATAMIENTO FISCAL DE LOS PRODUCTOS DE PENSIONES INDIVIDUALES

La disparidad en los sistemas tributarios aplicados a los planes de pensiones en los distintos países de la Unión Europea llevó a la Comisión Europea a formular una recomendación en el año 2001 dirigida a la eliminación de los obstáculos a las prestaciones por pensiones transfronterizas.

La preocupación de la Comisión se centraba en la posibilidad de que las “diferencias entre las normas nacionales relativas a la deducibilidad de las cotizaciones y el gravamen de las prestaciones puede conducir a doble imposición para los trabajadores emigrantes o para las personas que se jubilan en un Estado miembro distinto de aquel en el que trabajaron¹⁰”.

La recomendación constata que en ese momento, once Estados miembros de la Unión Europea aplicaban el sistema “Exención-Exención-Tributación”, tres el sistema “Exención-Tributación-Tributación”, y dos el sistema “Tributación-Exención-Exención”. Por ello, considera que generalizar el primero de estos mecanismos constituye, en términos prácticos, la mejor solución para eliminar los problemas de doble tributación (y también de doble no tributación, en algunos supuestos). Asimismo destaca que este sistema “estimula la suscripción de un plan de jubilación, pues facilita un aplazamiento del impuesto sobre las cotizaciones pagadas. También ayuda a resolver algunos de los problemas que plantea el envejecimiento demográfico, pues reduce los ingresos por impuestos de hoy a cambio de unos ingresos por impuestos más elevados en el momento en que el índice de dependencia demográfica sea mucho menos favorable¹¹”.

9. Penalización que se ve atenuada en el caso de que en el momento de percibir las prestaciones del plan sigan sin superar el umbral de renta que les obligaría a pagar impuestos o cuando las percepciones de planes y fondos de pensiones que no hayan sido objeto de exención en el momento de realización de la aportación no estén sometidas a tributación.

10. Comisión Europea (2001), pp. 19-20.

11. Comisión Europea (2001), pp. 20.

Esta recomendación también considera que la generalización del principio “Exención-Exención-Tributación” no es suficiente para corregir los problemas de doble imposición, ya que también existen importantes diferencias en su aplicación, en lo que se refiere a la limitación de la deducibilidad de las cotizaciones a partir de una determinada cuantía, por lo que sugiere avanzar en la deducibilidad del importe total de las mismas¹².

Recientemente, con motivo de la regulación del producto paneuropeo de pensiones individuales, la Comisión Europea ha vuelto a incidir en el papel que desempeña la tributación en el desarrollo de los instrumentos de ahorro previsión, instando a los Estados miembros a conceder a este producto el tratamiento fiscal más favorable que contemplen para sus productos de pensiones individuales¹³.

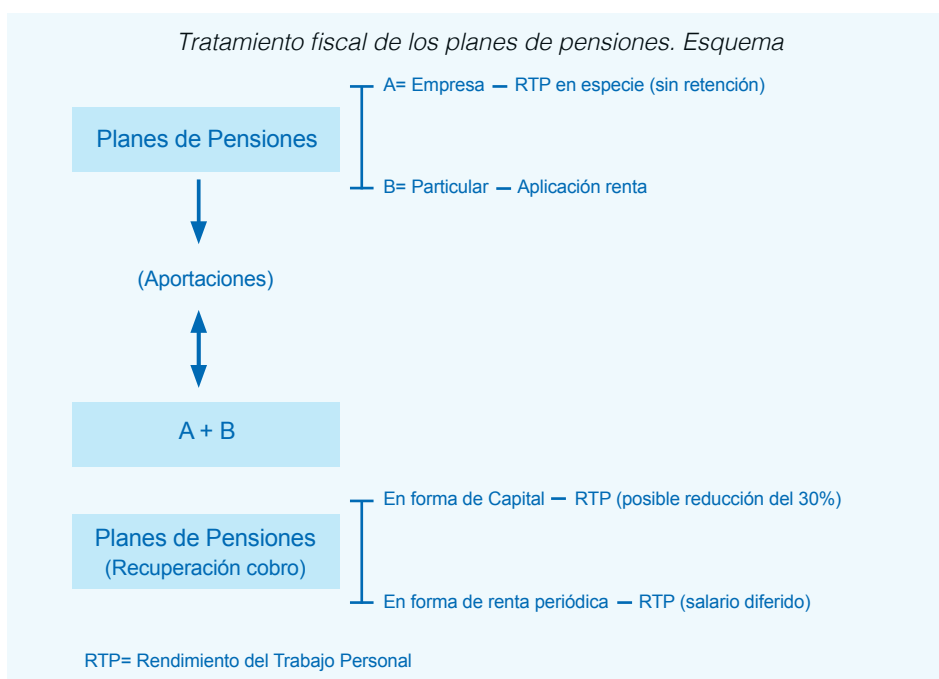
Sección 3

TRATAMIENTO FISCAL DE LOS PLANES Y FONDOS DE PENSIONES EN ESPAÑA

Como hemos visto en el epígrafe anterior, España es un país que ha optado, en términos generales, por la aplicación de un sistema “Exención-Exención-Tributación”, en el que tanto las contribuciones –con límites-, como los rendimientos acumulados de las inversiones están exentos de tributación, mientras que las percepciones tienen la consideración de renta gravable a medida que se perciben.

Subrayamos la expresión “en términos generales”, ya que la tributación de los distintos productos de ahorro-previsión es muy complejo, con importantes diferencias de tratamiento en función de los productos en que se materializa (planes de pensiones y sistemas asimilados, sistemas alternativos, seguros individuales o colectivos) y de la naturaleza de las prestaciones recibidas. En esta complejidad también influye el hecho de que la tributación difiere en función del territorio de residencia del contribuyente y de que se le aplique el sistema general de tributación en territorio común o el Impuesto sobre la Renta de los territorios forales del País Vasco o Navarra¹⁴. Por razones de espacio, vamos a centrarnos en este trabajo en el tratamiento fiscal de los planes de pensiones y sistemas asimilados que tienen la misma consideración a efectos tributarios.

A continuación, se presenta un esquema-resumen del régimen fiscal de aportaciones y rescates de los planes de pensiones en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF):



12. Comisión Europea (2001), pp. 21.

13. Comisión Europea (2017), pp. 3-4.

14. Por otra parte, desde la primera regulación de los planes de pensiones por la Ley 8/1987, de 8 de junio, de Regulación de los Planes y Fondos de Pensiones, la tributación de los mismos ha experimentado múltiples cambios en el tiempo, que explican entre otras cosas que se mantenga un régimen transitorio en el IRPF para las prestaciones recibidas en forma de capital. Una síntesis de la evolución de la normativa anterior a la actual se encuentra en Álvarez García y Aparicio Pérez (2010).

FISCALIDAD DE LAS CONTRIBUCIONES A PLANES DE PENSIONES Y SISTEMAS ASIMILADOS

El artículo 51 de la Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del IRPF, desarrolla el régimen de las reducciones de la base imponible del impuesto considerando como tales, en particular, las aportaciones a planes de pensiones realizadas por los partícipes, incluidas las contribuciones del promotor en planes de empleo que hubiesen sido imputadas al partícipe en concepto de rendimiento de trabajo en especie, con una serie de limitaciones.

En consecuencia, las aportaciones a planes de pensiones en todas sus modalidades se reducen de la base imponible general, originando una base liquidable menor y reduciendo la carga tributaria del contribuyente, ya que el ahorro de la cuota se produce al tipo marginal de gravamen, es decir, al tipo más alto que se aplica sobre la unidad marginal de renta. Es evidente que este mecanismo conduce a un ahorro de impuestos, en realidad a un diferimiento de tributación, creciente con la renta del contribuyente, por lo que no faltan las posturas críticas que entienden que es un factor de regresividad.

En concreto, en el Informe de la Comisión de Expertos para la Reforma del Sistema Tributario Español de febrero de 2014, se planteó la posibilidad de transformar esta deducción en la base imponible por una deducción en la cuota, determinando su cuantía mediante la aplicación del tipo mínimo de la escala de tipos de gravamen progresivos correspondiente a la base imponible general¹⁵. Este cambio debería acompañarse de una modificación en la tributación de los rendimientos recibidos en el momento de rescate del plan, que deberían incluirse en la base imponible del ahorro en vez de integrar la base imponible general del contribuyente. Si el tipo medio de gravamen del ahorro es similar al tipo mínimo de la escala de tipos progresivos, el diferimiento de tributación no traería consigo ningún ahorro de impuestos adicional¹⁶.

En lugar de seguir esta opción, el legislador ha optado por limitar el importe de esta reducción, modificando también en consonancia los límites financieros a las aportaciones y contribuciones a los sistemas de previsión social regulados en el artículo 5 del Real Decreto Legislativo 1/2002, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Regulación de los Planes y Fondos de Pensiones.

Por otra parte, un partícipe puede tener varios planes de pensiones, pero el límite de aportación es conjunto para todos ellos y afecta a:

- a) Aportaciones a planes de pensiones calificados.
- b) Mutualidades de previsión social.
- c) Planes de previsión asegurados.
- d) Planes de previsión social empresarial.
- e) Seguros de dependencia.

Este límite varía en función de la normativa aplicable, común o foral, y de las personas beneficiarias de las aportaciones.

En territorio común, hasta el ejercicio 2020, la reducción en concepto de aportaciones a sistemas de previsión social aplicable en la base liquidable del IRPF era la misma para los planes de pensiones individuales y los planes de pensiones de empleo. Con carácter general, el límite máximo de reducción era la menor de las dos cantidades siguientes: 8.000 euros y el 30% de la suma de los rendimientos netos del trabajo personal y de actividades económicas percibidas individualmente por el contribuyente en el ejercicio.

Por otra parte, el contribuyente podía reducir de su base liquidable las aportaciones realizadas a sistemas de previsión social a favor de su cónyuge, siempre que éste no obtenga rendimientos netos del trabajo personal o de actividades económicas superiores a 8.000 euros, con el límite de 2.500 euros.

15. Varios Autores (2014), pp. 137.

16. Ahorro derivado de la aplicación de un gravamen progresivo a una renta que previsiblemente será inferior durante el período de jubilación que en el período de actividad laboral del contribuyente.

Finalmente, el artículo 53 de la Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del IRPF, regula las reducciones aplicables a las aportaciones y contribuciones a sistemas de previsión social constituidos a favor de personas con discapacidad, estableciendo un límite a las mismas de 24.250 euros en el caso de las aportaciones directas realizadas por el beneficiario y de 10.000 euros en el caso de aportaciones realizadas por sus familiares¹⁷, con el límite conjunto de 24.250 euros para las aportaciones totales.

La Ley 11/2020, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2021, con el objetivo, según se recoge en su Preámbulo, de imponer un gravamen mayor a las rentas más altas, redujo el límite general aplicable a las aportaciones y contribuciones a sistemas de previsión social, aunque este límite se incrementa en el caso de las contribuciones empresariales.

En el ejercicio 2021, tanto el importe anual máximo de las aportaciones y contribuciones a sistemas de previsión social con derecho a reducción del contribuyente como las realizadas favor de su cónyuge se redujo de 8.000 a 2.000 euros.

El importe máximo de las aportaciones a sistemas de previsión social del contribuyente con derecho a reducción se eleva a 10.000 euros, siempre que este incremento provenga de contribuciones empresariales, incluyendo también las aportaciones propias de los empresarios individuales a planes de pensiones de empleo o a mutualidades de previsión social de los que sea a la vez promotor y participe o mutualista, y las aportaciones realizadas a planes de previsión social empresarial o seguros colectivos de dependencia de lo que sea a su vez tomador y asegurado.

Para el ejercicio 2022 (Ley 22/2021, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2022), el importe máximo de aportaciones y contribuciones con derecho a reducción disminuye de 2.000 a 1.500 euros, aunque este límite se incrementará en 8.500 euros anuales -es decir, hasta un máximo de 10.000 euros-, cuando el incremento provenga de contribuciones empresariales o de aportaciones del trabajador al mismo instrumento de previsión social por importe igual o inferior a la respectiva contribución empresarial. A estos efectos, las cantidades aportadas por la empresa que deriven de una decisión del trabajador tendrán la consideración de aportaciones del trabajador.

La Disposición Final Novena de esta Ley 20/2021 modificó con vigencia indefinida la letra a del artículo 5.3 del Texto Refundido de la Ley de Regulación de los Planes y Fondos de Pensiones, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2002, de 29 de noviembre, para adaptar a estas cuantías los límites financieros de las aportaciones y contribuciones a los sistemas de previsión social.

Por último, la Ley 31/2022, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2023, reguló que, con efectos desde el 1 de enero de 2023, las reducciones en la base imponible por aportaciones y contribuciones a sistemas de previsión social tendrán como límite máximo conjunto (artículo 52 Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del IRPF), la menor de las cantidades siguientes:

a) El 30% de la suma de los rendimientos netos del trabajo y de actividades económicas recibidos individualmente en el ejercicio.

b) 1.500 euros anuales. Este límite se incrementará en las siguientes cuantías:

1. 8.500 euros anuales cuando el incremento provenga de contribuciones empresariales o de aportaciones del trabajador al mismo instrumento de previsión social por importe igual o inferior a las cantidades siguientes, en función del importe anual de la contribución empresarial:

- Si la contribución empresarial es igual o inferior a 500 euros, la aportación máxima del trabajador será el resultado de multiplicar la contribución empresarial por 2,5.
- Si la aportación empresarial se sitúa entre 500,01 y 1.500 euros, la aportación máxima del trabajador será de 1.250 euros más el resultado de multiplicar por 0,25 la diferencia entre la contribución empresarial y 500 euros.
- Si la aportación empresarial es superior a 1.500 euros, la aportación máxima del trabajador será el resultado de multiplicar la contribución empresarial por 1.

17. Las aportaciones a favor de personas con discapacidad pueden ser realizadas por el propio discapacitado o por parientes en línea directa o colateral, hasta el tercer grado inclusive (tíos-sobrinos), así como por el cónyuge o por aquellos que los tuviesen a su cargo en régimen de tutela o acogimiento, cuando se designe como beneficiario, de manera única e irrevocable, a la persona con discapacidad.

En todo caso se aplicará el multiplicador 1 cuando el trabajador obtenga en el ejercicio rendimientos íntegros del trabajo superiores a 60.000 euros procedentes de la empresa que realiza la contribución, a cuyo efecto la empresa deberá comunicar a la entidad gestora o aseguradora del instrumento de previsión social que no concurre esta circunstancia. A estos efectos, las cantidades aportadas por la empresa que deriven de una decisión del trabajador tendrán la consideración de aportaciones del trabajador.

2. 4.250 euros anuales, siempre que el incremento provenga de:

- Aportaciones a los planes de pensiones sectoriales previstos en la letra a) del apartado 1 del artículo 67 del texto refundido de la Ley de Regulación de los Planes y Fondos de Pensiones, realizadas por trabajadores por cuenta propia o autónomos que se adhieran a dichos planes por razón de su actividad.
- Aportaciones a los planes de pensiones de empleo simplificados de trabajadores por cuenta propia o autónomos previstos en la letra c) del apartado 1 del artículo 67 del texto refundido de la Ley de Regulación de los Planes y Fondos de Pensiones.
- Aportaciones propias que el empresario individual o el profesional realice a planes de pensiones de empleo, de los que sea promotor y, además, participe o a mutualidades de previsión social de las que sea mutualista, así como las que realice a planes de previsión social empresarial o seguros colectivos de dependencia de los que, a su vez, sea tomador y asegurado.

En todo caso, la cuantía máxima de reducción por aplicación de todos los incrementos previstos en los apartados anteriores será de 8.500 euros anuales.

Se regula un límite adicional de 5.000 euros anuales para las primas a seguros colectivos de dependencia satisfechas por la empresa.

Adicionalmente, el contribuyente podía reducir de su base liquidable las aportaciones realizadas a sistemas de previsión social a favor de su cónyuge, siempre que éste no obtenga rendimientos netos del trabajo personal o de actividades económicas superiores a 8.000 euros, con el límite de 1.000 euros anuales.

La Ley 31/2022 modificó nuevamente la redacción del artículo 5.3 letra a) del Texto Refundido de la Ley de Regulación de los Planes y Fondos de Pensiones, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2002, de 29 de noviembre, para adaptar a estas cuantías los límites financieros de las aportaciones y contribuciones a los sistemas de previsión social.

Adicionalmente, el contribuyente podía reducir de su base liquidable las aportaciones realizadas a sistemas de previsión social a favor de su cónyuge, siempre que éste no obtenga rendimientos netos del trabajo personal o de actividades económicas superiores a 8.000 euros, con el límite de 1.000 euros anuales.

Por último, las reducciones aplicables a las aportaciones y contribuciones a sistemas de previsión social constituidos a favor de personas con discapacidad, reguladas en el artículo 53 de la Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del IRPF, se mantienen con los mismos límites vigentes antes del año 2020.

En el caso de la Comunidad Foral de Navarra, el artículo 55 del Decreto Foral Legislativo 4/2008, de 2 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Foral del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, en su redacción actual, vigente desde el 1 de enero de 2022, establece que las aportaciones anuales máximas realizadas a los sistemas de previsión social, incluyendo, en su caso, las que hubiesen sido imputadas por los promotores, que pueden dar derecho a reducir la base imponible, no podrán exceder de las cantidades previstas en el artículo 5.3 del Texto Refundido de la Ley de Regulación de los Planes y Fondos de Pensiones.

Por tanto, la normativa foral navarra establece la misma limitación específica que la normativa aplicable en territorio común. Sin embargo, en el caso de Navarra, el límite referido al 30% de la suma de los rendimientos netos del trabajo y de actividades empresariales y profesionales percibidos individualmente en el ejercicio se amplía hasta el 50% para los contribuyentes mayores de 50 años.

En el caso de las aportaciones realizadas a sistemas de previsión social en favor del cónyuge y de los constituidos a favor de personas con discapacidad, las condiciones y límites para la aplicación de las reducciones son los mismos que los regulados en la normativa estatal.

Por último, la normativa aplicable en los territorios forales del País Vasco, establece los siguientes límites para las reducciones de la base imponible del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas en concepto de aportaciones y contribuciones a sistemas de previsión social:

- a) 5.000 euros anuales, para las aportaciones realizadas por los partícipes.
- b) 8.000 euros anuales, para las contribuciones empresariales realizadas por los promotores de los planes de pensiones de empleo e instrumentos de previsión social empresarial.
- c) Un límite conjunto para la totalidad de las aportaciones de 12.000 euros.

Sin embargo, esta misma norma condiciona la aplicación de estas reducciones al cumplimiento de los límites financieros establecidos en la normativa específica en materia de planes y fondos de pensiones.

En el caso de las aportaciones realizadas a sistemas de previsión social en favor del cónyuge que obtenga rendimientos netos del trabajo o de actividades económicas inferiores a 8.000 euros, la aportación máxima con derecho a reducción de la base imponible del aportante es de 2.400 euros anuales.

Finalmente, las aportaciones y contribuciones a sistemas de previsión social constituidos a favor de personas con discapacidad que dan derecho a reducción tienen el límite de 24.250 euros en el caso de las aportaciones directas realizadas por el beneficiario y de 8.000 euros por aportante, en el caso de aportaciones realizadas por sus familiares, con el límite conjunto de 24.250 euros.

FISCALIDAD DE LAS PRESTACIONES RECIBIDAS DE PLANES DE PENSIONES Y SISTEMAS ALTERNATIVOS

En España, los planes de pensiones cubren las contingencias de jubilación, incapacidad, gran dependencia y fallecimiento. Además, ofrecen la opción de rescate anticipado, parcial o total, en una serie de supuestos excepcionales de necesidad de liquidez debido a enfermedad grave o desempleo de larga duración del aportante¹⁸.

Las prestaciones recibidas tienen la consideración de rendimientos del trabajo personal y se integran en la base imponible general del impuesto, con independencia de la forma en que se produzca el rescate -capital, renta periódica, pagos sin periodicidad regular o un sistema mixto de capital y renta.

La tributación de las prestaciones varía en función de la modalidad de rescate y del territorio donde se cobre la prestación. Un resumen del régimen fiscal aplicable aparece recogido en el Cuadro 2.

18. Desde el año 2014 existe un nuevo supuesto de rescate anticipado en el caso de aportaciones a planes de pensiones con antigüedad superior a diez años.

Cuadro 2: Integración en la base imponible general del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas de las percepciones recibidas de planes de pensiones y sistemas alternativos.

Fuente: Elaboración propia a partir de la normativa del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas vigente en cada territorio.

RÉGIMEN / FORMA PERCEPCIÓN	CAPITAL	RENTA	MIXTO
Régimen general	Con carácter general: 100% Reducción del 40% en régimen transitorio ¹⁹ .	General: 100% Discapacitado: exención hasta 3 veces IPREM	Combinación de los anteriores
Régimen Foral de Navarra	1ª aportación menos de 2 años de antigüedad: a) Jubilación: 100% b) Incapacidad: 1. General: 50% 2. Minusválido: 40% 1ª aportación más de 2 años de antigüedad: a) Jubilación: 1. General: 100% 2. Minusválido: 40% b) Incapacidad: 1. General: 50% 2. Minusválido: 40%	Jubilación: a) General: 100% b) Minusvalía: exención con límite de 3 veces el SMI Incapacidad: a) General: 100% b) Minusvalía: exención con límite de 3 veces el SMI	Combinación de los anteriores
Diputaciones Forales del País Vasco	La primera cantidad percibida (si más de 2 años desde la 1ª aportación, excepto invalidez o dependencia): a) Hasta 300.000 euros, el 60% b) Exceso: 100% No hay límite temporal para cobrar el capital y poder aplicar la reducción	Jubilación: a) General: 100% b) Minusvalía: exención con límite de 3 veces el SMI Incapacidad: a) General: 100% b) Minusvalía: exención con límite de 3 veces el SMI	Combinación de los anteriores

Una de las características más destacables de las percepciones recibidas en forma de capital, en el territorio común de aplicación del impuesto consiste en que la totalidad de la prestación recibida se considera rendimiento del trabajo personal, sin que resulte de aplicación la reducción prevista en el artículo 18.2 de la Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del IRPF, para los rendimientos del trabajo personal que tengan un período de generación superior a dos años o que se califique reglamentariamente como obtenidos de forma notoriamente irregular en el tiempo²⁰, con excepción del régimen transitorio introducido en el año 2006 y regulado en la Disposición Transitoria Duodécima del Impuesto. En el caso de prestaciones percibidas en forma de capital derivadas de contingencias acaecidas con posterioridad a 1 de enero de 2011, la reducción solo podrá otorgarse a las cantidades percibidas en forma de capital en un mismo período impositivo por la parte correspondiente a aportaciones realizadas hasta 31 de diciembre de 2006. La reducción se refiere al conjunto de los planes de pensiones y planes de previsión asegurados suscritos por un mismo partícipe y respecto de la misma contingencia.

19. Este régimen fiscal de reducciones se aplica a las prestaciones percibidas en forma de capital en un mismo período impositivo y solo será aplicable a la parte de la prestación correspondiente a las primas satisfechas hasta 31 de diciembre de 2006, así como las primas ordinarias previstas en la póliza original satisfechas con posterioridad a esta fecha.

20. Excepto en el supuesto de que sea aplicable el régimen transitorio aprobado en el año 2006 y regulado en la Disposición Transitoria Duodécima del Impuesto.

En este sentido, una reciente resolución del Tribunal Económico Administrativo Central (TEAC) de fecha 24 de octubre de 2022 de unificación de criterio ha revisado el criterio mantenido por la Dirección General de Tributos (DGT), permitiendo aplicar la reducción del 40% a las cantidades percibidas por el rescate de planes de pensiones en forma de capital único, tanto en el año en que se produzca la contingencia (p.e., la jubilación) como en los dos ejercicios siguientes, y no únicamente en un único ejercicio como venía considerando la DGT. Hasta la reciente resolución del TEAC, la DGT consideraba que cuando una persona era partícipe en dos o más planes de pensiones, la reducción del 40% solo podía aplicarse a las cantidades percibidas en forma de capital en un único ejercicio respecto a una misma contingencia, mientras que las cantidades percibidas en años sucesivos, aún cuando se percibieran en forma de capital, tributaban en su totalidad sin reducción²¹.

Esta interpretación de la DGT empujaba, en los casos de rescate en forma de capital, o bien a rescatar todos los planes de pensiones en el mismo ejercicio, elevando la carga fiscal del ejercicio de rescate de los planes debido a un incremento significativo de los rendimientos del trabajo del ejercicio fiscal debido a que, al acumularse en la base imponible general del impuesto, se les aplicará el tipo marginal de gravamen, o bien a renunciar a la reducción del 40% en el rescate en forma de capital de los planes de menor cuantía, limitando un derecho adquirido.

En el supuesto de percibir en forma de capital prestaciones derivadas de un plan de pensiones y de una mutualidad de previsión social por la misma contingencia, la aplicación de la reducción se referirá a la prestación del plan de pensiones y a la de la mutualidad de previsión social de forma independiente.

Esta reducción tiene como fin último paliar el exceso de tributación derivado de la aplicación de una tarifa progresiva que se aplica sobre un capital percibido en un único ejercicio impositivo, en relación con la menor tributación de las prestaciones periódicas en forma de renta, por lo que su eliminación se debe al propósito del legislador de estimular esta segunda forma de percepción de los rendimientos, al entender que deben servir para complementar la cuantía devengada de las pensiones públicas.

21. Ver, entre otras, la resolución de la DGT V1536-10, de 10-02-2021.

CONCLUSIONES

En uno de los trabajos más relevantes sobre el diseño de un buen sistema impositivo publicado en los últimos años, el conocido como Informe Mirrlees (2013, pp. 319), se destaca que “en un mundo ideal, nos gustaría gravar a las personas según su capacidad de generar ingresos vitales, que es, en general, equivalente a su consumo potencial”.

Desgraciadamente, en el mundo real, no solamente no se puede someter a tributación la capacidad para obtener renta ²², sino que la renta gravada que integra la base imponible de los contribuyentes se aleja de forma notable del concepto ideal de renta extensiva o amplia. Se amplifican así las distorsiones provocadas por un impuesto que, entre otros problemas, no es neutral ni en relación con las elecciones entre consumo presente y consumo futuro, ni tampoco en relación con los distintos instrumentos de ahorro.

Bajo esta perspectiva, hemos abordado en este capítulo la fiscalidad de las pensiones. Una primera premisa que creemos indiscutible es que debe evitarse la doble imposición de la renta en relación con los planes de pensiones privados. Para ello, o bien se elimina la desgravación fiscal de las aportaciones realizadas y se somete a tributación en el momento de la prestación exclusivamente el rendimiento obtenido, como sucede con otros productos de ahorro-inversión, o se opta por el contrario por la exención de tributación de las aportaciones realizadas, gravándose como rendimiento de trabajo la prestación obtenida de forma equivalente al tratamiento tributario de las pensiones públicas.

En esta elección nos inclinamos por la segunda de las opciones, proponiendo la generalización del método actualmente vigente de “Exención-Exención-Tributación”. Si los sistemas de pensiones hacen posible que las personas estabilicen su consumo a lo largo de su ciclo vital, y las pensiones privadas complementarias van a tener un papel cada vez más relevante en el cumplimiento de este objetivo, dado el problema de sostenibilidad de los sistemas públicos, lo más coherente es que los dos sistemas de previsión tengan el mismo tratamiento fiscal.

Aunque esta decisión suponga un ruptura del principio de neutralidad ante los distintos instrumentos de ahorro, entendemos que está justificada por la preocupación por la insuficiencia de ahorro para la jubilación, que también lleva a los gobiernos, como sucede en el Reino Unido a “proponer que se empuje a la gente a ahorrar, asegurándose que todo el mundo esté automáticamente enrolado en un plan de pensiones patrocinado por el empleador. Tendrá que tomar una decisión activa de no ahorrar en lugar de una decisión activa de ahorrar²³.”

En todo caso, entendemos que, de cara a garantizar la sostenibilidad global del sistema de pensiones en España, integrando el componente público y privado, será necesario:

- Retrotraer la evolución de los límites a las aportaciones que generan reducción en la base imponible, incluyendo las aportaciones en favor de cónyuges.
- Recuperar el tratamiento como rentas irregulares de las prestaciones recibidas no sólo en forma de capital, sino también a las prestaciones recibidas en forma de renta ya que la capitalización del fondo debería tener un tratamiento similar a los rendimientos derivados de los productos del ahorro. Otra opción sería extraer la parte de la prestación derivada del fondo capitalizado y hacerlo tributar en la base imponible del ahorro como cualquier producto financiero.
- Abaratar la reducción en cotizaciones a la Seguridad Social para las aportaciones realizadas por la empresa en los planes de pensiones de empleo, con el fin de conseguir el pleno aprovechamiento del potencial de acumulación de estos planes de empleo.

En definitiva, desde las mejoras prácticas a nivel de la Unión Europea y considerando las deficiencias de nuestro marco fiscal de planes y fondos de pensiones privados, parece necesario reformular, con el objetivo de incentivar el ahorro previsional, el marco regulatorio y tributario de los planes de pensiones en España, tanto individuales como de empleo, en sentido contrario a la práctica seguida en los últimos tiempos debido a una deficiente comprensión del significado del ahorro previsional en los países avanzados.

22. Lo que eliminaría el exceso de gravamen derivado de la distorsión del comportamiento de los individuos que les lleva a sustituir renta por ocio.

23. Mirrlees (2013), pp. 316.

Anexo

/01

**REFERENCIAS
BIBLIOGRÁFICAS**



REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Actuarial Association of Europe (AAE) (2014): *Survey of decumulation regimes*. AAE. Noviembre.

Alaminos, E. (2018): "La Brecha de Género en las Pensiones Contributivas de la Población Mayor Española". *Panorama Social*, 27, pg. 119-135.

Albarrán, I; Ariza, F; Cóbreces, V.M, Durbán, M.L; Rodríguez-Pardo, J.M. (2014): "El riesgo de longevidad y su aplicación práctica a Solvencia II: Modelos actuariales para su gestión". VII Edición del Premio Julio Castelo Matrán. Fundación Mapfre.

Albi Ibáñez, E.; González-Páramo, J.M.; Urbanos, R.M.; Zubiri Oria, I. (2018): *Economía Pública II*, 4ª Edición, Editorial Ariel, Barcelona.

Alfaro Faus, M; Vallés López, I; Mas Sapena, X; Varela Otero, A; Sureda Varela, M (2009): "La previsión y el ahorro ante el envejecimiento de la población." IV Edición Premio Edad y Vida, Fundación Edad y Vida.

Álvarez García, S.; Aparicio Pérez, A. (2010): "Un análisis de la fiscalidad de los sistemas de previsión social", *Revista Universitaria de Ciencias del Trabajo*, 11, pp. 213-224.

Angel, Lawrence J. (1984): "Health as a crucial factor in the changes from hunting to developed farming in the eastern Mediterranean." In: Cohen, Mark N.; Armelagos, George J. (eds.) (1984) *Paleopathology at the Origins of Agriculture (proceedings of a conference held in 1982)*. Orlando: Academic Press. (pp. 51-73).

Appleby, Lucy (2011): "Have modern humans sufficiently evolved to adapt to the dietary changes brought about in the Neolithic revolution?" *Current Issues in Evolutionary Anthropology*. Descargable en: https://www.academia.edu/8337657/Have_modern_humans_sufficiently_evolved_to_adapt_to_the_dietary_changes_brought_about_in_the_Neolithic_revolution

Ariza Rodríguez, F (2013): "El riesgo de la longevidad bajo Solvencia II". *Revista de Actuarios*, número 32, primavera de 2013, pp 16-20.

Autor, D. y A. Salomons (2018): "Is automation labor-displacing? Productivity growth, employment, and the labor share", *Brookings Papers on Economic Activity*, Spring 2018, 1-63.

Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF) (2018): "Previsiones demográficas: una visión integrada". Documento especial 2018/1.

Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF) (2019a): "Modelo AIReF de proyección del gasto en pensiones en España". *Working Paper*, DT/2019/1.

Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF) (2019b): "Opinión sobre la sostenibilidad de la Seguridad Social", Opinión 1/2019.

Ayuso Gutiérrez, M; Domínguez Fabián, I; Guillén Estany, M (2018): "Sector asegurador: impacto de las tendencias macroeconómicas y demográficas." Documento nº 15 de la Fundación de Estudios Financieros. Disponible en <https://www.fef.es/images/IEAF/FEF/Doc.%20Trabajo%2015/DOCUMENTO%20N%C2%BA%2015%20ferros.pdf>.

Ayuso, M, M. Guillén y D. Valero (2017a): "Productos para la etapa de retiro, alternativas y costes en Ideas para una reforma de pensiones", Eds D. Tuesta, A. Melguizo y L. Carranza. Universidad San Martín de Porres.

Ayuso, M, M. Guillén y D. Valero (2017b): "The role of complementary pensions in public pension systems. The greatest economic challenge of the 21st century", Eds I.Dominguez y J.J. Alonso. Ed. Springer, en imprenta.

Ayuso, Mercedes; Jorge Bravo y Robert Holzmann (2018): “Getting life expectancy estimates right for pension policy: Period versus Cohort Approach.” Working Paper: N° 23/2018, Mi Jubilación. Descargable en: <https://www.jubilaciondefuturo.es/recursos/doc/pensiones/20160516/en/informe-23-foro-de-expertos-eng-calculo-de-la-esperanza-de-vida.pdf>

Bamford, M., M. Blakstad, S. Claydon, J. Phillips, W. Sandbrook, and V. Whiting (2019): “The auto enrolment experience over time understanding the real impact of contribution increases on behaviours and attitudes.” *Nest Insight. Legal and General*. <https://goo.gl/nB5cGg>

Basso, H. y J.F. Jimeno (2019): “From Secular Stagnation to Robocaplyse? Implications of demographic and technological changes”, manuscrito.

Benartzi, S., A. Previtero y R. Thaler (2011): “Annuity puzzle.” *Journal of Economic Perspectives*, Vol 25, 4, Otoño 2011, 143–164. Chicago.

Benartzi, S., J. Beshears, K.L. Milkman, C.R. Sunstein, R.H. Thaler, M. Shankar, W. Tucker-Ray, W.J. Congdon y S. Galing (2017): “Should Governments invest more in nudging?” *Psychological Science*, vol 2800, 1041-1055.

Benartzi, S. y Lewin, R. (2012): “Save more tomorrow.” Ed. Penguin.

Blake, D. (2014). “The consequences of not having to buy an annuity.” Pensions Institute Cass Business School City University, *Discussion Paper PI-1409*, June.

Blake, D. y Boardman, T. (2010): “Spend more today: using behavioural economics to improve retirement expenditure decisions.” *Discussion Paper PI-1014*. The Pensions Institute. British Library.

Boeri, T.; Börsch-Supan, A. y Tabellini, G. (2001): “Would you like to shrink the welfare state? A survey of european citizens”. *Economic Policy*, vol. 16, no. 32, pp. 7-50.

Boldrin, M. y A. Montes (2005): “The Intergenerational State: public education and pensions”, *Review of Economic Studies*, 72, 651-664.

Bonnet, C. y J.M. Hourriez (2012): “The treatment of couples in the pension system: survivors pension versus pension splitting”, *Population*, 67, pg. 147-162.

Burkevica, I., A. Humbert, N. Ortke, M. Pats (2015): “Gender gap in pensions in the EU”. Research note to the latvian presidency. European Institute for Gender Equality. European Commission.

Carrol, G.G., J.J. Choi, D. Laibson, B.C. Madrian y A. Metrick (2009): “Optimal defaults and active decisions.” *Quarterly Journal of Economics*, 124, 1639-1674.

Castro-Martín, T, T. Martín-García, J. Cordero y M. Seiz (2018): “El desafío de la baja fecundidad en España”. Capítulo 3 en Informe España 2018. Edit. Universidad Pontificia.

Castro-Martín, T y T. Martín-García (2016): “La fecundidad en España: entre las más bajas del mundo y sin muchas perspectivas de recuperación”. *Panorama Social*, N° 23 – Primer Semestre 2016, pp. 11-26. Comillas, Cátedra J.M. Martín Patino, 2018. pp. 164-228.

Celentani, M., Conde-Ruiz, J.I., Galasso, V y P. Profeta (2008): “La economía política de las pensiones en España”, Madrid, Fundación BBVA, 2008.

Chetty, R., J. Friedman, S. Leth-Petersen, T. Nielsen, and T. Olsen (2013): “Active vs. passive decisions and crowd-out in retirement savings accounts: evidence from Denmark.” *Harvard University Working Paper*.

Cichon, M. (1999): “Notional defined-contribution schemes: Old wine in new bottles?” *International Social Security Review*, Volume 52, Issue 4, October-December, pp: 87–105. <https://goo.gl/AgyRqD>

Clark, Elain (1982): “Some Aspects of Social Security in Medieval England.” *Journal of Family History*. Winter 1982. Descargable en: https://deepblue.lib.umich.edu/bitstream/handle/2027.42/68108/10.1177_036319908200700401.pdf?sequence=2

Comisión europea (2001): Recomendación de la Comisión sobre la eliminación de los obstáculos fiscales a las prestaciones por pensiones transfronterizas de los sistemas de empleo, COM (2001) 214 final, Bruselas, 19 de abril de 2001.

Comisión europea (2017): Recomendación de la Comisión sobre el tratamiento fiscal de los productos de pensiones individuales, incluido el producto paneuropeo de pensiones individuales, COM (2017) 4393 final, Bruselas, 29 de junio de 2017.

Comisión Europea (2018): “*The 2018 Ageing Report: economic & budgetary projections for the 28 EU member states (2016-2070)*.” Serie: *Institutional Paper n. 079*, Bruselas, European Commission, DG Economic and Financial Affairs, 2018, 406 p.

Conde-Ruiz, J.I (2014): “¿Qué será de mi pensión?” Ediciones Península. Grupo Planeta.

Conde-Ruiz, J. I. y C. I. González (2010): “Envejecimiento: pesimistas, optimistas, realistas”, *Panorama Social*, nº 11, 2010, pp. 112-134.

Conde-Ruiz, J. I. y 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. 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), pages 20-24, 08.

Conde-Ruiz, J.I. y C.I. González (2016): “*From Bismarck to Beveridge: the other pension reform in Spain*” *SERIEs - Journal of the Spanish Economic Association*, 7(4), pp. 461-490.

Conde-Ruiz, J. I. y C. I. González (2019): “Nuevas Proyecciones Demográficas: INE vs AIReF”, *Blog Nadaesgratis*, 08 de enero de 2019. <http://nadaesgratis.es/j-ignacio-conderuiz/nuevas-proyecciones-demograficas-ine-vs-airf>

Conde-Ruiz, J.I, Giménez, E.L. M. Pérez-Nievas (2010): “*Millian Efficiency with Endogenous Fertility*”, *The Review of Economic Studies*, vol 77(1), pages 154-181.

Conde-Ruiz J. I. y P. Profeta (2007): “*The Redistributive Design of Social Security Systems*” (2007), *The Economic Journal*, 117 (April), 686-712.

Cuadrado, P. (2017): “Evolución reciente y Proyecciones de Población en España”. Banco de España, *Notas Económicas*, Boletín económico 1/2017.

Cuadrado, P. (2019): “Evolución reciente y Proyecciones de Población en España”. Banco de España, *Notas Económicas*, Boletín económico 1/2019.

De la Fuente, A. (2015): “*A simple model of aggregate pension expenditure*”. *Hacienda Pública Española/Revista de Economía Pública* 212 (1/2015), pp. 13-50.

De la Fuente, A. (2017): “*Serie largas de algunos agregados económicos y demográficos regionales: Actualización de RegData hasta 2016. (RegData y RegData Dem versión 5.0-2016)*”. FEDEA, *Estudios sobre Economía Española* no. 2017-26, Madrid. <http://documentos.fedea.net/pubs/eee/eee2017-26.pdf>

De la Fuente, A., M. A. García Díaz, M.A. y A. Sánchez (2018): “¿Hacia una nueva reforma de las pensiones? Notas para el Pacto de Toledo”. FEDEA, *Policy Papers* No.2018-09.

De la Fuente, A., M. A. García y A. Sánchez (2018): “*An accounting decomposition of the net financial balance of the public pension system with an application to Spain, 1985-2017*”. *Revista de Economía Aplicada* 78 (vol. XXVI), Invierno 2018, pp. 5 - 19.

De la Fuente, A., M.A. García y A.R. Sánchez (2018): “La salud financiera del sistema público de pensiones español: Proyecciones de largo plazo y factores de riesgo”, *FEDEA Policy Papers* 3/2018.

- Del Olmo, F; Herce, J.A (2011):** “Cambios en el ciclo vital: retraso de decisiones individuales y contingencias biográficas”. Panorama Social, Número 13, Primer Semestre 2011, pp 86-97.
- Devesa Carpio, E; Devesa Carpio, M; Meneu Gaya, R; Alonso Fernández, J.J; Domínguez Fabián, I; Encinas Goenechea, B; Escribano, F; Moya, P; Pardo, I y del Pozo, R (2011):** “La revolución de la longevidad y su influencia en las necesidades de financiación de los mayores”. XI Edición del Premio de la Fundación Edad y Vida. Fundación Edad y Vida.
- Devesa, E. y R. Doménech (2017):** “Pensions, economic growth and welfare in advanced economies in Public pension systems: the greatest economic challenge of the 21st century”. Springer (forthcoming).
- Devesa; J.E.; M. Devesa; I. Domínguez, B. Encinas y R. Meneu (2017):** “La implantación de un sistema de Cuentas Nacionales en España: efectos sobre el sistema de Seguridad Social.” Instituto Santalucía, pp 1 - 67. <https://goo.gl/yVYyAf>
- Devolder, P; Domínguez Fabián, I; del Olmo, F y Herce, J.A. (2018):** “Two steps mixed system. 16th International Conference on Pensions, Insurance and Savings.” University Paris-Dauphine and Nova University. April, 2018. Lisbon.
- Diamond, P. (1993):** “Privatization of Social Security: Lessons from Chile”, NBER W.P. 4510, 1993.
- Diamond, P. (1997):** “A framework for social security analysis”, Journal of Public Economics, 8(3), 1977, pp. 275-98. Disponible en <https://www.oecd.org/economy/surveys/Spain-2018-OECD-economic-survey-vision-general.pdf>
- Domínguez Fabián, I; del Olmo, F y Herce, J.A. (2017):** “Reinventando la Seguridad Social: hacia un sistema mixto en dos etapas”. Disponible en <https://www.oecd.org/economy/surveys/Spain-2018-OECD-economic-survey-vision-general.pdf>
- Dominguez-Fabián, I., P. Devolder, F. del Olmo y J. A. Herce (2018):** “A Two-Step Mixed Pension System. How to Reinvent Social Security with the help of Notional Accounts and Term Annuities”. Retirement Management Journal. Volume 7, No 1, 2018. Descargable en: <https://investmentsandwealth.org/getattachment/369030ef-45aa-4cc9-848d-e350e-8dc510c/RMJ071-ATwoStepMixedPensionSystem.pdf>
- Due, J.F.; Friedlaender, A.F. (1990):** “Análisis económico de los impuestos y del sector público”, Editoriales de Derecho Reunidas, Madrid.
- El Economista Pensiones (2019):** “La mujer debe ahorrar 1.500 euros al año para tener la jubilación de un hombre”. Marzo de 2019. Disponible en <https://www.eleconomista.es/premium/pdf.php?idPDF=9500>
- Erosa, A., L. Fuster y G. Kambourov (2012):** “Labor Supply and Government Programs: A Cross-Country Analysis”, *Journal of Monetary Economics*, 59, pg. 84-107.
- European Commission (2018):** “The 2018 Pension Adequacy Report: current and future income adequacy in old age in the EU”. Volumen II.
- Eurostat (2017):** *Population Projections*. <https://ec.europa.eu/eurostat/web/population-demography-migration-projections/population-projections-data>
- Fernández-Huertas, J. y G. López. (2018):** “Predicting Spanish Emigration and Immigration”. *AIReF Working Paper Series*. WP/2018/6.
- Finkelstein, A. y Poterba, J. (2004):** “Adverse selection in insurance markets: policyholder evidence from the U.K. annuity market”. *Journal of Political Economy*, 112 (1), 183-208.
- Fuentes Quintana, E. (1987):** “Hacienda Pública, principios y estructura de la imposición”, Ed. Rufino García-Blanco, Madrid.
- Galasso, V and P. Profeta (2018):** “When the state mirrors the family: the design of pension systems”, *Journal of the European Economic Association*, Volume 16, Issue 6, December 2018, Pages 1712–1763.

Galasso, V. y M. D'Amato (2010): "Political intergenerational risk sharing", *Journal of Public Economics*, 94.

Galdeano, I; Herce, J.A; Aumente, P; Montesinos, E; Rodríguez, T; Romero, M y Alvaréz, M (2018): "Soluciones para la jubilación. Naturaleza, ventajas, defensa y fomento de las rentas vitalicias en España". Informe realizado para Unespa. Disponible en https://unespa-web.s3.amazonaws.com/main-files/uploads/2018/02/afi-unespa-interior-informe-rentas-vitalicias_pag-individual.pdf

Galdeano, Iratxe y José A. Herce (Dirs.) et al. (2017): "Las pensiones en España y el papel de las rentas vitalicias. UNESPA". Descargable en http://unespa-web.s3.amazonaws.com/mainfiles/uploads/2018/02/afi-unespa-interior-informe-rentas-vitalicias_pag-individual.pdf

Gestha (2018): "Informe sobre brecha salarial y techo de cristal". Disponible en <http://www.gestha.es/archivos/actualidad/2018/ANEXO%20informe%20GESTHA%20brecha%20salarial.pdf>

González Martínez, C. I. y J. I. Conde-Ruiz (2018): "España ante el reto de la longevidad", *Revista Actuarios*. Instituto de Actuarios Españoles (Colegio Profesional). N°42, pp.12-15.

González-Ferrer, A. y H. Cebolla Boado (2018), "Los hijos de la inmigración en España: valores, aspiraciones y resultados", Capítulo 2 en Informe España 2018. Edit. Universidad Pontificia Comillas, Cátedra J.M. Martín Patino, 2018. pp. 110-162.

González Martínez, C. I. (2013): "Sostenibilidad del sistema de pensiones de reparto en España y modelización de los rendimientos financieros", vol. 65 de Estudios de la Fundación. Serie Tesis. FUNCAS.

Gratton, Lynda y Andrew Scott (2016): "*The 100-year life. Living and working in an age of longevity*". *Bloomsbury Publishing*. Versión en español en <http://verssus.com/obras-publicadas/la-vida-de-100-anos-2/>

Guner, N., Kayay, E. y V. Sánchez-Marcos (2014): "Gender gaps in Spain: policies and outcomes over the last three decades". *SERIEs Journal of the Spanish Economic Association*, 5, pg. 61-103.

Hamermesh, Daniel S. (1982): "Expectations, life expectancy and economic behavior". *Working Paper No. 835*, NBER. Descargable en: <https://www.nber.org/papers/w0835.pdf>

Hamermesh, S. D. (1987): "Social Security as Longevity Insurance", *Conference: "Economic Development and Social Welfare in Taiwan"*, 1987.

Herce, J. A. (2018): "Las pensiones en las Comunidades Autónomas". BBVA. Documento de Trabajo N° 25 – Documentos Mi Jubilación.

Herce, J. A. y del Olmo, F. (2013): "Reinventar la Seguridad Social asegurando la gran edad". José A. Herce (Dir.). "Pensiones: una reforma medular". Ed. Fundación de Estudios Financieros y Círculo de Empresarios, 2013, Pp. 191-209 <https://institutosantalucia.es/wp-content/uploads/2018/06/informe-reto-de-la-longevidad.pdf> y <https://www.jubilaciondefuturo.es/es/blog/reinventando-la-seguridad-social-hacia-un-sistema-mixto-en-dos-etapas.html>

Hernández de Cos, P., J. F. Jimeno y R. Ramos (2017): "El Sistema público de pensiones en España: situación actual, retos y alternativas e reforma". Banco de España, Documentos Ocasionales N° 1701.

Hernandez de Cos, P., J.F. Jimeno y R. Ramos (2018): "*The spanish public pension system: the quest for financial Sustainability and equity*", *Revista de Economía Aplicada*, vol. XXVI.

Hershfield, H., Goldstein, D., Sharpe, W., Fox, J., Yeykelis, L., Carstensen, L. y Bailenson, J. (2011): "Increasing saving behavior through age-progressed renderings of the future self". *Journal of Marketing Research, American Marketing Association*, Vol. XLVIII, noviembre, s23-s37.

Hills, J. Ditch, J. and Glennerster, H.(eds) (1994): "*Beveridge and Social Security*", Oxford: Clarendon Press.

- Hoynes, H.W. y J. Rothstein (2019):** “*Universal basic income in the US and advanced countries*”, *National Bureau of Economic Research, Working Paper No. 25538*.
- Ideas42 (2015):** “*Using behavioral science to increase retirement savings: a new look at voluntary pension contributions in Mexico*”. Ideas42. Recuperado de https://www.ideas42.org/wp-content/uploads/2015/11/I42_571_MexicoPensionsReport_ENG_final_digital.pdf
- Instituto Nacional de Estadística (INE) (2018a):** “Proyecciones de población 2018-2068”. Nota de prensa: http://www.ine.es/prensa/pp_2018_2068.pdf
- Instituto Nacional de Estadística (INE) (2018ba):** Encuesta de Fecundidad. Año 2018. Datos Avance. Nota de prensa: http://ine.es/prensa/ef_2018_a.pdf
- Instituto santalucía (2018):** “El reto de la longevidad en el siglo XXI. Cómo afrontarlo en una sociedad de cambio”. Disponible en: <https://institutosantalucia.es/wp-content/uploads/2018/06/informe-reto-de-la-longevidad.pdf>
- Instituto santalucía (2018):** “Estudio sobre las expectativas vitales de la generación millennial (18 – 34 años) y sus percepciones sobre el nivel de vida que tendrán en el momento de la jubilación”. Disponible en: <https://institutosantalucia.es/wp-content/uploads/2018/06/informe-reto-de-la-longevidad.pdf>
- Jimeno, J.F. (2019):** “*Fewer babies and more robots: economic growth in a new era of demographic and technological changes*”, *SERIEs - Journal of the Spanish Economic Association*, de próxima publicación.
- Kahneman, Daniel (2011):** “*Thinking, fast and slow*”. Farrar, Straus and Giroux.
- Kahneman, Daniel y Amos Tversky (1979):** “*Prospect theory: an analysis of decision under risk*”, *Revista Económica*, Vol. 47, N° 2: 263-291.
- Kessler Sharon E., Tyler R. Bonnell, Joanna M. Setchell & Colin A. Chapman (2018):** “*Social structure facilitated the evolution of care-giving as a strategy for disease control in the human lineage*”. *Scientific Reports* volume 8, article number: 13997. Descargable en: <https://www.nature.com/articles/s41598-018-31568-2.pdf>
- Keynes, J.M. (1930):** “*Economic possibilities for our grandchildren*”, en: *Essays in Persuasion*, New York: W. W. Norton & Co., 1963, pp. 358-373. Disponible en: <http://www.econ.yale.edu/smith/econ116a/keynes1.pdf>
- Kohler, P. Zacher, H. and Partington, M.(eds) (1982):** “*The evolution of social insurance 1881–1981*”, *London and New York: St. Martin's Press*.
- Konberg, B.; Palmer, E. y Sundén, A. (2006):** “*The NDC Reform in Sweden: The 1994 Legislation to the Present*”, en Holzmann, R. y Palmer, E. (eds.), *Pension Reform: Issues and Prospects for Non-Financial Defined Contribution (NDC) Schemes*. The World Bank, Washington, D.C., pp. 449-466. <https://goo.gl/ssfkpR>
- McGill, D., Brown, K.N., Haley, J.J., Schieber, S. y Warshawsky, M.J. (2005):** “*Fundamentals of private pensions*”. *Oxford University Press*. Oxford.
- Mesa-Lago, C., Valero, D., Robles, E. y Lozano, M. (2017):** “Estudio de cobertura en pensiones de los trabajadores independientes y asalariados informales en los países AIOS”. AIOS, noviembre. Recuperado de <http://www.aiosfp.org/wp-content/uploads/2018/04/ESTUDIO-DE-COBERTURA-AIOS.pdf>
- Ministerio de Empleo y Seguridad Social (MEySS, varios años):** “Presupuestos de la Seguridad Social. Informe Económico-Financiero”. <http://www.seg-social.es/wps/portal/wss/internet/EstadisticasPresupuestosEstudios/PresupuestosEstudios/48546/2380/1000/1003>
- Mirrlees, J. (Presidente) (2013):** “Diseño de un sistema tributario óptimo”, Informe Mirrlees, Editorial Universitaria Ramón Areces, Madrid.

Mitchell, O. et al. (1999): "New evidence on the Money's Worth of Individual Annuities", *The American Economic Review*, 85 (5), 1299-1318.

Modigliani, Franco. 1986: "Life cycle, individual thrift, and the wealth of nations". *American Economic Review*, 76(3): 297-313.

National Institute of Economic and Social Research (2014): "Employers' pension provision 2013". *Research Report 881. Department for Work and Pensions. UK Government.*

Nicholson, Ward (updated 1999): "Longevity & health in ancient paleolithic vs. neolithic peoples. Not what you may have been told. Beyond vegetarianism", *Web Page:* <http://www.beyondveg.com/nicholson-w/angel-1984/angel-1984-1a.shtml>

O'Brien, C., Fenn, P. y Diacon, S. (2005): "How long do people expect to live? Results and implications?" Centre for Risk and Insurance Studies, Nottingham University Business School. CRIS Research Report 2005-1, March.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2012): *OECD Pensions Outlook 2012, OECD Publishing.*

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2018): Estudios Económicos de la OCDE: España.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2018): *OECD Pensions Outlook 2018, Highlights, OCDE, París.*

Ortiz Heras, Manuel. (2006): "Mujer y dictadura franquista", *Aposta. Revista de Ciencias Sociales*, 28.

Osés, A. y E. Quilis (2018), "Introducing uncertainty on fertility and survival in the spanish population projections: A Monte Carlo approach". *AIReF Working Paper 2018/5.*

Palmer, E. (2000): "The swedish pension reform-framework and issues". The World Bank. Washington, D.C. <https://goo.gl/1rGAuH>

Palmer, E. (2001): "Swedish pension reform: how did it evolve and what does it mean for the future?", en Feldstein, M. y Siebert, H. (eds.), *Social Security Pension Reform in Europe, University of Chicago Press, Chicago.* <https://goo.gl/uptRS7>

Panis, S. (2004): "Annuities and retirement satisfaction", en Mitchell, O. y Utkus, S. (eds). "Pensions design and structure: new lessons from behavioural finance". *Oxford University Press. Oxford.*

Pensions Commission (2004): "Pensions: challenges and choices. The first report of the pensions commission. The Stationery Office (TSO)".

Pensions Commission (2005): "A new pension settlement for the twenty-first century".

Pérez-Díaz, V.; Álvarez-Miranda, B. y Chuliá, E. (1997): "La opinión pública ante el sistema de pensiones". *Colección de Estudios e Informes de la Caixa*, no 10.

Pérez- Díaz, V. y Herce, J.A. (1995): "La reforma de las pensiones: una encuesta rápida entre los analistas del sistema español". *Economistas*, no 68, págs. 56-62.

Roser, Max (2019): "Life Expectancy". *Published online at OurWorldInData.org. Retrieved from:* <https://ourworldindata.org/life-expectancy>

Salvador Cifre, C. (2013): "La protección de la mujer en la vejez en el sistema de pensiones español". *Revista Internacional de Seguridad Social*, 66, pg. 53-75.

Samuelson, Paul A. (1958): “An exact consumption-loan model of Interest with or without the social contrivance of money. *The Journal of Political Economy*, Vol. 66, No. 6. (Dec.1958), pp. 467-482. Descargable en: [http://public.econ.duke.edu/~hf14/teaching/socialinsurance/readings/Samuelson58\(6.3\).pdf](http://public.econ.duke.edu/~hf14/teaching/socialinsurance/readings/Samuelson58(6.3).pdf) .

Sánchez-Marcos, V. y C. Bethencourt (2018): “The effect of public pensions on women’s labor market participation over a full life cycle”, *Quantitative Economics*, 9, pg. 707-733.

Sebastián, R. (2018): “Explaining job polarisation in Spain from a task perspective”, *SERIEs - Journal of the Spanish Economic Association*, 9(2), pp 215-248. (DOI: 10.1007/s13209-018-0177-1).

Sheridan, A. Daeil (2011): “Revolutionising lifestyles: the neolithic agricultural revolution”. https://www.academia.edu/5836015/Demographic_Transition

Shiller, R.J. (2019): “Narratives about technology-induced job degradation then and now”, National Bureau of Economic Research, Working Paper No. 25536.

Sunstein, Cass (2016): “People prefer system 2 nudges (kind of)”. *Duke Law Journal*.

Thaler, R. y S. Benartzi (2004): “Save more tomorrow™: using behavioral economics to increase employee saving”. *Journal of political Economy*, 112(S1), 164-S187.

Thaler, Richard y Cass Sunstein (2009): “Nudge: improving decisions about health, wealth, and happiness”. *Yale University Press. New Haven & London. The Second Report of the Pensions Commission. The Stationery Office (TSO)*.

Unespa (2017): “Informe estamos seguros”. Disponible en <https://www.estamos-seguros.es/informe-estamos-seguros/>

Valero, D. (2015): “Neuroeconomía y economía del comportamiento de pensiones”, en *Livro Técnico Congresso 2015*, Asociación Brasileña de Administradoras de Fondos de Pensiones (ABRAPP), Octubre.

Valero, D. (2018): “Hacia un nuevo paradigma en las pensiones de segundo pilar”. *Actuarios*, nº 42, Primavera.

Valero, D. Artís, M., Ayuso, M. y García, J. (2011): “Una propuesta de reforma del sistema de pensiones español basada en un modelo de contribución definida nocional”. *Revista de Métodos Cuantitativos para la Economía y la Empresa* Vol.11, junio, p. 91-113.

Valero, D., M. Ayuso y M. Guillen (2018): “Gestión eficiente del ahorro tras la jubilación”. XIII Premio Edad & Vida Higinio Raventós. Fundación Edad&Vida, septiembre.

Varios autores (2014): Informe de la Comisión de Expertos para la Reforma del Sistema Tributario Español, Ministerio de Hacienda, Madrid, febrero de 2014.

Vidal-Melia, C., M. Regukez y J.M. Pérez-Salamero González: (2015): “Análisis de la representatividad de la MCVL: el caso de las prestaciones del sistema público de pensiones”. Manuscrito, Universidad de Valencia.

Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (2020): “Actualización de previsiones demográficas y de gasto en pensiones”. Documento técnico 1/20.

Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (2023): “La sostenibilidad de las administraciones públicas a largo plazo: la incidencia de la demografía”. Opinión 1/2023. 24 de marzo de 2023.

Boletín Oficial del Estado (2021): “Ley de garantía del poder adquisitivo de las pensiones y de otras medidas de refuerzo de la sostenibilidad financiera y social del sistema de público de pensiones”.

Boletín Oficial del Estado (2023): “Real decreto-ley 2/2023, de 16 de marzo, de medidas urgentes para la ampliación de derechos de los pensionistas, la reducción de la brecha de género y el establecimiento de un nuevo marco de sostenibilidad del sistema público de pensiones”.

Boscá, J.E., Doménech, R y Ferri, J (2023): “Efectos sobre el empleo y el PIB del aumento de las cotizaciones sociales”. Instituto de Estudios Económicos.

Comisión Europea (2021): “*The 2021 Ageing Report: economic and budgetary projections for the EU member states (2019-2070)*”. *Institutional paper 148, may 2021.*

De la Fuente, A. (2022): “Sobre la financiación de la Seguridad Social: algunas reflexiones al hilo de la propuesta de destope de las cotizaciones. Fedea; Apuntes 2022/31.

De la Fuente, A., García Díaz, M. A. y Sánchez, A. (2018): “La salud financiera del sistema público de pensiones español: proyecciones de largo plazo y factores de riesgo”. Fedea policy papers 2018/03.

De la Fuente, A., García Díaz, M. A. y Sánchez, A. (2020): “Algunas reflexiones sobre el informe del Pacto de Toledo y los planes del Gobierno en materia de pensiones”. Fedea policy papers 2020/23.

De la Fuente, A., García Díaz, M. A. y Sánchez, A (2022): “El Mecanismo de Equidad Intergeneracional: una disposición poco equitativa, insuficiente y confusa”. Fedea; Apuntes 2022/02.

Devesa, E; Devesa, M; Domínguez, I; Encinas, B y Meneu, R. (2022): “Efectos de diversas medidas relacionadas con la edad de jubilación”. Grupo de investigación en pensiones y protección social. Junio de 2022.

García Díaz, M. A. (2019): “El sistema público español de pensiones: mitos y realidades”. Fedea; Estudios de economía española 2019/01.

García Díaz, M.A. (2022): “Nota sobre el nuevo sistema de cotización del Régimen de Trabajadores Autónomos (RETA)”. Fedea; Apuntes 2022/22.

García Díaz, M.A. (2022): “Nota sobre Presupuesto del Sistema de la Seguridad Social 2023”. Fedea; Apuntes 2022/26. Martín, M.A. y Ramos, R. (2023) “El gasto en pensiones en España en comparativa europea”. Boletín Económico 2023 T1. Banco de España.

Bamford, M., M. Blakstad, S. Claydon, J. Phillips, W. Sandbrook, and V. Whiting (2019): “The auto enrolment experience over time understanding the real impact of contribution increases on behaviours and attitudes.” Nest Insight. Legal and General. <https://goo.gl/nB5cGg>

Cichon, M. (1999): “*Notional defined-contribution schemes: old wine in new bottles?*” *International Social Security Review, Volume 52, Issue 4, October-December*, pp: 87–105. <https://goo.gl/AgyRqD>

Comisión Europea (2021): “*The 2021 Ageing Report: economic & budgetary projections for the EU member states (2019-2070)*”. Serie: *Institutional Paper 148, Bruselas, European Commission, DG Economic and Financial Affairs*. <https://t.ly/qzJo>

Devesa; J.E.; M. Devesa; I. Domínguez, B. Encinas y R. Meneu (2017): “La implantación de un sistema de Cuentas Nacionales en España: efectos sobre el sistema de Seguridad Social “. Instituto Santalucía, pp 1 - 67. <https://goo.gl/yVYyAf>

Devesa, E. y R. Doménech (2020): “*Pensions, economic growth and welfare in advanced economies,*” in *Public pension systems: the greatest economic challenge of the 21st century*. Springer.

Domínguez, I., E. Devesa, M. Devesa, B. Encinas, R. Meneu y A. Nagore (2011): “¿Necesitan los futuros jubilados complementar su pensión? Análisis de las reformas necesarias y sus efectos sobre la decisión de los ciudadanos”. Fundación Edad & Vida. <https://goo.gl/4MI5cf>

Instituto de Actuarios Españoles (2020): “Factor de equidad actuarial del sistema contributivo de pensiones de jubilación español”. Informe del Grupo de Investigación del Instituto de Actuarios Españoles en Pensiones Públicas. Versión revisada: octubre de 2021.

Konberg, B.; Palmer, E. y Sundén, A. (2006): “*The NDC reform in sweden: the 1994 legislation to the present*”, en Holzmann, R. y Palmer, E. (eds.), *Pension reform: issues and prospects for non-financial defined contribution (NDC) Schemes*. The World Bank, Washington, D.C., pp. 449-466. <https://goo.gl/ssfkpR>

Moraga, M. y Ramos, R. (2020): “Una estimación del rendimiento financiero del Sistema de Pensiones”. Boletín Económico. Artículos Analíticos 3/2020. Banco de España. Eurosistema. <https://repositorio.bde.es/bitstream/123456789/13383/1/be2003-art24.pdf>

Palmer, E. (2000): “*The Swedish pension reform-framework and issues*”. The World Bank. Washington, D.C. <https://goo.gl/1rGAuH>

Palmer, E. (2001): “*Swedish pension reform: how did it evolve and what does it mean for the future?*”, en Feldstein, M. y Siebert, H. (eds.), *Social Security Pension Reform in Europe*, University of Chicago Press, Chicago. <https://goo.gl/uptRS7>

Alaminos, E. (2018): “La brecha de género en las pensiones contributivas de la población mayor española”. Panorama Social, 27, pg. 119-135.

Bonnet, C. y J.M. Hourriez (2012): “*The treatment of couples in the pension system: survivors pension versus pension splitting*”, *Population*, 67, pg. 147-162.

Burkevica, I. , A. Humbert, N, Ortke, M. Pats (2015): “*Gender gap in pensions in the EU*”. Research note to the latvian presidency. European Institute for Gender Equality. European Commission.

Erosa, A., L. Fuster y G. Kambourov (2012): “*Labor supply and government programs: A cross-country analysis*”, *Journal of Monetary Economics*, 59, pg. 84-107.

European Comission (2018): “*The 2018 pension adequacy report: current and future income adequacy in old age in the EU*”. Volumen II.

Guner, N., Kayay, E. y V. Sánchez-Marcos (2014): “*Gender gaps in Spain: policies and outcomes over the last three decades*”. *SERIEs Journal of the Spanish Economic Association*, 5, pg. 61-103.

Salvador Cifre, C. (2013): “La protección de la mujer en la vejez en el sistema de pensiones español”. Revista Internacional de Seguridad Social, 66, pg. 53-75.

Sánchez-Marcos, V. y C. Bethencourt (2018): “*The effect of public pensions on women’s labor market participation over a full life cycle*”, *Quantitative Economics*, 9, pg. 707-733.

Vidal-Melia, C. , M. Reguerez y J.M. Pérez-Salamero González: (2015): “Análisis de la Representatividad de la MCVL: El Caso de las Prestaciones del Sistema Público de Pensiones”. Manuscrito, Universidad de Valencia.

ALBI IBÁÑEZ, E.; GONZÁLEZ-PÁRAMO, J.M.; URBANOS, R.M.; ZUBIRI ORIA, I. (2018): Economía Pública II, 4ª Edición, Editorial Ariel, Barcelona.

ÁLVAREZ GARCÍA, S.; APARICIO PÉREZ, A. (2010): “Un análisis de la fiscalidad de los sistemas de previsión social”, Revista Universitaria de Ciencias del Trabajo, 11, pp. 213-224.

DUE, J.F.; FRIEDLAENDER, A.F. (1990): “Análisis económico de los impuestos y del sector público”, Editoriales de Derecho Reunidas, Madrid.

COMISIÓN EUROPEA (2001): Recomendación de la Comisión sobre la eliminación de los obstáculos fiscales a las prestaciones por pensiones transfronterizas de los sistemas de empleo, COM (2001) 214 final, Bruselas, 19 de abril de 2001.

COMISIÓN EUROPEA (2017): Recomendación de la Comisión sobre el tratamiento fiscal de los productos de pensiones individuales, incluido el producto paneuropeo de pensiones individuales, COM (2017) 4393 final, Bruselas, 29 de junio de 2017.

FUENTES QUINTANA, E. (1987): “Hacienda pública, principios y estructura de la imposición”, Ed. Rufino García-Blanco, Madrid.

MIRRELES, J. (Presidente) (2013): “Diseño de un sistema tributario óptimo”, Informe Mirrlees, Editorial Universitaria Ramón Areces, Madrid.

OCDE (2018): “*OECD Pensions Outlook 2018*”, *Highlights*, OCDE, París.

VARIOS AUTORES (2014): “Informe de la Comisión de Expertos para la Reforma del Sistema Tributario Español”, Ministerio de Hacienda, Madrid, febrero de 2014.

Arce, O. (2021): “Algunas consecuencias económicas de los cambios demográficos”. Presentación en I Foro de Envejecimiento de Edad y Vida. Banco de España. <https://www.bde.es/f/webbde/GAP/Secciones/SalaPrensa/IntervencionesPublicas/DirectoresGenerales/economia/Arc/Fic/arce270521.pdf>

Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF, 2018): “Previsiones demográficas: una visión integrada”. Documento especial 2018/1.

Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF, 2019a): “Modelo AIReF de proyección del gasto en pensiones en España”. *Working Paper*, DT/2019/1.

Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF, 2019b): “Opinión sobre la sostenibilidad del sistema de Seguridad Social”. AIReF - Opinión 1/19.

Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF, 2023a): “Proyecciones demográficas 2022-2070”. Documento técnico 1/23.

Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF, 2023b): “Opinión sobre la sostenibilidad de las administraciones públicas a largo plazo: la incidencia de la demografía”. Opinión 1/23.

Banco de España (2019): “Consecuencias económicas de los cambios demográficos”. Capítulo 4 en el Informe Anual 2018. Banco de España.

Banco de España (2023): “Retos y oportunidades para crecer y converger con la unión económica y monetaria de manera robusta y sostenible”. Capítulo 2 en el Informe Anual 2022. Banco de España.

Castro-Martín, T y T. Martín-García (2016): “La fecundidad en España: entre las más bajas del mundo y sin muchas perspectivas de recuperación”. *Panorama Social*, N° 23 – Primer Semestre 2016, pp. 11-26.

Castro-Martín, T, T. Martín-García, J. Cordero y M. Seiz (2018): “El desafío de la baja fecundidad en España”. Capítulo 3 en Informe España 2018. Edit. Universidad Pontificia Comillas, Cátedra J.M. Martín Patino, 2018. pp. 164-228.

Comisión Europea (2021): “*The 2021 Ageing Report: economic & budgetary projections for the EU Member States (2019-2070)*”. Serie: *Institutional Paper n. 148, DG Economic and Financial Affairs*.

Conde-Ruiz, J. I. y C. I. González (2010): “Envejecimiento: pesimistas, optimistas, realistas”, *Panorama Social*, n° 11, 2010, pp. 112-134.

Conde-Ruiz, J. I. y 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. 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), pages 20-24, 08.

Conde-Ruiz, J. I. y C. I. González (2019): “Nuevas proyecciones demográficas: INE vs AIReF”, Blog Nadaesgratis, 08 de enero de 2019. <http://nadaesgratis.es/j-ignacio-conde-ruiz/nuevas-proyecciones-demograficas-ine-vs-airef>.

Cuadrado, P. (2017): “Evolución reciente y proyecciones de población en España”. Banco de España, Notas Económicas, Boletín económico 1/2017.

Cuadrado, P. (2019): “Evolución reciente y proyecciones de población en España”. Banco de España, Notas Económicas, Boletín económico 1/2019.

Escrivá, J. L. (2023): “Reforma de pensiones. Presentación a la comisión de seguimiento y evaluación de los acuerdos del pacto de Toledo”. Marzo 2023. <https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/inclusion/Documents/2023/150323- pacto-toledo-presentacion.pdf>

Eurostat (2023): “Population projections in the EU”. <https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?oldid=497115>

Fernández-Huertas, J. y G. López. (2018): “Predicting spanish emigration and immigration”. *AIReF Working Paper Series. WP/2018/6*.

Fuente, A. de la, M. A. García Díaz, M.A. y A. Sánchez (2018): “¿Hacia una nueva reforma de las pensiones? Notas para el Pacto de Toledo”. FEDEA, *Policy Papers* No. 2018-09.

Fuente, Á. de la. (2023a): “Sobre el nuevo decreto de las pensiones: algunos cálculos de urgencia”. *Apuntes*, 2022/08, Fedea.

Fuente, Á. de la. (2023b): “Los efectos presupuestarios de la reforma de pensiones de 2021-23: i) Las medidas del Real Decreto-ley 2/2023”. *Estudios sobre la Economía Española*, 2023/09, Fedea.

González Martínez, C. I. (2013): “Sostenibilidad del sistema de pensiones de reparto en España y modelización de los rendimientos financieros”, vol. 65 de *Estudios de la Fundación. Serie Tesis. FUNCAS*.

González Martínez, C. I. y J. I. Conde-Ruiz (2018): “España ante el reto de la longevidad”, *Revista Actuarios. Instituto de Actuarios Españoles (Colegio Profesional)*. N°42, pp. 12-15.

Herce, J. A. (2018): “Las pensiones en las comunidades autónomas”. BBVA. Documento de Trabajo N° 25 – Documentos Mi Jubilación.

Hernández de Cos, P., J. F. Jimeno y R. Ramos (2017): “El sistema público de pensiones en España: situación actual, retos y alternativas e reforma”. Banco de España, *Documentos Ocasionales* N° 1701.

INE (2018a): “Proyecciones de población 2018-2068”. Nota de prensa: http://www.ine.es/prensa/pp_2018_2068.pdf

INE (2018b): Encuesta de Fecundidad. Año 2018. Datos Avance. Nota de prensa: http://ine.es/prensa/ef_2018_a.pdf

INE (2022): “Proyecciones de población 2022-2072”. Nota de prensa. https://www.ine.es/prensa/pp_2022_2072.pdf. OECD (2023), Life expectancy at 65 (indicator). doi: 10.1787/0e9a3f00-en (Accessed on 19 February 2023).

Osés, A. y E. Quilis (2018): “Introducing uncertainty on fertility and survival in the spanish population projections: A Monte Carlo approach”. *AIReF Working Paper 2018/5*.

Reino de España (2023): “Actualización del Programa de Estabilidad 2023-2026”. <https://www.hacienda.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/EstrategiaPoliticaFiscal/Programasdeestabilidad.aspx>

Anexo

/02

**GLOSARIO DE TÉRMINOS Y
EXPRESIONES SOBRE
PENSIONES Y SEGURIDAD
SOCIAL Y AFINES**



GLOSARIO DE TÉRMINOS Y EXPRESIONES SOBRE PENSIONES Y SEGURIDAD SOCIAL Y AFINES

AIREF

Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal. Su misión es garantizar el cumplimiento efectivo por parte de las Administraciones Públicas del principio de estabilidad presupuestaria previsto en el artículo 135 de la Constitución Española, mediante la evaluación continua del ciclo presupuestario y del endeudamiento público.

AUTOENROLLMENT

(Afilación Automática). Mecanismo de adscripción a sistemas de pensiones por defecto, a través del cual, si no se toma decisión en contra, la persona queda automáticamente afiliada, pudiendo, tras un cierto tiempo, tomar otra decisión.

BABYBOOMERS

Se denomina así a aquellas personas que nacieron durante el *baby boom* que, en el caso de España, tuvo lugar aproximadamente entre 1958 y 1977.

BASE IMPONIBLE

Es la cuantificación y valoración, en términos monetarios o, en algunos impuestos, en unidades físicas, del hecho imponible. En el impuesto sobre la renta supone la definición de un conjunto de ingresos netos que van a ser sometidos a tributación, con lo que el concepto legal de renta se aleja notablemente del concepto de renta extensiva o amplia.

BASE LIQUIDABLE

Resultado de aplicar en la base imponible diversas reducciones establecidas en la normativa propia de cada tributo.

BEHAVIORAL PENSIONS

(Pensiones Conductuales). Aplicación de la economía del comportamiento a los temas de pensiones y ahorro a largo plazo.

BRECHA DE GÉNERO

Diferencia entre las tasas masculina y femenina en la categoría de una variable.

BRECHA DE GÉNERO DE LAS PENSIONES

Diferencia entre la unidad y la ratio de la pensión media de la mujer respecto a la del varón. Es decir, Brecha de Género de las Pensiones (%) = $100 \times (1 - (\text{pensión media de la mujer}) / (\text{pensión media del varón}))$.

COMPRESIÓN DE LA MORTALIDAD

Situación hipotética en la que todos los individuos de una cohorte fallecen a la misma edad extrema y dicha cohorte desaparece “de repente”. De esta manera se ilustra el proceso gradual que hace que las probabilidades de fallecimiento se vayan reduciendo a valores muy reducidos para edades cada vez más elevadas. Se daría cuando en una curva de supervivencia representativa de esta situación coincidiese exactamente con los lados superior y derecho de la caja de ejes efectivos/edades sobre la que se dibuja.

CONTRATO INTERGENERACIONAL

Contrato social entre distintas generaciones. Por ejemplo, para el caso de las pensiones, donde las futuras generaciones de trabajadores “se comprometen” a pagar la pensión a los actuales trabajadores si estos se la están pagando ahora a los trabajadores pasados.

CUENTAS NOCIONALES INDIVIDUALES

Sistema de pensiones basado en el reparto y la aportación definida, donde las pensiones se obtienen como el cociente entre la acumulación virtual de cotizaciones y un factor de conversión basado en elementos actuariales, económicos y demográficos.

CUOTA TRIBUTARIA

Cantidad que debe pagar el sujeto pasivo en concepto de impuesto. Hay que distinguir entre la cuota íntegra, resultado de aplicar los tipos impositivos a la base liquidable, y la cuota líquida, obtenida restando de la íntegra las deducciones y bonificaciones establecidas en la normativa de cada tributo.

DEDUCCIONES

Beneficios fiscales que suponen excluir de tributación una parte de la renta. Su aplicación se justifica por el cumplimiento de varios objetivos, como la necesidad de excluir de tributación los gastos necesarios para obtener los ingresos, incentivar el desarrollo de ciertas actividades, corregir la doble imposición o adaptar el gravamen a la capacidad económica del contribuyente. Cuando se aplican en la base del impuesto generan un ahorro fiscal creciente en función del tipo marginal del sujeto pasivo. Si se aplican en la cuota íntegra producen el mismo ahorro fiscal, independiente de la renta del contribuyente.

DEFAULTS (OPCIONES POR DEFECTO)

Respuestas preestablecidas para cuando no se toma una decisión efectiva.

DÉFICIT (DEL SISTEMA DE PENSIONES)

Desajuste producido cuando el pago anual por prestaciones supera a los ingresos anuales por cotizaciones. También se habla de déficit actuarial cuando el valor actuarial de las prestaciones supera al valor actuarial de las cotizaciones.

DEPENDENCIA

El Consejo de Europa define la dependencia como «la necesidad de ayuda o asistencia importante para las actividades de la vida cotidiana», o, de manera más precisa, como «un estado en el que se encuentran las personas que por razones ligadas a la falta o la pérdida de autonomía física, psíquica o intelectual tienen necesidad de asistencia y/o ayudas importantes a fin de realizar los actos corrientes de la vida diaria y, de modo particular, los referentes al cuidado personal».

DESACUMULACIÓN CONDUCTUAL

Proceso de percepción de lo ahorrado en un sistema de pensiones bajo reglas y estímulos característicos de la economía conductual.

DIVIDENDO (O BONUS) DEMOGRÁFICO

Para las poblaciones en las que abundan los individuos jóvenes o muy jóvenes a los que se les supone un gran potencial de aportar trabajo y recursos futuros a la sociedad en beneficio de todos sus componentes.

DOBLE IMPOSICIÓN

Fenómeno que se produce cuando una misma renta es gravada dos veces, bien por distintas jurisdicciones fiscales, bien por la aplicación de diferentes tributos sobre la misma dentro del mismo Estado.

ECONOMÍA CONDUCTUAL

Integración de conceptos psicológicos, sociológicos y económicos en el estudio de la toma de decisiones en presencia de riesgos.

EDAD DE JUBILACIÓN

En general, no existe una edad obligatoria de jubilación, pero sí una “edad legal” o de referencia a la cual se causan el 100% de los derechos correspondientes a una carrera completa de cotizaciones y una esperanza de vida dada. Este último elemento se ha ido desdibujando entre los requisitos para fijar dicha edad legal que ha pasado a depender de criterios exclusivamente administrativos o políticos. Alrededor de esta edad legal se permite adelantar o atrasar la jubilación dentro de ciertos límites para la anticipación de la jubilación y en cualquier caso con, respectivamente, penalizaciones o premios en el importe de la pensión.

EFICIENCIA (DE UN SISTEMA DE PENSIONES)

Todas aquellas características que hacen que el sistema de pensiones pueda alcanzar pensiones más elevadas y equitativas. Entre dichas características, hay que señalar: sostenibilidad, suficiencia, equidad, redistributividad, cobertura e incentivos macroeconómicos.

ENVEJECIMIENTO

Proceso de aumento progresivo de la edad media del conjunto de los individuos de una sociedad. Se aplica generalmente a poblaciones en las que este proceso lleva ya un cierto tiempo manifestándose y dicha edad media ha alcanzado niveles que denotan un predominio de individuos con edades superiores a los 65 años.

EQUIDAD (DE UN SISTEMA DE PENSIONES)

Existen, principalmente, tres tipos de equidad: contributiva, cuando hay una gran relación entre cotizaciones y prestaciones; intrageneracional, cuando se da entre individuos de la misma generación; e intergeneracional, entre individuos de diferentes generaciones.

ESPERANZA DE VIDA

Medida estadística de la duración media de la vida de los miembros de una cohorte de población, expresada normalmente como el número de años que quedan por vivir a cualquier edad puntual.

ESPERANZA DE VIDA A LA EDAD 65

Se define como el número de años que sobrevive en media una persona de edad 65.

ESPERANZA DE VIDA AL NACIMIENTO

Años que un recién nacido puede esperar vivir si los patrones de mortalidad por edades, en el momento de su nacimiento, siguieran siendo los mismos a lo largo de toda su vida.

EUROSTAT

Oficina Estadística de la Unión Europea que elabora y publica estadísticas e indicadores oficiales y armonizados sobre los países de la Unión Europea, ofreciendo datos comparables entre países y regiones. Tiene un papel clave en proporcionar estadísticas y datos a la Comisión Europea y otras instituciones europeas para que puedan definir, implementar y analizar políticas.

EXCESO DE GRAVAMEN

Medida de la pérdida de bienestar a consecuencia del cambio en las decisiones económicas de los individuos que produce el establecimiento de un impuesto. Se puede definir como el coste para el contribuyente derivado de la aplicación del impuesto que excede de la recaudación obtenida por el sector público.

EXENCIÓN TRIBUTARIA

Beneficio fiscal que supone que, a pesar de realizarse el hecho imponible de un impuesto, no nace la obligación de pagar el mismo.

FACTOR ACTUARIAL DE CONVERSIÓN

Elemento utilizado en los sistemas de Cuentas Nacionales Individuales que se utiliza para transformar el Fondo Nocial en la cuantía de la pensión inicial. Es un elemento actuarial que suele estar integrado por la esperanza de vida del individuo que se jubila.

FLUJO MIGRATORIO (O SALDO MIGRATORIO) NETO

La diferencia entre el número de inmigrantes y emigrantes en un país por unidad de tiempo (un año, normalmente).

FONDO NOCIONAL

Elemento utilizado en los sistemas de Cuentas Nacionales Individuales que se obtiene con la acumulación de las cotizaciones efectuadas y los rendimientos ficticios. La cuantía total acumulada en el Fondo es virtual o nocional, pero permite obtener la cuantía inicial, que sí que es real.

HECHO IMPONIBLE

Presupuesto fijado por la ley para configuración de cada uno de los tributos, cuya realización origina el nacimiento de la obligación tributaria. En el caso del impuesto sobre la renta de las personas físicas, el hecho imponible es la obtención o imputación de renta por las mismas.

HEURÍSTICA

Atajo mental que utilizamos para construir argumentaciones intuitivas y facilitar la toma de decisiones.

HISTOGRAMA DE LA DISTRIBUCIÓN DE PENSIONES

Representación gráfica de la distribución de pensiones con un diagrama de barras. En el eje horizontal se representa los valores muestrales de la pensión divididos en intervalos (no solapados) y en el eje vertical el % de individuos que reciben pensiones cuyo valor se encuentra en cada intervalo.

INE (INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA)

Organismo autónomo de carácter administrativo con un papel destacado en la actividad estadística pública encargándose de la realización de las operaciones estadísticas como: censos demográficos y económicos, cuentas nacionales, estadísticas demográficas y sociales, indicadores económicos y sociales, coordinación y mantenimiento de los directorios de empresas, formación del censo electoral, entre otros.

LONGEVIDAD

El hecho de que una sociedad, un grupo o un individuo alcance una edad elevada.

MECANISMOS AUTOMÁTICOS (DE AJUSTE DE LA PENSIÓN)

Elementos normativos (con expresión matemática en ocasiones) en la fórmula de cálculo de la pensión que escapan a decisiones discrecionales de los gestores del sistema actuando de manera preestablecida cuando se dan ciertas condiciones económicas o demográficas, principalmente. Ejemplos de ello son las cláusulas de actualización de las pensiones con el IPC o con los avances de la esperanza de vida.

MEDIANA DE RENTA

En una muestra ordenada de valores de renta individuales, la mediana se define como el valor de la renta que es superior al 50% de los valores muestrales e inferior al 50% de los valores restantes.

MILLENNIALS

Jóvenes nacidos en los últimos 20 años del S. XX, son una generación digital, hiperconectada y con valores sociales y éticos modernos, lo cual les hace diferentes a generaciones anteriores.

MODELO MIXTO DE DOS ETAPAS

Sistema mixto de pensiones que se estructura en un primer pilar definido como un seguro de capitalización individual que otorgaría rentas temporales de jubilación entre la edad de jubilación voluntariamente adoptada por los trabajadores y lo que se denomina “gran edad”, al que sucedería en el tiempo otro pilar estructurado como un sistema de reparto público con cuentas individuales nocionales que a partir de dicha gran edad otorga pensiones vitalicias a los jubilados.

NEUTRALIDAD IMPOSITIVA

Principio de eficiencia en el diseño de un sistema tributario que implica que los impuestos han de diseñarse de manera que distorsionen lo mínimo posible las decisiones de los agentes económicos.

NUDGES

En español, estímulos (empujoncitos) conductuales que ayudan y facilitan los procesos de toma de decisiones.

PENSIÓN DE JUBILACIÓN

En España la pensión de jubilación se calcula en base a dos variables: los años cotizados por el individuo y las bases de cotización por las que se ha cotizado. En concreto, la pensión calculada en el momento de la jubilación se puede representar por la fórmula: $P = \phi(C) \times B$, donde $\phi(C)$ es un porcentaje acumulativo que depende del número de años cotizados y B es la base reguladora, o la media de las bases de cotización, actualizadas con el IPC, del trabajador. Actualmente (2023) el período de cómputo de la base reguladora es de 25 años y a partir de 2026 aumenta progresivamente hasta 29 años (en 2024), pudiendo descartar los dos peores años.

PENSIÓN DE VIUDEDAD

Renta vitalicia igual a un porcentaje de la pensión de jubilación del cónyuge fallecido. En España dicho porcentaje es el 52% con carácter general y es compatible con otro tipo de pensiones hasta el límite superior marcado por la pensión máxima. Desde 2016 la pensión de viudedad tiene un complemento por hijo para las viudas.

PERCENTIL DE LA DISTRIBUCIÓN DE PENSIONES POR INDIVIDUO

En una muestra ordenada de pensiones (de menor a mayor) el percentil x % mide el valor de la pensión del individuo que recibe una pensión mayor a la que reciben el x% de los individuos de la muestra.

PILAR I

En un sistema mixto de pensiones, el esquema de pensiones de Seguridad Social, públicas, obligatorias y de reparto.

PILAR II

En un sistema mixto de pensiones, el esquema de pensiones de grupo de promoción empresarial o mutualista para los trabajadores, privadas, obligatorias o voluntarias y de capitalización. O esquemas previsionales institucionales para cuerpos de funcionarios específicos que reemplazan a la vez a la Seguridad Social.

PILAR III

En un sistema mixto de pensiones, el esquema de pensiones individuales de promoción privadas, voluntarias y de capitalización. O cualquier otro sistema de ahorro previsional individual promovido por entidades financieras, aseguradoras o asociaciones civiles. O el simple ahorro particular.

PREVISIÓN SOCIAL COMPLEMENTARIA

La previsión complementaria se corresponde con el tercer nivel de protección. Tiene carácter libre y está constituido principalmente por las entidades privadas de Previsión Social y por los Fondos de Pensiones. Su cobertura es voluntaria y la contratación es libre. El contenido de esta modalidad está constituido básicamente por prestaciones asistenciales y económicas.

PROCRASTINACIÓN

Tendencia a posponer la toma de decisiones que, en el caso del ahorro a largo plazo, supone no iniciar nunca el proceso.

RANDOMIZED CONTROLLED TRIALS

RCT, Ensayos Controlados Aleatorios, en español. Pruebas aleatorias utilizadas para contrastar hipótesis en investigación, y muy usados en la experimentación conductual.

REDISTRIBUCIÓN INTERGENERACIONAL

Redistribución que se produce de una generación a otra, por ejemplo, de jóvenes a mayores de la misma generación.

REDISTRIBUCIÓN INTRAGENERACIONAL

Redistribución que se produce dentro de una misma generación, por ejemplo, de ricos a pobres.

RENDA BÁSICA

Prestación de importe suficiente para llevar una vida digna para personas, pensionistas o no, que carezcan de ingresos regulares suficientes. Puede estar condicionada a los ingresos de otro tipo del beneficiario o a su posesión de activos. Puede ser universal o para ciertos grupos vulnerables. Puede tener base laboral o de mera ciudadanía, aunque esto último, con algunas condiciones adicionales, es lo que se contempla habitualmente en las propuestas.

RENDA EXTENSIVA

Concepto de renta fiscal definida como el valor monetario del incremento del poder de consumo en un período de tiempo. Incluye tanto la renta efectivamente consumida durante el período como el aumento neto experimentado por la riqueza en el mismo. Su cálculo obliga a computar todos los incrementos potenciales de consumo, con independencia de que se materialicen o no.

RENTAS TEMPORALES

Las rentas temporales son un seguro de vida-ahorro que aseguran el cobro de una renta periódica durante un período de tiempo de duración determinada.

RENTAS VITALICIAS

Las rentas vitalicias son un seguro de vida-ahorro que aseguran el cobro de una renta periódica a lo largo de toda la vida a partir de un determinado momento, generalmente coincidente con la jubilación.

REVOLUCIÓN NEOLÍTICA (Y ESPERANZA DE VIDA)

Proceso de domesticación que tuvo lugar en la transición al Neolítico, hace unos diez mil años. La introducción de las primeras prácticas agrícolas y ganaderas permitió el asentamiento de la población en núcleos mayores que la familia extensa o el clan, la aparición de excedentes, el contagio de enfermedades y los conflictos violentos por el control de aquellos y el control social. Curiosamente, como consecuencia de lo anterior, la esperanza de vida (al nacimiento) disminuyó ligeramente respecto a los poco más de 30 años del período Paleolítico.

RIESGO DE LONGEVIDAD

Probabilidad de que un individuo o un colectivo vivan más allá de su esperanza de vida. En general, el hecho de que la fecha del fallecimiento sea incierta en un marco de aumento de la esperanza de vida.

RIESGO MACROECONÓMICO O SOCIAL

Un riesgo imposible de asegurar pues afecta a toda la economía en su conjunto y en la misma dirección.

SALDO VEGETATIVO (O CRECIMIENTO NATURAL DE LA POBLACIÓN)

La diferencia entre el número de nacimientos y el de defunciones por unidad de tiempo (normalmente un año).

SESGO

Error sistemático producido por el uso de heurísticas.

SISTEMA DE PENSIONES DE CAPITALIZACIÓN

Es un sistema de pensiones donde las cotizaciones pagadas por cada trabajador, en cada momento, no se destinan a pagar a los actuales pensionistas sino, por el contrario, se invierten en el mercado de capitales.

SISTEMA DE PENSIONES DE REPARTO

Es un sistema de pensiones en el que cada año los trabajadores dedican una parte de los salarios a pagar la pensión de los actuales jubilados. Es decir, en cada momento del tiempo todo lo recaudado por el sistema se reparte entre todos los jubilados que tienen derecho a percibir una pensión.

SISTEMA DE PENSIONES DE REPARTO ASISTENCIAL

Sistema de pensiones de reparto que garantiza la misma pensión a todos los trabajadores, independientemente de cual haya sido su contribución en la etapa laboral. Los sistemas asistenciales generan mucha redistribución dentro de cada generación.

SISTEMA DE PENSIONES DE REPARTO CONTRIBUTIVO

Sistema de pensiones de reparto donde existe una alta correspondencia entre las cotizaciones realizadas y las pensiones recibidas en el momento de la jubilación. O dicho de otra forma, un sistema donde la pensión depende de lo cotizado en la etapa laboral.

SISTEMA DE PENSIONES DE TIPO “BEVERIDGE”

Sistema de pensiones de reparto asistencial.

SISTEMA DE PENSIONES DE TIPO “BISMARKIANO”

Sistema de pensiones de reparto contributivo.

SOSTENIBILIDAD

Facultad que tiene un sistema de pensiones para poder pagar las prestaciones tanto a la generación actual como a las futuras. La sostenibilidad actuarial hace referencia a que la tasa interna de rendimiento del sistema no supere el crecimiento del PIB.

SUFICIENCIA (O ADECUACIÓN)

Se entiende por suficiencia o adecuación, cómo las pensiones, actuales y futuras, ayudan a mantener los ingresos de sus beneficiarios a lo largo de su período de jubilación y evitan la pobreza en la vejez.

TABLA DE MORTALIDAD

Tabla de funciones biométricas de una distribución por edades de una cohorte de población cualquiera. Algunas de estas funciones biométricas son los supervivientes a inicio y final del año, los fallecimientos a cada edad, las probabilidades de supervivencia o la esperanza de vida. La base del cálculo de todas estas funciones biométricas son las distribuciones por edad en un año cualquiera de la población y los fallecimientos de ese mismo año. Al tratarse de datos que se refieren a todas las generaciones que conviven en ese mismo año, las generaciones hipotéticas formadas con esos datos se denominan “generaciones sintéticas”. Empiezan a elaborarse tablas de mortalidad que siguen longitudinalmente a generaciones específicas.

TASA DE COBERTURA DE LAS PENSIONES

Porcentaje de individuos de la muestra que tienen derecho a recibir pensión de jubilación porque han cotizado al menos 15 años (desde la reforma de 2007).

TASA DE DEPENDENCIA DE LOS MAYORES

Se define y obtiene de la misma manera que la Tasa de Dependencia Demográfica, pero solo considerando a las personas de 65 y más años.

TASA DE DEPENDENCIA DEMOGRÁFICA

Proporción entre la población de edad no laboral y la población en edad de trabajar. Esta última se toma desde los 16 años hasta los 64, normalmente coincidiendo con las edades legales de, respectivamente, inicio de la vida laboral e inicio de la jubilación. La población en edad no laboral incluye a los pensionistas y los niños y jóvenes, aunque hay muchas excepciones en la realidad que tengan que ver con la verdadera dependencia económica de los grupos de edad que esta tasa quiere reflejar.

TASA DE FECUNDIDAD (O INDICADOR COYUNTURAL DE FECUNDIDAD)

Número medio de hijos que tendría una mujer a lo largo de su vida fértil si su comportamiento reproductivo por edad fuera igual al observado en un año determinado para la distribución de las mujeres en edad fértil.

TASA DE REEMPLAZO GENERACIONAL

Número medio de nacimientos por mujer que se requiere para mantener el tamaño de la población constante en ausencia de movimientos migratorios. Se considera que un valor de 2,1 niños por mujer es la tasa de reemplazo en los países desarrollados.

TASA DE REVERSIÓN DE LA PENSIÓN DE VIUDEDAD

Es el porcentaje que se aplica a la pensión de jubilación del cónyuge fallecido para calcular la pensión de viudedad. En España la tasa de reversión es 52% con carácter general, pero se aplica el 60% cuando el beneficiario es mayor a 65 años, no percibe otras rentas salariales o pensiones y sus rentas de capital no sean superiores a 7.569 euros anuales. Si el beneficiario tiene cargas familiares la tasa de reversión puede ser de hasta un 70%.

TASA INTERNA DE RENDIMIENTO

Concepto equivalente a la rentabilidad de una operación financiera. En los sistemas de pensiones se utiliza para analizar la sostenibilidad y la equidad actuarial de un sistema de pensiones.

TASA NOCIONAL

Elemento utilizado en los sistemas de Cuentas Nocionales Individuales que se utiliza para añadir a las cotizaciones virtuales los rendimientos también virtuales. Desempeña un papel similar al del tipo de interés en una operación financiera.

TIPO DE GRAVAMEN

En un impuesto cuya base imponible se cuantifica en términos monetarios, porcentaje o proporción que se aplica sobre la base liquidable para calcular la cuota tributaria. Puede consistir en un porcentaje fijo o en una tarifa de porcentajes crecientes a medida que aumenta la base. En ese caso es necesario distinguir entre el tipo marginal, que es el tipo aplicado a la última unidad de base liquidable, y el tipo medio que mide la proporción que la cuota tributaria supone de la base liquidable.

Anexo

/03

**REFERENCIAS
NORMATIVAS**



REFERENCIAS NORMATIVAS

En este apartado se detalla la normativa legal más relevante en materia de Seguridad Social y su acción protectora. Se incluye la regulación que tiene en nuestro país el régimen de financiación de la Seguridad Social, la determinación de las cotizaciones de los empresarios y trabajadores para contribuir al sostenimiento del sistema y de su recaudación y liquidación. Y también se incluye la referencia legal a diferentes normas que aspiran a la mejora del sistema público de protección que ofrece la Seguridad Social, mejorando la protección en general y la de determinados colectivos en particular, tratando de garantizar, además, la sostenibilidad del propio sistema, así como trasladar a la normativa legal los acuerdos alcanzados con los agentes sociales. Si bien, un análisis de los preámbulos de las leyes reseñadas muestra claramente en qué momentos (políticos y económicos) el antecedente del pacto social llevado a norma jurídica emerge en el panorama impulsado por la bonanza económica y/o la afinidad política de sindicatos y gobierno o desaparece cuando estas condiciones se revierten. Igualmente interesante de valorar resulta cuando los preámbulos se pierden en tecnicismos o cuando en ellos hacen mella las preocupaciones de una demografía cada vez más adversa que obligan a combinar un fraseado tranquilizador con la sensación de que se avecinan futuros poco halagüeños. Esta normativa se comenta con cierto detalle.

Por otra parte, se facilita la relación de normas legales que regulan el sistema privado de previsión social complementaria articulado en torno a los denominados Planes y Fondos de Pensiones, ya sean individuales, asociados o de empleo. La regulación de los Planes y Fondos de Pensiones se inicia en España en el año 1987 y desde entonces han sido varias las iniciativas legales de mejora y adaptación de la normativa a las necesidades sociales y económicas tendentes a la protección del partícipe y beneficiario como persona consumidora. La normativa reguladora de los Planes y Fondos de Pensiones articula un sistema de previsión social complementaria privada que garantiza la canalización del ahorro para la constitución de patrimonios diferenciados de las entidades gestoras de los mismos. Se regulan los diferentes tipos de planes de pensiones, en función de los sujetos constituyentes, las personas intervinientes (partícipe, beneficiario, promotor, gestora, depositaria), los supuestos que legitiman la percepción de los derechos económicos, el régimen de las inversiones aptas para este tipo de ahorro y un aspecto fundamental como es la fiscalidad de las aportaciones (fase de acumulación) y de las prestaciones (fase de desacumulación).

Especial relevancia tiene la regulación de la previsión social privada cuando articula los compromisos por pensiones de los empresarios para con sus trabajadores, basada en la exteriorización de la gestión de los activos en que se materializan dichos compromisos en una gestora o una entidad aseguradora y en la segregación de estos del balance de la empresa. A diferencia de la normativa de Seguridad Social, la normativa referida a las Previsión Social Complementaria es necesariamente técnica y, a la vez, se esfuerza en mantener los campos muy deslindados, admitiendo a veces lo necesario que será en el futuro contar con un sistema de este tipo.

SEGURIDAD SOCIAL

Ley 26/1985, de 31 de julio, de medidas urgentes para la racionalización de la estructura y de la acción protectora de la Seguridad Social.

Esta ley llevó a diez años el periodo de carencia para tener derecho a la pensión, eliminó el requisito de estar en alta en el momento de la jubilación, estableció la actualización periódica de las pensiones con el IPC y, muy importante, elevó el periodo de cómputo de la base reguladora de dos a ocho años. Sus efectos sobre el equilibrio financiero del sistema, cuando aún se financiaba el Sistema Nacional de Salud con cotizaciones sociales fueron muy importantes. La reforma tuvo una gran resistencia de los sindicatos, que llamaron a una huelga general.

Ley 24/1997, de 15 de julio, de Consolidación y Racionalización del Sistema de Seguridad Social.

Esta ley se promulga inmediatamente después de la cadena de pactos y acuerdos que, motivados por la recesión económica y laboral de 1992/94, se inician en el Pacto de Toledo (abril 1995), entre los partidos políticos del arco parlamentario, y desemboca en un acuerdo entre las partes sociales, que se convierte en Ley. Recoge ya algunas de las recomendaciones del Pacto de Toledo, como el inicio de la separación de fuentes de financiación para las pensiones contributivas y no contributivas y da inicio a la acumulación de excedentes de las cotizaciones tras la liquidación de

los presupuestos de la Seguridad Social que luego se materializarían en el fondo de reserva. También, consolida la actualización de las pensiones con el IPC, amplía el periodo de cómputo de la base reguladora de 8 a 15 años, lo que en esta ocasión no provocó respuesta sindical alguna ya que esta ampliación fue inocua, si no favorable, para muchas pensiones, cambia la escala de puntos por carrera de cotización (35 años) y homogeneiza los topes de cotización para todas las categorías profesionales, entre otras disposiciones.

Ley 40/2007, de 4 de diciembre, de medidas en materia de Seguridad Social.

De nuevo, esta ley de medidas en materia de Seguridad Social trae causa de los acuerdos sociales firmados entre 2004 y 2006. Sus principales medidas consisten en la introducción de incentivos al retraso de la jubilación, nuevas regulaciones en materia de jubilación parcial y la extensión de las pensiones de viudedad a las parejas de hecho acreditadas. En el momento de su promulgación, y en los años anteriores, el formidable crecimiento económico del periodo había dejado el desempleo en mínimos y un relevante superávit en las cuentas de la Seguridad Social. Pero la crisis financiera estaba a la vuelta de la esquina.

Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del Sistema de Seguridad Social.

El desfonde presupuestario y del mercado de trabajo como consecuencia de la gran recesión de 2009 y posterior concatenación de problemas en muchas entidades financieras, hicieron temer a los responsables europeos que los sistemas de pensiones de Seguridad Social tardarían poco en sufrir una fuerte desestabilización que solo podría ir a más con la jubilación de las generaciones del Baby-boom. Inmediatamente, Bruselas puso el foco en España, por sus crecientes problemas de déficit y deuda. La ley se promulgó en condiciones de alarma de los mercados e inmediatamente después de una importante reforma del mercado de trabajo. Sus medidas más importantes fueron el retraso de la edad de jubilación de 65 a 67 años, el paso del periodo de cómputo de 15 a 25 años y el anuncio de la introducción de un Factor de Sostenibilidad generacional que desarrolló posteriormente la Ley 23/2013 de 23 de diciembre. Esta ley puede calificarse de la más importante desde la 26/1985 y, en su preámbulo, alude ampliamente por primera vez de los problemas que cabe esperar como consecuencia de los desequilibrios demográficos y laborales, el fuerte descenso de la natalidad y el incesante crecimiento de la esperanza de vida.

Real Decreto Legislativo 5/2013, de 15 de marzo, de medidas para favorecer la continuidad de la vida laboral de los trabajadores de mayor edad y promover el envejecimiento activo.

En desarrollo de la ley anterior, este RDL vino, entre otras medidas, a regular una figura muy relevante, la de la “jubilación activa”, que permite la compatibilidad entre la pensión y los ingresos laborales cuando se cumplen una serie de condiciones, básicamente: reducir la prestación a la mitad, pagar una “cotización de solidaridad” y haber realizado la carrera de cotización completa. Y retoma con fuerza el discurso sobre la necesidad de fomentar una jubilación más tardía y/o el envejecimiento activo.

Ley 23/2013, de 23 de diciembre, reguladora del factor de sostenibilidad y del Índice de Revalorización del Sistema de Pensiones de la Seguridad Social.

En 2013, se produce la sima de la segunda, y duradera, recesión de la crisis desatada en 2008. Y, de nuevo, entre considerables tensiones de los mercados financieros, el mercado de trabajo y la deuda, con la evidencia ya ineludible de déficit en el sistema de pensiones, se promulga una nueva segunda gran reforma de las pensiones para frenar la escalada del déficit del sistema. En esta ocasión, mientras que la reforma de 2011 ya manifestaba el agotamiento del modelo de acuerdo social previo. Un acuerdo de tal naturaleza estuvo totalmente ausente, si bien la contestación social fue moderada. En esta ocasión, el gobierno contó con el informe de un grupo de sabios como base de la reforma. Dos eran las principales medidas de la ley: el abandono de la actualización de las pensiones con el IPC a cambio de la introducción del Índice de Revalorización de las Pensiones, complejo pero muy eficaz a la hora de estabilizar financieramente el sistema en presencia de inflación, eso sí, a costa de la pérdida de poder adquisitivo de las pensiones ya causadas, y la introducción del Factor de Sostenibilidad que ajusta la pensión a su nacimiento en función de los avances de la esperanza de vida.

RD Legislativo 8/2015, de 30 de octubre. Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social. Última actualización de 12/03/2019.

Regularmente, se procede a la consolidación de las distintas leyes con objeto de ir incorporando en una norma básica de referencia a las diversas actuaciones normativas realizadas entre dos sucesivos textos refundidos. De compleja estructura y muy extenso, este texto puede consultarse en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-11724&p=20190312&tn=1>

Ley 6/2017, de 24 de octubre, de Reformas Urgentes del Trabajo Autónomo.

Aunque esta ley no es propiamente dicha una norma de pensiones, contiene, en su Disposición Final quinta, una interesante extensión de la figura de la “jubilación activa” desarrollada por el RDL 5/2013 de 15 de marzo, que consiste en permitir que los trabajadores por cuenta propia que tenga al menos un trabajador contratado puedan recuperar el 100% de su pensión haciéndola plenamente compatible con los ingresos del trabajo.

Componente 30 del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

La reforma de las pensiones está orientada a asegurar la sostenibilidad financiera del sistema en el corto, medio y largo plazo, mantener el poder adquisitivo, preservando su adecuación y suficiencia en la protección frente a la pobreza y garantizando la equidad intergeneracional. Apoyándose en el amplio consenso parlamentario sustanciado en la aprobación de las recomendaciones del marco del Pacto de Toledo, se propone la puesta en marcha de un paquete de medidas complementarias entre sí que serán elevadas al diálogo social e incluyen: i) la separación de fuentes de financiación; ii) la puesta en marcha de un mecanismo de revalorización de las pensiones que garantice el mantenimiento del poder adquisitivo; iii) la continuación del proceso de acercamiento de la edad efectiva de jubilación a la edad legal a través de incentivos a la demora de la jubilación y ajustando los elementos distorsionantes en la regulación de las jubilaciones anticipadas; iv) adecuación a los nuevos modelos de carrera profesional del periodo de cómputo para el cálculo de la pensión de jubilación; v) el establecimiento de un nuevo sistema de cotización para los autónomos basado en ingresos reales que refuerce la integración y convergencia de los regímenes de pensiones; y iv) la revisión del sistema de previsión social complementaria, fomentando el desarrollo de planes de pensiones de empleo (segundo pilar) a través de la negociación colectiva.

La experiencia internacional muestra cómo las reformas duraderas y efectivas en el ámbito de las pensiones han de surgir del más amplio consenso. Por ello, el Pacto de Toledo ha sido convocado para alcanzar grandes acuerdos a través de todo el arco parlamentario, con el objetivo de reforzar el sistema y adaptarlo a los cambios demográficos y sociales, dando certidumbre a pensionistas y trabajadores. De ahí la importancia del acuerdo alcanzado en su seno, y ratificado por el pleno del Congreso el pasado 19 de noviembre de 2020 con únicamente dos votos en contra, en el que se recoge una veintena de recomendaciones orientadas a garantizar la sostenibilidad y suficiencia del sistema.

La consecución de este objetivo general, el de preservar la sostenibilidad a largo plazo del sistema de pensiones, se articula a través de otros objetivos más concretos que han de marcar las principales líneas de actuación. El primero de estos objetivos es la eliminación del déficit del sistema. El segundo gran objetivo pasa por retocar los ajustes paramétricos que han permitido incrementar la edad efectiva de jubilación de manera constante, hasta situarla por encima de la media europea, e impulsar a través de nuevos incentivos positivos la prolongación voluntaria del acceso a la jubilación. Como tercer objetivo, se ha de garantizar el poder adquisitivo de los pensionistas vinculando la revalorización de las pensiones a la evolución de la inflación. Y, finalmente, desplegar sistemas complementarios de pensiones en el ámbito empresarial y profesional.

Con el fin de lograr el máximo apoyo social y poner en marcha el proceso de reforma lo antes posible, algunos de los elementos de la reforma ya han sido incorporados en los Presupuestos Generales del Estado para 2021. El resto de componentes de la reforma se han elevado ya al diálogo social o se elevarán en el curso del año.

Ley 21/2021, de 28 de diciembre, de garantía del poder adquisitivo de las pensiones y de otras medidas de refuerzo de la sostenibilidad financiera y social del sistema público de pensiones.

Con esta norma, se modifica el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social y se recogen las principales recomendaciones del Pacto de Toledo en otoño de 2020, que también se integran en el componente 30 del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. Su contenido fue pactado con las organizaciones sindicales y empresariales más representativas en el acuerdo social tripartito firmado el 1 de julio de 2021.

La nueva norma fija un marco estable de revalorización de las pensiones. De acuerdo con él, el 1 de enero de cada año se incrementarán las pensiones de acuerdo con la inflación media anual registrada en el ejercicio anterior. En 2022, la subida fue del 2,5% para las pensiones contributivas. En el caso de que se produzca un año de IPC negativo, la cuantía de las pensiones quedará inalterada. Con este nuevo mecanismo se da cumplimiento a la recomendación 2ª del Pacto de Toledo, garantizando el mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones, y se corrige definitivamente la fórmula introducida en 2013, cuya aplicación estaba suspendida desde 2018.

Además, se incorporan diversas medidas dirigidas a acercar voluntariamente la edad efectiva a la edad ordinaria de jubilación, siguiendo la recomendación 12ª del Pacto de Toledo. En este sentido, se fijan cuatro vías de actuación: la revisión de la jubilación anticipada tanto voluntaria como involuntaria y por razón de la actividad, la jubilación demorada, la jubilación activa y la jubilación forzosa.

En concreto, respecto a la jubilación anticipada voluntaria, los coeficientes pasan a ser mensuales para dar más flexibilidad a los futuros pensionistas y fomentar el desplazamiento voluntario de la edad de acceso a la jubilación, con un tratamiento más favorable a las carreras de cotización más largas. Además, los coeficientes reductores relacionados con el adelanto de la edad de jubilación se aplicarán sobre la cuantía de la pensión y no sobre la base reguladora de la misma, como hasta ahora.

En cuanto a la jubilación anticipada involuntaria, se mejoran dos aspectos: de un lado, se establecen coeficientes mensuales, en lugar de trimestrales; y, de otro, en relación con los dos años inmediatamente anteriores a la edad de jubilación ordinaria, se aplican en la determinación de la pensión de jubilación anticipada involuntaria los mismos coeficientes que en la modalidad voluntaria en aquellos supuestos en los que el nuevo coeficiente es más favorable que el hasta ahora vigente, entre otros.

Ley 12/2022, de 30 de junio, de regulación para el impulso de los planes de pensiones de empleo, por la que se modifica el texto refundido de la Ley de Regulación de los Planes y Fondos de Pensiones, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2002, de 29 de noviembre.

A lo largo de los años, el patrimonio gestionado en los fondos de pensiones de empleo ha perdido peso relativo respecto del total de fondos de pensiones puesto que representaban un 50% del total de la previsión social complementaria al inicio de los años 90, mientras que ahora representan un porcentaje ligeramente superior al 25%.

Un resultado que persigue esta norma es revertir esta tendencia y fomentar la potenciación de la previsión social complementaria de corte profesional a partir del desarrollo de los planes de pensiones de empleo, con un fuerte anclaje en la negociación colectiva sectorial, facilitando así el acceso a colectivos que, hasta ahora, encuentran dificultades para acceder a los mismos.

Real Decreto-ley 13/2022, de 26 de julio, por el que se establece un nuevo sistema de cotización para los trabajadores por cuenta propia o autónomos y se mejora la protección por cese de actividad.

Con la entrada en vigor el 1 de enero de 2023 del Real Decreto-ley 13/2022 de 26 de julio de 2022, se establece un nuevo sistema de cotización para los trabajadores por cuenta propia o autónomos y se mejora la protección por cese de actividad.

Real Decreto-ley 2/2023, de 16 de marzo, de medidas urgentes para la ampliación de derechos de los pensionistas, la reducción de la brecha de género y el establecimiento de un nuevo marco de sostenibilidad del sistema público de pensiones.

Esta norma culmina el proceso de reformas en el sistema de pensiones, iniciado en 2021, tras la aprobación de las recomendaciones del Pacto de Toledo en otoño de 2020.

Esta norma contiene diversas medidas que completan la reforma del año 2021, blindando la revalorización de las pensiones presentes y futuras. Entre las medidas que incluye está la puesta en marcha de un nuevo marco de revalorización, por encima del IPC, de las pensiones mínimas y no contributivas hasta 2027 y una subida del 10%, adicional a la inflación del complemento para reducir la brecha de género.

En el plano de la equidad, el Real Decreto-ley contiene medidas de calado, como la puesta en marcha de un régimen dual del periodo de cómputo para los próximos 20 años, por el que se aplicará a los trabajadores que se jubilen la más beneficiosa de estas posibilidades: los 29 últimos años de carrera, descartando los 24 meses (2 años) peores; y el periodo de cómputo actual (25 últimos años). La primera posibilidad se desplegará progresivamente durante 12 años a partir de 2026. Esto beneficiará especialmente a los trabajadores con carreras irregulares. Además, se incluyen mejoras en el tratamiento de las lagunas de cotización de las mujeres trabajadoras.

Además, para blindar el poder adquisitivo de los pensionistas actuales y futuros, se refuerzan los ingresos de la Seguridad Social con distintas medidas. En primer lugar, con el incremento gradual de las bases máximas y de las pensiones máximas. En segundo lugar, con la creación de una cuota de solidaridad para los salarios más altos que queden por encima de la base máxima. Y también se refuerza el Mecanismo de Equidad Intergeneracional, que a partir de 2024 crecerá una décima cada año hasta alcanzar 1,2 puntos porcentuales en 2029. Este mecanismo sustituye al Factor de Sostenibilidad que estableció la reforma de 2013 y que suponía un importante recorte de la pensión inicial, especialmente de los más jóvenes.

PLANES Y FONDOS DE PENSIONES

Ley 8/1987, de 8 de junio, de Regulación de los Planes y Fondos de Pensiones.

Real Decreto 1307/1988, de 30 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de Planes y Fondos de Pensiones.

Real Decreto 1588/1999, de 15 de octubre, por el que se aprueba el reglamento sobre la instrumentación de los compromisos por pensiones de las empresas con los trabajadores y beneficiarios.

Real Decreto Legislativo 1/2002, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Regulación de los Planes y Fondos de Pensiones.

Real Decreto 304/2004, de 20 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Planes y Fondos de Pensiones

Real Decreto 439/2007, de 30 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y se modifica el Reglamento de Planes y Fondos de Pensiones, aprobado por Real Decreto 304/2004, de 20 de febrero.

Orden EHA/407/2008, de 7 de febrero, por la que se desarrolla la normativa de planes y fondos de pensiones en materia financiero-actuarial, del régimen de inversiones y de procedimientos registrales.

Real Decreto 681/2014, de 1 de agosto, por el que se modifica el Reglamento de planes y fondos de pensiones, aprobado por Real Decreto 304/2004, de 20 de febrero, el Reglamento sobre la instrumentación de los compromisos por pensiones de las empresas con los trabajadores y beneficiarios, aprobado por Real Decreto 1588/1999, de 15 de octubre, el Reglamento de Ordenación y Supervisión de los Seguros Privados, aprobado por Real Decreto 2486/1998, de 20 de noviembre, y el Real Decreto 764/2010, de 11 de junio, por el que se desarrolla la Ley 26/2006, de 17 de julio, de mediación de seguros y reaseguros privados en materia de información estadístico-contable y del negocio, y de competencia profesional.

Orden ECC/2316/2015, de 4 de noviembre relativa a las obligaciones de información y clasificación de productos financieros.

Real Decreto 62/2018 de 9 de febrero por el que se modifica el Reglamento sobre la instrumentación de los compromisos por pensiones de las empresas con los trabajadores y beneficiarios, aprobado por el Real Decreto 1588/1999, de 15 de octubre, y el Reglamento de planes y fondos de pensiones, aprobado por el Real Decreto 304/2004, de 20 de febrero.

Instituto **santalucía**

www.institutosantalucia.es



santalucía
■ ■ ■ ■ SEGUROS ■ ■ ■ ■