



# Pensiones y redistribución entre generaciones

**Rafael Doménech**

Miembro del Foro de Expertos del Instituto santalucía.

Los sistemas de pensiones de reparto, como el existente en España, se basan en un contrato intergeneracional implícito entre trabajadores y pensionistas. Los cotizantes actuales financian las pensiones de los jubilados bajo la confianza de que, cuando esos trabajadores se jubilen, los del futuro pagarán las suyas. Bajo este principio general, **caben sistemas de reparto muy diferentes en sus características**, que determinan el tipo de redistribución entre generaciones y los efectos sobre el crecimiento económico y el empleo a largo plazo.

Una distinción importante se refiere a si el sistema mantiene constante entre generaciones la contribución de los cotizantes (sistema de contribución definida) o la prestación de los pensionistas en relación a lo cotizado (sistema de prestación definida).

Para entender las implicaciones de definir el sistema de una manera u otra, es necesario incorporar explícitamente la restricción de que un sistema de reparto contributivo, por definición, **reparte entre los pensionistas aquello que ingresa de los cotizantes, básicamente trabajadores**. En otras

palabras, **los gastos tienen que ser iguales a los ingresos y el sistema tiene que asegurar el equilibrio financiero**. No año a año, pero sí a lo largo del ciclo económico, de manera que los déficits de las recesiones se financien con los superávits de las expansiones.

El **gasto en pensiones contributivas** no es más que el producto de la pensión media por el número de pensionistas. Por su parte los **ingresos** son el producto del tipo de cotización que pagan empresas y trabajadores (el 28,3% en España en el caso del régimen general) por la base de cotización (que es proporcional al salario, con un mínimo y un máximo) y por el número de cotizantes. Por lo tanto, **el equilibrio presupuestario implica que la pensión media es básicamente el resultado de aplicar el tipo de cotización a la base media de cotización, multiplicada por el ratio de cotizantes sobre el número de pensionistas**.

Teniendo en cuenta esta relación entre la pensión media, el tipo de cotización, el salario medio y el ratio de cotizantes sobre pensionistas resulta fácil de ver las implicaciones que tiene la elección del tipo de

sistema de reparto. En uno de contribución definida el contrato intergeneracional garantiza un esfuerzo similar a cada generación (el tipo de cotización), que no se traduce necesariamente en la misma tasa de reemplazo (la pensión inicial sobre las cantidades cotizadas) ni de prestación (pensión media sobre salario medio). Si además las pensiones de los antiguos pensionistas se revalorizan con la inflación, todos los riesgos demográficos y económicos recaerían sobre los nuevos pensionistas. Por ejemplo, menores tasas de crecimiento de la productividad o del empleo, o un mayor crecimiento de los pensionistas implicarían pensiones iniciales menores, aunque su poder adquisitivo quedara blindado frente a la inflación.

Por el contrario, **en un sistema de prestación definida el contrato intergeneracional promete una relación estable entre la pensión inicial y las cantidades cotizadas.** Si además las pensiones vigentes se revalorizan con la inflación, todos los riesgos demográficos y económicos se traspasan a los cotizantes. En este caso, las menores tasas de crecimiento de la productividad o del empleo, o el mayor crecimiento de los pensionistas se tendrían que compensar con un aumento del tipo de cotización hasta equilibrar el sistema.

Durante décadas la elección de un sistema frente a otro no fue un problema para la economía española. El elevado crecimiento de la productividad hasta la década de los ochenta, la incorporación al mercado de trabajo de la generación de baby boom y una inmigración muy intensa (coincidiendo con la burbuja inmobiliaria) permitieron mantener un sistema de prestación definida sin problemas. Estos factores fueron tan favorables que el sistema podía prometer no solo una prestación definida sino incluso pensiones más generosas que en otros países en relación a los salarios. Por ejemplo, de acuerdo con la [Comisión Europea \(2018\)](#) la tasa de reemplazo en España en 2016 alcanzaba el 78,7%, la más alta de la UE, cuya media era del 46,3%. Por

su parte la pensión media de jubilación en España representaba el 64,2% del salario medio, la tercera más alta de la UE, y por encima de la media europea (45,2 %). Hasta ahora todas las nuevas pensiones han entrado en el sistema con un déficit, ya que ningún trabajador, incluso con las carreras más largas, cotiza lo suficiente como para financiar el periodo de cobro de su pensión a lo largo de toda la esperanza de vida en el momento de su jubilación. Si las pensiones son bajas, como ocurre para un porcentaje importante de la población pensionista, es porque sus cotizaciones lo han sido aun más. Incluso cuando la reforma del 2011 esté plenamente vigente, las proyecciones apuntan a que por cada euro cotizado la pensión incurrirá en un déficit de 28 céntimos.

Durante años este déficit se ha podido financiar porque aumentaba el número de cotizantes con respecto al de pensionistas, sosteniendo un esquema piramidal o de [Ponzi](#). Con una evolución demográfica y económica tan favorable, el sistema fue capaz de generar superávits muchos años. Esos superávits se utilizaron primero para financiar políticas de gasto del Estado y a partir de 2000 se empezaron a acumular en el Fondo de Reserva de la Seguridad Social.

**Como suele ocurrir, los problemas de un sistema de prestación definida aparecen cuando se observan las primeras señales de que el esquema piramidal se tambalea y puede venirse abajo.** El aumento de [la esperanza de vida a partir de los 65 años](#) (19,4 años en hombres y 23,6 años en mujeres, que aumenta a razón de más de un año por década), la incorporación al mercado de trabajo de generaciones cada vez menos numerosas, la caída de la inmigración, el escaso crecimiento de la productividad de las últimas décadas y la crisis económica hicieron que el superávit se transformara en déficit. A pesar de la reciente mejora del ciclo económico, gracias a la que el sistema recaudó en 2017 más que en 2008 con un millón menos

de cotizantes, **la tendencia a un déficit creciente parece imparable.**

**Lo que ha pasado en España no es muy diferente de lo que, con mayor o menor intensidad, ha ocurrido en otros países europeos.** En muchos de ellos la transición demográfica ocurrió antes y la entrada de inmigrantes en las últimas décadas fue casi nula, por lo que tuvieron que hacer frente al problema en los años noventa o a principios de este siglo. Las respuestas han sido muy variadas pero todas ellas implican de una u otra manera no poder mantener la promesa de la prestación definida: retrasos de la edad de jubilación, reducciones de la tasa de reemplazo, cambios en la referencia para la revaloración de las pensiones y otras medidas compensatorias. Algunos de ellos han tenido éxito en estas reformas, como ha sido el caso de Suecia. Pero otros no, como ha ocurrido en Grecia o, en menor medida, Portugal. Ambos países intentaron demorar el ajuste hasta que fue inevitable y lo tuvieron que hacer de manera brusca y traumática, mediante reducciones importantes en la cuantía de todas las pensiones.

Las tentaciones para evitar los cambios necesarios en el sistema son grandes y las presiones de una parte de la sociedad aun mayores. **Como solución se ofrece aumentar la base de cotización para los trabajadores con salarios más altos, sin aumentos en su pensión futura,** y recurrir a otros impuestos distintos a las cotizaciones. Ambas medidas, que no soluciones, **implican que el sistema sea menos contributivo y que haya menor correspondencia entre lo cotizado y la pensión recibida.** De optar por este camino, las cotizaciones se verán como cualquier otro impuesto y no como un salario diferido. Se incrustarán en nuestro sistema productivo como una cuña cada vez mayor, que lastrará la creación de empleo y con ello la posibilidad de financiar pensiones futuras más elevadas. Salvo que se adopten medidas de reducción del gasto, será necesario aportar ingresos por valor de 6,3 puntos

del PIB anuales en las próximas décadas según las proyecciones bastante prudentes [Comisión Europea \(2018\)](#). Sería un aumento de impuestos equivalente al 115% de lo recaudado por IVA en 2017, a un 95% de la recaudación por IRPF o a unos 4.000 euros anuales por afiliado a la Seguridad Social. Aunque bienintencionados, estos intentos y atajos para evitar cambiar el sistema tendrán efectos no deseados. Y en una futura crisis fiscal el ajuste de las pensiones terminará siendo tan drástico como ha sido en otros países. Aunque todas las proyecciones demográficas del INE, AIReF o Comisión Europea apuntan a una intensa disminución del ratio de cotizantes sobre pensionistas, existen muchas incertidumbres sobre su evolución en las próximas décadas. Precisamente por ello, no podemos jugar con las pensiones apostándolo todo a escenarios que pueden no producirse. La solución pasa por buscar mecanismos de ajustes graduales y automáticos, que blinden el sistema a cualquier escenario y garanticen un mayor equilibrio en el reparto de esfuerzos entre generaciones y dentro de ellas.

**Para evitarlo, la mejor estrategia es transitar cuanto antes a un sistema de reparto de contribución definida con cuentas nocionales individuales,** en el que las pensiones puedan actualizarse con la inflación. En este sistema las cotizaciones pagan las pensiones en el presente y dan lugar a derechos futuros, que se van apuntando en una cuenta individual. Para asegurar la sostenibilidad, la pensión inicial es proporcional a los derechos acumulados pero teniendo también en cuenta las proyecciones de ingresos del sistema durante toda la esperanza de vida del nuevo pensionista. Y si las previsiones demográficas o económicas terminan siendo más favorables de lo que se proyectaba en el momento de la jubilación, las pensiones podrían aumentar más que la inflación.

Al ser un sistema de reparto, **el sistema de cuentas nocionales pueden ponerse en marcha de manera gradual,** con una transición entre el nuevo

sistema y el anterior durante varios años. Al mejorar la contributividad, la transparencia y la información, las cuentas nocionales eliminan incertidumbres. Los trabajadores van recibiendo una proyección de su pensión a lo largo de toda su carrera laboral, con tiempo para tomar decisiones graduales en función de los cambios demográficos y económicos. Las cotizaciones sociales se ven como una forma de ahorro y no como un impuesto, favoreciendo el crecimiento del empleo y de la productividad. De manera anticipada cada trabajador sabe cuánto aumenta su pensión por cada año que decide jubilarse más tarde, lo que fomenta la prolongación de la vida laboral. La edad de jubilación puede ser flexible a partir de una edad mínima que debe aumentar con la esperanza de vida. Todo ello redundaría en una redistribución equilibrada entre generaciones y en pensiones mayores, aunque las tasas de reemplazo y prestación sea inferior como consecuencia de la disminución del ratio de cotizantes sobre pensionistas.

**Además de contributivo, el sistema es progresivo.**

Aquellas personas que con la pensión contributiva no lleguen a la pensión mínima reciben el complemento necesario para alcanzarla. Este complemento debe financiarse con impuestos suficientemente amplios (IRPF o IVA) y detallarse con total transparencia. Así se pone en valor la solidaridad existente, sin confundirla con la contributividad.

En definitiva, es necesario buscar un equilibrio para mantener un pilar básico del Estado de bienestar como es el sistema de pensiones. Un equilibrio que reparta equitativamente las cargas entre los pensionistas, trabajadores y contribuyentes, actuales y futuros. Y que evite que se genere desconfianza entre generaciones y dentro de cada una de ellas, dividiendo la sociedad entre ganadores y perdedores.

Cuando nos preguntamos por qué otros países tienen tasas de empleo, productividad y pensiones mayores a las españolas es necesario realizar una autocrítica constructiva para averiguar qué puede aprenderse de sus sistemas de pensiones. No podemos pretender llegar al mismo sitio con políticas que van en la dirección contraria. Ni tampoco resignarnos a que la economía política haga muy difícil plantear los cambios que necesita el sistema. De lo contrario dentro de unos años volveremos a preguntarnos por qué seguimos sin converger a esos países. **El diseño y funcionamiento del sistema de pensiones afecta al ahorro nacional, la inversión, al empleo y al crecimiento económico**, por lo que en última instancia también debe contribuir a mejorar simultáneamente el nivel de vida de los futuros pensionistas y del conjunto de la sociedad. Solo así podremos construir una sociedad más próspera y equitativa, en la que todos los ciudadanos puedan aspirar a un mayor progreso.