



fedea
propuestas

Pensiones { 7 de octubre de 2010

Hacia un sistema público de pensiones
sostenible, equitativo y transparente

El 29 de enero de 2010, el Gobierno envió a la Comisión del Congreso de los Diputados para el Pacto de Toledo¹ un documento sobre la reforma del sistema de pensiones en el que se hace un llamamiento para profundizar en las líneas de reforma acordadas en 1995 con el fin de garantizar “la sostenibilidad del sistema [de pensiones] en la primera mitad del siglo XXI”. Tras ocho meses de espera, la Comisión ha comenzado a reunirse el día 6 de octubre para debatir dicho documento.

Los acuerdos alcanzados hasta el momento en el marco del Pacto de Toledo se han traducido en reformas que han supuesto avances en la dirección correcta pero de un alcance aún muy limitado. En estos momentos, la gravedad de los retos a los que se enfrenta nuestro sistema público de pensiones exige que las reformas sean mucho más ambiciosas que en el pasado y establezcan unas bases sólidas para avanzar hacia un sistema de pensiones sostenible, equitativo y transparente.

El sistema publico de pensiones en España es injusto y su reforma es inevitable y urgente²

- **Es injusto** porque las prestaciones que actualmente ofrece el sistema no se determinan de forma equitativa en función de las cotizaciones realizadas a lo largo de la vida laboral. De esta forma dos individuos que han cotizado lo mismo a lo largo de su vida pueden percibir pensiones muy distintas. Por ejemplo, los trabajadores de bajo nivel educativo que entran a edades tempranas en el mercado de trabajo, que tienen historiales laborales largos y suelen sufrir problemas de empleo al final de su vida laboral, perciben pensiones que, en relación a sus cotizaciones, son muy inferiores a las que reciben los trabajadores de mayor nivel educativo, que entran más tarde en el mercado laboral, tienen historiales laborales más cortos y suelen percibir sus ingresos laborales máximos en los años inmediatamente anteriores a la jubilación.

- La reforma **es inevitable** porque la ratio entre la población en edad de trabajar (entre 16 y 64 años) y la población mayor de 65 años pasará de, aproximadamente, 4 en la actualidad a 1,65 en 2050. Incluso con una tasa de empleo del 70%, más de diez puntos superior a la actual, ello significaría que habría 115 trabajadores por cada 100 jubilados, lo que implica una tasa de dependencia que duplicaría a la actual. Organismos públicos y privados (como la Comisión Europea o el Ministerio de Trabajo entre otros) coinciden en que, en ausencia de reformas, el gasto en pensiones prácticamente se duplicará en las próximas décadas, pasando del 8% del PIB actual a más del 15% en 2050.

¹ Véase www.seg-social.es/Internet_1/LaSeguridadSocial/DocumentacionGeneral/PactoToledo/index.htm#documentoPDF

² Véase <http://www.crisiso9.es/pensiones/>

- La reforma **es urgente** si queremos introducir los cambios necesarios de una forma gradual sin afectar a los actuales jubilados y afectando lo menos posible a los que lo estarán pronto. Cuanto más se retrase la reforma, más bruscos tendrán que ser los cambios y menos tiempo tendremos los trabajadores para adaptarnos a los mismos. Además, para que el proceso de consolidación fiscal en que están inmersas las administraciones públicas españolas resulte creíble, es fundamental controlar el crecimiento del gasto en pensiones que, junto con el gasto sanitario, es el elemento más desestabilizador para nuestras finanzas públicas en el medio plazo.

Subir cotizaciones sociales o impuestos generales no es la solución

Existe un límite a las transferencias intergeneracionales de renta que pueden utilizarse para financiar las pensiones en un sistema de reparto sin perjudicar el empleo y el crecimiento económico. El sistema español ya está cerca de ese límite.

- En ausencia de otras reformas, el aumento previsto del gasto en pensiones exigiría una duplicación de las cotizaciones sociales. Tal aumento en los costes laborales tendría un efecto negativo muy significativo tanto sobre el empleo como sobre la competitividad de nuestras empresas.

- Recurrir a los impuestos generales para financiar las prestaciones contributivas tampoco resulta recomendable. En primer lugar, hay buenas razones para mantener separado el sistema contributivo de pensiones de las decisiones sobre política fiscal. Así, la Comisión del Pacto de Toledo siempre ha defendido que la financiación de las prestaciones contributivas se realice exclusivamente mediante cotizaciones sociales, mientras que las aportaciones del Presupuesto del Estado han de cubrir las prestaciones no contributivas, los complementos de mínimos (a partir del 31 de diciembre de 2012), la sanidad, los servicios sociales y las prestaciones familiares. En segundo lugar, para hacer frente al aumento del gasto, sería necesario aumentar significativamente los impuestos generales, tanto sobre la población en edad de trabajar como sobre la propia población jubilada, la cual vería así reducido significativamente el poder adquisitivo de sus pensiones. Finalmente, repercutir en mayor medida el aumento de la presión fiscal sobre la población trabajadora sería equivalente a aumentar las cotizaciones sociales.

- Incrementar los impuestos sobre las rentas del capital tampoco es una opción viable. El incremento de la imposición sobre el capital que sería necesario para financiar las pensiones simplemente no es factible, especialmente en un mundo con libertad de movimientos de capital. Además, en cualquier escenario de reforma, la solución al problema de la

sostenibilidad de las pensiones pasa también por incentivar el ahorro para la jubilación, lo que resulta contradictorio con el aumento de la imposición sobre el capital. En conclusión, si bien es cierto que hay razones suficientes, tanto de eficiencia como de equidad, para abordar una reforma fiscal, ésta debería contemplarse al margen del problema de la financiación de las pensiones.

Hace falta una reforma ambiciosa del sistema de pensiones que proporcione equidad, lo haga transparente a los ciudadanos y solucione el problema de sostenibilidad de una forma definitiva.

Pequeñas modificaciones en el sistema, como las que se han hecho en el pasado y las que parecen plantearse ahora, sólo difieren el problema en el tiempo pero no lo solucionan. No es conveniente someter a la sociedad, y en especial a nuestros jóvenes, a una preocupación e incertidumbre continuas sobre el alcance final y la culminación de la reforma de las pensiones. Para una planificación adecuada del ahorro y de la oferta de trabajo a lo largo de la vida laboral es necesario que el sistema de pensiones no esté recurrentemente sometido a reformas que supongan cambios de la fórmula de cálculo de las pensiones.

Como ya se ha hecho en otros países europeos, la reforma debe ser sustancial y articularse alrededor de tres principios fundamentales³:

- **1 La pensión de jubilación tiene que ser proporcional a las cotizaciones efectivamente realizadas a lo largo de toda la vida laboral.**

En la actualidad la pensión de jubilación que percibe un trabajador depende de:

- La base reguladora de la pensión, calculada según las cotizaciones de los 15 años previos a la jubilación.

- El porcentaje de la base reguladora a percibir por cada año cotizado a partir del periodo mínimo de cotización exigido que, en la actualidad, es de un 3% entre los 15 y 25 años de cotización y de un 2% de ahí en adelante.

Para avanzar en la consecución de la proporcionalidad entre la pensión y las cotizaciones efectivamente realizadas sería necesario:

- Calcular la base reguladora de la pensión utilizando la historia completa de cotización del trabajador.

- Equiparar (con un esquema lineal) todos los años de cotización en la regla que calcula el porcentaje de la base reguladora.

³ En aras de la brevedad y puesto que representan la mayor parte del gasto en pensiones, estas consideraciones se refieren exclusivamente a las pensiones de jubilación. No obstante, tanto por razones de eficiencia como de equidad, también son necesarias modificaciones en las pensiones de viudedad, orfandad e invalidez.

Estas medidas harían compatibles los objetivos de sostenibilidad y de equidad, ya que hacen que las pensiones sean menos sensibles a la posible mala suerte del trabajador en el mercado laboral durante los últimos años de su carrera profesional, eliminando así situaciones poco equitativas que, por desgracia, se han convertido en muy frecuentes durante los últimos años.

- 2 La edad de jubilación debe ser flexible y la pensión debe depender de la esperanza de vida en el momento de la jubilación.

Debe permitirse el acceso a la jubilación a diferentes edades, siempre y cuando se produzca el correspondiente ajuste actuarial de la pensión a percibir en función de las cotizaciones realizadas a lo largo de toda la vida laboral y de la esperanza de vida en el momento de la jubilación.

El aumento de la esperanza de vida hace necesario que la vida laboral se prolongue si queremos disfrutar de unas pensiones similares a las actuales. En este sentido, la propuesta del Gobierno de elevar la edad de jubilación a los 67 años va en la dirección correcta. No obstante, el retraso en la edad de jubilación ha de implementarse de una forma flexible con el fin de no discriminar a aquellos trabajadores que se hayan incorporado al mercado laboral a edades muy tempranas o ejerzan actividades que exigen un esfuerzo físico considerable. Para que esta flexibilidad sea posible son necesarias dos medidas:

- Elevar la edad mínima de entrada en la jubilación a los 63 años.
- Establecer un factor de proporcionalidad entre la pensión y las cotizaciones efectivamente realizadas a lo largo de toda la vida laboral que dependa de la esperanza de vida en el momento de la jubilación.

Estas medidas contribuyen igualmente a la sostenibilidad y a la equidad. Además ante la más que probable reducción de la fuerza laboral potencial, el sistema de pensiones español, siguiendo la tendencia de numerosos países de nuestro entorno, debería permitir compatibilizar la percepción de la pensión con la plena actividad laboral.

- 3 Ante nuevos cambios demográficos y socioeconómicos, el sistema de pensiones debe contener elementos de ajuste automático

La experiencia de las últimas décadas nos enseña que no resulta prudente, o incluso factible, mantener inalterados los parámetros del sistema de pensiones citados anteriormente ante circunstancias demográficas y económicas cambiantes. Por otra parte, también parece claro que el proceso político necesario para introducir cualquier reforma en el sistema de pensiones es lento, complejo y a veces sujeto a discrecionalidad. En consecuencia, sería necesario permitir la adaptación automática de nuestro sistema de pensiones a posibles cambios sociales, demográficos y económicos, tales como un aumento de la esperanza de vida, un descenso de la

natalidad o cambios estructurales de la situación económica como, por ejemplo, un aumento sostenido de la productividad. Ésta es la vía por la que han optado numerosos países de nuestro entorno - incluyendo Suecia, Alemania e Italia- cuya experiencia en este sentido podría resultarnos muy valiosa. **Sería, además, la forma de garantizar a las generaciones más jóvenes un sistema sostenible, equitativo y transparente.**

Medidas urgentes a llevar a cabo durante la transición hacia el nuevo modelo

La garantía de un sistema público de pensiones equitativo y sostenible para las nuevas generaciones consiste en la aplicación de un modelo basado en los tres principios anteriores. Dadas la conveniencia de que los cambios sean lo más graduales posibles y la urgente necesidad de la contención del gasto en pensiones, mientras se acuerdan los detalles del nuevo modelo y éste entra en vigor, se deberían adoptar medidas que, simultáneamente, contengan el gasto y faciliten la transición hacia el nuevo sistema.

A la hora de determinar cuáles podrían ser estas medidas contamos con numerosos trabajos académicos que cuantifican el impacto sobre el gasto en pensiones de determinadas reformas de los parámetros del sistema actual⁴. Sus resultados sugieren que para hacer compatible la gradualidad de las reformas con un control suficiente del gasto en pensiones, es necesaria, no solo una elevación de la edad legal de jubilación, sino una combinación de medidas que actúen en tres frentes:

- Ampliar gradualmente el periodo de cálculo de la base reguladora de la pensión a toda la vida laboral.
- Elevar gradualmente, la edad legal de jubilación hasta los 67 y la edad mínima desde los 61 a los 63 años, con flexibilidad en relación a los colectivos afectados y sus historiales de cotización.
- Ampliar gradualmente el número de años necesarios para tener derecho a la “pensión completa” (i.e. el 100% de la base reguladora), desde los 35 actuales hasta los 40 años, con un esquema lineal a razón de 2,5 puntos por año cotizado.

En definitiva, **se trata de adoptar medidas que faciliten la transición hacia un sistema de pensiones público moderno, similar al que existe en otros países europeos, y garanticen que las próximas generaciones puedan contar con este pilar básico de nuestro Estado del Bienestar.**

⁴ Véase <http://www.fedea.net/propuestas/pensiones/>

Promotores

Alfonso Arellano (FEDEA)
Michele Boldrin (FEDEA y WuT)
Juan Carlos Conesa (UAB)
Javiér Díaz-Giménez (IESE)
Juanjo Dolado (UC3M)
Rafael Domenech (UV)
Florentino Felgueroso (FEDEA)
Angel de la Fuente (UAB)
Vincenzo Galasso (Bocconi)
José Ignacio Garcia (UPO)
Luis Garicano (FEDEA y LSE)
José Antonio Herce (AFI)
Sergi Jiménez (FEDEA y UPF)
Cesar Molinas (Multa Paucis)
Ana Montes (UM)
Cio Patxot (UB)
Juan Rubio (FEDEA y Duke)
Alfonso Sánchez (UPO)
Virginia Sánchez (UNICAN)
Pablo Vázquez (FEDEA)

Firmantes

1)Alberto Abadie (Harvard University)
2)Rocío Albert López-Ibor (Universidad Complutense de Madrid)
3)Jaime Alonso-Carrera (Universidad de Vigo)
4)Brindusa Anghel (Universidad Carlos III)
5)Alfonso Arellano (FEDEA)
6)Benito Arruñada (Universidad Pompeu Fabra)
7)Manuel Balmaseda (Global Chief Economist)
8)Hugo Benitez-Silva (SUNY at Stony Brook)
9)Samuel Bentolila (CEMFI)
10)Ofelia Betancor (Universidad de la Palmas de Gran Canarias)
11)Maite Blázquez (Universidad Autónoma de Madrid)
12)Michele Boldrin (Washington University in St. Louis)
13)Pablo Brañas Garza (Universidad de Granada)
14)Jordi Caballé (Universidad Autónoma de Barcelona)
15)Antonio Cabrales (Universidad Carlos III)
16)Maximmo Camacho (Universidad de Murcia)
17)Ramón Caminal (IAE-CSIC)
18)Santiago Carbó Valverde (Universidad de Granada)
19)Albert Carreras (Universitat Pompeu Fabra)
20)Guillermo Caruana Húder (CEMFI)
21)Miguel Casares (Universidad Pública de Navarra)
22)Fidel Castro Rodríguez (Universidad de Vigo)
23)Marco Celentani (Universidad Carlos III)
24)Antonio Ciccone (Universitat Pompeu Fabra)
25)Juan Carlos Conesa (Universidad Autónoma de Barcelona)
26)Alejandro Cuñat (Universidad de Viena)
27)Guillermo de la Dehesa (IE Business School)
28)Ángel de la Fuente (Universidad Autónoma de Barcelona)
29)Sara de la Rica (Universidad País Vasco)
30)Fernando del Rio Iglesias (Universidad de Santiago de Compostela)
31)Javiér Díaz-Giménez (IESE)
32)Juanjo Dolado (Universidad Carlos III)
33)Rafael Domenech (Universidad de Valencia)
34)Rafael Domínguez Martín (Universidad de Cantabria)
35)Florentino Felgueroso (Universidad de Oviedo)
36)Fernando Fernández (IE Business School)
37)Jesús Fernández-Villaverde (Universidad de Minnesota)
38)Ada Ferrer-i-Carbonell (IAE-CSIC)
39)Javier Ferri (Universidad de Valencia)
40)María Jesús Freire Seren (Universidad de Vigo)
41)Vincenzo Galasso (Universidad de Bocconi)
42)J. Ignacio García Pérez (Universidad Pablo de Olavide)
43)Javier Gardeazabal (Universidad País Vasco)
44)Luis Garicano (London School of Economics)
45)Nuno Garoupa (Universidad Illinois)
46)Joan Gil (Universitat de Barcelona)
47)Eduardo L. Gimenez (Universidad de Vigo)
48)Xulia González (Universidad de Vigo)
49)Maia Guell (University of Edinburgh)
50)M^a Dolores Guilló (Universidad de Alicante)

- 51)Nezih Guner (ICREA-MOVE, UAB y Barcelona GSE)
- 52)José Antonio Herce (AFI)
- 53)Ángel Hernando-Veciana (Universidad Carlos III)
- 54)Carmen Herrero (Universidad de Alicante)
- 55)Manuel Alejandro Hidalgo (Universidad Pablo Olavide)
- 56)Sergi Jiménez (Universitat Pompeu Fabra)
- 57)Timothy Kehoe (University of Minnesota)
- 58)Pedro Landeras (FEDEA)
- 59)Omar Licandro (IAE-CSIC)
- 60)Ana Lozano Vivas (Universidad de Málaga)
- 61)Gerard Llobet (CEMFI)
- 62)Baltasar Manzano (Universidad de Vigo)
- 63)Ramón María-Dolores Pedrero (Universidad de Murcia)
- 64)Gustavo Marrero (Universidad de la Laguna)
- 65)Xavier Martínez-Giralt (Universidad Autónoma de Barcelona)
- 66)Joaquín Maudos (Universidad de Valencia, IVIE)
- 67)Eugenio J. Miravete (University of Texas at Austin)
- 68)César Molinas (multa-paucis)
- 69)Antonio Montañes Bernal (Universidad de Zaragoza)
- 70)Ana Montes (Universidad de Murcia)
- 71)Antonio J. Morales (Universidad de Málaga)
- 72)Juan D. Moreno Ternerero (Universidad de Málaga)
- 73)Evi Pappa (Universidad Autónoma de Barcelona)
- 74)José M. Pastor (Universidad de Valencia)
- 75)Cio Patxot (Universidad de Barcelona-IEF)
- 76)Jesús David Pérez Castrillo (Universidad Autónoma de Barcelona)
- 77)Francisco Pérez García (IVIE)
- 78)Mikel Perez Nievas (Universidad de Santiago de Compostela)
- 79)Josep Pijoan Mas (CEMFI)
- 80)Luis A. Puch (Universidad Complutense de Madrid)
- 81)Xavier Ramos (Universidad Autónoma de Barcelona)
- 82)Xavier Raurich (Universidad de Barcelona)
- 83)Rafael Repullo (CEMFI)
- 84)Jose V. Rodríguez Mora (University of Edinburgh)
- 85)Núria Rodríguez-Planas (Universidad Autónoma de Barcelona)
- 86)Miguel Ángel Roperó (Universidad de Málaga)
- 87)Juan Rubio (Universidad de Duke)
- 88)Javier Ruiz-Castillo (Universidad Carlos III)
- 89)Iñigo Sagardoy (Sagardoy Abogados)
- 90)Alfonso Sánchez (Universidad Pablo de Olavide)
- 91)Virginia Sánchez (Universidad de Cantabria)
- 92)Roberto Serrano (Brown University)
- 93)Sosvilla Simón-Rivero (Universidad Complutense)
- 94)Cecilio Tamarit (Universidad de Valencia)
- 95)Amparo Urbano (Universidad de Valencia)
- 96)Jesús Vazquez (Universidad País Vasco)
- 97)Pablo Vázquez (Universidad Complutense de Madrid)
- 98)Luis M. Viceira (Harvard University)
- 99)Antonio Villar (Universidad Pablo de Olavide)
- 100)Xavier Vives (IESE)

