

**¿HACIA UNA NUEVA REFORMA DE LAS PENSIONES?
NOTAS PARA EL PACTO DE TOLEDO**

**Angel de la Fuente (FEDEA e IAE-CSIC)
Miguel Angel García (URJC Y FEDEA)
Alfonso Sánchez (FEDEA)**

Octubre de 2018

1. Introducción

- Acuerdo presupuestario PP-PNV + discusiones en curso en el Pacto de Toledo apuntan hacia la supresión de la reforma de 2013 para volver a la indexación generalizada de las pensiones al IPC y al abandono del factor de sostenibilidad.
- *¿Qué efectos tendría esto? ¿Es buena idea? ¿Podemos pagarlo?*
- Necesidad de hacer números para no ir a ciegas y poder hacer correcciones de rumbo más suaves.
- Aunque el margen de incertidumbre es elevado, las proyecciones de nuestro modelo del sistema de pensiones sugieren que *suprimir la reforma de 2013 sin un plan alternativo claro no sería prudente* porque:

1. Durante las próximas décadas atravesaremos una *situación demográfica complicada*. Se jubilan cohortes muy grandes (el *baby boom*), con una esperanza de vida creciente, lo que incrementará mucho el gasto en pensiones. Su financiación tenderá a recaer sobre la fracción cada vez más pequeña de la población que estará en edad de trabajar. No deberíamos imponerles cargas que excedan lo razonable.

2. Esta situación pondría una *considerable presión adicional* sobre unas *cuentas públicas* que

- no parten de una situación demasiado saneada (deuda en torno al 100% del PIB y déficit en torno al 2,5% en la mejor parte del ciclo) y
- se enfrentan a otras necesidades crecientes de gasto relacionadas con el envejecimiento de la población (sanidad, dependencia...) y también por necesidades de inversión ante retos de futuro (educación, infraestructuras...). No conviene quedarse sin margen para otras cosas.

- Podrían pasar cosas que aliviarían mucho el problema (básicamente, un enorme influjo de inmigrantes bien cualificados o una mejora espectacular de nuestra productividad)

pero no parece lo más probable y no sería prudente fiarlo todo a la suerte.

- Mejor actuar con prudencia y corregir al alza las pensiones si la situación lo permite.

Y por supuesto, hacer todo lo posible por aumentar el tamaño de la tarta a repartir: una economía productiva y competitiva es la mejor garantía de futuro para el estado de bienestar.

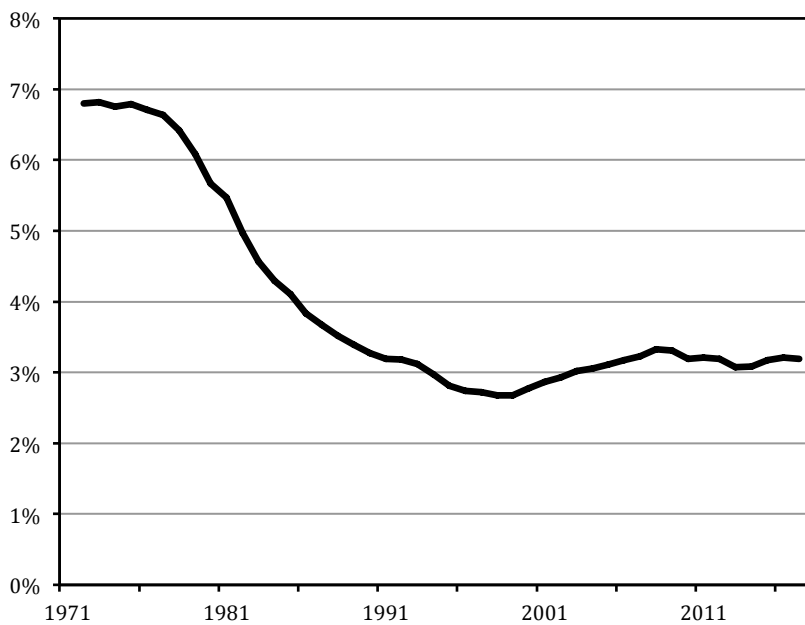
2. El reto demográfico

- La situación demográfica será complicada durante las próximas décadas debido a la combinación de un rápido proceso de envejecimiento y a la “digestión” de la generación del *baby boom*.
- Tras el *baby boom*, la natalidad española se desploma a partir de mediados de los setenta mientras la esperanza de vida crece a buen ritmo.

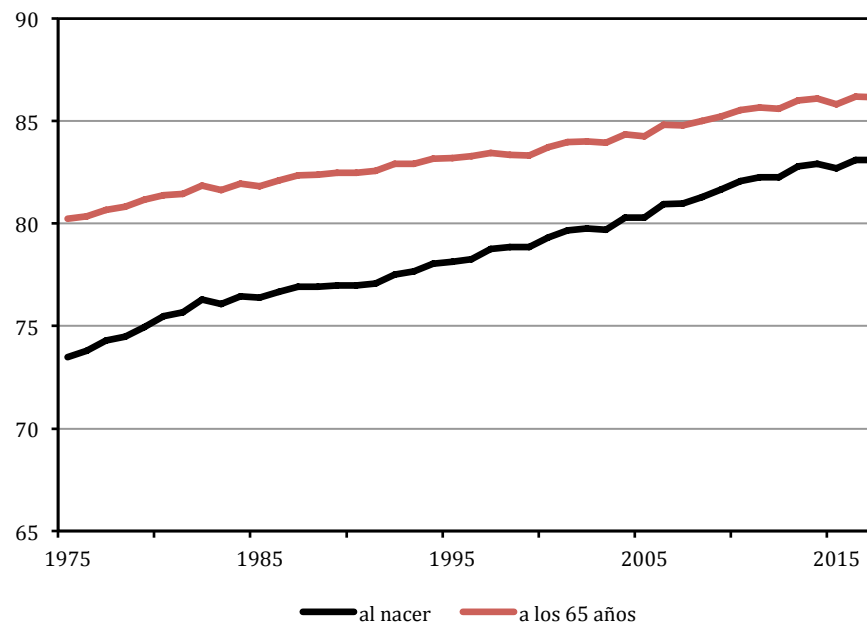
Esto genera un rápido proceso de envejecimiento y una “pirámide” de población que deja de serlo durante unas décadas.

Gráfico 1: Factores subyacentes al envejecimiento de la población española

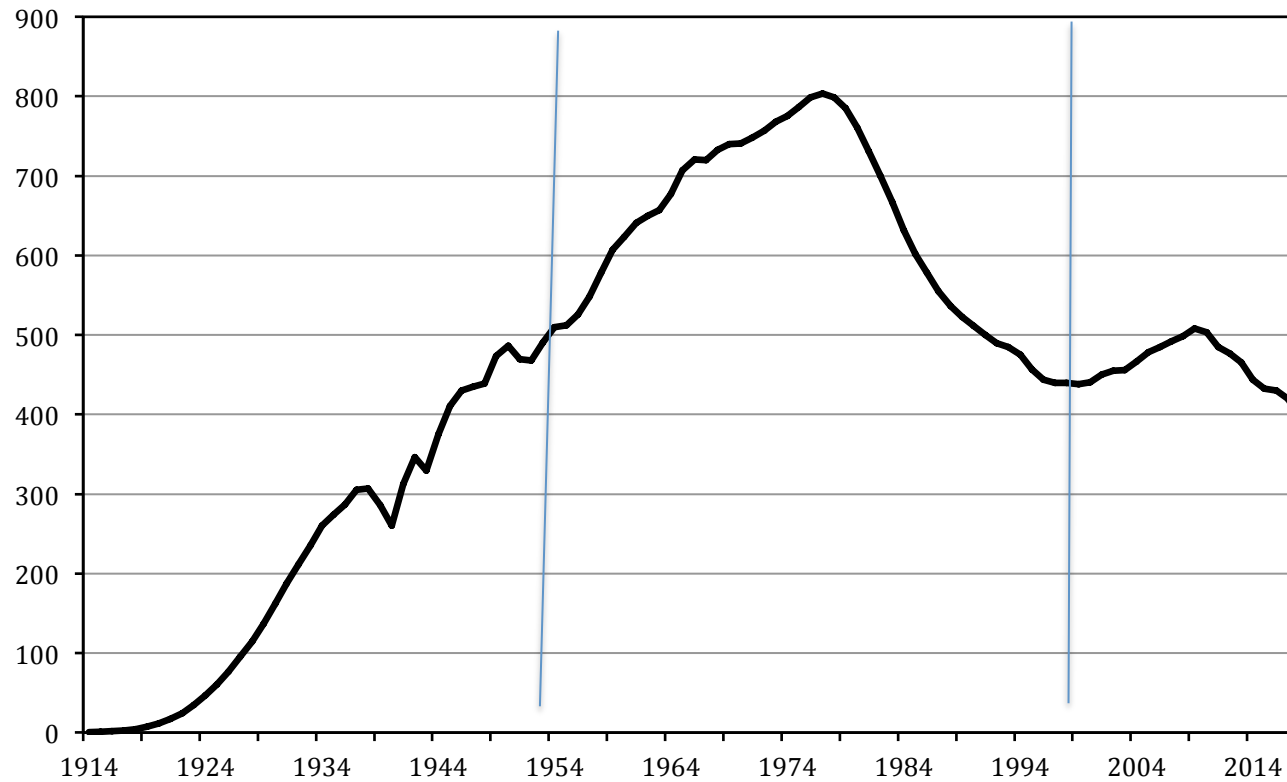
a. Tasa de fertilidad bruta de la pob. 20-40
(pob. 0/pob 20-40 un año antes)



b. Esperanza de vida*



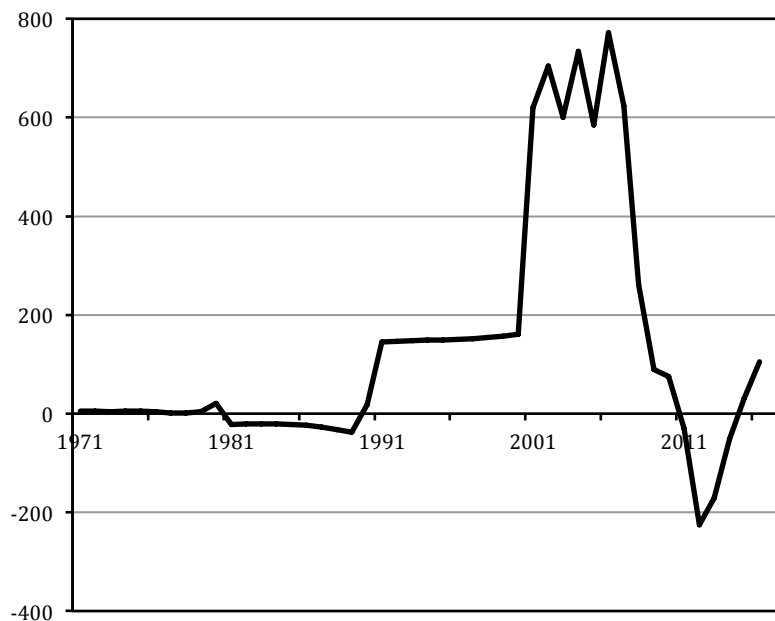
**Gráfico 2: Población residente en España en 2018
distribución por fecha de nacimiento**



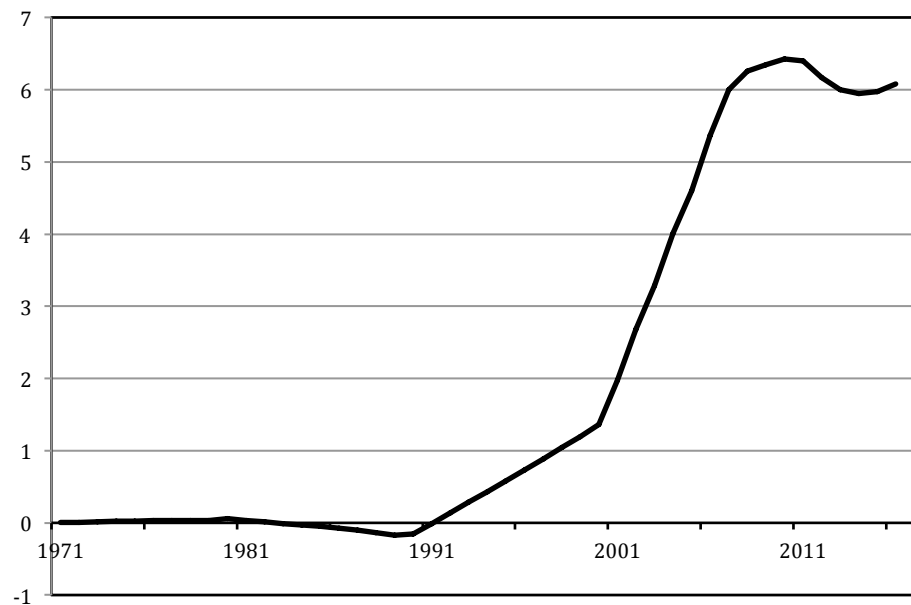
Durante las próximas décadas los que se jubilan cada año serán más que los que entren en edad de trabajar
(al menos sin contar a los nuevos inmigrantes)

Gráfico 3: Flujos migratorios netos, España desde 1970

a. Entradas netas anuales, miles



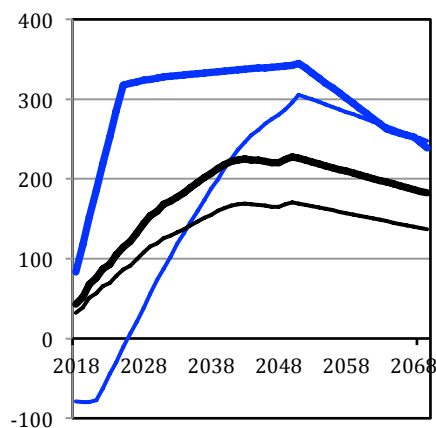
b. Totales acumulados, millones



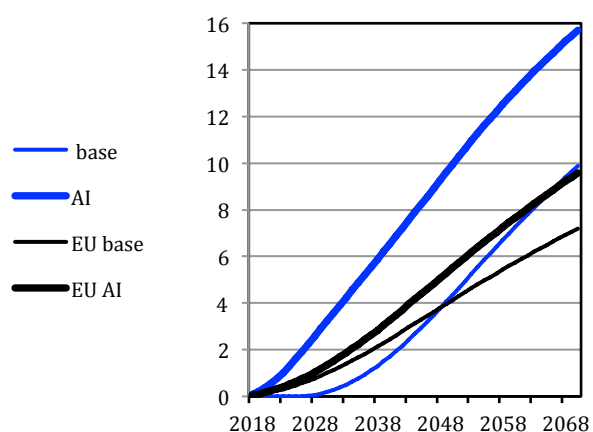
- El principal factor de incertidumbre sobre la evolución de la población es la inmigración. La historia sugiere que es difícil de predecir. Mejor considerar un abanico de posibilidades.

Gráfico 4: Flujos migratorios netos en algunos escenarios demográficos alternativos

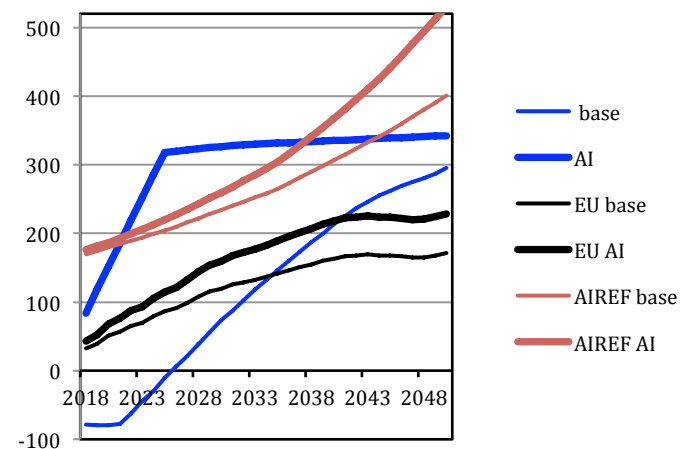
a. Entradas anuales, miles, 2018-70



b. Totales acumulados, millones



c. Entradas anuales, miles, 2018-50

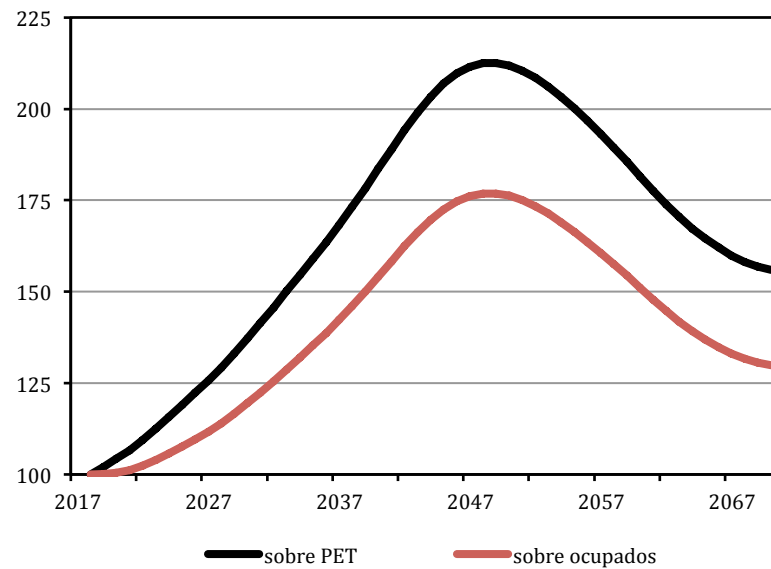


- Consideramos dos escenarios alternativos: *base*, con inmigración moderada, y *AI* con alta inmigración. Entre ambos, podrían acotar razonablemente las posibilidades. Las proyecciones actuales de Eurostat (EU) y de la AIREF están en la zona intermedia. El INE (no se muestra) es más pesimista.

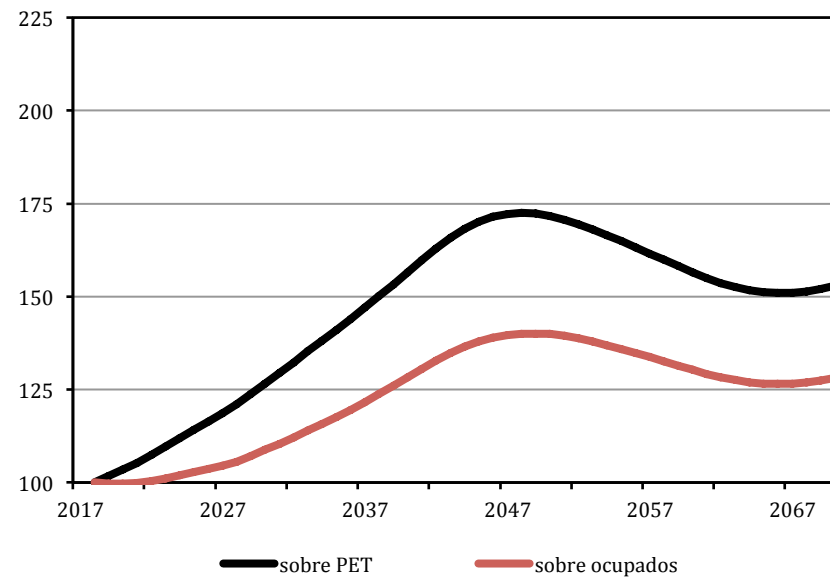
- Todas las proyecciones coinciden en que en las próximas décadas *aumentará mucho la tasa de dependencia*
actualmente hay 0,32 personas en edad de jubilación (65+) por cada persona en edad de trabajar (20-64)
en 2050 esta cifra estará entre 0,54 (AI) y 0,68 (escenario base)
con un incremento de entre el 73% y el 113%
- Una de las cosas que pueden aliviar el problema es una mayor ocupación, pero incluso bajo supuestos muy optimistas (España se convierte en Holanda en términos de tasas de actividad y ocupación) el problema sigue siendo importante:
ahora cada ocupado tiene que hacerse cargo del pago de 0,49 pensiones
en 2050 esta cifra estará entre 0,68 (AI) y 0,87 (escenario base)
con un incremento de entre el 40% y el 77%

Gráfico 5: Evolución de la tasa de dependencia bajo distintos escenarios migratorios (población 65+ partida por población en edad de trabajar o población ocupada) índices, 2018 = 100

a. Escenario demográfico base



b. Escenario de alta inmigración



4. Efectos de la supresión de la reforma del 2013

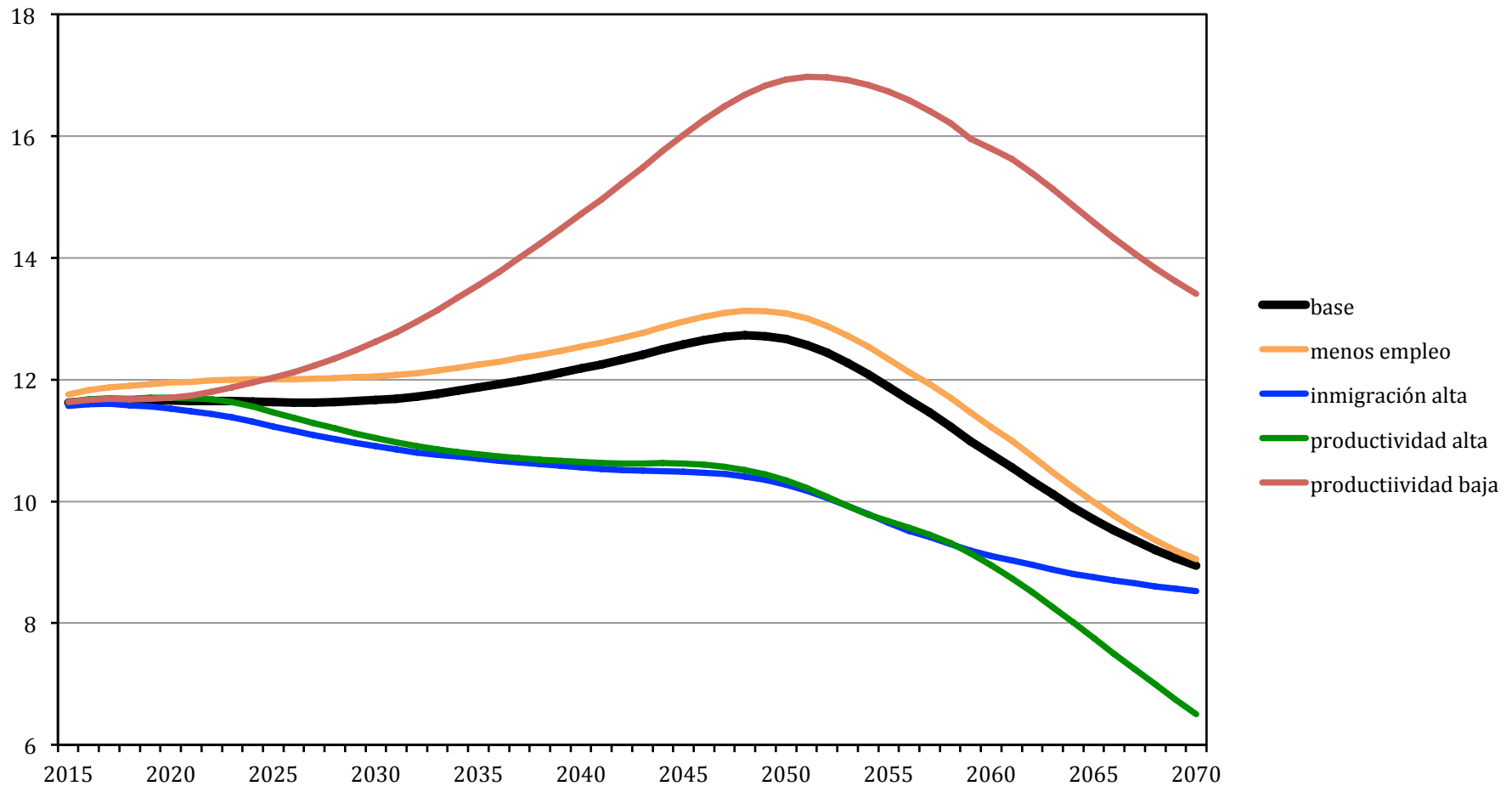
- Nuestras proyecciones se construyen utilizando un modelo informático que simula las decisiones de unos hogares artificiales con características similares a la población real y recoge de forma bastante realista el funcionamiento del sistema de pensiones. El modelo replica razonablemente bien la historia reciente. (Detalles en el informe de FEDEA sobre pensiones de 2017).
- Nuestro *escenario base* intenta ser realista en materia demográfica: basado en proyecciones de Eurostat, más “optimistas” que las del INE en inmigración y envejecimiento. Consideramos también un *escenario muy optimista* en materia de migraciones que no sería muy distinto del previsto por la AIReF.

- Lógicamente, los resultados son muy sensibles a las hipótesis que se hagan sobre la evolución de determinadas variables, especialmente la inmigración y la productividad.
- Aquí nos centramos en las consecuencias de suprimir o no la reforma de 2013 bajo distintas hipótesis sobre inmigración e hipótesis más bien optimistas sobre otras variables:

Evolución muy favorable del empleo nos acerca a las tasas de ocupación de los países más avanzados. Tasa de ocupación sube 20 puntos en 2050.

Evolución favorable de la productividad, nos devuelve a tasas de crecimiento medias históricas que hace tiempo que no vemos (1,5%)

**Gráfico 6: Proyecciones de gasto total en pensiones (% del PIB):
análisis de sensibilidad sin cambios de política (con la Reforma de 2013)**



- Fuente: FEDEA, Informe sobre pensiones 2017

- Centremos la atención en las siguientes variables:
 - *Gastos e ingresos* del sistema de pensiones contributivas de la Seguridad Social, medidos como % del PIB
 - *Deuda* del sistema de pensiones: se construye capitalizando sus déficits con un tipo de interés = inflación + 0.25%. Es una variable virtual que puede no tener contrapartida directa en las cuentas del sistema, pero nos da una idea de la presión que el sistema ejerce sobre las cuentas públicas.
 - *Presión fiscal sobre las rentas del trabajo*: se muestra el tipo medio efectivo si se mantiene la situación actual (*TMC*), el que sería necesario para pagar las pensiones con los ingresos del año (*tao*) y el que sería necesario para pagar con los ingresos del año las pensiones actuales + los intereses de la deuda acumulada hasta el momento + un 1% de la deuda acumulada (*tao**).
 - *Generosidad del sistema*: se muestra un indicador (*GEN*) de la generosidad prevista del sistema en cada escenario (pensión media como % de la que se habría obtenido aplicando cálculo uniforme a base estandarizada) y otro (*gama*) de la generosidad de las pensiones que se podrían pagar sólo con los ingresos corrientes del sistema.

Gráfico 7: Escenario demográfico base + mantenimiento de la reforma del 2013

a. Gastos e ingresos/PIB b. Deuda e inmigración acum. c. Presión fiscal sobre los activos d. Generosidad del sistema

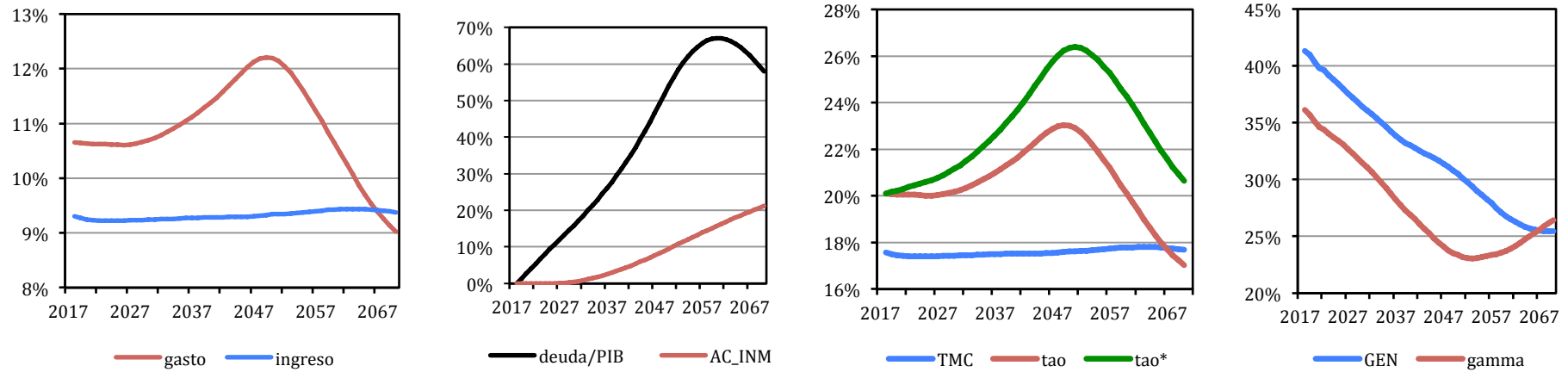


Gráfico 8: Escenario demográfico base + supresión de la reforma del 2013

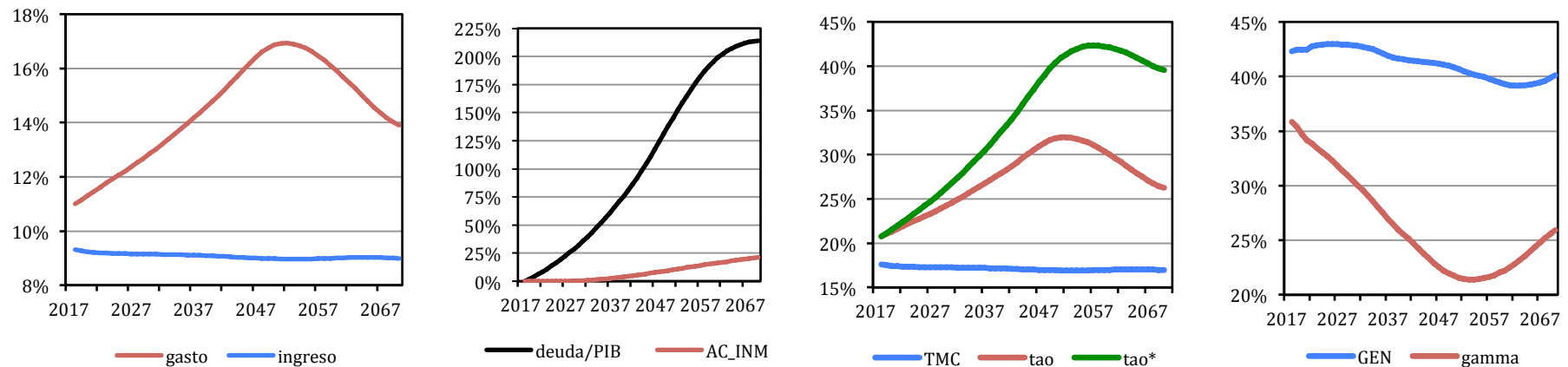


Gráfico 9: Escenario de alta inmigración (AI) + mantenimiento de la reforma del 2013

a. Gastos e ingresos/PIB b. Deuda e inmigración acum. c. Presión fiscal sobre los activos d. Generosidad del sistema

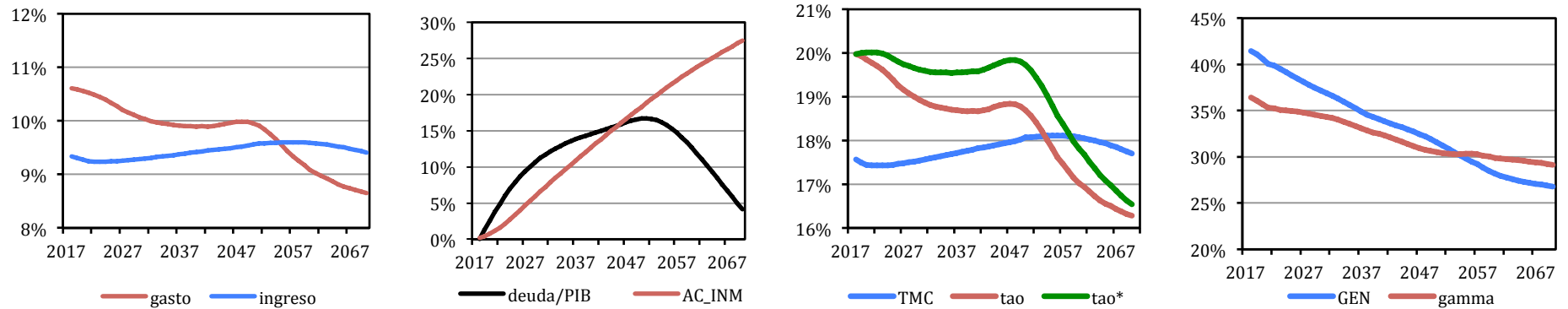
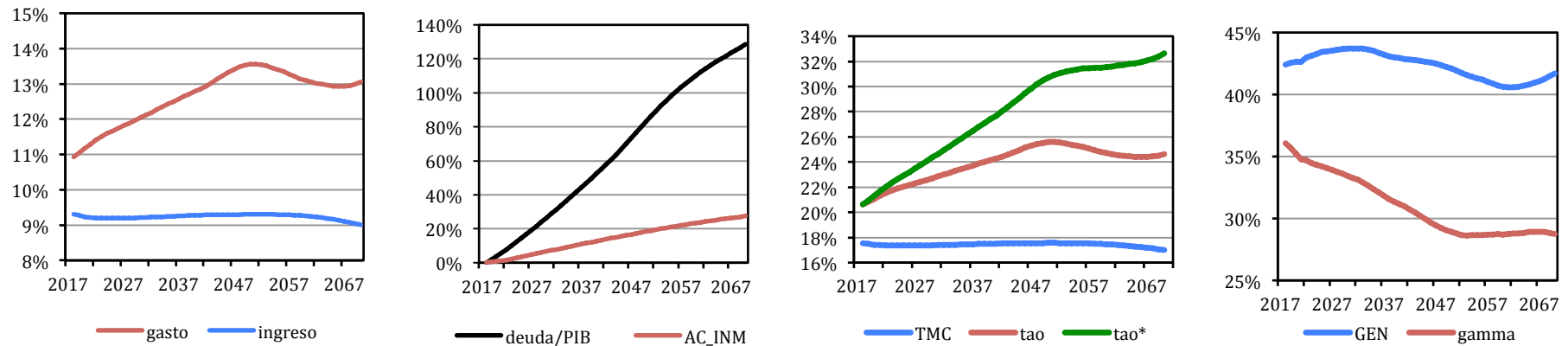


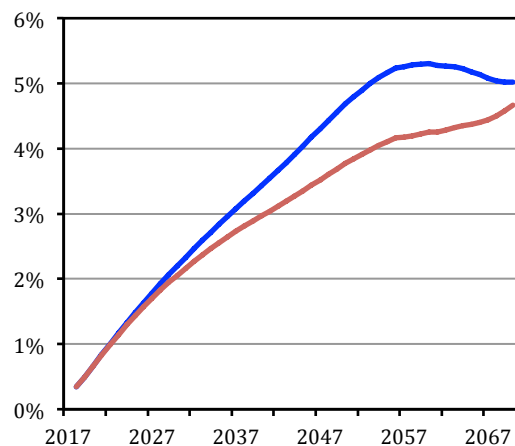
Gráfico 10: Escenario de alta inmigración (AI) + supresión de la reforma del 2013



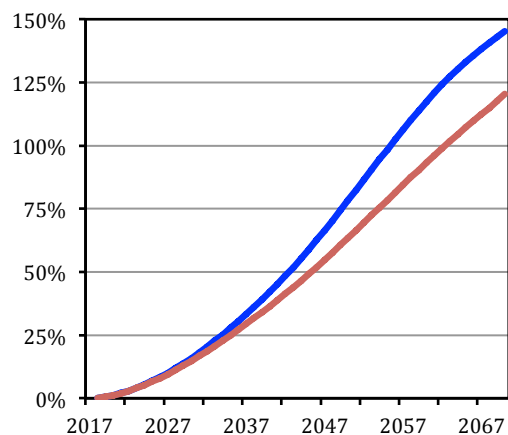
- **Resultados:** la supresión de la reforma
 - elevaría el gasto en pensiones muy sensiblemente
 - intentar financiarlo con deuda nos llevaría a una situación insostenible, que podría terminar con un ajuste traumáticoasí que mejor iniciar los ajustes necesarios lo antes posible para que puedan ser más suaves.
- Para pagar el gasto, habría que aumentar muy sensiblemente la presión fiscal sobre los activos (vía cotizaciones o impuestos).
- La situación sería menos dramática en el escenario de elevada inmigración, pero incluso aquí habría que pensárselo dos veces.

Gráfico 11: Efectos diferenciales de la supresión de la reforma del 2013 sobre el subsistema de pensiones de la Seguridad Social Contributiva

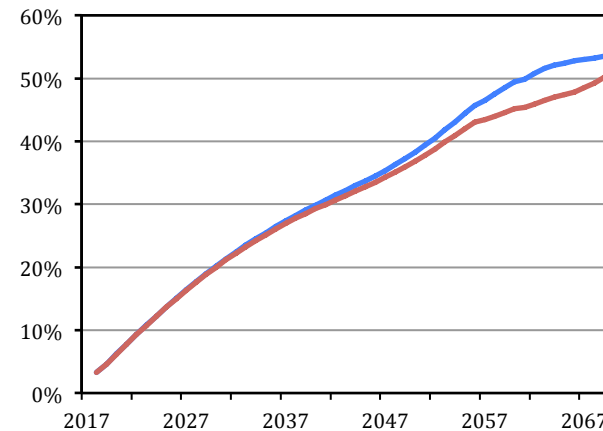
a. sobre el déficit del sistema/PIB b. Sobre la deuda del sistema/PIB c. sobre la presión fiscal sobre activos



— escenario base — alta inmigración



— escenario base — alta inmigración



— escenario base — alta inmigración

Cuadro 1: Situación proyectada del sistema en 2050 bajo diferentes escenarios

	<i>inmigración = reforma 2013 =</i>	<i>base si</i>	<i>base no</i>	<i>alta si</i>	<i>alta no</i>
1. recursos necesarios para equilibrar el sistema:					
a. en % del PIB		2,9 - 4,7	8,0 - 12,6	0,3 - 0,9	4,3 - 7,1
b. en millardos de euros (trasladados a 2017)		33,7 - 54,6	93,0 - 146,4	3,9 - 10,3	50,1 - 82,2
2. subida de impuestos necesaria, en %					
a. todo en cotizaciones sociales		31,8 - 51,4	87,7 - 138,0	3,7 - 9,8	47,2 - 77,5
b. todos los grandes impuestos en misma proporción		11,6 - 18,8	32,0 - 50,5	1,3 - 3,6	17,2 - 28,3
3. deuda del sistema scpi, en % del PIB		54,0	138,4	16,7	83,0
4. recorte pensiones de emergencia % 1-(γ /GEN)		23,4	46,7	3,3	31,3
5. pensiones / (RTT-pensiones), 2017 = 100		120,3	187,3	92,5	138,1
Nota: situación proyectada, promedio 2020-50					
recursos necesarios para equilibrar el sistema:					
a. en % del PIB		1,9-2,8	4,9-6,8	0,7-1,1	3,2-4,6
b. en millardos de euros (trasladados a 2017)		22,5-32,2	56,8-79,5	8,1-12,7	37,5-53,1

La situación en el peor momento de la transición demográfica sería muy complicada, excepto si se mantiene la reforma y la inmigración es muy elevada

5. CONCLUSIONES

- La derogación de la reforma de 2013 comportaría un incremento muy significativo del gasto en pensiones y de la presión que este ejercerá sobre unas cuentas públicas que no parten de una situación muy saneada y tendrán que afrontar otros retos importantes durante las próximas décadas.
- Podemos imaginar circunstancias en las que el problema desaparecería (vía “milagros” migratorios o de productividad), pero bajo previsiones razonables no existe ninguna forma indolora de financiar este aumento del gasto:
 - si intentamos hacerlo con deuda, ésta aumentará rápidamente hasta niveles insostenibles y hay peligro de un ajuste traumático

- si lo hacemos con subidas de cotizaciones y/o impuestos, el incremento de la presión fiscal sobre ciertas cohortes de activos será muy grande e injusto.

- Por lo tanto, la nueva reforma del sistema de pensiones que ya se está discutiendo debería incluir medidas de contención del gasto distribuidas entre los pensionistas actuales y futuros, así como incrementos de ingresos provenientes no sólo de los trabajadores activos sino de toda la sociedad.

- Por otra parte, existe margen para suavizar los efectos más dolorosos del IRP sobre la suficiencia de las pensiones.

- Es necesaria una discusión rigurosa y realista de las opciones disponibles y de hacia donde queremos ir. Algunas posibilidades a contemplar (a valorar en términos de equidad y sostenibilidad):
 - Mantener el factor de sostenibilidad o ligar la edad mínima de jubilación a la esperanza de vida en salud con las excepciones necesarias por penosidad.
 - Extender gradualmente el período de cómputo de la pensión a toda la vida laboral.
 - Establecer una estrecha relación entre las pensiones y las aportaciones realizadas, capitalizadas de acuerdo con el crecimiento de la economía. Una posible forma de hacerlo dentro de un sistema de reparto es a través de cuentas nocionales.
 - Indexar las pensiones mínimas a la inflación.
 - Para el resto, introducir un factor diferente de actualización ligado a la situación financiera del sistema. Una posibilidad sería $IPC * (\text{ingresos} / \text{gastos})$ del sistema de pensiones.

- En última instancia, la mejor garantía posible de la sostenibilidad del estado del bienestar es el crecimiento económico. La mejora de la productividad debería ser la primera prioridad de nuestra política económica.