

**EL SISTEMA PÚBLICO DE PENSIONES:
Problemas y propuestas de reforma**

Angel de la Fuente (FEDEA y CSIC)

Abril de 2021

1. Introducción

- La reforma de las pensiones vuelve a ser un tema de gran actualidad. El sistema público de pensiones presenta un déficit considerable y existe preocupación sobre su sostenibilidad financiera.
- Tras el acuerdo del Pacto de Toledo, el Gobierno ha comenzado a tomar medidas que afectan al sistema, aunque muchas cuestiones todavía se están negociando con los agentes sociales y presumiblemente con la Comisión Europea.
- Diagnóstico oficial optimista: No hay un problema de sostenibilidad. Si se hacen bien las cuentas, el sistema no tiene déficit + tenemos margen para incrementar el gasto porque estamos mejor que otros países de nuestro entorno.

- Principales propuestas

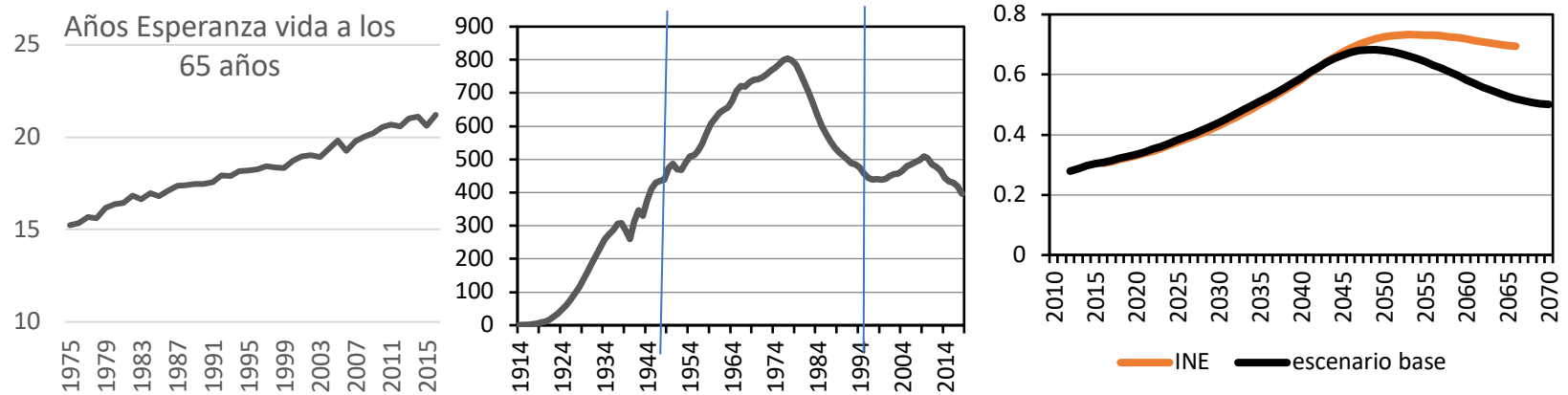
- Indexación total de todas las pensiones al IPC
- Aumento de las transferencias del Estado para cubrir “gastos impropios”
- Incentivos para prolongar las vidas laborales
- Quedan en el aire el factor de sostenibilidad y la posibilidad de alargar el período de cómputo de la pensión.

- ¿Es realista el diagnóstico y podemos permitirnos eliminar los mecanismos de control de gasto que se introdujeron en la anterior reforma (de 2013)? Probablemente no. Necesitaríamos una política más cauta, que ponga más énfasis en la contención del gasto para garantizar la sostenibilidad y evitar sobrecargar a los jóvenes.

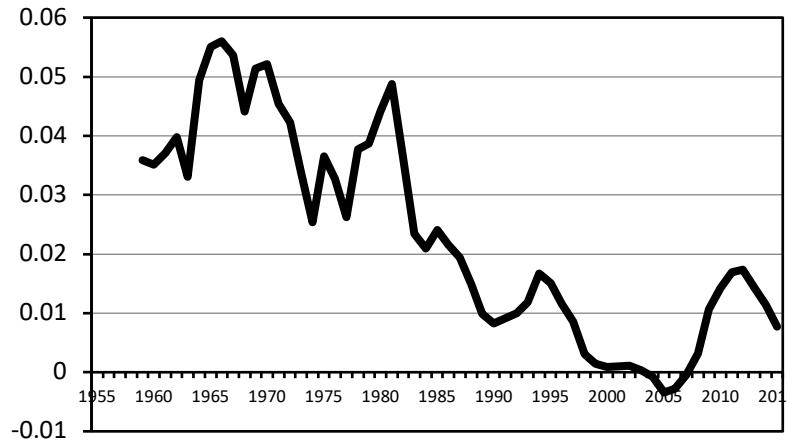
2. ¿Por qué nos preocupa la sostenibilidad de las pensiones?

- La relación entre los ingresos y los gastos de un sistema contributivo de reparto depende crucialmente de dos factores:
 - La *tasa de dependencia*, esto es, la relación entre el número de cotizantes (trabajadores ocupados) y el número de jubilados. Cuantos más seamos para pagar cada pensión, más fácil será sostenerlas.
 - La *evolución de la productividad* y por tanto de los salarios. Los ingresos del sistema dependen de los salarios de hoy y sus gastos del promedio de los salarios sobre varias décadas. Cuanto más rápido esté creciendo la productividad, mejor será la relación entre ingresos y gastos.
- Ambos son difíciles de controlar, han ido a peor en las últimas décadas y no pintan bien de cara a las próximas, hasta 2050.

- Reto demográfico: Longevidad creciente y jubilación baby boomers, apuntan a fuerte aumento de la tasa de dependencia hasta 2050

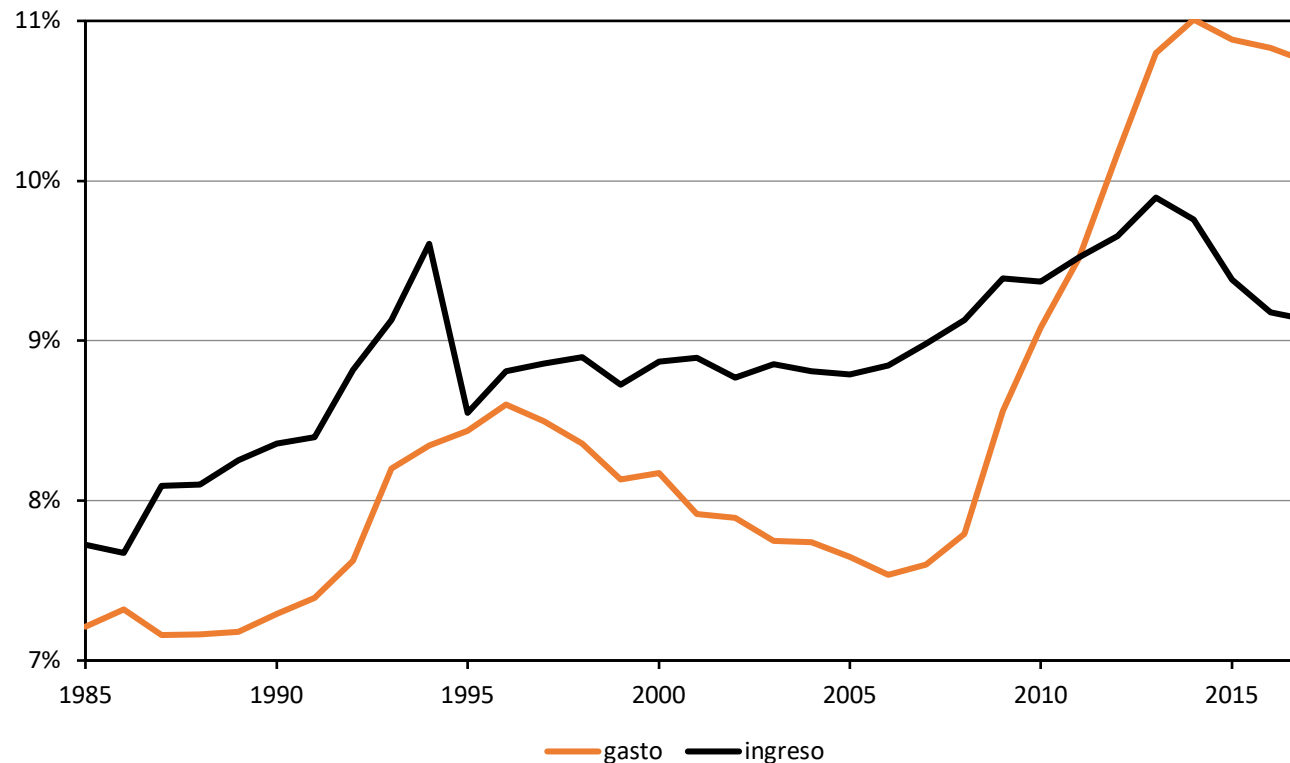


- Reto económico: Ralentización del crecimiento de la productividad,



3. ¿Dónde estamos?

Gráfico 1: Gasto e ingreso del sistema de pensiones contributivas de la Seguridad Social como % del PIB agregado



El sistema ha entrado en números rojos en años recientes y presenta un déficit de más de 1,5 puntos de PIB.

- ¿Es real ese déficit o es que la Seguridad Social está pagando muchas cosas que no le tocan (los llamados gastos impropios)?

Cuadro 1: Gastos supuestamente impropios de la Seguridad Social estimaciones para 2023, millones de euros

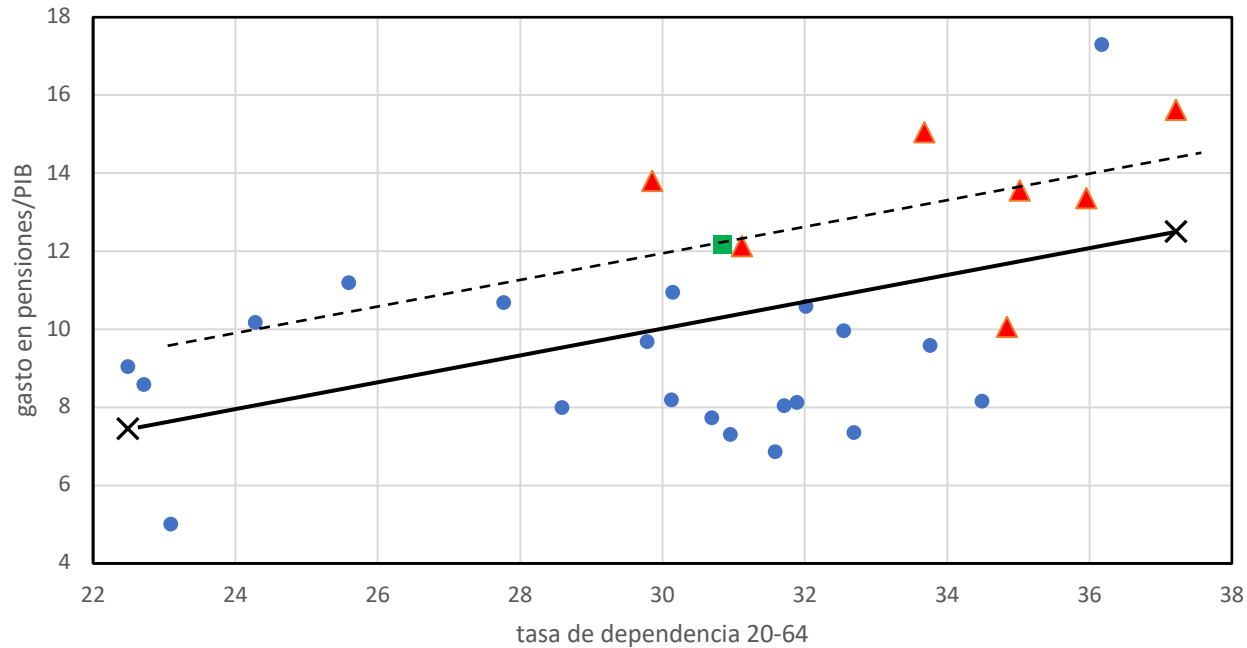
Tarifas planas y otras reducciones cotizaciones Seg. Social	1,818
Coste de rellenar las lagunas para cálculo pensión	788
Subvenciones implícitas a regímenes especiales	1,014
Complemento de maternidad a pensiones	1,082
Prestación contributiva por nacimiento y cuidado de hijos	2,953
Costes de funcionamiento	3,911
Políticas no contributivas de empleo financiadas con cuotas paro	11,305
<i>total</i>	<i>22,871</i>

- Fuente: MISSM, 2020 p. 16

Como máximo, podrían ser impropios en torno a un 25% de estos gastos. Por tanto, sí que hay un problema real: los ingresos actuales del sistema de pensiones, incluyendo las transferencias del Estado para complementos a mínimos y prestaciones no contributivas, no alcanzan para pagar las prestaciones.

- ¿Estamos mejor que nuestros socios europeos? No parece.

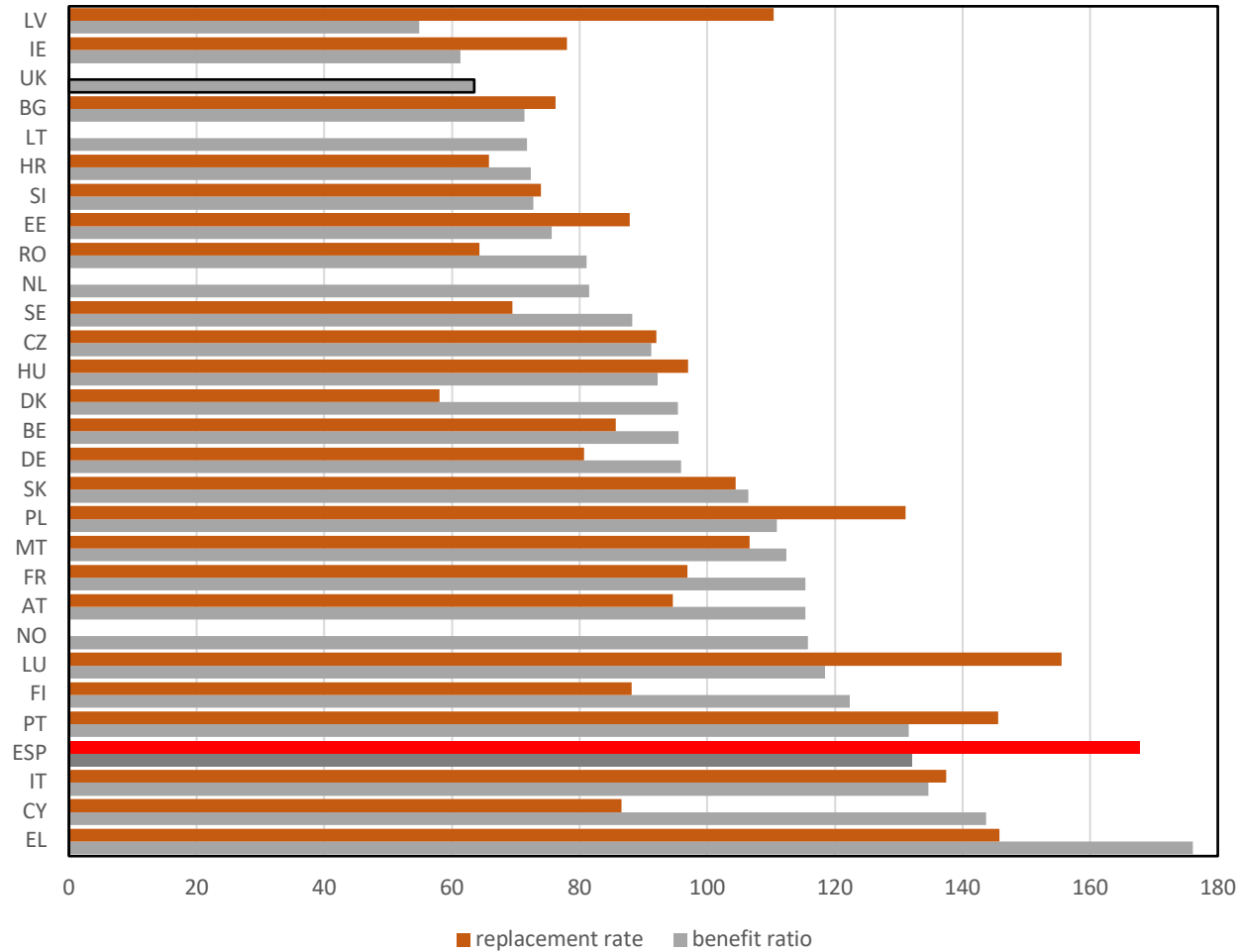
Gráfico 2: Gasto en pensiones/PIB vs. tasa de dependencia, porcentajes



- Nota: España es el cuadrado verde. Los triángulos rojos corresponden a los países que se utilizan como referencia en Escrivá (2000). De izquierda a derecha estos son: Austria, Bélgica, Francia, Alemania, Portugal, Finlandia e Italia.

El Ministerio nos compara con los triángulos rojos en términos de gasto y concluye que gastamos poco. Pero también estamos entre los más jóvenes. Gastamos dos puntos más de lo que nos toca por edad. Según vayamos envejeciendo nos desplazaríamos a lo largo de la línea de puntos y eso nos sitúa en la parte alta de ese grupo por gasto. Si incorporamos al resto de la UE, nuestra posición relativa empeora.

Gráfico 4: Indicadores de generosidad de las pensiones en la UE, media muestral = 100

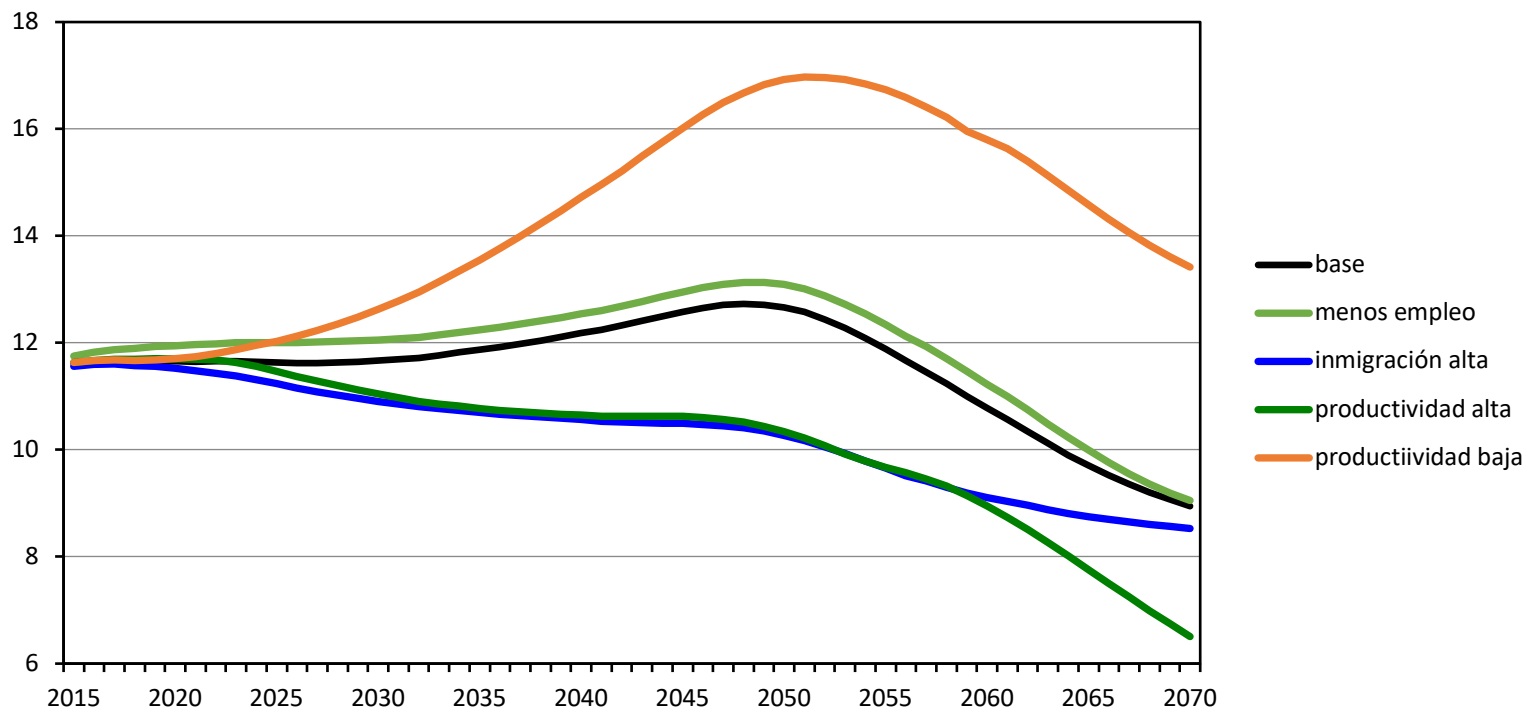


- Pero sí que pagamos pensiones elevadas en relación con ellos

4. ¿Qué previsiones hay, con y sin contrarreforma?

- 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.
- Esta situación pondrá 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, mucho peor tras Covid) 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 (vía inmigración o productividad) pero no parece lo más probable y no sería prudente fiarlo todo a la suerte.

Gráfico 5: Proyecciones de gasto total en pensiones (% del PIB): análisis de sensibilidad sin cambios de política (manteniendo la reforma de 2013)



Previsiones muy sensibles a evolución de la productividad y de las migraciones. Manteniendo la reforma del 2013 el escenario central implica un aumento modesto del gasto que se podría absorber sin problemas. ¿Pero qué pasaría si suprimimos esa reforma (IRP y factor de sostenibilidad), que es lo que se está proponiendo?

Gráfico 6: 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

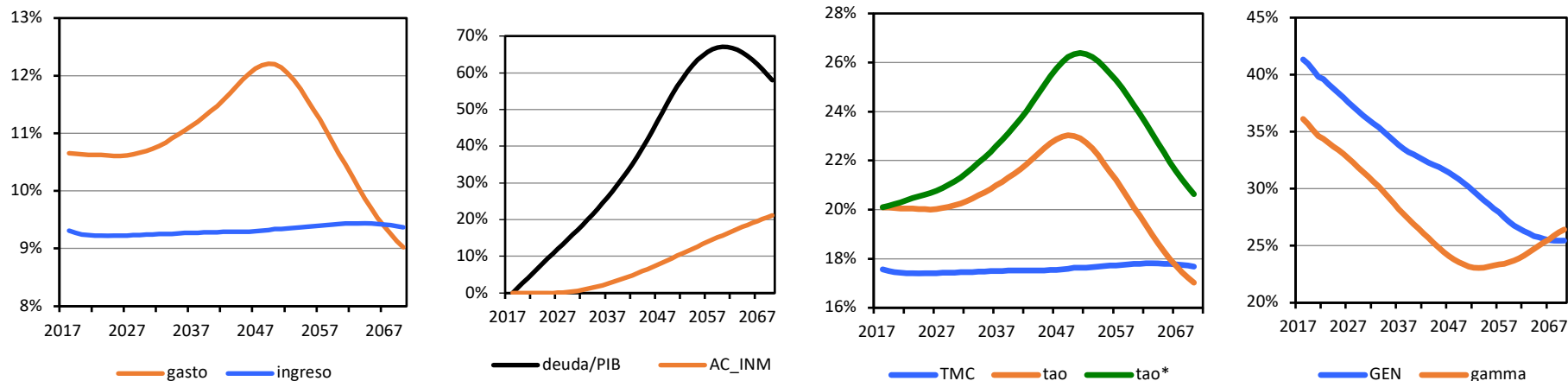


Gráfico 7: Escenario demográfico base + supresión de la reforma del 2013

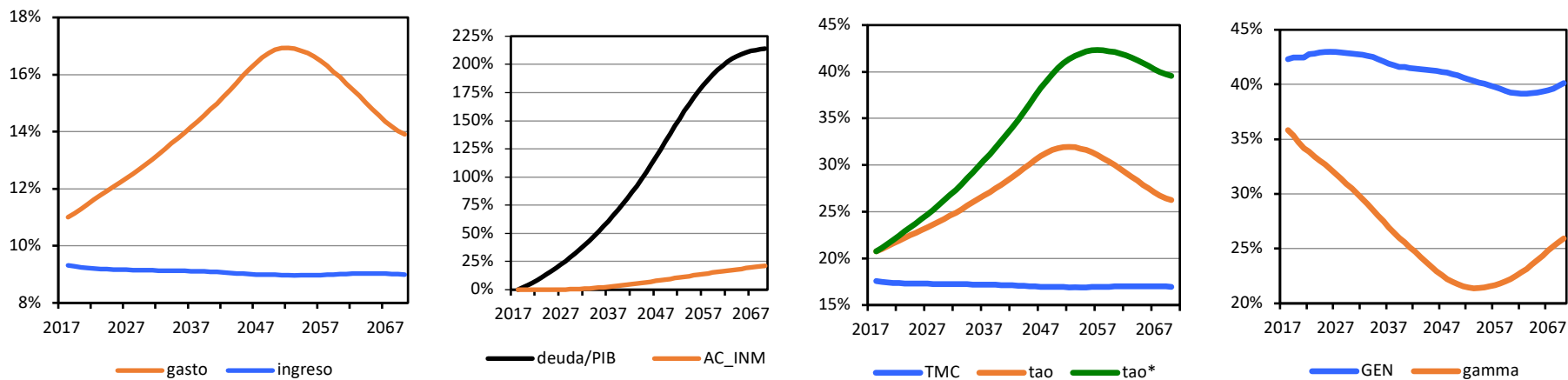
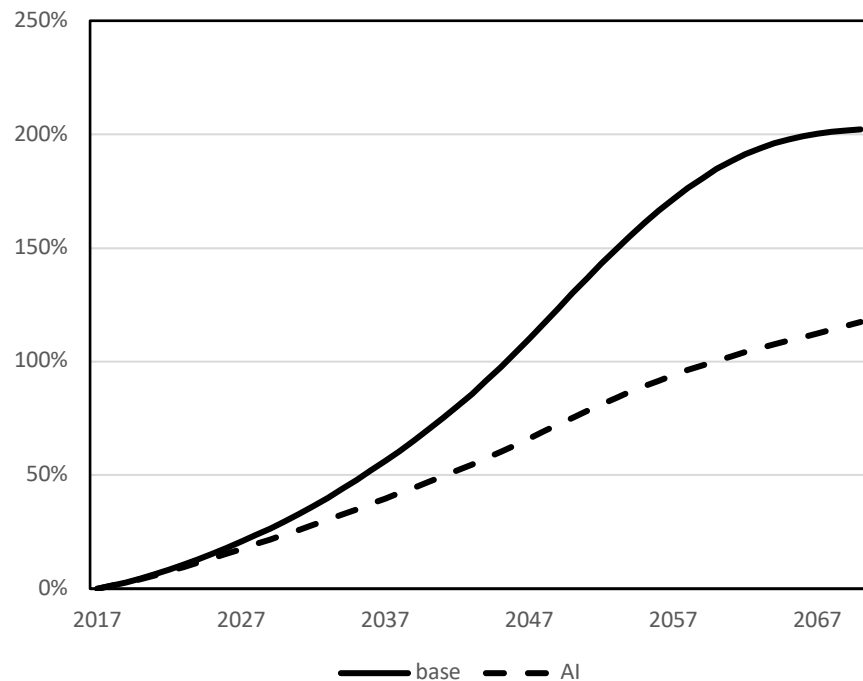
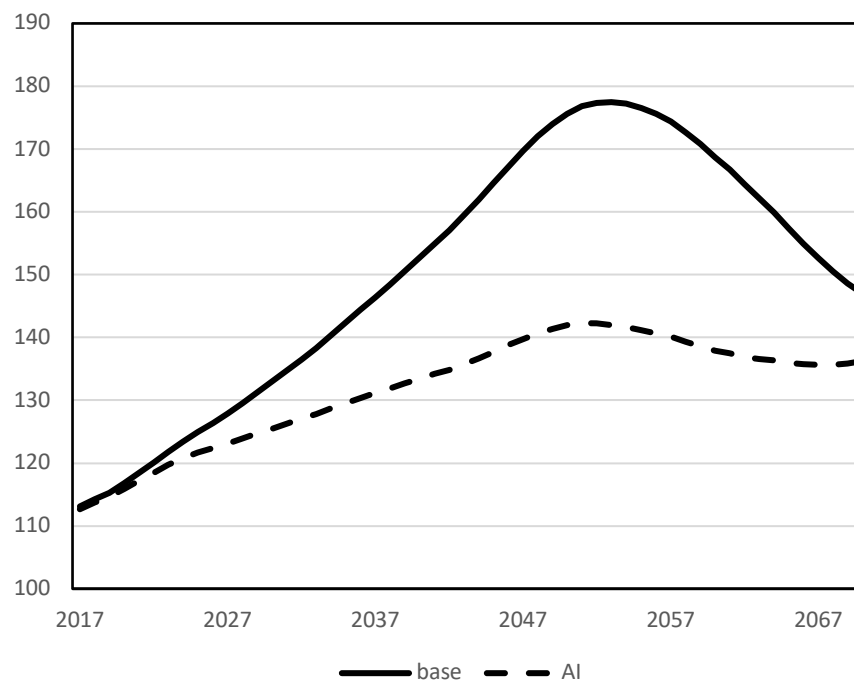


Gráfico 8: Indicadores del subsistema de pensiones contributivas de la Seguridad Social tras derogar la reforma de 2013, escenario base y de alta inmigración

a. deuda acumulada, en % del PIB



b. tipo efectivo de contribución necesario para equilibrar el sistema*



(*) El tipo efectivo de contribución se normaliza por el valor realmente observado en 2017.

- **Resultados:** la supresión de la reforma de 2013 (= vuelta a la indexación universal con el IPC + supresión del factor de sostenibilidad)
 - elevará 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.
- Medidas compensatorias en el plan del Gobierno? El margen de ahorro vía incentivos para alargar la vida laboral es escaso y no compensa el incremento del gasto debido a otras medidas. Alargar el período de cómputo ayudaría, pero no está claro que se vaya a hacer. Fuerte oposición dentro del Gobierno y en los sindicatos.

5. Conclusión: ¿Qué habría que hacer?

- La derogación de la reforma de 2013 comportará 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 del IRP sobre la suficiencia de las pensiones más bajas.
- 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.

- Modificar el procedimiento de cálculo de las nuevas pensiones para hacerlas más sostenibles, acercando la rentabilidad del sistema a lo que puede sostener la economía. Una posible forma de hacerlo dentro de un sistema de reparto es a través de cuentas nocionales con una rentabilidad nocional ligada al crecimiento de la economía.
- 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.