

LAS PENSIONES ESPAÑOLAS CERCA DEL PRECIPICIO

Javier Díaz-Giménez

9 de septiembre de 2016



1. Introducción

La salud de los sistemas de pensiones debe medirse por su capacidad para garantizar el poder adquisitivo de los pensionistas durante toda la duración de su jubilación. En España, la Reforma de 2011, la actualización de las pensiones de 2012, los retrasos en la edad primera de jubilación de 2013, el nuevo Índice de Revalorización de las Pensiones que desvincula las pensiones de Índice de Precios de Consumo, y el Factor de Sostenibilidad, van, todas ellas, en la misma dirección: o reducen el poder adquisitivo de las pensiones en un escenario de inflación normal, o dan al gobierno la posibilidad legal de hacerlo siempre que lo considere oportuno.

Ante esta realidad innegable, el Gobierno, todos los partidos del arco parlamentario amparados en el Pacto de Toledo, las centrales sindicales, las organizaciones empresariales y el sector asegurador insisten en que el sistema de pensiones español “goza de buena salud” y, como mucho, reconocen que está atravesando problemas financieros coyunturales, que se resolverán por sí solos en cuanto la recuperación del mercado de trabajo español se consolide.

Frente a esta defensa numantina del actual sistema, los investigadores académicos que han simulado el futuro de las pensiones españolas coinciden, de forma unánime y con independencia de la metodología utilizada, en avisar que la demografía española ha hecho que las pensiones españolas sean insostenibles. Anuncian que los déficits financieros del sistema actualmente vigente son estructurales. Demuestran que ningún portento de crecimiento, ni de inmigración va a ser capaz de resolverlos. Y coinciden en que el sistema actual es incapaz de garantizar pensiones de una cuantía suficiente, cifrada por la OCDE en un 60 por ciento del último salario.

Las pensiones españolas se han vuelto insostenibles por varias razones: porque el crecimiento económico de los últimos treinta años y el aumento de la educación de la sociedad española han hecho que las cuantías de las pensiones que entran en el sistema superen ampliamente en términos reales a las que salen; porque, afortunadamente, el aumento de la esperanza de vida ha multiplicado el coste de las pensiones; y porque el descenso de la natalidad, el final de la inmigración y la coyuntura adversa han hecho que disminuyan los ingresos del sistema.

Ante esta situación, la defensa a capa y espada de las bondades del sistema actual, además de irresponsable, es indignante porque perjudica gravemente a los pensionistas, que son uno de los colectivos más vulnerables y el que menos capacidad de reacción tiene. La alternativa responsable y solidaria es aceptar los argumentos que los técnicos llevamos repitiendo desde hace más de dos décadas, reconocer que el sistema actual está superado para siempre, plantearnos la necesidad de emprender su reforma fundamental y empezar a discutir los principios que deberían guiar el diseño de este nuevo sistema.

Entre esos principios podrían estar los siguientes: La parte contributiva del sistema debería ser completamente obligatoria y universal con un régimen único sin variantes ni excepciones. Este régimen único debería organizarse con un sistema de reparto con cuentas notariales —que resumen en un solo número el historial contributivo de cada persona— y debería complementarse con un sistema de capitalización obligatorio organizado por el sector público para reducir al máximo sus costes de administración y gestión.

Los tipos de cotización al sistema de reparto podrían ser menores que los actuales —quizás del

15 por ciento— y deberían estar destopados. En cambio, las pensiones de esta parte del sistema deberían seguir topadas. La edad para empezar a cobrar la pensión debería ser voluntaria y la pensión debería ser actuarialmente sostenible y calcularse según el momento de la jubilación y la esperanza de vida del grupo de edad del beneficiario, con versiones mejoradas del Factor de Sostenibilidad y del Índice de Revalorización de las Pensiones.

El resto del ahorro para la jubilación —entre un 5 y un 10 por ciento del salario— debería acumularse en un sistema de planes personales capitalizados intermediados por el sector público y gestionados por el sector privado. Naturalmente la única restricción para rescatar esta pensión sería la de la edad de los partícipes. Las pensiones mínimas deberían ser únicas y no contributivas, y deberían adjudicarse siguiendo criterios de necesidad y suficiencia y financiarse con cargo a los presupuestos generales del estado. Puede que a muchos estas propuestas, que no son más que adaptaciones a España de la parte pública del sistema de pensiones sueco, les parezcan un sueño. La alternativa es aceptar la pesadilla de unas pensiones en una senda de depreciación permanente, y el descontento creciente tanto de los trabajadores como de los jubilados.

2. Unanimidad científica: las pensiones de 2010 iban a la quiebra

En este apartado resumimos los resultados de once artículos académicos recientes que han estudiado la sostenibilidad y las reformas de las pensiones públicas españolas vigentes en 2010 antes de las reformas de 2011 y 2013. Esos artículos usan tres metodologías muy distintas para simular el futuro de las pensiones españolas y para evaluar las consecuencias de las reformas más recientes. Empezamos describiendo las principales características de estas tres metodologías.¹

2.1. Métodos para simular el futuro de los sistemas de pensiones

Modelos de Contabilidad Agregada: Los ejercicios de contabilidad agregada hacen supuestos sobre la evolución de las principales variables macroeconómicas y demográficas que afectan a los sistemas de pensiones y usan identidades contables para hacer inferencias sobre los ingresos y los gastos del sistema. Este enfoque no modeliza ni el comportamiento de los trabajadores ni el funcionamiento de los mercados. En cambio, supone que el ratio entre los ingresos del sistema y el Producto Interior Bruto (PIB) seguirá una senda determinada y proyecta el ratio entre los gastos en pensiones y el PIB, como se detalla a continuación

$$\frac{PEN}{PIB} = \frac{JUB \times PME}{EMP \times PMT} = \frac{JUB}{PET} \times \frac{PET}{EMP} \times \frac{PME}{PMT} \quad (1)$$

En esa expresión PEN es el gasto en pensiones, JUB , el número de jubilados, PME , la pensión media, EMP , el número de ocupados, PMT , la productividad media del trabajo y PET , la población en edad de trabajar. Por lo tanto, el ratio entre el gasto en pensiones y el PIB es el producto de tres factores: un factor demográfico —el ratio entre el número de jubilados y la población en edad de trabajar; un factor que describe la situación del mercado de trabajo —el ratio entre la población

¹Jimeno, Rojas y Puente (2006) describen con más detalle que aquí estas tres metodologías.

en edad de trabajar y el número de ocupados, que es el inverso de la tasa de empleo; y un factor económico e institucional —el ratio entre la pensión media y la productividad media del trabajo. Este factor depende de las reglas que determinan el cálculo y la revalorización de las pensiones, y de otras provisiones legales, que cuantifican la relación que existe entre la tasa de crecimiento de los salarios y la tasa de crecimiento de las pensiones.

Este enfoque usa supuestos que no están sujetos a restricciones, ni empíricas ni teóricas, con la excepción de que las identidades contables deben cumplirse. Además, ignora los cambios que producen las reformas en las decisiones de los agentes económicos y no tiene en cuenta la heterogeneidad entre ellos. Su principal ventaja es que los costes de simular escenarios macroeconómicos y demográficos muy diversos son muy reducidos. Los principales artículos que usan este enfoque son Balmaseda, Melguizo, y Taguas (2006), Gil, López García, Onrubia, Patxot, y Souto (2007) y De la Fuente y Domenech (2013).

Modelos con Historiales Laborales: Este enfoque usa datos de los historiales laborales y datos fiscales para estimar y caracterizar una gran muestra de historiales laborales. Una vez estimados y clasificados estos historiales, hace supuestos sobre la evolución del tamaño y de la composición de la población, y proyecta los flujos financieros del sistema de pensiones en diversos escenarios demográficos e institucionales. Para construir y proyectar los historiales laborales, este enfoque usa la distribución por edades de los salarios y las probabilidades de transición entre las situaciones laborales —generalmente ocupados, parados y jubilados. A partir de esos historiales, se proyecta la evolución de los ingresos y de los gastos del sistema y se estudian las consecuencias de las reformas de las pensiones.

La principal limitación de este enfoque es que no tiene en cuenta los cambios en la oferta de trabajo que son una consecuencia inevitable de cualquier modificación de las reglas que rigen las pensiones. Y tampoco tiene en cuenta los cambios que estas reglas generan en la decisión de jubilarse. En consecuencia, este enfoque es más fiable para estudiar la sostenibilidad de los sistemas de pensiones en distintos escenarios demográficos y económicos, que para estudiar las consecuencias de las reformas de los sistemas de pensiones. Los principales artículos que usan este enfoque son Alonso y Herce (2003), Jimeno (2003), Da Rocha y Lores (2005), y González, Conde-Ruiz, y Boldrin (2008).

Modelos de Equilibrio General: Este enfoque usa modelos de generaciones solapadas habitados por hogares que viven muchos años para simular las transiciones demográficas y cuantificar las consecuencias de las reformas de las pensiones. Los agentes que viven en estos modelos toman decisiones perfectamente informadas y tienen en cuenta todas las consecuencias presentes y futuras de sus decisiones. Además, las secuencias de precios de estos modelos son endógenas y vacían todos los mercados. En casi todos estos modelos los agentes deciden cuánto consumir y cuánto trabajar y en algunos de ellos también deciden cuándo jubilarse. Estos modelos formalizan explícitamente muchos de los detalles institucionales de las pensiones españolas. Por último, las formas funcionales y los parámetros de estos modelos se calibran para replicar los principales agregados y ratios macroeconómicos de la economía española y los estadísticos que describen su transición demográfica.

Los modelos de equilibrio general más avanzados estudian las decisiones de hogares que son heterogéneos en muchas dimensiones y son capaces de replicar con mucha precisión escenarios demográficos y económicos muy distintos. Por lo tanto, estos modelos son los que nos permiten obtener las estimaciones más fiables de las consecuencias de las reformas de los sistemas de pensiones. La

principal desventaja de estos modelos es que son muy costosos de resolver y simular.

Los principales artículos que usan este enfoque son Rojas (2005), Sánchez-Martín (2008), y Díaz-Giménez y Díaz-Saavedra (2016).

Cuadro 1: La Sostenibilidad de las Pensiones Españolas antes de las Reformas de 2011 y 2013

	Primer Deficit	Agotamiento del Fondo	El Sistema de Pensiones en 2050		
			Pagos ^a	Deficit ^a	Fondo ^a
Modelos de Contabilidad Agregada					
Balmaseda et al. (2006)	2011	2018	18.7	9.6	n.m.
Gil et al. (2007)	n.m.	–	14.5	n.m.	–
De la Fuente and Doménech (2013)	2019	2027	18.2*	9.0*	–260.0
Modelos con Historiales Laborales					
Alonso y Herce (2003)	2021*	2033*	17.2	6.8	n.m.
Jimeno (2003)	n.m.	–	19.6	n.m.	–
Da Rocha y Lores (2005)	2014*	2025	25.5	17.4*	–259.2
González et al. (2008)	2023*	n.m. ^b	19.1	10.9	n.m. ^b
Conde-Ruiz y González (2013)	n.m.	n.m.	18.9	10.8	n.m.
Modelos de Equilibrio General					
Rojas (2005)	n.m.	–	15.9	n.m.	–
Sánchez-Martín (2010)	2023	–	n.m.	10.5*	–
D-G y D-S (2016)	2010	2016	22.2	12.2	–290.1
Resumen de los Resultados					
Average	2017.3	2023.8	18.9	10.9	–269.8
Standard Error	1.94	2.76	0.93	1.02	8.30

^aExpresado como porcentaje del PIB.

^bNo mencionado. El estadístico puede calcularse en el modelo, pero los autores no lo mencionan.

^cEl estadístico no puede calcularse en el modelo.

*Hemos calculado el estadístico a partir de uno de los gráficos del artículo usando una regla.

2.2. La sostenibilidad del sistema vigente en 2010

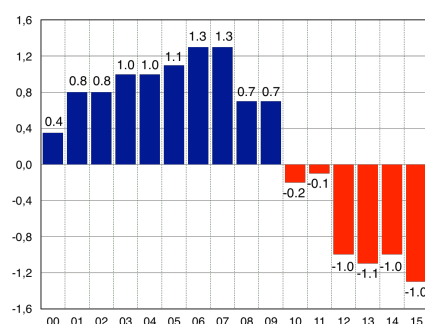
En el Cuadro 1 resumimos los principales resultados sobre la sostenibilidad de las pensiones públicas españolas vigentes en 2010, antes de las reformas de 2011 y 2013. Siete de los once artículos que hemos considerado hacen predicciones sobre el primer año en el que las pensiones públicas españolas registrarán su primer déficit. El rango de estas predicciones está comprendido entre 2010 y 2023. La media es 2017 y la desviación típica 1.94. Para valorar estos resultados es importante tener en cuenta que muchos de estos artículos se escribieron antes de la recesión de 2008.

Los resultados de estos modelos difieren por varias razones. En primer lugar porque los artículos usan metodologías diferentes. En segundo lugar porque consideran escenarios demográficos y macroeconómicos diferentes y, en tercer lugar porque el diseño y la calibración de las economías de equilibrio general son diferentes. Pero todos los artículos que hemos resumido llegan a la misma conclusión: el sistema de pensiones vigente en España en 2010 estaba definitiva e irremediamente quebrado.

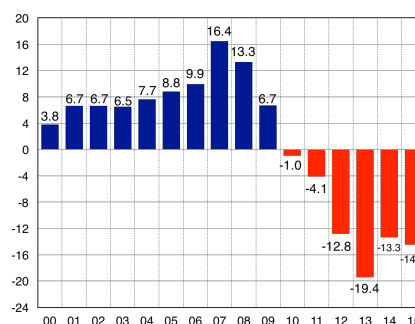
3. Los científicos acertaron: las pensiones han quebrado

Desgraciadamente las predicciones de los artículos que hemos comentado en el apartado anterior han acertado. Desde 2010 las pensiones públicas españolas llevan acumulando una serie ininterrumpida de déficits que muchos nos tememos que podrían continuarse de modo indefinido en el futuro. Saber exáctamente cuál es la situación financiera de las pensiones públicas españolas no es fácil. En un país como España donde proliferan los observatorios y las agencias públicas de todo tipo, sorprende que no haya una Agencia de las Pensiones separada de la Seguridad Social con unos presupuestos independientes que nos permitieran saber sin dejar lugar a dudas ni a discusiones cuál es la verdadera situación de las pensiones públicas españolas.

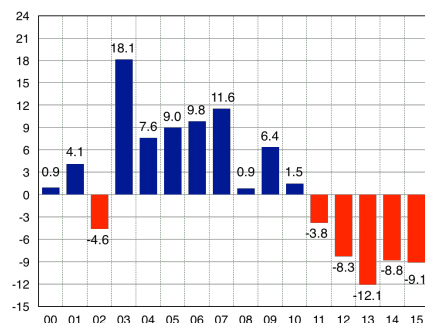
Gráfico 1: Las Pensiones Contributivas y la Seguridad Social Están Quebradas



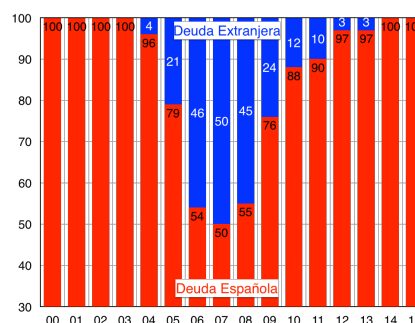
A: El Saldo de la Seguridad Social



B: El Saldo de las Pensiones



C: Las Variaciones del Fondo de Reserva



D: La Composición del Fondo de Reserva

El déficit de las pensiones: Como indica el Panel A del Gráfico 1, en los últimos 16 ejercicios la Seguridad Social Española ha registrado un déficit 6 veces, de forma ininterrumpida entre 2010 y 2015. Pero el saldo de la Seguridad Social —definido como sus ingresos menos sus gastos— incluye otras partidas, como las prestaciones del seguro de desempleo, por lo que, si queremos conocer mejor la situación del sistema de reparto es mejor comparar datos específicos sobre las pensiones. En el Panel B del Gráfico 1 hemos representado la diferencia entre los ingresos por las cotizaciones de los ocupados y los gastos en pensiones contributivas. Las cotizaciones de los ocupados incluyen todas las ingresos por Cotizaciones Sociales excepto los procedentes del seguro de desempleo.² Y los gastos en pensiones contributivas incluyen todos los gastos en pensiones —de jubilación, viudedad, invalidez, orfandad y a favor de familiares— excepto las pensiones no contributivas. Cuando consideramos sólo esas dos partidas, descubrimos que estos saldos también han sido negativos de forma ininterrumpida

²Las cotizaciones de los ocupados incluyen las cuotas que se dedican a financiar el seguro de desempleo.

entre 2010 y 2015.

El fondo de reserva de las pensiones: Una tercera forma de medir la situación del sistema es analizar la evolución del Fondo de Reserva de las Pensiones, que es la hucha del sistema de reparto. El Fondo de Reserva alcanzó un valor máximo de 65.830 millones de euros en 2011 y, como indica Panel C del Gráfico 1, desde entonces ha ido disminuyendo todos los años hasta quedarse en 32.481 millones en diciembre de 2015.³ Por lo tanto los datos del Fondo de Reserva confirman que entre 2011 y 2015 la Seguridad Social española se ha visto obligada a recurrir al fondo de reserva para financiar las pensiones. Además, las detracciones del fondo de reserva subestiman las necesidades reales de financiación complementaria del sistema de pensiones porque no tienen en cuenta las aportaciones provenientes de los fondos de reserva de las mutuas laborales.

En el Panel D del Gráfico 1 hemos representado la composición del fondo entre activos nacionales y extranjeros. En 2007 la participación de los activos nacionales era del 50 por ciento y, en 2014, ya alcanzaba el 100 del fondo. Esta distinción importa porque el fondo está invertido en su totalidad en deuda pública. Como desde 2014 la totalidad del fondo es deuda pública española, podemos argumentar que las administraciones públicas españolas ya se han gastado esos recursos en sueldos para los empleados públicos, en educación pública, en carreteras, o en lo que sea. Y podemos insistir en que los activos del fondo son, en realidad, obligaciones —o sea, pasivos— de los contribuyentes del estado español que los tendrán que pagar en forma de aumentos de impuestos o reducciones del gasto público en el futuro.

El sistema de pensiones está quebrado: Mirando hacia adelante no nos queda más remedio que concluir que, como anticipó la literatura científica hace más de una década, el sistema de pensiones español está quebrado. Los presupuestos para 2016 prevén nuevos déficits tanto para la Seguridad Social en su conjunto como para las pensiones contributivas y, por lo tanto, nuevas retiradas del fondo de reserva de las pensiones. Además, las transiciones demográfica y educativa españolas auguran un aumento de los costes de las pensiones por tres razones: porque la esperanza de vida de los nuevos pensionistas es mayor que la de los que ya están cobrando sus pensiones, porque, a medida que se empiecen a jubilar las generaciones del baby boom de los años sesenta, el número de pensionistas que entran cada año en el sistema es creciente, y porque, debido a su mayor educación y a que las carreras laborales se han vuelto más largas, los derechos pensionables de los nuevos pensionistas son mayores que los de los que ya están cobrando sus pensiones.

4. La demografía es la principal causa de la quiebra

Las principales dificultades por las que atraviesan muchos sistemas de pensiones están relacionadas con la demografía y son de dos tipos: los cambios en la duración de las etapas de la vida y los problemas debidos al aumento de la longevidad y a la disminución de la natalidad. Los dos primeros cambios afectan tanto a los sistemas de pensiones de reparto como a los capitalizados y la disminución de la natalidad afecta especialmente a los sistemas de reparto, como discutimos a continuación.

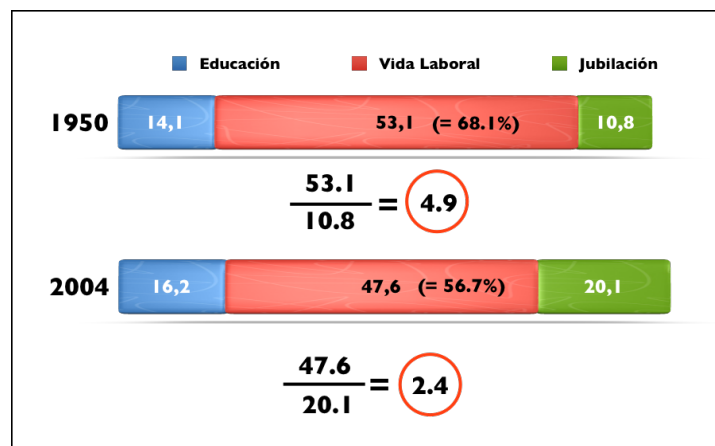
Los Cambios en la Duración de las Etapas de la Vida: El principal problema con el que se enfrentan todos los sistemas de pensiones sin excepción es la forma en la que han cambiado las etapas de las

³Los activos del fondo están valorados usando sus precios de adquisición.

vidas humanas en los últimos cincuenta años. A efectos laborales, la vida de las personas se puede dividir en tres etapas: la educación, la vida laboral, y la jubilación. Como ilustra el Gráfico 2, en los últimos cincuenta años, la proporción de la vida que supone la vida laboral ha disminuido en once puntos porcentuales, que se han repartido entre el aumento de la proporción que supone la educación —un punto porcentual— y el aumento de la proporción que supone la jubilación —nada menos que diez puntos porcentuales.

En ese gráfico están representadas las duraciones de la educación, de la vida laboral y de la jubilación de los varones que se jubilaron en 1950 y en 2004 en el Reino Unido. Los que se jubilaron en 1950 se habían pasado por término medio unos 14 años en el sistema educativo, unos 53 años trabajando y unos 11 años jubilados. Los jubilados de 1950 habían trabajado —y, por lo tanto, habían cotizado al sistema de pensiones— una media de 4,9 años por cada año de duración esperada de su jubilación.

Gráfico 2: La Educación, la Vida Laboral y la Jubilación en el Reino Unido



Fuente: Barr (2006). Datos de hombres que se jubilaron en el Reino Unido en 1950 y 2004.



En 2004, más o menos dos generaciones después, las duraciones de estas tres etapas de la vida habían cambiado notablemente. La educación se había prolongado durante algo más de 2 años, la duración de la vida laboral se había acortado en unos 5 años y medio y la duración de la jubilación había aumentado en casi 10 años. Los jubilados de 2004 solo habían trabajado una media de 2,4 años por cada año de duración esperada de su jubilación. Por lo tanto, los nietos de los jubilados de 1950 habían trabajado aproximadamente la mitad del tiempo que sus abuelos por cada año de duración esperada de su jubilación.

Es evidente que, para mantener *la tasa de sustitución* de las pensiones —o sea, la proporción entre las pensiones y los salarios— los jubilados de 2004 tendrían que haber cotizado a la seguridad social aproximadamente el doble que sus abuelos —o tendrían que haber ahorrado una cantidad equivalente. Visto de otra forma, si los tipos de cotización de los jubilados de 2004 —o sus tasas de ahorro— hubieran sido los mismos que los de sus abuelos, las tasas de sustitución compatibles con la sostenibilidad del sistema habrían tenido que reducirse aproximadamente a la mitad.

Los cambios en la duración de las etapas de la vida afectan especialmente a la sostenibilidad de los sistemas de reparto de porque reducen el ratio entre las duraciones esperadas de la vida laboral

y la jubilación, y disminuyen la contributividad del sistema. La contributividad se reduce porque el valor presente de las cotizaciones que realiza un trabajador durante su vida laboral disminuye y el valor presente de las pensiones que ese trabajador recibirá durante su jubilación aumenta. Los cambios en la duración de las etapas de la vida también afectan a los sistemas capitalizados por dos razones: porque la reducción de la vida laboral reduce las aportaciones a los fondos de capitalización y porque el aumento de la jubilación reduce la cuantía de las anualidades que se pueden financiar con el capital acumulado.

Gráfico 3: Las Tasas de Dependencia Demográfica de la Economía Española

	1980	2015	2050
 21–66	54.2	62.7	49.9
 67+	8.9	16.5	35.1
RATIOS	16.1	3.8	1.4

Fuente: Instituto Nacional de Estadística.

Los Cambios Demográficos: la Natalidad y la Longevidad. Una parte de los cambios en las etapas de la vida son el resultado de decisiones esencialmente económicas: la educación y la jubilación. Pero otra parte se explica por los cambios demográficos, especialmente por los cambios en las tasas de natalidad y en la longevidad. En el Gráfico 3 hemos resumido la pirámide de la población española en dos grupos de edad: el de las personas con edades comprendidas entre los 21 y los 66 años y el de las personas con 67 años o más. Los datos de ese gráfico son las proporciones que supone cada grupo de edad en la población total.

Si comparamos los datos de 2015 con las estimaciones que ha hecho el Instituto Nacional de Estadística (INE) para 2050, descubrimos que la proporción de personas en edad de trabajar disminuirá en casi 13 puntos porcentuales. Pero esta reducción, aunque es importante, no es lo más grave para la sostenibilidad de las pensiones. Lo más grave es que la proporción que supondrán los mayores de 67 años aumentará en casi 20 puntos porcentuales y alcanzará el 35,1 por ciento en 2050. Esta proporción es más del doble de la que este grupo de edad suponía en 2015. La evolución de *la tasa de dependencia demográfica* —que es el ratio que se obtiene al dividir esas proporciones— es la mejor ilustración de la gravedad del problema. De 3,8 españoles en edad de trabajar por cada español en edad de jubilarse en 2015, pasamos a tan solo 1,4 en 2050. Por lo tanto la tasa de dependencia se reduce en un devastador 63 por ciento.

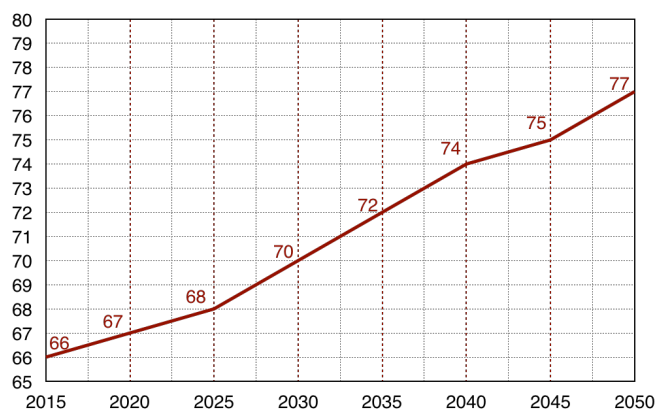
Si suponemos que la tasa de dependencia demográfica —o sea, el ratio entre las personas en edad de trabajar y las personas en edad de jubilarse— es una buena aproximación a *la tasa de dependencia laboral* —o sea, al ratio entre trabajadores y pensionistas— el esfuerzo que cada trabajador deberá hacer en 2050 para financiar las pensiones, se habrá multiplicado por un factor de 2,5.

Otra forma de cuantificar la gravedad del problema es darse cuenta de que si vamos a exigir a los trabajadores de 2050 el mismo esfuerzo contributivo que a los trabajadores de 2015 las pensiones tendrían que reducirse aproximadamente en un 60 por ciento con relación a los salarios. Por ejemplo, una pensión de 1.000 euros se quedaría en unos 400 euros. Como vamos a ver en el apartado siguiente, si lo que pretendemos es mantener el poder adquisitivo de las pensiones, el crecimiento económico no nos ayuda a resolver este problema.

La combinación del aumento de la esperanza de vida y la disminución de la natalidad tiene efectos muy negativos para la sostenibilidad de los sistemas de reparto. Cuando la población en edad de trabajar disminuye, el número de cotizantes disminuye y los ingresos del sistema disminuyen. Cuando la esperanza de vida aumenta, el número de jubilados aumenta y el gasto en pensiones aumenta. Estos dos efectos combinados disparan los déficits de estos sistemas y obligan a retrasar la edad de jubilación, a reducir las pensiones, o a aumentar las cotizaciones para recuperar el equilibrio presupuestario.

Como ya hemos comentado los cambios demográficos también afectan a los sistemas capitalizados. El aumento de la esperanza de vida les afecta porque el capital acumulado tienen que repartirse durante de un periodo más largo y eso reduce la cuantía de las anualidades. La disminución de la natalidad les afecta porque disminuye el número de jóvenes, que son los ahorradores y, por lo tanto, el precio de los activos acumulados por los mayores disminuye. Los sistemas capitalizados pueden compensar esta disminución del valor de los activos diversificando geográficamente el ahorro para la jubilación. Pero esta opción pierde eficacia a medida que el envejecimiento de la población se globaliza.

Gráfico 4: Las Edades de Jubilación que Preservan la Tasa de Dependencia de 2015



5. Seis soluciones que no funcionan

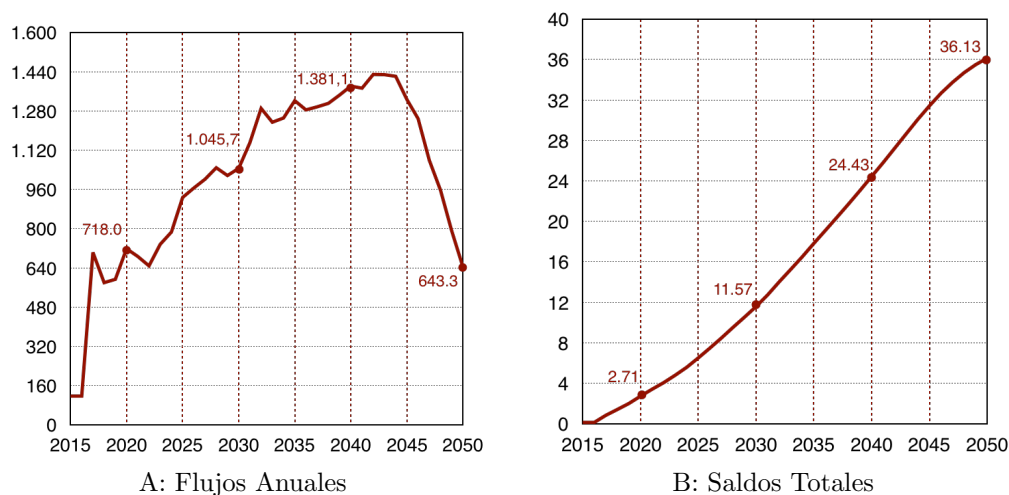
En este apartado comentamos seis soluciones que contribuirían a mantener en 2050 los ratios demográficos de 2015. Esas seis soluciones son retrasar la edad de jubilación, fomentar la inmigración, fomentar la natalidad, fomentar el empleo, subir los impuestos, y fomentar el crecimiento. Como vamos a ver a continuación, en España la disminución de la natalidad y el aumento de la longevidad han sido tan intensos que estas seis soluciones o no pueden resolver por completo el problema

de la sostenibilidad de las pensiones, o no son razonables porque los cambios que exigirían serían económica, política o socialmente muy difíciles de asimilar.

Retrasar la edad de jubilación: Una forma de recuperar la tasa de dependencia es retrasar progresivamente la tasa de jubilación en la cuantía necesaria para conseguir que la tasa de dependencia permanezca constante. El Gráfico 4 ilustra los retrasos que serían necesarios para mantener en España la tasa de dependencia demográfica de 2015 usando los datos del último escenario demográfico del INE.

La edad de jubilación que es siempre creciente y llega a los 77 años en 2050. Esta edad es muy avanzada y es poco plausible que la evolución de la salud de los españoles les permita trabajar normalmente a los 77 años en un escenario de progreso médico normal. Además, como las tasas de empleo disminuyen rápidamente a edades avanzadas, ni siquiera unos retrasos tan exagerados de la edad de jubilación lograrían mantener la tasa de dependencia laboral.⁴ Otra dificultad es que, en España, las edades a las que los personas efectivamente se jubilan tienden a ser bastante menores que las edades legales de jubilación, porque muchos trabajadores españoles optan por jubilarse anticipadamente.

Gráfico 5: Los Inmigrantes que Preservan la Tasa de Dependencia de 2015



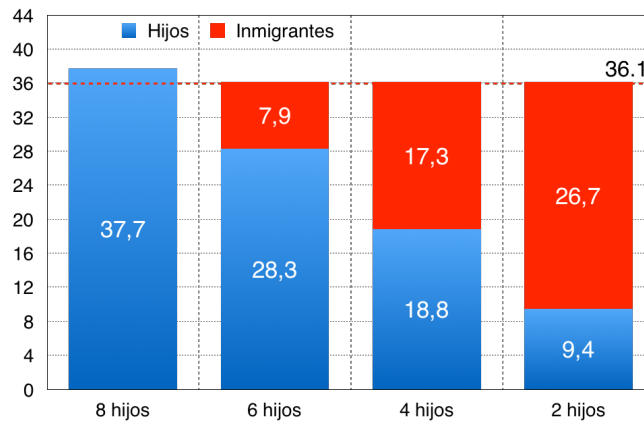
Fomentar la inmigración: Fomentar la inmigración es otra forma de recuperar la tasa de dependencia demográfica completando con inmigrantes los huecos de la pirámides de población creados por las disminuciones de la natalidad. El Gráfico 5 ilustra cuál debería ser el escenario de inmigración necesario para mantener en España la tasa de dependencia demográfica de 2015. En el Panel A de ese gráfico hemos representado los flujos anuales de inmigrantes y en el Panel B los saldos totales de inmigrantes. Los flujos son crecientes hasta 2042 cuando llegan a la cifra exagerada de 1,429 millones por año. A partir de ese año, los flujos de inmigrantes necesarios para mantener la tasa de dependencia de 2015 disminuyen relativamente deprisa hasta llegar a unos 643.000 inmigrantes en 2050.

⁴Como comentamos más adelante, la tasa de dependencia laboral es la que se obtiene de dividir el número de pensionistas por el número de trabajadores. En general, el número de trabajadores por pensionista es menor que el número de personas en edad de trabajar por persona en edad de jubilarse.

En el Panel B hemos representado los saldos totales de inmigrantes necesarios para mantener la tasa de dependencia. Esos saldos son crecientes y llegan a 36,1 millones en 2050. Obviamente, ese número de inmigrantes es otra exageración que es muy difícil de tomarse en serio. Si se produjera esa llegada tan masiva de inmigrantes, la población española de 2015 casi se duplicaría. Además, para que los inmigrantes contribuyan a reforzar el sistema de pensiones, tienen que trabajar en la economía formal y cotizar a la seguridad social y no todos lo hacen. Por último, la integración de un número tan grande de personas plantea numerosos problemas sociales y económicos. Es muy difícil que hubiera trabajo para tantas personas y aunque ese fuera el caso, para calcular la aportación neta de los inmigrantes al estado del bienestar deberíamos restar de las cotizaciones y los impuestos que pagarían los costes adicionales que supondrían —costes en sanidad, educación y otras prestaciones.

Finalmente, los inmigrantes terminan siendo pan para hoy y hambre para mañana para los sistemas de reparto. Son pan para hoy porque los nuevos residentes cotizan a la Seguridad Social y contribuyen a financiar al estado del bienestar con los impuestos que pagan, pero son hambre para mañana porque, cuando se jubilan, cobran pensiones y reciben otros beneficios del estado de bienestar.

Gráfico 6: Los Nacimientos que Preservan la Tasa de Dependencia de 2015 en 2050



Fomentar la natalidad: Otra forma de recuperar la tasa de dependencia demográfica es tener más hijos de los que prevé el escenario central del INE, que es el que hemos utilizado en este informe. Como ya hemos comentado, para mantener la tasa de dependencia de 2015 hacen falta 36,1 millones de trabajadores. Esos trabajadores podrían ser indistintamente nuevos nacidos o inmigrantes. Con una importante salvedad: los inmigrantes se ponen a trabajar nada más llegar, pero los nuevos nacidos tienen que crecer y tienen que educarse y tardan unos 20 años en estar disponibles para trabajar.

Para calcular el número de nacimientos adicionales que hacen falta para recuperar las tasas de dependencia, suponemos que las mujeres pueden tener hijos entre los 20 y los 44 años y usamos la distribución por edades de las españolas en 2015, y varios supuestos sobre su fertilidad, para calcular el número de nativos adicionales que estarían disponibles para trabajar a partir de 2035. Hasta 2035, los huecos en las pirámides de población sólo pueden completarse con inmigrantes por lo que España tendría que recibir aproximadamente 17,8 millones de inmigrantes entre 2015 y 2034

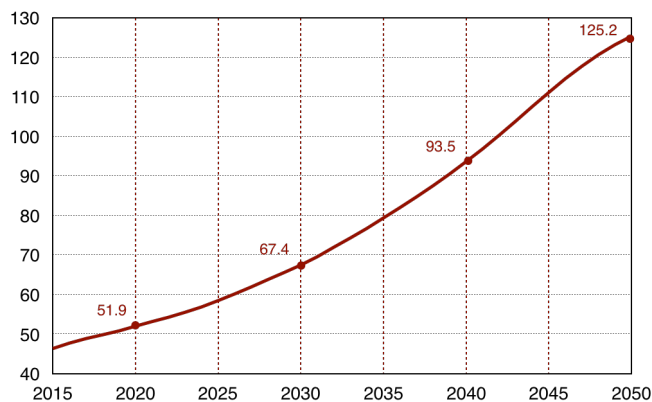
—unos 890.000 inmigrantes cada año, por término medio.

El Gráfico 6 cuantifica el número de hijos adicionales que deberían tener las españolas en edad fértil para que la tasa de dependencia demográfica de 2050 fuera la misma que la de 2015. Si cada española tuviera 8 hijos más de los previstos por el INE, en 2050 habría 37,7 millones de nativos más y no harían falta inmigrantes para recuperar la tasa de dependencia. Si el número de hijos adicionales se reduce a 4, en 2050 habría 17,3 millones de nativos más y haría falta un saldo total de 18,8 millones de inmigrantes. Y si cada española tuviera 2 hijos más de los previstos, el número de nuevos nativos se quedaría en 9,4 millones, y harían falta 26,7 millones de inmigrantes para recuperar la tasa de dependencia de 2015. Es evidente que aumentos tan exagerados en la tasa de fertilidad no son factibles, y que tampoco es razonable pensar en recuperar la tasa de dependencia de 2015 tampoco puede mantenerse con una combinación de inmigrantes y nuevos nacimientos.

Tener más hijos atenúa pero no resuelve el problema de la sostenibilidad de las pensiones de reparto. Como ocurre con la inmigración, los aumentos de la natalidad son pan para hoy y hambre para mañana, como ha demostrado la evolución de la demografía española desde 1970. La causa principal de los problemas de sostenibilidad a los que se enfrenta el sistema de reparto español es la explosión de la natalidad de la década de 1960 y el colapso de la fertilidad que se produjo posteriormente. Como consecuencia de estas variaciones en la natalidad, las generaciones de la década de 1960 fueron mucho más numerosas que las generaciones anteriores y que generaciones posteriores. Eso generó un dividendo demográfico para el sistema de reparto español a partir de 1980, y lo desborda por completo, dejándolo al borde del precipicio, a partir de 2020.

Durante su vida laboral, las generaciones numerosas han contribuido —y seguirán contribuyendo— a financiar el sistema. Pero esas mismas generaciones se van a convertir en la principal amenaza para su supervivencia a partir de 2020 cuando cumplan 60 años y empiecen a jubilarse. Para los sistemas de reparto lo más conveniente es que la tasa de natalidad sea constante e igual a 2,1 hijos por mujer, que es la tasa de natalidad que permite reemplazar exactamente a la población y, por lo tanto, la tasa de natalidad que hace que la población permanezca estable.

Gráfico 7: Las Tasas de Empleo que Preservan la Tasa de Dependencia de 2015



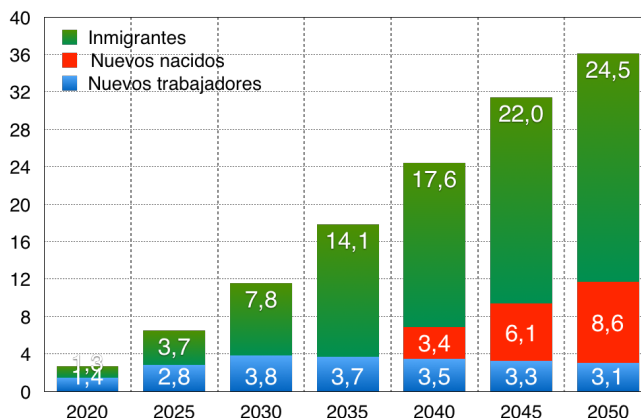
Fomentar el empleo: Hasta ahora hemos estado comentando la *tasa de dependencia demográfica* que relaciona el número de personas en edad de trabajar con el número de personas que han cumplido una edad que les da derecho a jubilarse. Pero, si queremos evaluar la sostenibilidad de un sistema de

pensiones de una forma más precisa, tenemos que calcular su *tasa de dependencia laboral* que es la tasa que se obtiene de dividir el número de trabajadores por el número de pensionistas. Obviamente, estas dos tasas están correlacionadas. Pero, en general, y como ya hemos comentado, la tasa de dependencia demográfica disimula la gravedad del problema porque el número de trabajadores por pensionista suele ser sustancialmente menor que el número de personas en edad de trabajar por persona en edad de jubilarse.

Por ejemplo, en España en 2105 la tasa de empleo de las personas con edades comprendidas entre los 16 y los 64 años era del 59,4 por ciento y la proporción de pensionistas entre los mayores de 65 años era del 90,1 por ciento.⁵ Eso quiere decir que la tasa de dependencia laboral era unos 2/3 de la tasa de dependencia demográfica, pasando de 3,85 personas en edad laboral por persona en edad de jubilarse a 2,54 trabajadores por pensionista.

En el Gráfico 7 hemos representado las tasas de empleo que serían necesarias para mantener la tasa de dependencia laboral de la economía española en 2015. Esa tasa de empleo es creciente hasta 2055, a partir de ese año se estabiliza y, a partir de 2060, empieza a disminuir. Desgraciadamente las tasas de empleo necesarias para mantener la tasa de dependencia laboral son exageradamente grandes. En la actualidad, entre los países que forman parte de la Eurozona, la tasa de empleo más alta le corresponde a los Países Bajos y está en torno al 60 por ciento. En España la tasa de empleo necesaria para mantener la tasa de dependencia laboral superan el 60 por ciento en 2026, el 100 por ciento en 2042 y en 2050 alcanza su valor máximo del 125 por ciento. Estas tasas de empleo, además de ser inimaginables para la economía española, son técnicamente imposibles de alcanzar.

Gráfico 8: Afiliados adicionales, Nacidos adicionales e Inmigrantes



Fuente: Díaz-Giménez y Díaz-Saavedra (2016).

Fomentar la inmigración, el empleo y la natalidad: Si queremos mantener la tasa de dependencia demográfica sin recurrir a escenarios disparatados de inmigración, de natalidad o de empleo, podemos calcular cuántos inmigrantes serían necesarios para mantener esa tasa para valores razonables de trabajadores adicionales y de nacimientos adicionales. En el Gráfico 8 hemos supuesto que la tasa de empleo pasa del 46 por ciento en 2015 hasta el 60 por ciento en 2029 aumentando un uno

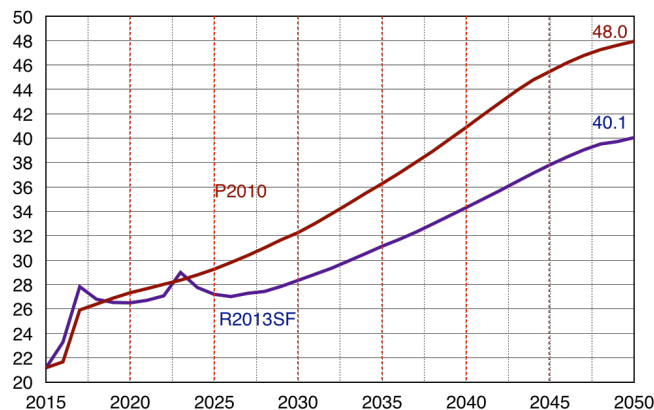
⁵En 2015 había en España 9.360.799 pensionistas en total, 933.666 tenían una pensión de incapacidad permanente, 339.166 tenían una pensión de orfandad y 39.357 una pensión en favor de familiares. El número de pensiones que hemos considerado para calcular la proporción de pensionistas es $8,9872,2 = 9,360,799 - 933,666 - 39,357$.

por ciento cada año. Hemos elegido el 60 por ciento porque esa era la tasa de empleo de los Países Bajos en 2015 y la tasa de empleo máxima ese años entre todos los países de la Eurozona. A partir de 2029 suponemos que la tasa de empleo permanece constante en el 60 por ciento. El número de trabajadores adicionales de cada año es el que resulta de aplicar la variación entre la tasa de empleo de ese año y la tasa de empleo de 2015 por el número de personas con edades comprendidas entre los 20 y los 65 años. Por ejemplo, en 2016, en España iba a haber 29.148.179 personas en ese grupo de edad según el escenario central del INE. El número de trabajadores adicionales que hemos supuesto para ese año es 291.482, o sea el uno por ciento del total.

También hemos contemplado un aumento de la natalidad y hemos supuesto que todos los nacimientos adicionales se incorporan al mercado de trabajo. Concretamente, hemos supuesto que todas las mujeres tendrán dos hijos más de los previstos en el escenario central del INE, uno al cumplir 34 años y otro al cumplir 38. Por ejemplo, en 2020 había en España 281.606 mujeres de 34 años y 335.498 de 38. Por lo tanto, si se cumplieran nuestros supuestos, veinte años después, en 2040, se incorporarían al mercado de trabajo la suma de esas dos cifras, o sea 617.104 trabajadores más.

En este escenario mucho más razonable de fomento del empleo y de la natalidad, en 2050 habría 3,1 millones trabajadores adicionales y 8,6 millones de nacimientos adicionales por lo que, para preservar la tasa de dependencia demográfica harían falta 24,5 millones de emigrantes, 11,7 millones menos de los que harían falta para mantener la tasa de dependencia recurriendo exclusivamente a los inmigrantes.

Gráfico 9: Los Tipos del Impuesto sobre el Consumo



Fuente: Díaz-Giménez y Díaz-Saavedra (2016).

Subir los impuestos: Una de las soluciones que algunos políticos españoles están proponiendo últimamente para recuperar la sostenibilidad financiera de las pensiones españolas es subir los impuestos. En el Gráfico 9 hemos representado los tipos que debería tener el impuesto sobre el consumo si decidiéramos usar su recaudación adicional para financiar los déficits del sistema de pensiones. Para tener un término de comparación, hemos simulado dos sistemas de pensiones en una economía que replica los principales agregados y ratios macroeconómicos de la economía española en 2010.

La economía P2010 tiene el sistema de pensiones que estaba vigente en España en 2010. Entonces,

la edad normal de jubilación era a los 65 años, únicamente se tenían en cuenta los últimos 15 años cotizados para calcular la base reguladora, y las pensiones se actualizaban con el Índice de Precios al Consumo para mantener su valor real. La economía R2013SF tiene una versión del sistema de pensiones vigente después de la reforma de 2011. La edad normal de jubilación se retrasa gradualmente hasta alcanzar los 67 años en 2027, y el número de años cotizados que se tienen en cuenta para calcular la base reguladora se amplía gradualmente hasta alcanzar los 25 años en 2022. Pero en esa economía no tenemos en cuenta el Factor de Sostenibilidad para calcular la primera pensión, y mantenemos constante el valor real de las pensiones porque no las revalorizamos usando el Índice de Revalorización de las Pensiones.

El Gráfico 9 ilustra nuestros resultados. Resulta que el tipo impuesto sobre el consumo es creciente durante todo el periodo considerado y pasa de ser un 21,2 por ciento en 2017 a un 48,0 en 2050 en la economía que replica al sistema de pensiones vigente en 2010 o a un 40,1 por ciento en la economía que retrasa la edad de jubilación y amplía el periodo de cálculo de la base reguladora, pero mantiene el valor real de las pensiones. Estos datos sugieren que la cuantía del esfuerzo fiscal adicional que tendrían que hacer consumidores españoles para financiar las pensiones usando el Impuesto del Valor Añadido (IVA) es disparatado. Extratipos en el IVA 19 puntos porcentuales para financiar las pensiones nos parecen impensables, igual que nos lo parecerían extratipos de 13 puntos, o incluso de 7, puntos porcentuales.

Fomentar el crecimiento: El crecimiento económico no resuelve los problemas que plantea la sostenibilidad de las pensiones porque no consigue mantener *la tasa de sustitución* de las pensiones. Como ya hemos comentado, la tasa de sustitución de las pensiones es el cociente que se obtiene al dividir las pensiones por los últimos salarios que cobraban los pensionistas antes de jubilarse. A un trabajador que hoy gane 2.000 euros, una pensión del 60 por ciento de su salario, o sea de unos 1.200 euros, probablemente le parecerá razonable, pero una pensión de 500 euros, como la que percibía su abuelo, con casi total seguridad le parecerá insuficiente.

Supongamos que en los próximos 30 años la productividad del trabajo en España se duplica. Ese escenario de crecimiento es un escenario optimista, porque exige una tasa de crecimiento medio del 2,33 por ciento anual. En ese caso, el salario medio también se duplicaría y sería de unos 4.000 euros mensuales a precios constantes, aproximadamente. Con esa productividad duplicada, pagar una pensión de 1.200 euros mensuales como la de hoy, sería mucho más fácil —un sólo trabajador del futuro podría financiar dos pensiones de 1.200 euros pagando el mismo tipo de cotización.

Pero el problema está en que, los jubilados del futuro no se van a conformar con las pensiones de hoy. Igual que los jubilados de hoy no se conformarían con unas pensiones que fueran de la misma cuantía en términos reales que las que cobraban sus padres. Razonablemente, los jubilados del futuro exigirán que la proporción entre su pensión y su último salario se mantenga relativamente constante. En ese caso, para mantener una proporción del 60 por ciento con un salario de 4.000 euros, las pensiones deberían ser de unos 2.400 euros a precios constantes. O sea, deberían ser aproximadamente el doble de las pensiones actuales en términos reales. Por lo tanto, el crecimiento económico, sea mucho o sea poco, no ayuda de mantener la tasa de sustitución de las pensiones y, por lo tanto, no contribuye a resolver los problemas que plantea el mantenimiento de la calidad de vida de los jubilados.

6. Las reformas paramétricas de las pensiones españolas

Ante esta situación —un sistema de pensiones que innegablemente está quebrado y media docena de soluciones que ayudan pero que no resuelven el problema— solo quedan dos soluciones: una sucesión continua de reformas paramétricas del sistema que minimizan los costes políticos de adoptarlas, pero que maximizan los problemas de planificación de la jubilación y, en última instancia deterioran sustancialmente la calidad de vida de los jubilados, o una reforma radical del sistema que permita a los trabajadores planificar su jubilación y que garantice sus pensiones. En este apartado enumeramos las reformas paramétricas más recientes de las pensiones españolas. Con la excepción de la Reforma de 1985, todas las demás se han hecho bajo el amparo del manto de silencio en el que se ha convertido, desde su firma en abril de 1995, de El Pacto de Toledo.

La Reforma de 1985: Aumentó el período de cálculo de la base reguladora de 2 a 8 años y aumentó el período mínimo de cotización necesario para tener derecho a percibir una pensión contributiva de 10 a 15 años.

La Reforma de 1997: Aumentó del período de cálculo de la base reguladora de 8 a 15 años

La Reforma de 2003: Estableció una bonificación del 2 o del 3 por ciento en las pensiones de los trabajadores que retrasen voluntariamente su edad de acceso a la jubilación más allá de los 65 años. Retrasó hasta los 65 años de la edad mínima de acceso a jubilación parcial en ausencia contrato de relevo, y de 60 a 61 años en caso contrario. Retrasó de la edad mínima de acceso a jubilación de 60 a 61 años, para los trabajadores que tuvieran como mínimo 30 años cotizados

La Reforma de 2011: Aumentó gradualmente el periodo de cálculo de la base reguladora de 15 a 25 años y retrasó de la edad normal de jubilación también gradualmente de 65 a 67 años.

La Reforma de 2013: Supuso la entrada en vigor de las reformas de 2011 y definió los métodos de cálculo del Factor de Sostenibilidad y del Índice de Revalorización de las Pensiones.

2014: Año en el que empezó a aplicarse el Índice de Revalorización de las Pensiones.

2019: Año en el que está previsto que empiece a aplicarse el Factor de Sostenibilidad

2022: Año en el que está previsto que finalice el periodo de transición de la ampliación a 25 años del periodo de cálculo de la base reguladora de las pensiones.

2027: Año en el que está previsto que finalice el periodo de transición del retraso de edad normal de jubilación a los 67 años.

Las reformas de 2011 y su desarrollo normativo posterior han optado por recuperar la sostenibilidad a las pensiones españolas de la forma más insolidaria y menos transparente posible : permitiendo la reducción del valor real de las pensiones en cobro. Una reforma radical de las pensiones permitiría mejorar las pensiones españolas, como argumentamos a continuación.

7. Hacia una reforma radical de las pensiones españolas

Una reforma radical del sistema de pensiones español que incentive el trabajo y el ahorro para la jubilación debería transformar el actual sistema de reparto español en un sistema que combinara el reparto con la capitalización y que fuera universal, contributivo, solidario, flexible y transparente.

Un sistema mixto de reparto y capitalización: Los mejores sistemas de pensiones se caracterizan por la multiplicidad de sus fuentes de renta para los mayores. Esto quiere decir que, para reemplazar las rentas laborales durante la jubilación, esos sistemas combinan el reparto con la capitalización y se complementan con unas pensiones mínimas enfocadas que garanticen a los mayores un nivel de renta suficiente, pero que no distorsionen excesivamente los incentivos de los trabajadores para ahorrar a largo plazo.

Los sistemas mixtos de reparto y capitalización combinan las virtudes de los dos sistemas. Por una parte permiten a las sociedades que los tienen disfruten de la solidaridad, de las rentas vitalicias y de las garantías del estado que ofrecen los sistemas de reparto y de los incentivos al trabajo y al ahorro y las posibilidades de diversificación geográfica que ofrecen los sistemas de capitalización. Por el contrario, los sistemas que están excesivamente concentrados en el sistema de reparto están demasiado expuestos a los riesgos demográficos y económicos locales. Y los sistemas que están excesivamente concentrados en un sistema de capitalización padecen de la falta de solidaridad y de la exposición excesiva a los riesgos de la longevidad y del mercado que caracterizan a esos sistemas.

Otra ventaja de los sistemas mixtos es que permiten optimizar la cuantía del ahorro para la jubilación. Los sistemas de capitalización puros tienen que anticipar demasiados riesgos, unos de los cuales ocurrirán y otros no. Por eso, su rentabilidad tiende a ser baja. En cambio, los sistemas de reparto sólo tienen que anticipar los riesgos que efectivamente ocurren, porque el estado puede usar su capacidad recaudatoria o endeudarse cuando lo necesite. Como es estado es un deudor privilegiado, puede distribuir mejor los costes fiscales en el tiempo, lo que le permite ajustar de una forma más eficiente la cuantía del ahorro a largo plazo.

En los sistemas de capitalización puros, las personas que son demasiado cautas terminan ahorrando demasiado y las que son demasiado arriesgadas terminan ahorrando demasiado poco. Y cuando se acerca la edad de jubilación y se dan cuenta de su error, ya es demasiado tarde para remediarlo. En cambio, los sistemas de reparto mejor diseñados —los sistemas de aportación definida que calculan los derechos pensionables con cuentas nocionales— permiten ajustar la cantidad del ahorro a los riesgos demográficos y económicos locales a medida que se van produciendo, reduciendo así los errores de previsión.

Por último, los sistemas mixtos incentivan el ahorro para la jubilación y contribuyen a hacer que las personas se sientan responsables individualmente de su bienestar durante la jubilación. Cuando las pensiones están excesivamente concentradas en un sistema de reparto —sobre todo cuando el sistema de reparto no es muy contributivo, como ocurre con el español— los trabajadores tienden a desentenderse del ahorro para la jubilación, porque escapa a su control y porque confían demasiado en la capacidad recaudatoria del estado. A veces, esta confianza puede resultar excesiva, el estado puede verse desbordado por las circunstancias demográficas o económicas y verse obligado a reducir el valor real de las pensiones y, por lo tanto, el bienestar de los mayores cuando ya es demasiado tarde para que estos aumenten su ahorro para la jubilación y puedan remediar

personalmente este problema.

Un sistema universal: Los mejores sistemas de pensiones son completamente universales. Esto quiere decir que incluyen a todos los trabajadores de un territorio y los tratan por igual sin diferencias ni excepciones. La universalidad de los sistemas consigue varios objetivos. Al extender la cobertura a todos los trabajadores de un país, garantiza una renta mínima para todos los mayores a la vez que amplía las bases de cotización y reduce los costes del aseguramiento. Además, los sistemas universales incentivan la cotización de todos los trabajadores porque, al no conceder privilegios ni hacer excepciones, se perciben como sistemas justos, predisponen a los trabajadores a cotizar y les incentivan a cumplir con obligaciones en vez de a eludirlas.

El sistema de reparto español actualmente vigente es clamorosamente poco universal debido a la acumulación histórica de múltiples privilegios y excepciones. En la actualidad coexisten en la Seguridad Social cinco regímenes especiales distintos y dentro del Régimen General —que de general solo tiene el nombre— hay seis sistemas especiales, algunos realmente curiosos. Los regímenes de la Seguridad Social son el Régimen General, el Régimen Especial Agrario, el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos —que curiosamente pueden elegir a voluntad la cuantía de sus cotizaciones— el Régimen Especial de Empleados de Hogar, el Régimen Especial de Minería del Carbón, y el Régimen Especial de Trabajadores del Mar.

Los sistemas especiales que están incluidos dentro del Régimen General son el Sistema Especial de frutas, hortalizas e industria de conservas vegetales, el Sistema Especial de la industria resinera, el Sistema Especial de los servicios extraordinarios de hostelería, el Sistema Especial de tareas de manipulado y empaquetado del tomate fresco, realizadas por cosecheros exportadores —las razones por las que este sistema privilegia a los cosecheros exportadores y penaliza a los no exportadores son otro de los misterios de la Seguridad Social española— el Sistema Especial de trabajadores fijos discontinuos de cines, salas de baile y de fiesta discotecas y el Sistema Especial de trabajadores fijos discontinuos de empresas de estudio de mercado y opinión pública. No pierdo la esperanza de conseguir algún día el beneplácito del Pacto de Toledo para crear un Sistema especial para Profesores Calvos de Economía de Escuelas de Negocios de Universidades Privadas y Confesionales. Para particularizar aún más las cosas, el sistema español permite acuerdos especiales con determinados colectivos (funcionarios, arquitectos, abogados, etcétera).

Un sistema contributivo: Los mejores sistemas de pensiones son completamente contributivos. Esto quiere decir que tienen en cuenta las aportaciones realizadas durante toda la vida laboral de los trabajadores de forma que cada euro aportado genere un euro de derechos pensionables. Además, esos sistemas tratan a todas las aportaciones que hacen los trabajadores por igual, sin limitar sus cuantías ni discriminar entre ellas por el momento de la vida laboral en el que se producen. Algunos de sistemas de reparto tienen estas características y utilizan cuentas nocionales o esquemas de puntos para cuantificar los derechos pensionables. Cuando los trabajadores se jubilan, utilizan los saldos de las cuentas nocionales —o los puntos acumulados durante la vida laboral— para calcular las cuantías de sus pensiones.

Los sistemas de cuentas nocionales tienen la ventaja de que resumen en una sola cantidad monetaria las cuantías cotizadas durante toda la vida laboral de las personas y esa cantidad es la que se transforma en una anualidad al llegar el momento de la jubilación. Los factores de sostenibilidad pueden aplicarse sobre los derechos pensionables y sobre las pensiones reduciendo —o aumentando— sus cuantías a tenor de las circunstancias económicas o demográficas por las que

atraviese el sistema y de esta forma se vuelven completamente sostenibles, además de ser creíbles y transparentes. Además, los sistemas de cuentas nocionales incentivan el ahorro y la responsabilidad individuales porque los trabajadores están informados en todo momento de la cuantía de sus derechos pensionables y pueden planificar su jubilación con mucha anticipación y sin sorpresas.

Otra ventaja de los sistemas de pensiones completamente contributivos es que los trabajadores entienden que sus cotizaciones —independientemente de que las hagan ellos o sus empleadores— en realidad son salarios diferidos que cobrarán cuando se jubilen. Por lo tanto, la contributividad completa ayuda a que los trabajadores entiendan que la compensación por su trabajo en realidad es la suma de sus salarios y de todas las cotizaciones, tanto las cotizadas directamente por ellos como las cotizadas en su nombre por las empresas.

El sistema de reparto español actualmente vigente es un sistema poco contributivo porque no tiene en cuenta todos los euros cotizados para calcular las pensiones. Y porque complica ese cálculo y reduce todavía más su contributividad, mezclando los euros cotizados con el número de años cotizados en el cálculo las pensiones. Como ya hemos comentado, en 2022 el sistema actualmente vigente tendrá en cuenta los euros cotizados únicamente durante los últimos 25 años previos a la jubilación para calcular la *base reguladora* de las pensiones y utilizará el número de años cotizados y el momento en el que se produjeron las cotizaciones para determinar el porcentaje de esa base se va a transformar en pensión.⁶

Una consecuencia de esta forma de calcular las pensiones —que no tiene ninguna justificación técnica— es que dos trabajadores que han cotizado lo mismo a la Seguridad Social española pueden no recibir la misma pensión. Por ejemplo, con el sistema vigente, una española que hubiera cotizado durante 12 años con la aportación mínima y los 25 años previos a jubilarse con la máxima, tendría derecho a recibir la pensión máxima. En cambio, una española que hubiera cotizado con la aportación máxima durante 34 años entre los 16 y los 49 y que luego hubiera dejado de cotizar no tiene derecho a pensión contributiva alguna a pesar de haber aportado al sistema casi el doble que su colega del primer ejemplo. Otro ejemplo de falta de contributividad flagrante es que una trabajadora que haya cotizado a la Seguridad Social española durante 15 años menos un día no tiene derecho a recibir pensión contributiva alguna, mientras que otra trabajadora que haya cotizado durante 15 años y un día recibe el 50 por ciento de su base reguladora. No hay ninguna razón técnica que pueda justifique esta arbitraria discontinuidad.

Además, como una parte de la fórmula tiene en cuenta el número de años cotizados pero no tiene en cuenta las cantidades cotizadas, incentiva cotizar lo mínimo posible durante la primera parte de la vida laboral y lo máximo posible durante la última parte de la vida laboral. De esta forma los trabajadores pueden minimizar sus cotizaciones y maximizar sus pensiones. Otra consecuencia perversa de este sistema, es que los incentivos a cotizar desaparecen cuando se alcanza el número de años de cotización que dan derecho a percibir el 100 por cien de la pensión —37 años en España en 2027. Todos estos problemas desaparecen en los sistemas que adoptan el principio de la contributividad, que consideran todos y cada uno de los euros cotizados en el cálculo de la pensión, y que renuncian a las arbitrariedades que supone mezclar en ese cálculo el número de euros con el número de años cotizados.

⁶Además, la reforma de 2011 amplía el número de años necesarios para cobrar el 100 por cien de la base reguladora de 35 a 37 empezando en 2013 y terminando en 2027. Pero sigue sin tener en cuenta los euros cotizados durante toda la vida laboral de los trabajadores y sigue mezclando euros y años para calcular las pensiones.

Otros problemas de contributividad del sistema español son el privilegio que tienen los trabajadores autónomos de decidir la cuantía de sus cotizaciones y, por lo tanto, la posibilidad de mejorar sus pensiones, los desincentivos a las cotizaciones de los jóvenes y al trabajo de los mayores que crea el método de cálculo de las pensiones, y la regresividad de las aportaciones de los sistemas de reparto que, como el español, tienen los tipos de cotización muy altos y los toques de cotización muy bajos.

Un sistema solidario: En general, los sistemas de pensiones de reparto son más solidarios que los sistemas de pensiones capitalizados. Como ya hemos comentado en otro informe de esta colección (véase “El ABC de las Pensiones”), los sistemas de reparto regalan la totalidad o parte de sus pensiones a las generaciones que los ponen en funcionamiento, mientras que los sistemas capitalizados no lo hacen. Pero cuando un sistema de reparto lleva varias generaciones funcionando, su solidaridad se determina por sus tipos y sus toques de cotización y por las cuantías de sus pensiones máximas y de sus pensiones mínimas garantizadas.

Los sistemas de reparto más solidarios, como el sistema sueco, combinan unas pensiones mínimas relativamente generosas con tipos de cotización relativamente bajos —el 15 por ciento de los salarios en el caso de Suecia— y toques de cotización relativamente altos —en Suecia la tasa de reposición de las pensiones máximas es sustancialmente menor que la de las pensiones máximas españolas, pero las cotizaciones están destopadas.

Como ya hemos comentado, los elevados tipos de cotización españoles —el 28,4 por ciento de los salarios en 2015— y sus toques de cotización relativamente reducidos —41.108 euros en 2015— hacen que la progresividad y, por lo tanto, la solidaridad de su sistema de reparto palidezcan cuando la comparamos con las del sistema sueco. En cambio, las pensiones mínimas contributivas del sistema español son especialmente generosas con las historiales de cotización cortos y los salarios más bajos. Por ejemplo, en 2015 la tasa interna de retorno que obtenía una persona con conyuge a cargo que hubiera cotizado durante 15 años con la base mínima, y que estuviera 25 años cobrando la pensión mínima contributiva de 782,9 euros era del 21,9 por ciento.

Esta generosidad de las pensiones mínimas agrava la regresividad del sistema porque su financiación corre esencialmente a cargo de los trabajadores cuyas rentas no superan al tope de cotización que, como ya hemos comentado, es relativamente bajo. Una solución par este problema es sustituir las pensiones mínimas universales por unas pensiones mínimas enfocadas cuyas cuantías dependan de la renta y del patrimonio de sus perceptores.

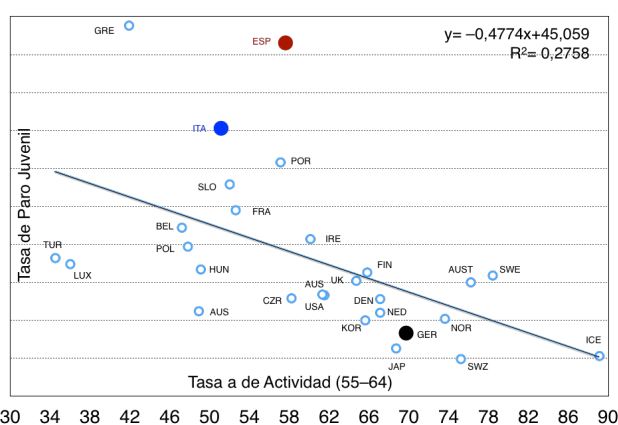
Un sistema flexible: Los mejores sistemas de reparto son flexibles. En primer lugar, liberalizan la edad de la jubilación a partir de una edad mínima y ajustan las cuantías de las pensiones en función del momento elegido para jubilarse para hacerlas actuarialmente sostenibles. La liberalización de las edades de jubilación permite a estos sistemas adaptarse mejor a las necesidades y a las circunstancias personales de los trabajadores, incentiva el ahorro previsional y facilita la universalidad del sistema.

Además, los sistemas más flexibles son compatibles con la percepción de rentas laborales, permiten la jubilación parcial y consienten que la decisión de jubilación sea reversible. Para que todo esto sea posible, el sistema de reparto debe ser completamente contributivo. En ese caso, la pensión es un derecho que se adquiere en el momento en el que las personas cumplen una edad determinada y es independiente de su situación laboral. Si a partir de una determinada edad una persona deja de cotizar al sistema, sus cotizaciones hasta la fecha se transforman en una renta vitalicia que depende

de la esperanza de vida de los nacidos en el mismo año que la persona que se jubila. Si un jubilado decide volver a trabajar y renuncia a su pensión, sus cotizaciones previas simplemente se vuelven a capitalizar y las cotizaciones nuevas se añaden al total cotizado. Si un trabajador que llegada la edad de jubilación sólo quiere una pensión parcial durante algún tiempo, su capital acumulado se reducirá más lentamente y la la pensión que percibirá en la última parte de su vida aumentará como actuarialmente corresponda.

El argumento de que la cantidad de puestos de trabajo disponibles en una economía está fijo y su corolario de que el empleo de los mayores provoca el desempleo de los jóvenes es una falacia económica más. A modo de ejemplo, el Gráfico 10 demuestra que, en los países de la OCDE, la correlación entre la tasa de actividad de las personas con edades comprendidas entre los 55 y los 64 años y la tasa de paro de las personas con edades comprendidas entre los 16 y los 24 años es negativa. Esa correlación sugiere que los países que tienen una mejor regulación de su mercado laboral — modalidades contractuales más flexibles, costes de despido menores y un seguro de desempleo bien diseñado— crean más puestos de trabajo para todas las edades. Y que aquellas que no las tienen, crean menos puestos de trabajo para cualquier edad. Además, expulsar a los mayores del mercado de trabajo solamente por haber cumplido una edad determinada es ineficiente, porque su experiencia y sus conocimientos acumulados se desaprovechan.

Gráfico 10: El Empleo de los Mayores y el Paro de los Jóvenes



Un sistema transparente: Por último, los mejores sistemas de reparto son transparentes. La transparencia exige la separación de los aspectos contributivos y distributivos de las pensiones. La parte contributiva del sistema —cuyo objetivo es reemplazar las rentas laborales que dejan de percibirse cuando los trabajadores se jubilan— debe ser siempre sostenible y la parte distributiva del sistema debe hacerse explícita. La transparencia también exige que los trabajadores estén informados en todo momento de la cuantía de sus derechos pensionables, de la de sus pensiones esperables y de la situación contable del sistema. De esta forma, los trabajadores pueden optimizar su decisión laboral y ajustar su ahorro para la jubilación a sus necesidades y a las circunstancias por las que atraviesa el sistema.

8. Propuestas para la transición

Mis pensiones favoritas para España ya están inventadas. Son una variante del sistema de reparto sueco con sus parámetros adaptados a la economía y a la demografía españolas. Por orden, yo haría lo siguiente

- (a) Crear una Agencia Estatal de Pensiones separada del resto de la seguridad cuya única misión fuera gestionar las pensiones.
- (b) Integrar de un modo inmediato a todos los nuevos cotizantes en un sistema de cuentas nocionales. Estos cotizantes contribuirían a la sostenibilidad del sistema con minoraciones en los saldos de sus cuentas pero no en las cuantías de las pensiones.
- (c) Capitalizar un 1 por ciento de las cotizaciones de los nuevos cotizantes en un sistema de planes personales administrados por la Agencia Estatal de Pensiones y gestionados por proveedores privados. La Agencia de Pensiones actuaría como casa de compensación y supervisaría el sistema. Para que esta reforma fuera neutral desde el punto de vista de la recaudación, se debería aumentar el tope de cotización lo que fuera necesario sin modificar las pensiones máximas.
- (d) Mientras tanto intentaría convencer a los españoles de que ahorrar más para la jubilación es una buena idea (véase “El ABC del Ahorro para la Jubilación” en esta misma colección).
- (e) Por último, buscaría un campeón porque estoy convencido de que cualquier reforma radical de las pensiones necesita un político que, preferiblemente de un partido de izquierdas que la apadrine.

Bibliografía

- Alonso J., and J. Herce, (2003). Balance del sistema de pensiones y boom migratorio en España. Proyecciones del modelo MODPENS de FEDEA a 2050. *Documento de Trabajo 2003-02, FEDEA*.
- Balmaseda M., A. Melguizo, and D. Taguas, (2006). Las reformas necesarias en el sistema de pensiones contributivas en España. *Moneda y Crédito*, 222, 313-340.
- Conde-Ruiz I., and C. González (2013). Reforma de pensiones 2011 en España. *Hacienda Pública*, 204(1), 9-44.
- Da Rocha J., and Lores F., (2005). ¿Es urgente reformar la seguridad social?. *RGEA working paper 05-05*.
- De la Fuente A., and R. Doménech (2013). The financial impact of Spanish pension reform: A quick estimate. *Journal of Pension Economics and Finance*, 12(01), 111-137.
- Díaz-Giménez J. and J. Díaz-Saavedra (2006). “The Demographic and Educational Transitions and the Spanish Public Pension System”. *Moneda y Crédito*. 222: 223–270 (2006).
- Díaz-Giménez J. and J. Díaz-Saavedra (2009b). “Delaying Retirement in Spain”. *Review of Economic Dynamics* 12, 147–167.
- Díaz-Giménez J. and J. Díaz-Saavedra (2016). “The Future of Spanish Pensions.” Unpublished manuscript.
- Gil J., M- López García, J. Onrubia, C. Patxot, and G. Souto, (2007). A projection model of the contributory pension expenditure of the spanish social security system: 2004-2050. *Hacienda Pública Española* 182, pp 75-114.
- González C., J. Conde-Ruiz, and M. Boldrin, (2008). Immigration and Social Security in Spain. *Cátedra Fedea-Banco Popular, Serie Inmigración. Fedea*.
- Jimeno, J. F., J. A. Rojas y S. Puente (2006) Modelling the Impact of Aging on Social Security Expenditures. Documentos Ocasionales N.º 0601. Banco de España.
- Jimeno J., (2003). La equidad intrageneracional de los sistemas de pensiones. *Revista de Economía Aplicada* 33, XI, pp. 5-48.
- Rojas J., (2005). Life-cycle earnings, cohort size effects and social security: a quantitative exploration. *Journal of Public Economics* 89, 465–485.
- Sánchez-Martín A., (2010). Endogenous retirement and public pension system reform in Spain. *Economic Modelling*, 27(1), 336-349.