¡Es la demografía, incautos!

Posted on 1 de marzo de 2017 by Raimundo Ortega

No hace mucho tiempo escribía en esta revista un artículo alertando sobre el peligro que la crisis demográfica suponía para el mantenimiento del llamado «Estado del bienestar», que los españoles nos hemos acostumbrado, con escaso fundamento, a considerar asegurado desde nuestro nacimiento hasta la vejez. Una de sus bases ?las pensiones de jubilación? se ha convertido durante estas semanas en tema de acalorado debate a medida que aparecían cifras y estudios avisando del peligro de quiebra del sistema público y empezaban a discutirse las medidas urgentes, todas ellas impopulares, necesarias para apuntalar su supervivencia.

Entre esos trabajos destaca, en mi opinión, el recientemente publicado por el Banco de España con un título muy explícito respecto a sus ambiciosos propósitos. En efecto, sus cincuenta y tres páginas de lectura relativamente fácil, pero que en algunos epígrafes pueden exigir cierta atención, confirman una amarga sospecha: el Sistema Público de Pensiones (en adelante, el Sistema) es insostenible a medio plazo, salvo que se adopten medidas complementarias que, desde luego, no serán bien recibidas –manteniendo las ya acordadas? y, además, precisarán englobarse en el marco de una política económica general que no pocos sectores sociales considerarán incompatibles, ya sea con sus concepciones ideológicas o sus intereses personales, ya con ambos conjuntamente. Más adelante se entenderá esta afirmación que ahora podría considerarse atrevidamente injusta.

Comencemos por recordar algo que, por sabido, se olvida a menudo al discutir sobre el Sistema y que resumiré citando un reciente trabajo sobre la desigualdad en España que publiqué recientemente en *Revista de Libros*. Según ese estudio, las prestaciones de jubilación supusieron el 78% de las transferencias monetarias recibidas por los hogares españoles en el período 2003-2013 y constituyeron un factor clave para amortiguar la desigualdad en la distribución de la renta a lo largo de unos años caracterizados por la gran crisis económica iniciada en 2007-2008. Junto a ese hecho, el estudio ahora comentado indica ya en sus primeros párrafos unos datos esenciales: en el año 2007, las cuentas de la Seguridad Social arrojaban un superávit equivalente al 2,2% del PIB de ese año, mientras que ocho años después habían pasado a registrar un déficit del 1,5% (un desequilibrio de unos 37.000 millones de euros aproximadamente), alcanzando el 1,7% en 2016, según datos recientemente facilitados por la ministra de Empleo y Seguridad Social. Sus causas: un incremento de los gastos y, en menor medida, una ligera reducción de los ingresos. Paralelamente, el Fondo de Reserva, creado en 2004, y que alcanzó en 2011 el equivalente al

6,2% del PIB de dicho año, se ha reducido hasta situarse en el 1,4% del PIB a finales de 2016.

¿Cuáles son las causas de tan drástico cambio? El estudio publicado por el Banco de España, *El sistema público de pensiones en España* las concreta en las cuatro siguientes:

> a) El incremento en un 3,1% del PIB en el pago de pensiones contributivas debido a una mayor *tasa de dependencia* (es decir, al incremento del número de pensionistas en relación con la población en edad de trabajar; generalmente entre dieciséis y sesenta y cinco años).

b) Lo mismo ha sucedido con la *tasa de sustitución* (o cociente entre la pensión media y el salario medio).

c) El descenso de la tasa de empleo.

d) La caída en cuatro décimas del PIB de la relación cotizaciones sociales/PIB, originada por la menor participación de los salarios en este último, no compensada por el pequeño incremento del tipo efectivo de las cotizaciones sociales.

En resumen, el menor crecimiento del producto y del empleo, como consecuencia de la grave crisis económica, ha originado un aumento en el gasto en pensiones y un descenso en los ingresos por cotizaciones sociales, provocando un fuerte aumento del déficit en el Sistema. A agudizar tan preocupante evolución ha coadyuvado la tendencia imparable al envejecimiento de la población y, lo que es aún peor, que dicha tendencia se intensificará en las próximas décadas, tal y como apuntan las *proyecciones de las pirámides demográficas hasta 2066* del Instituto Nacional de Estadística. Resulta muy significativo un dato que los autores del estudio apuntan: la población mayor de sesenta y siete años, que a principios de la pasada década de los ochenta representaba el 10% de la población total, supone hoy en día el 16% y superará ligeramente la cota del 30% a partir de 2040.

¿Tiene algo que ver la estructura del Sistema español con tan preocupante situación? ¿En qué se parece y se diferencia de los sistemas del resto de Europa? Estas son las dos preguntas a las que se responde en el estudio ahora reseñado mediante el repaso de su marco institucional y de sus características en comparación con las de los países de nuestro entorno.

La población mayor de sesenta y siete años supone hoy el 16% y superará ligeramente la cota del 30% a partir de 2040

Después de señalar la existencia de dos grandes modalidades: la asistencial (viudedad,

orfandad y enfermedad), financiada con los impuestos generales en los casos de personas que se encuentren en esa situación careciendo de un determinado nivel mínimo de recursos, y la contributiva obligatoria, financiada con las cotizaciones sociales (que suponen el 85% de los ingresos del Sistema), pagadas por empresarios y trabajadores en activo, se señala un rasgo importante; a saber, que no es entre nosotros muy frecuente, a diferencia de la Unión Europea, que el Sistema de reparto se complemente con fondos de capitalización, ya sea dentro del ámbito público o del privado.

Veamos ahora qué se nos dice respecto a las semejanzas y diferencias entre nuestro Sistema y los del resto de los países de la Unión Europea y de la OCDE:

A) Semejanzas

1. Las bases de cotización empleadas para calcular la base regulatoria de la pensión se revalorizan en España con la inflación, como en la mayoría de los países de la Unión Europea y la OCDE.

2. La edad legal de jubilación en España es semejante a la media de otros países: sesenta y cinco años y cinco meses para hombres y mujeres ?aumentando progresivamente hasta los sesenta y siete en 2027?, siendo las respectivas medias en la OCDE de sesenta y cuatro y 63,1 años.

3. En todos los países la jubilación anticipada reduce las pensiones en función de los años de jubilación adelantados. En España, la edad efectiva de jubilación es de sesenta y cuatro años, inferior a la media de la OCDE.

B) Diferencias

1. La tasa a la cual se acumulan derechos de pensiones es más elevada en España que la del resto de los países de la OCDE: 1,82% de la base reguladora por año cotizado frente al 1,34% de media en otros países.

2. Los años que sirven para calcular la pensión es de veinte en nuestro país –serán veinticinco en el año 2023?, pero en la mayoría de los países de toma en cuenta la totalidad de la vida laboral.

3. La pensión máxima en España es del 165% del salario medio de la economía en general, frente al 149% en diecinueve de los países de la OCDE.

4. La tasa de sustitución de las pensiones de jubilación en España (un 49,5%) es superior a la

de la OCDE (42,1%). Y, si se mide como cociente entre pensión inicial y último salario recibido, el nuestro aparecería en 2013 como el que tenía una tasa más alta (81,9%) de la Unión Europea.

5. Por el contrario, después de las últimas reformas ?que se comentarán a continuación?, el mecanismo de revalorización de las prestaciones de jubilación es más exigente entre nosotros que en la mayoría de los países antes aludidos, ya que, en lugar de indexarlas al crecimiento de los precios, depende del equilibrio financiero, con unos máximos y unos mínimos.

La impresión que podría sacar un lego en estas materias es que nuestro Sistema ha sido y sigue siendo todavía muy generoso y que ello, añadido a la evolución demográfica y a los efectos de la grave crisis financiera de mediados de la década anterior, ha obligado a acometer unas reformas a lo largo de los últimos años. En este sentido, conviene tener muy presente que, en los tres lustros que separaron 1980 de 1995, el gasto en pensiones contributivas creció, según nos informa este estudio, desde el 5,6% del PIB al 8,4%, mientras que la relación entre el número de afiliados y el de pensiones disminuyó del 2,7% al 2,1%. Semejante desequilibrio provocó un informe ?conocido como Pacto de Toledo? cuyas recomendaciones acabaron plasmándose en la Ley 24/1997, de Consolidación y Racionalización del Sistema de Seguridad Social.

En el estudio publicado por el Banco de España se sigue la pista de las posteriores reformas: Acuerdo para la Mejora y el Desarrollo del Sistema de Protección Social de, abril de 2001, luego concretado en la Ley 35/2002; Ley 28/2003, Reguladora del Fondo de Reserva de la Seguridad Social; renovación del Pacto de Toledo en julio de 2006 y Ley 40/2007. Pero han sido las Leyes 27/2011 y 23/ 2013 las que han implantado las medidas más efectivas para adecuar el Sistema al desafío demográfico al introducir el *factor de sostenibilidad* de las pensiones de jubilación a partir de 2019 (que supedita el importe inicial de las pensiones de jubilación a la evolución de la esperanza de vida) y el *índice de revalorización* (que acaba con el mecanismo que liga la actualización anual de las pensiones al IPC y establece ese incremento anual mediante una fórmula que tiene en cuenta el balance entre ingresos y gastos del Sistema con dos topes: la revalorización no puede ser inferior al 0,25% ?que es el aplicado estos últimos años? ni superior al resultado de sumar un 0,50% al incremento del IPC).

¿Qué podemos esperar del efecto de estas medidas respecto a la sostenibilidad del Sistema? La respuesta que se nos da en el estudio ahora reseñado distingue entre el corto y medio plazo (concretamente, hasta mediados de la próxima década) y el largo (hasta el año 2060). Ambos supuestos se basan, se nos dice, en estimaciones «más bien favorables» del

comportamiento futuro del empleo, la productividad y la inflación (un 2% anual de media), que permitirían *a largo plazo* contrarrestar el efecto del esperado incremento de la tasa de dependencia y apuntalarían la sostenibilidad futura del Sistema. Ahora bien, de no conseguirse ingresos adicionales del Sistema ?más adelante ofreceré alguna cifra?, el peso del ajuste se materializaría en una reducción de la pensión media respecto al salario medio, o tasa de sustitución, que la Comisión Europea estimaba en 2015 en 20 puntos porcentuales (recuérdese que actualmente está casi en un 60,0, una de las cuatro más altas de la Unión Europea, sólo superada por Gracia, Chipre y Portugal) entre 2013 y 2060En un trabajo también recientemente publicado (*Sostenibilidad financiera de las pensiones*), J. Ignacio Conde-Ruiz, profesor en la Universidad Complutense de Madrid, subdirector de FEDEA, miembro del Comité de Expertos que colaboró en las reformas del Sistema de Pensiones y autor del libro titulado *Qué será de mi pensión*, estudia las posibilidades de lograr la sostenibilidad financiera del Sistema, pero llega a conclusiones más pesimistas que las contempladas en el estudio objeto de esta reseña. En efecto, frente a las respuestas optimistas que suelen ofrecerse para restablecer la sostenibilidad financiera del Sistema a medio y largo plazo (creación de empleo, subida de salarios, crecimiento de la productividad y disponibilidad de más recursos financieros), Conde-Ruiz analiza y responde negativamente a cada una de las cuatro para concluir que en 2050 el gasto en pensiones «alcanzará aproximadamente el 17,4% del PIB y que los ingresos seguirán en el entorno del 10% del PIB». Es decir, que se precisaría recaudar 7,4 puntos del PIB para alcanzar el equilibrio. Medidas habitualmente contempladas, como la subida de cotizaciones sociales, originarían aumentos en los costes laborables inasumibles (por ejemplo, para recaudar esos 7,4 puntos del PIB mediante cotizaciones sociales, habría que «incrementar el tipo efectivo de cotizaciones sociales del 21% al 36,5%», lo cual, es de temer, cercenaría de raíz la posibilidad del pleno empleo).

Después de desechar la utilización de los impuestos generales ?la emisión de deuda pública ni la contempla? y situar como primordial el mantenimiento sin pérdidas sustanciales del poder adquisitivo de las pensiones a lo largo del período de jubilación y su suficiencia, considera también fundamental la transformación del actual sistema en otro de cuentas nocionales de contribución definida que permitiría al trabajador decidir de una forma más transparente y ajustada la duración de su vida laboral y de sus aportaciones para conseguir la pensión deseada en función de sus expectativas de vida..

Pero los impacientes tienen derecho a saber qué puede suceder a *corto y medio plazo*. Pues bien, manteniendo los supuestos macroeconómicos antes indicados, y *sin aumentar los ingresos*, la aplicación efectiva del índice de revalorización y del factor de sostenibilidad antes mencionados reduciría anualmente el déficit del Sistema en una décima del PIB, lo cual

permitiría alcanzar el equilibrio a partir de la segunda mitad de 2020. Pero no se olvide: con una inflación aproximada del 2%, ello supone mermas del poder adquisitivo de las pensiones.

La bomba de relojería que es la evolución demográfica obliga a una respuesta en términos de política económica que surta efectos a largo plazo

En resumen, la clave para asegurar la sostenibilidad futura del Sistema, habida cuenta de cuál es el nivel de ingresos adecuado para sostenerlo ?afirman los autores del trabajo?, reside en la tasa de sustitución, pero sin olvidar las implicaciones sobre la equidad intergeneracional de las decisiones que se adopten. Y es que mantener la tasa de sustitución antes mencionada obligaría a elevar los ingresos del Sistema a largo plazo en torno a unos 12.500 millones en medias anuales y, puesto que las cotizaciones de empresas y trabajadores suponen algo más del 85% de esos ingresos, es fácil imaginar el lastre que ello significaría para la creación de empleo que, no se olvide, es uno de los instrumentos básicos para asegurar la sostenibilidad del Sistema. Estamos en una encrucijada especialmente delicada, si bien es cierto que existen mecanismos complementarios, tales como reforzar la relación entre contribuciones y prestaciones en nuestro sistema de reparto, introduciendo medidas como la implantación de cuentas nocionales de contribución definida.

Pero la bomba de relojería que es la evolución demográfica sigue ahí y obliga a una respuesta en términos de política económica que surta efectos a largo plazo. La estrategia ha de basarse en la consolidación fiscal y la reducción de los altísimos niveles de deuda pública existentes, de tal forma que las finanzas públicas puedan afrontar los problemas provocados por el envejecimiento de la población, a lo cual ayudarían reformas decididas en los mercados de trabajo y de bienes y servicios, junto con programas de educación y formación de los trabajadores. A lo que yo añadiría medidas generosas que incentivasen la natalidad: en este campo, Francia es un ejemplo a imitar, pues su tasa de fecundidad alcanza la media de 2,1 hijos frente a 1,3 en España y 1,5 en la Unión Europea.

Los autores, tres distinguidos economistas del Servicio de Estudios del Banco de EspañaPrefiero este título al actual de Dirección General de Economía y Estadística, acaso más al gusto actual de las denominaciones europeas. Al fin y al cabo, deberían pesar más los ochenta y siete años de historia de lo que en 1930 comenzó a calificarse, a justo título, de Servicio de Estudios., insisten en sus análisis una y otra vez tanto en la influencia de la intensa caída de la natalidad (en 2015, nueve nacimientos por mil habitantes, que se espera se reduzca a 6,6 en 2030 y a 5,6 en 2060) como en el aumento de la esperanza de vida (hoy en día una persona, de sesenta y cinco años tiene una esperanza de vida de casi seis años más que otra con la misma edad en 1975 y se proyecta que vivirá casi ocho años menos que una persona de la misma edad en 2060). A ello se añade un tercer factor, el saldo migratorio,

que arroja una reducida entrada neta de personas hasta finales de la primera década. Sus consecuencias sobre la pirámide demográfica española indican que la población mayor de sesenta y siete años (aproximadamente el 10% de la población total a principios de la pasada década de los ochenta) supera hoy el 16% y se proyecta que represente más del 30% partir de 2040, como he recordado al comienzo de esta reseña, cuando se señalaba el creciente desequilibrio entre ingresos y gastos del Sistema en relación con el PIB.

Con este trasfondo, el estudio intenta extrapolar la evolución del gasto en pensiones de acuerdo con supuestos relacionados con la evolución de la *tasa de dependencia*, el valor inverso de la *tasa de empleo*, *tasa de sustitución* y la *participación de los salarios en el PIB*. El objetivo perseguido es cuantificar cómo posibles cambios en esos cuatro factores modificarían la evolución del gasto en pensiones del Sistema. Para ello escogen los siguientes valores:

Tasa de dependencia: 42,7% en 2035 y 64,3% en 2050.

Tasa de empleo:

a) Se mantienen los valores actuales, alrededor del 60%.
b) Se supone que aumenta hasta el 70%.

Tasa de sustitución:

a) La actual, 44%.
b) Se reduce a la mitad.

Masa salarial/PIB: 48%

Los resultados pueden resumirse como sigue: Si la *tasa de empleo* alcanzase el 70% y la de *sustitución* se mantuviese en el 44% actual, en el año 2035 el gasto en pensiones podría mantenerse por debajo del 13% del PIB en ese año, pero se elevaría hasta el 19,5% en 2050. Por el contrario, con una *tasa de empleo* inferior (el 60%), y manteniendo la *tasa de sustitución*, en 2035 el gasto en pensiones se elevaría hasta el 15% del PIB; pero con otra inferior (aproximadamente del 35%), el gasto en pensiones se mantendría en un 12% del PIB. Por el contrario, en caso de intentar mantener ese nivel quince años después ?esto es, en 2050?, sería necesario reducir la *tasa de sustitución* al 23,3%. Ello pone de relieve algo bien conocido: la importancia de la evolución del empleo, pues, en efecto, su incremento en diez puntos reduce el gasto en pensiones al relación con el PIB en 3,2 puntos.

Los cálculos ofrecidos en el trabajo reseñado no se agotan con los aquí resumidos, pero

analizarlos, aun cuando fuese de forma muy sumaria, alargaría en exceso este comentario. No me resisto, sin embargo, a hacer una breve referencia a las conclusiones del Grupo de la Comisión Europea que en 2012 y 2015 elaboró los denominados «Informes de Envejecimiento» y sus previsiones de gasto en pensiones a largo plazo, con la ventaja de que estos informes han podido incluir en sus cálculos las reformas españolas de 2011 y 2013 a las que antes he hecho referencia. Pues bien, sus resultados corroboran que la puesta en vigor de esas dos reformas permite estabilizar el gasto en pensiones a largo plazo –es decir, 2060?, que descendería desde un 18,8% en 2013 a un 11,9% en 2040, un 12,3% en 2050 y un 11% en 2060. Conviene añadir que esa evolución se apoya en una disminución clara de la *tasa de sustitución*, que podría complementarse con mecanismos tales como el aumento del número de los años de cotización utilizados para calcular la base reguladora de la pensión de jubilación; reducir el porcentaje de la pensión (actualmente, el 50%) a la que da derecho el período mínimo de cotización o retrasar la edad de jubilación. Estas medidas, y otras que no menciono para no fatigar al lector, tienen otra virtud: acercar nuestro sistema al conocido como *cuentas individuales nocionales de contribución definida*, que, entre otras ventajas, incluyen una mayor claridad para el futuro pensionista a la hora de decidir cuándo jubilarse, puesto que las prestaciones se calculan como la anualidad correspondiente a la cantidad de cotizaciones acumuladas y la esperanza de vida en el momento de la jubilación.

Lo que debe hacerse bajo la presión del envejecimiento de la población es intentar asegurar la sostenibilidad financiera del Sistema

Existen igualmente alternativas para incrementar la financiación, entre las cuales conviene destacar una, siquiera sea por la popularidad alcanzada y por la ligereza con la cual se apoya su implantación inmediata: me refiero al empleo de los impuestos generales, ya se trate del IRPF, el IVA o algún nuevo tributo destinado específicamente a esta finalidad. El estudio publicado por nuestro banco central señala, muy acertadamente, que a la hora de adoptar esta decisión convendría ponderar varios factores. El más destacado, al menos en mi opinión, es que recurrir a los impuestos generales para apuntalar un sistema de reparto como el nuestro no sólo diluiría su carácter de mecanismo de transferencia de rentas entre trabajadores, sino que, además, enturbiaría la relación entre ingresos y prestaciones. Como los aumentos de los impuestos generales afectarían a todos los contribuyentes ?estén ocupados o no, hayan o no contribuido al Sistema?, el propósito de financiar las rentas de los pensionistas sería también pagado en buena medida por los mismos que han contribuido antes al Sistema y cuyas rentas se intentan ahora proteger con sus propios impuestos. Una tercera vía, que parece estar considerándose por el Gobierno, al menos para satisfacer las pagas extraordinarias, consistiría en la emisión de deuda pública: un dislate monumental, por mucho que se justifique comparando favorablemente su posible coste con la rentabilidad

obtenida por los activos del Fondo de Reserva de la Seguridad Social., casi todos ellos emitidos por el propio Tesoro. El razonamiento es de un simplismo desalentador. De acuerdo con informaciones facilitadas por la propia Seguridad Social, la rentabilidad de los activos que el Fondo de Reserva mantiene en cartera descendió entre 2015 y 2016 en 77 puntos básicos, al tiempo se nos informaba que la rentabilidad exigida por los mercados a los Bonos del Tesoro a diez años se había encarecido en 40 puntos básicos. ¿Cuál se piensa que será la reacción de los mercados al anuncio de más emisiones públicas para financiar un sistema de pensiones que la propia ministra del ramo reconoce que «genera dudas»? Con una deuda pública equivalente al 100% de lo que anualmente producimos, ¿añadir dieciséis o diecisiete mil millones de euros va a ser recibido por los mercados como «business as usual», cuando, además, no se aclara qué medidas se tomarán para no repetir la demanda el año próximo?

Conviene recordar cuatro recomendaciones finales de este esclarecedor trabajo a la hora de dar por concluida esta reseña. A saber, que sea cual sea el tipo de reforma finalmente adoptada, debería tenerse muy presente:

1) En qué medida se hace recaer sobre cada generación ya sea el ajuste de las prestaciones al Sistema o el incremento de los impuestos preciso para recuperar su equilibrio financiero.

2) Cuán gradual es la reforma, esto es, sobre cuántas generaciones recaerá el ajuste.

3) Hasta qué punto se propone emplear las pensiones como instrumento para actuar sobre la desigualdad generacional.

4) La existencia de un amplio margen para la influencia de una política económica general, alejada de todo tipo de sectarismos, que colabore a la sostenibilidad del sistema público de pensiones.

La insostenible evolución del Sistema Público de Pensiones está propiciando la discusión de un amplio abanico de opciones para hacer frente a los retos que ha venido propiciando la estructura de aquél y que tanto las reformas de 2011 como la de 2013 buscaban encauzar, pero que las perspectivas demográficas han agudizado hasta crear un clima de alarma que va creciendo a medida que empiezan a aparecer las inevitables apelaciones retóricas y lo que me atrevería a calificar de «la demagogia del gasto». En mi opinión, pedir siempre más no es en la situación actual de nuestro Sistema de Pensiones ni una opción ética, ni siquiera racional. Cuando se esgrime la pérdida de poder adquisitivo de las pensiones en un momento en el cual intenta apuntalarse su pervivencia podría ser retórica incompetente. Todos los especialistas que han estudiado esta cuestión coinciden en que lo que debe hacerse bajo la inmensa presión del envejecimiento de la población española es intentar asegurar la

sostenibilidad financiera del Sistema y ello, en el mejor de los escenarios ahora previsibles, consiste, más o menos, en reducir al máximo el desfase entre sus ingresos y sus gastos dentro de unos diez o doce años. Ese horizonte puede colorearse de diferentes matices políticos, pero convendría que las ideologías no impidiesen la aplicación de la razón a las cuestiones políticas o, lo que es muy parecido, parafraseando a John Rawls, que no todas las utopías son realistas.

Raimundo Ortega es economista titulado del Servicio de Estudios del Banco de España. Ha sido director general del Tesoro y Política Financiera, director general del Banco de España y presidente del Servicio de Compensación y Liquidación de Valores.

Autor: Pablo Hernández de Cos, Juan Francisco Jimeno y Roberto Ramos

Edicion: Madrid, Banco de España, Documentos Ocasionales, N.º 1701, 2017

Paginas: 53 pp.

Titulo: El sistema público de pensiones en España: situación actual, retos y alternativas de reforma