

Fedea Policy Papers - 2020/23

**Algunas reflexiones sobre el informe del Pacto de Toledo
y los planes del Gobierno en materia de pensiones**

Angel de la Fuente (FEDEA e IAE-CSIC)

Miguel Angel García Díaz (URJC)

Alfonso R. Sánchez Martín (FEDEA)

diciembre 2020

fedea

Las opiniones recogidas en este documento son las de sus autores y no coinciden necesariamente con las de FEDEA.

Algunas reflexiones sobre el informe del Pacto de Toledo y los planes del Gobierno en materia de pensiones*

Angel de la Fuente (FEDEA e IAE-CSIC)

Miguel Angel García Díaz (URJC)

Alfonso R. Sánchez Martín (FEDEA)

Diciembre de 2020

Resumen

El reciente informe de la Comisión del Pacto de Toledo y el proyecto de Presupuestos Generales del Estado de 2021 marcan el inicio de una reforma del sistema público de pensiones que desmantela los mecanismos de control automático del crecimiento del gasto que constituían el núcleo de su antecesora. Este giro de timón se justifica en parte mediante un diagnóstico voluntariosamente optimista de la situación financiera actual y de las perspectivas futuras de nuestro sistema público de pensiones contributivas y/o de la capacidad del Estado para inyectar los recursos adicionales que pudieran ser necesarios para mantener el sistema actual sin grandes cambios. En el presente artículo se cuestiona este diagnóstico y se aboga por una política de pensiones más cauta que la que está planteando el Gobierno.

* Agradecemos la financiación del Ministerio de Economía, Industria y Competitividad bajo el proyecto ECO2017-87862-P.

1. Introducción

Este pasado mes de noviembre, el Congreso de los Diputados aprobó por una amplia mayoría el Informe de evaluación y reforma del Pacto de Toledo (BOCG, 2020a). En este documento se incluyen una serie de recomendaciones que orientarán, sin duda, una próxima reforma del sistema público de pensiones en la que el Gobierno ya ha empezado a trabajar. Un documento complementario de considerable interés es la comparecencia del titular del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones (MISSM), José Luis Escrivá, ante la Comisión del Pacto de Toledo (BOCG, 2020b y MISSM, 2020), en la que se esbozan las líneas de actuación que el Gobierno propone en este ámbito, algunas de las cuales ya han empezado a concretarse en el Proyecto de Presupuestos Generales del Estado (MH, 2021) que actualmente se está tramitando en las Cortes.

Como veremos en la sección 2 de este trabajo, la Comisión del Pacto de Toledo y el Gobierno comparten un diagnóstico francamente optimista e intencionadamente tranquilizador de la situación actual y perspectivas futuras de nuestro sistema público de pensiones. En su opinión, el actual déficit de la Seguridad Social se debe por entero a que el sistema soporta una larga serie de gastos impropios que debería sufragar el Estado y debe verse por tanto como el resultado accidental de una mala contabilización y no como un indicio de la existencia de problemas de sostenibilidad. Mirando hacia delante, el Gobierno considera que España está en condiciones de absorber sin excesivos problemas el incremento del gasto en pensiones derivado del envejecimiento de la población porque, a su entender, partimos de una posición más favorable que la de los países de nuestro entorno. Apoyándose en estas premisas, tanto el Gobierno como la Comisión parlamentaria apuestan por un cambio de política que supone eliminar al menos parte de las restricciones al crecimiento del gasto en pensiones que se introdujeron en la reforma de 2013, fiando su financiación a un incremento de las aportaciones del Estado.

En el resto del documento se cuestionan las premisas básicas del análisis del Gobierno y el Pacto de Toledo y se aboga por una política de pensiones que preste una mayor atención al control del gasto. En la sección 3 argumentamos que los gastos realmente impropios que el sistema contributivo de pensiones soporta en la actualidad ascienden en el mejor de los casos a unos 4.700 millones de euros, lo que supone menos de una cuarta parte del déficit previsto. Sí habría, por tanto, motivos para preocuparse por la viabilidad actual del sistema de pensiones y la estrategia de “saneamiento” que propone el Gobierno puede ser contraproducente porque supone trasladar un problema real a otro sitio donde será más difícil abordarlo. En la sección 4 se analiza la situación relativa de España dentro de la Unión Europea en términos de gasto público en pensiones con conclusiones muy distintas a las del Gobierno. Cuando se controla por el grado de envejecimiento de la población, nuestro nivel de gasto está casi dos puntos de PIB por encima de la media europea porque nuestras pensiones están entre las más elevadas de la UE en relación con nuestros salarios.

Ambos ejercicios, por tanto, apuntan a que haríamos bien en preocuparnos por la sostenibilidad de nuestro sistema contributivo de pensiones. Los motivos para la preocupación, además, tenderán a agravarse durante las próximas décadas debido al rápido proceso de envejecimiento en el que estamos inmersos. Apoyándonos en algunos trabajos previos, en la sección 5 presentamos algunas proyecciones (pre-Covid) de la evolución a largo plazo de los ingresos y gastos del sistema contributivo de pensiones si seguimos las líneas de actuación que plantea el Gobierno con el apoyo del Pacto de Toledo, trabajando con hipótesis optimistas sobre la evolución del empleo y otros factores y bajo dos escenarios inmigratorios que intentan acotar el rango plausible de posibilidades. Incluso en el escenario migratorio más favorable, las proyecciones apuntan a un crecimiento significativo del déficit del sistema contributivo de pensiones durante las próximas décadas que pondrá una presión considerable sobre el resto de nuestras cuentas públicas. Si a esto le añadimos el impacto del Covid sobre nuestro PIB, stock de deuda, ingresos tributarios y necesidades de gasto público, resulta difícil evitar la conclusión de que necesitaríamos prestar más atención al control del gasto en pensiones de lo que el Gobierno propone. Como se discute en la sección 6, su apuesta en este sentido se centra en la mejora de los incentivos para prolongar las carreras laborales. Aunque las propuestas en este ámbito nos parecen en muchos casos positivas, resulta muy dudoso que puedan ser suficientes para mantener el crecimiento del gasto en pensiones en niveles asumibles.

El trabajo concluye con la reflexión de que el mejor punto de partida para el diseño de una política razonable de pensiones sería el reconocimiento expreso de que nuestro sistema tiene problemas de sostenibilidad porque ofrece prestaciones por encima de las que puede pagar con los recursos de los que dispone ahora y dispondrá previsiblemente en el futuro. El Gobierno pretende resolver el problema ofreciendo un cheque en blanco con cargo a la Administración General del Estado, pero nos tememos que eso sólo creará las condiciones para que el desajuste siga creciendo hasta convertirse en inasumible y mientras tanto podría dejar poco espacio para otras prioridades. Nuestras propuestas apuntarían a una alternativa seguramente menos popular pero más sostenible y equitativa, que comportaría i) buscar un equilibrio razonable entre el gasto en pensiones y otras prioridades y ii) ir acercándonos a ese objetivo mediante una combinación de medidas de ingreso y de control del gasto que asegure la viabilidad del sistema público de pensiones y un reparto equilibrado entre todos del coste de los ajustes necesarios.

2. El informe del Pacto de Toledo y las propuestas del Gobierno

Tanto en el Informe de la Comisión del Pacto de Toledo (especialmente en la recomendación 1) como en la presentación del Ministro se argumenta que el actual déficit de la Seguridad Social se debe fundamentalmente a que el sistema continúa haciéndose cargo de una serie de *gastos impropios* que, por no tratarse de prestaciones contributivas, deberían financiarse con transferencias del Estado en vez de con cotizaciones sociales. Según los cálculos del MISSM con proyecciones para 2023, estas partidas ascenderían a casi 23.000 millones de euros frente a una previsión de déficit de algo más de 20.000 millones. Así pues, estaríamos ante un problema de “mala contabilización” y no ante un déficit real que podría reflejar un auténtico problema de sostenibilidad del sistema público de pensiones contributivas (MISSM 2020, p. 7).

Los documentos de la Comisión y del Gobierno reconocen que en las próximas décadas existirá una presión al alza sobre el gasto en pensiones como resultado del envejecimiento de la población y en particular de la jubilación de los *baby boomers*. Argumentan, sin embargo, que esta presión resultará asumible sin grandes dificultades. Esto sería así porque España parte de una situación relativamente buena en comparación con otros países de nuestro entorno, caracterizada entre otras cosas por un nivel inicial relativamente bajo de gasto en pensiones.

De acuerdo con los datos que se ofrecen en estos documentos, este indicador se situaría en la actualidad en torno al 11% del PIB, punto y medio por debajo de la media de un grupo de países de la UE que se utiliza como referencia (BOCG 2020b, p.5 y MISSM, 2020, p. 11).¹

En coherencia con este diagnóstico, entre las principales recomendaciones para la reforma destaca la necesidad de restablecer en pocos años el equilibrio financiero del sistema de Seguridad Social mediante la aportación de recursos adicionales por parte del Estado (recomendaciones 0, 1 y 6) que se destinarían a financiar los supuestos gastos impropios del sistema. Otra de las prioridades será el mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones una vez causadas (recomendación 2), garantizándose por ley su actualización anual en base al IPC observado. En cuanto al control del crecimiento del gasto, se mantiene el calendario de cambios paramétricos graduales en el cálculo de la pensión establecido en la reforma de 2011,² contemplándose la posibilidad de introducir cambios adicionales en el futuro si fuera necesario, por ejemplo, en relación con el período de cómputo de la pensión o los años de cotización necesarios para llegar al 100% de la base reguladora (recomendación 5). Dentro de este ámbito, el énfasis en la propuesta gubernamental se pone fundamentalmente en medidas destinadas a elevar la edad efectiva de jubilación, acercándola a la edad legal mediante la introducción de incentivos para el alargamiento de la vida laboral y desincentivos a la jubilación anticipada (en línea con la recomendación 12). Ni el Informe ni el Gobierno mencionan explícitamente el llamado *factor de sostenibilidad* que ligaría la cuantía inicial de la pensión a la esperanza de vida en la edad legal de jubilación. La entrada en vigor de esta medida estaba prevista inicialmente para 2019 y luego se pospuso como máximo hasta 2023, aunque la experiencia de estos años hace dudar de que llegue a ponerse en marcha.

Las dos primeras recomendaciones han comenzado a implementarse en los PGE de 2021. Se prevé aumentar las pensiones contributivas en un 0,9%, en línea con la previsión de inflación (o de deflactor del PIB) y se introducen casi 14.000 millones de transferencias adicionales del Estado para financiar las reducciones de cuotas de la Seguridad Social que se ofrecen como incentivo al empleo, las prestaciones contributivas por nacimiento y cuidado de menores y “otros conceptos,” lo que reduce a la mitad el déficit previsto de la Seguridad Social, aumentando en la misma medida el del Estado.

La Comisión y el Gobierno apuestan también, entre otras cosas, por reforzar el segundo pilar del sistema de pensiones, los planes privados de empleo, posiblemente a expensas del tercero, los planes individuales de pensiones (recomendación 16), y abren la puerta a una futura reforma en profundidad del régimen de autónomos (recomendación 4) y de las pensiones de orfandad y especialmente viudedad para adaptarlas a las cambiantes circunstancias sociales (recomendación 13).

Este artículo se centra en el primer bloque de recomendaciones, que valoraremos en términos de su impacto sobre la sostenibilidad financiera del sistema de pensiones y sobre su equidad intergeneracional. A nuestro entender, las propuestas de reforma que está preparando el Gobierno con el apoyo de la Comisión parlamentaria parten de un diagnóstico excesivamente optimista de la situación actual y perspectivas a medio y largo plazo de nuestro sistema público de pensiones. Ante la situación de rápido envejecimiento poblacional a la que nos enfrentamos

¹ Sin embargo, a esta cantidad habría que añadirle algo más de un punto adicional de gasto en pensiones de funcionarios acogidos al régimen de clases pasivas, por lo que no está claro si la comparación con el resto de países es homogénea.

² La reforma (BOE, 2011) contemplaba tres medidas centrales que comenzaron a implementarse en 2013 de una forma gradual: la elevación de la edad de jubilación de 65 a 67 años, la ampliación de 15 a 25 años del período sobre el que se promedian las bases de cotización para fijar la base reguladora de la pensión y el aumento desde 35 hasta 37 del número de años de cotización exigidos para alcanzar el 100% de tal base reguladora.

y la vuelta a la indexación anual plena de las pensiones al IPC, hay motivos razonables para dudar que las medidas que se proponen para acercar la edad de jubilación efectiva a la legal sean suficientes para garantizar la viabilidad del sistema. Más bien parece que se ha optado por blindar las pensiones ante cualquier riesgo, ignorando los probables costes de esta decisión, que podría exigir un incremento muy notable de la presión fiscal sobre determinadas cohortes de trabajadores y/o podría dejarnos sin el margen presupuestario necesario para afrontar otras necesidades sociales.

3. ¿Separación de fuentes o blindaje a todo riesgo?

El principio de *separación de fuentes*, que el Pacto de Toledo ha incluido entre sus recomendaciones desde su inicio en 1995 exige que las pensiones y otras prestaciones contributivas de la Seguridad Social se financien básicamente con cotizaciones sociales y los complementos de mínimos y prestaciones asistenciales se financien con impuestos generales. De esta forma se busca separar la financiación de las prestaciones que responden a un principio de solidaridad, asegurando unas rentas mínimas a aquellas personas que carecen de otros recursos, de las que funcionan más como un seguro, ofreciendo pagos proporcionales a las cuotas satisfechas si se producen determinadas contingencias (enfermedad, jubilación, viudedad, maternidad o paternidad...). Este componente contributivo o de seguro de la Seguridad Social debería en principio autofinanciarse en circunstancias normales, pero no sería justo cargarle además el coste de prestaciones externas que siguen una lógica distinta.

Desde 1996 se ha ido avanzando en la separación de fuentes, de forma que en la actualidad el Estado financia mediante transferencias específicas las pensiones asistenciales y otras prestaciones no contributivas, así como los complementos de mínimos de las pensiones contributivas. La Comisión del Pacto de Toledo y el Gobierno, sin embargo, sostienen que aún queda bastante camino por recorrer. El Cuadro 1 muestra las partidas que el MISSM considera gastos “indiscutiblemente impropios” de la Seguridad Social” (BOCG 2020b, p. 6), utilizando proyecciones para el año 2023. Como ya hemos indicado más arriba, el importe total de estas partidas es algo mayor que el déficit previsto de la Seguridad Social en esa fecha, que a su vez puede identificarse básicamente con el del sistema público de pensiones. Así pues, si aceptamos las tesis del Ministerio habría que concluir que, si se hacen bien las cuentas, el sistema público de pensiones tendría en la actualidad un modesto superávit y no habría por tanto motivos para preocuparse de forma inmediata por su sostenibilidad.

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

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

- Fuente: MISSM, 2020 p. 16

En nuestra opinión, sin embargo, sólo algunas de las partidas que se recogen en el Cuadro 1 son realmente gastos impropios de la Seguridad Social. Lo son, desde luego, las dos primeras partidas, seguramente también la tercera y quizás la cuarta, pero no las demás. Parece coherente pagar entre todos, con impuestos generales, los incentivos al empleo o el coste de complementar las pensiones de individuos con lagunas de cotización. Lo mismo cabe decir seguramente sobre ciertas especificidades favorables de los regímenes especiales de la Seguridad Social o de los complementos por maternidad, aunque aquí podría quizás argumentarse que estamos ante decisiones compatibles con una lógica contributiva que reflejan circunstancias sectoriales diferentes o reconocen contribuciones al sistema de naturaleza no directamente monetaria. Si seguimos bajando en la lista, sin embargo, no se entiende qué hacen en ella las prestaciones contributivas por nacimiento y cuidado de hijos que, al igual que la jubilación, forman parte explícitamente de las contingencias comunes que cubren las cotizaciones del mismo nombre, o los costes de administración del sistema, que son parte integral de los servicios que este presta a sus beneficiarios y de los que algo más de la mitad corresponden a los gastos sanitarios de las Mutuas Colaboradoras relacionados con la prestación por accidente de trabajo. Finalmente, la última partida no tiene que ver con costes del Sistema de Seguridad Social sino con prestaciones del Servicio Público de Empleo y por lo tanto no es relevante a efectos de determinar si el sistema contributivo de pensiones tiene o no un déficit “real” en las circunstancias actuales.

Si damos por buenas las primeras cuatro partidas del Cuadro 1, los gastos realmente impropios por los que habría que compensar a la Seguridad Social ascenderían en 2023 a 4.702 millones de euros, lo que supondría un 23% del déficit previsto para ese año según el Ministerio y un 0,33% del PIB. Así pues, hacer bien las cuentas reduce en alguna medida el déficit del sistema de pensiones, pero no lo elimina ni mucho menos. Lo que recaudamos con los actuales tipos de cotización (de las cuotas por contingencias comunes) es insuficiente para pagar el componente contributivo de las pensiones vigentes y de otras prestaciones ligadas a las contingencias cubiertas por tales cuotas. Además, hay buenos motivos para pensar que las cosas irán a peor en un futuro próximo. Primero, porque la indexación completa y universal es muy cara, y segundo porque las perspectivas demográficas apuntan a una situación muy complicada. Durante los próximos treinta años se prevé que el número de pensiones aumente en un 42% (de 10,5 a 14,9 millones en 2050³) y que la tasa de dependencia se duplique (pasando del 30,2% al 56,1% en 2050⁴).

Volveremos sobre esto más adelante, pero por el momento conviene observar que, con independencia de que los gastos que se pretende financiar con transferencias adicionales del Estado sean realmente impropios o no, está claro que la estrategia que proponen el Gobierno y la Comisión del Pacto de Toledo supone trasladar el déficit que ahora aparece en los presupuestos de la Seguridad Social al Estado sin reducir en absoluto su cuantía. Asumiendo una recomendación de la AIREF (2019, pp. 62-66), el Gobierno defiende esta opción para evitar generar inquietud entre los pensionistas, lo que considera importante por tratarse de un colectivo que tiene poco margen de maniobra para buscar alternativas ante una posible caída de sus ingresos, y porque en su opinión “el déficit se debe visualizar en aquellas partes de la administración que disponen de herramientas para reducirlo” (MISSM 2020, p. 15). Lo primero es cierto y exige un cuidado especial con todas aquellas actuaciones que puedan afectar significativamente a los ingresos reales de los jubilados, especialmente los de menor renta, pero no parece razonable eximir a todos ellos ex ante y por completo del reparto de los sacrificios que pudieran ser necesarios en situaciones tan complicadas como la actual, en la que a los

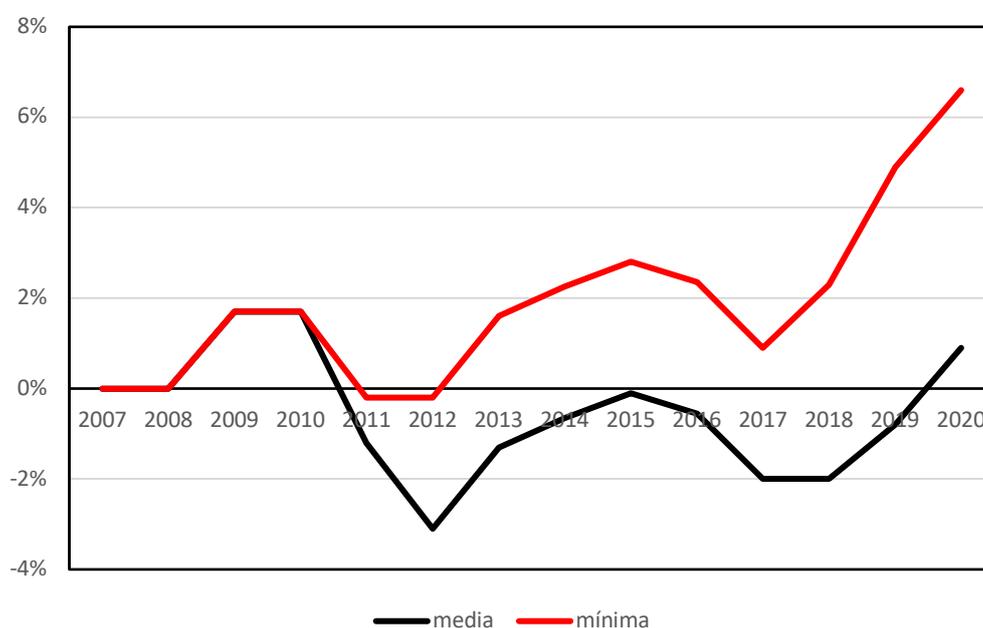
³ Ageing Report, EC (2018).

⁴ Proyecciones de población del INE (2020b). Según AIREF (2020) se llegaría al 58,4%.

problemas derivados del rápido envejecimiento de la población hay que sumar las consecuencias de la pandemia. Lo segundo es más discutible. Es precisamente la Seguridad Social la que tiene las herramientas necesarias para modular tanto los ingresos como los gastos del sistema contributivo de pensiones. Y si realmente existen indicios de un posible problema de sostenibilidad cuando se hacen bien las cuentas, es bueno que éste se manifieste donde realmente se genera. Si nos lo llevamos a otra parte, será difícil soportar la presión para mejorar aún más las pensiones y/o dejar de endurecer su cálculo y el acceso a las mismas, lo que se traducirá en más transferencias que exigirán una presión fiscal creciente sobre las personas en activo o reducirán los recursos disponibles para cubrir adecuadamente otras necesidades.

Una consideración adicional es que los jubilados están entre los colectivos que mejor han capeado las dos últimas crisis. Mientras que muchas personas han perdido sus trabajos o experimentado importantes recortes salariales, los pensionistas han disfrutado de unas rentas seguras que han mantenido al menos aproximadamente su poder adquisitivo durante más de una década. El Gráfico 1 muestra la variación acumulada del poder adquisitivo de las pensiones desde 2007 en adelante, distinguiendo entre las prestaciones mínimas y las demás. En el peor momento de la crisis anterior, las pensiones medias llegaron a perder un 3% de su valor y las mínimas sólo dos décimas. En promedio durante el conjunto del período, la pérdida de valor adquisitivo se sitúa en medio punto, mientras que las mínimas han ganado casi dos puntos. Al final del período, ambos tipos de prestaciones han ganado poder adquisitivo, especialmente las pensiones mínimas, que en términos reales acumulan una revalorización de más del 6%.

Gráfico 1: Variación acumulada de poder adquisitivo de las pensiones (diferencia acumulada entre su tasa de actualización y la tasa de inflación)



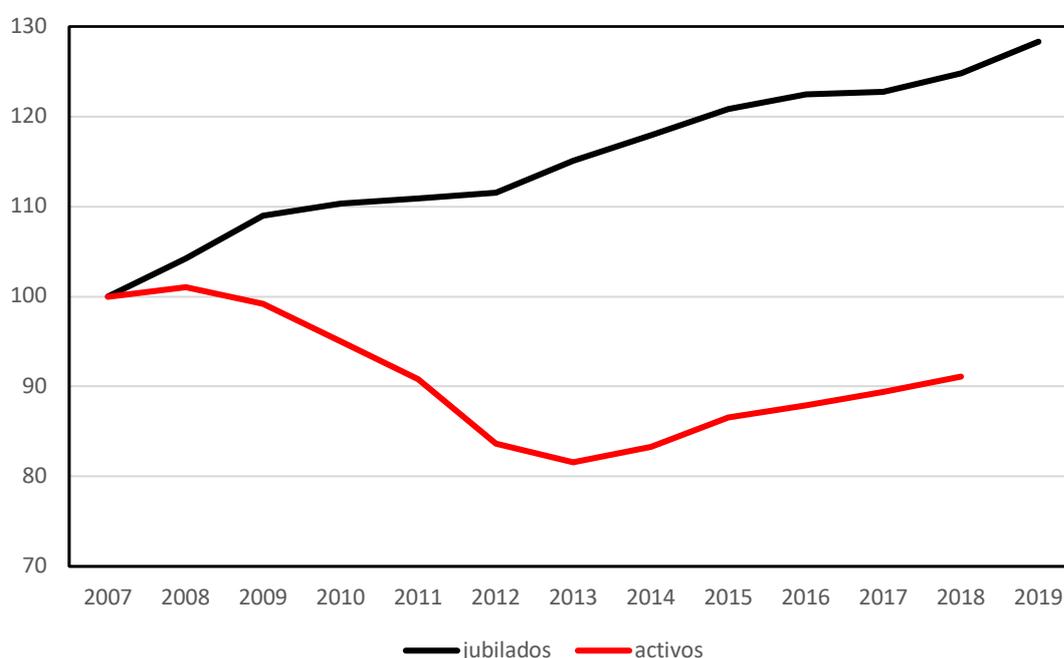
- *Nota:* la subida de la pensión que corrige la desviación de la inflación sobre lo previsto en el año t se produce en el año $t+1$ pero a efectos de la construcción del Gráfico se imputa al ejercicio t .

- *Fuentes:* La variación del IPC general proviene del INE (2020) y la tasa de actualización de las pensiones (tanto la general como la aplicada a las pensiones mínimas) se toma de Seguridad Social (2020), Cuadro II.5, pp. 99 y siguientes.

El Gráfico 2 muestra la evolución de los ingresos medios de los trabajadores activos y jubilados medidos a precios constantes, normalizando a 100 su valor justo antes del comienzo de la crisis

de 2008. Para los jubilados se utiliza la pensión media de jubilación de la Seguridad Social y para los activos sus rentas del trabajo medias esperadas, incluyendo las prestaciones contributivas y asistenciales por desempleo. Como se aprecia en el Gráfico, la renta real media de los pensionistas ha continuado aumentando durante todo el período hasta acumular un incremento de en torno a 30 puntos, mientras que la de los activos ha llegado a caer casi 20 puntos en los peores momentos de la Gran Recesión (fundamentalmente por el aumento del paro) y se sitúa todavía en torno a 10 puntos por debajo de su valor inicial. Esto no quiere decir, por supuesto, que todos los pensionistas hayan mejorado y todos los activos hayan perdido renta desde 2007, pero sí que en promedio las cosas les han ido bastante mejor a los pensionistas que a los activos y que por lo tanto, no sería necesariamente descabellado pedirles a los primeros que arrimen el hombro en una situación de necesidad.

**Gráfico 2: Evolución de los ingresos medios por persona a precios constantes
2007 = 100**



- *Notas:* Para los jubilados se utiliza la pensión media de jubilación. Para los activos, se suman las rentas totales del trabajo y las prestaciones por desempleo y el resultado se divide por la población activa (ocupados + parados). Las rentas totales del trabajo son la suma de la remuneración de asalariados y una estimación de las rentas del trabajo de los no asalariados. Todas las variables se deflactan utilizando el IPC.

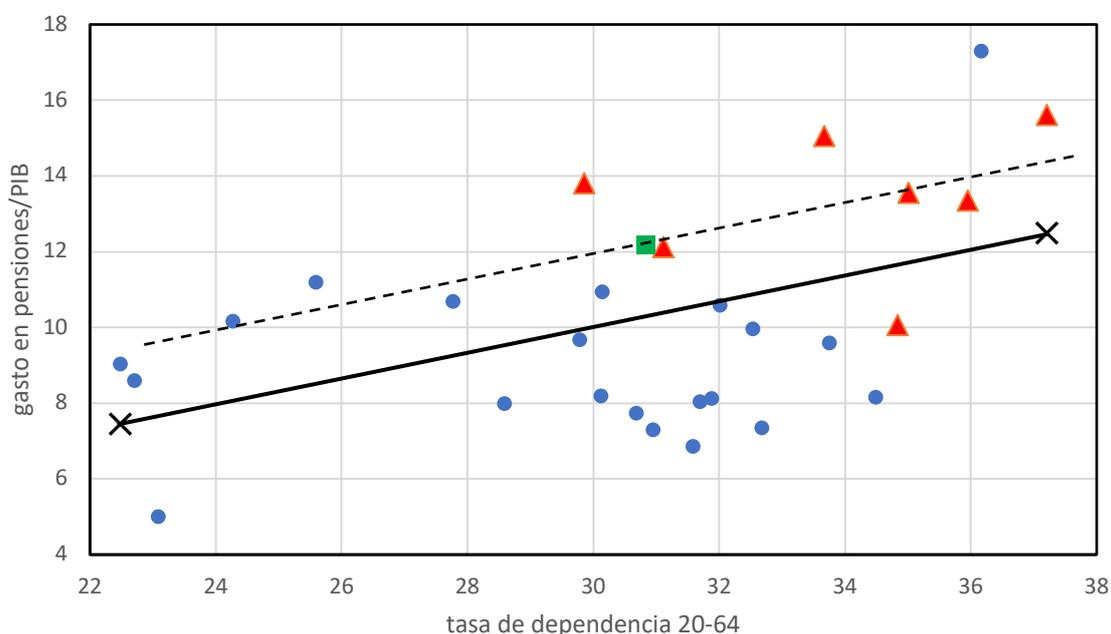
- *Fuentes:* Rentas totales del trabajo, ocupados y parados: de la Fuente (2020). Pensión media de jubilación: Seguridad Social (2020), Cuadro II.18, pp. 182 y siguientes. Prestaciones (contributivas y asistenciales) por desempleo: MTES (2020) desde 2010 y IGAE (2020) para 2007-9.

4. ¿Cómo está España en comparación con otros países europeos?

Uno de los argumentos del Gobierno para concluir que nuestro sistema de pensiones puede asumir sin demasiados problemas los incrementos de gasto derivados del envejecimiento de la población es que España gasta menos en pensiones que otros países comparables y tiene por tanto un mayor margen que ellos para afrontar el proceso de envejecimiento que todos estamos sufriendo. Un examen rápido de los datos, sin embargo, plantea bastantes dudas sobre esta conclusión y apunta más bien a la posible existencia de problemas de sostenibilidad que tienen su origen en unas prestaciones relativamente generosas en relación con los salarios que las sustentan.

El Gráfico 3 muestra la relación existente entre el gasto en pensiones, medido como porcentaje del PIB, y un indicador del grado de envejecimiento de la población con datos de la UE28 correspondientes a 2016 tomados del último *Ageing Report* (EC, 2018). El grado de envejecimiento se mide a través de la tasa de dependencia demográfica, calculada como el cociente entre la población mayor de 64 años y la que está entre los 20 y los 64 años de edad. El cuadrado verde corresponde a España y los triángulos rojos a los países que el MISSM utiliza como referencia, que son Austria, Bélgica, Francia, Alemania, Portugal, Finlandia e Italia (yendo de izquierda a derecha). Los puntos azules corresponden a los demás miembros de la Unión Europea, incluyendo al Reino Unido. La línea negra de trazo continuo se obtiene a partir de una regresión entre las variables de interés y representa el patrón típico de aumento del gasto en pensiones según va envejeciendo la población dentro de este grupo de países.

Gráfico 3: Gasto en pensiones/PIB vs. tasa de dependencia porcentajes



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

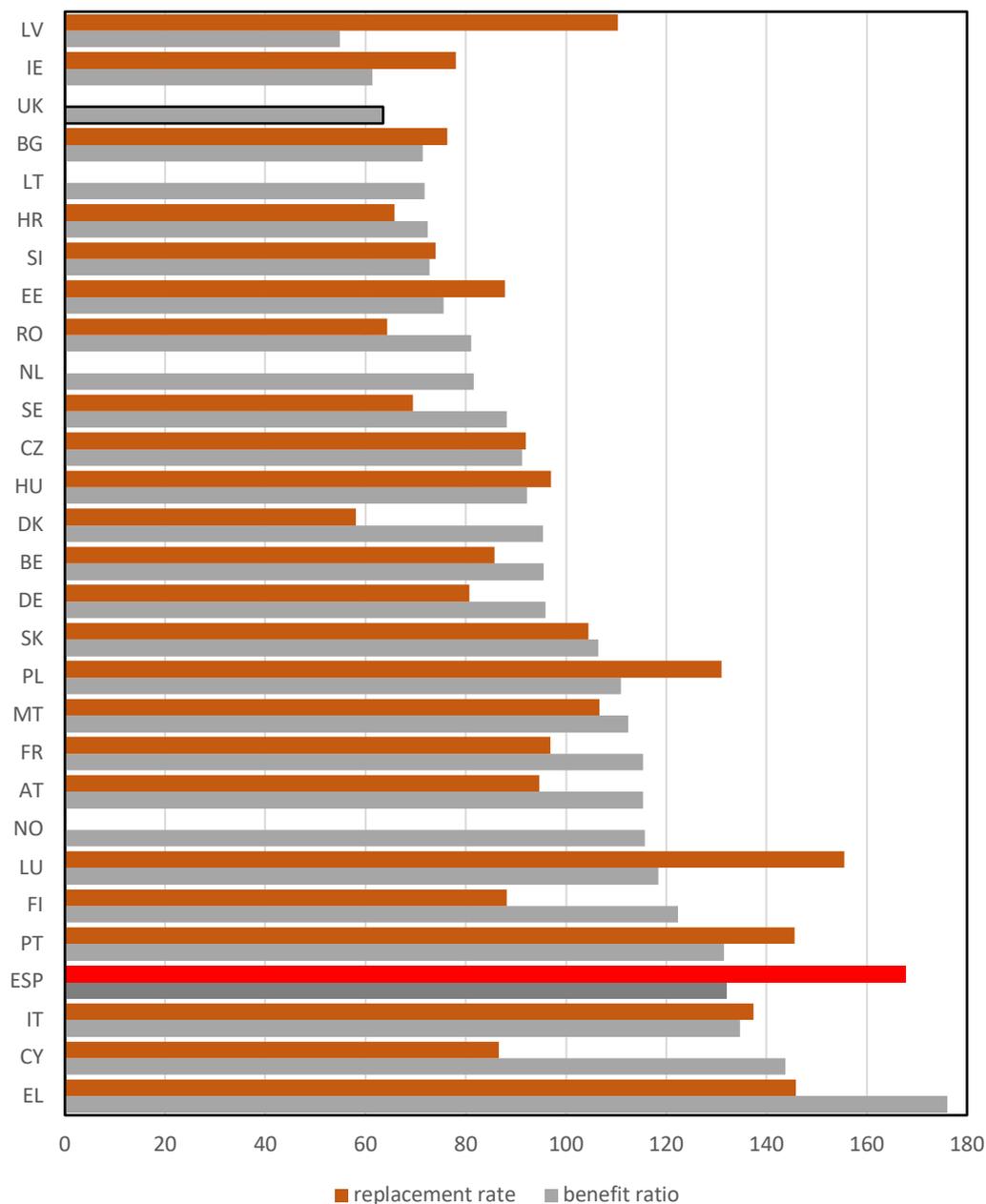
- *Fuentes:* EC (2018), cross-country tables annex, Table III.1.66: Public pensions as a % of GDP y Table III.1.61: Old-age dependency ratio 20-64.

Comparando a España con el grupo de referencia elegido por el Ministerio, es cierto que nuestro nivel de gasto es de los más bajos (aunque estamos dos puntos por encima de Alemania), pero también somos el segundo país más joven del grupo, lo que tiende a reducir el gasto en pensiones. Corrigiendo por este efecto, la ventaja con respecto a los países de referencia se reduce en dos puntos de PIB, lo que nos dejaría, por ejemplo, casi 4 puntos por encima de Alemania si tuviéramos su tasa de dependencia. Gráficamente, lo previsible es que según envejecemos vayamos desplazándonos hacia la derecha a lo largo de la línea discontinua paralela a la recta de regresión, que no pasa muy lejos del grueso de los países de referencia.

Por otra parte, si ampliamos el foco al conjunto de los países miembros de la UE dejamos de estar entre los países con menor gasto y una población menos envejecida. Dentro de esta

muestra más amplia, lo más destacable es que estamos casi dos puntos por encima de la recta estimada de regresión, esto es, que gastamos casi dos puntos más de lo que nos tocaría de acuerdo con nuestra tasa de dependencia si fuéramos un “país típico” de la UE. El Gráfico 4 sugiere que esto se debe a la relativa generosidad de nuestras pensiones dado el nivel de nuestros salarios.

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



- Fuente: EC (2018), cross-country tables annex, Table III.1.82: Gross replacement rate at retirement y Table III.1.81: Benefit ratio, public pensions.

El Gráfico muestra los valores normalizados (por la media muestral, que se iguala a 100) de dos indicadores habituales de la generosidad de un sistema de pensiones. Uno de ellos, conocido en ocasiones como *tasa de prestación*, es el cociente entre la pensión media y el sueldo medio en el país, mientras que el otro, la *tasa de reposición*, es el cociente entre la

primera pensión y el último sueldo para un trabajador típico. Como se aprecia en el gráfico, España está en el cuarto puesto en términos de la tasa de prestación y en el primero en términos de la tasa de reposición. Para un trabajador español medio, la pensión supone casi el 80% del sueldo que estaba cobrando justo antes de jubilarse. Más importante desde el punto de vista de la sostenibilidad del sistema, la pensión media en nuestro país suponía en 2016 un 58% del salario medio. Puesto que todas las previsiones apuntan a un rápido incremento de la tasa de dependencia demográfica y económica, esto es, del número de pensionistas por persona en edad de trabajar o por trabajador ocupado, la tasa de prestación tendrá que caer significativamente en las próximas décadas para que las cuentas puedan cuadrar sin enormes subidas de la presión fiscal y dejando algo de espacio para otras prioridades de gasto. Eso no quiere decir que las pensiones tengan que caer en términos absolutos, pero sí que deberán crecer menos que los salarios. En consecuencia, la dureza del necesario ajuste dependerá crucialmente de cómo evolucione la productividad.

5. Mirando hacia delante: algunas proyecciones pre-Covid de gasto

Como hemos visto en la sección 3, el sistema público de pensiones español presenta ya en la actualidad un déficit significativo que no se puede atribuir a supuestos gastos impropios y todo apunta a que las cosas irán a peor en el futuro si no se toman medidas. Para hacernos una idea de la magnitud del problema al que nos enfrentamos, nos apoyaremos en algunos trabajos anteriores en los que hemos construido proyecciones de la evolución a largo plazo de los ingresos y gastos del sistema público de pensiones contributivas español. Hay que destacar que estas proyecciones son anteriores a la llegada del Covid y por lo tanto no incorporan sus efectos, que constituyen una poderosa razón adicional para actuar con prudencia en una materia que es, con diferencia, la mayor partida de gasto público.

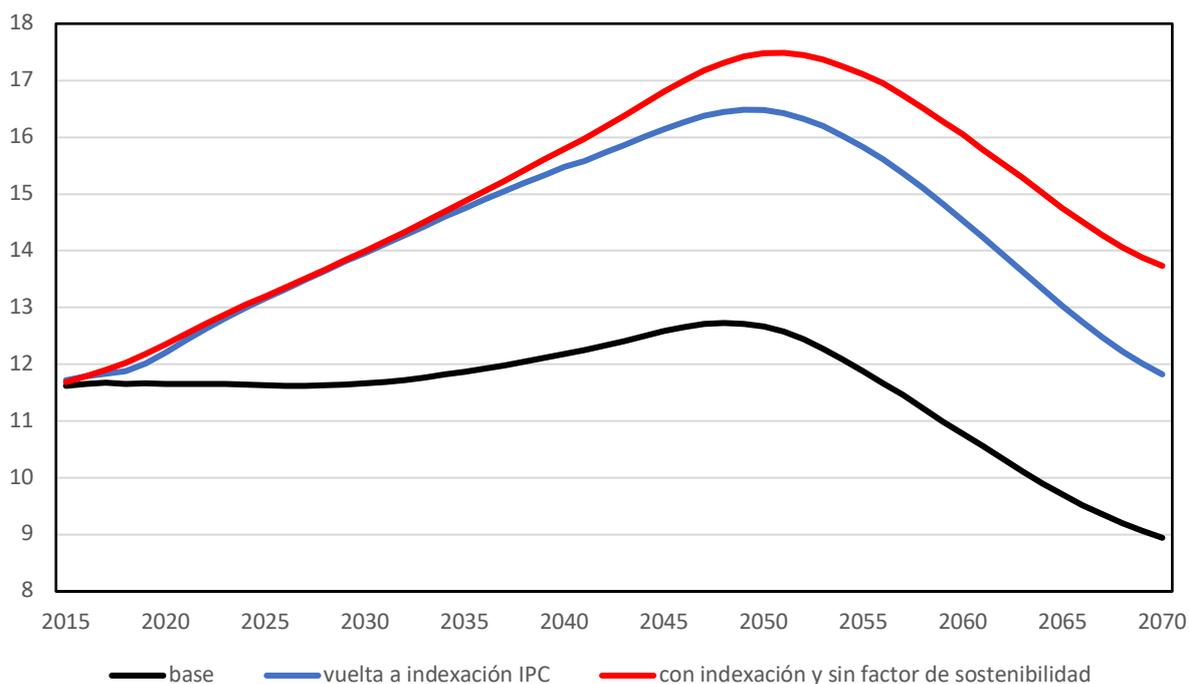
Nuestras proyecciones de gastos e ingresos del sistema de pensiones se han construido utilizando un modelo de equilibrio general dinámico de generaciones solapadas con agentes heterogéneos en términos de su nivel educativo, género y preferencias por el ocio. Los cálculos se realizan para diversos escenarios migratorios, trabajando siempre con supuestos sobre la evolución del empleo, la inflación, la productividad y otras variables macroeconómicas que tienden a ser bastante optimistas. De esta forma, buscamos asegurarnos de que nuestras estimaciones de la evolución del gasto en pensiones son conservadoras. Para una descripción detallada del modelo y los distintos escenarios y un análisis de la sensibilidad de los resultados a posibles cambios en los supuestos más importantes, véase de la Fuente, García y Sánchez (DGS, 2019 y 2020).

Ya antes de la llegada de la pandemia, nuestro análisis sugería que la derogación de la reforma de 2013, que es esencialmente lo que ahora se está planteando, resultaría en un reparto entre cohortes de los costes de la transición demográfica de dudosa equidad, incluso bajo un escenario migratorio muy favorable. También supondría un fuerte aumento de la presión que el sistema de pensiones ejercerá en el futuro sobre unas cuentas públicas que ya partían de una situación apurada antes del Covid, con un déficit estructural importante (del 3% del PIB) y un elevado nivel de deuda en el mejor momento del ciclo económico (el 94% del PIB), y que tendrán que acomodar en el futuro unas necesidades crecientes de gasto en funciones como la sanidad y la dependencia, muy afectadas por el envejecimiento poblacional. Claramente, la situación de partida se ha complicado enormemente con la actual crisis sanitaria, que reducirá muy significativamente nuestro margen de maniobra fiscal a corto y medio plazo.

El Gráfico 5 resume el impacto esperado en nuestro escenario central pre-Covid de derogar la reforma de 2013 sobre el gasto público en pensiones contributivas (incluyendo las del sistema de clases pasivas, que se extinguirán gradualmente durante las próximas décadas). La línea

negra corresponde a un escenario base en el que se mantiene dicha reforma y por tanto los dos mecanismos de ajuste automático que se introdujeron en ella: el *índice de revalorización de las pensiones* (IRP) ligado a la situación financiera del sistema y el *factor de sostenibilidad* (FS), que ligaba la cuantía inicial de las pensiones a la evolución de la esperanza media de vida en el momento de la jubilación. La derogación del IRP, que sería sustituido por la indexación completa a la inflación observada, nos llevaría a la línea azul, y la derogación simultánea del IRP y el FS a la roja.

Gráfico 5: Gasto total en pensiones contributivas como % del PIB, con y sin las reformas de 2013



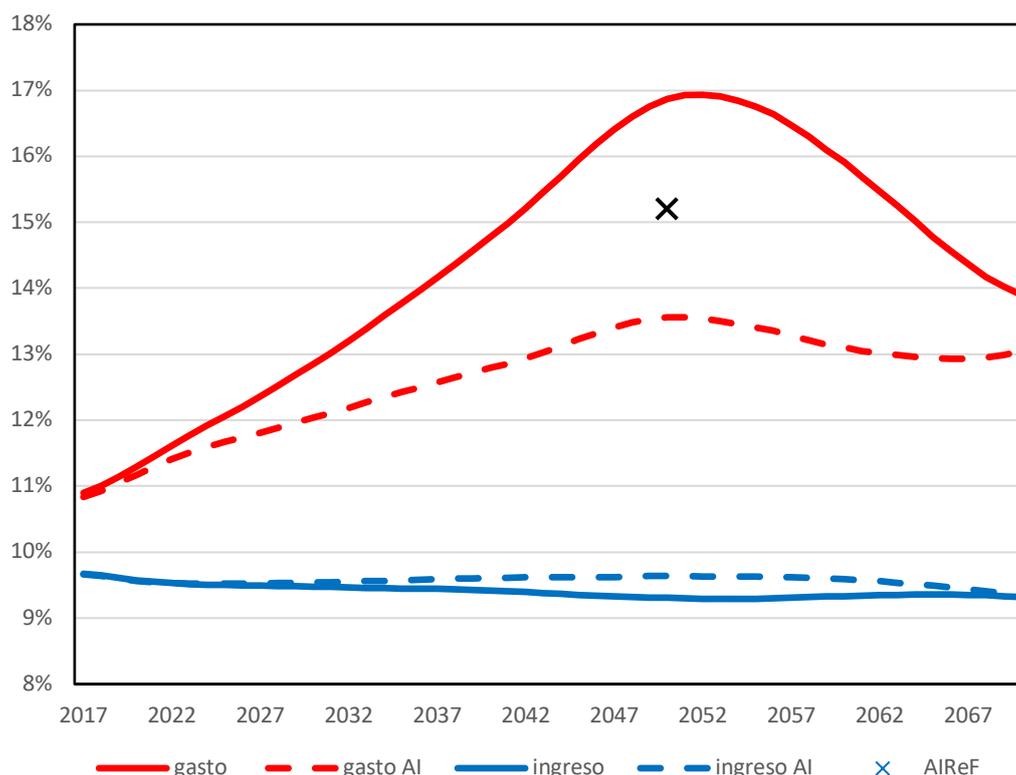
- Fuente: DGR (2019), secciones 3.4 y 5.4

Así pues, la derogación completa de la reforma de 2013 podría llevar a nuestro gasto en pensiones hasta el 17,5% del PIB en 2050, lo que supondría un aumento de casi 5 puntos en relación con un escenario en el que se mantienen sus mecanismos de control automático del gasto. Este incremento provendría fundamentalmente de la vuelta a la indexación total de las pensiones pues mantener el factor de sostenibilidad con la fecha prevista de entrada en vigor sólo reduciría el pico de gasto en aproximadamente un punto, aunque su impacto sería creciente en el tiempo. En promedio durante el próximo medio siglo (2020-70), la supresión de los dos grandes elementos de la reforma incrementaría el gasto medio anual en pensiones en 3,8 puntos de PIB en nuestro escenario demográfico base. Puesto que la recaudación del IRPF ha estado en años recientes en torno al 7,5% del PIB, para financiar este cambio de política sería necesario aumentar el tipo medio de este impuesto en un 50%, o en un 40% si se mantiene el factor de sostenibilidad.

En un escenario de elevada inmigración el pico de gasto sobre PIB se reduce significativamente, pero no lo suficiente como para resolver los problemas de sostenibilidad del sistema. El Gráfico 6 se refiere sólo al sistema de pensiones contributivas de la Seguridad Social, excluyendo las pensiones de clases pasivas. En él se compara la evolución de los ingresos y gastos del sistema bajo dos escenarios inmigratorios que se discuten en más detalle en el Anexo, nuestro escenario central (representado por líneas continuas) y un escenario de

alta inmigración (AI) similar al de la AIREF (con líneas de trazo discontinuo). Para construir el gráfico, hemos ajustado al alza nuestras proyecciones originales de ingresos en la cuantía de los gastos realmente impropios que el sistema sigue soportando (que ascenderían a 0,33 puntos de PIB de acuerdo con nuestros cálculos en la sección 3). Como referencia, el aspa negra corresponde a la proyección de la AIREF (2020) más comparable que hemos encontrado: el gasto esperado en 2050 con indexación plena y sin factor de sostenibilidad bajo su escenario migratorio central (p. 44).

Gráfico 6: Gastos e ingresos del subsistema de pensiones contributivas de la Seguridad Social como % del PIB tras derogar las reformas de 2013 escenario base y de alta inmigración (AI)



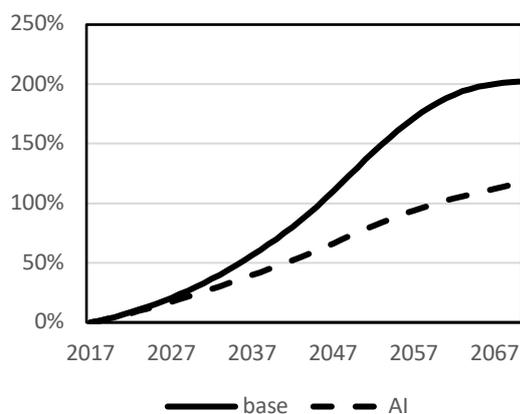
- Fuente (de los Gráficos 6 y 7): DGR (2020), sección 3, con los ingresos ajustados por gastos impropios como se indica en el texto

En nuestro escenario demográfico central, el gasto en pensiones contributivas de la Seguridad Social (incluyendo prestaciones y costes de administración) aumentaría en unos seis puntos de PIB durante las próximas décadas, hasta alcanzar un máximo del 17% del PIB en torno a 2052. Los ingresos del sistema, incluyendo cotizaciones y transferencias estatales para financiar complementos a mínimos y otros gastos realmente impropios, se mantendrían aproximadamente constantes en torno al 9,5% del PIB, con lo que el déficit del sistema iría creciendo desde 1,2 puntos iniciales hasta 7,5 puntos alrededor de 2050, con una media anual de 5,2 puntos entre 2020 y 2070. En el escenario de alta inmigración, el pico de gasto se reduciría hasta el 13,6% del PIB y el de déficit hasta 3,9 puntos, pero el sistema seguiría experimentando un déficit significativo durante el próximo medio siglo (un 3,2% del PIB en promedio) que plantearía claros problemas de sostenibilidad. A esto habría que añadir las pensiones de clases pasivas que supusieron un gasto de 1,2 puntos de PIB en 2020 y que, aunque con tendencia decreciente, seguirán suponiendo un gasto significativo durante varias décadas.

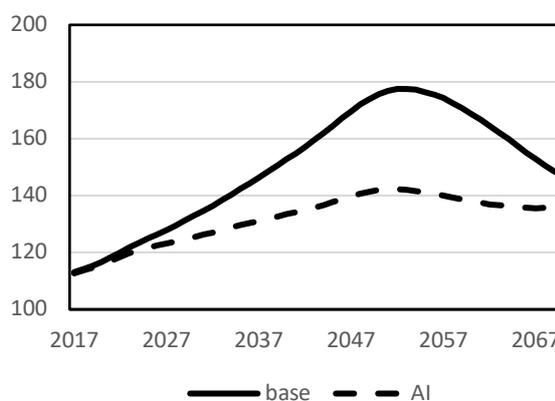
El Gráfico 7 ilustra de dos formas complementarias las implicaciones de nuestras proyecciones para las finanzas públicas. Acumulando los déficits previstos del subsistema de pensiones contributivas de la Seguridad Social a un tipo de interés igual a la tasa de inflación más un cuarto de punto, se obtiene la senda de la deuda incremental atribuible al sistema de pensiones que se muestra en el panel *a* del Gráfico 7, medida también como porcentaje del PIB. La deuda del sistema así calculada es una variable virtual que no tiene necesariamente una contrapartida directa en las cuentas de la Seguridad Social (porque el Estado no tiene por qué canalizar necesariamente sus aportaciones al sistema de pensiones a través de préstamos o aplicar el tipo de interés que estamos suponiendo) pero que resulta útil para visualizar el déficit acumulado de recursos del sistema y la presión que esto supone para el conjunto de las cuentas públicas. Este déficit podría financiarse en parte con impuestos en vez de con deuda del Estado pero ciertamente presionará al alza sobre esta última variable, especialmente cuando las cuentas del Estado ya presentan un déficit significativo, como sucede ahora y sucederá previsiblemente durante bastantes años. Como se aprecia en el Gráfico, la presión sería muy considerable: incluso en el escenario de alta inmigración, el subsistema de pensiones generaría por sí solo una deuda adicional superior al 100% del PIB durante el próximo medio siglo, que se elevaría hasta el 200% si los flujos migratorios se mantuvieran en los niveles previstos en nuestro escenario central.

Gráfico 7: Indicadores del subsistema de pensiones contributivas de la Seguridad Social tras derogar la reforma de 2013, escenario base y de alta inmigración

a. deuda acumulada, en % del PIB



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



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

Alternativamente, podemos calcular la subida de la presión fiscal (vía aumentos de cotizaciones o de transferencias estatales provenientes de impuestos generales) que sería necesaria para financiar el gasto previsto en pensiones. El resultado de este cálculo se resume en el panel *b* del Cuadro 7, donde se muestra la evolución del tipo efectivo de contribución sobre las rentas totales del trabajo que sería necesario para equilibrar el sistema contributivo de pensiones. El tipo efectivo observado (calculado como el cociente entre los ingresos del sistema, incluyendo cotizaciones por contingencias comunes y transferencias estatales netas del gasto en prestaciones contributivas distintas de las pensiones, y las rentas del trabajo) se situaba en 2017 en el 18% (con nuestro ajuste por gastos realmente impropios). La variable que se dibuja en el Gráfico está normalizada por esta cifra, que se iguala a 100. El valor inicial del índice es 112,7, indicando que en 2017 el tipo efectivo de cotización sobre las rentas del trabajo tendría que haberse incrementado en un 12,7% (hasta el 20,3%) para eliminar el déficit del sistema

contributivo de pensiones. Para mantener el sistema en equilibrio, los tipos efectivos tendrían que seguir subiendo durante las próximas décadas, hasta situarse entre un 40 y un 80 por ciento por encima de sus valores actuales dependiendo de cómo evolucione la inmigración.

En conclusión, la *contrarreforma* de pensiones que el Gobierno está planteando comportaría un aumento muy considerable del gasto durante las próximas décadas que podría terminar de desequilibrar las ya precarias cuentas del sistema hasta hacerlo inviable, abocándolo a un ajuste abrupto en algún momento futuro que comportaría una fuerte reducción de las pensiones de un día para otro y un reparto muy injusto de los necesarios ajustes entre las distintas cohortes de pensionistas. En ausencia de otras medidas, este cambio de política condenaría al sistema público de pensiones a un déficit permanente que aumentaría significativamente durante las próximas tres décadas. Para evitar una espiral de deuda que nos llevaría eventualmente a la suspensión de pagos, resultaría necesaria una inyección muy considerable de recursos al sistema que podría provenir de una subida de las cotizaciones sociales o de un incremento de las aportaciones del Estado financiadas con mayores impuestos generales. Las subidas de impuestos y/o cotizaciones necesarias para financiar el incremento previsto del gasto tendrían que ser muy significativas, y supondrían sin duda una carga muy pesada para determinadas cohortes de trabajadores que sería cuando menos cuestionable en términos de equidad intergeneracional. Para evitar esta situación, sería necesario preservar, al menos en parte, los mecanismos de disciplina automática introducidos en la reforma de 2013 o buscar otras alternativas que ayuden a contener el crecimiento del gasto en pensiones, en vez de fiar por entero la viabilidad del sistema a un fuerte incremento de sus ingresos por cotizaciones o transferencias estatales que, entre otros serios problemas, podría dejarnos sin demasiado margen de maniobra fiscal de cara a la financiación de otras necesidades importantes.

6. Incentivos, edad de jubilación y gasto en pensiones

Los documentos de la comparecencia del Ministro de Inclusión, Seguridad Social e Inmigración otorgan especial importancia al aumento de la edad efectiva de jubilación como medida para reducir el gasto en pensiones, indicando que según la AIReF, cada año de retraso podría generar hasta 1,2 puntos de PIB de reducción de gasto (BOCG, 2020b, p. 8 y MISSM, 2020, p. 22).⁵ Para conseguir este objetivo se hacen dos propuestas (MISSM 2020, p. 24): i) reforzar las fórmulas de compatibilidad del cobro de la pensión con el trabajo remunerado, que permiten la prolongación de las vidas laborales y ii) incentivar el retraso de la jubilación y desincentivar la jubilación anticipada. El documento se centra en la jubilación demorada, que se considera potencialmente atractiva para todas las partes, ya que se sostiene que aumenta la pensión y supone un ahorro tanto para el sistema como para los empresarios.

En nuestra opinión, existen dudas bien fundadas sobre la capacidad de estas propuestas para generar reducciones de gasto del tamaño indicado. En cuanto a la primera propuesta, la compatibilidad del cobro de la pensión con el trabajo remunerado es una alternativa atractiva que estudiamos con detalle en un documento de FEDEA de próxima aparición (Sánchez, en curso). Sin embargo, nuestro análisis sugiere que, para lograr retrasos sustanciales de la edad de jubilación a partir de la *Jubilación Activa* actual, se necesitaría flexibilizar su normativa e

⁵ No se indica el origen de cifra, pero en la página 67 de la Opinión 1/19 de AIReF (2019) sobre la Sostenibilidad del Sistema de Seguridad Social se indica que : "... se simula un aumento de 1 año en la edad efectiva, desde los 64.5 en 2027 a los 65.5 en 2048. Esta medida supondría una contención adicional del gasto de entre 0,4 pp y 1,2 pp en 2048...". AIReF (2020) parece bastante más pesimista sobre los posibles ahorros por esta vía. Aquí se estima que retrasar la edad efectiva de jubilación en *dos* años reduciría el gasto en 2050 en 0,8 puntos de PIB (p. 42)

introducir medidas (como la actualización de la pensión al final del intervalo de compatibilización) que podrían conllevar un aumento en el gasto del sistema.

En cuanto a la segunda propuesta, de retrasar la edad de jubilación mediante incentivos, algunas cuestiones merecen un comentario más detallado. En primer lugar, la relación entre incentivos y edad de jubilación no es nada sencilla debido a la interacción de varios agentes (trabajadores y empresas), a la complejidad institucional que lleva a múltiples vías de acceso a la jubilación, y a la falta de linealidad de la respuesta de los agentes a los incentivos. Es obvio que aumentar la baja tasa de bonificación actual de la jubilación demorada (en torno al 3,2% anual) puede hacer que algunos trabajadores prefieran jubilarse más tarde atraídos por la promesa de una pensión mayor, pero hay muchas situaciones en las que este sencillo mecanismo no funciona. Entre ellas estaría la de los jubilados que, por cobrar la pensión máxima o mínima, no se beneficiarían de los incentivos, un problema que se ha ido agravando con los aumentos sistemáticos de la pensión mínima y la gradual erosión de la pensión máxima.⁶

Una situación similar se produce con las jubilaciones involuntarias forzadas por las empresas, en las que los incentivos a los trabajadores son irrelevantes. Las pautas de uso observadas de la jubilación parcial (bastante frecuente antes de la edad legal y esencialmente irrelevante después de la misma) apuntan a que esta edad es contemplada por muchas empresas como un umbral a partir del cuál su interés por la permanencia de los trabajadores mayores disminuye marcadamente. Si esto es así, es improbable que el esfuerzo por aumentar la *jubilación demorada* incentivando a los trabajadores vaya a tener mucho éxito. La misma conclusión se puede extraer de las diferencias observadas en el uso de la *jubilación activa*. En sus seis años de vigencia, los trabajadores autónomos han representado el 85% de los usuarios de esta forma de jubilación (que sólo está disponible a partir de los 65 años).⁷ Por mucho que puedan existir algunas diferencias en las características de los afiliados a los distintos regímenes, es inevitable concluir que las tasas de jubilación demorada son mucho menores cuando, además del interés del trabajador, es necesaria la concurrencia del empleador.

Finalmente, hay que considerar el impacto de los mayores incentivos sobre las decisiones de jubilación involuntaria de los trabajadores en desempleo. García Pérez et al (2014) muestran que los incentivos diseñados para mantener activos a los empleados tienen el efecto colateral de prolongar artificialmente la duración de las fases de desempleo de los trabajadores mayores. Para muchos parados de baja empleabilidad, la estrategia óptima es simplemente extender el desempleo lo más posible antes de jubilarse, para reducir al máximo las penalizaciones en su pensión. En esas circunstancias, reforzar estos incentivos puede llevar a unos retrasos en la edad de cobro de la pensión que no se corresponden con retrasos en la jubilación (entendida como el fin de la participación laboral activa de los trabajadores) y que no generan producción ni recursos adicionales para el sistema.

Por otra parte, no resulta obvio que un aumento de la edad de jubilación se traduzca necesariamente en un menor gasto en pensiones y en cualquier caso la magnitud del ahorro difícilmente alcanzaría la cifra máxima de 1,2 puntos de PIB por año de retraso que se ofrece en los documentos citados. A este respecto, conviene observar que el coste total anual de todas las altas de pensiones de jubilación producidas en 2019 ascendería a sólo un tercio de esta cifra. Por otra parte, es cierto que las pensiones medias de aquellos que se jubilan anticipadamente son más elevadas que las de los jubilados ordinarios (un 37% en 2020, de acuerdo con Seguridad Social (2020, Cuadro IV.14, p. 257)), pero eso no significa que pasar individuos del primer al segundo grupo reduzca el gasto total ya que sus elevadas pensiones aumentarían aún

⁶ Sobre el primero de estos aspectos, véase Jiménez y Sánchez (2007).

⁷ Seguridad Social (2020, Cuadro IV.19, p. 204).

más al no aplicarse los coeficientes reductores, sin que haya garantía de que el menor tiempo de cobro compense esta subida. De hecho, hay evidencia de que las elevadas penalizaciones aplicadas a las pensiones de los jubilados tempranos las hacen atractivas para el sistema (pese a su alto valor nominal, que es fruto de las características personales de los jubilados). Así, Moraga y Ramos (2020) calculan, utilizando la base de datos de Historiales Laborales de 2017, que las jubilaciones anticipadas tienen la menor TIR media y el menor coste por pensión media de entre todas las formas de alta en el sistema.

7. Conclusión

El reciente informe de la Comisión del Pacto de Toledo y el proyecto de PGE de 2021 marcan el inicio de una reforma del sistema público de pensiones que desmantela los mecanismos de control automático del crecimiento del gasto que constituían el núcleo de su antecesora. Este giro de timón se justifica en parte mediante un diagnóstico voluntariosamente optimista de la situación financiera actual y de las perspectivas futuras de nuestro sistema público de pensiones contributivas y/o de la capacidad del Estado para inyectar los recursos adicionales que pudieran ser necesarios para mantener el sistema actual sin grandes cambios, más allá de los ajustes paramétricos previstos en la reforma de 2011. De acuerdo con los documentos que hemos analizado en este trabajo, el sistema contributivo de pensiones gozaría en la actualidad de un modesto superávit si el Estado no le hiciera cargar con una serie de gastos que realmente no le corresponden y España podría absorber sin grandes problemas el incremento del gasto en pensiones que se espera en las próximas décadas como resultado del envejecimiento poblacional dada su favorable posición en relación con otros países europeos.

En el presente artículo hemos cuestionado estas conclusiones y abogado por una política de pensiones más cauta que la que está planteando el Gobierno. Dado el incierto efecto sobre el gasto de los incentivos que se pretende introducir para alargar la vida laboral, en la práctica, la propuesta del Gobierno se reduce a recuperar la indexación plena a la inflación, dejando en el aire la posible aplicación del factor de sostenibilidad, para a continuación blindar el sistema mediante el compromiso del Estado de aportar, con cargo a impuestos generales, los recursos adicionales que pudieran hacer falta para mantener las prestaciones. La apuesta funcionará estupendamente si el futuro nos depara grandes sorpresas favorables en materia de rápido crecimiento de la productividad e intensos y sostenidos inlujos de inmigrantes bien formados, pero a la vista de la experiencia de las últimas décadas es ciertamente arriesgada y supone asignar a las pensiones —ex ante y sin discusión — una prioridad absoluta sobre otras necesidades y políticas públicas que resulta difícil de defender.

En nuestra opinión, el déficit actual del sistema de pensiones no es un artificio contable sino un problema muy real que tiene todos los números para agravarse mucho en las próximas décadas según nuestra población envejece y se jubilan las grandes cohortes de *baby-boomers*. Salvo agradables sorpresas que aparecen improbables, los costes de la transición demográfica a la que nos enfrentaremos hasta 2050 (cuando esperamos que la pirámide poblacional española empiece a normalizarse) serán muy elevados y plantearán cuestiones complicadas. Una de ellas es si podemos permitirnos el lujo de eximir a los ya jubilados, que son muchos y pronto serán muchos más, de los sacrificios necesarios. Si lo hacemos, la factura para los más jóvenes será tanto mayor, y eso planteará serios problemas de equidad intergeneracional porque coincidirá con una situación en la que cada vez habrá menos personas en edad de trabajar para pagar la pensión de cada jubilado.

Con independencia de su reparto, hay también dudas sobre si podremos pagar la factura de no ajustar las pensiones a las cambiantes circunstancias demográficas y sobre la conveniencia de un blindaje absoluto de las mismas frente a otras necesidades sociales. Según nuestras

proyecciones, anteriores a la crisis del Covid y por lo tanto seguramente demasiado optimistas, tras la derogación de la reforma de 2013, el Estado tendría que inyectar cada año al sistema de pensiones un promedio de entre 3,2 y 5,2 puntos de PIB durante varias décadas para mantener ese blindaje, lo que con datos de 2019 supondría entre un 34% y un 55% de sus ingresos tributarios. Comprometer incondicionalmente un volumen semejante de recursos a tan largo plazo no parece una opción razonable, y menos aún sin una consideración cuidadosa de los costes de obtener esos ingresos o de los posibles beneficios de sus usos alternativos.

El mejor punto de partida para diseñar una política realista de pensiones sería el reconocimiento expreso de que nuestro sistema resulta excesivamente generoso en relación con sus recursos. Dada la actual esperanza de vida tras la jubilación (21,2 años a los 65 años) y la evolución esperable en el futuro de esta variable (4,9 años adicionales en 2050), de los niveles de productividad y ocupación y de la población jubilada y en edad de trabajar, las pensiones públicas actuales son más elevadas de lo que permiten nuestros salarios y los tipos existentes de cotización. O por ponerlo de otra forma equivalente, el sistema ofrece una rentabilidad implícita sobre tales cotizaciones muy superior a la que el crecimiento esperable de la masa salarial de la economía española le permitiría pagar, tal como han puesto de manifiesto sendos informes del Banco de España y del Instituto de Actuarios.⁸

Un exceso de generosidad, así definido, no es una virtud sino un grave problema que amenaza la sostenibilidad del sistema de pensiones y la equidad intergeneracional. Para corregir este problema es necesario buscar una combinación razonable de políticas de ingreso y gasto que permita un reparto equilibrado de los necesarios ajustes entre toda la sociedad española. Un ingrediente necesario de la solución ha de ser una reducción de la actual tasa de prestación (el cociente entre la pensión y el salario medios) hasta niveles similares a los observados en otras economías europeas a las que queremos parecernos. Para avanzar en esta dirección será necesario adoptar medidas de contención del gasto en pensiones que habrán de extenderse tanto a los pensionistas presentes como a los futuros, afectando por tanto no sólo al cálculo de las pensiones sino también a su revalorización. Entre estas medidas deberían incluirse, en nuestra opinión, la extensión gradual del período de cómputo de la pensión a toda la vida laboral junto con un endurecimiento de otros parámetros que determinan el cálculo de la pensión y el acceso a la misma, así como la puesta en marcha lo antes posible del factor de sostenibilidad o el establecimiento, una vez alcanzada la edad de jubilación de 67 años, de un nexo automático entre la edad de jubilación y la esperanza de vida en buena salud, con las salvaguardas necesarias para las ocupaciones de mayor penosidad. En cuanto a la revalorización de las pensiones, las mínimas deberían ligarse al IPC con el fin de garantizar su suficiencia, pero para el resto habría que introducir un índice de actualización diferente que debería ser sensible a la situación financiera del sistema, aunque de forma menos drástica que el actual IRP, e incluir un límite máximo a la pérdida acumulada de poder adquisitivo.

⁸ Véase Moraga y Ramos (2020) y Devesa et al. (2020).

Anexo: Proyecciones migratorias

Las previsiones de gastos e ingresos del sistema de pensiones que se presentan en la sección 5 contemplan dos escenarios demográficos elaborados hace ya varios años, uno que a nuestro entender era bastante realista en su momento y otro mucho más optimista en cuanto a la evolución de los flujos migratorios. El primero de ellos se basa en las proyecciones demográficas que publicó EUROSTAT en 2013 (EUROPOP2013, EC, 2014) que sirvieron de base al *Ageing Report* de 2015. En materia de inmigración, este escenario suponía que el valor negativo del saldo migratorio neto español en los últimos años de la Gran Recesión se reduciría gradualmente e invertiría su signo a partir de 2025, con una senda ascendente que alcanzaría un pico de unas 300.000 entradas netas en torno a 2050 para descender después suavemente durante el resto del período. Como alternativa, también consideramos un escenario de *alta inmigración (AI)* en el que se supone que la recuperación de los flujos migratorios es mucho más rápida que en el escenario base (como de hecho lo ha sido), de forma que el influjo neto de población se sitúa en torno a los 300.000 efectivos anuales a partir de 2022. El Gráfico A.1 compara ambos escenarios hasta 2050 y el Gráfico A.2 muestra el influjo neto total acumulado de inmigrantes entre 2018 y 2050. La diferencia entre nuestros dos escenarios en estos términos está en torno a los 6,5 millones de personas, lo que marca la diferencia entre un apreciable aumento de la población en un caso y su práctico estancamiento en el otro.

Gráfico A.1: Flujos migratorios netos en algunos escenarios demográficos alternativos

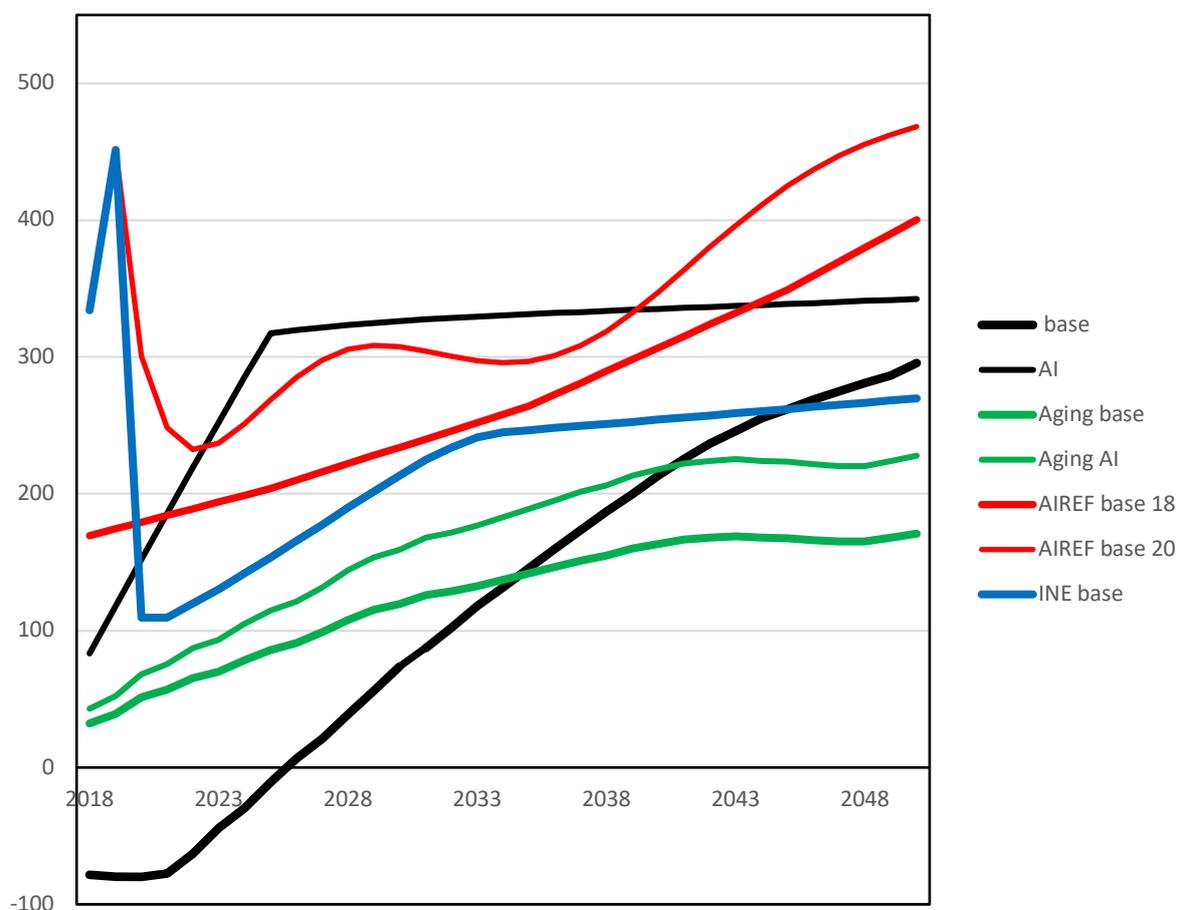
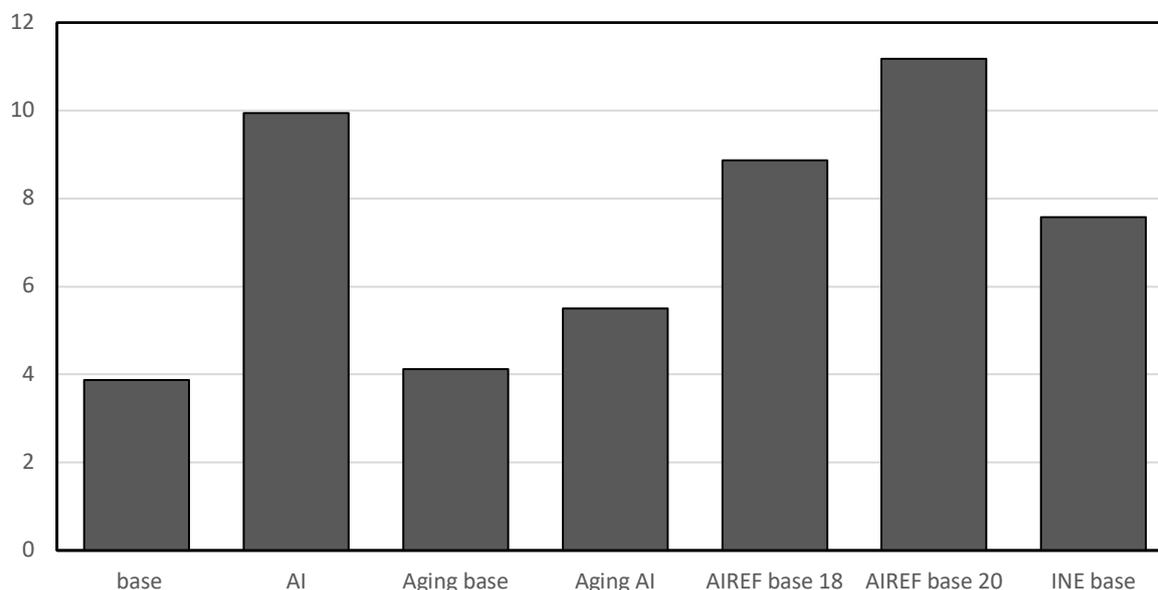


Gráfico A.2: Flujos inmigratorios netos acumulados, 2018-50 en distintos escenarios migratorios



Los Gráficos A.1 y A.2 muestran también las previsiones de EUROSTAT que se han utilizado en el *Ageing Report* de 2018 (EC, 2018), las proyecciones base de la AIREF elaboradas en 2018 y revisadas en 2020 y las últimas proyecciones del INE (2020). En el caso de las dos últimas fuentes, las observaciones de 2018 y 2019 corresponden a datos reales provisionales que han sorprendido al alza con un rebote de la inmigración tras el final de la anterior crisis más rápido y fuerte de lo esperado. Aunque no se espera que esas cifras tengan continuidad, especialmente en el contexto actual de restricciones a la movilidad ligadas al Covid, sirven como recordatorio de la notoria dificultad de predecir los flujos migratorios.

En cualquier caso, como se aprecia en el Gráfico A.1, tanto el escenario central del último *Ageing Report* como su escenario de alta inmigración y el escenario central del INE se sitúan en la zona intermedia entre nuestras dos proyecciones de entradas netas durante la primera parte del período analizado y caen después por debajo de nuestro escenario base, mientras que las proyecciones centrales de la AIREF se sitúan cerca de nuestro escenario de inmigración elevada. Aunque el perfil temporal es diferente, la entrada neta de inmigrantes acumulada en 2050 difiere en sólo un 10% entre los dos escenarios (9,9 millones en nuestro escenario AI vs. 11,2 en la revisión de 2020 de la AIREF). En conjunto, por tanto, nuestro escenario de alta inmigración podría acotar, al menos aproximadamente, los riesgos al alza ligados al comportamiento de los inlujos inmigratorios durante las próximas décadas. Aunque siempre existe margen para sorpresas, sería arriesgado fiar la sostenibilidad de nuestro sistema de pensiones a un inlujos sostenido de inmigrantes mucho mayor que el que contempla este escenario.

Referencias

Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF, 2018). “Previsiones demográficas: una visión integrada.” Madrid.

<http://www.airef.es/-/la-airef-preve-que-la-poblacion-espanola-aumente-entre-4-y-13-millones-en-30-anos-y-se-situe-entre-51-y-60-millones-de-habitantes-en-2050>

AIReF (2019). “Opinión sobre la Sostenibilidad del Sistema de Seguridad Social.” Opinión 1/19. Madrid.

<https://www.airef.es/wp-content/uploads/2019/OPINIONES/190109OpinionSeguridad-Social.pdf>

AIReF (2020). “Actualización de las previsiones demográficas y de gasto en pensiones.” Madrid.

<https://www.airef.es/es/centro-documental/actualizacion-previsiones-demograficas-y-de-gasto-en-pensiones>

Boletín Oficial de las Cortes Generales (BOCG, 2020a). Informe de evaluación y reforma del Pacto de Toledo. Congreso de los Diputados, XIV Legislatura, serie D, no. 175, 10 de noviembre de 2020, pp. 14-126.

<http://www.congreso.es/publicoficiales/L14/CONG/BOCG/D/BOCG-14-D-175.PDF>

Boletín Oficial de las Cortes Generales (BOCG, 2020b). Comparecencia del Ministro de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones. Congreso de los Diputados, Comisiones, XIV Legislatura, no. 137, 9 de septiembre de 2020.

<http://www.congreso.es/publicoficiales/L14/CONG/DS/CO/DSCD-14-CO-137.PDF>

Boletín Oficial del Estado (BOE, 2011). Ley 27/2011 de 1 de agosto sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social.

<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2011-13242>

de la Fuente, A. (2020). “Series largas de algunos agregados económicos y demográficos regionales: Actualización de *RegData* hasta 2019. (*RegData* y *RegData Dem* versión 6.0-2019).” FEDEA, Estudios sobre Economía Española no. 2020-25, Madrid.

<https://bit.ly/31LLovt> y <https://bit.ly/2QK6WSQ>

de la Fuente, A., M. A. García y A.R. Sánchez Martín (DGS, 2019). “La Salud Financiera del Sistema Público de Pensiones Español: Proyecciones de Largo Plazo y Factores de Riesgo.” *Hacienda Pública Española/Revista de Economía Pública*, 229-(2/2019), pp. 123-56.

de la Fuente, A., M. A. García y A.R. Sánchez Martín (DGS, 2020). “¿Hacia una contrarreforma de pensiones? Notas para el Pacto de Toledo.” *Hacienda Pública Española/Revista de Economía Pública* 232 (1/2020), pp. 115-43.

Devesa, E. y otros (2020). “Factor de Equidad Actuarial del Sistema Contributivo de Pensiones de Jubilación Español.” Instituto de Actuarios Españoles.

<https://www.actuarios.org/informefdea2020/>

European-Commission (EC, 2015). The 2015 Ageing Report. Economic and budgetary projections for the 28 EU Member States (2013-2060). *European Economy* 3/2015.

<http://ec.europa.eu/economyfinance/publications/europeaneconomy/2015/pdf/ee3en.pdf>

European Commission (EC, 2018). The 2018 Ageing Report. Economic and Budgetary Projections for the 28 EU Member States. European Economy, Institutional Paper no. 079.

<https://ec.europa.eu/info/publications/economy-finance/2018-ageing-report-economic-and-budgetary-projections-eu-member-states-2016-2070en>

García Pérez, J. I., S. Jiménez Martín y A.R. Sánchez Martín (2014). “Delaying the normal and early retirement ages in Spain: behavioural and welfare consequences for employed and unemployed workers.” *De Economist*, 162, pp. 341-375.

IGAE (2020). Contabilidad nacional. Serie anual. Clasificación funcional del gasto del subsector Fondos de la Seguridad Social.

<https://www.igae.pap.hacienda.gob.es/sitios/igae/es-ES/Contabilidad/ContabilidadNacional/Publicaciones/Paginas/iacofog.aspx>

Instituto Nacional de Estadística (INE, 2020a). Índice de precios de consumo.

<https://ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=EstadisticaC&cid=1254736176802&menu=resultados&idp=1254735976607#!tabs-1254736194776>

Instituto Nacional de Estadística (INE, 2020b). Proyecciones de población 2020-70. En Base de datos electrónica INEbase. Demografía y población. Cifras de población y censos demográficos. Madrid.

<https://ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=EstadisticaC&cid=1254736176953&menu=resultados&idp=1254735572981>

Jiménez, S. y A. Sánchez (2007). “An Evaluation of the life cycle effects of minimum pensions on retirement behavior.” *Journal of Applied Econometrics*, n. 22, pp. 923-950.

Ministerio de Hacienda (MH, 2020a). Presupuestos Generales del Estado 2021. Proyecto.

<https://www.sepg.pap.hacienda.gob.es/Presup/PGE2021Proyecto/MaestroTomos/PGE-ROM/Series.htm>

Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones (MISSM, 2020). Presentación para la Comisión de seguimiento y evaluación de los acuerdos del Pacto de Toledo. Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones.

<http://prensa.inclusion.gob.es/WebPrensaInclusion/noticias/ministro/detalle/3892>

Ministerio de Trabajo y Economía Social (MTES, 2020). Estadística de prestaciones por desempleo.

<http://www.mites.gob.es/estadisticas/PRD/welcome.htm>

Moraga, M. y R. Ramos (2020). “Una estimación del rendimiento financiero del Sistema de Pensiones.” Artículo Analítico 3/2020 del Banco de España, Madrid.

<https://pensionistas.ccoo.es/efaa5603a09c9380c96e8812af07cb69000059.pdf>

Sánchez Martín, A.R. (en curso). “La compatibilidad del trabajo y el cobro de pensión: un estudio cuantitativo para el caso español”. De próxima publicación en FEDEA, Estudios sobre la Economía Española.

Seguridad Social (2020). Proyecto de Presupuestos. Ejercicio 2021. Información Complementaria. Anexo al Informe Económico-Financiero a los Presupuestos de la Seguridad Social de 2021.

<http://www.seg-social.es/wps/portal/wss/internet/EstadisticasPresupuestosEstudios/PresupuestosEstudios/48546/3c8bcd08-09a2-4626-b055-8e9bc4898fc2>

Seguridad Social (2020b). Proyecto de Presupuestos. Ejercicio 2021. Información Complementaria. Informe Económico-Financiero del Proyecto de Presupuestos 2021.

<http://www.seg-social.es/wps/portal/wss/internet/EstadisticasPresupuestosEstudios/PresupuestosEstudios/48546/3c8bcd08-09a2-4626-b055-8e9bc4898fc2>