

¿Es viable nuestro sistema de pensiones? Propuestas de mejora

Rafael Doménech

Desafío de la economía española
UIMP, Santander, 29 de junio de 2016

A better goal than seeking radical reform is trying to improve the highly satisfactory current structure

Peter Diamond, 2004

Introducción

- **Objetivo de suficiencia.** Art. 50 de la Constitución Española: Los poderes públicos garantizarán, mediante **pensiones adecuadas y periódicamente actualizadas**, la suficiencia económica a los ciudadanos durante la tercera edad
- Para que el sistema de reparto pueda atender al objetivo de **suficiencia** debe ser **viable/sostenible**. Si el sistema no es sostenible no podrá garantizar pensiones adecuadas y suficientes, ...
... **y generará incertidumbres** que afectarán negativamente a la inversión, al empleo, al crecimiento y al bienestar
- La sostenibilidad fue el objetivo de la reforma de 2013: **garantizar el equilibrio presupuestario estructural** entre recursos y gastos del sistema de reparto

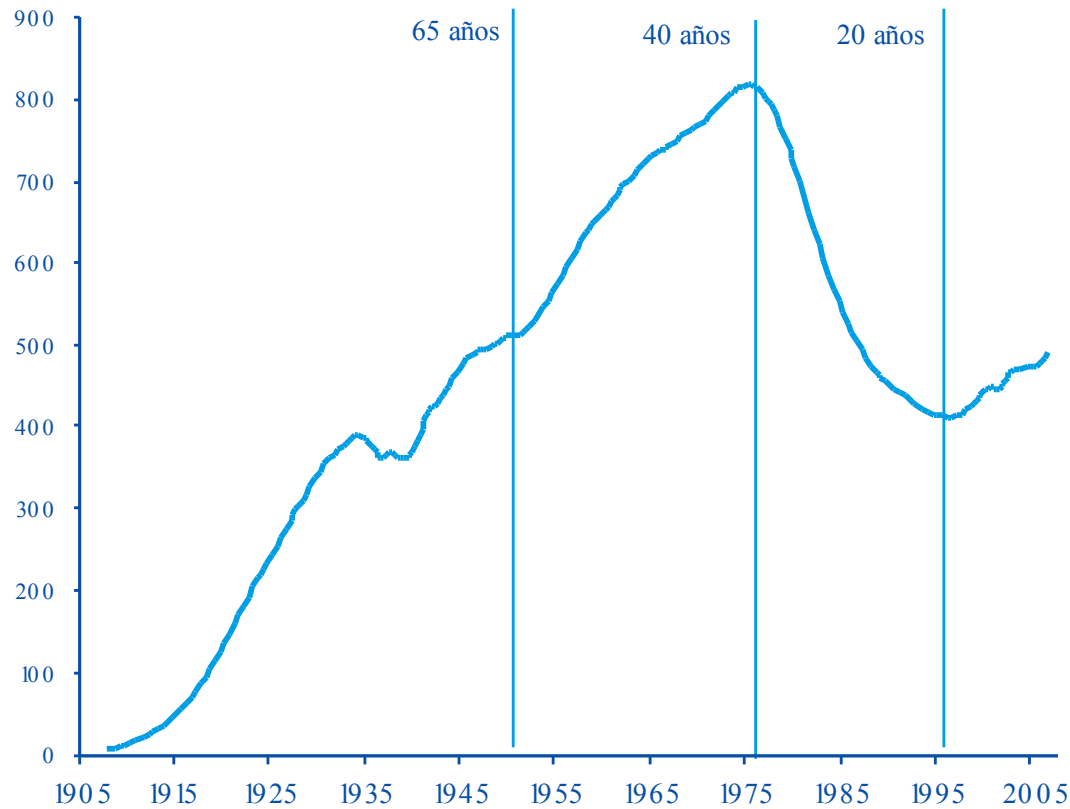
Introducción

- El principal reto al que se enfrenta el sistema español de pensiones públicas refleja **dos excelentes noticias**:
 1. Las personas viven cada vez más, por **el aumento de la esperanza de vida** tras alcanzar 65 años. La esperanza de vida a partir de los 65 años aumenta aproximadamente 16 meses cada 10 años
 2. La generación del ***baby boom*** se empezará a retirar a principios de la próxima década y lo harán con una esperanza de vida mayor que la de sus homólogos europeos (aproximadamente dos años más)

Introducción

Distribución de la población española por año de nacimiento en 2010

Fuente: BBVA Research



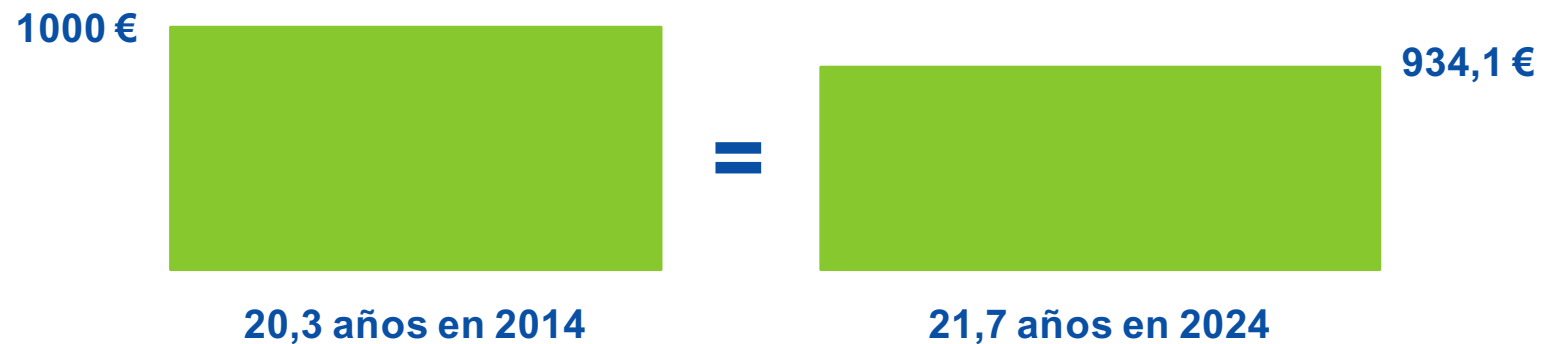
La reforma de 2013

La reforma introdujo dos mecanismos:

1. Factor de Equidad Intergeneracional (FEI) o Factor de Sostenibilidad (FS) en la propuesta del Gobierno, actúa sólo sobre el cálculo de la pensión inicial y la modera por el aumento de la esperanza de vida respecto a un año base

2. Factor de Revalorización Anual (FRA) o Índice de Revalorización Anual (IRP) en la propuesta del Gobierno, determina el crecimiento anual equilibrado de las pensiones, de acuerdo con los ingresos disponibles por sistema público de pensiones en el medio plazo

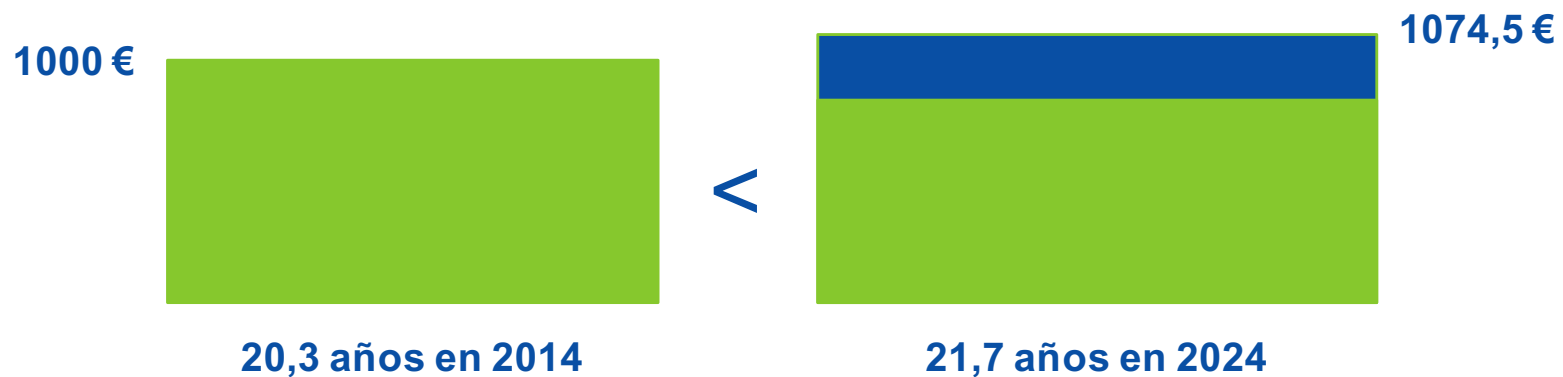
Factor de Sostenibilidad



Nota: ejemplo bajo supuesto de carreras laborales iguales

- El FS (20,3/21,7) **multiplica la pensión inicial** para tratar **por igual a personas** que, habiendo cotizado lo mismo, van a percibir pensiones durante un número distinto de años (distinta esperanza de vida), ...
... igualando el producto de la pensión inicial por la esperanza de vida

Factor de Sostenibilidad



Nota: ejemplo bajo supuesto de crecimiento real de la base reguladora igual a la mitad del crecimiento real medio entre 2001 y 2013 (1,41%)

- **El FS no implica pensiones iniciales menores, modula su crecimiento**
- Gracias al **crecimiento económico**, las carreras laborales y las bases de cotización más elevadas darán lugar a **pensiones iniciales mayores** y a un **aumento del poder adquisitivo de las pensiones**

Implementación del FS

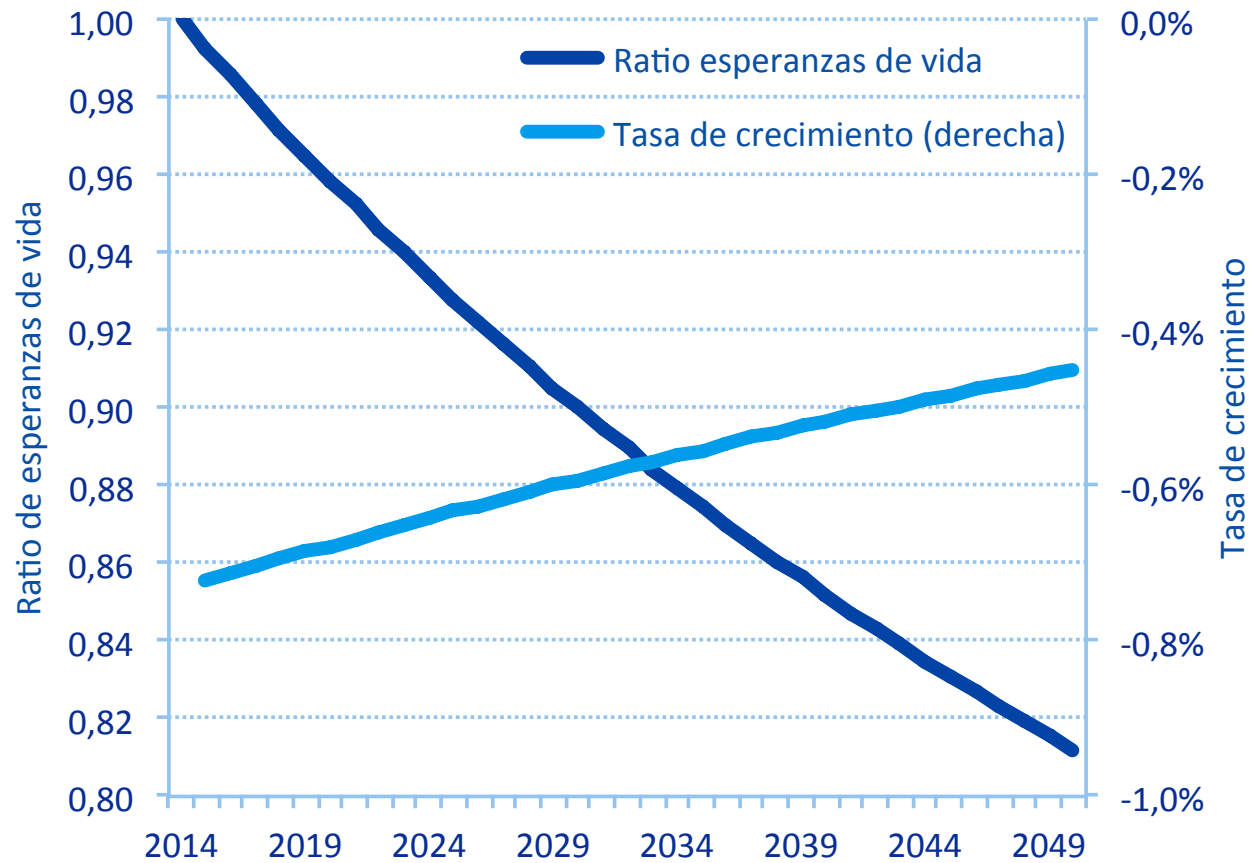
Factor de Sostenibilidad

- Entrada en vigor en 2019: el retraso tiene una escasa incidencia presupuestaria
- Revisión de la variación interanual de la esperanza de vida cada cinco años
- Tablas de mortalidad de la Seguridad Social
- Edad de referencia: 67 años

Factor de Sostenibilidad

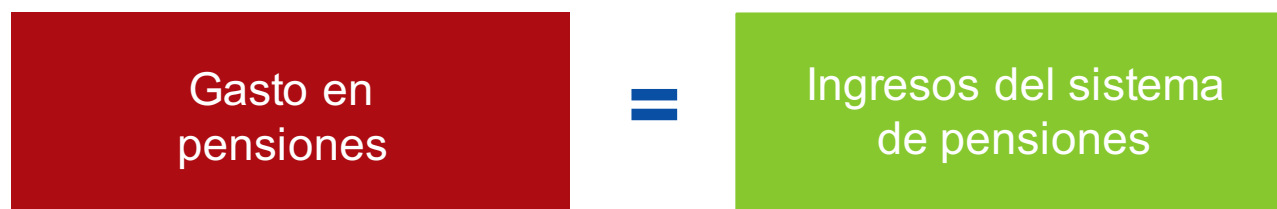
**Factor de Equidad Intergeneracional.
Edad de referencia 65 años (2014=1).**

Fuente: INE (2012)



El Índice de Revalorización de las Pensiones

- Su **objetivo es equilibrio presupuestario entre ingresos y gastos del sistema de pensiones, corregidos por el ciclo económico**



- **Un sistema de reparto solo puede distribuir los recursos de que dispone de manera estructural**
- El IRP permite todo salvo una cosa: **no pueden pagarse pensiones incurriendo en un déficit recurrente o estructural**

El Índice de Revalorización de las Pensiones

- Si el sistema se encuentra en equilibrio, seguirá así cuando:

Diagrama que muestra la ecuación de equilibrio del sistema de pensiones. A la izquierda, tres cuadros rojos están sumados: 'IRP', 'Crecimiento número de pensiones' y 'Efecto sustitución (altas/bajas)'. Esto es igual a la suma de dos cuadros verdes a la derecha: 'Inflación' y 'Crecimiento real de los ingresos'.

$$\text{IRP} + \text{Crecimiento número de pensiones} + \text{Efecto sustitución (altas/bajas)} = \text{Inflación} + \text{Crecimiento real de los ingresos}$$

Nota: todas las variables entran corregidas por el ciclo económico

- Como todas las variables entran corregidas por el ciclo económico, **se evita que las pensiones disminuyan en las recesiones** y que se vean afectadas por factores coyunturales

El Índice de Revalorización de las Pensiones

- Si el sistema se encuentra en equilibrio, seguirá así cuando:

$$\text{IRP} = \text{Inflación} + \text{Crecimiento real de los ingresos} - \text{Crecimiento número de pensiones} - \text{Efecto sustitución (altas/bajas)}$$

Nota: todas las variables entran corregidas por el ciclo económico

- La **revalorización de las pensiones será superior a la inflación** si el crecimiento real de los ingresos es superior a la suma del crecimiento del número de pensiones y del efecto sustitución

El Índice de Revalorización de las Pensiones

- La revalorización de las pensiones será superior a la inflación si el crecimiento real de los ingresos es superior a la suma del crecimiento del número de pensiones y del efecto sustitución



Nota: todas las variables entran corregidas por el ciclo económico

El Índice de Revalorización de las Pensiones

- Por construcción, **el IRP aumenta o disminuye igual que la inflación**

$$\text{IRP} = \text{Inflación} + \text{Crecimiento real de los ingresos} - \text{Crecimiento número de pensiones} - \text{Efecto sustitución (altas/bajas)}$$

Nota: todas las variables entran corregidas por el ciclo económico

- Los pensionistas no ganan o pierden **poder adquisitivo** dependiendo de si la inflación es menor o mayor ...
... lo hacen si el **crecimiento real de los ingresos** supera o no al del **gasto en pensiones debido a la demografía y al efecto sustitución**

El Índice de Revalorización de las Pensiones

- **Ejemplo:** equilibrio presupuestario de 2014 a 2050 con una tasa de inflación del 1,5%, un crecimiento medio del 2% de los ingresos reales, del 1,2% del número de pensiones y del 0,8% del efecto sustitución:

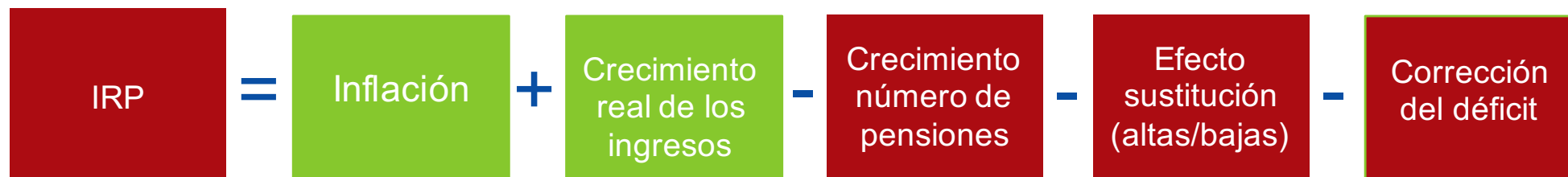
IRP	=	Inflación	+	Crecimiento real de los ingresos	-	Crecimiento número de pensiones	-	Efecto sustitución (altas/bajas)
1,5%		1,5%		2,0%		1,2%		0,8%

Nota: todas las variables entran corregidas por el ciclo económico

- Una inflación más elevada da lugar a un IRP mayor

El Índice de Revalorización de las Pensiones

- ¿Y si el sistema presenta un desequilibrio estructural?

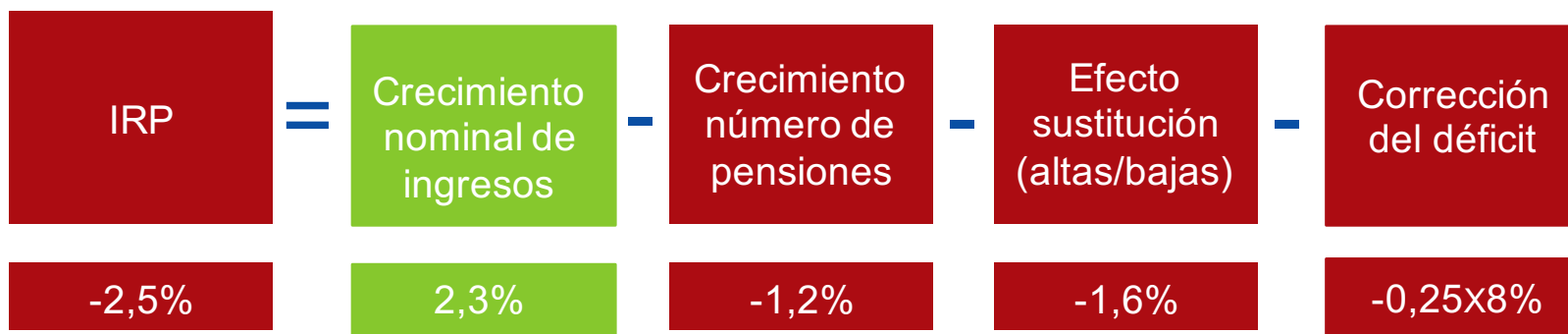


Nota: todas las variables entran corregidas por el ciclo económico

- La propuesta es que cada año se corrija cerca de una cuarta parte del **déficit estructural** en términos porcentuales respecto a los gastos totales del sistema pensiones

El IRP teórico de 2016

- Con las estimaciones para 2016 de los componentes del IRP (medias de 2011 a 2021) puede calcularse la **revalorización teórica**:

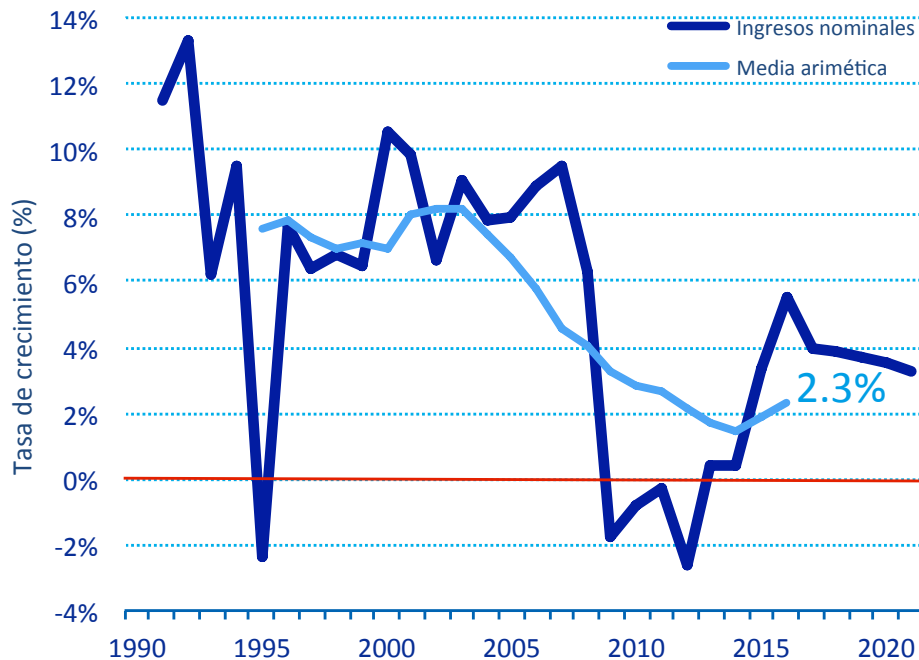


Nota: todas las variables entran corregidas por el ciclo económico

Evolución de los componentes del IRP

Tasa de crecimiento nominal de los ingresos contributivos de la Seguridad Social

Fuente: [Devesa, Doménech y Mateu \(2016\)](#)



Con las previsiones actuales, los ingresos estructurales del sistema (corregidos por el ciclo económico) crecen a una tasa inferior al 3% ...

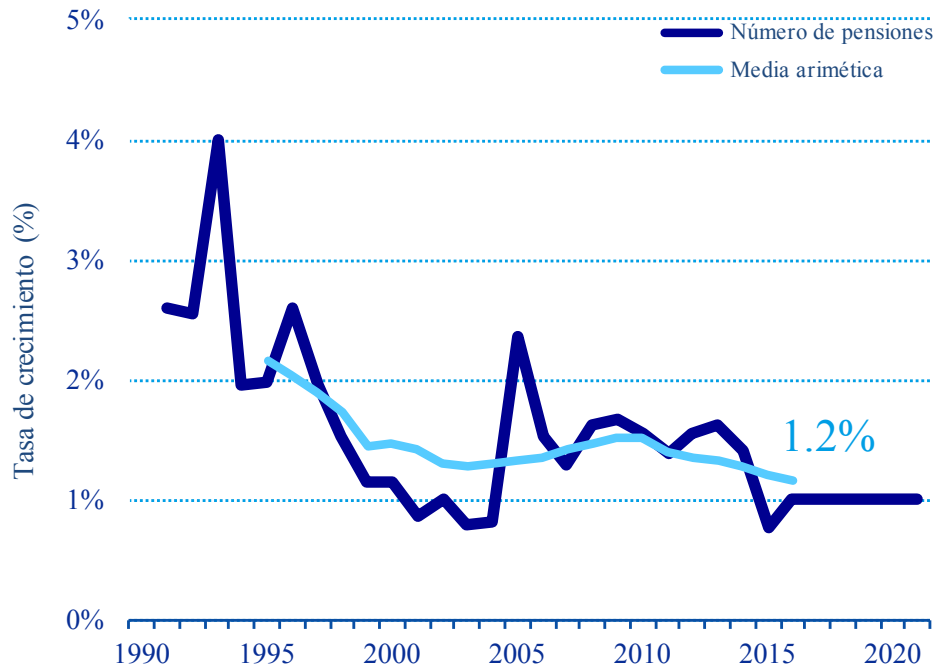
... aproximadamente la mitad que antes de la crisis

Incertidumbres sobre cuál va a ser la tasa de crecimiento potencial tras la crisis

Evolución de los componentes del IRP

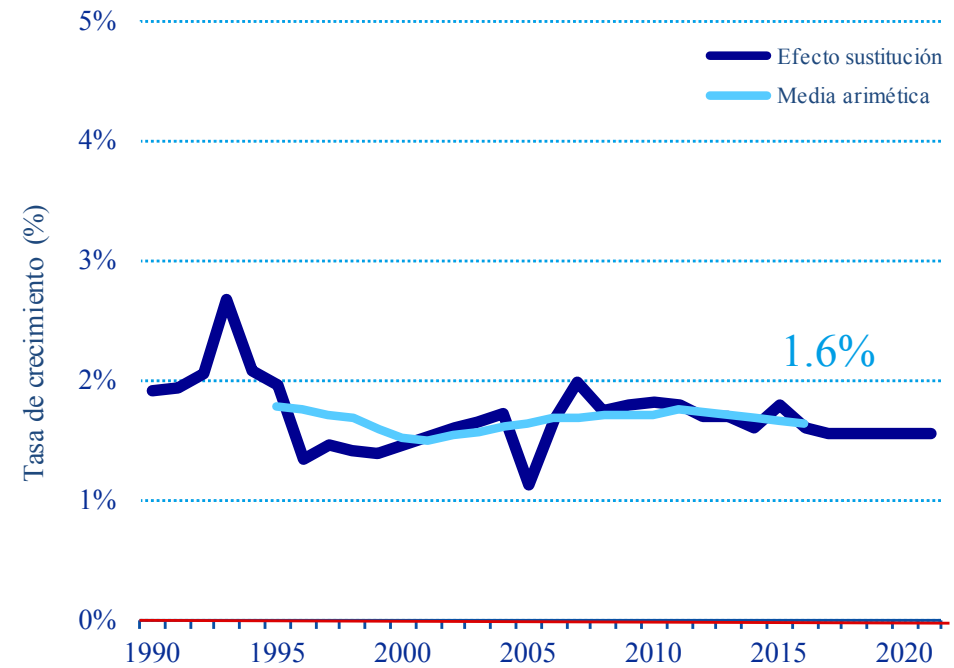
Tasa de crecimiento del número de pensiones contributivas

Fuente: [Devesa, Doménech y Mateu \(2016\)](#)



Tasa de crecimiento de la pensión media debida al efecto sustitución

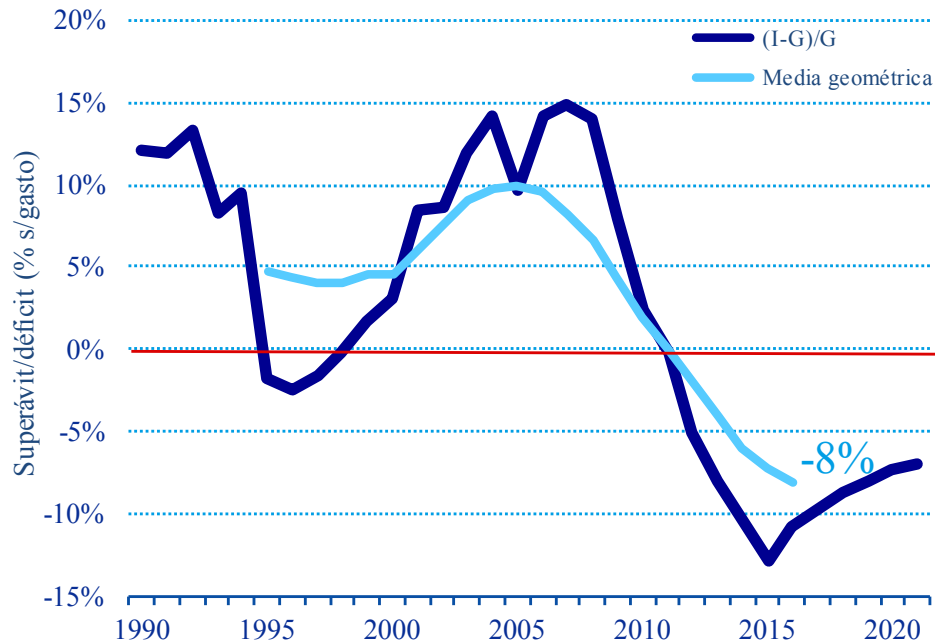
Fuente: [Devesa, Doménech y Mateu \(2016\)](#)



Evolución de los componentes del IRP

Superávit (+) o déficit (-) del sistema contributivo en 2016

Fuente: Devesa, Doménech y Mateu (2016)



Con las previsiones actuales, el gasto en pensiones excederá en 2016 en un 10% los ingresos (8% en términos estructurales) ...

... por lo que el déficit estructural representa 83,3 euros de la pensión media mensual de jubilación (1041,15 euros en mayo de 2016)

Aproximadamente las 2/3 partes del déficit actual del sistema de pensiones es estructural

Efectos del IRP sobre la pensión media del sistema

- ¿Cómo evoluciona la **pensión media** del sistema?

$$\begin{array}{ccccccc} \text{Crecimiento} & = & & + & & - & \\ \text{de la pensión} & & \text{Inflación} & & \text{Crecimiento} & & \text{Crecimiento} \\ \text{media} & & & & \text{real de los} & & \text{número de} \\ & & & & \text{ingresos} & & \text{pensiones} \end{array}$$

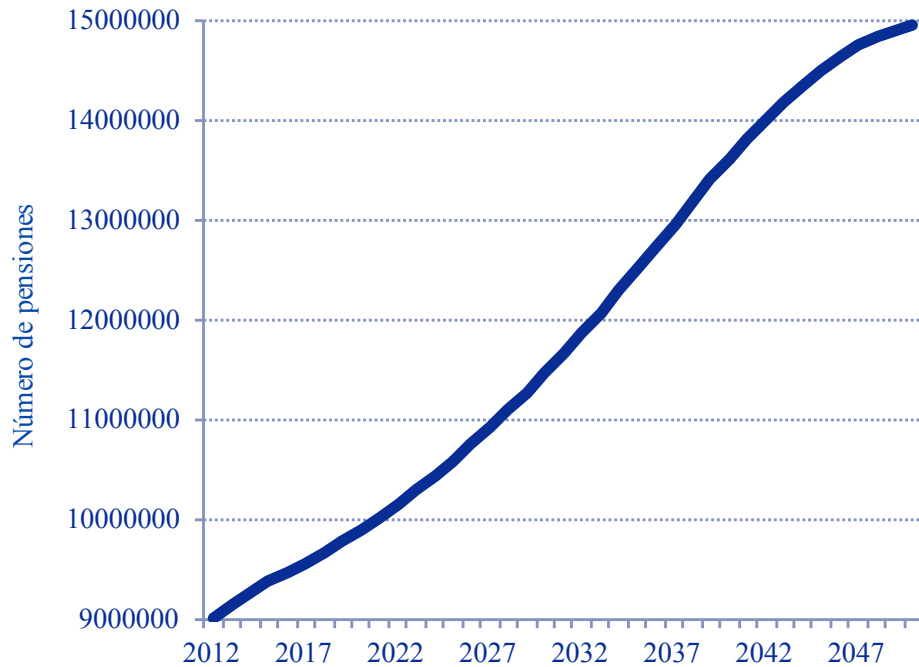
Nota: todas las variables entran corregidas por el ciclo económico

- La **pensión media** gana o pierde **poder adquisitivo** dependiendo de si el **crecimiento real de los ingresos** es mayor que el **crecimiento del número de pensiones**

Efectos del IRP sobre la pensión media real

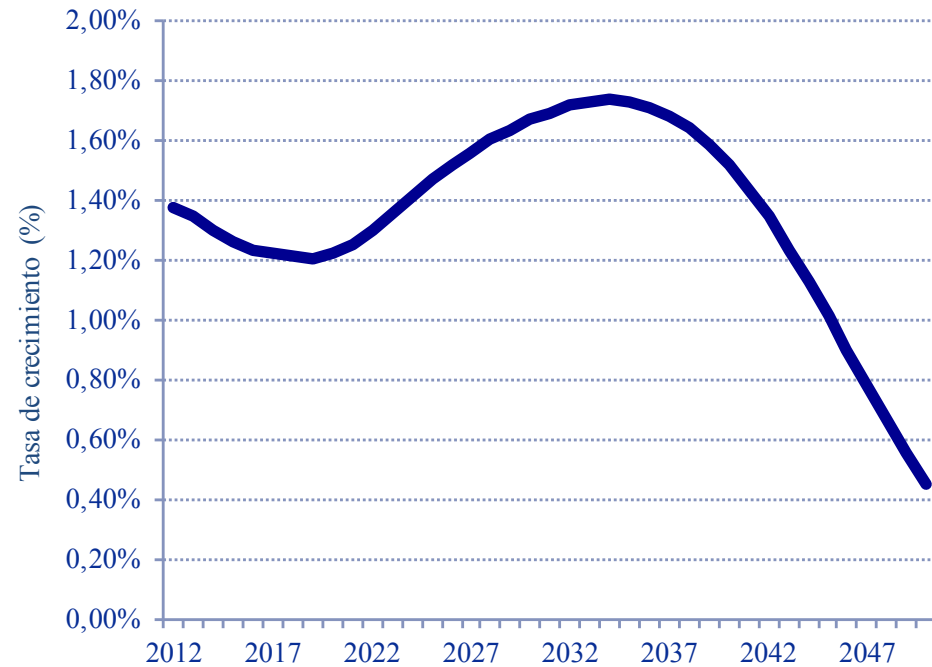
Proyección del número de pensiones de 2013 a 2050

Fuente: Seguridad Social (2013)



Tasa de crecimiento medio del número de pensiones

Fuente: Seguridad Social (2013)

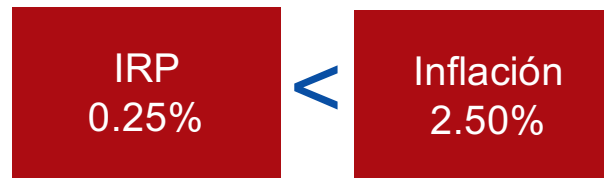


El debate sobre la idoneidad del IRP

- El IRP se ha criticado con **dos argumentos que son simultáneamente inconsistentes:**
 1. El **sistema era sostenible** y no necesitaba un factor de sostenibilidad antes de 2027
 2. Si se aplica el IRP **el poder adquisitivo de las pensiones caerá** entre un 15-28%
- Para que el poder adquisitivo de las pensiones disminuya (revalorización sea inferior al IPC) es necesario que:
 1. El **crecimiento real de la economía sea estructuralmente menor que el crecimiento del número de pensiones y el efecto sustitución**
 2. El **déficit del sistema sea estructural y no se aporte financiación adicional**
- **Si lo anterior es cierto el sistema no es sostenible actualmente, lo que exigiría actuar cuanto antes.**

El debate sobre la idoneidad del IRP

- La pérdida del poder adquisitivo se ha documentado con un mal uso del IRP. Por ejemplo, para que



con un crecimiento del número de pensiones del 1,2% y un efecto sustitución del 0,8%, se necesitaría que



- En el escenario que describen estas proyecciones, con un crecimiento potencial real inferior al 0,25%, **la pérdida de poder adquisitivo de las pensiones no sería el mayor de los problemas de la economía española**

La aplicación del IRP: el IRP efectivo

- El IRP se aplica con un **suelo** (0,25%) y un **techo** (inflación+0,5%)
- **Media móvil centrada de 11 años** para eliminar los efectos del ciclo económico
- El Ministerio de Economía y Competitividad publicará las **previsiones a 6 años** vista de las variables que entran en la fórmula y contará con la opinión de la **AIReF**

El FS y el IRP: diez ventajas

1. Garantiza el mandato del artículo 135 de la Constitución Española y de la Ley Orgánica de **Estabilidad Presupuestaria** y Sostenibilidad Financiera
2. La aplicación automática y anual del factor de sostenibilidad queda desligada de las **decisiones estructurales sobre los recursos** del sistema
3. Permite que la pensión media se **ajuste suavemente** a los cambios al alza o a la baja que se den en el resto de variables que componen la fórmula
4. Es **más amplio que la regla de revalorización actualmente** vigente y que otros factores de sostenibilidad en otros países europeos. Junto con el FS es un **Factor de Sostenibilidad de tercera generación**
5. **Todas las variables están corregidas por el ciclo económico para evitar que las pensiones disminuyan en las recesiones**

El FS y el IRP: diez ventajas

6. Los superávits en las expansiones se acumulan en el **Fondo de Reserva** de la Seguridad Social y los déficits en las recesiones se financian con aquél
7. Los ahorros en exceso que pueda generar el **Factor de Sostenibilidad** de las nuevas pensiones de jubilación se devuelven a los pensionistas a través del IRP
8. No se podrán financiar las pensiones con **déficits estructurales**
9. Redistribuye entre los pensionistas presentes y futuros los recursos adicionales y los menores gastos que se consigan con **otras reformas paramétricas**
10. Establece un entorno de **transparencia y conocimiento** por parte de la sociedad, permitiendo responder de manera anticipada a los retos demográficos y económicos

Sostenibilidad y suficiencia

- Garantizar la **sostenibilidad** del sistema público de pensiones **no interfiere en los objetivos de suficiencia y eficiencia**
- Dos **debates que** van en paralelo pero **no deben mezclarse**
- El IRP garantiza la sostenibilidad del sistema, su equilibrio presupuestario a largo plazo, y ...
 - ... **permite todas las opciones posibles** (aumento de ingresos estructurales del sistema, reformas paramétricas, etc.) **salvo una: pagar pensiones incurriendo en un déficit estructural, que requeriría tomar medidas**
- **Una vez garantizada la sostenibilidad el debate puede centrarse en la suficiencia, generosidad y eficiencia del sistema**

Sostenibilidad y suficiencia

- La **pensión de cada pensionistas** gana poder adquisitivo si el crecimiento real de los ingresos es superior al del número de pensiones y al efecto sustitución (2% o superior a corto plazo)
- La **pensión media** (la del pensionista representativo que va cambiando con el tiempo) gana poder adquisitivo si el crecimiento real de los ingresos es superior al del número de pensiones (1,2% en las próximas décadas)
- ¿Qué pasará con el **cociente entre la pensión media y el salario medio**?

Suficiencia: pensiones y tasa de beneficio

- Como los ingresos de la Seguridad Social representan un porcentaje relativamente estable de las rentas salariales, es previsible que número de pensionistas aumente más rápidamente que el de cotizantes, provocando una disminución de la pensión media sobre el salario medio:

$$\frac{\text{Pensión media}}{\text{Salario medio}} = \frac{\text{Cotizantes}}{\text{Pensionistas}} \times \frac{\text{Ingresos Seguridad Social}}{\text{rentas salariales totales}}$$

- Puesto que se espera que el número de pensiones pase de 9 a 15 millones en 2050, para mantener la tasa de beneficio actual sería necesario que el número de cotizantes a la Seguridad Social aumentara a 27 millones en 2050

Respuestas al aumento de la tasa de dependencia

- Ante el previsible aumento del número de pensionistas la sociedad española puede **elegir entre combinaciones de las siguientes alternativas:**
 1. Aceptar la reducción de la pensión media sobre el salario medio y compensarla con **más recursos procedentes del ahorro privado**
 2. **Aumentar los** recursos destinados a pensiones públicas para evitar la caída de la tasa de beneficio: más impuestos o menos gasto público en otras partidas presupuestarias
 3. Realizar reformas estructurales (Andrés y Doménech, 2015) que **disminuyan la tasa de desempleo, aumenten la población ocupada y sus salarios** (más capital productivo, humano y tecnológico) -> **pensiones mayores aunque disminuya la tasa de beneficio**

Respuestas al aumento de la tasa de dependencia

- El gasto en pensiones sobre PIB se puede descomponer como sigue

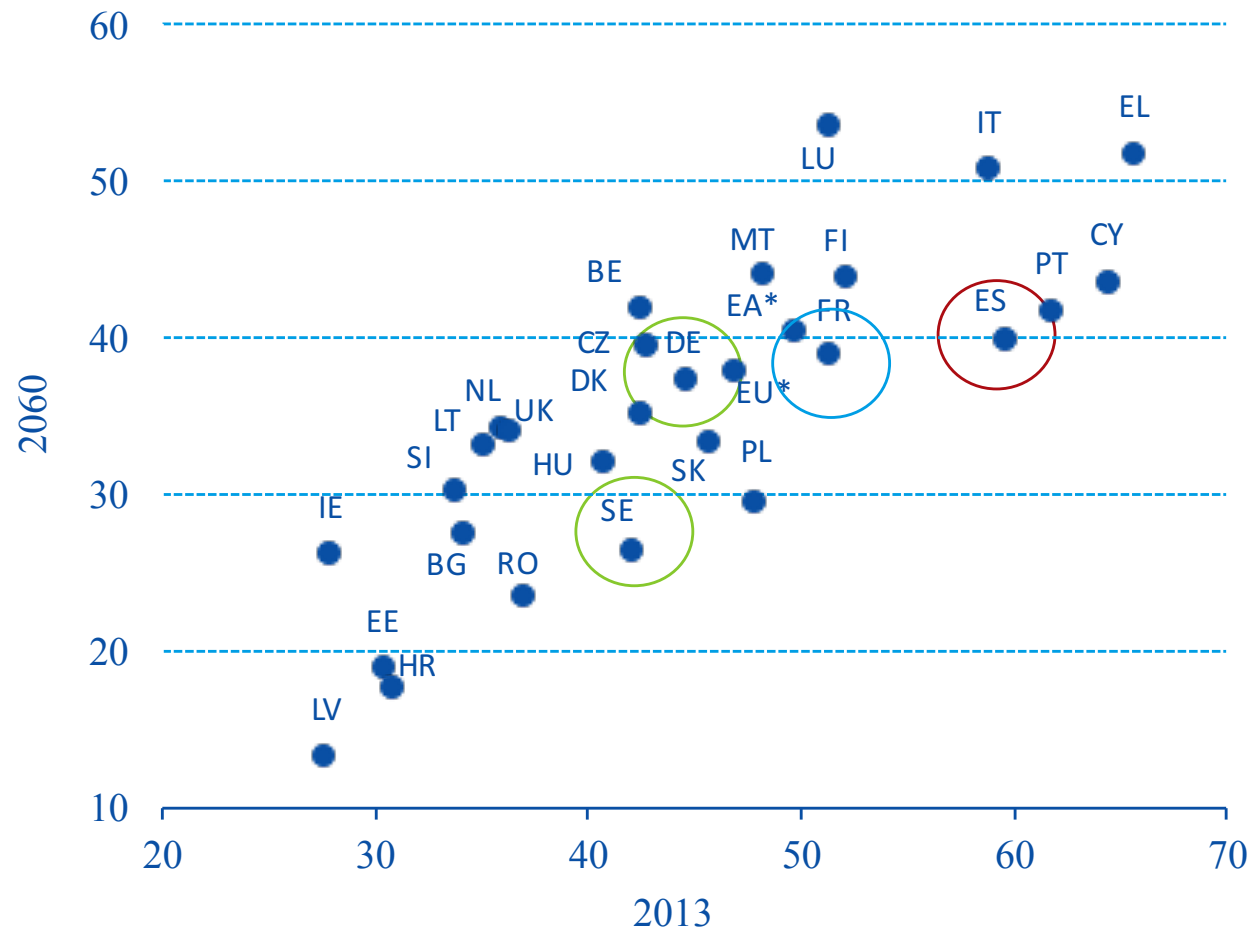
	Gasto en pensiones sobre PIB	=	Tasa de dependencia L65+/L20-64	X	Tasa de beneficio Pm/(GDP/Ld)	÷	Tasa de empleo Ld/L20-64	X	Resto (#P/L65+,...)
2013	11,8%	=	29%	X	59,7%	÷	58,2%	X	39,7%
2060	11,0%	=	58%	X	39,8%	÷	79,0%	X	37,0%
2013-60	-0,8		+8,9		-4,4		-3,8		-1,5

Fuente: [The 2015 Ageing Report, Comisión Europea](#)

1. Menor tasa de beneficio y más ahorro privado

Tasas de beneficio (pensión media sobre salario medio) en la UE

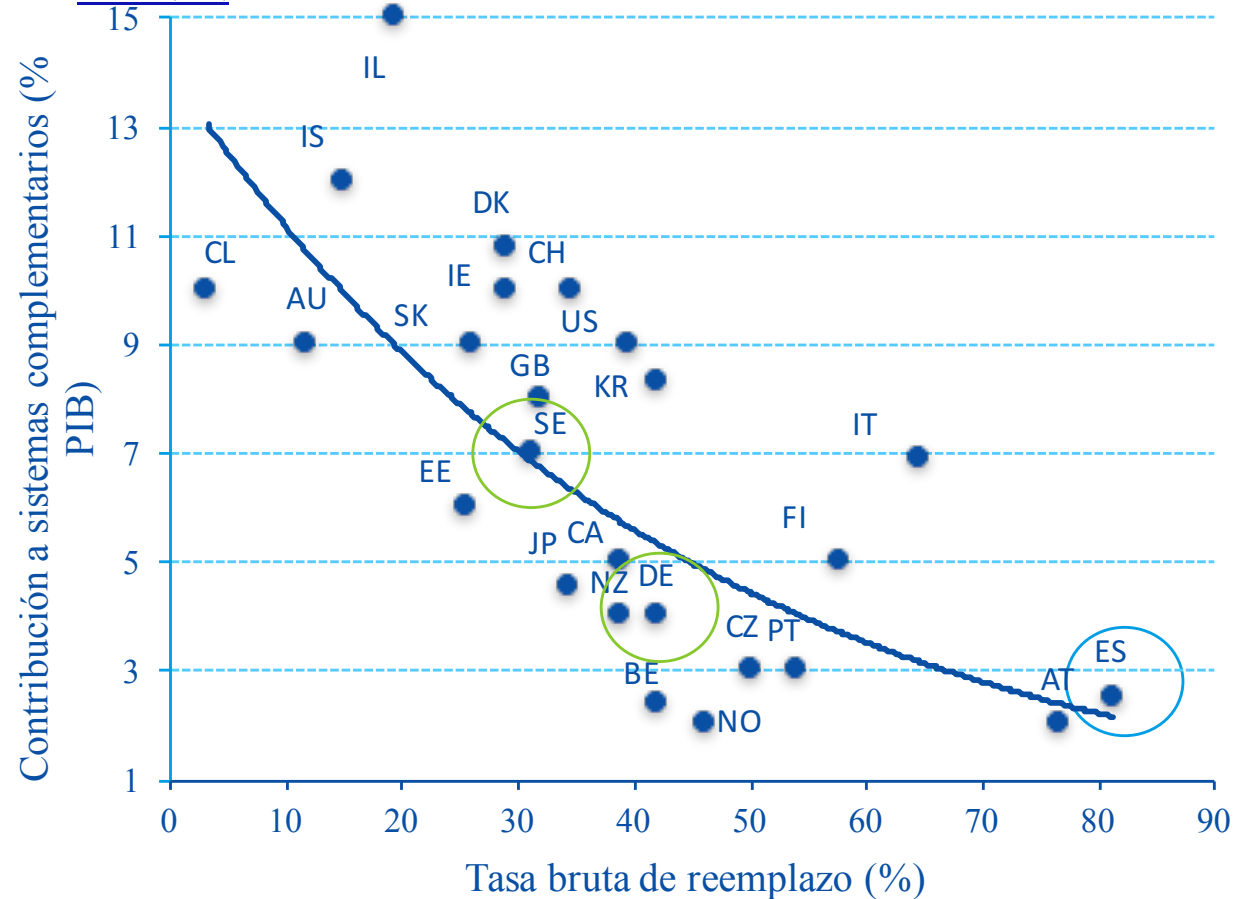
Fuente: [The 2015 Ageing Report, Comisión Europea](#)



1. Menor tasa de beneficio y más ahorro privado

Tasa de reemplazo (pensión inicial sobre último salario) y contribución a sistemas complementarios de contribución definida, 2010

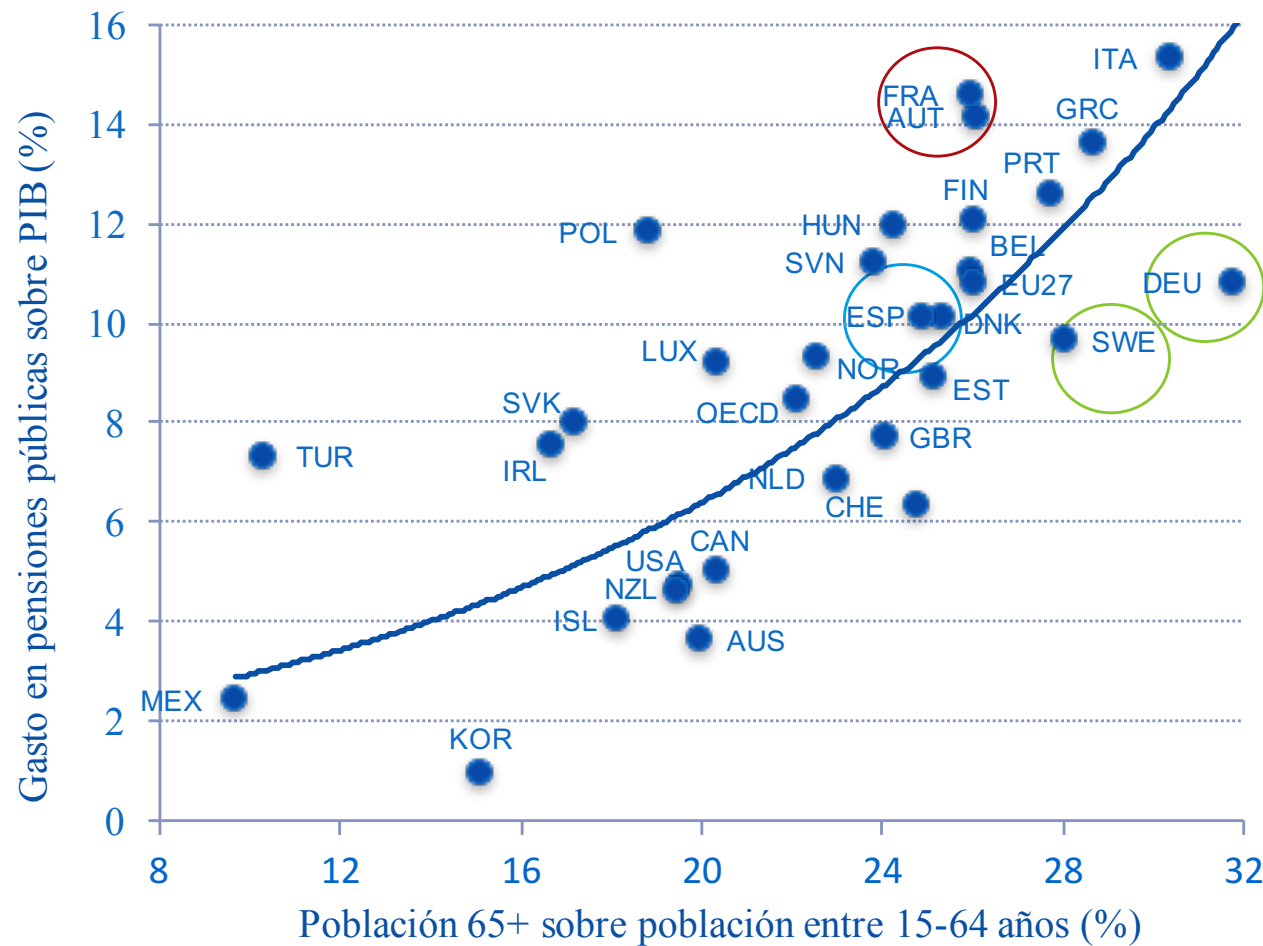
Fuente: Domenech (2013) en base a OCDE



2. Aumentar el gasto en pensiones sobre PIB

Gasto en pensiones públicas sobre PIB y tasa de dependencia, 2010

Fuente: Domenech (2013) en base a OCDE



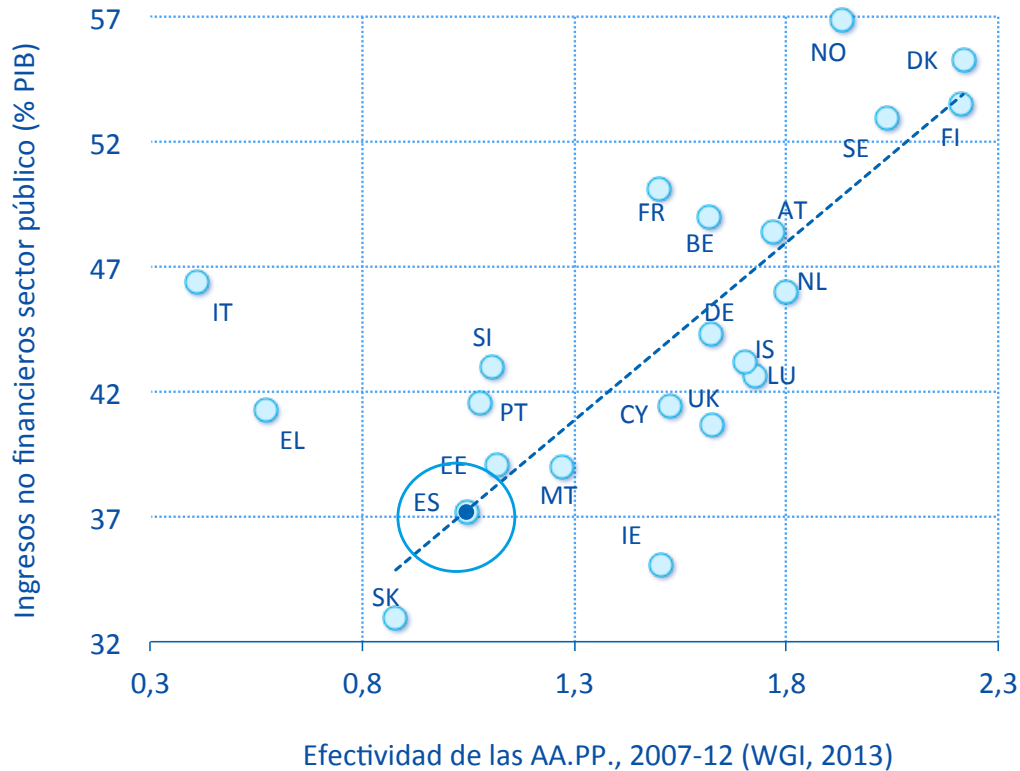
2. Aumentar el gasto en pensiones sobre PIB

- **Sacar del sistema algún régimen especial** no resuelve el problema, solo lo mueve de sitio. La restricción presupuestaria debe satisfacerse para el conjunto de AA.PP., lo que **implica aumentar impuestos** (con efectos distorsionadores si no aumenta la eficiencia en paralelo) **o reducir otros gastos públicos**
- **Destopar bases máximas de cotización.** Dos alternativas:
 1. **Gradual y aumentando las pensiones máximas** proporcionalmente: resultaría creíble, no afectaría a la contributividad pero apenas aportaría recursos adicionales
 2. **Instantánea y sin aumento de la pensión máxima:** aporta recursos pero hace que el sistema sea menos contributivo, encarece el factor trabajo, reduce el empleo y genera problemas de credibilidad y reputación
- Propuestas poco efectivas y/o con efectos negativos

2. Aumentar el gasto en pensiones sobre PIB

Ingresos públicos y eficiencia de las AA.PP.

Fuente: [Andrés y Doménech \(2015\)](#) en base a Eurostat y WGI (2013)



El tamaño del gobierno se correlaciona con la eficacia del sector público: evaluación de política públicas es indispensable

Proceso dinámico en el que el tamaño aumenta con la mejora de la eficiencia

Aumentar impuestos antes de que lo haga la eficiencia tiene costes dinámicos (desempleo, fraude, etc.)

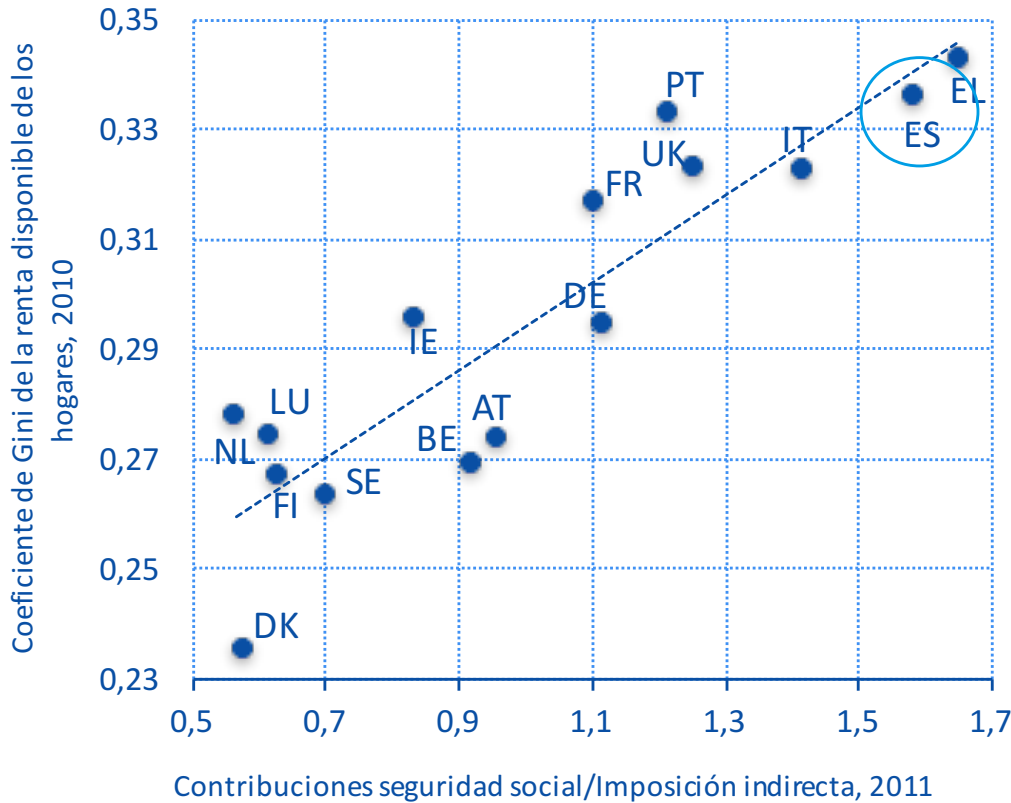
3. Reformas: más eficiencia, empleo y productividad

- **Mejoras de eficiencia** del sistema público de pensiones
 1. Lucha contra el **fraude** y nuevos sistemas de liquidación
 2. **Eliminar regímenes especiales (autónomos)**
 3. **Aumentar la progresividad:** tipo fijo con mínimo exento en la cotización
 4. Incentivar el **retraso voluntario de la jubilación** ([Domenech y García, 2012](#))
 5. **Sistema de cuentas individuales (nocionales):** incentivos para la participación y búsqueda, e incrementa la contributividad (Grupo de Reflexión sobre Políticas Públicas de [UNESPA, 2013](#))
- **Reformas que aumentan el empleo y la productividad**
 1. **Reformas** mercados de trabajo ([BBVA Research, 2016](#)), productos, sector público, instituciones, educación, etc.
 2. **Devaluación fiscal.** Sustitución de cotizaciones sociales por impuestos indirectos para financiar pensiones: en un sistema de contribución definida (prestación no internalizada) aumenta el empleo y aporta recursos adicionales para la Seguridad Social ([Boscá, Doménech y Ferri, 2013](#))

3. Reformas: devaluación fiscal

Contribuciones a la seguridad social sobre imposición indirecta y desigualdad, corregidos por la cuña fiscal

Fuente: Andrés y Doménech (2015) en base a Eurostat y OCDE.



España tiene margen para reducir cotizaciones sociales y aumentar la imposición indirecta

La devaluación fiscal aumenta el PIB, el empleo y, con ello, el consumo privado

Aumentar impuestos antes de que lo haga la eficiencia tiene costes dinámicos (desempleo, fraude, etc.)

Conclusiones: sostenibilidad

- El sistema público de pensiones es una **pieza fundamental del Estado de bienestar** y, por lo tanto, **necesita tener garantizada su sostenibilidad**
- El Factor de Sostenibilidad es una **regla transparente** que:
 1. asegura que el sistema público de pensiones **se sostiene por sí mismo**
 2. **refuerza el sistema ante las tensiones demográficas y condiciones económicas cambiantes**
- **A medio y largo plazo**, si el crecimiento real del PIB $>$ # pensiones + E. sustitución:
 1. El **poder adquisitivo de las pensiones** no disminuirá
 2. La **pensión media** en términos reales aumentará si crecimiento PIB $>$ # pensiones
 3. La **pensión media sobre salario medio** disminuirá con el aumento de la tasa de dependencia

Conclusiones: sostenibilidad

- El mecanismo de revalorización (IRP) permite **debatir por igual sobre la mejoras de los recursos del sistema o la reducción del gasto**
- **Cualquier solución es posible salvo financiar pensiones mediante déficits estructurales y recurrentes** del sistema, lo que violaría el principio de estabilidad presupuestaria al que obliga la Constitución
- Los mecanismos de sostenibilidad garantizan a medio y largo plazo el equilibrio entre los gastos e ingresos de **un sistema público de pensiones que debe estar en observación permanente** para que cumpla con sus objetivos:
 1. **pensiones adecuadas y suficientes,**
 2. **equidad intergeneracional y**
 3. **sostenibilidad a largo plazo**

Conclusiones: suficiencia

- A **corto plazo**, el poder adquisitivo de las pensiones dependerá de la **intensidad de la recuperación económica y de los ingresos**: a mayor crecimiento, mayor revalorización
- Para afrontar **el reto que plantea el aumento de la tasa de dependencia**, la sociedad puede **elegir combinaciones de las siguientes alternativas**:
 1. Aceptar la reducción de la pensión media sobre el salario medio y compensarla con **más recursos procedentes del ahorro privado**
 2. **Aumentar los recursos destinados a pensiones públicas**: más impuestos o menos gasto público en otras partidas
 3. Realizar reformas estructurales que **disminuyan la tasa desempleo, aumenten la población ocupada y sus salarios** (más capital productivo, humano y tecnológico)

¿Es viable nuestro sistema de pensiones? Propuestas de mejora

Rafael Doménech

Desafío de la economía española
UIMP, Santander, 29 de junio de 2016