

## LOS PRESUPUESTOS Y LAS REFORMAS QUE NECESITA ESPAÑA

## Pensiones públicas más allá del Covid-19

Enrique Devesa  
y Rafael Doménech

El sistema público de pensiones en España ha llegado a la crisis del Covid-19 con un déficit crónico. Desde 2011, el sistema presenta un desequilibrio, que en 2019 se situó alrededor de los 18.000 millones de euros, lo que equivale a un 1,4% del PIB. Quedan pocas dudas de que la crisis económica provocada por el Covid-19 será la más intensa desde el final de la Segunda Guerra Mundial, por lo que va a tener un impacto importante sobre el sistema de pensiones en España, y sólo en el mejor de los casos temporalmente. Mientras el gasto en pensiones mantendrá su ritmo de crecimiento relativamente estable, la intensa disminución de los ingresos por cotizaciones sociales dará lugar a un significativo deterioro del déficit contributivo, que, con datos del segundo trimestre de 2020, alcanza ya los 26.600 millones de euros, que supone el 2,1% del PIB. De acuerdo con la última información de ejecución presupuestaria relativa al primer semestre de 2020, mientras los ingresos por cotizaciones sociales disminuyen un 3,8% respecto al mismo periodo del año anterior, el gasto en pensiones aumenta un 3%.

Esta crisis no hace más que intensificar y anticipar en el tiempo el desequilibrio subyacente del sistema de pensiones en España, como consecuencia del aumento de la esperanza de vida, de la jubilación de la generación del *baby boom* en los próximos años, y de que las nuevas pensiones entran en el sistema con un desequilibrio actuarial. Los cálculos del Instituto de Actuarios Españoles sitúan este desequilibrio en el 51% de media. El estudio del Banco de España de Moraga y Ramos (2020) calcula que, utilizando la Muestra Continua de Vidas Laborales de 2017, las nuevas pensiones recibirían 1,74 euros de prestación por cada euro de cotización.

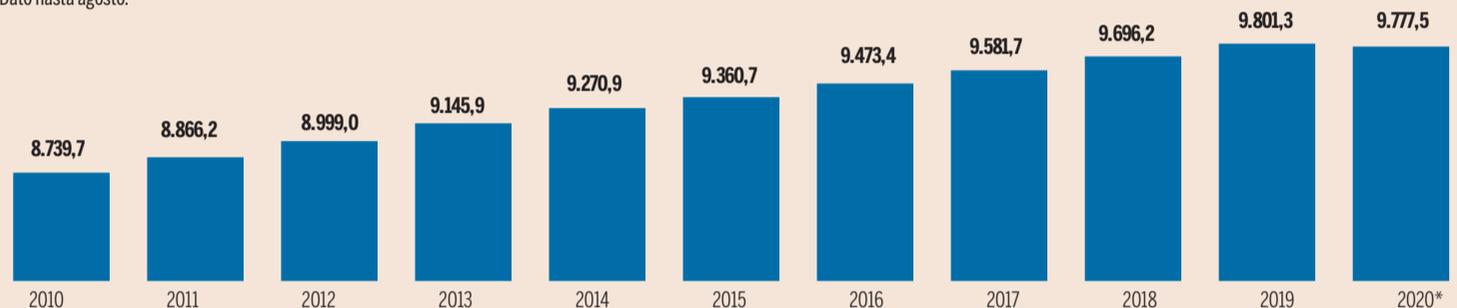
Aunque existe bastante incertidumbre en las proyecciones de población, todas ellas apuntan a que la tasa de dependencia, definida como la población de 66 años o más sobre la población en edad de trabajar, se duplicará en las próximas décadas. Bajo estas premisas, en ausencia de mecanismos correctores por el lado del gasto o de los ingresos, el déficit del sistema irá creciendo paulatinamente como consecuencia del incremento de la relación entre pensionistas y cotizantes. Este desequilibrio genera un problema de sostenibilidad, que a su vez da lugar a incertidumbres y preocupación en la sociedad sobre el futuro del sistema. A este problema se le suman las deficiencias en cuanto al diseño ac-

El sistema de reparto de cuentas nacionales individuales sería la mejor estrategia para asegurar la sostenibilidad del sistema de pensiones, aumentar la contributividad, la equidad, la transparencia, la suficiencia y la eficiencia, eliminar las incertidumbres e incentivar el retraso en la edad de jubilación.

## LA COMPLICADA EVOLUCIÓN DE LAS PENSIONES

## &gt; Pensiones contributivas

En número.  
\*Dato hasta agosto.



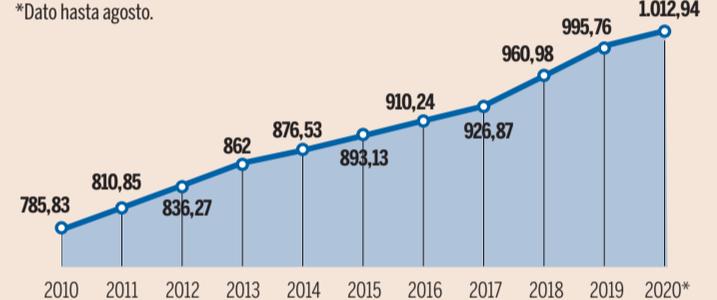
## &gt; Importe mensual

En millones de euros.  
\*Dato hasta agosto.



## &gt; Pensión media mensual

En euros.  
\*Dato hasta agosto.



Fuente: Ministerio de Inclusión

Expansión

tual que hace que las cotizaciones sociales, más elevadas que en la media de los países de la UE, sean vistas como un impuesto más y no como un salario diferido, lo que genera importantes efectos distorsionadores con consecuencias negativas sobre los costes salariales, el empleo y la inversión de las empresas. Además, a diferencia de lo que ocurre en otros países como Holanda o Suecia, la información que reciben los trabajadores a lo largo de su carrera laboral sobre la correspondencia entre lo cotizado y su futura pensión es claramente insuficiente en España.

A todo ello, hay que añadir los problemas de contributividad y falta de equidad, de manera que las personas que han cotizado más a lo largo de su carrera laboral pueden acabar recibiendo pensiones iguales o incluso menores que otras que han cotizado menos.

## Tres alternativas

Estos problemas de sostenibilidad, contributividad, equidad, suficiencia y eficiencia del sistema público de pensiones no son exclusivos de España, por lo que, afortunadamente, podemos aprender de la experiencia y de las buenas prácticas de los países europeos que mejor han afrontado estos problemas en las últimas décadas a la hora de elegir entre básicamente tres alternativas.

## Todas las proyecciones apuntan a que la tasa de dependencia se duplicará en las próximas décadas

## Con las pensiones hay un problema de contributividad, de falta de equidad y de eficiencia

La primera consiste en intentar traspasar toda la incertidumbre sobre la sostenibilidad del sistema a los futuros contribuyentes, con un importante aumento de impuestos para financiar unas necesidades crecientes de gasto en pensiones, blindando a los pensionistas presentes y futuros a cambio de una importante redistribución intergeneracional. Además de problemas de eficiencia y equidad, que se intente no garantiza que se consiga. De hecho, esta estrategia fracasó en Grecia durante la Gran Recesión con los resultados bien conocidos de intensos recortes en las pensiones a pesar del aumento de la presión fiscal.

La segunda alternativa es mantener el cálculo de la pensión inicial y el actual desequilibrio actuarial, y proteger a los contribuyentes de cualquier aumento de impuestos, de manera que la única variable de ajuste

terminen siendo las pensiones vigentes, con revalorizaciones por debajo de la inflación en la cuantía necesaria para corregir el déficit del sistema.

## Cuentas nacionales, la solución

La tercera supone implantar un sistema de reparto de cuentas nacionales individuales que elimine el desequilibrio actuarial y financiero del sistema e incentive el retraso de la edad de jubilación. Al garantizar la sostenibilidad de manera automática en el cálculo de las pensiones iniciales, el sistema permite que estas puedan revalorizarse con la inflación (incluso aplicando el Índice de Revalorización de las Pensiones introducido en la reforma de 2013) y no requieran de recursos tributarios adicionales.

En nuestra opinión, el sistema de reparto de cuentas nacionales individuales es la mejor estrategia para asegurar la sostenibilidad, aumentar la contributividad, la equidad, la transparencia, la suficiencia y la eficiencia, eliminar las incertidumbres, incentivar el retraso en la edad de jubilación, aumentar la probabilidad de empleo de los jóvenes y reducir las distorsiones sobre el sistema productivo. Todo ello tiene efectos positivos sobre la productividad, el empleo, la innovación y el crecimiento, lo que a largo plazo termina dando lugar también a pensiones medias

más elevadas y a un aumento del bienestar social. Esta fue la solución con la que Suecia afrontó hace tres décadas problemas muy parecidos a los de España, y que dio lugar a su reforma de 1994. Además, en la medida que el sistema sigue siendo de reparto, la transición al nuevo sistema puede hacerse fácilmente de manera gradual, para que los futuros pensionistas tengan tiempo para ir viendo cómo las proyecciones de su pensión inicial cambian, puedan anticiparse y adoptar decisiones que permitan contrarrestar dichos cambios en función de sus expectativas. Nuestra recomendación para el análisis de las distintas alternativas que la Comisión del Pacto de Toledo está realizando en estos momentos para asegurar la sostenibilidad y suficiencia del sistema de pensiones es que ponga cuanto antes la transición a un sistema de reparto de cuentas nacionales individuales, que introduzca mecanismos de ajuste automático y graduales que blinden la sostenibilidad ante cualquier escenario futuro, de tal forma que aumente la contributividad, la equidad, la suficiencia y la eficiencia a largo plazo del sistema público de pensiones en España.

Enrique Devesa, Universidad de Valencia, IVIE e Instituto de Polibienestar;  
Rafael Doménech, BBVA Research y Universidad de Valencia