

El sistema de pensiones contributivas en España: Cuestiones básicas y perspectivas en el medio plazo

Juan F. Jimeno
Universidad de Alcalá y FEDEA

Resumen Ejecutivo

En el debate sobre la situación del sistema de pensiones se suelen mezclar varias cuestiones. En primer lugar se discute sobre la viabilidad financiera del sistema de pensiones y sobre la posibilidad de que dicho sistema “quiebre”. En segundo lugar, se discuten varias alternativas de reforma que van desde los cambios en la normativa que rige los sistemas de reparto actualmente en vigor hasta la sustitución del sistema público de reparto por sistemas privados de capitalización. Finalmente, se analiza cuáles son las restricciones de naturaleza política que impiden alcanzar el “sistema óptimo” de pensiones, en función del proceso de decisión político en un país democrático.

En este trabajo se procede a realizar una valoración de las perspectivas de futuro del sistema español de pensiones teniendo en cuenta las cuestiones señaladas anteriormente. Sin embargo, esta valoración se realiza separando dos aspectos de todo sistema de pensiones: i) el nivel de gasto público que dicho sistema supone, y ii) la financiación de dicho gasto.

En la primera parte del artículo se realiza un análisis de la evolución reciente del sistema de pensiones español con el objetivo de realizar predicciones sobre la evolución del gasto en pensiones durante los próximos 25 años. El gasto en pensiones está determinado por tres variables: i) la relación entre el número de pensionistas y la población en edad de trabajar, ii) la tasa de empleo (esto es, el número de ocupados en relación con la población en edad de trabajar), y iii) la relación entre la pensión media y la productividad media. Para la proyección del gasto en pensiones se utilizarán las previsiones demográficas más recientes, que determinan la primera de las variables citadas, diversos escenarios para las tasas de empleo, que se obtendrán en función de los cambios recientes observados en el mercado de trabajo en lo que respecta a tasas de empleo por grupos de edad y niveles educativos, y estimaciones sobre la evolución de la relación entre la pensión media y de la productividad media, que se derivarán de la simulación de la normativa actual sobre elegibilidad y cálculo de las pensiones. Los resultados indican que, bajo las tendencias actuales y sin una reforma profunda del sistema de cálculo de las pensiones contributivas, el gasto en pensiones aumentará muy rápidamente a partir de la segunda década del siglo XXI hasta incluso duplicar su participación en el PIB.

En la segunda parte del artículo se procede a analizar las ventajas e inconvenientes de varias medidas que pueden contribuir a reducir el gasto en pensiones y de los distintos medios de financiación del gasto en pensiones. Por lo que se refiere a la contención del

gasto, el retraso de la edad de jubilación a los setenta años y un aumento de las tasas de empleo, sobre todo en las edades cercanas a la jubilación, pueden reducir el peso del gasto en pensiones en el PIB y mantenerlo en niveles ligeramente superiores a los actuales. También se estiman los efectos sobre el gasto en pensiones de un aumento de los criterios actuariales en el cálculo de las pensiones y de la reducción de la tasa de sustitución de las pensiones de jubilación, es decir, la relación entre la pensión y la base reguladora de la misma que se calcula en función de las cotizaciones durante la vida laboral.

Por lo que se refiere a la financiación, caben dos alternativas (junto con combinaciones lineales de ambas): i) los rendimientos del capital humano (un sistema de reparto), y ii) los rendimientos de una cesta de activos financieros (un sistema de capitalización). Ambas alternativas tienen implicaciones diversas sobre la eficiencia económica y sobre la distribución inter e intrageneracional (y, por tanto, sobre su viabilidad política) que serán objeto de discusión. La conclusión fundamental de esta discusión es que parece que el debate sobre la reforma de las pensiones contributivas no puede plantearse como una elección entre simples alternativas como pueden ser "sistema público frente a sistema privado" o "sistema de reparto frente a sistema de capitalización". En primer lugar, existen buenas razones para el mantenimiento de un sistema público que proporcione un seguro social frente a riesgos laborales o contra la vejez, aunque quizá el sistema actual no sea el más eficiente por los incentivos que genera con relación a la oferta de trabajo y sea necesario modificarlo drásticamente para acomodar los cambios demográficos, sociales y económicos que se están produciendo. En segundo lugar, muchas de las supuestas ventajas de la privatización de la Seguridad Social son más aparentes que reales y cualquier ganancia real tiene más que ver con los detalles del sistema (sea público o privado) que con la privatización *per se*. Lo que parece más importante es hacer algo para resolver el problema de las pensiones, cuanto antes mejor, y eliminar la incertidumbre política sobre que se hará para salvar el sistema. La última parte del artículo ofrece algunas cuestiones a tener en cuenta a la hora de tomar decisiones políticas sobre la reforma de las pensiones.

La consideración de estas cuestiones lleva a la conclusión de que el sistema óptimo de pensiones es, muy probablemente, un sistema mixto, parte de reparto y parte de capitalización. Ambos sistemas producen efectos sobre la eficiencia económica y sobre la equidad intergeneracional e intrageneracional y, por tanto, parece razonable combinarlos inteligentemente en la solución al problema de las pensiones. De la misma manera que no hay motivos concluyentes para renunciar al sistema de reparto, tampoco los hay para renunciar a los elementos positivos de los sistemas de capitalización que pueden contribuir a la eficiencia económica, a la equidad y a resolver el problema de la financiación futura de las pensiones. El tamaño relativo de ambos sistemas, reparto y capitalización, ha de calcularse en función de la rentabilidad relativa de la inversión en capital humano y de la inversión en activos financieros, así como de la incertidumbre implícita en ambos tipos de inversión. El sistema público de pensiones de reparto sirve un objetivo útil. La reforma de las pensiones ha de servir para salvar dicho objetivo y para aumentar la eficacia de la protección social.