

La reforma de las pensiones

Ángel de la Fuente (Instituto de Análisis Económico, CSIC) y Rafael Doménech
(Economista Jefe de España y Europa de BBVA Research)

Publicado en *Expansión* el 10 de Marzo de 2011

Hace algunas semanas, el Gobierno y los agentes sociales alcanzaron un importante acuerdo para la reforma del sistema de pensiones, que ha levantado bastante expectación. Este acuerdo contempla tres medidas centrales que se implementarán gradualmente entre 2013 y 2027: la elevación de la edad de jubilación de 65 a 67 años, la ampliación del período de cómputo de la pensión de 15 a 25 años y el aumento desde 35 hasta 37 del número de años de cotización exigidos para obtener una pensión completa (igual al 100% de la base reguladora). A esto hay que añadir lo que en el lenguaje del acuerdo se denomina el *factor de sostenibilidad*, esto es, la introducción de una evaluación quinquenal del sistema que iría acompañada de las correcciones paramétricas que puedan ser necesarias para garantizar la sostenibilidad del mismo. Finalmente, la propuesta contempla excepciones a algunas de estas normas, tales como la posibilidad de mantener la jubilación a los 65 años para las carreras largas de cotización (de al menos 38,5 años) y para los trabajadores que efectúan tareas de especial riesgo o penosidad, e incluye medidas adicionales que afectan entre otras cosas a la edad mínima de jubilación y a los incentivos para posponer ésta.

En términos generales, las medidas recogidas en el acuerdo están en la línea de las adoptadas en años recientes en otros países europeos, incluyendo a Alemania, Suecia, Italia y Portugal, para adecuar el sistema público de pensiones a las cada vez más adversas circunstancias demográficas. En este aspecto, la situación española no difiere demasiado de la existente en otros países de nuestro entorno. Todas las proyecciones disponibles apuntan a que, tarde o temprano, el aumento de la esperanza de vida, el mantenimiento de una tasa de natalidad muy reducida y la futura jubilación de colectivos de trabajadores mucho más numerosos que los que se incorporarán al mercado de trabajo (es decir, el aumento de la tasa de dependencia) darán lugar a un déficit creciente que terminará haciendo insostenible el sistema actual. En ausencia de reformas, no tardará mucho en llegar el momento en el que las contribuciones sociales de los trabajadores en activo no serán suficientes para financiar las pensiones. Si no hiciéramos nada, algunos años después se agotaría el Fondo de Reserva y la deuda del sistema comenzaría a crecer exponencialmente.

Ante esta situación, el reciente acuerdo ha de ser valorado positivamente como un paso importante en la dirección correcta que, si bien no resuelve el problema de largo plazo de forma definitiva, sí que ayuda a contenerlo y compra unos cuantos años de cierta tranquilidad para diseñar con cuidado reformas más profundas. Según nuestros cálculos, bajos supuestos entre razonables y optimistas sobre la evolución del empleo, la productividad y la demografía durante las próximas décadas, las tres medidas que constituyen el núcleo de la reforma generarían un ahorro de dos puntos del PIB al final del período transitorio en 2027, que se acercaría a los cuatro puntos a mediados de siglo. Aunque las incertidumbres ya citadas a estas medidas podrían dar lugar a una cierta corrección a la baja de estas cifras, nuestras estimaciones sugieren que la reforma podría ser suficiente para estabilizar el gasto en pensiones durante el período transitorio, manteniéndolo en niveles cercanos a los ingresos del sistema (en torno al 9

por ciento del PIB) y evitando así la aparición de un déficit estructural significativo antes de finales de la próxima década. En ausencia de reformas adicionales, sin embargo, nuestras estimaciones también sugieren que a partir de 2030 el gasto aumentará rápidamente hasta situarse en torno al 15% del PIB en 2050, lo que generaría un nivel de déficit difícilmente sostenible.

Puesto que el margen de incertidumbre es inevitablemente elevado en ejercicios de previsión de esta naturaleza, conviene ser prudentes a la hora de extraer recomendaciones de sus resultados. Si las cosas van algo peor de lo que prevemos, no puede descartarse la posibilidad de que, incluso con la reforma, el sistema pueda entrar en una senda de déficit estructural antes de la finalización del periodo transitorio. En estas circunstancias, lo más sensato sería adelantar en el tiempo la introducción del *factor de sostenibilidad*, sin esperar al final del periodo transitorio, con el fin de disponer de los instrumentos necesarios para modular sobre la marcha el ritmo y el alcance de las reformas previstas si así lo exige la situación financiera del sistema antes del final del período transitorio. Por otra parte, y en contra de lo que parece sugerir el texto del Acuerdo, el factor de sostenibilidad no debería estar ligado sólo a la esperanza de vida, sino que debería ser sensible también a otras variables, tales como las tasas de ocupación y fertilidad, el saldo migratorio o la productividad, que influyen muy directamente sobre el equilibrio financiero del sistema.

Con independencia de sus previsibles resultados cuantitativos, el reciente acuerdo también ha de ser valorado positivamente por lo que supone de cambio cualitativo en el tratamiento de un tema de vital interés para el grueso de los ciudadanos. Un efecto muy positivo de la reforma es que ha abierto un intenso debate social sobre la sostenibilidad del sistema de pensiones en el que han participado no sólo los partidos políticos sino también los agentes sociales y, en general, la sociedad civil. Este debate, además, ha servido para terminar con el tabú existente hasta el momento sobre la imposibilidad de elevar la edad de jubilación. Una vez traspasada esta frontera, será mucho más sencillo plantear con naturalidad los nuevos cambios que pueda exigir en el futuro la sostenibilidad del sistema. Finalmente, la introducción del denominado *factor de sostenibilidad* supone un cambio cualitativo en el diseño del sistema, al convertir en cuasi-automática la adopción de reformas que hasta el momento han exigido largos plazos de gestación y laboriosos consensos políticos.

Es importante que el debate sobre el futuro del sistema de pensiones continúe abierto y que pueda realizarse sobre una base de mayor transparencia. Una medida muy deseable sería la de suministrar anualmente a todos los cotizantes información detallada sobre las aportaciones que ellos y sus empleadores han ido realizando, y sobre la pensión que obtendrían bajo supuestos razonables sobre el resto de su carrera de cotización. Con ello se conseguirá que la sociedad perciba con mayor claridad la estrecha relación que existe entre cotizaciones y prestaciones, y que los trabajadores puedan tomar con tiempo suficiente decisiones informadas sobre la mejor manera posible de preparar su jubilación. En este sentido, la experiencia de otros países europeos que han introducido modelos de cuentas nocionales en sus sistemas públicos de pensiones, como Suecia, Italia, Polonia o Letonia, debería servir de referencia a la hora de mejorar nuestro sistema.

La exigencia de una mayor transparencia ha de extenderse también a las previsiones de gastos e ingresos del sistema a medio y largo plazo. Un mayor esfuerzo de pedagogía en este campo podría redundar en un mayor respaldo a la reforma actual y a las que necesariamente la seguirán, o al menos en una mayor comprensión de su necesidad. No resulta sorprendente que el anuncio de que toca apretarse aún más el cinturón no sea bienvenido por la opinión pública. Pero las cosas podrían ser distintas una vez los ciudadanos sean conscientes de que el mantenimiento indefinido del sistema actual no es factible y que la verdadera alternativa a la reforma gradual que ahora se plantea es una reforma traumática y de urgencia en algún momento del futuro.