

Presente y futuro del mercado de trabajo y de la sostenibilidad del sistema de pensiones

Rafael Doménech

**Políticas de Seguridad Social y de Empleo
como Motor de Crecimiento Económico**

UIMP, Santander, 11 de julio de 2014

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 hará con una esperanza de vida mayor que la de sus homólogos europeos (aproximadamente dos años más)

Introducción

- El Factor de Sostenibilidad y el Índice de Revalorización de las Pensiones (FS e IRP, Ley 23/2013) ha asegurado la sostenibilidad presupuestaria del sistema público de pensiones a largo plazo
- Permite todas las opciones posibles (aumento de ingresos estructurales del sistema, reformas paramétricas, etc.) salvo una: pagar pensiones incurriendo en un déficit estructural
- Una vez garantizada la sostenibilidad el debate puede centrarse en la suficiencia, generosidad y eficiencia del sistema

Introducción

- Para que el sistema de reparto pueda atender al objetivo de **suficiencia** debe ser **sostenible**. Si el sistema no fuera sostenible no podría garantizar pensiones adecuadas y suficientes, ...

... y **generaría incertidumbres** que afectarían negativamente a la inversión, al empleo, al crecimiento y al bienestar
- **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

Introducción

- La pensión ganará 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) ganará poder adquisitivo si el crecimiento real de los ingresos es superior al del número de pensiones (1,2% hasta 2050)
- Debate sobre la suficiencia o generosidad del sistema: ¿qué pasará con el cociente entre la pensión media y el salario medio?
- Objetivo: mostrar que en las próximas dos décadas la creación de empleo es un reto más urgente, importante y exigente que el de la suficiencia de las pensiones

Índice

1. Introducción

2. Sostenibilidad y suficiencia del sistema público de pensiones

3. Los problemas del mercado de trabajo y sus causas

4. Medidas necesarias para crear más y mejor empleo

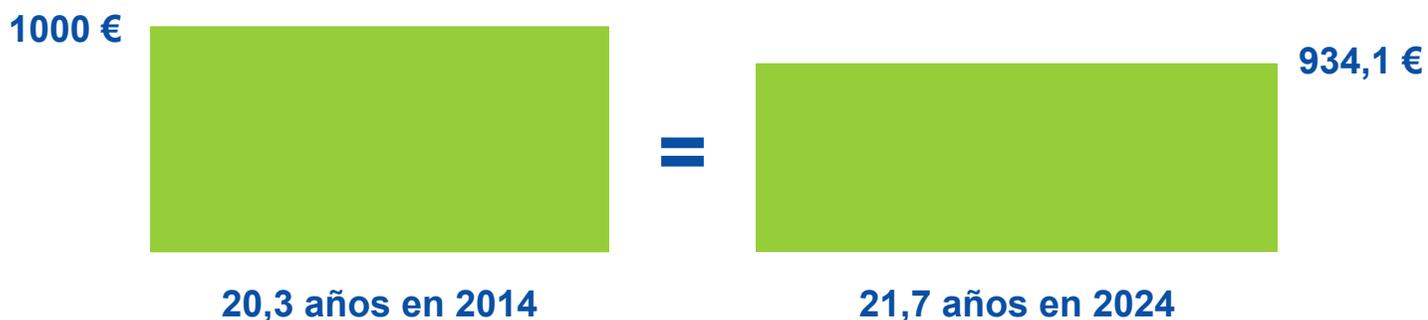
5. Conclusiones

El Factor de Sostenibilidad y el IRP

La Ley 23/2013 ha asegurado la sostenibilidad presupuestaria del sistema público de pensiones (Doménech y Pérez-Díaz, 2013):

1. **Factor de Sostenibilidad (FS):** 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. **Índice de Revalorización Anual (IRP):** determina el crecimiento anual equilibrado de las pensiones, de acuerdo con los ingresos disponibles por sistema público de pensiones en el medio plazo

El Factor de Sostenibilidad



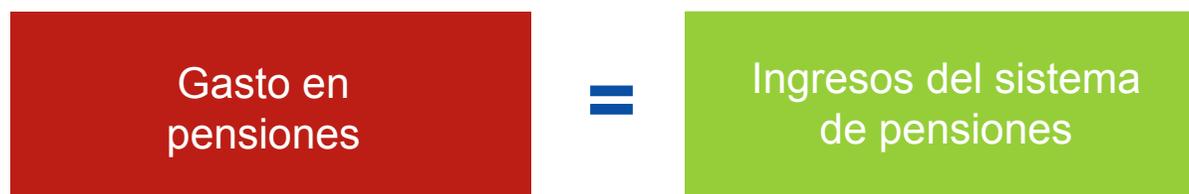
Nota: ejemplo bajo supuesto de carreras laborales iguales

- El Factor de Sostenibilidad **multiplica la pensión inicial para tratar por igual a las personas que, habiendo cotizado lo mismo, van a percibir pensiones durante un número distinto de años, por su distinta esperanza de vida, ...**

... igualando el producto de la pensión inicial por la esperanza de vida

El Índice de Revalorización Anual (IRP)

- 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 Anual (IRP)

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



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 Anual (IRP)

- 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 Anual (IRP)

- ¿Y si el sistema presenta un desequilibrio estructural?

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

Nota: todas las variables entran corregidas por el ciclo económico

- Cada año se corrige una cuarta parte del **déficit estructural** en términos porcentuales respecto a los gastos totales del sistema, con una **revalorización mínima (0,25%)** y **máxima (inflación+0,5%)**

Suficiencia y eficiencia en un sistema sostenible

- 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 FS y el IRP garantizan la sostenibilidad del sistema, su equilibrio presupuestario a largo plazo, y ...

... permiten todas las opciones posibles (aumento de ingresos estructurales del sistema, reformas paramétricas, etc.) salvo una: pagar pensiones incurriendo en un déficit estructural
- Una vez garantizada la sostenibilidad el debate puede centrarse en la suficiencia, generosidad y eficiencia del sistema

Suficiencia y eficiencia en un sistema sostenible

- La pensión de cada pensionista ganará 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) ganará poder adquisitivo si el crecimiento real de los ingresos es superior al del número de pensiones (1,2% de media hasta 2050)
- ¿Qué pasará con el cociente entre la pensión media y el salario medio?
- El concepto de suficiencia que se utiliza a continuación es más exigente al estar medido en términos relativos (al salario medio) y no en términos absolutos (p.e., pensión mínima)

Suficiencia y eficiencia en un sistema sostenible

- 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:

$$\frac{\textit{Pensión media}}{\textit{Salario medio}} = \frac{\textit{Afiliados}}{\textit{Pensionistas}} \times \frac{\textit{Ingresos Seguridad Social}}{\textit{Rentas salariales totales}}$$

- Se espera que el número de pensiones pase de 9 a 15 millones en 2050, para mantener la tasa de reemplazo sería necesario que el número de afiliados pasara de 16,5 a 27 millones
- Solo la reducción de la tasa de desempleo al 6% permitiría que la afiliación aumentase por encima de 20,6 millones, sin aumentos de la población activa

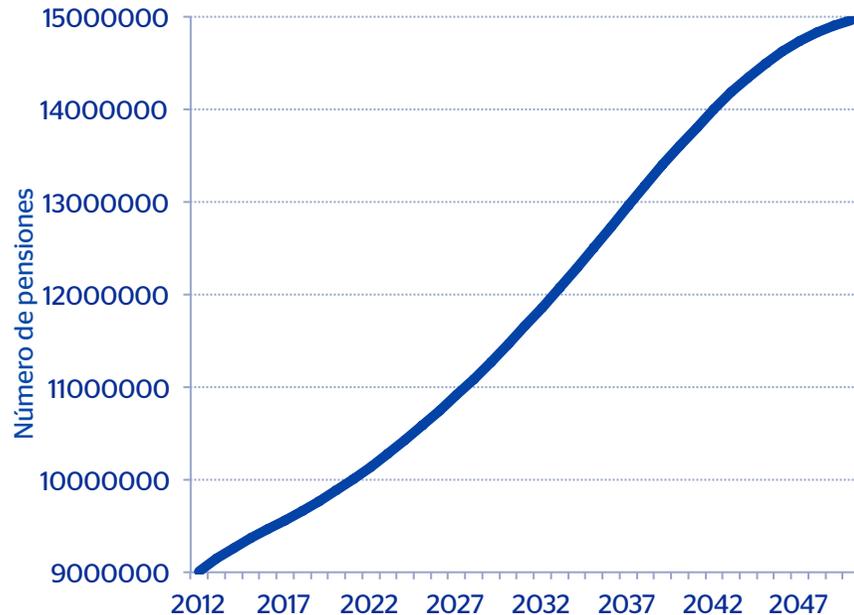
Suficiencia y eficiencia en un sistema sostenible

- Aunque la tasa de reemplazo teórica (pensión inicial sobre último salario) se sitúa cerca del 80%, en la práctica la pensión media representa poco más del 50% del salario medio (el 51,1% con datos de 2012).
- Tanto la tasa de reemplazo teórica como la efectiva son de las más altas en Europa (Doménech, 2014)
- La pensión media del sistema (870,75 euros en junio de 2014) está en consonancia con el salario medio
- Para que la suficiencia no vea afectada por el envejecimiento, el empleo tiene que crecer a un ritmo similar al del número de pensiones

Suficiencia y eficiencia en un sistema sostenible

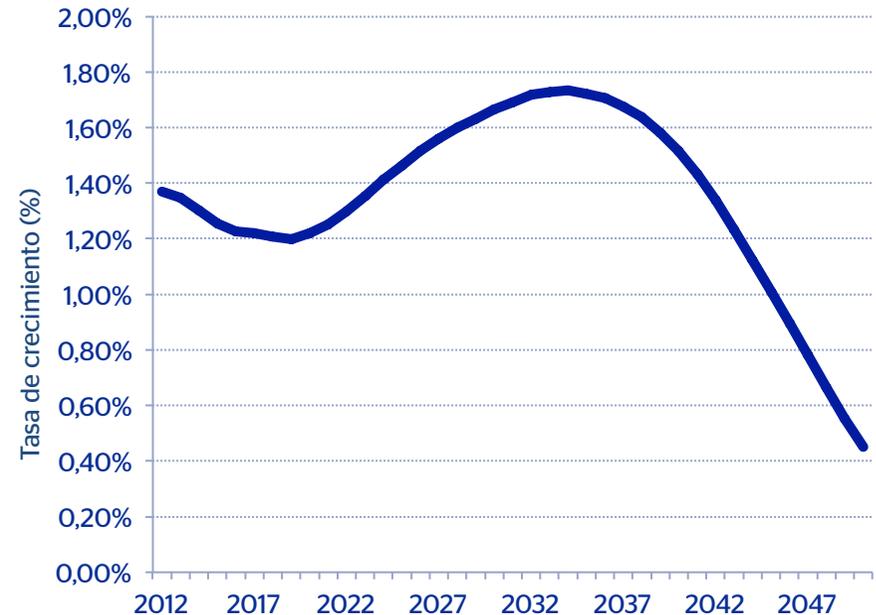
Proyección del número de pensiones de 2013 a 2050

Fuente: Seguridad Social (2013)



Tasa de crecimiento medio del número de pensiones

Fuente: Seguridad Social (2013)



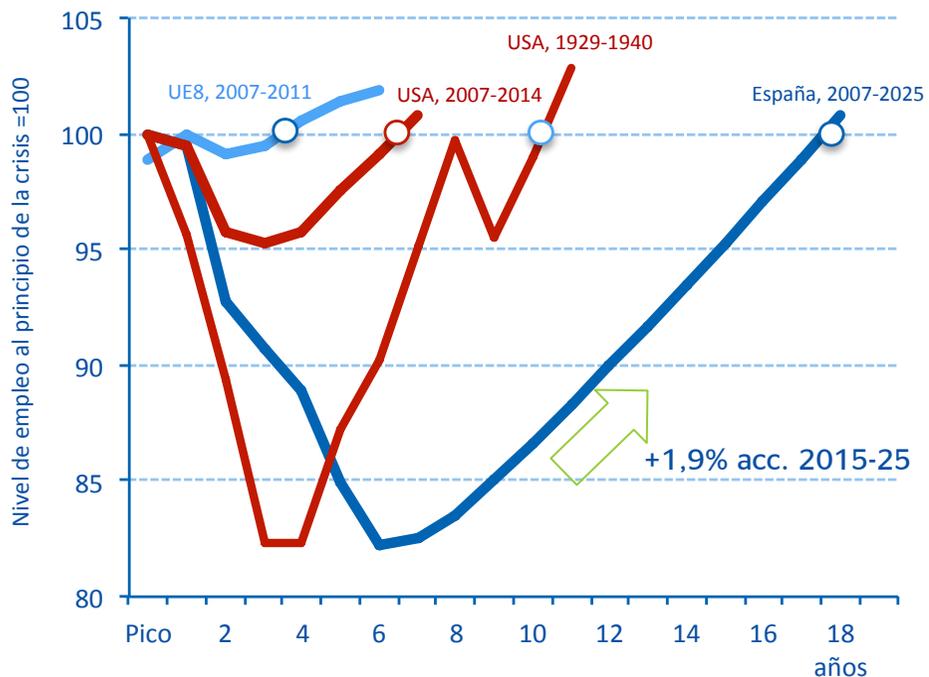
Más y mejor empleo para mejorar la suficiencia

- Ante el aumento previsto del número de pensiones medio la sociedad española puede elegir entre combinaciones de las siguientes alternativas:
 1. Aceptar la reducción de la pensión pública 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 de desempleo, aumenten la población activa y sus salarios** (más capital productivo, humano y tecnológico)

Más y mejor empleo para mejorar la suficiencia

Evolución del empleo

Fuente: Andrés y Doménech (2014a)



Aunque en la próxima década bastaría con una tasa de crecimiento del empleo del 1,4% para mantener la pensión media/salario medio ...

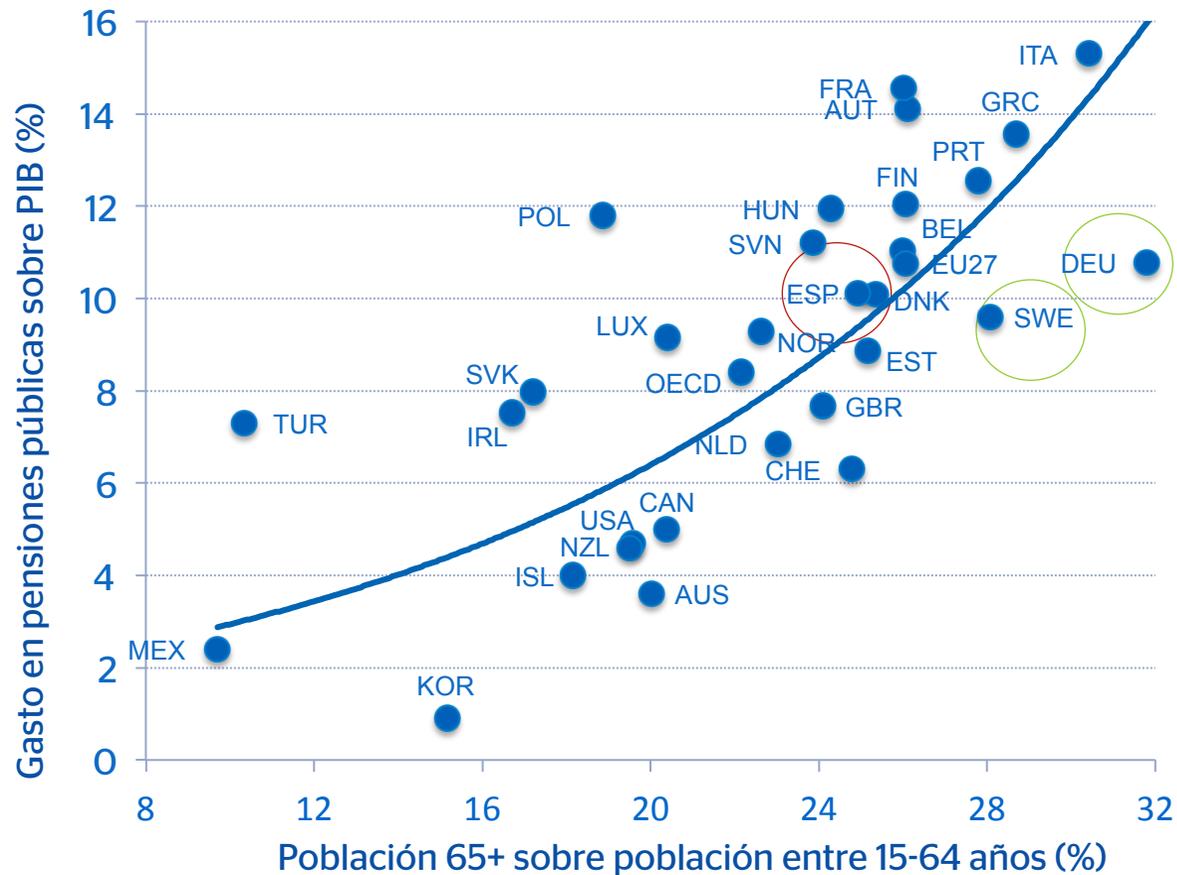
... ese crecimiento es insuficiente para que el empleo vuelva al nivel de 2007 en un plazo razonable (1,9% de media hasta 2025)

A medio plazo el reto de la creación de empleo y disminución de la tasa de desempleo es más exigente que la suficiencia de las pensiones

Más y mejor empleo para mejorar la suficiencia

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

Fuente: OCDE



Índice

1. Introducción
2. Sostenibilidad y suficiencia del sistema público de pensiones
- 3. Los problemas del mercado de trabajo y sus causas**
4. Medidas necesarias para crear más y mejor empleo
5. Conclusiones

Los problemas del mercado de trabajo en España

1. Elevada tasa de desempleo estructural (14-18%)
2. Desempleo cíclico muy volátil (± 8 pp)
3. Flujos de entrada y salida muy volátiles
4. Elevada tasa de paro de larga duración (>12pp)
5. Ajuste vía empleo en lugar de los salarios
6. Escaso ajuste de las horas trabajadas por empleado
7. Una excesiva tasa de temporalidad
8. Escasa tasa de empleo a tiempo parcial, correlacionado negativamente con U
9. Elevada tasa de desempleo juvenil, que duplica la tasa de desempleo agregada
10. Elevada heterogeneidad regional (correlación negativa entre U y productividad)

Las causas de un mercado de trabajo ineficiente

1. Una negociación colectiva ineficiente (desconexión salarios/productividad empresa)
2. Rigidez salarial e indexación a la inflación
3. Extraordinaria dualidad en las indemnizaciones de indefinidos vs temporales, y percepción de incertidumbre judicial
4. Una fiscalidad desfavorable al empleo
5. *Mismatch* de capital humano y políticas activas insuficientes y/o ineficientes
6. Políticas pasivas generosas (en términos del PIB) pero poco eficientes

Índice

1. Introducción
2. Sostenibilidad y suficiencia del sistema público de pensiones
3. Los problemas del mercado de trabajo y sus causas
- 4. Medidas necesarias para crear más y mejor empleo**
5. Conclusiones

1. Modernizar la contratación: más empleo indefinido (1)

- Complementar la simplificación del menú de contratos con una drástica modernización del sistema de indemnizaciones por despido
- Reducir los costes por despido procedente a niveles de los países con menores tasas de temporalidad y aumentar la certidumbre jurídica de las empresas: reglas sencillas y que se cumplen
- Un contrato indefinido para las nuevas contrataciones, que sea más atractivo para empresas y trabajadores que el contrato temporal, con dos componentes:
 1. Una indemnización creciente con la antigüedad hasta 12 días por año trabajado
 2. Un salario diferido de 8 días por año trabajado abonado a una cuenta individual del trabajador (también en el contrato temporal) gestionada por la Seguridad Social

1. Modernizar la contratación: más empleo indefinido (2)

- Razones por las que inicialmente el contrato indefinido debe tener menor indemnización que el temporal:
 1. Aumentar su atractivo
 2. Penalizar en términos relativos a las empresas que más contratan temporalmente
 3. Compensar la mayor estabilidad laboral con una menor indemnización inicial
- Más estabilidad y mayores salarios: dada la prima salarial del 15% de los trabajadores indefinidos, basta que la tasa de temporalidad disminuya al nivel de otros países europeos para que el salario esperado de los nuevos empleos sea superior al actual
- Es irrelevante quien paga la aportación a la cuenta individual: la empresa negocia el coste salarial total y el trabajador el salario neto, que incluye esta aportación
- Los jóvenes serían los principales beneficiados, por mejores expectativas profesionales

2. Negociación colectiva, flexibilidad salarial y fiscalidad (1)

- **Negociación colectiva:** mayor flexibilidad al mercado de trabajo, entendida como mayor flexibilidad interna en las empresas, resolución de crisis mediante ajuste de salarios y horas en lugar del empleo y posibilidad de *opt-in vs opt-out*
- Debe permitir la aparición de diferencias salariales que tengan su origen en las diferencias de productividad entre empresas
- **Sistema mixto:** negociación colectiva adaptada a la empresa (e.g., salarios) y enmarcada en convenios nacionales sectoriales (*opt-in*)
- Este sistema mixto fomentaría una negociación colectiva más cooperativa, institucionalizando los pactos a nivel de empresa (parte del milagro alemán)

2. Negociación colectiva, flexibilidad salarial y fiscalidad (2)

- La flexibilidad salarial para que la remuneración de los trabajadores se ajuste a su productividad, y no la productividad a los salarios (reduciendo empleo)
 - Dada la elevada tasa de desempleo actual, una mayor flexibilidad derivaría en esta coyuntura en un ajuste a la baja de una parte de los salarios en el mercado de trabajo
 - La disminución del salario real agregado no significa que los salarios de todos los trabajadores disminuyan, sino el salario medio debido a un efecto composición
 - La disminución del salario real medio puede tener efectos expansivos si el empleo aumenta más de lo que disminuye el salario real (Andrés y Doménech, 2013)
- > aumenta el PIB, el consumo privado, un aumento de los ingresos públicos, y una reducción del gasto en prestaciones por desempleo y del déficit público

2. Negociación colectiva, flexibilidad salarial y fiscalidad (3)

- **Devaluación fiscal** (Boscá et al, 2013) modificación de los tipos impositivos con la finalidad de abaratar el factor trabajo frente a otros bienes
 - La mayor recaudación de los impuestos se **transfiere a la Seguridad Social**
 - La devaluación fiscal puede introducir cierto grado de **progresividad**: hasta un determinado nivel de la base de cotización el tipo efectivo podría ser cero
- **Reducción de cotizaciones sociales** (reduce costes de producción) compensada con un **aumento de impuestos indirectos** (aumenta el precio de los bienes de consumo)
- **España tiene un amplio margen** para reducir las cotizaciones sociales y aumentar los impuestos indirectos en la cuantía necesaria para mantener la recaudación
- **Efectos**: el aumento de 2 pp en los tipos indirectos y la reducción de 2,3 pp en las cotizaciones sociales aumentaría el empleo de 200 mil puestos de trabajo y el PIB en 0,7%

3. Más y mejores políticas activas

- Asegurar el éxito en la implementación del **plan de Garantía Juvenil**, utilizarlo como piloto y extender a todos los trabajadores desempleados, con los ajustes necesarios
- Mejorar funcionamiento de los **servicios públicos de empleo** y potenciar la colaboración público-privada con las **agencias privadas de colocación**
- Extender la colaboración con el **sector privado a la formación**, tanto la de carácter generalista como la más específica para cada ocupación
- **Evaluaciones y controles continuos** y rigurosos de los resultados: el efecto sobre la empleabilidad de los trabajadores en estos programas
- **Incentivos temporales a la contratación**, condicionada a formación, de trabajadores cuya productividad sea inferior al **salario mínimo**
- **Más recursos** para las políticas activas a través de un **Fondo Social Europeo** mejor dotado y condicionados a la evaluación positiva de sus resultados

4. Mayor eficacia de las políticas pasivas

- Deben estar diseñadas eficientemente: generosas pero que no desincentiven la búsqueda de empleo ni permitan la existencia de fraude
- Integración efectiva de las políticas activas y pasivas, potenciando la condicionalidad como uno de los criterios fundamentales de las prestaciones
- Solución integral: integrar las prestaciones por desempleo en una cuenta individual como el “modelo austriaco” + cobertura adicional cuando se agota la cuenta individual mediante una prestación asistencial *mean-tested* y condicionada
- Solución parcial (sin cuenta individual de prestación) requiere importar la experiencia de los países nórdicos:
 1. Control de las AA.PP. de que la actividad desarrollada por parte del trabajador desempleado aumente su empleabilidad
 2. Correcta definición de “oferta de empleo adecuada”

Índice

1. Introducción
2. Sostenibilidad y suficiencia del sistema público de pensiones
3. Los problemas del mercado de trabajo y sus causas
4. Medidas necesarias para crear más y mejor empleo
- 5. Conclusiones**

Conclusiones

- El Factor de Sostenibilidad y el Índice de Revalorización de las Pensiones garantizan la sostenibilidad del sistema público de pensiones
- Cualquier solución es posible salvo una: financiar pensiones mediante déficits estructurales y recurrentes del sistema, lo que violaría el principio de estabilidad presupuestaria al que obliga la Constitución
- Se garantiza 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:** en la práctica la pensión media representa poco más del 50% del salario medio (el 51,1% con datos de 2012).
- Para que la suficiencia no se vea afectada por el envejecimiento, el empleo tiene que crecer a un ritmo superior al del número de pensiones
- Aunque en la próxima década bastaría con una tasa de crecimiento del empleo alrededor del 1,4% para mantener la pensión media/salario medio ...

... ese crecimiento es insuficiente para que el empleo vuelva al nivel de 2007 en un plazo razonable ...

... lo que exige un crecimiento del empleo cercano al 1,9%

Conclusiones

- La reforma laboral de 2012 (Cardoso et al, 2013) ha sido positiva ...
... pero requiere medidas complementarias adicionales, como el plan de Garantía Juvenil y otras muchas discutidas en esta presentación (Andrés y Doménech, 2014b)
- A corto y medio plazo, el reto de la reducción de la tasa de desempleo estructural a niveles de los países de nuestro entorno es el reto más urgente e importante
- Una tasa de desempleo del 6% permitiría mantener la proporción actual de afiliados sobre pensionistas hasta finales de la próxima década sin aumento de población activa
- Una vez resueltos los problemas del mercado de trabajo serán necesarios aumentos de la población activa con los que hacer frente al aumento del número de pensionistas
- Pero un mercado de trabajo eficiente es un requisito para aumentar la población activa y atraer capital humano con talento

Presente y futuro del mercado de trabajo y de la sostenibilidad del sistema de pensiones

Rafael Doménech

**Políticas de Seguridad Social y de Empleo
como Motor de Crecimiento Económico**

UIMP, Santander, 11 de julio de 2014

Referencias

- Andrés, J. y R. Doménech (2013): “¿Puede la moderación salarial reducir los desequilibrios económicos?” BBVA Research. <http://goo.gl/2Wg6Zf>
- Andrés, J. y R. Doménech (2014a): “Los Retos de la Economía Española”, en T. Stehling y E. Olier (eds.), *El Modelo de Economía Social de Mercado como Propulsor de la Salida de España de la Crisis Económica. Geoeconomía*, 10. Instituto Choiseul. <http://goo.gl/BN6uM2>
- Andrés, J. y R. Doménech (2014b): “Más y Mejor Empleo”, Mimeo. BBVA Research
- Boscá, J., Doménech, R., Ferri, J., 2013, “Fiscal Devaluations in EMU,” *Hacienda Pública Española/Review of Public Economics*, 206-(3/2013), 27-56. <http://goo.gl/zX6SnA>
- Cardoso, M., R. Doménech, J. R. García, C. A. Ulloa (2013): “Labour markets reforms and unemployment: Estimating the effects of wage moderation in the Spanish economy”. <http://www.voxeu.org/article/wage-moderation-spain>
- Doménech, R. (2014): “Pensiones, Bienestar y Crecimiento Económico” en J. A. Herce (coord.) *Pensiones: Una Reforma Medular*, Fundación de Estudios Financieros y Círculo de Empresarios. <http://goo.gl/2kOVav>
- Doménech, R. y V. Pérez-Díaz (2014): “The new sustainability factor of the public pension system in Spain”. <http://www.voxeu.org/article/sustainability-factor-spanish-pensions>