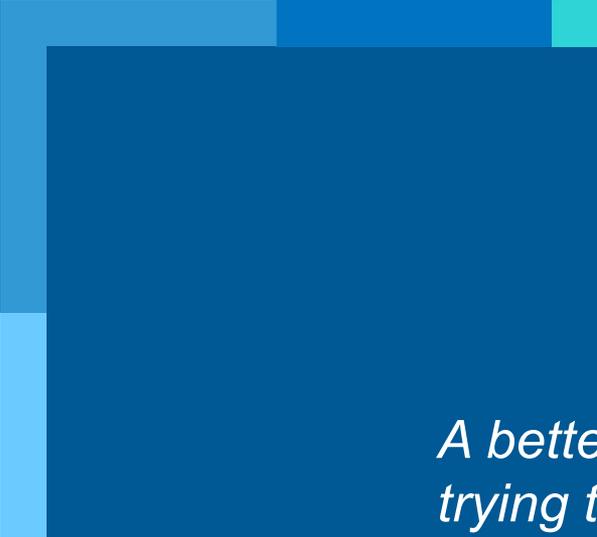


El sistema público de pensiones en España: reformas recientes y propuestas de mejora

Rafael Doménech

Pensiones Sostenibles

Banco Interamericano de Desarrollo, Panamá, 18 de octubre de 2017



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

Peter Diamond (2004)

Índice

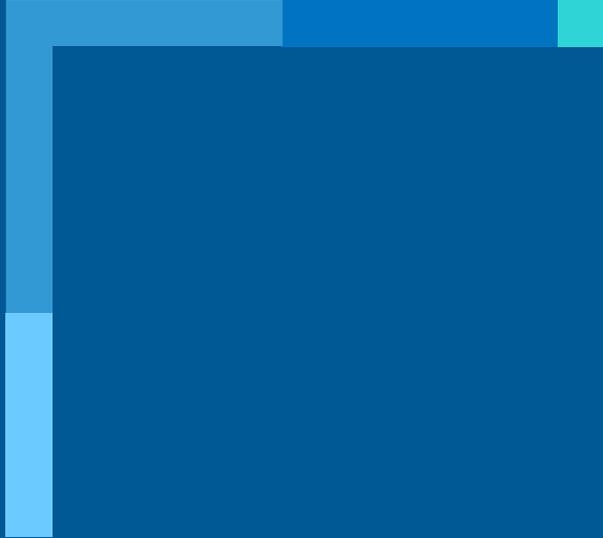
01 Introducción

02 La reforma de 2013

03 Situación actual

04 Perspectivas y propuestas de mejora

04 Conclusiones



01

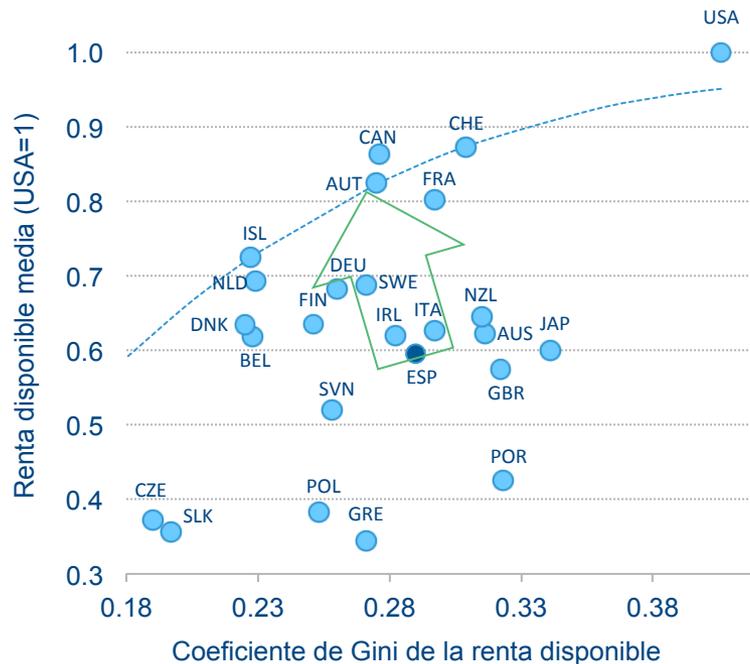
Introducción

Introducción

- El sistema público de pensiones es un **pilar básico del Estado de bienestar**
- El sistema de pensiones en España es perfectamente **viable y sostenible**, siempre que **se adapte a los continuos cambios económicos, sociales y demográficos** que experimenta la sociedad española
- El reto es encontrar un **doble equilibrio** ante cambios continuos del sistema:
 1. **Cambios graduales pero efectivos** que garanticen la sostenibilidad y resulten creíbles para la sociedad
 2. Entre **generaciones y colectivos** que se vean afectados por los cambios en el sistema
- Países como Suecia ya han llevado a cabo cambios que pueden servir como **guía de las mejoras a realizar en España** (p.e., cuentas nocionales)

Introducción

Renta disponible media y desigualdad de la renta, población 65+ años, OCDE, 2013

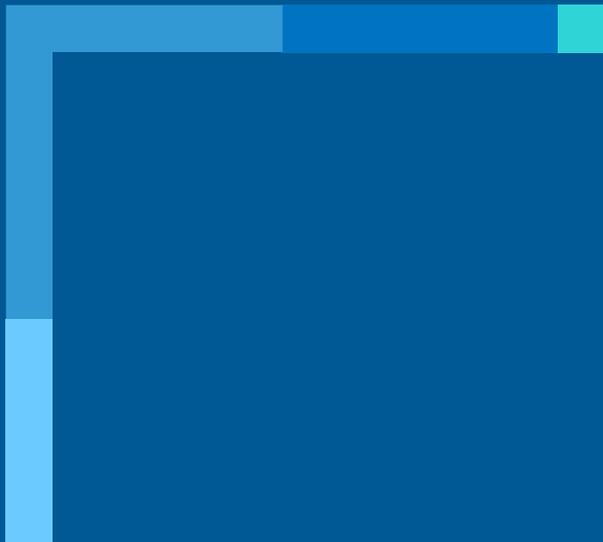


Fuente: BBVA Research en base a Devesa y Doménech (2017)

- El **objetivo** último debe ser mejorar a medio y largo plazo la pensión media y la equidad en la distribución de la renta dentro de cada generación y entre generaciones
- La sostenibilidad del sistema es una **condición necesaria** y la mejor garantía para las **generaciones futuras y los jóvenes de hoy**

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



02

La Reforma de 2013

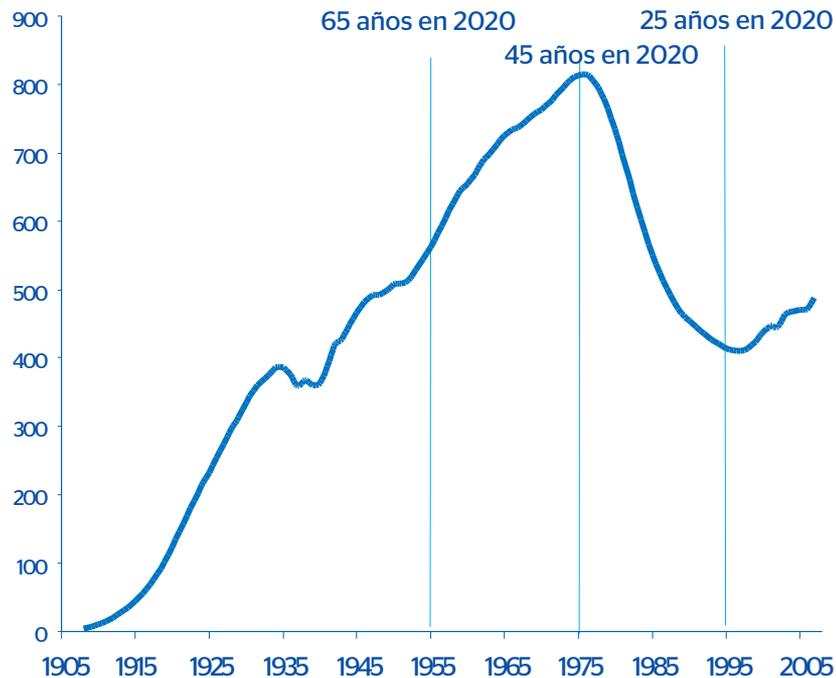
Los retos de la reforma de 2013

- 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) ...

... pero sin que generaciones tan numerosas la sustituya

Los retos de la reforma de 2013

Distribución de la población española por año de nacimiento en 2010

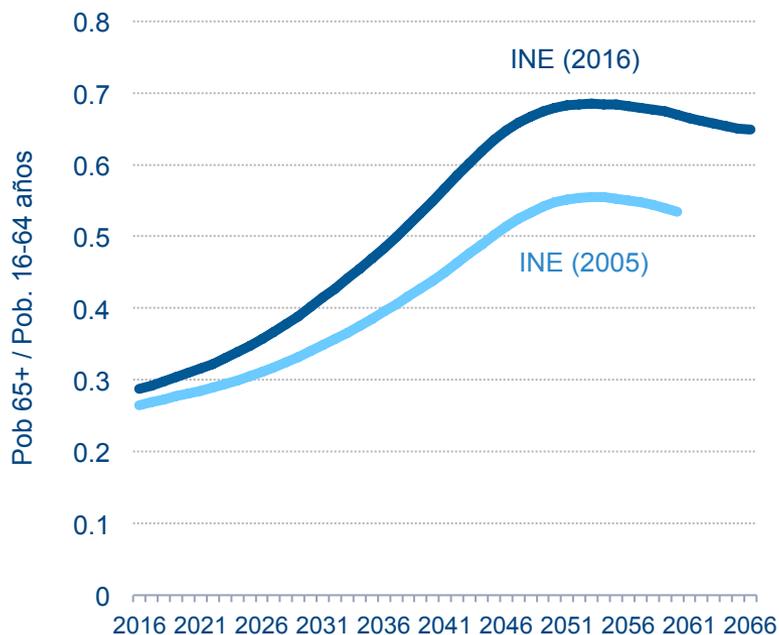


Fuente: BBVA Research en base a Devesa y Doménech (2017)

- 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) ...
- ... pero sin que generaciones tan numerosas la sustituya

Los retos de la reforma de 2013

Proyecciones de la tasa de dependencia (%)



Fuente: BBVA Research en base a INE (2005 y 2016)

■ Aunque existe bastante **incertidumbre en las proyecciones de población, ...**

... INE (2016): en 2031 la población puede oscilar entre **46.435.565** (inmigración y fecundidad alta) y **45.368.761** (inmigración y fecundidad baja)

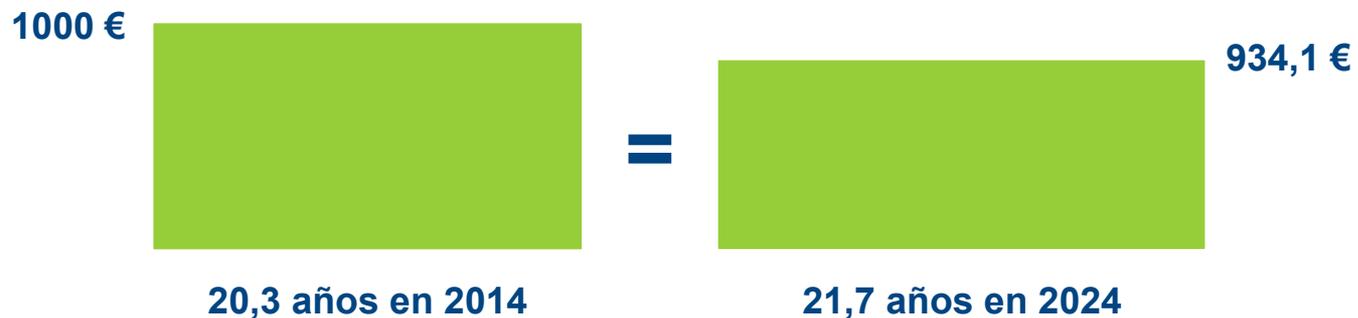
... INE (2016): **tasa de dependencia** en 2053 alcanzará **0,685**. En 2005 la proyección para ese año era **0,555**

■ ... todas apuntan a que **la tasa de dependencia más que se duplicará**

La reforma de 2013 introdujo dos mecanismos

- Factor de Equidad Intergeneracional (FEI) en la propuesta del Comité de Expertos o **Factor de Sostenibilidad** (FS) en la reforma 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
- Factor de Revalorización Anual (FRA) en la propuesta del Comité de Expertos o **Índice de Revalorización Anual** (IRP) en la reforma 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

El Factor de Sostenibilidad

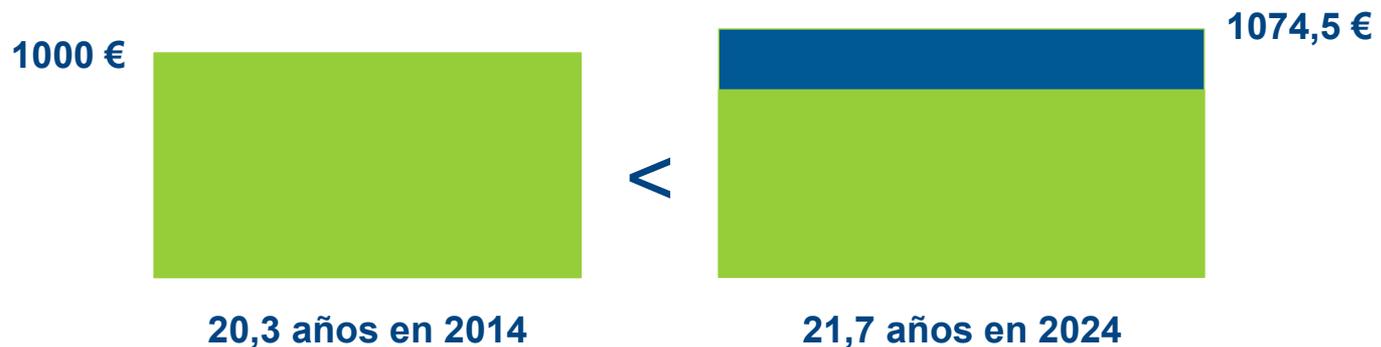


Nota: ejemplo bajo supuesto de carreras laborales iguales

- 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

El 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**, solo 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**

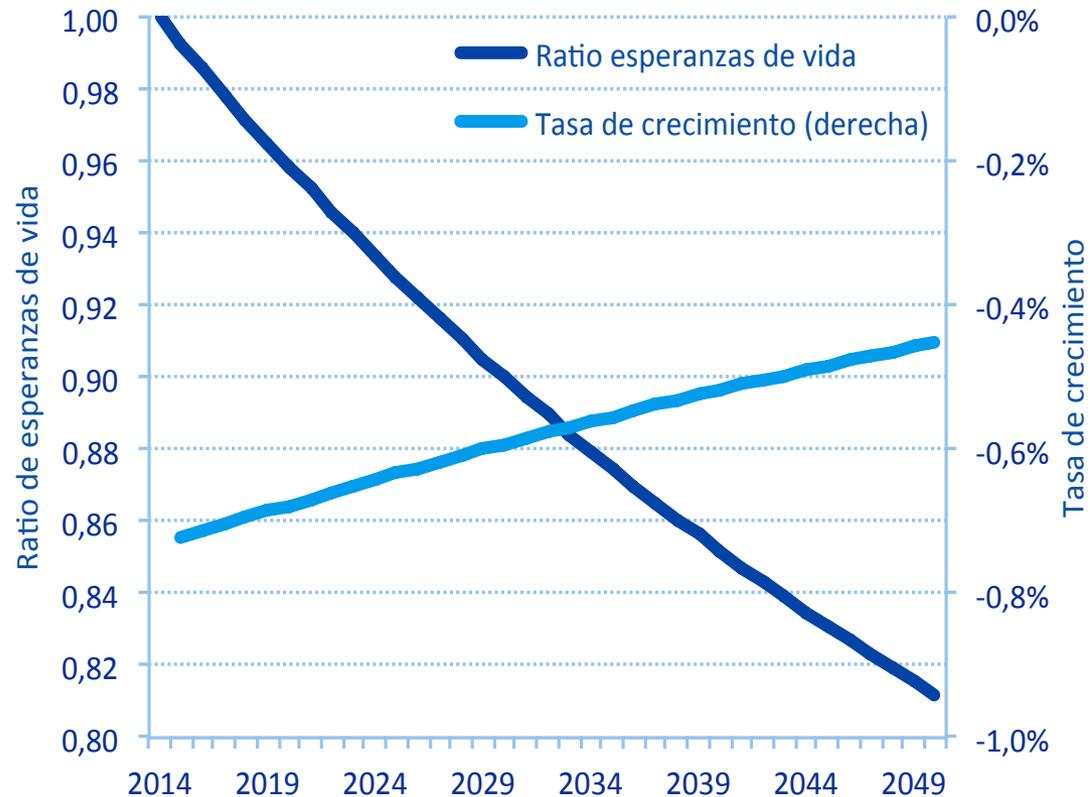
Implementación del Factor de Sostenibilidad

- 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**

Proyecciones del Factor de Sostenibilidad

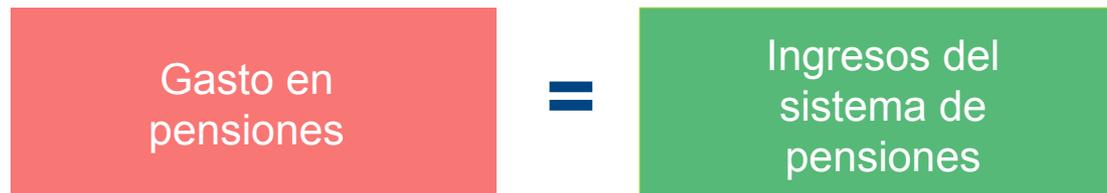
Factor de Sostenibilidad: proyecciones del ratio de esperanza de vida a partir de los 65 años (2014=1).

Fuente: INE (2012)



El Índice de Revalorización de las Pensiones

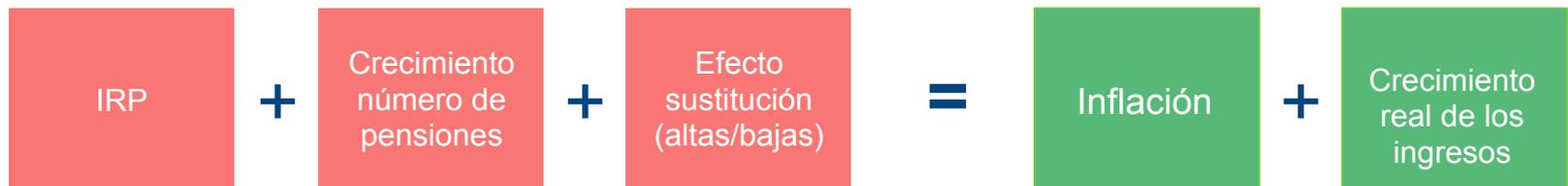
- Su **objetivo es equilibrio presupuestario entre ingresos y gastos del sistema de pensiones, corregidos por el ciclo económico**



- **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:



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

- 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

- ¿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 una cuarta parte del **déficit estructural** en términos porcentuales respecto a los gastos totales del sistema pensiones

Situación actual: el IRP teórico de 2016

- Con las previsiones de mayo de 2017 de los componentes del IRP (medias de 2012 a 2022) puede calcularse la **revalorización teórica**:



Nota: todas las variables entran corregidas por el ciclo económico

- El IRP teórico no se ve afectado por el **crecimiento de los precios**, que está incluido en el crecimiento nominal de los ingresos de la Seguridad Social

La aplicación del IRP: el IRP efectivo

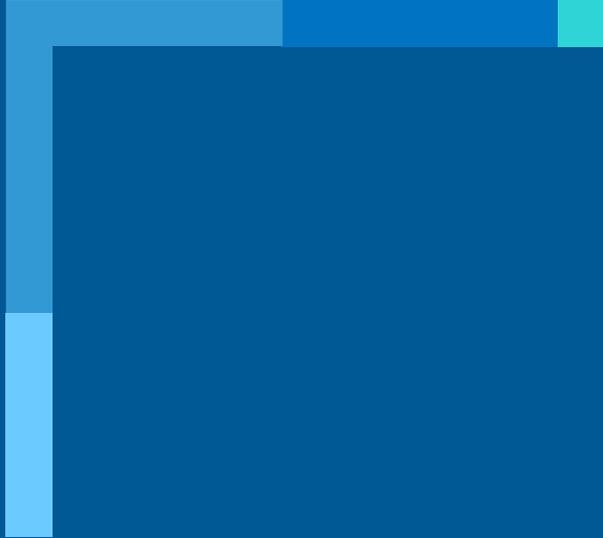
- El IRP se aplica con un **suelo** (0,25%) y un **techo** (inflación+0,5%)
- **Media móvil centrada de 11 años** para eliminar los efectos del ciclo económico
- El Ministerio de Economía y Competitividad publica las **previsiones a 6 años** vista de las variables que entran en la fórmula y cuenta con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

El FS y el IRP: diez ventajas (I)

1. El Índice de Revalorización de las Pensiones es **neutral**: permite la decisión política de aumentar los recursos estructurales del sistema para aumentar la revalorización, solo es una restricción intertemporal
2. No se podrán financiar las pensiones con **déficits estructurales**
3. Garantiza el mandato del artículo 135 de la Constitución Española y de la Ley Orgánica de **Estabilidad Presupuestaria** y Sostenibilidad Financiera
4. 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
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. 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**
7. 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
8. 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
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

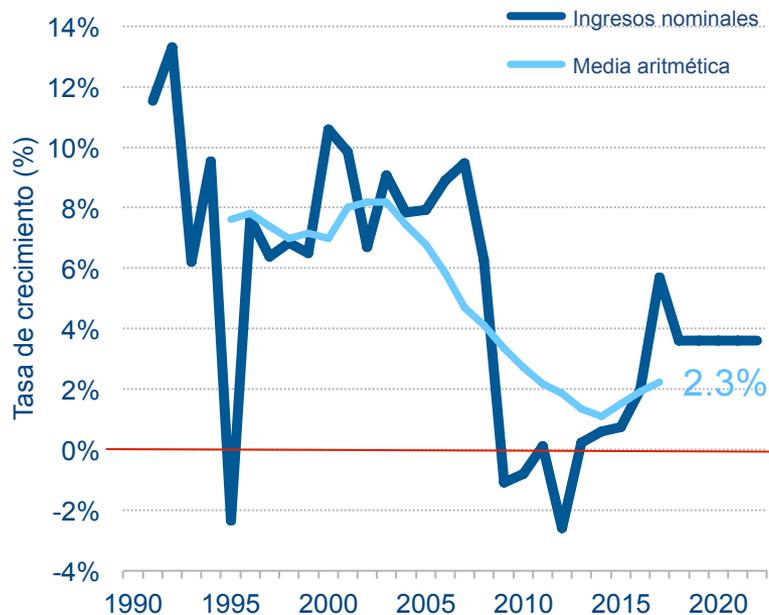


03

Situación actual

Evolución tendencial de los ingresos

Tasa de crecimiento nominal de los ingresos contributivos de la Seguridad Social (%)



Fuente: BBVA Research en base a Devesa, Doménech y Meneu (2017)
Nota: media aritmética centrada de 11 términos

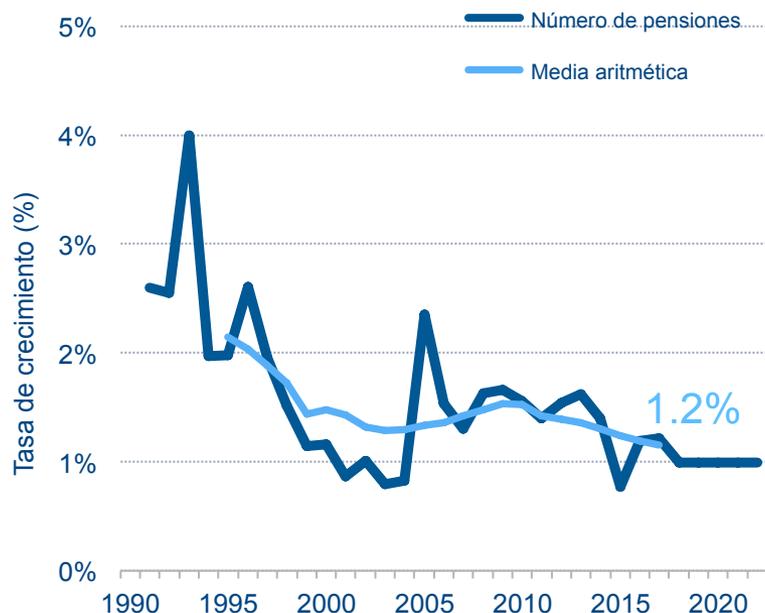
- Con las previsiones de mayo de 2017, los **ingresos tendenciales** del sistema (corregidos por el ciclo económico) crecen a una tasa inferior al 3% ...

... aproximadamente la mitad que antes de la crisis
- Incertidumbre sobre cuál va a ser la **tasa de crecimiento potencial** tras la crisis

Crecimiento del número de pensiones y efecto sustitución

Tasa de crecimiento del número de pensiones contributivas

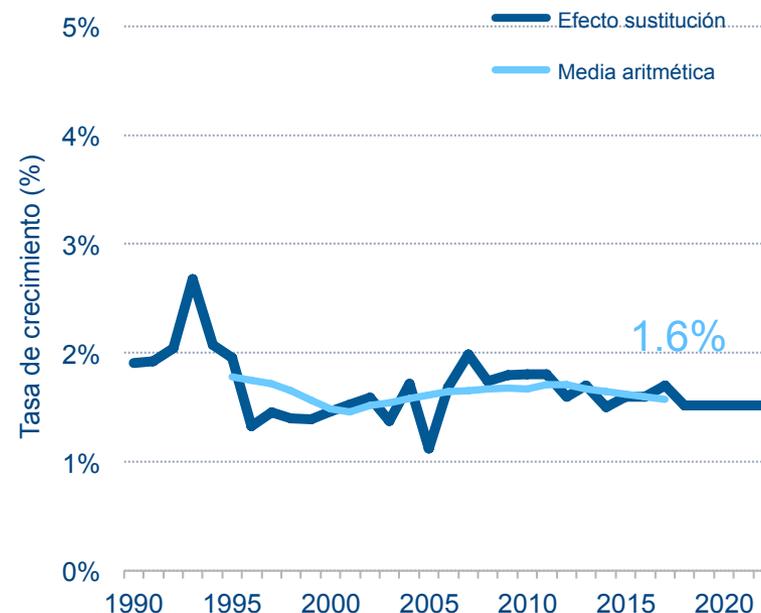
(%)



Fuente: BBVA Research en base a Devesa, Doménech y Meneu (2017)
Nota: media aritmética centrada de 11 términos

Tasa de crecimiento de la pensión media debida al efecto sustitución

(%)

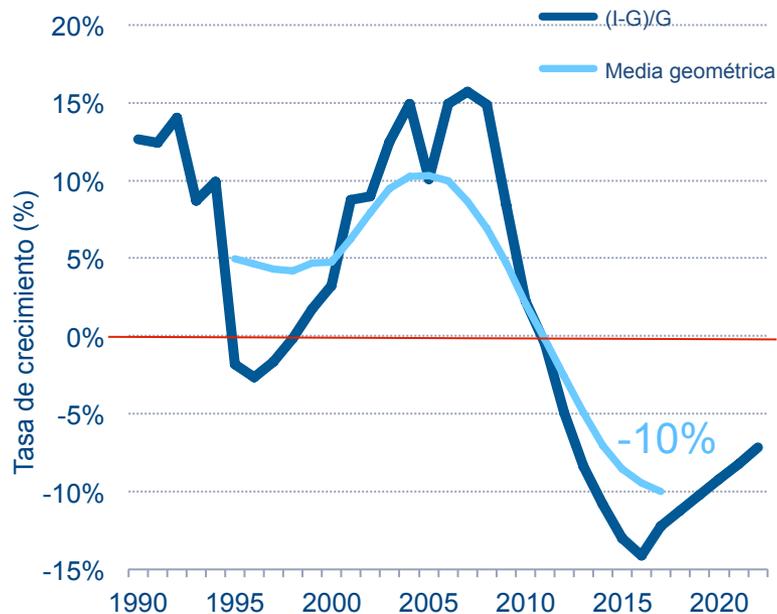


Fuente: BBVA Research en base a Devesa, Doménech y Meneu (2017)
Nota: media aritmética centrada de 11 términos

El déficit corriente del sistema de pensiones

Superávit (+) o déficit (-) del sistema contributivo en 2017

(% del gasto en pensiones)



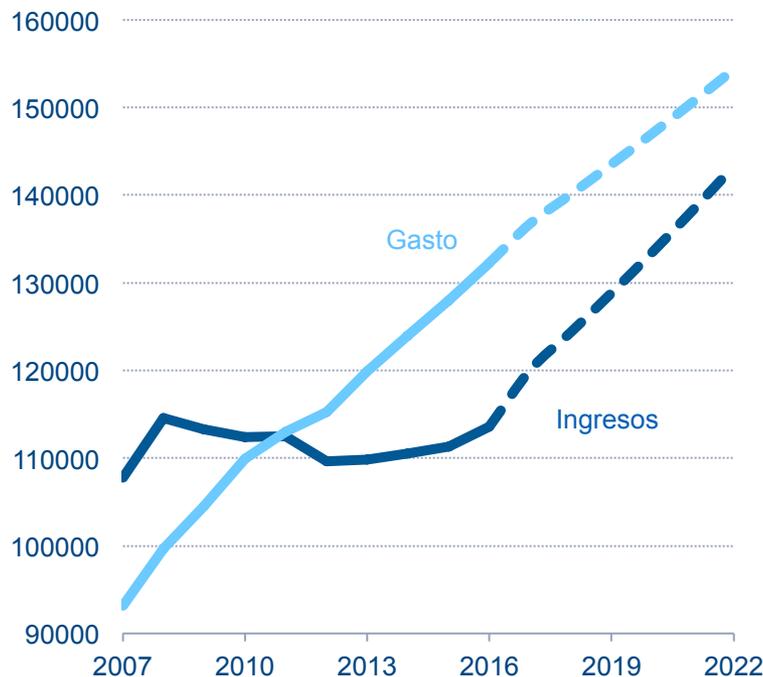
Fuente: BBVA Research en base a Devesa, Doménech y Meneu (2017)
Nota: media geométrica centrada de 11 términos

- Con las previsiones de mayo de 2017, el déficit en pensiones excederá en 2017 en un 14% el gasto (10% en términos estructurales, es decir, 106,2 euros de la pensión media mensual de jubilación 1062,3 euros en mayo)
- El déficit estructural en 2017 supone un 1,16% del PIB
- En 2017 las previsiones de ingresos son más probables que en años anteriores

El déficit corriente del sistema de pensiones

Ingresos y gastos del sistema de Seguridad Social computables en el IRP

(miles de millones)



Fuente: BBVA Research en base a Devesa, Doménech y Meneu (2017)

- Los **ingresos** en 2017 superarán el máximo nivel anterior a la crisis
- Los **gastos** han seguido aumentando de manera sostenida durante la crisis y la recuperación
- Se ha abierto una **brecha estructural entre ingresos y gastos**

Situación actual: el IRP teórico de 2016

- Con las previsiones de mayo de 2017 de los componentes del IRP (medias de 2012 a 2022) puede calcularse la **revalorización teórica**:



Nota: todas las variables entran corregidas por el ciclo económico

- El IRP teórico no se ve afectado por el **crecimiento de los precios**, que está incluido en el crecimiento nominal de los ingresos de la Seguridad Social

¿Qué hay detrás del déficit actual?

- La **crisis económica**. Los ingresos del sistema en 2017 serán un 4,8% superiores a los de 2008.¹ Los afiliados a la Seguridad Social se encontraban en abril de 2017 un 6,6% por debajo del máximo alcanzado en mayo de 2008 (19.409.642)
- Un crecimiento sostenido del **número de pensiones** ligeramente por encima del 1,2%
- Un **efecto sustitución** del 1,6% o superior
- Este efecto sustitución refleja un **desequilibrio actuarial**. De acuerdo con los cálculos de Dominguez et al (2011), antes de la reforma de 2011², el desequilibrio del sistema suponía que **por cada euro de cotización se adquirían derechos de pensiones por 1,44 euros**, ambas cantidades en valor presente. Antes de la crisis este desequilibrio se podía financiar con un crecimiento del empleo superior al del número de pensiones (esquema de Ponzi)
- Cuando la **reforma del 2011** esté plenamente en vigor (2027) el déficit actuarial se reduciría de 1,44 a 1,28. Con la **reforma de 2013** a partir de 2019 se impide que el déficit crezca con el aumento de la esperanza de vida

¹ Previsiones de mayo de 2017. Véase también Hernández de Cos et al (2017) y de la Fuente et al (2017).

² Véase de la Fuente y Doménech (2013) para una evaluación de los efectos de la reforma de 2011.

Una descomposición útil de los ingresos y gastos

- El **gasto en pensiones** es el producto de la pensión media (p^m) por el número de pensiones (P)
- Los **ingresos** son el producto del salario medio (w^m) por los asalariados (C) y por el tipo efectivo ($t = \text{Ingresos de la Seguridad Social/Remuneración total de asalariados}$)

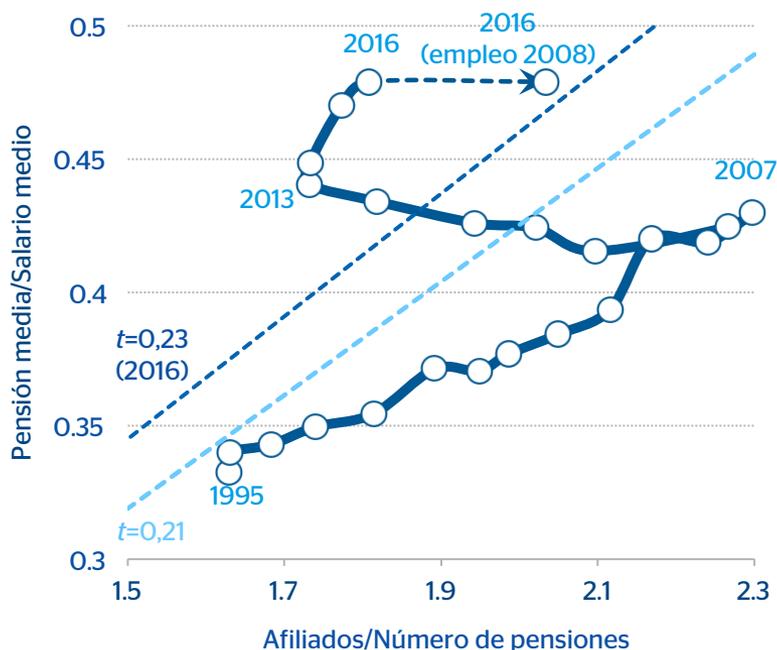
$$\frac{\text{Pensión media}}{\text{Salario medio}} \cong \frac{\text{Asalariados}}{\# \text{ pensiones}} \times \frac{\text{Ingresos Seguridad Social}}{\text{Remuneración total asalariados}}$$

- La Comisión Europea denomina **tasa de beneficio** a la pensión media sobre salario medio

Evolución de la pensión media sobre el salario medio

Pensión media sobre salario medio, tipo efectivo y afiliados por pensión

(tanto por uno)



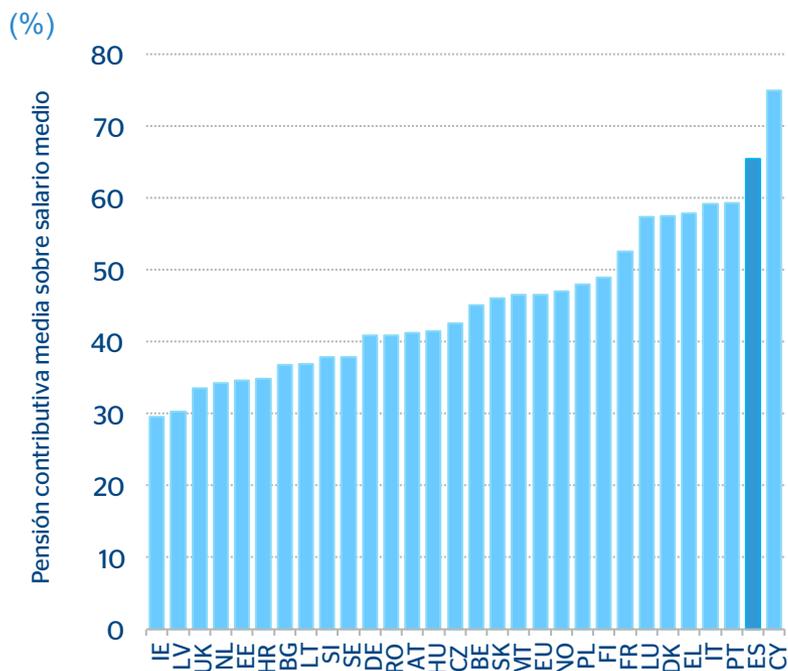
Fuente: BBVA Research en base a Devesa, Doménech y Meneu (2016), INE y MEYSS

- **1995-2007** el número de afiliados por pensión aumentó más que la tasa de beneficio, con un superávit creciente y un tipo efectivo del 21%
- **2007-2013**, la crisis redujo el número de afiliados por pensión y el sistema entró en déficit
- **2013-2016** ha crecido el número de afiliados por pensión y la tasa de beneficio ha seguido aumentando
- **2011-2013**: el **tipo efectivo aumentó al 23%**, nivel que se ha mantenido a 2016
- Con la tasa de beneficio y número de pensiones de 2016 y el **empleo de 2008** casi se volvería al equilibrio ...

.... pero el número de pensiones y la pensión media seguirán creciendo

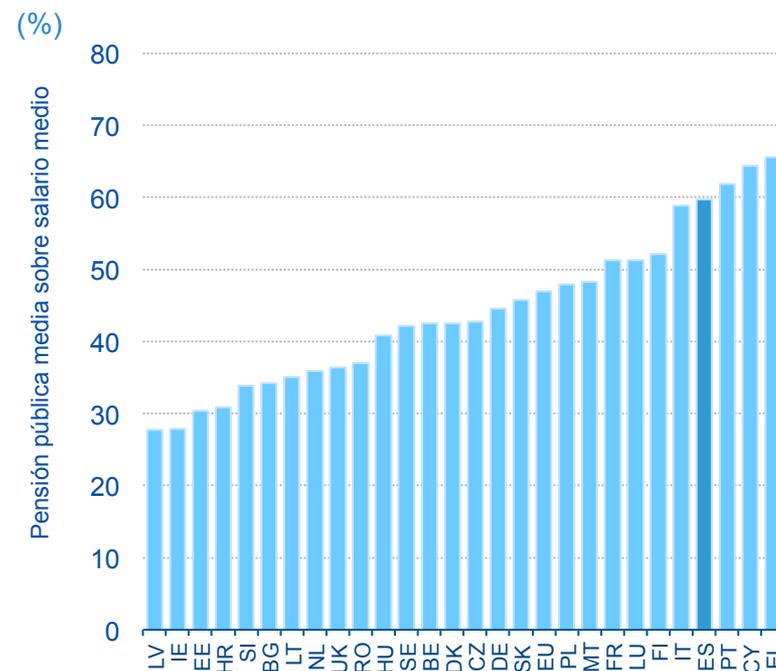
Situación actual: comparación internacional

Tasas de beneficio en la UE, 2013: pensión contributiva media sobre salario medio



Fuente: BBVA Research *The 2015 Ageing Report*, Comisión Europea.

Tasas de beneficio en la UE, 2013: pensión pública media sobre salario medio

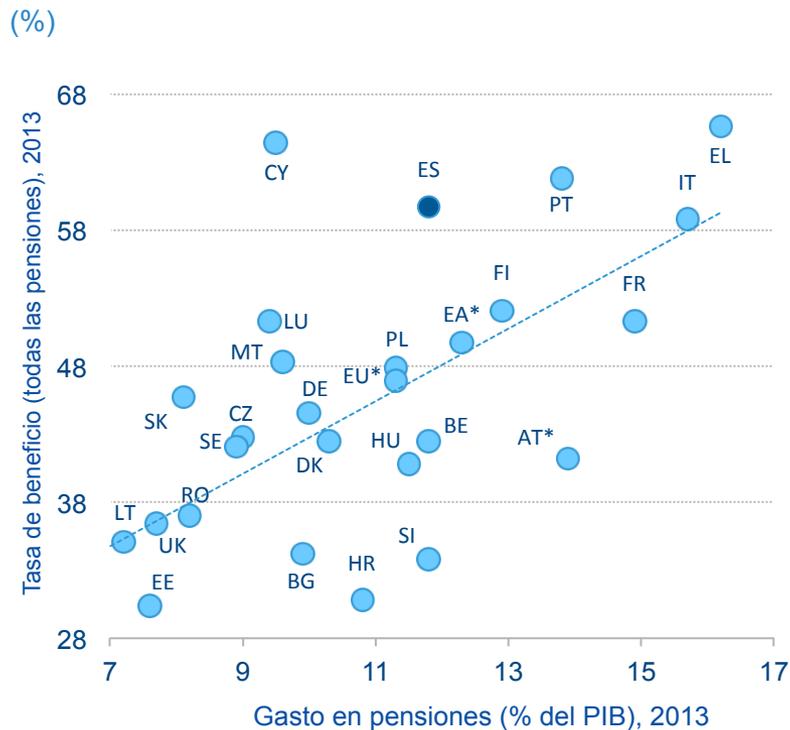


Fuente: BBVA Research *The 2015 Ageing Report*, Comisión Europea.

Los cálculos de la Comisión Europea priman la comparación homogénea entre países, por lo que su tasa de beneficio no tiene por qué utilizar la misma definición que la que se muestra en el gráfico de la página 15 de esta presentación, utilizando datos de cuentas nacionales del INE.

Situación actual: comparación internacional

Tasas de beneficio y gasto en pensiones sobre PIB en la UE, 2013



BBVA Research a partir de *The 2015 Ageing Report*, Comisión Europea y Eurostat. La tasa de beneficio de Austria se refiere a las pensiones contributivas

- Dado un ratio de afiliados por pensión, una **tasa de beneficio mayor** requiere una **presión fiscal también mayor**
- Esta mayor **presión fiscal** se puede aproximar por el **gasto en pensiones sobre PIB** (coinciden cuando $I=G$)
- Elevada **heterogeneidad por países en la estructura** de esta presión fiscal: algunos tienen un **tipo implícito de las contribuciones sociales** muy reducido (e.g., Dinamarca, 2%)
- España está **por encima del promedio de la UE** y de países como Alemania, Dinamarca y Suecia en gasto sobre PIB y, sobre todo, en la tasa de beneficio



04

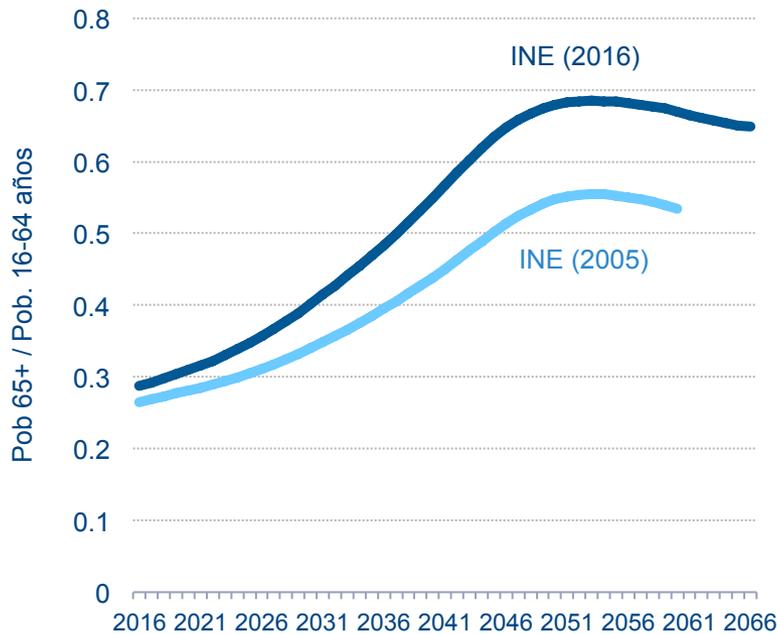
Perspectivas y propuestas de mejora

Sostenibilidad y suficiencia

- La sostenibilidad del sistema público de pensiones no interfiere en los objetivos de suficiencia y eficiencia. Al contrario: sin sostenibilidad la suficiencia está en peligro
- El Índice de Revalorización de las pensiones y el Factor de Sostenibilidad garantizan la sostenibilidad del sistema, su equilibrio presupuestario a largo plazo y permiten todas las opciones posibles, salvo pagar pensiones incurriendo en un déficit estructural, que requiere tomar medidas para su corrección
- El Índice de Revalorización de las pensiones:
 - es neutral sobre la suficiencia: puede aplicarse aumentando ingresos o reduciendo el crecimiento del gasto,
 - tiene un contenido informativo valioso sobre la salud financiera del sistema, al proporcionar previsiones que permiten anticipar medidas, y
 - es la mejor garantía para asegurar a los jóvenes de hoy el sistema de pensiones en el futuro

Proyecciones de población en edad de trabajar

Proyecciones de la tasa de dependencia (%)

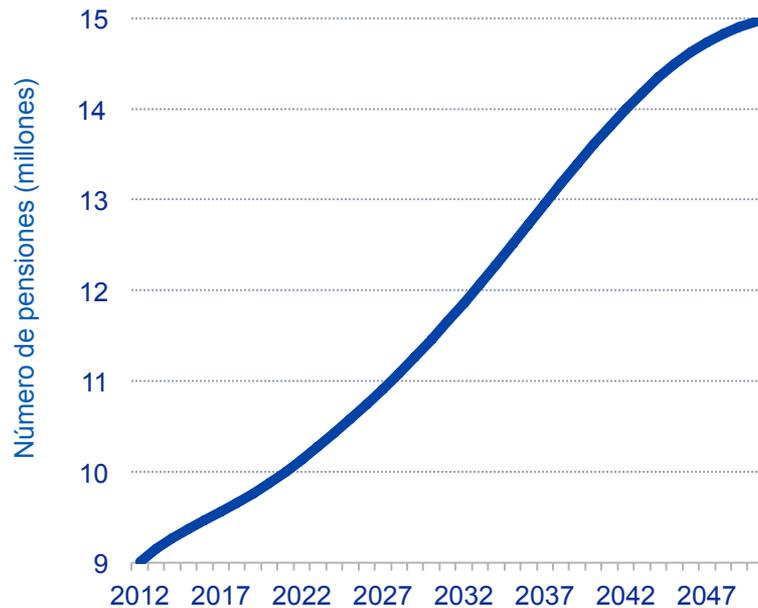


Fuente: BBVA Research en base a INE (2005 y 2016)

- Existe bastante **incertidumbre en las proyecciones de población**
- INE (2016): en 2031 la población puede oscilar entre **46.435.565** (inmigración y fecundidad alta) y **45.368.761** (inmigración y fecundidad baja)
- INE (2016): **tasa de dependencia** en 2053 alcanzará **0,685**. En 2005 la proyección para ese año era **0,555**
- En cualquier caso, ambas proyecciones apuntan a que **la tasa de dependencia más que se duplicará**

Proyección del número de pensiones

Proyección del número de pensiones (millones)



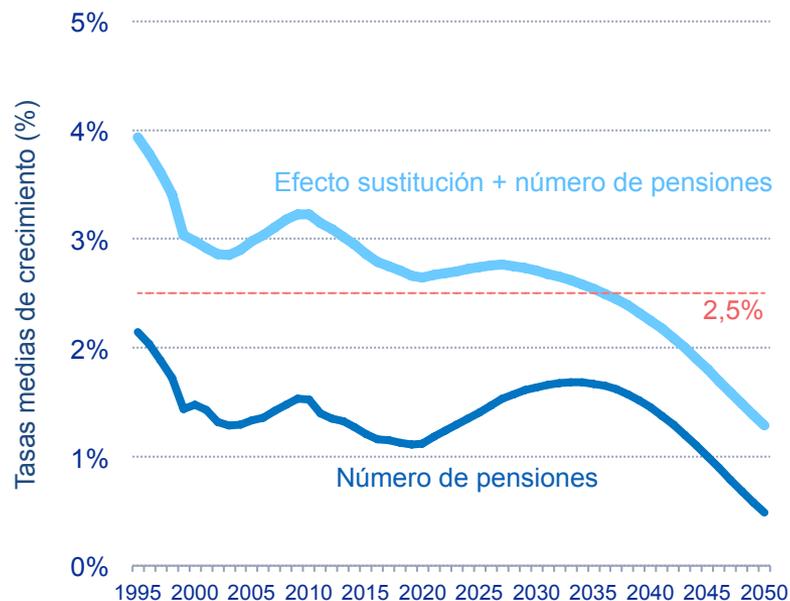
Fuente: BBVA Research en base a MEYSS (2013)

- Existe **menos incertidumbre en la proyección del número de pensiones**
- Las pensiones del jubilación del futuro serán los trabajadores del presente
- El número de pensiones de la Seguridad Social aumentará hasta los **15 millones en 2050**, frente a 9.473.482 pensiones de diciembre de 2016

Crecimiento de los ingresos, IRP y pensión media

Crecimiento del gasto debido al número de pensiones y al efecto sustitución

(promedios de 11 años, %)



Fuente: BBVA Research a partir del MEYSS (2013), bajo la hipótesis de que el efecto sustitución converge al 0,8%

- Sin déficit estructural, el **IRP aumenta el poder adquisitivo** si el **crecimiento real de los ingresos** es superior al del **número de pensiones y al efecto sustitución**
- 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)
- En este escenario solo se necesita un **crecimiento mayor de los salarios que de la pensión media**, permitiendo que la tasa de beneficio disminuya

Respuestas al aumento de la tasa de dependencia

$$\frac{p^m}{w^m} = \frac{\text{Asalariados } Pob.16 - 66}{Pob.16 - 66} \frac{Pob.67 +}{Pob.67 +} \frac{\text{Ingresos Seguridad Social}}{\#pensiones \text{ Remuneración total asalariados}}$$

- Ante el previsible aumento del número de pensionistas la sociedad española puede elegir entre **combinaciones de las siguientes alternativas**:
 1. **Aumentar la presión fiscal** para evitar la caída de la tasa de beneficio: más impuestos o menos gasto público en otras partidas presupuestarias
 2. **Reformas estructurales** que disminuyan la tasa de desempleo, aumenten la tasa de actividad y de empleo, la productividad y los salarios (más capital productivo, humano y tecnológico)¹ → pensiones mayores aunque disminuya la tasa de beneficio
 3. **Más ahorro complementario**: blindar la pensión mínima y compensar la reducción de la pensión media sobre el salario medio con más ahorro (Suecia, UK, etc.)

¹ Véase, Andrés y Doménech (2015), BBVA Research (2016) o Devesa y Doménech (2017)

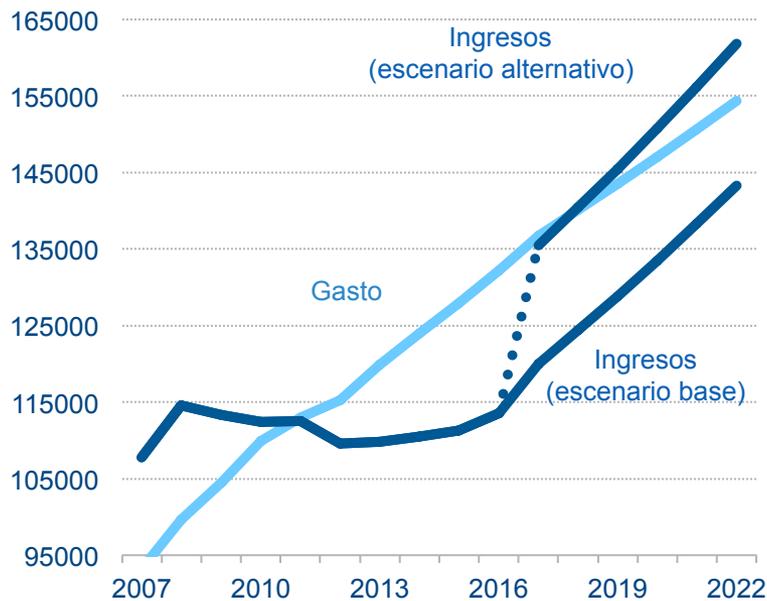
Alternativa #1: aumentar la presión fiscal

- Con las previsiones de la Comisión Europea (2015), si los impuestos soportan todo el ajuste previsto de la tasa de beneficio (unos 4,4 pp del PIB a 2060) **el tipo efectivo tendría que pasar *ex-ante* del 23,1% al 31,8%** (p.e., cotizaciones del 28,3% al 38,9%)
- **Sacar del sistema viudedad y orfandad no resuelve el problema, lo mueve de sitio.** La restricción presupuestaria implica aumentar impuestos (con efectos distorsionadores si no aumenta la eficiencia) o reducir otros gastos públicos
- **Destapar bases máximas de cotización sin aumento de la pensión máxima** hace que el sistema sea menos contributivo, encarece el factor trabajo, reduce el empleo y genera problemas de credibilidad y reputación
- **Aumentos de las cotizaciones sociales y de otros impuestos** tienen efectos distorsionadores sobre el ahorro, la inversión, la oferta y demanda de trabajo, la acumulación de capital físico, tecnológico y humano, si no van acompañados de más eficiencia y de mayor contributividad¹

¹ Véase, Andrés y Doménech (2015), Disney (2004) o Devesa y Doménech (2017)

Alternativa #1: aumento de impuestos para actualizar pensiones con inflación equilibrando el sistema

Ingresos adicionales para que el IRP fuera igual al 1,2% en 2017



Tasas medias de crecimiento (%)

Fuente: BBVA Research a partir del MEySS y de la AIReF

	Ingresos	Número de pensiones	Efecto sustitución	Corrección por superávit o déficit (-)	IRP 2017
	1	2	3	4	5=1-2-3+4
2012	-2.6	1.4	1.6		
2013	0.2	1.5	1.7		
2014	0.6	1.6	1.5		
2015	0.7	1.4	1.6		
2016	2.0	0.8	1.6		
2017-22	6.2	1.0	1.5		
Media 2012-22	3.5	1.2	1.6	0.5	1.2

Recursos adicionales para que IPR=1,2%, millones

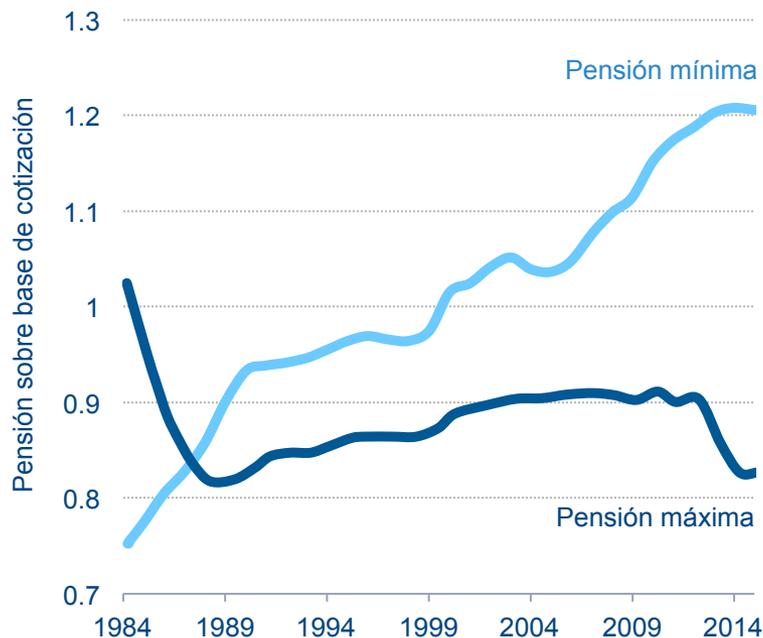
2017	15500
Media 2017-22	16966
Suma 2017-22	101798

Fuente: BBVA Research a partir del MEySS y de la AIReF

- 1 El IRP permite actualizar la pensiones con el objetivo de inflación aportando los ingresos adicionales (impuestos) necesarios y dejando al sistema en equilibrio. Esta es la forma transparente de hacerlo para que la sociedad tenga información completa sobre el coste de esta decisión política

Alternativa #1: aumentar la presión fiscal

Ratio entre pensión y base de cotización, pensiones máxima y mínima, 1984-2015



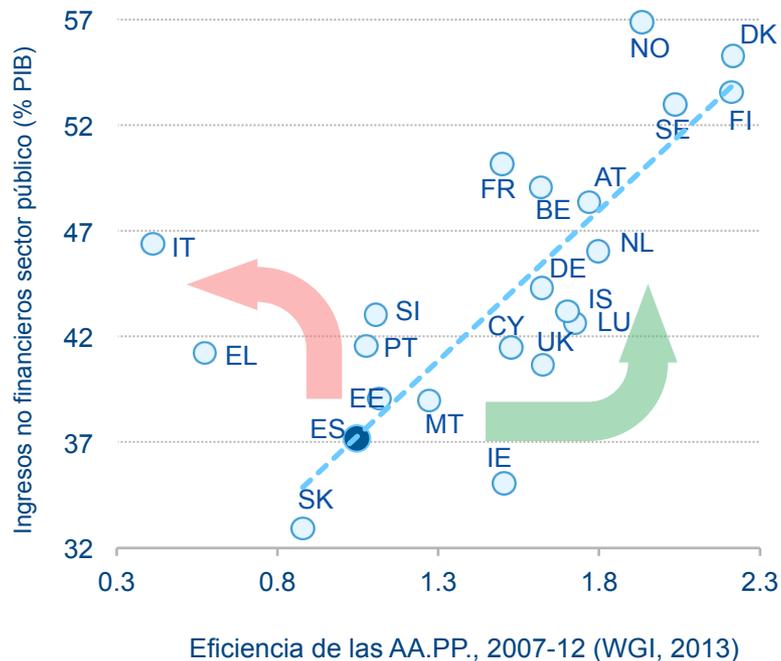
Fuente: Conde-Ruiz y González (2016) en base a MEYSS.

- El ratio de la pensión máxima sobre la base de cotización máxima ya ha disminuido y es el más bajo de las distintas pensiones
- Al aumentar la brecha entre estos ratios **disminuye la contributividad y aumenta el carácter distorsionador de las contribuciones** a la Seguridad Social
- Aumenta el coste de la empresa y reduce el salario neto del trabajador: un aumento del 1% del coste salarial (sin aumento en la misma cuantía de la pensión) **disminuye el empleo** en 1,5% a largo plazo¹

¹ Esta elasticidad es equivalente a la estimada por Doménech, García y Ulloa (2016)

Alternativa #1: aumentar la presión fiscal

Ingresos públicos y eficiencia de las AA.PP.

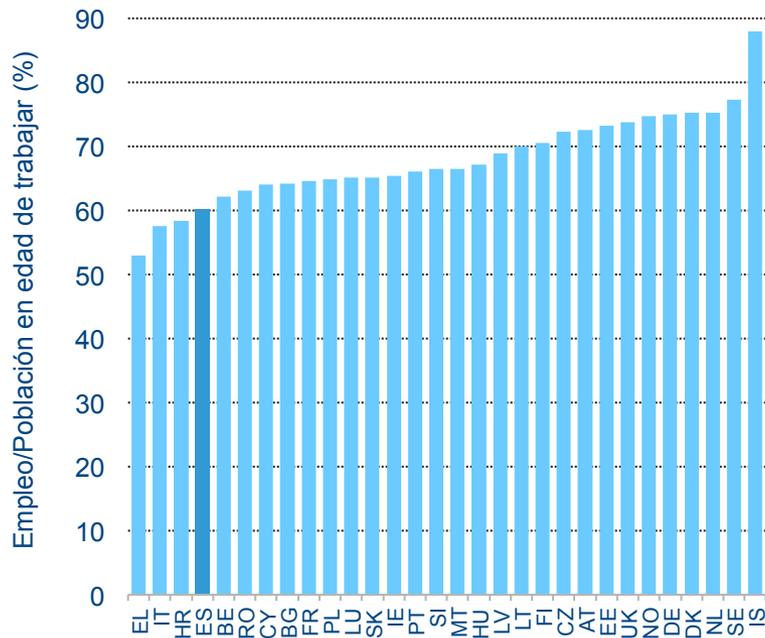


Fuente: Andrés y Doménech (2015) en base a Eurostat y WGI (Banco Mundial, 2014)

- El tamaño del gobierno se correlaciona con la **eficiencia del sector público**
- **Proceso dinámico** en el que el tamaño del sector público y la presión fiscal aumentan a medida que mejora la eficiencia
- Aumentar impuestos antes de que lo haga la eficiencia tiene **costes dinámicos** (menor crecimiento y empleo, mayor fraude, etc.)
- Cuanto **más contributivo** sea el sistema, mayor es la eficiencia y menores son los costes.

Alternativa #2: más empleo y más productividad

Tasas de empleo en la UE, 3T2016 (%)



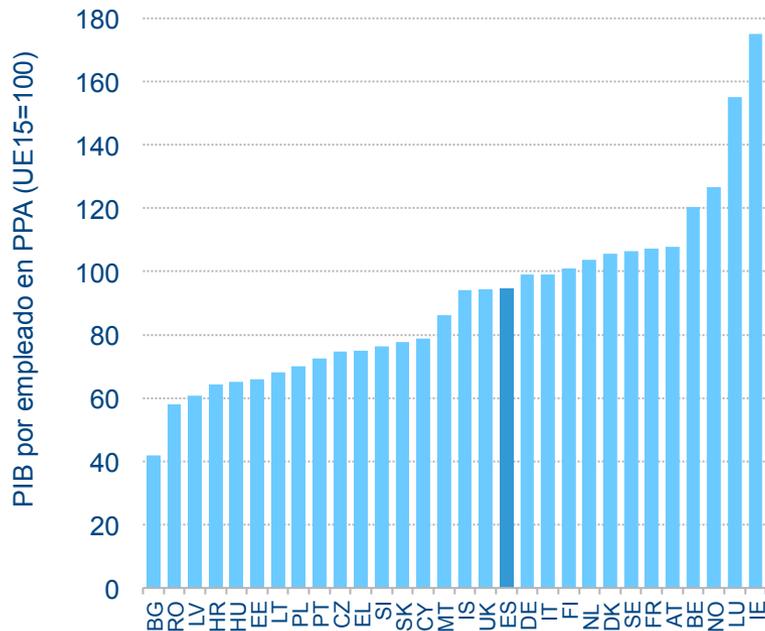
Fuente: BBVA Research en base a Eurostat.

Contrarrestar parte del aumento de la tasa de dependencia con más empleo

- La tasa de empleo de España está unos **15 pp por debajo de países como Alemania, Suecia o Dinamarca**
- Enorme margen de mejora para aumentar la **tasa de actividad** y, sobre todo, reducir la **tasa de desempleo**
- Aumento de la **población en edad de trabajar**:
 - atraer capital humano mediante **políticas migratorias**
 - Aumento de la **natalidad**

Alternativa #2: más empleo y más productividad

PIB por empleado en PPA en la UE, 2016 (UE15=100)



Fuente: BBVA Research en base a AMECO (Comisión Europea).

Contrarrestar parte del aumento de la tasa de dependencia con productividad

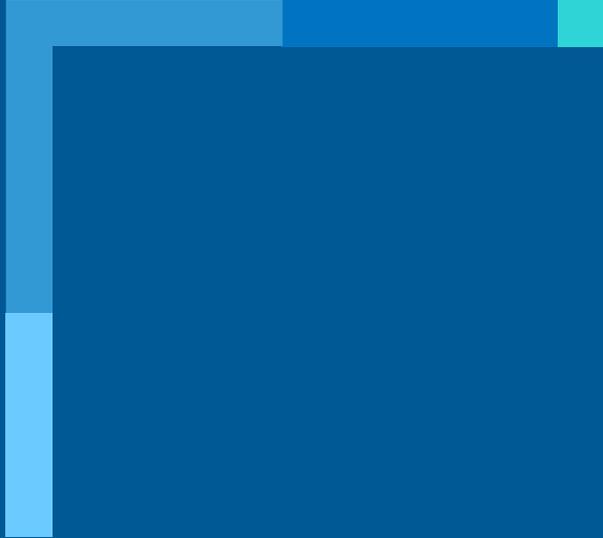
- La productividad por empleado de España está entre **5 y 10 pp por debajo de países como Alemania, Suecia o Dinamarca**
- La productividad está asociada al **empleo estable y de calidad**
- **Doble reto** a medio y largo plazo:
 - Mejorar la **productividad por hora trabajada**, en donde la brecha de productividad es incluso mayor
 - Mejorar la productividad de manera simultánea al **aumento de la tasa de empleo**

Propuestas concretas

- **No derogar las reformas efectuadas** en 2011 y 2013
- Evaluar la situación financiera todos los años: **más transparencia en la información** (por ejemplo, en las previsiones del IRP)
- **Introducir nuevas medidas graduales que aumenten la contributividad y eficiencia** del sistema, al tiempo que aseguren la sostenibilidad y suficiencia
- **Sustituir las reducciones** de cuota por otras políticas de empleo, **convergencia de los regímenes especiales** al régimen general, **compatibilizar pensión y trabajo al 100%**, edad de **jubilación flexible** por encima de un mínimo creciente, adaptar **pensiones de supervivencia** a los cambios sociales y **lucha contra el fraude**
- **Introducir cuentas individuales/nocionales de reparto**, con un periodo transitorio, y de **capitalización de adhesión automática**, con aportaciones de trabajadores y empresas (e.g, NEST en RU), asegurando la portabilidad mediante su **gestión pública**, ...
- ... **blindando la pensión mínima** con aumentos según la inflación subyacente y las ganancias tendenciales de productividad, con **transparencia del complemento efectuado**

Propuestas concretas: cuentas nacionales

- **Converger cuanto antes a un sistema de cuentas nacionales/individuales**, de contribución definida, como en Suecia y otros países europeos
- El sistema sigue siendo de **reparto y progresivo** (e.g., con pensión mínima blindada)
- **Transición gradual**: en Suecia duró 15 años
- **Ventaja por su transparencia, sencillez y cuentas claras** para los futuros pensionistas: en su jubilación, el valor acumulado de las contribuciones a lo largo de su carrera laboral equilibra el valor presente descontando de las pensiones que recibirán
- **Incentiva la demanda y oferta de trabajo, y las decisiones planificadas** sobre la carrera laboral, la formación continua, el momento de la jubilación y el ahorro para la jubilación
- **El sistema actual es menos transparente**: apenas se sabe que una cotización del 28,3% del salario no financiaría ni 3,5 meses de la futura pensión -> “velo” entre contribuciones y pensiones, solo sostenible con una población creciente



05

Conclusiones

Conclusiones

- El sistema público de pensiones es una **pilar fundamental del Estado de bienestar** y, por lo tanto, **necesita tener garantizado su sostenibilidad y suficiencia**
- **No hay dilema alguno entre sostenibilidad y suficiencia:** la sostenibilidad es una condición necesaria para que las pensiones sean suficientes a corto y largo plazo
- El Factor de Sostenibilidad y el Índice de Revalorización son reglas transparentes que:
 - **aseguran la sostenibilidad** de manera neutral
 - **refuerzan el sistema ante los cambios económicos y demográficos**
- Si la sociedad es más rica las pensiones aumentarán. A medio y largo plazo, **si el crecimiento real del PIB** es mayor que el del número de pensiones y el efecto sustitución:
 - El **poder adquisitivo** de las pensiones (de cada generación) no disminuirá
 - La **pensión media** en términos reales aumentará
 - La **pensión media sobre salario medio** disminuirá si otros factores no compensan el aumento de la tasa de dependencia

Conclusiones

- Ante el previsible aumento del número de pensionistas la sociedad española puede elegir entre **combinaciones de las siguientes alternativas**:
 1. **Aumentar la presión fiscal** para evitar la caída de la tasa de beneficio: más impuestos o menos gasto público en otras partidas presupuestarias
 2. **Reformas estructurales** que disminuyan la tasa de desempleo, aumenten la tasa de actividad y de empleo, la productividad y los salarios (más capital productivo, humano y tecnológico) → pensiones mayores aunque disminuya la tasa de beneficio
 3. **Más ahorro complementario**: compensar la reducción de la pensión media sobre el salario medio con más ahorro (como en Suecia, UK, etc.)
- Todas las alternativas serán más transparentes y tendrán efectos más positivos sobre el crecimiento y el empleo cuanto antes se implante gradualmente un **sistema de cuentas nocionales/individuales**, permitiendo anticiparse al futuro con decisiones informadas y **blindando la pensión mínima**

Conclusiones

- No hay soluciones definitivas al reto de la suficiencia de las pensiones sino **ajustes graduales**, porque **la sociedad se enfrenta constantemente a nuevos desafíos**
- **No hay soluciones gratuitas**
- **Aumentar la contributividad** tiene efectos positivos sobre el crecimiento y empleo
- El diseño del sistema de pensiones genera incentivos que afectan a la **movilidad de los trabajadores en la UE**
- **El necesario un consenso social sobre cómo repartir de forma equitativa, eficiente y transparente los ajustes**
 - Los aumentos de presión fiscal recaen sobre los **trabajadores presentes y futuros (jóvenes hoy)**
 - Si el crecimiento es insuficiente y no se aportan recursos adicionales el ajuste recae sobre los **pensionistas actuales**
 - Las cuentas nocionales aseguran el equilibrio actuarial reduciendo la tasa de beneficio de los **pensionistas futuros**, lo que exige que el ajuste sea gradual

Referencias bibliográficas

- Andrés, J. y R. Doménech (2015): *En Busca de la Prosperidad*. Ediciones Deusto. <https://goo.gl/jmJPLI>
- Andrés, J. y R. Doménech (2016): "Gobierno y Prosperidad". *Revista de Economía ICE*, 891, 151-177.
- Banco Mundial (2014): *Worldwide Governance Indicators (WGI)*. <http://goo.gl/T0YjsW>
- BBVA Research (2016): "Hacia un mercado de trabajo más eficiente y equitativo." *Observatorio Económico de España* <https://goo.gl/qiV9qx>
- 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>
- Comisión de Expertos para la Reforma del Sistema Tributario Español (2014): *Informe la Reforma del Sistema Tributario Español*. <http://goo.gl/OOMGrT>
- Comisión Europea (2015): "The 2015 Ageing Report. Economic and budgetary projections for the 28 EU Member States (2013-2060)." *European Economy* 3|2015. <https://goo.gl/k0t1Fs>
- Conde-Ruiz, I y González, C.I. (2016): "From Bismarck to Beveridge: the other pension reform in Spain." *SERIEs*, 7: 461. <https://goo.gl/faksYA>
- de la Fuente, A. y R. Doménech (2010). "Aging and real convergence: challenges and proposals," en J. F. Jimeno, editor, *Spain and the Euro: The first ten years*. Banco de España. Madrid, pp. 191-273. <https://goo.gl/L7UR9h>
- de la Fuente, A. y R. Doménech (2013). "The financial impact of Spanish pension reform: A quick estimate." *Journal of Pension Economics and Finance* 12(1), pp. 111-37. <https://goo.gl/1B1GV4>
- de la Fuente, A., M. A. García y A. R. Sánchez (2017): "La salud financiera del sistema público de pensiones español. Análisis retrospectivo, proyecciones de largo plazo y factores de riesgo.* *Estudios sobre la Economía Española* 2017/04. FEDEA. <https://goo.gl/L1Fn0u>
- Devesa, E. y R. Doménech (2017): "Pensions, Economic Growth and Welfare in Advanced Economies," en *Public pension systems: the greatest economic challenge of the 21st century*. Springer (de próxima publicación). PPT disponible en <https://goo.gl/gnz1Az>
- Devesa, E., R. Doménech y R. Meneu (2017): "Presupuestos, Pensiones y Pacto de Toledo." <https://goo.gl/hMfctC>
- Diamond, P. (2004); "Social security." *American Economic Review*, 94(1), 1-24.
- Disney R (2004): "Are contributions to public pension programmes a tax on employment?" *Economic Policy*, 19, 267–311
- 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/W1FvdY>
- Doménech, R., J.R. García y C. Ulloa (2016): "The effects of wage flexibility on activity and employment in the Spanish economy." WP 19/17 BBVA Research. <https://goo.gl/ANVjE5>
- Doménech, R. y A. Melguizo (2008). "Projecting pension expenditures in Spain: on uncertainty, communication and transparency," en Franco, D. (ed.), *Fiscal Sustainability: Analytical Developments and Emerging Policy Issues*. Banca d'Italia, Roma. <https://goo.gl/OqLT6n>
- Domínguez, I., E. Devesa, M. Devesa, B. Encinas, R. Meneu y A. Nagore (2011): "¿Necesitan los futuros jubilados complementar su pensión? Análisis de las reformas necesarias y sus efectos sobre la decisión de los ciudadanos". Fundación Edad & Vida. <https://goo.gl/4MI5cf>
- Hernández de Cos, P., J. F. Jimeno y R. Ramos (2017): "El sistema público de pensiones en España: situación actual, retos y alternativas de reforma". Documento Ocasional 1701. Banco de España. <https://goo.gl/Rbu0KW>
- INE (2016): *Proyecciones de población 2016-2066*. <https://goo.gl/5zf454>
- MEYSS (2013): "Informe del Comité de Expertos obre el factor de sostenibilidad del sistema público de pensiones." <https://goo.gl/aPa2Sh>

El sistema público de pensiones en España: reformas recientes y propuestas de mejora

Rafael Doménech

Pensiones Sostenibles

Banco Interamericano de Desarrollo, Panamá, 18 de octubre de 2017