

Propuestas para
garantizar el sistema
público de pensiones

PODEMOS.

Índice

Resumen	4
1. Resituando el debate: lo que de verdad debe perseguir una reforma del sistema público de pensiones	6
2. Las pensiones actuales son insuficientes, y las reformas de 2011 y 2013 las recortarán todavía más	9
3. La revalorización de las pensiones es posible	16
4. La crisis, la devaluación salarial y el déficit actual de la Seguridad Social: medidas para aumentar los ingresos por cotizaciones	21
5. La cuestión demográfica y el futuro de las pensiones: asegurar pensiones suficientes a medio plazo	30
Anexo 1: ¿Cuánto puede crecer España hasta 2050?	35
Anexo 2: Previsiones oficiales sobre la evolución del número de pensiones y del efecto de la revalorización de las pensiones en distintos escenarios	37

Propuestas para garantizar el sistema público de pensiones

«Los poderes públicos garantizarán, mediante pensiones adecuadas y periódicamente actualizadas, la suficiencia económica a los ciudadanos durante la tercera edad. Asimismo, y con independencia de las obligaciones familiares, promoverán su bienestar mediante un sistema de servicios sociales que atenderán sus problemas específicos de salud, vivienda, cultura y ocio».

Artículo 50 de la Constitución española

Resumen

- » El «problema de las pensiones» en España es que las reformas aprobadas en 2011 (PSOE) y 2013 (PP) tendrán como consecuencia un empobrecimiento progresivo de la población jubilada. En la actualidad, más de la mitad de las pensiones ya están por debajo del salario mínimo interprofesional (SMI), 42 % entre las de jubilación, y, aun así, se ponen en marcha medidas para recortarlas.
- » Existe un consenso general en todos los análisis: efectivamente, estas reformas implicarán una reducción de las pensiones medias. Una persona que se jubile hoy percibirá a lo largo de su jubilación un 30 % menos de renta que lo que hubiera recibido antes de las dos reformas anteriormente citadas.
- » De hecho, este era el objetivo de las mismas: reducir el gasto en pensiones hasta hacerlo converger con los ingresos que actualmente tiene la Seguridad Social por cotizaciones, como porcentaje del producto interior bruto (PIB). Se renuncia con ello a actuar sobre los ingresos, bien reforzando la recaudación, bien financiando parte del gasto en pensiones a través de los impuestos.
- » Nuestro enfoque del problema es exactamente el contrario: garantizar los recursos necesarios para que las pensiones sean adecuadas y se actualicen, de modo que (como establece la Constitución) la inflación no haga que las personas pierdan poder adquisitivo.
- » La inmediata derogación del índice de revalorización aplicado por el Gobierno del Partido Popular es perfectamente financiable, a la vez que se reduce el déficit actual de la Seguridad Social. El origen de este déficit se encuentra principalmente en los efectos de la crisis (al haber menos empleo), así como en las políticas de devaluación salarial aplicadas (al haber menos cotizaciones por cada afiliado).

- » Este déficit puede reducirse —a la vez que se actualizan las pensiones con el índice de precios al consumo (IPC)— con una política económica que asegure un crecimiento suficiente del empleo de calidad, junto con otras vías para reforzar las cotizaciones: una vuelta a la participación de los salarios en la renta que había en 2008 (aumentaría los ingresos por cotizaciones en 0,6 puntos del PIB), el destope de las cotizaciones para los salarios más altos (otros 0,6 puntos) y el abandono de las reducciones a las cotizaciones como política de empleo (0,2 puntos del PIB).
- » A más largo plazo (2050), cuando los efectos del envejecimiento de la población se hagan evidentes, la revalorización de las pensiones supondría un aumento del 2,5 % del PIB en el gasto. Esta cifra se obtiene a partir de los propios datos ofrecidos por el Gobierno, asumiendo que se produce un cambio de política económica que asegura tasas de empleo similares a las que ya existen hoy en otros países europeos (75 %) y la convergencia de la productividad de la economía española al menos hasta el 90 % de la media de la zona euro.
- » A pesar del aumento de la población mayor de 65 años, la tasa de dependencia económica (número de dependientes por ocupado) se mantendrá estable si se alcanzan los objetivos de empleo señalados (tasa de empleo del 75 %). Al aumentar su número, será necesario incrementar el gasto que la sociedad dedica al sostenimiento de sus mayores a través del sistema de pensiones, pero esto será perfectamente sostenible. En cambio, reducir sistemáticamente las pensiones medias no es socialmente sostenible.
- » Para financiar este mayor gasto en las pensiones será necesario —junto con las anteriores medidas para reforzar las cotizaciones— que se amplíe la financiación del sistema, vía impuestos, con cargo a los Presupuestos Generales del Estado. Sin embargo, España tiene margen fiscal suficiente para hacerlo.

1. Resituando el debate: lo que de verdad debe perseguir una reforma del sistema público de pensiones

Para abordar cualquier problema, lo primero que se necesita es plantear la pregunta correcta. Muchas veces, esto depende del enfoque con que se parte, y normalmente condiciona las propias respuestas que se ofrecen. El debate actual sobre las pensiones es un buen ejemplo de cómo una pregunta mal formulada lleva a propuestas que agravan el problema, en vez de resolverlo.

Para nosotros, «el problema de las pensiones» consiste en dar cumplimiento a lo que la propia Constitución española establece, que no es más que la expresión del verdadero fin del sistema de la Seguridad Social: asegurar a las personas que se retiran unos ingresos suficientes, y garantizar como mínimo el mantenimiento de su capacidad adquisitiva durante toda su vida. La pregunta correcta, entonces, es cómo asegurar los recursos suficientes para mantener esas pensiones públicas en un nivel adecuado, y alrededor de ella han de ir orientadas todas las propuestas.

Las últimas reformas, la de 2011 y la de 2013, sin embargo, plantean la cuestión exactamente al revés. Partiendo de una restricción autoimpuesta a priori (las pensiones contributivas solo se deben financiar con la recaudación por cotizaciones sociales, a los tipos efectivos actuales) diseñan mecanismos (factor de sostenibilidad, índice de revalorización, retraso en la jubilación, ajustes en la forma de calcular la pensión inicial) para asegurar que el gasto en pensiones se ajusta a esos recursos. Si en algún momento hay déficit, o la población jubilada aumenta o se hace más longeva, la respuesta es evidente: se recortan las pensiones, aunque esto contradiga el verdadero objetivo que debe perseguir el sistema.

Es importante señalar que esta afirmación no es un juicio de valor sobre las intenciones de la reforma, y ni siquiera un efecto colateral de las mismas. Los Gobiernos del PSOE y el PP que las impulsaron las justificaron precisamente por el «ahorro» que suponían en el gasto en las pensiones, y esto solo puede deberse a que la pensión media de jubilación se reduce tras las reformas. Todos los análisis que se han hecho sobre sus

efectos desde organismos oficiales (Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal —AIReF—, Banco de España) e instituciones privadas, o los estudios académicos, coinciden en que, como consecuencia de las reformas, las pensiones serán menores. No hay un solo trabajo donde se diga lo contrario.

El último ejemplo es el *Country Report* sobre España, publicado por la Comisión Europea en marzo de 2018, en el que se lee que «aunque las dos reformas sucesivas de las pensiones ayudarán a contener el gasto en pensiones a largo plazo, tendrán como consecuencia pensiones menos generosas». Y en relación con el índice de revalorización de las pensiones (IRP), que las desconecta del crecimiento de los precios, se dice: «Persigue adaptar el gasto del sistema de pensiones para asegurar su sostenibilidad a largo plazo. Esto se logra, dentro de ciertos límites, fijando la revalorización de las pensiones de forma que alinee progresivamente los gastos con los ingresos. Por tanto, si el sistema tiene déficit [con unos ingresos dados] el IRP reduce gradualmente la generosidad de las pensiones. [...] Una vez que la inflación se ha recuperado en 2017, la aplicación de la revalorización mínima [permitida por el IRP] puede significar una **reducción gradual del valor real de las pensiones actuales**».

Dando por sentado este hecho, el único argumento de los que defienden hoy la continuidad de esas reformas es que «no hay otra alternativa» si se quiere asegurar la continuidad de un sistema público de pensiones, aunque sea insuficiente para garantizar un retiro digno. Lo que proponen, cada vez más explícitamente, es complementarlo con un sistema de ahorro privado.

Este documento persigue exactamente lo contrario: demostrar que esas alternativas existen, que son económicamente sostenibles y que, desde luego, son socialmente preferibles. También llegamos a otra conclusión fundamental: aunque algunas medidas para garantizar las pensiones públicas se pueden tomar en el interior del propio sistema de pensiones, lo que de verdad asegurará en el futuro la sostenibilidad del sistema será un cambio global en las políticas económicas, para asegurar niveles elevados de empleo de calidad y bien pagado.

Además de por los términos en que se formula (la pregunta inicial), cualquier debate también está condicionado por el contexto en que se resuelve. En el caso de la reforma del sistema de las pensiones, nos parece que existen tres elementos muy relevantes a tener en cuenta:

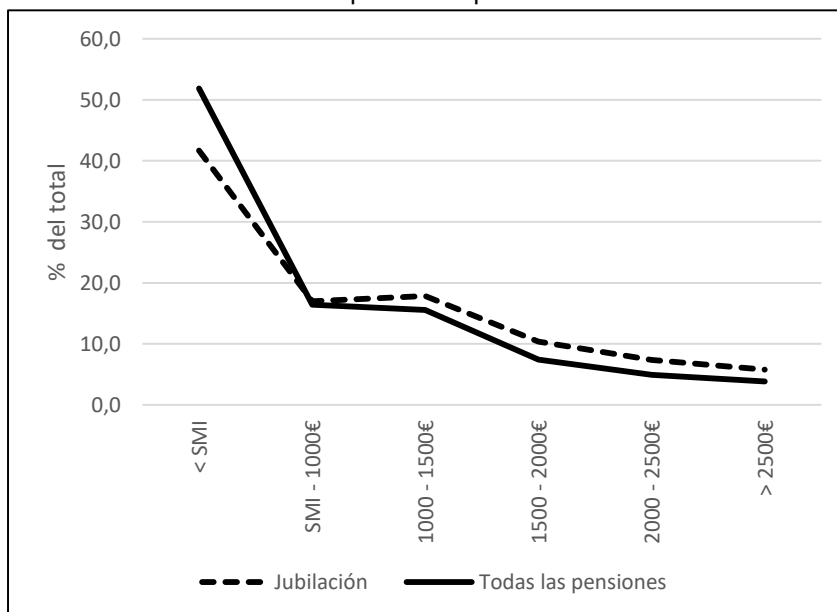
- 1.** Muchas pensiones ya no alcanzan un nivel suficiente, y a eso habrá que añadir el efecto negativo de las reformas de 2011 y 2013, salvo que se reviertan, como proponemos nosotros. Particularmente, derogar el índice de revalorización y el factor de sostenibilidad es completamente necesario y económicamente sostenible.
- 2.** El sistema parte ya de un déficit aproximado de 18.000 millones de euros, que fundamentalmente se deriva de las consecuencias sobre los ingresos por cotizaciones de la crisis (menos afiliados) y de las políticas de devaluación salarial. Por tanto, las medidas para recuperar las cotizaciones son esenciales para reducir este déficit.
- 3.** Las bajas tasas de natalidad, el aumento de la esperanza de vida y la llegada a la edad de jubilación de la generación del *baby boom* aumentarán el peso de la población mayor de 65 años. Sin embargo, contrariamente a lo que se dice, esto no hace inevitable la bajada de las pensiones si se aplica una política económica correcta que garantice que España converge con las tasas de empleo que ahora ya existen en otros países europeos (es decir, que son perfectamente alcanzables). La tasa de dependencia económica total no aumentará, y aunque el gasto en pensiones sobre el PIB sí lo hará (una consecuencia lógica del incremento de la población en esa edad), será posible financiarlas, aunque sea necesario destinar a ello no solo cotizaciones sociales, sino también recursos públicos procedentes de los impuestos generales.

2. Las pensiones actuales son insuficientes, y las reformas de 2011 y 2013 las recortarán todavía más

Conviene empezar por aclarar un malentendido frecuentemente utilizado para restar importancia a la gravedad de los efectos de las últimas reformas —por ejemplo, en el último informe de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)—: que el sistema de pensiones en España es muy generoso.

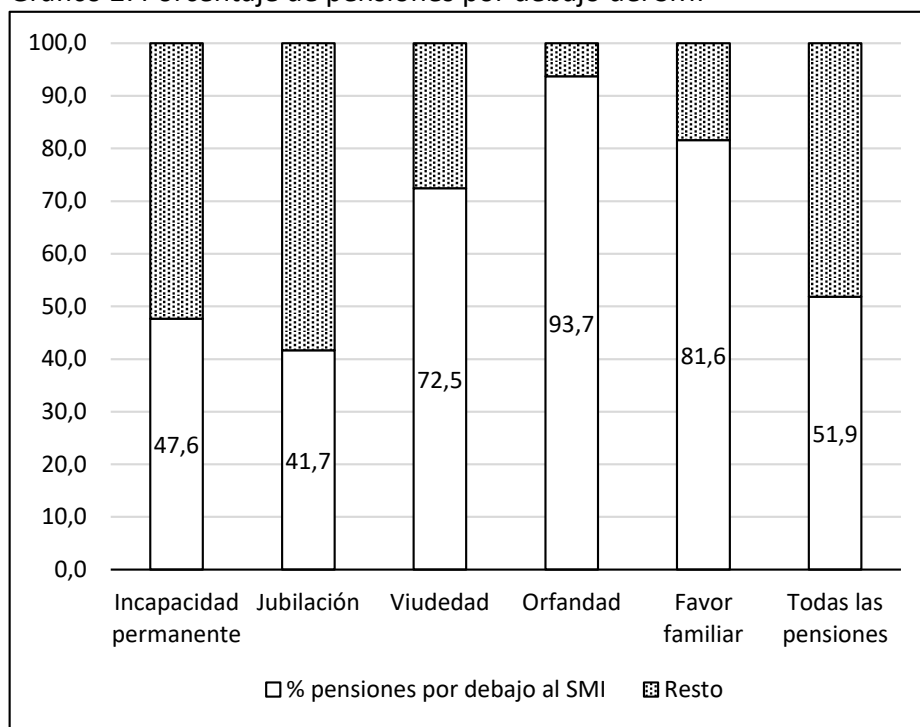
El gráfico 1 recoge la distribución de las pensiones contributivas de acuerdo con su cuantía, mostrando también de forma separada las pensiones de jubilación. Como se ve, el 52 % de las pensiones están por debajo del salario mínimo interprofesional, cifra que, en el caso de las pensiones de jubilación, es del 42 %. Casi el 60 % de las pensiones por jubilación están por debajo de los 1.000 euros. En el gráfico 2 vemos que el porcentaje de pensiones que están por debajo del SMI es incluso mayor en otro tipo de pensiones. En la tabla 1, finalmente, vemos que en 2017 la pensión media contributiva fue de 1.027 euros al mes, y la de jubilación de 1.072 euros al mes. Por su parte, la pensión media no contributiva se sitúa en 375 euros al mes (357 euros las de jubilación y 398 euros las de incapacidad permanente). Sin olvidar que, por término medio, las pensiones de las mujeres son un 36 % más bajas que las de los hombres.

Gráfico 1: Distribución de las pensiones por cuantía



Fuente: Seguridad Social y elaboración propia

Gráfico 2: Porcentaje de pensiones por debajo del SMI



Fuente: Seguridad Social y elaboración propia

Tabla 1: Pensiones medias (€/mes, 14 pagas)

Todas las pensiones contributivas	927.9
- Incapacidad permanente	936.9
- Jubilación	1072.1
- Viudedad	649.6
- Orfandad	381.5
- Favor familiar	538.7
Pensiones no contributivas	375.0
- Invalidez	398.1
- Jubilación	357.2

Fuente: Seguridad Social

A nuestro juicio, estos datos son los relevantes para evaluar la «suficiencia» de las pensiones, porque nos permite comparar los ingresos medios de una persona pensionista con los umbrales que podemos considerar como «mínimos».

Sin embargo, como en ocasiones se relativiza el recorte de las pensiones haciendo comparaciones con otros sistemas de pensiones como la que hace la OCDE, es importante señalar también que un informe de UGT de febrero de 2018 contradice de

forma rotunda la afirmación de que España tiene unas pensiones mucho más «generosas» que la media europea. Hay tres argumentos principales:

- La OCDE pone el ejemplo de cuál sería la «tasa bruta de sustitución» (cociente entre la pensión inicial y el último salario) de un pensionista español concreto, y lo compara con la tasa bruta de sustitución en otros países. Sin embargo:
 - » El ejemplo escogido (un joven que comienza su vida laboral a los 20 años y cubre de manera integral el periodo de cotización con un empleo a tiempo completo) no es representativo de la situación que se puede esperar en los próximos años para los pensionistas españoles. La prueba es que la tasa de sustitución resultante es mucho mayor que la que aparece en cualquier otra estadística.
 - » Si la comparación se hace con los salarios bajos, la situación de las pensiones españolas con el resto de sistemas europeos es mucho menos favorable, pero medidas de recorte como el índice de revalorización o el factor de sostenibilidad se aplican por igual a todos los pensionistas.
 - » Esta comparación se hace con la pensión inicial. Si se hiciera a lo largo de los años en que se percibe la pensión, se vería que la tasa de sustitución española es la segunda que se más reduce en toda la UE entre el momento de la jubilación y los 80 años.
 - » Si se calculan las tasas netas de reemplazo en vez de las tasas brutas (es decir, descontando los impuestos y cotizaciones, lo cual es mucho más representativo de la renta disponible antes y después de jubilarse), la situación actual de España se asemeja mucho más a la de la media europea, especialmente, de nuevo, en lo que respecta a los salarios más bajos.
- Un segundo argumento, muy relevante, es que la propia comparación entre las pensiones actuales y los salarios actuales está sesgada por el proceso de devaluación de los salarios que ha tenido lugar en los últimos años. Eurostat calcula la mediana de los ingresos (lo cual evita el sesgo de utilizar un caso concreto que se produce en el caso de la OCDE) de las personas que se han retirado recién-

temente (las que tienen entre 65 y 74 años) y la comparación con la mediana de los ingresos de los asalariados cuya edad está entre 50 y 59 años. En definitiva, esto permite comparar el nivel de vida de quienes cobran una pensión con el que ahora mismo tienen quienes están cerca de jubilarse. En 2015, esta ratio para España estaba en torno al 65 %), la cuarta de la UE-15, muy cercana a la media de la zona euro (61 %). Tras España, Grecia ocupaba ese año la sexta posición, pero en 2008 ambos países tenían las tasas de sustitución más bajas de toda la zona euro, en torno al 40 %, y siete puntos por debajo de la media de la UE-28 (España ocupaba el puesto 22). La explicación está clara: no es que nuestras pensiones se hayan hecho más generosas; es que los salarios (el denominador) han sufrido las consecuencias de la política de devaluación salarial.

- En tercer lugar, las comparaciones internacionales deben hacerse teniendo en cuenta, no solo las pensiones, sino también otras prestaciones sociales que puedan recibir las personas mayores, porque es la suma de ambas lo que determina el nivel de vida final. En este caso, la posición española es mucho más desfavorable, porque el valor medio de las prestaciones que recibe una persona mayor de 65 años en España es el 63 % de las prestaciones que se reciben por término medio en los países de la UE-15 (en paridad de poder adquisitivo). Esta comparación es mucho más desfavorable de lo que reflejan las diferencias en el PIB per cápita, y compensa la diferencia en la tasa de reemplazo que pueda observarse en España respecto del resto de países europeos.

Esta es la realidad de las pensiones en España sobre la que hay que valorar el fuerte recorte que suponen las reformas puestas en marcha a partir de la crisis.

Las primeras medidas que se adoptaron tuvieron un carácter coyuntural¹ y se justificaron por la necesidad de hacer frente al problema del déficit público: se congelaron las pensiones y se decidió que se iban a pagar utilizando recursos del Fondo de Reserva, por encima del límite del 3 % establecido inicialmente para la retirada de recursos del mismo (vulnerando el principio de que este fondo debía usarse para afrontar situaciones de déficit estructural).

¹ Para un detalle de las reformas y sus efectos recomendamos la lectura de Zubiri, I.: «Las pensiones en España: Situación y alternativas de reforma». *Papeles de Economía Española*, 2016, pp. 147, 167-187.

Sin embargo, aunque se siguió utilizando el déficit de estos años de recesión como uno de los argumentos para justificar las reformas de 2011 y 2013, estas tienen una naturaleza estructural, y también efectos permanentes sobre el sistema de pensiones. Las medidas principales que se adoptaron, y sus efectos sobre quienes perciben una pensión, serán los siguientes:

- Aparte de que el alargamiento de la edad de jubilación reduce el número de años en los que se percibirá la pensión (dos años, lo que supone un 10 % de la esperanza de vida actual a los 65 años), la reforma de 2011 introdujo también lo que se conoce como «reformas paramétricas»: cambios en el periodo y procedimiento para obtener la base reguladora con que se calcula la pensión de entrada al sistema, a la que, posteriormente, se aplican las correspondientes actualizaciones a lo largo de la vida de la persona que cobra la pensión. El efecto sobre cada pensionista concreto dependerá de cuáles hayan sido sus cotizaciones en el pasado, pero se estima que, en promedio, el valor total (actualizado) de las pensiones cobradas a lo largo de la vida de un pensionista —lo que se llama la pensión vitalicia— se reducirá un 20 %: un 10 % por cobrar menos como consecuencia de las reformas paramétricas, y un 10 % por cobrar menos años por el retraso en la jubilación (a partir de 2027, cuando se haya llegado a la edad de jubilación de los 67 años).
- El factor de sostenibilidad se incorporó también en 2011, pero no se definió con precisión hasta 2013. Este factor impone una reducción de la pensión inicial equivalente al aumento de la esperanza de vida a los 67 años. Si la esperanza de vida sigue creciendo, el efecto será mayor para las personas que se jubilen más tarde, de forma que se estima que, por cada año que pase desde 2019, este factor provocará una caída del 0,25 % en la pensión inicial. Por ejemplo, una persona que se jubile en 2050 cobrará ese año (y el resto de su vida) una pensión un 8 % más baja que la que le hubiera correspondido sin el factor de sostenibilidad.
- Finalmente, el índice de revalorización —que también se introdujo en la reforma de 2013— hace depender el porcentaje al que se actualizan las pensiones de la eliminación del déficit de la Seguridad Social. Dado el valor actual de este déficit y las previsiones sobre ingresos y gastos, la mayoría de estimaciones coinciden en que es muy proba-

ble que al menos en los próximos 20 años las pensiones solo crezcan al 0,25 % (el mínimo establecido). Como consecuencia, si la inflación se sitúa en el 2 %, la pensión se habrá reducido en términos reales un 28 % en 20 años. Esto supone una pérdida acumulada a lo largo de esos 20 años de casi un 15 % (en los primeros años el efecto es pequeño, y va creciendo hasta ese 28 %).

Es decir: se empezará cobrando una pensión más baja (reformas paramétricas de 2011 y factor de sostenibilidad), el valor real de la pensión de jubilación se irá reduciendo conforme pasen los años (índice de revalorización), y se cobrará la pensión durante menos tiempo. Por ejemplo, para una persona que se jubile en 2021 (ya estará en vigor el factor de sostenibilidad y la edad de jubilación se habrá retrasado un año, hasta los 66), **el efecto conjunto de todas estas reformas supondrá, en promedio, que cobrará un 30 % menos de pensión a lo largo de su retiro** (suponiendo que vive hasta 2041, tabla 2). Nuevamente, es preciso incidir en que estas reformas tampoco son neutras en términos de género (sobre todo las paramétricas, porque el alargamiento del periodo para el cálculo de la base reguladora afecta sobre todo a quienes han tenido carreras más cortas o discontinuas).

Tabla 2: Recorte de las cantidades cobradas durante la jubilación (pensión vitalicia) por una persona jubilada en 2021

Retraso en la edad de jubilación (se habría retirado en 2020)	5.0 %
Reformas paramétricas	10.0 %
Factor de Sostenibilidad	0.25 %
Índice de Revalorización	14.75 %
Efecto total	30.0 %

Fuente: elaboración propia a partir de las estimaciones de Zubiri (2016)

Para terminar, basándonos en los datos de la AIReF, en el gráfico 3 presentamos la evolución de la pensión de entrada con y sin reformas (líneas azul y naranja), mientras que las líneas grises nos indican la pérdida de poder adquisitivo que van acumulando las personas que se jubilen en 2017 y en 2023, a modo ilustrativo. El gráfico 4 ilustra el porcentaje acumulado donde la pensión se reduce respecto del escenario sin reformas. Así, una persona que se jubile en el año 2027 (cuando el contenido de las reformas se haya aplicado por completo) tendrá una pensión de entrada un 15 % inferior que lo que le hubiese correspondido sin reformas (área azul), y cada año iría acumulando una pérdida de capacidad adquisitiva del 1,75 % anual (área verde). A eso se añade, claro, que habrá trabajado dos años más.

Gráfico 3: Reducción de las pensiones, en términos constantes de 2013

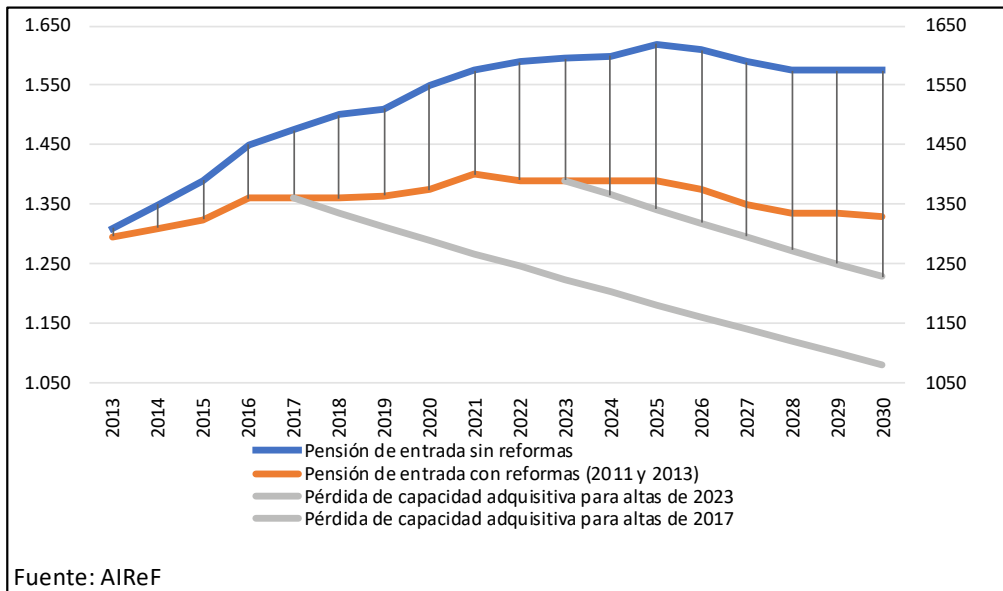
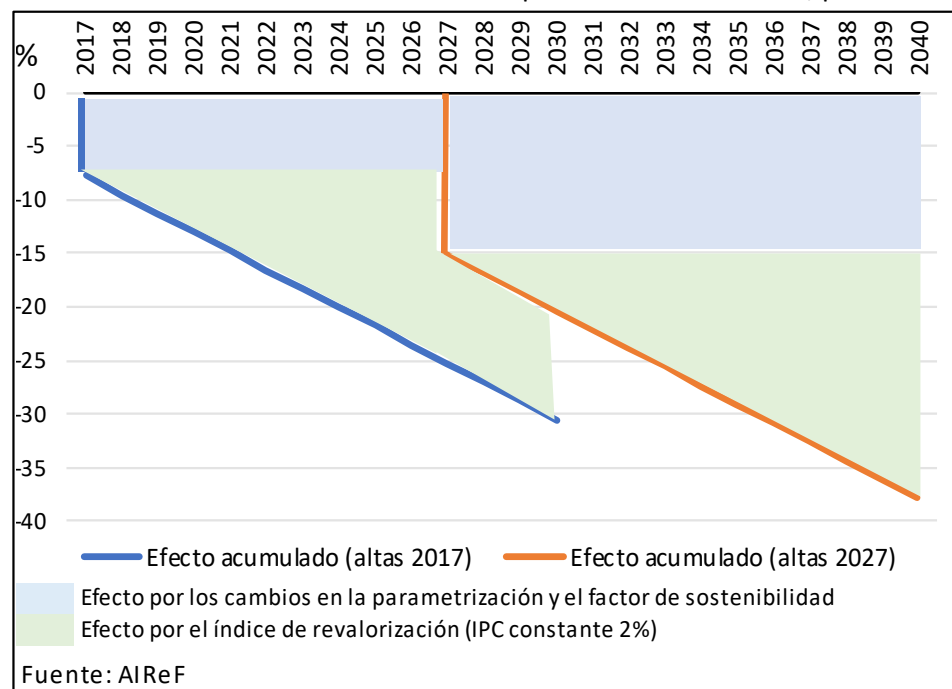


Gráfico 4: Efectos de las reformas sobre la pensión media mensual, por cohortes



3. La revalorización de las pensiones es posible

Una de las medidas en las que se percibe con mayor claridad el recorte que va a provocar la reforma de las pensiones que impulsó el Partido Popular es la del índice de revalorización. Como hemos visto en el apartado anterior, su consecuencia será la práctica congelación de las pensiones mientras haya déficit, lo que provocará una reducción de su capacidad adquisitiva que en los próximos 20 años puede llegar a situarse entre el 25 % y el 30 %. En esta estimación coinciden instituciones como el Banco de España, la AIReF o la OCDE.

Por supuesto, esta congelación de las pensiones es insostenible socialmente, pero es que, además, revalorizarlas y asegurar el mantenimiento de las pensiones en términos reales es perfectamente sostenible en términos económicos con medidas razonables de aumento de los recursos públicos destinados a su financiación.

Este año podemos estimar que revalorizar las pensiones de acuerdo con la inflación tendría un coste de 2.300 millones de euros. Comparemos esta cifra con otras dos: el coste del rescate de las autopistas que el Gobierno consignó en el plan presupuestario enviado a Bruselas en octubre de 2017 fue de más de 2.000 millones de euros; y la recaudación del impuesto de sucesiones que Ciudadanos está proponiendo prácticamente suprimir es de 2.500 millones de euros. Como se ve, es una cuestión de establecimiento de prioridades políticas.

Analicemos la cuestión a más largo plazo también, para poder ver cuánto se incrementa el gasto en pensiones si estas se revalorizan de acuerdo con el IPC, y teniendo en cuenta, además, el previsible aumento de la población mayor de 65 años (y, por tanto, del número de pensiones a pagar y a actualizar).

En estos cálculos utilizamos los datos facilitados por el propio Gobierno a través de la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social, en la sesión del 24 de octubre de 2017 de la Comisión Permanente del Pacto de Toledo. En esta documentación se incluyen datos sobre la evolución prevista del número de pensiones contributivas y del gasto que estas supondrían sobre el PIB si se actualizasen a una tasa anual del 1,8 %, suponiendo que esta es la tasa de inflación.

Lo más llamativo de este ejercicio de simulación es que el propio Gobierno está reconociendo en ese documento que la revalorización de las pensiones es perfectamente asumible en términos económicos: en el escenario central de su simulación, el gasto en pensiones sobre el PIB aumentaría en 2050 entre 2,5 y 4,5 puntos porcentuales respecto a su valor actual. Un escenario perfectamente manejable si se adoptaran medidas por el lado de los ingresos, comparable con el gasto que ya destinan a pensiones otros países europeos. No está justificado el alarmismo.

Podemos concretar más.

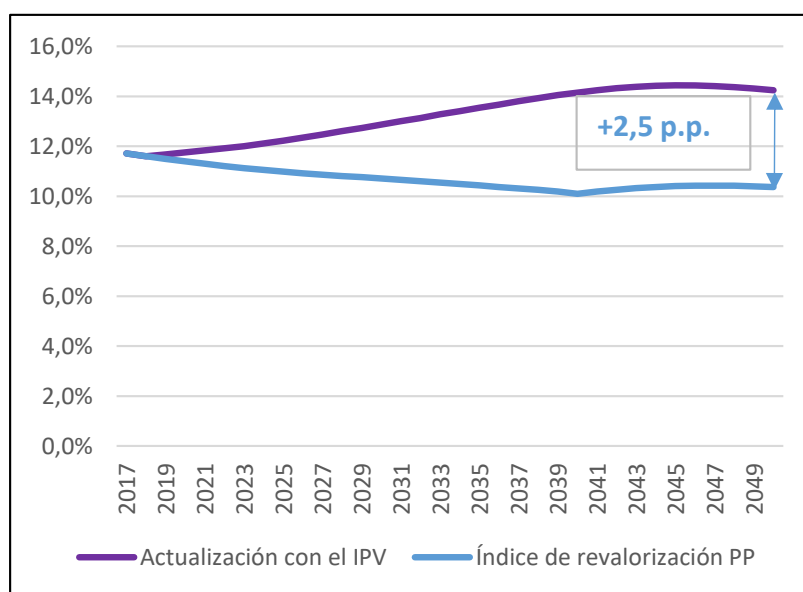
Los datos del propio Gobierno, como decimos, nos informan de cuál será la evolución futura del gasto total en pensiones si estas se revalorizan, dados algunos supuestos sobre la evolución del número de pensionistas y el factor de sustitución (crecimiento del importe de las nuevas pensiones iniciales respecto de las pensiones que causan baja). Nosotros utilizamos sus mismos supuestos.

Tomando esta evolución como dada, la evolución de su peso en el PIB depende de cuál sea el crecimiento medio de la economía hasta 2050. El Gobierno presenta distintos escenarios que irían desde un crecimiento real medio del 1 % de media hasta un crecimiento del 3 %.

La simulación del Gobierno señala como el escenario más probable el de un crecimiento medio del 1,2 %, pero esto nos parece simplemente una demostración más de la falta de ambición que caracteriza la política económica del Partido Popular. Una idea muy importante es que el crecimiento que registre la economía española en los próximos años no puede considerarse una cifra que nos viene dada, sino que su evolución depende de que se apliquen las políticas económicas adecuadas. De hecho, un crecimiento medio cercano al 1,9 % en estos años es ambicioso, pero perfectamente razonable. Sería el resultado de alcanzar una tasa de empleo del 75 % —como ya se registra actualmente en otros países europeos— y de acercar la productividad de la economía a la media de la zona euro desde el 84 % actual al 90 % en 2050. De hecho, sería inferior al crecimiento medio de la UE-15 en los 30 años anteriores a la Gran Recesión (2,3 %) y al de la propia España en esos años (2,8 %). En el anexo 1 explicamos los detalles.

Con una política económica suficientemente ambiciosa para alcanzar esos objetivos, el gasto en pensiones en 2050 sería del 14,2 %, solo 2,5 puntos porcentuales más que en 2017 (gráfico 5). Incluso si la tasa de crecimiento fuera solo del 1,6 %, el aumento del gasto supondría un 4 % más del PIB, y se situaría en el 15,7 %. Este rango de aumentos del gasto en pensiones, incluyendo la revalorización con el aumento del IPC, es perfectamente sostenible, sobre todo teniendo en cuenta que en estos años el PIB casi se habría duplicado en términos reales. Evidentemente, exige completar la financiación actual del sistema con mejores cotizaciones (es decir, salarios) y con más ingresos provenientes de los impuestos. Pero España cuenta con el margen de que actualmente sus ingresos públicos suponen 8 puntos menos del PIB que en la media de la eurozona.

Gráfico 5: Gasto en pensiones (% PIB) con un crecimiento real del 1,9 % anual

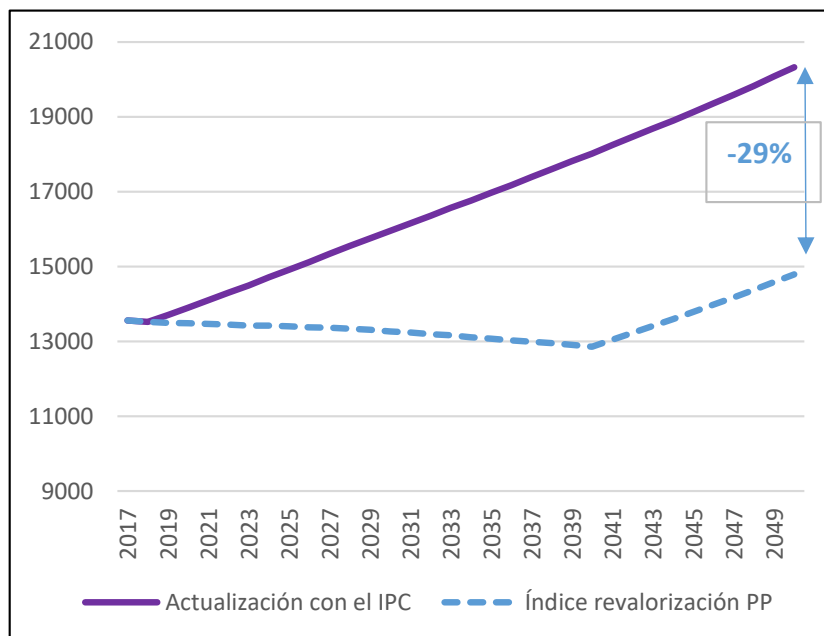


Fuente: elaboración propia a partir de los datos suministrados por la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social, suponiendo una tasa de crecimiento real del 1,9 %

Aunque la simulación presentada por el Gobierno no lo incluye, podemos calcular también la evolución de la pensión media en el caso de que se revalorizase de acuerdo con la inflación, y compararla con la que resultaría de aplicar el índice de revalorización hasta que —por esta vía— se eliminase el déficit actual de la Seguridad Social. Esto nos permite ilustrar una vez más la necesidad de derogar este índice.

Si las pensiones se revalorizasen nuevamente con el IPC, la pensión media crecería en términos reales a una tasa media anual del 1,2 %, mientras que el PIB per cápita podría hacerlo al 1,7 %. Es decir, el cociente entre la pensión media y el PIB per cápita (lo que nos da una idea de la evolución relativa de la renta de las personas que se han jubilado y de la renta del resto de la población) pasaría de 0,54 % a 0,47 %, un cambio muy moderado. En cambio, si las pensiones se revalorizasen al mínimo legal actualmente existente hasta que llegar a un equilibrio del sistema (suponiendo que el porcentaje de ingresos sobre el PIB no aumentase), el índice de revalorización sería del 0,25 % hasta 2040, y solo a partir de entonces se podría empezar a revalorizar las pensiones lo mismo que la inflación. En 2050, la pensión media sería prácticamente igual que la de 2017 (gráfico 6), a pesar de que el PIB per cápita se habrá multiplicado por 1,7. El cociente entre la pensión media y el PIB per cápita habría bajado de 0,54 % a 0,33 %. Respecto a la pensión que habría en 2050 en el supuesto de que sí se revaloricen, esto supone una disminución del 29 % de la pensión media.

Gráfico 6: Evolución de la pensión media en términos reales, actualizándola con el IPC o manteniendo el índice de revalorización



Fuente: elaboración propia a partir de los datos suministrados por la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social, suponiendo una tasa de crecimiento real del 1,9 %

De todo lo dicho se obtienen al menos tres conclusiones políticas:

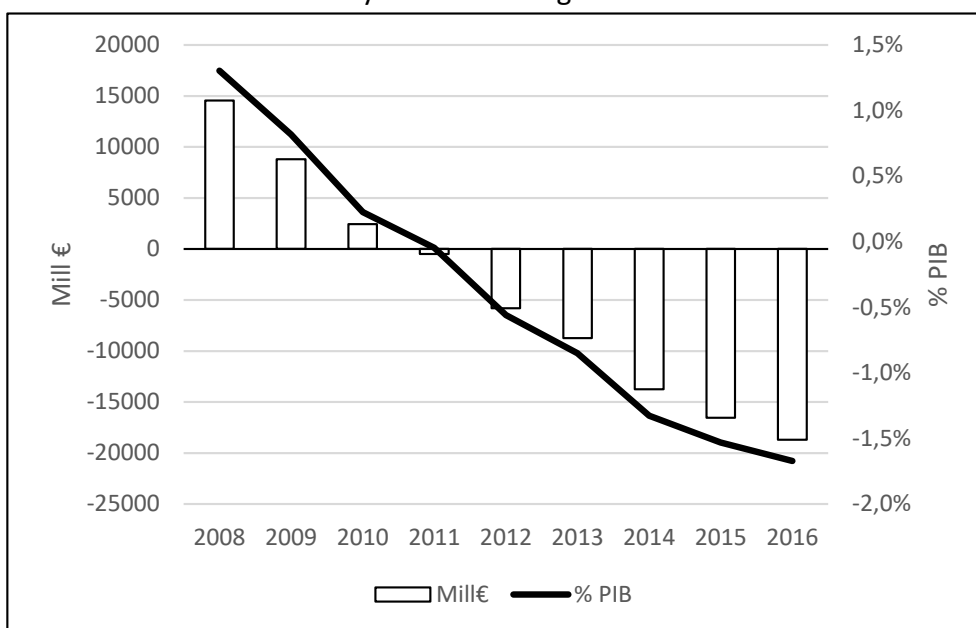
- 1.** Utilizar el índice de revalorización para ajustar el gasto actual de pensiones a los ingresos, sin adoptar ninguna medida por el lado de los ingresos, supone la práctica congelación de las pensiones, lo que daría lugar a un gran empobrecimiento de la población mayor (por la inflación), a pesar de que el PIB per cápita estaría subiendo. Es socialmente insostenible e injusto.
- 2.** En cambio, es perfectamente sostenible desde el punto de vista económico asegurar un crecimiento suficiente de las pensiones. Los recursos que habría que dedicar a las pensiones serían similares a los que ya dedican actualmente otros países europeos. Este aumento de los ingresos, y no la reducción de las pensiones, es la vía para ajustar el presupuesto de la Seguridad Social.
- 3.** Para que esto sea posible, hay que abordar la cuestión de las pensiones en un marco global, en el que un cambio de políticas económicas permita asegurar un crecimiento suficiente, mediante medidas para lograr un aumento de la tasa de participación femenina, una reducción de la tasa de paro y un mayor crecimiento de la productividad.

4. La crisis, la devaluación salarial y el déficit actual de la Seguridad Social: medidas para aumentar los ingresos por cotizaciones

En el debate sobre las pensiones se mezclan con frecuencia dos cuestiones que conviene separar: el déficit actual del sistema de la Seguridad social, que tiene que ver, fundamentalmente, como decimos, con los efectos de la crisis sobre el empleo y de la política económica sobre los salarios; y el previsible efecto sobre el gasto que se podría derivar del envejecimiento de la población. Mientras que lo primero se refleja en las cuentas de la Seguridad Social a partir de 2011, lo segundo hubiera dado lugar a la aparición de déficit a partir de 2023. En este apartado nos ocupamos del déficit a corto plazo, mientras que en el próximo hablaremos del déficit a largo plazo.

En 2008, la Seguridad Social presentaba un superávit de 14.500 millones de euros, equivalentes al 1,3 % del PIB. En 2016, sin embargo, se registró un déficit de 18.700 millones de euros, un 1,7 % del PIB, y las estimaciones para 2017 son que se haya repetido una cifra similar (gráfico 7).

Gráfico 7: Crisis económica y saldo de la Seguridad Social



Fuente: Seguridad Social

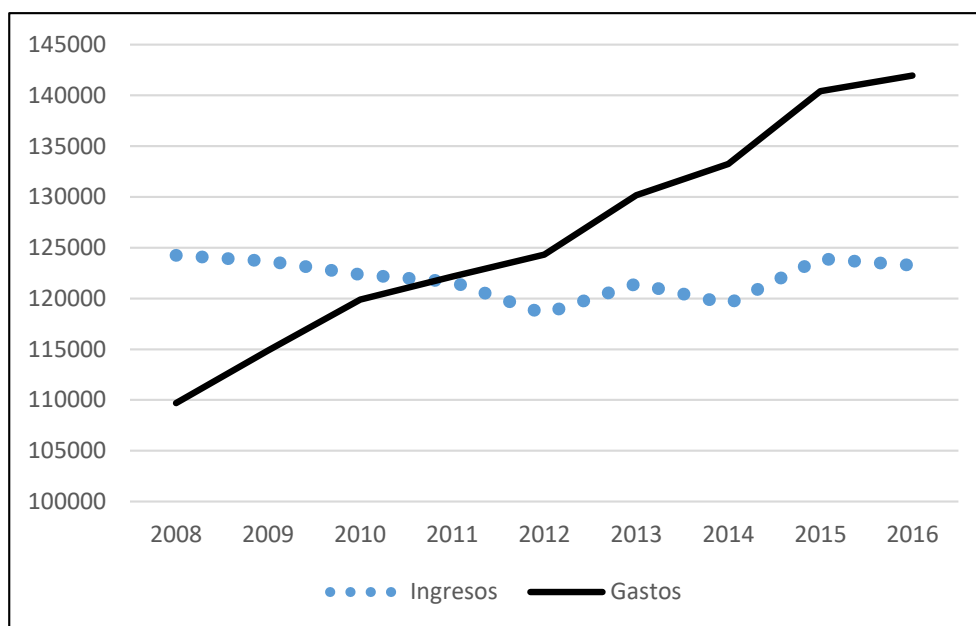
Este cambio en la situación financiera del sistema de la Seguridad Social se debe fundamentalmente a la crisis económica, por su impacto sobre los ingresos del sistema:

- Las cotizaciones sociales representan en torno al 85 % de los ingresos de la Seguridad Social, y su evolución depende del empleo y de los salarios (en el caso de las cotizaciones de los ocupados) y del nivel de protección del desempleo (en el caso de las cotizaciones de las personas que no tienen empleo).
- En cambio, los gastos están determinados en su mayor parte por razones distintas a la situación coyuntural de la economía. En el caso de las pensiones, que representan también más del 80 % del gasto total de la Seguridad Social, su evolución depende del número de pensionistas, de la diferencia entre las pensiones iniciales nuevas y las pensiones que se extinguen, y de la tasa a la que el Gobierno decide revalorizar las pensiones.

La crisis económica ha supuesto para España dos recesiones, y hasta 2016 no se recuperó el PIB nominal de 2008, por lo que utilizaremos estos dos años para hacer nuestras comparaciones.

En términos de empleo, en 2016 el número de ocupados fue 2,1 millones inferior al de 2008, y había también 1,5 millones de afiliados a la Seguridad Social menos. Adicionalmente, la tasa de cobertura por desempleo había bajado sustancialmente, desde valores cercanos al 80 % en los inicios de la crisis hasta el 55 % actual. Como consecuencia de esta evolución (y de las medidas de política económica aplicada) los ingresos por cotizaciones se redujeron un 4 % en estos años, unos 4.600 millones de euros. Aproximadamente, la mitad de la caída se debió a las cotizaciones de los afiliados, y la otra mitad a las cotizaciones de las personas desempleadas. El peso de las cotizaciones en el PIB también se redujo del 9,7 % al 9,3 %.

Gráfico 8: Gastos e ingresos Seguridad Social (Millones €)



Fuente: Seguridad Social

Si miramos el conjunto de ingresos de la Seguridad Social (gráfico 8), la caída total registrada entre 2008 y 2016 fue de solo 1.000 millones de euros, porque aumentaron (en 5.600 millones de euros) las transferencias corrientes recibidas del Estado, y se redujeron en 2.000 millones de euros los ingresos obtenidos por otras vías (ingresos patrimoniales, tasas y otros ingresos). En porcentaje del PIB, la caída fue inferior a una décima.

Esta caída de los ingresos contrasta con el aumento de los gastos producido en estos años para el conjunto del sistema (32.000 millones de euros), lo que ha dado lugar a la aparición del déficit. Sin embargo, esto no debe interpretarse en ningún caso como la consecuencia de un gasto desbocado que no puede financiarse, sino, insistimos, como el efecto de la crisis económica sobre los ingresos.

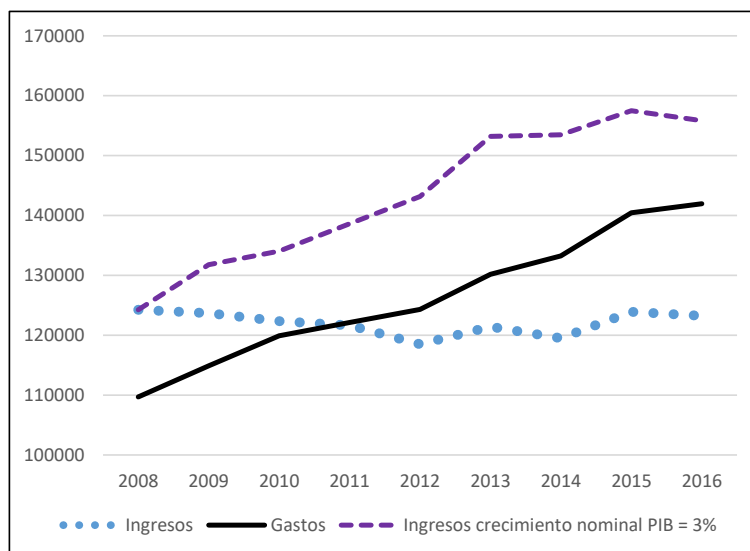
Si centramos la atención en el gasto en pensiones, por ejemplo, ha pasado de crecer a una tasa anual del 6% en 2009 y 2010, a crecer un 3 % en 2014, 2015 y 2016. Entre ellas, las pensiones contributivas crecían a una tasa anual del 6,8 % en el periodo 2005-2010, y este crecimiento se redujo al 3,8 % en el periodo 2011-2015. Esta reducción en la tasa de crecimiento del gasto en pensiones contributivas se debe fundamentalmente a la menor revalorización de las pensiones (que

explica 2,1 de los 3 puntos porcentuales de caída),² al menor impacto del efecto sustitución de las pensiones antiguas por otras nuevas más altas (explica otros 0,7 puntos de disminución de la tasa de crecimiento) y por un menor crecimiento del número de pensionistas respecto al periodo anterior (0,2 puntos de disminución).

Evidentemente, como el PIB de 2016 es prácticamente el mismo que el de 2008 y el gasto ha seguido creciendo —aunque a una tasa más baja—, el peso del gasto sobre el PIB se incrementa, pasando, en el caso de toda la Seguridad Social, de suponer el 9,8 % al 12,7 % del PIB. En el caso de las pensiones, se ha pasado del 7,8 % al 10,9 % del PIB, pero esto se explica por el comportamiento del denominador, no del numerador.

Esto se ve muy claro si tenemos en cuenta que, manteniendo el mismo porcentaje de ingresos sobre el PIB que se registra en 2016, la Seguridad Social no tendría déficit si la economía hubiera registrado un crecimiento nominal de, como mínimo, un 2 % anual entre 2008 y 2016, y tendría un superávit superior al 1 % con crecimientos nominales de al menos 3 % (gráfico 9). Es el hecho anormal de haber registrado una «década perdida» lo que ha causado el déficit de la Seguridad Social.

Gráfico 9: Gastos e ingresos Seguridad Social (Millones €)



Fuente: elaboración propia y Seguridad Social

² En su mayor parte, esta diferencia se explica por los cambios en la tasa de inflación, que fue del 2,6% entre 2005 y 2010, y del 0,9% entre 2011 y 2015. También hay que tener en cuenta la decisión de congelar las pensiones en 2011 y de desligar su revalorización de la evolución del IPC. En 2010, el poder adquisitivo de las pensiones se había incrementado un 1%, pero en 2015 se había reducido un 1,3% respecto de 2010. Fundamentalmente, esto se produjo en 2011 y 2012, mientras que entre 2013 y 2015 la ausencia de inflación ha operado en sentido contrario. No obstante, ya vimos en el apartado anterior que la actuación del índice de revalorización aprobado en 2013 tendrá como consecuencia más probable a partir de ahora una fuerte pérdida de la capacidad adquisitiva de las pensiones.

Es importante señalar que esta relación entre crisis y déficit de la Seguridad Social no se limita solo al estancamiento del PIB, sino que debemos incluir también todo un conjunto de decisiones políticas adoptadas en estos años, como la reforma laboral (que ha tenido un fuerte impacto negativo en los salarios y en la generalización de la precariedad laboral y, por tanto, en las cotizaciones) o la política de reducciones de las cotizaciones de la Seguridad Social para incentivar —de forma muy poco eficaz— el empleo.

Esta idea queda también patente al observar con algo más de detalle los factores que explican los cambios en los ingresos y gastos del sistema de pensiones. En un documento publicado por la Fundación de Estudios de Economía Aplicada (FEDEA),³ se calcula lo que se denomina como «indicador de salud financiera», donde se distinguen varios factores que afectan a la evolución de los ingresos destinados a financiar las pensiones contributivas⁴ y los gastos que suponen estas mismas pensiones. El análisis de los resultados que obtienen puede considerarse completamente coherente con el planteamiento que estamos haciendo aquí:

- Entre 1995 y 2007, la «salud financiera» del sistema de pensiones, definida de esta forma, mejoró sustancialmente, gracias principalmente a la entrada de población en edad de trabajar y a su reflejo en el aumento del empleo. Es decir, que como es conocido, hasta 2007 la situación financiera de la Seguridad Social estaba mejorando.
- El deterioro en la relación entre ingresos y gastos se produce en el periodo 2007-2014, y los tres factores que, de acuerdo con esta metodología, son más significativos para explicarlo están directamente relacionados con la crisis económica y las políticas del mercado de trabajo:
 - » El más importante de estos factores es la pérdida de empleo, que ya hemos señalado nosotros.

3 Ángel de la Fuente, Miguel Ángel García y Alfonso Sánchez, *La salud financiera del sistema público de pensiones español. Análisis retrospectivo, proyecciones de largo plazo y factores de riesgo*, Madrid, Fedea, p. 37 y siguientes.

4 Para calcularlos se impone como convención que el resto del sistema de prestaciones contributivas esté en equilibrio. Por tanto, estos ingresos son los que quedan del total de ingresos de la Seguridad Social «ordinarios» (sin transferencias del Estado), una vez descontados los gastos que no son pensiones contributivas.

» Un segundo factor es la devaluación salarial, que estos autores miden a través del efecto que tiene la caída de la relación entre el salario real medio actual y los salarios medios de los 30 años anteriores (que se toma como referencia de la base reguladora de las pensiones de cada año). El hecho de que los salarios reales por ocupado se mantengan actualmente en el mismo nivel que en 1995 es la principal causa del deterioro de las cuentas de la Seguridad Social en los últimos 20 años. Mientras que el empleo tuvo primero un efecto positivo y luego otro negativo (mayor) desde 2007, la tendencia al bajo crecimiento de los salarios ha tenido un impacto negativo durante todo el periodo. En parte, esto obedece a un bajo crecimiento de la productividad, pero también obedece a la caída tendencial del peso de los salarios en la renta.

» El tercer factor es el aumento del peso de las personas mayores de 65 años respecto a la población en edad de trabajar, pero en este caso también podemos relacionarlo con lo ocurrido en el mercado de trabajo. La razón es que en los últimos diez años no se ha observado un crecimiento más rápido de la población mayor que en los diez años anteriores; por el contrario, lo que ha ocurrido es que la población entre 16 y 64 años se ha reducido en 131.000 personas, mientras que en los diez años anteriores se incrementó en casi 3 millones. Sin duda, esto refleja un cambio en el saldo migratorio que solo se explica, nuevamente, por la crisis económica.

Lo importante de esta reflexión es que el déficit actual podría eliminarse, a la vez que se financia también el importe a corto plazo de la revalorización de las pensiones, adoptando algunas medidas para aumentar los ingresos por cotizaciones:

- **Crecimiento económico y reducción de la tasa de paro.**

Como hemos señalado, el estancamiento de los ingresos de la Seguridad Social se explica en primer lugar por la «década perdida» en términos de PIB que ha sufrido la economía española. En la medida en que en los próximos años se mantenga un ritmo suficiente de crecimiento económico, los ingresos por cotizaciones también deberían crecer al mismo ritmo, siempre que el tipo efectivo de las cotizaciones no se reduzca.

Por ejemplo, es perfectamente posible que entre 2018 y 2020 la economía española crezca a una tasa nominal del 4,5 %. Suponiendo que el peso de los ingresos de la Se-

guridad Social se mantenga constante en el 11 % actual, esto se traduciría en el mismo incremento porcentual de los ingresos del sistema (en términos nominales, podrían incrementarse en estos tres próximos años en unos 18.000 millones de euros; recordemos que entre 2008 y 2016 cayeron en 1.000 millones de euros por la crisis).

Para prever la evolución de los gastos, volvemos a utilizar las tablas facilitadas por el propio Gobierno a las que hicimos referencia en el apartado anterior. Si se eliminase el índice de revalorización y las pensiones creciesen lo mismo que la inflación (un 1,8 % anual, según la simulación del propio Gobierno), los gastos crecerían un 3,8 % anual hasta 2020. Es decir, a una tasa menor que los ingresos. Como consecuencia, si se garantiza al menos este crecimiento del PIB mediante las políticas adecuadas, el déficit de la Seguridad Social se reduciría ya aproximadamente en 0,5 puntos porcentuales del PIB en los próximos años, incluyendo la revalorización de las pensiones.

- **Revertir la devaluación salarial y recuperar los salarios.**

Los ingresos por cotizaciones dependen de dos factores: el volumen de los salarios que se pagan en la economía (W , número de ocupados por el salario medio) y el «tipo efectivo» de las cotizaciones (Te , o qué porcentaje suponen las cotizaciones reales de empresas y trabajadores sobre estos salarios⁵). Si lo medimos en porcentaje del PIB, será igual a ese tipo efectivo multiplicado por la participación de los salarios en la renta:

$$\frac{\text{Cotizaciones}}{PIB} = \frac{Te \times W}{PIB} = Te \times \frac{W}{PIB}$$

Las cotizaciones a la Seguridad Social alcanzaron su máximo en términos nominales en 2008: 108.000 millones de euros. Esto supuso un 9,7 % del PIB. Según los datos de contabilidad nacional, la participación de la remuneración de los asalariados en la renta fue del 50,1 %, por lo que el tipo efectivo implícito es del 19,3 %.

5 Este tipo efectivo no coincide con el tipo teórico establecido en la legislación por la existencia de bases mínimas y máximas de cotización o de determinadas reducciones.

En el periodo 2009-2013, la destrucción de empleo hizo que cayeran fuertemente las cotizaciones de los ocupados, pero las cotizaciones totales se redujeron menos, debido al aumento de las cotizaciones de los parados (a pesar de que están reduciéndose desde 2010, porque la tasa de cobertura —de los parados EPA— ha pasado del 74 % en 2009 al 59 % en 2013). En total, las cotizaciones caen un 9 %, hasta los 98.000 millones de euros.

Las cotizaciones totales empiezan a subir de nuevo en 2014 y, según las estimaciones oficiales que se hacen a partir de los datos de recaudación de noviembre, se espera que en 2017 vuelvan a alcanzar el valor de 2008 (incluso ligeramente superior, en torno a 109.000 millones de euros). La recuperación de las cotizaciones en términos nominales, no obstante, es inferior al crecimiento del PIB (11 % frente a 14 % entre 2013 y 2017). En total, entre 2008 y 2017 el peso de las cotizaciones en el PIB ha caído desde el 9,7 % hasta el 9,4 %.

Esta caída en el peso de las cotizaciones en el PIB se explica por la política de devaluación salarial, que ha provocado una reducción del peso de los salarios en el PIB: si en 2008 esta participación era del 50,1 %, en 2017 se ha reducido al 47,2 %. Respecto al tipo efectivo de cotización, de las cifras anteriores se obtiene que este ha pasado del 19,3 % al 19,8 %.

Por tanto, si en 2017 aplicáramos este mismo tipo efectivo, pero a los salarios que correspondían a la misma cuota salarial que antes de la crisis, las cotizaciones aumentarían hasta en 0,6 puntos porcentuales del PIB, hasta el 9,9 %, el mismo porcentaje que en 2009. En total, esto hubiera supuesto un aumento de las cotizaciones (en 2017) cercano a los 7.000 millones de euros.

Si añadiésemos este incremento al efecto del crecimiento económico, el déficit de la Seguridad Social podría reducirse en 1,1 punto porcentual, incluso después de tener en cuenta la revalorización de las pensiones.

- **Destope de las cotizaciones y eliminación de las reducciones y bonificaciones.** Finalmente, estas dos medidas adicionales podrían acabar de eliminar el actual déficit de la Seguridad Social antes de 2025, a la vez que se financia por completo la revalorización de las pensiones.

En concreto, el destope de las cotizaciones, consistente en que aquellos salarios por encima de la actual base máxima de cotización estuviesen gravados en su totalidad, supondría un incremento de los ingresos de la Seguridad Social de hasta el 0,6 % del PIB; esto es, otros 7.000 millones de euros.

La segunda medida es abandonar la política de bonificaciones y reducciones a las cuotas empresariales a la Seguridad Social, aplicadas supuestamente como incentivos a la contratación. Sin embargo, estas medidas se han mostrado poco eficaces, como ha señalado recientemente el propio Banco de España. Las reducciones en las cuotas sí agravan la falta de recursos de la Seguridad Social, un argumento que se utiliza después para recortar las pensiones. El abandono de estas políticas supondría un aumento de los ingresos por cotizaciones del 0,2 % del PIB.

En conclusión: la recuperación del crecimiento económico y del empleo, junto con las medidas que hemos propuesto para mejorar los ingresos por cotizaciones, permitirán en los próximos años compensar los efectos de la crisis económica sobre el saldo de la Seguridad Social y eliminar el déficit actual, a la vez que se financia la revalorización de las pensiones.

5. La cuestión demográfica y el futuro de las pensiones: asegurar pensiones suficientes a medio plazo

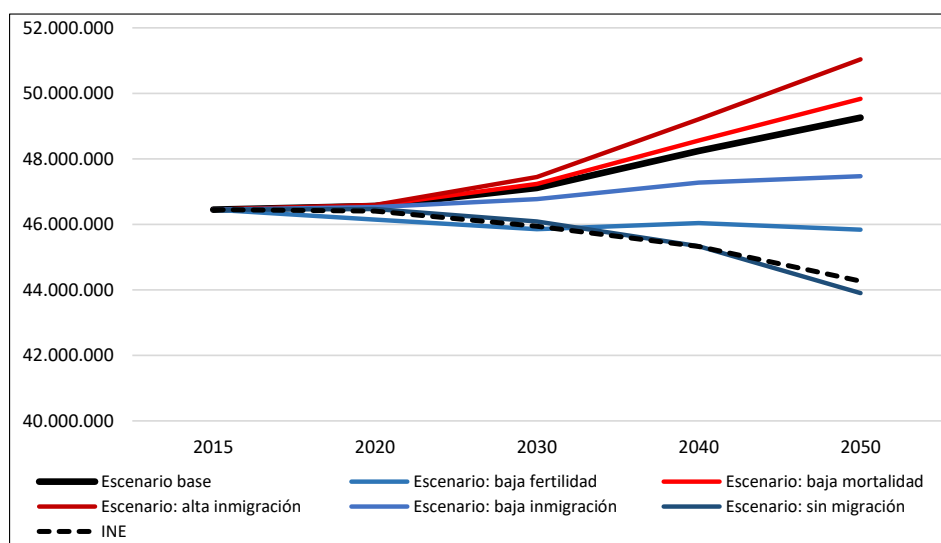
Según las previsiones demográficas para las próximas décadas publicadas tanto por el Instituto Nacional de Empleo (INE) como por Eurostat, España va a experimentar en los próximos años un aumento del peso de la población mayor de 65 años sobre la población total, como consecuencia de tres factores fundamentales: la llegada a la edad de jubilación de la generación del *baby boom*, una mayor longevidad (aumento de la esperanza de vida a los 65 años) y una tasa de fecundidad reducida (actualmente, en torno a 1,3 hijos por mujer). Esto tendrá unos efectos sobre el sistema de pensiones que es necesario anticipar.

No obstante, sin pretender negar la existencia de este fenómeno de envejecimiento, también conviene señalar que es mucho más difícil cuantificar con precisión su dimensión. Cabe recordar, por ejemplo, que en 1990 se previó para 2015 un aumento del peso de la población mayor de 65 años muy por encima del que realmente ha tenido lugar, y que esta ratio se sigue manteniendo por debajo de la media de los países de la Unión Europea. Esto se ha debido a un aumento de la inmigración mayor del esperado.

Igualmente, las previsiones del INE y de Eurostat tampoco son idénticas. Aunque ambos coinciden en que en 2050 la población de más de 64 años se habrá incrementado en unos 7 millones de personas, ofrecen previsiones diferentes sobre el resto de la población y, por tanto, sobre la evolución de la población total. Mientras que el resto de la población, según el INE, se reducirá en 9 millones de personas —la población total se reducirá en este periodo en unos 2 millones—, Eurostat prevé que la población total crecerá en 2,8 millones, porque la reducción de la población será de 4,4 millones (y no de 9).

De hecho, Eurostat publica diferentes escenarios sobre la evolución previsible de la población total (véase gráfico 10) que se diferencian en distintos supuestos sobre la fecundidad, la mortalidad y los flujos migratorios, y la única previsión que publica el INE se asemeja mucho al peor escenario de Eurostat (sin inmigración).

Gráfico 10: Comparación entre las previsiones del INE para España y los distintos escenarios publicados por Eurostat



Fuente: Eurostat e INE

Una vez introducida esta nota de cautela sobre la precisión de las previsiones, sí parece bastante seguro que hasta 2050 se va a producir un aumento del peso de la población mayor de 64 años. Lo que nos interesa destacar aquí es que —si se quiere seguir asegurando a las personas mayores un determinado nivel de renta— esto **tiene que tener como consecuencia un aumento del gasto en pensiones, expresado como porcentaje del PIB**, y que no está justificado intentar compensarlo con recortes en la pensión media.

Para verlo, conviene empezar recordando que en cualquier momento del tiempo, en todas las sociedades, podemos dividir la población en dos grupos, según su participación en las actividades productivas:

- El primer grupo es la **población ocupada**, que es aquella que participa directamente en actividades productivas que permiten obtener bienes y servicios. En 2017 en España el número medio de ocupados fue de 18,8 millones de personas, que produjeron un PIB igual a 1,16 billones de euros.
- El segundo grupo no participa en la generación de bienes y servicios, pero sí los utiliza. Por eso podemos llamarla **población económicamente dependiente**. En ella incluimos a la población menor de 16 años, que aún no ha alcanzado la edad legal para trabajar; la población que ya ha alcanzado la edad legal de jubilación y ha dejado efectivamente de trabajar, y la población entre 16 y 64 años

que o bien está inactiva (porque está formándose, realiza tareas de cuidados no recogidas en el PIB, o por cualquier otra razón) o está desempleada (querría trabajar, pero no puede). En el caso de España, sumando estos tres grupos, en 2016 había un total de 27,7 millones de personas económicamente dependientes.

De acuerdo con estas cifras, el PIB por ocupado fue de 61.815 euros, mientras el PIB por habitante fue de 25.010 euros. Lógicamente, este último es menor, porque cada persona ocupada contribuyó a generar bienes y servicios que, de media, debían servir para cubrir sus necesidades y las de 1,5 dependientes. Este cociente entre no ocupados y ocupados se denomina **«tasa de dependencia económica total»**.

Este proceso de distribución de rentas desde las personas ocupadas a las no ocupadas tiene lugar a través de distintos mecanismos, que fundamentalmente pueden ser privados (los ingresos que reciben las personas de una familia que están ocupadas se utilizan para sostener a todos sus miembros) o públicos (a través del sistema de protección social, y de forma destacada las prestaciones y subsidios por desempleo y las pensiones).

Si la productividad por ocupado no cambia y por alguna razón cambia la composición de la población y aumenta esta tasa de dependencia económica (hay más personas económicamente dependientes y menos ocupadas), el PIB per cápita se reducirá (habrá menos recursos para repartir entre la misma población) y seguramente aparecerán tensiones distributivas.

Aparentemente, esto es lo que se derivaría del proceso de envejecimiento que las previsiones demográficas anticipan para España en las próximas décadas, ya que estaría aumentando el número de mayores de 64 años (dependientes) y disminuyendo el número de personas entre 16 y 64 años (potencialmente ocupadas). Y la expresión de esas tensiones sería la supuesta necesidad de reducir (de media) las pensiones, porque de ellas tendrían que hacerse cargo una proporción menor de la población.

Por ejemplo, Eurostat prevé que en 2050 haya 4,9 millones menos de personas en edad de trabajar y 7,1 personas más en edad de jubilarse (en ambos casos en comparación con 2016), con lo que tasa de «tasa de dependencia de la población mayor» (cociente entre la segunda cifra y la primera) pasaría de 0,29 en 2016 a 0,62 en 2050.

Estas cifras se utilizan en muchas ocasiones de forma errónea, pretendiendo mostrar que el sistema de pensiones es insostenible. Sin embargo, el indicador relevante no es este, sino la anterior tasa de dependencia económica total, y esta se mantendría prácticamente constante en 2050 si la tasa de empleo se elevase desde el actual 63 % al 75 % que ya se registra en otros países europeos como Suecia, Dinamarca, Alemania o el Reino Unido (véase Anexo 1). Comparando con las cifras de 2016:

- El numerador (dependientes económicamente) se incrementaría solo en 1,9 millones, porque el aumento de los mayores de 64 años (7,7 millones) y de los menores de 16 años (700.000 personas) se vería parcialmente compensado por la reducción en 5,9 millones del número de personas en edad de trabajar que permanecen inactivos o parados.
- El denominador se incrementaría en casi 1 millón (los nuevos empleos).

Por tanto, la tasa de dependencia económica total sería de 1,56 en 2050, frente a 1,53 en 2016. Cada ocupado tendría que seguir sosteniendo en 2050 a 1,5 dependientes, como en 2016, pero con la particularidad además de que ahora contaría con el aumento de la productividad registrado en todos estos años: es perfectamente posible aumentar tanto la renta media de los ocupados como la de los dependientes, incluidos los pensionistas.

Planteado de esta forma, los efectos económicos del envejecimiento serán importantes, pero perfectamente asumibles desde un punto de vista colectivo para una sociedad como la española.

También es importante insistir en que el gasto en pensiones de jubilación puede interpretarse como la transferencia de renta que se hace a la población mayor para asegurarle un nivel de renta suficiente. Expresado como porcentaje del PIB, este gasto será mayor cuanto más alta sea la pensión media que se quiere garantizar y el número de jubilados con derecho a pensión, y menor cuanto mayores sean los niveles de empleo y productividad. Dada la evolución de estas dos variables, el aumento del número de dependientes mayores de 64 años exigirá también un aumento del porcentaje del PIB total que se dedica al pago de pensiones por jubilación, salvo que se compense con una reducción de la pensión media. Pero esto supondría, en definitiva, excluir a las personas jubiladas del aumento general del nivel de vida medio de la población que se producirá en los próximos años.

Asumido esto, por tanto, la estrategia adecuada para el medio plazo es definir una pensión media socialmente aceptable y dedicar al sostenimiento del sistema de pensiones los recursos necesarios, ampliando la parte de financiación de las pensiones que se hace con los Presupuestos Generales del Estado, mediante impuestos. Dado que España sigue manteniendo una brecha fiscal muy importante con Europa (nuestra recaudación está 8 puntos del PIB por debajo de la media de la eurozona), existe ese margen fiscal.

Aunque es difícil estimar con exactitud el volumen total de recursos que esto supondría en relación al PIB (recuérdese lo que hemos dicho sobre la incertidumbre acerca de las proyecciones demográficas) sí podemos adelantar lo siguiente:

- La Seguridad Social tiene actualmente un déficit de 1,5 % del PIB. El propio crecimiento económico permitiría en los próximos años reducirlo al menos en 0,5 puntos —a través de su efecto sobre las cotizaciones— a la vez que se financia la revalorización de las pensiones. Como este crecimiento económico iría acompañado de una reducción significativa de la tasa de paro, el resto del déficit podría compensarse destinando al pago de las pensiones el ahorro que se produciría en los gastos por desempleo (en 2016 supusieron el 1,8 % del PIB).
- Eliminar el índice de revalorización supondría un aumento en el gasto de pensiones de 2,5 puntos del PIB en 2050 respecto a la situación actual. De ellos, 1,5 puntos se podrían financiar con las medidas que hemos propuesto más arriba para elevar los ingresos por cotizaciones (reversión de la devaluación salarial hasta que estos recuperen el mismo peso en la renta que tenían en 2008, destope de las cotizaciones y abandono de la política de reducciones de las cotizaciones empresariales como política —poco eficaz— para promover el empleo).
- Al 1 % del PIB que quedaría aún por financiar habría que añadir los efectos de la reversión de los recortes producidos derivados de las reformas paramétricas de 2011, que podrían suponer otro 2 % del PIB. En total, el importe que quedaría por financiar a través de los impuestos estaría en torno al 3 % del PIB.

Anexo 1: ¿Cuánto puede crecer España hasta 2050?

El documento del Gobierno señala acertadamente que «el ejercicio de simulación muestra la extrema importancia que tiene la evolución del PIB para medir la intensidad del esfuerzo real necesario para hacer frente a las obligaciones de un sistema de pensiones». Por eso, es muy importante reflexionar sobre cuál es el escenario más factible de los presentados.

Como hemos señalado antes, no podemos «prever» con precisión cuál será el crecimiento de España en las próximas tres décadas, pero sí podemos «establecer una meta razonable» y diseñar las políticas económicas adecuadas para alcanzarla. **Es decir: el «escenario más probable» depende de las decisiones políticas que se adopten, no es una variable exógena.**

Estas políticas deberían ser aquellas que permitiesen alcanzar cifras realistas, pero ambiciosas, en términos de crecimiento del empleo y de crecimiento de la productividad, que son los dos factores en los que podemos descomponer el crecimiento del PIB. Por tanto, incluyen medidas de política macroeconómica para asegurar suficiente demanda agregada y de políticas de oferta —particularmente una política industrial activa— para modificar el comportamiento deficiente de nuestra productividad.

Aquí nos centramos en definir cuál debería ser la meta en términos del crecimiento del empleo y de la productividad, y por tanto del PIB, para los próximos años:

- El crecimiento posible del empleo en los próximos años depende en primer lugar de la evolución de la población en edad de trabajar (16-64 años). Podemos partir de las previsiones que acaba de publicar Eurostat (*Ageing Report 2018*, que son las que el Gobierno suele utilizar en sus programas de estabilidad), que espera que para los próximos años esta población se reduzca en 4,9 millones de personas.⁶
- Sin embargo, esta reducción puede verse compensada por la evolución de la tasa de empleo, donde España tiene un gran margen de mejora. Actualmente, solo un 61 % de la población en edad de trabajar está ocupada en España, mientras que en países europeos como Dinamarca, Sue-

6 El principal factor de incertidumbre aquí es el saldo migratorio.

cia, Alemania o Reino Unido, esta tasa llega al 75 %. Esta diferencia se explica porque la tasa de actividad es más baja (sobre todo la femenina) y la tasa de paro mucho más elevada. Si España asumiera como un objetivo principal de su política económica alcanzar esta tasa de empleo del 75 %, ⁷ en 2050 podríamos tener casi un millón más de empleos que en la actualidad a pesar de la reducción de la población, lo que supondría **un crecimiento anual del empleo del 0,16 % en promedio.**

- Respecto a la productividad, Eurostat prevé un crecimiento medio del 1,3 % al año hasta 2050, que es inferior a lo que se estima para la media de la zona euro (1,5 %). Teniendo en cuenta que actualmente la productividad por ocupado en España es inferior a la media (el 83,75 %) este escenario supondría aceptar que España no solo no va a recortar sus diferencias en productividad, sino que las va a ampliar. Obviamente, el objetivo de una política económica con ambición de ganar el futuro tiene que ser muy distinto. Por ejemplo, si en los próximos años España adoptase medidas activas para impulsar su productividad y acercarla hasta el 90 % de la media de la zona euro, esta crecería a una tasa media del 1,7 %.
- En definitiva, **un objetivo de política económica ambicioso pero razonable hasta 2050 sería alcanzar una tasa media de crecimiento en torno al 1,9 %.** Téngase en cuenta que el crecimiento medio de las 15 economías más avanzadas de la UE en los 30 años anteriores a la Gran Recesión (1975-2007) fue del 2,3 %, y que en ese periodo no hubo ninguna de esas quince economías que creciera por debajo del 2,1 %. En esos años, el crecimiento anual medio de España fue del 2,8 %.

Tasa de crecimiento media del PIB, 1975-2007

Bélgica	2.2 %
Dinamarca	2.2 %
Alemania	2.1 %
Irlanda	5.2 %
Grecia	2.6 %
España	2.8 %
Francia	2.3 %
Italia	2.1 %
Luxemburgo	4.0 %
Holanda	2.5 %
Austria	2.5 %
Portugal	2.9 %
Finlandia	3.0 %
Suecia	2.3 %
Reino Unido	2.5 %
UE15	2.3 %

⁷ El informe de Eurostat hace una previsión del 71 %.

Anexo 2: Previsiones oficiales sobre la evolución del número de pensiones y del efecto de la revalorización de las pensiones en distintos escenarios

(Tablas aportadas por el Gobierno a la Comisión Permanente del Pacto de Toledo en la sesión del 24 de octubre de 2017)

Proyección del número de pensiones (2017-2050)

Proyección número de pensiones 2017-2050			
	Seguridad Social	clases pasivas	Total
2017	9.465,3	609,9	10.075,2
2018	9.569,4	624,8	10.194,3
2019	9.668,5	642,9	10.311,4
2020	9.758,5	662,7	10.421,2
2021	9.854,5	684,9	10.539,4
2022	9.958,3	708,1	10.666,4
2023	10.064,8	731,1	10.795,9
2024	10.180,6	754,6	10.935,2
2025	10.309,4	776,0	11.085,4
2026	10.451,4	794,7	11.246,0
2027	10.602,0	809,5	11.411,5
2028	10.766,9	821,0	11.587,9
2029	10.943,9	829,3	11.773,2
2030	11.133,8	834,2	11.968,0
2031	11.327,4	836,2	12.163,6
2032	11.528,6	836,5	12.365,1
2033	11.731,7	834,7	12.566,4
2034	11.943,0	831,5	12.774,6
2035	12.153,3	828,3	12.981,7
2036	12.370,4	823,9	13.194,2
2037	12.581,9	819,6	13.401,5
2038	12.799,5	814,5	13.614,0
2039	13.007,9	808,8	13.816,7
2040	13.215,8	800,5	14.016,2
2041	13.404,2	790,2	14.194,4
2042	13.586,9	777,1	14.364,1
2043	13.757,6	760,8	14.518,5
2044	13.913,2	743,2	14.656,4
2045	14.050,3	724,9	14.775,3
2046	14.166,7	706,2	14.872,9
2047	14.260,2	686,6	14.946,8
2048	14.332,9	666,6	14.999,5
2049	14.383,4	646,7	15.030,1
2050	14.413,5	627,0	15.040,5
2017-2050			49,3
			4.965,3

Fuente: Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social, Ministerio de Empleo y Seguridad Social

Gasto en pensiones, %PIB, en función de los distintos escenarios de crecimiento, suponiendo la revalorización de las pensiones con una inflación del 1,8 % anual

Simulación GP/PIB							
Es 1,5%			Reva 1,8%				
GP/PIB (real) con deflactor del 1,8% anual							
PIB nominal	2,8	3	3,3	3,6	3,8	4,2	4,8
PIB real	1	1,2	1,5	1,8	2	2,4	3
2016	11,84	11,84	11,84	11,84	11,84	11,84	11,84
2017	11,71	11,71	11,71	11,71	11,71	11,71	11,71
2018	11,70	11,70	11,70	11,70	11,70	11,70	11,70
2019	11,88	11,85	11,82	11,79	11,76	11,72	11,65
2020	12,06	12,01	11,94	11,87	11,82	11,73	11,60
2021	12,25	12,18	12,07	11,97	11,90	11,76	11,56
2022	12,45	12,35	12,21	12,07	11,97	11,79	11,52
2023	12,65	12,53	12,35	12,17	12,06	11,83	11,49
2024	12,88	12,73	12,51	12,29	12,15	11,87	11,47
2025	13,11	12,94	12,68	12,42	12,25	11,93	11,46
2026	13,35	13,15	12,85	12,55	12,36	11,98	11,45
2027	13,61	13,37	13,02	12,69	12,47	12,05	11,44
2028	13,87	13,60	13,21	12,83	12,59	12,11	11,44
2029	14,14	13,84	13,40	12,98	12,71	12,18	11,44
2030	14,41	14,08	13,59	13,13	12,83	12,25	11,44
2031	14,69	14,32	13,79	13,28	12,95	12,32	11,43
2032	14,97	14,57	13,98	13,43	13,07	12,38	11,43
2033	15,26	14,82	14,18	13,58	13,19	12,45	11,43
2034	15,54	15,07	14,38	13,73	13,31	12,52	11,42
2035	15,84	15,33	14,59	13,88	13,44	12,59	11,42
2036	16,13	15,58	14,78	14,03	13,55	12,65	11,40
2037	16,43	15,84	14,99	14,18	13,67	12,71	11,40
2038	16,73	16,09	15,18	14,33	13,78	12,76	11,38
2039	17,02	16,34	15,37	14,47	13,89	12,81	11,36
2040	17,29	16,57	15,54	14,58	13,98	12,84	11,32
2041	17,56	16,79	15,70	14,69	14,05	12,86	11,27
2042	17,81	16,99	15,85	14,78	14,11	12,87	11,21
2043	18,04	17,18	15,97	14,86	14,16	12,86	11,14
2044	18,24	17,34	16,08	14,91	14,18	12,83	11,05
2045	18,43	17,49	16,16	14,95	14,19	12,79	10,95
2046	18,59	17,60	16,23	14,96	14,17	12,73	10,84
2047	18,72	17,70	16,26	14,95	14,14	12,65	10,71
2048	18,83	17,76	16,28	14,92	14,08	12,55	10,56
2049	18,92	17,81	16,28	14,88	14,01	12,44	10,41
2050	18,98	17,84	16,25	14,81	13,93	12,31	10,25

Fuente: Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social, Ministerio de Empleo y Seguridad Social