



INTRODUCCIÓN

José Ignacio Conde-Ruiz
FEDEA y Universidad Complutense

La idea de este monográfico surgió meses antes de la llegada de la crisis sanitaria. Ya entonces se pensaba que nuestro sistema de pensiones se encontraba en pleno proceso adaptación a la nueva realidad demográfica con una longevidad que no paraba de crecer. En estos momentos, a punto de superar, gracias a la ciencia y sus vacunas, esta terrible pandemia que tanto sufrimiento ha causado en términos de vidas y nos ha llevado a la mayor caída de PIB en tiempos de paz, la necesidad de reformar las pensiones es aún, si cabe, más urgente.

El sistema público de pensiones en España es de reparto, es contributivo y es de prestación definida. Que sea de reparto indica que las cotizaciones de los trabajadores en activo hoy se utilizan para pagar las pensiones de los jubilados hoy. Que sea contributivo indica que existe una relación entre las contribuciones o cotizaciones pagadas y las pensiones recibidas, entre lo que se ha contribuido al sistema y la pensión devengada: en principio, cuanto más se contribuye mayor es la pensión. El sistema es de prestación definida cuando la pensión se calcula aplicando las reglas de cálculo del sistema al historial laboral del trabajador, sin tener en cuenta ningún otro factor externo, como por ejemplo cambios en la esperanza de vida. Es decir, que sea de prestación definida indica que en cada momento del tiempo la cuantía de la pensión está definida en función del historial laboral —básicamente número de años cotizados, salario y edad de jubilación.

Hay una característica de nuestro sistema de pensiones, que muchas veces pasa desapercibida, y es que sea de reparto. La mayoría de los países desarrollados tienen un sistema de pensiones de reparto, que como he indicado antes, consiste en que cada año los trabajadores dedican una parte de los salarios a pagar la pensión a los jubilados. Parece sencillo y hasta estamos tan habituados al sistema que pasamos por alto las importantes implicaciones que ello conlleva. En los sistemas de pensiones de reparto cuando un individuo cotiza, estas cotizaciones no representan un ahorro para él durante su jubilación, sino que se convierten en las pensiones de los que están jubilados en ese momento.

Pero entonces ¿por qué lo hacen? ¿Cómo se sostiene políticamente un sistema de pensiones de reparto? Es decir ¿por qué los individuos en edad de trabajar pueden estar de acuerdo con una política que transfiere recursos a los jubilados actuales, si no existe ninguna garantía de que esta política tenga una continuidad en el tiempo? Y aquí está lo sorprendente, lo hacen porque piensan que los futuros trabajadores, muchos de ellos que incluso no han nacido aún, harán lo mismo que ellos y cotizarán en el futuro para pagarles sus pensiones. Es decir, actúan como si existiera un pacto

intergeneracional que garantizase la supervivencia de la institución de la Seguridad Social. Este pacto intergeneracional, aunque se encuentra implícito, resulta clave. Decimos que está implícito, pues en principio nada quita que una futura generación (o su Parlamento) decida no cumplir el pacto y dejar de pagar las pensiones a los jubilados, aunque estos hubieran cotizado en el pasado para pagar las pensiones de sus mayores.

El pacto intergeneracional es lo que permite la existencia y la supervivencia de una institución tan compleja y útil como son los sistemas de pensiones de reparto. Los problemas de los sistemas de pensiones pueden surgir cuando nos olvidamos de que las pensiones dependen de dicho pacto entre generaciones. Es suficiente tener en cuenta la existencia de este pacto y sus implicaciones para entender el reto al que se enfrentan los sistemas de pensiones. Pero, permítanme, volver a este punto más adelante.

Antes de proceder a desgranar el contenido del monográfico que tienen ustedes en sus manos (o en sus pantallas), permítanme empezar esta introducción analizando por qué los sistemas de pensiones de reparto, como el español, se han desajustado financieramente desde su creación en el siglo pasado.

¿Por qué los sistemas de pensiones de reparto tienen que adaptarse a la nueva realidad demográfica? ¿Qué ha pasado?

Los sistemas de pensiones en los países industrializados nacieron a principios del siglo XX. Sin embargo, lejos de ir adaptándose a los cambios en la longevidad, podemos afirmar que la demografía y el diseño del sistema de pensiones evolucionaron en direcciones opuestas. Para entenderlo, veamos cuál es el origen y cómo han evolucionado la edad de jubilación legal y la edad de jubilación anticipada.

Por un lado, todos los sistemas de pensiones establecieron desde su origen la edad legal de jubilación en 65 años. ¿Por qué 65 años? una teoría, posteriormente puesta en duda, argumentaba que el primer sistema introdujo la edad de 65 años porque era la edad de Otto von Bismarck (el creador del primer sistema de pensiones en el mundo), y con ella pretendía retirar a sus competidores electorales que eran mayores que él.

Sea como fuere, lo cierto es que todos los sistemas de pensiones siguieron el ejemplo alemán y pusieron la fecha de caducidad de la empleabilidad del ser humano a los 65 años. Pero es importante tener en cuenta que, a principios del siglo XX, cuando nacieron los sistemas de pensiones, la esperanza de vida al nacer era de aproximadamente 52 años, solo el 45 % de cada generación alcanzaba la edad de 65 años y una vez cumplidos, su esperanza de vida era de once años.

Por otro lado, los programas de jubilación anticipada se introdujeron entre 1961 y 1977. Con el objetivo de hacer frente a la crisis económica o las profundas reconversiones industriales, muchos países introdujeron generosos programas que permiten a los trabajadores acceder a la pensión pública antes de la jubilación legal a los 65 años. Específicamente, entre 55 y 60 años, dependiendo



del país. Sin embargo, en la década de los setenta, la esperanza de vida al nacer era de 73 años, aproximadamente el setenta por ciento de cada generación alcanzaba la edad de 65 años y una vez alcanzada esa edad su esperanza de vida era de quince años.

Es resumen, cuando el aumento de la esperanza de vida permitió que el setenta por ciento de cada generación alcanzara la edad de 65 años, y una vez alcanzada esa edad, la supervivencia pasará de once a quince años, los países introdujeron la posibilidad de la jubilación anticipada.

La historia de las pensiones en el siglo XX se resume en que conforme aumentaba la longevidad, el diseño de las pensiones facilitaba la salida del mercado laboral a edades cada vez más tempranas. La combinación de ambas realidades ha duplicado la duración del periodo de jubilación, que ha aumentado en diez años, cuatro años por el aumento de la longevidad y seis años por las prejubilaciones, para un número cada vez mayor de jubilados.

Es fácil darse cuenta de que esta dinámica hace insostenible los sistemas de pensiones de reparto como el nuestro. Por ello, desde el inicio del siglo XXI, todos los países han empezado a reformar los sistemas de pensiones para adaptarlos a la nueva demografía y más específicamente a la nueva longevidad.

En primer lugar, y casi unánimemente en todos los países, se ha ido posponiendo gradualmente la edad de jubilación hasta los 67 años. Esto no es sorprendente si consideramos que la longevidad continúa su imparable progreso. En la actualidad, casi el 90 % de cada generación alcanza los 65 años y una vez conseguida, la esperanza de vida es superior a veinte años. Además, las proyecciones demográficas sitúan en 2050 la esperanza de vida a los 65 años en más de veinticuatro años.

¿Qué ha hecho España en el siglo XXI para empezar a adaptar su sistema de pensiones a esta nueva realidad demográfica?

España no se ha quedado atrás en la reforma de su sistema de pensiones, y en el siglo XXI ha llevado a cabo dos reformas importantes, en 2011 y 2013. Como veremos en la primera sección de este monográfico, el reto demográfico, dada la intensidad del proceso de envejecimiento que tenemos por delante, es inmenso. De hecho, España será uno de los países más envejecidos del mundo en 2050. No obstante, las reformas de 2011 y de 2013 han empezado a adaptar el sistema de pensiones a esta nueva realidad demográfica.

La reforma de 2011 aprobó la modificación simultánea de tres parámetros clave del sistema. Primero, se amplió la base reguladora, que es el conjunto de salarios que se usan para calcular la pensión de un trabajador con historial laboral completo. Antes de la reforma se usaban los quince últimos años cotizados y con la reforma se amplía a los últimos veinticinco años.

Segundo, se modificó la edad legal de jubilación, que mide la edad a partir de la cual el trabajador se puede jubilar sin sufrir ninguna penalización sobre su pensión. En este caso, la reforma retrasa la edad legal de jubilación hasta los 67 años. Este retraso resulta, sin duda, la medida con

mayor impacto sobre la sostenibilidad financiera pues tiene un doble efecto: por el lado del ingreso se gana un año de cotizaciones y por el lado del gasto se ahorra un año de pago de la pensión. No obstante, debe matizarse que se trata de una medida que no afectará a todos los trabajadores. Es decir, esta reforma sigue permitiendo jubilarse a los 65 años a los trabajadores cuyas carreras laborales sean suficientemente largas (por ejemplo, más de 38 años y 6 meses en 2027). Y esto es importante, pues la mayor parte de los trabajadores que se están jubilando estos años tiene historiales suficientemente largos que les permiten seguir haciéndolo a los 65 años sin penalización.

Por último, se modificó la tasa de sustitución, que mide el porcentaje de la base reguladora (i.e. del salario medio) al que tiene derecho un trabajador en función de los años trabajados. La tasa de sustitución amplía el número de años necesarios para alcanzar el 100 % de la base reguladora. Antes de la reforma eran treinta y cinco años y con la reforma se aumenta hasta los treinta y siete años cotizados. Una medida natural puesto que la edad legal de jubilación también se modifica desde los 65 a 67 años. Pero esta reforma, conseguida dentro del consenso del Diálogo Social y a pesar de tener efectos muy positivos, según todos los estudios solventes, tan solo era capaz de solucionar un tercio de los problemas de sostenibilidad financiera futura.

La reforma de 2013, suspendida los tres últimos años, introducía un factor de sostenibilidad y una nueva forma de revalorización de las pensiones. Por un lado, el factor de sostenibilidad es un parámetro adicional que se suma a los ya existentes en el cálculo de la pensión inicial, sin interferir con las medidas adoptadas en la reforma de 2011. Su objetivo principal era tratar de manera igual a personas que se jubilen con la misma edad y con el mismo historial laboral pero de distintas generaciones y que, como consecuencia de su distinta esperanza de vida, terminen beneficiándose del sistema de pensiones durante un número de años muy distinto. Con este objetivo, la pensión inicial a la que tendría derecho un trabajador será más baja en la medida que aumenta la esperanza de vida de la generación a la que pertenece. Factores como este se han incorporado en muchos países, y por lo tanto es incomprensible que se haya paralizado su puesta en marcha en España.

Por otro lado, el nuevo índice revalorización de las pensiones tenía como objetivo garantizar el equilibrio presupuestario entre ingresos y gastos del sistema de pensiones, corregido por el ciclo económico. La filosofía que explica este factor es muy sencilla: un sistema de pensiones de reparto no puede repartir lo que no tiene. Así, un sistema de pensiones está en equilibrio si, de forma estructural o aislando los efectos del ciclo económico, el gasto en pensiones es igual a los ingresos del sistema de pensiones. Básicamente, este índice establecía que si los ingresos no son suficientes para financiar los gastos a lo largo del ciclo económico, las pensiones solo podrían revalorizarse un 0,25 %. De alguna forma se estaba estableciendo una relación entre la revalorización de las pensiones y la restricción presupuestaria intertemporal.

Esta nueva fórmula provocaba que en ausencia de nuevas reformas se condenaba a las pensiones a una «congelación perenne». Y precisamente, hacer recaer en el nuevo índice de revalorización la mayor parte del coste de ajuste fiscal fue el principal error de la reforma de 2013. En el sentido de que trasladaba a los jubilados todo el peso del ajuste del gasto, congelándoles prácticamente la pensión de forma indefinida. Pero, al mismo tiempo, el principal acierto de dicha reforma de



2013 fue establecer la idea de hacer cumplir de forma transparente una restricción presupuestaria intertemporal para garantizar la sostenibilidad de las pensiones.

El principal reto del sistema, antes y después de la llegada de la pandemia, es encontrar el consenso político para implementar las medidas necesarias para hacer compatible que las pensiones no pierdan poder adquisitivo (para garantizar la suficiencia) y al mismo tiempo que el sistema sea sostenible (o cumpla la restricción presupuestaria intertemporal establecida en la reforma de 2013).

Como vengo defendiendo desde el mismo día que se aprobó la reforma de 2013¹, creo que un sistema donde la sostenibilidad recae exclusivamente en la congelación no es ni eficiente, ni justo. No es eficiente, porque es muy difícil vivir con una renta menguante con la longevidad. Y no es justo, porque un sistema que congela las pensiones por un periodo largo de años hace recaer todo el coste del ajuste sobre una única generación: la de los jubilados actuales. Y la clave es encontrar una reforma, tan potente como la «cuasi-congelación perenne», que permita repartir el coste del ajuste para garantizar la sostenibilidad entre todas las generaciones. Al final de la introducción, reflexionaré sobre cuáles deberían ser, desde mi punto de vista, los ingredientes principales de esta reforma.

El objetivo y el contenido de esta monografía

El objeto de esta monografía es añadir conocimiento académico a los retos del sistema de pensiones en España, y contribuir a la búsqueda del consenso necesario que permita adaptarlo a la nueva realidad demográfica y preservarlo a las futuras generaciones. La monografía tiene cuatro secciones y cuenta con un total de 15 artículos y 22 expertos, que tratan de abarcar todos los temas relevantes. Permítanme dar alguna pequeña pincelada, con las que seguro no haré justicia, de cada una de las aportaciones a modo de motivación para su lectura.

*La primera sección está dedicada a la **demografía**, que como sabemos es el aspecto más relevante para las pensiones. Esta sección cuenta con tres artículos.*

***Teresa Martín-Castro, Teresa Martín-García Ayuso, Julia Cordero y Marta Seiz** se plantean la pregunta «¿Cómo mejorar la natalidad en España?». España cuenta con una de las tasas de fecundidad más bajas de los países industrializados: uno, dos, tres hijos por mujer. Sabemos que en un entorno con una población cada vez más longeva, estas bajísimas tasas no hacen otra cosa que agudizar el proceso de envejecimiento. Lo interesante del estudio es que encuentran que el número medio de hijos deseado se mantiene desde hace décadas en torno a dos hijos. Esta brecha evidente entre deseos y realidades reproductivas apunta a la existencia de barreras entre las que encuentran: la precariedad laboral, el escaso apoyo institucional a las responsabilidades de crianza, y la desigualdad de género en el ámbito laboral y familiar. Por desgracia, la crisis sanitaria ha aumentado mucho la mortalidad, pero al mismo tiempo ha reducido la natalidad. Hemos visto como en el primer mes de este año, el número de nacimientos ha caído un 20 % con respecto a enero del*

¹ El mismo día que se aprobó la Reforma de 2013, escribí en *El País* un artículo titulado «Sostenibilidad no es cuasi-congelación» (17 de septiembre de 2013), donde ya advertía de ello.

año pasado. La pandemia ha agudizado las principales barreras que encuentran los jóvenes para emanciparse y tener hijos, mencionadas anteriormente.

Jesús Fernández-Huertas Moraga escribe sobre «**Inmigración y políticas migratorias en España**». El proceso de envejecimiento en España será tan intenso que la inmigración internacional se erige como la única vía para evitar que caiga la población. España experimentó uno de los procesos inmigratorios de mayor tamaño y velocidad del mundo desarrollado en la primera década del siglo, y como consecuencia el 14,8 % de la población española actual ha nacido en el extranjero. El autor encuentra que este importante flujo migratorio no fue el resultado de una política migratoria específicamente dirigida a atraerla. En mi opinión, una lección que España puede aprender de esta experiencia pasada es que en el futuro la inmigración va a ser relevante para mantener un mínimo crecimiento poblacional, y por ello la política de inmigración debe ser proactiva o selectiva en el origen.

Conjuntamente con **Clara I. González**, analizamos cómo será «**El proceso de envejecimiento en España**». Este trabajo pone de relieve que tres son los elementos que explican que el proceso de envejecimiento sea más intenso en España que en otros países industrializados. En primer lugar, tenemos una mayor esperanza de vida, tanto al nacer como a los 65 años. En segundo lugar, y como hemos visto anteriormente, España tiene una de las tasas de fecundidad más bajas de los países desarrollados, con uno, dos, tres hijos por mujer en edad fértil. Y en tercer lugar, el proceso de envejecimiento en avanza en nuestro país con cierto retraso respecto a otros estados industrializados. Este retraso se explica no solo porque las generaciones más numerosas, los llamados baby-boomers, surgieron más tarde en España, sino también por el intenso proceso inmigratorio que se produjo en nuestro país en la primera década del siglo XXI y que supuso el rejuvenecimiento de la población española. La combinación de estos tres factores va a suponer que en las próximas décadas España tenga una de las tasas de dependencia más elevadas del mundo. La tasa de dependencia es la ratio entre la población mayor de 67 años y la población en edad de trabajar (16-66 años). En definitiva, en comparación con Europa, empezamos el siglo XXI siendo uno de los países más jóvenes gracias en parte al fenómeno migratorio, pero llegaremos al año 2050 siendo uno de los países más envejecidos. En concreto, analizando las tres proyecciones demográficas a largo plazo más solventes para España (INE (2020-2070), AIREF (2020-2050) y Eurostat (2020-2100)), se obtiene como conclusión que la tasa de dependencia prácticamente se va a multiplicar por dos en las próximas tres décadas.

La segunda sección de la monografía está dedicada a analizar la **situación actual del sistema de pensiones**. Esta sección cuenta con cuatro artículos.

Mercedes Ayuso y **Jorge Bravo** escriben sobre «**El necesario enfoque actuarial de los sistemas de pensiones: la relevancia de la esperanza de vida, también en España**». Este artículo analiza la situación de las pensiones en España, pero desde un enfoque puramente actuarial. Este tipo de análisis, que son cruciales para evaluar la sostenibilidad, increíblemente suelen quedar al margen del debate sobre las pensiones públicas. Con una visión actuarial, es imprescindible introducir las probabilidades de supervivencia del jubilado para calcular el cómputo del valor es-



perado del pago por pensiones. Los autores advierten de que la esperanza de vida, siendo la medida biométrica más relevante en el ámbito de las pensiones, aún no ha sido plenamente integrada en el diseño de las reglas que rigen los sistemas de pensiones públicas. Este hecho, que no ocurre en el diseño de las pensiones privadas, es sorprendente pues únicamente estimando de forma adecuada el número esperado de años de vida a partir de la salida del mercado laboral podremos estimar de forma adecuada las necesidades previsionales y de cobertura para nuestros mayores. La esperanza de vida de alguna forma apareció en la reforma de 2013 en el factor de sostenibilidad que lamentablemente nunca llegó a ver la luz. En mi opinión, la reforma futura del sistema, de una forma o de otra, deberá incorporar la esperanza de vida en los cálculos, lo cual hará necesario utilizar las mejores estimaciones para la misma.

Ángel de la Fuente, Miguel Ángel García Díaz y Alfonso R. Sánchez Martín escriben sobre **«Algunas reflexiones sobre el informe del pacto de Toledo y los planes del gobierno en materia de pensiones»**. Este artículo analiza las conclusiones del Pacto de Toledo recientemente aprobadas. La principal crítica es que consideran que se parte de un diagnóstico voluntariamente optimista de la situación financiera actual y de las perspectivas futuras de nuestro sistema público de pensiones contributivas. Advierten que es inviable suponer que se podrá hacer frente a las obligaciones del sistema simplemente inyectando recursos adicionales. En concreto, según sus cálculos, el Estado tendría que inyectar cada año al sistema de pensiones un promedio de entre 3,2 y 5,2 puntos de PIB durante varias décadas para pagar las pensiones. Este artículo nos hace ver que el desajuste entre ingresos y gastos será de tal calibre que hará inevitable la introducción de reformas, más allá de aumentar ingresos, para garantizar la sostenibilidad financiera del sistema de pensiones en España.

Luisa Fuster escribe sobre las **«Pensiones de viudedad»**. Las pensiones de viudedad son fundamentales dentro del Estado del Bienestar ya que evitan situaciones de pobreza durante la vejez a un gran número de mujeres. De hecho, el 96 % de las pensiones de viudedad las reciben mujeres y el 40 % de ellas no tienen derecho a percibir la pensión de jubilación porque no cotizaron lo suficiente. En este artículo se demuestra además el importante papel que juegan las pensiones de viudedad para reducir las brechas de género de las pensiones contributivas. Las pensiones contributivas son el reflejo de la trayectoria laboral, y por lo tanto si existen brechas en el ámbito laboral (los hombres tienen carreras más largas, contratos menos precarios o salarios más elevados), estas se trasladan a las pensiones. Si se reducen las brechas en el mercado laboral, muy probablemente con el tiempo se reducirán las brechas en las pensiones. Y según este estudio, dentro de veinte años una gran mayoría de mujeres pensionistas cobrarán una pensión de jubilación y la pensión de viudedad ya no será un instrumento tan necesario para evitar la pobreza durante la vejez. Por ello, en muchos países de nuestro entorno se han introducido reformas en la pensión de viudedad. Y todas estas reformas, que pueden ser un anticipo de lo que pueda pasar en España, están detalladas en el artículo.

Alfonso R. Sánchez Martín escribe sobre **«Normativa de cotización y pensiones de trabajadores autónomos en España: ¿se incentiva al ahorro de ciclo vital?»**. Este artículo es fundamental para entender las diferencias del sistema de pensiones para los autónomos, que es muy distinto al de los asalariados. La principal diferencia reside en que los autónomos tienen la posibilidad de elegir la cuantía de su base de cotización dentro de una banda, cuyo tope superior

depende de la edad y de las decisiones de cotización previas. Este grado de libertad de los autónomos, peculiar de la normativa española (en el contexto de los países de la OCDE la base está más ligada a los ingresos profesionales), genera incentivos intertemporales que en algunos casos pueden ser incluso contraproducentes para el trabajador o para el sistema. Este artículo analiza en detalle todas las posibles casuísticas, y llega a la conclusión de que el diseño institucional actual no es el más eficaz para favorecer el uso voluntario que el sistema de pensiones público ofrece a los autónomos para su ahorro en la etapa de jubilación.

La tercera sección está dedicada a la **experiencia internacional** en la reforma de pensiones, y pienso que la experiencia más positiva ha sido la del modelo sueco.

María del Carmen Boado-Penas escribe sobre «**La experiencia sueca**». En 1994 el Parlamento de Suecia, con el objetivo de tener un sistema financieramente estable en el largo plazo, aprobó una reforma para sustituir su sistema de pensiones de reparto y de prestación definida (con rasgos parecidos al español), por un sistema mixto sustentado en dos pilares. El principal pilar es un sistema de reparto de cuentas nocionales donde todos los trabajadores cotizan o aportan un 16 % de la base salarial. El segundo pilar es un sistema de cuentas financieras (o de capitalización) individuales gestionado por entidades privadas, donde los trabajadores cotizan o aportan un 2,5 % de su masa salarial. El modelo de cuentas nocionales (o ficticias) tiene una estructura de reparto, cuya fórmula para el cálculo de la pensión tiene en cuenta tres elementos: a) todas las cuantías individuales cotizadas o aportadas; b) los rendimientos potenciales basados en un índice que refleja la salud financiera del sistema; y c) la esperanza de vida del trabajador en el momento de su jubilación. Es decir, como bien dice la autora, un plan de cuentas nocionales de aportación definida no es, aparentemente, más que una forma alternativa de calcular la cuantía de las pensiones de jubilación. En este artículo se describe con detalle el nuevo sistema de pensiones sueco, así como la evolución del balance, mecanismos financieros e información proporcionada a los individuos a lo largo del tiempo. Creo que entender bien el modelo sueco es fundamental para esta monografía, pues como el lector podrá comprobar, existe un consenso amplio entre los expertos sobre la conveniencia de que el sistema de pensiones en España evolucione hacia uno de cuentas nocionales (como ya ha hecho, por ejemplo, Italia), inspirado en el modelo sueco.

La última sección de la monografía está dedicada a las **perspectivas y los retos del futuro del sistema español y a las estrategias alternativas para reformarlo**.

Enrique Devesa y Rafael Doménech escriben sobre «**Las cuentas nocionales individuales: elemento central de la reforma del sistema de pensiones**». Los autores defienden la implantación de un sistema de reparto con cuentas nocionales individuales en España. Consideran que esta última es la mejor estrategia para asegurar la sostenibilidad, ya que eleva la contributividad, equidad, transparencia, suficiencia y eficiencia, eliminando incertidumbres y reduciendo las distorsiones sobre el sistema productivo. El artículo no solo describe las ventajas del modelo propuesto, sino también muestra cómo podría hacerse de una forma rápida y hasta cierto punto sencilla.



María Luz Rodríguez Fernández escribe sobre «**Las pensiones y las nuevas formas de empleo de la revolución digital**». La autora nos advierte de que el sistema de pensiones actual no está preparado para proteger a las nuevas formas de empleo, cada vez más habituales, como los trabajadores de la economía de plataforma, y que por lo tanto podrían quedar desprotegidos cuando se jubilen. Y propone tres alternativas como solución. Por un lado, que los autónomos obtengan la condición de trabajadores dependientes. Por otro, que las plataformas digitales, sin cambiar la naturaleza del contrato laboral, paguen cotizaciones a la Seguridad Social por los trabajadores independientes. Por último, que el modelo de seguridad social se desacople del empleo, como sucede en el modelo nórdico, y la protección social se financie con impuestos. Este paso supondría una reforma radical del sistema de pensiones al pasar de un sistema de pensiones contributivo (o llamado tipo bismarkiano) a otro asistencial (o llamado tipo Beveridge).

Juan F. Jimeno es el autor de un artículo titulado «**Las consecuencias de los cambios tecnológicos sobre la reforma de las pensiones**». Muestra cómo la revolución digital impulsada por el desarrollo de la robótica y la inteligencia artificial, y el proceso de envejecimiento, que va a reducir el peso de la población en edad de trabajar, van a generar cambios en la composición sectorial y ocupacional del empleo, así como en el crecimiento de la productividad y de los salarios. El artículo se centra en analizar cómo estos cambios van a afectar a la sostenibilidad de las pensiones. Por un lado, el autor reflexiona sobre la posibilidad de que las pensiones «las paguen los robots», y advierte de la necesidad de cierta armonización impositiva a nivel internacional o los robots se «moverán» a producir donde el entorno sea más favorable (o cuente con una imposición al capital más baja). Por otro lado, además de la clara polarización en el empleo que nos trae la revolución digital, durante las dos últimas décadas y a pesar de los avances tecnológicos derivados de la digitalización, la tasa de crecimiento de la productividad ha disminuido significativamente. Si esta tendencia en el crecimiento de la productividad se acaba consolidando en el futuro por el envejecimiento, las pensiones encontrarán un nuevo escollo para su financiación. En definitiva, tanto por razones demográficas como tecnológicas, el autor defiende la necesidad de una reforma más profunda y radical del sistema de pensiones.

José Antonio Herce escribe sobre «**Asegurar la 'gran vejez'**» y propone un nuevo diseño del sistema de pensiones que supone aceptar que los 65 años ya no representan lo que hace más de un siglo hubiéramos denominado «la gran edad» que la Seguridad Social debería asegurar. En este sentido, el autor reflexiona sobre el hecho de que la principal «reinención» que la institución de la Seguridad Social necesita consiste lisa y llanamente en la indiciación de la edad de jubilación con la esperanza de vida en el momento de la jubilación. De esta forma, la Seguridad Social podría seguir cumpliendo la función para la que nació: asegurar la gran edad.

Sergi Jiménez Martín escribe sobre la «**Jubilación activa**» y revisa la regulación internacional sobre compatibilidad de trabajar y percibir una pensión, y también sobre la posibilidad de posponer la jubilación más allá de la edad legal. En mi opinión, la plena compatibilidad de la pensión y el salario será algo habitual en las próximas décadas y en este sentido la legislación tiene mucho que evolucionar en esta dirección, pues hasta ahora parece que ha sido diseñada para ir en la dirección contraria. El autor propone que el nuevo sistema de jubilación activa, entre otros

elementos, debería incorporar los siguientes: a) pensión compatible y sin restricciones con el trabajo en todas las edades y sin penalización después de la edad normal de jubilación; b) posibilidad de seguir en el mismo trabajo a tiempo parcial; y con c) posibilidad de jubilación demorada, aunque con un premio actuarialmente justo, más generoso que el actual.

Inmaculada Domínguez Fabián escribe sobre «**El ahorro complementario para la pensión**» y analiza los principales productos financieros de previsión social complementaria en España. Encuentra que la oferta es amplia, siendo un total de once los productos regulados en nuestro país para dar cobertura a la necesidad de ahorro para la jubilación; y a ellos pueden añadirse tanto los productos no tradicionales que combinan el consumo con el ahorro, como la vivienda. La autora sostiene que esta gran diversidad puede resultar una barrera. La economía conductual considera que el exceso de información es un problema y que las opciones para el ahorro provisional deberían de ser pocas y bien seleccionadas. Por último, recuerda que en el caso de España la fiscalidad de estos productos, tanto desde el ámbito del individuo como del empresario que los promueve, ha sufrido continuas modificaciones que no siempre han contribuido a estimular el ahorro para la jubilación.

Por último, **Víctor Daniel González Rivero** es autor del artículo titulado «**Los retos de la hipoteca inversa**». España es uno de los países con una mayor tasa de vivienda en propiedad y en consecuencia, en principio, tiene un entorno muy favorable para el desarrollo de la hipoteca inversa. En este sentido, la posesión de una vivienda podría transformarse en un mecanismo de obtención de ingresos complementarios para la jubilación. Este artículo, de una parte, nos presenta las principales características y la regulación existente en España sobre la hipoteca inversa y, de otra, nos proporciona una visión útil de la experiencia internacional en este ámbito. En mi opinión, este producto podría resultar fundamental para aquellos trabajadores que en el futuro tengan una pensión muy baja, pero que posean riqueza acumulada en activos reales como la vivienda. Por este motivo, creo que se debería revisar la legislación, encontrar las principales trabas e intentar impulsarlo.

El futuro de las pensiones en España

Recapitemos. Las reformas promovidas en 2011 y 2013 surgieron para tratar de adaptar el sistema de pensiones de España a una nueva realidad demográfica dominada por el intenso aumento de la longevidad. Pero ambas han tenido problemas para desplegarse completamente.

El núcleo central de la reforma de 2011 era alargar la edad de jubilación de forma gradual hasta alcanzar los 67 años en 2027. Una modificación que supuso un cambio muy significativo, dado que la edad de jubilación a los 65 años se estableció en 1919 y no había sido modificada desde entonces. En 2022 la edad legal se sitúa en los 66 años y seguirá subiendo hasta alcanzar los 67 en 2027. Pero lo cierto que la gran mayoría de los actuales jubilados lo siguen haciendo a los 65 años, pues la propia reforma de 2011 permite seguir jubilándose a esa edad a los trabajadores que tengan un historial laboral de más de 37 años y 9 meses. Incluso en 2027, todos los trabajadores con un historial superior a los 38 años y 6 meses podrán seguir jubilándose a los 65 años.



La reforma de 2013 apenas se ha implementado en la práctica, lleva suspendida tres años y el Pacto de Toledo ha acordado prácticamente eliminarla. Sin apenas explicación, se ha renunciado a implementar el factor de sostenibilidad. Este factor, que existe en muchos países, en la práctica rompía el principio de prestación definida al tener en cuenta los cambios en la esperanza de vida a partir de los 65 años y evitar, en base a ello, que empeore la sostenibilidad al aumentar dicha esperanza de vida. Además, como ya se ha dicho, el Pacto de Toledo quiere introducir medidas para evitar que las pensiones puedan perder poder adquisitivo, pero sin preocuparse de que se cumpla la restricción presupuestaria intertemporal implícita en el nuevo índice de revalorización de las pensiones.

A mi juicio, el Pacto de Toledo se ha puesto de acuerdo en algo razonable desde el punto de vista de la suficiencia, pero no ha realizado el esfuerzo suficiente para buscar cómo hacer que se pueda sostener en el tiempo desde el punto de vista financiero o de la sostenibilidad. A la hora de buscar este consenso, es importante tener en cuenta el orden de magnitud del que estamos hablando. Si volvemos a actualizar las pensiones con el IPC, el desajuste entre ingresos y gastos será tan grande en las próximas décadas —entre 3 y 5 puntos de PIB según el escenario demográfico que usemos—, que será necesario conseguir un gran pacto nacional por las pensiones entre las principales fuerzas políticas para introducir las reformas necesarias.

Es decir, el Pacto de Toledo ha dado un primer paso. Pero ahora tenemos que exigir otro pacto que incorpore medidas para hacer sostenible el sistema. Y no solo para los próximos años, sino para las próximas décadas. El gran problema del Pacto de Toledo es que en él no están las generaciones del futuro. No olvidemos que el sistema de pensiones de reparto se sustenta en un contrato entre generaciones, y en el Pacto de Toledo no está la siguiente generación, que es la que tiene que pagar las pensiones a los actuales trabajadores. Por mucho que hoy se vote algo, este contrato intergeneracional se puede romper. Cuando se analizan las recomendaciones del Pacto de Toledo se ve que solo se han puesto de acuerdo en la parte fácil, que es la suficiencia de las pensiones, pero no abundan en la sostenibilidad del sistema. Pero que nadie se engañe: no hay suficiencia sin sostenibilidad. El Pacto de Toledo no ha pedido la opinión de las próximas generaciones, que heredarán una deuda del 120 % del PIB y un sistema de pensiones deficitario. Y no creo que las generaciones del futuro vayan a asumir esa carga tan pesada. Este es el principal argumento para no posponer las necesarias reformas.

Con toda seguridad, las medidas necesarias para garantizar la sostenibilidad no serán fáciles. Pero creo que por responsabilidad deberían ponerse a la tarea lo antes posible, pues, aunque la nueva reforma entre en vigor en unos años, es clave que los ciudadanos estén informados, lo antes posible, de cómo van a ser los cambios del sistema, para poder adaptarse a ellos con antelación suficiente a su edad de jubilación. Cuando se pongan a la tarea se darán cuenta de que la solución no pasa únicamente por el aumento de los ingresos, y que será necesario que caigan las tasas de sustitución (o la pensión media sobre el salario medio) que provee el sistema. Por lo tanto, será inevitable introducir reformas.

Para adaptar nuestro sistema de pensiones a la nueva longevidad, la edad efectiva de jubilación, de una forma u otra, debe estar relacionada con la esperanza de vida en cada momento. Es decir, la edad de jubilación, aunque de forma flexible, debe aumentar paralelamente a medida que

aumente la longevidad. Y, por otro lado, una vez alcanzada la jubilación, se debe permitir la plena compatibilidad entre la percepción de la pensión y el salario. No tiene sentido que los trabajadores pasen de trabajar a jubilarse en una sola noche, sino que deberá introducirse una reducción gradual de la jornada laboral.

En mi opinión, la mejor forma de conseguir aunar la suficiencia y la sostenibilidad es introducir una reforma con los siguientes tres elementos, que tendrán efectos distributivos distintos para cada generación:

- 1. En primer lugar, la reforma debería afectar lo menos posible a los actuales jubilados. Por dos motivos. Primero, el más importante, porque los jubilados ya no tienen capacidad para adaptar sus decisiones de ahorro y empleo a los cambios en el sistema de pensiones; y sería injusto, y seguramente ineficiente, cambiarles drásticamente su pensión, ya en su etapa de jubilación. Segundo, para hacer la reforma políticamente sostenible. No podemos olvidar que la población jubilada constituye el principal activo electoral de cualquier partido político, y que por el efecto del envejecimiento ira en aumento en las próximas décadas.*
- 2. En segundo lugar, transformar nuestro sistema de pensiones en uno de cuentas nocionales, en el que la pensión que percibe el trabajador será menos generosa que la que percibe actualmente en el momento del alta. Este nuevo sistema más sostenible debería entrar en vigor para los trabajadores menores de una determinada edad. Los trabajadores, por encima de esta edad, podrán tener libertad para elegir si quieren que se les calcule la pensión con el viejo sistema o con el nuevo. El nuevo sistema de cuentas nocionales debe ser muy flexible y permitir de una forma justa y transparente que los trabajadores que lo deseen alarguen su etapa laboral, y evitar así la caída en su pensión inicial. Este sistema, además, facilita sustancialmente y de forma más justa los mecanismos de compatibilización para trabajar y percibir la pensión. Y, para preservar el grado de redistribución intrageneracional del sistema de pensiones actual, el nuevo sistema de cuentas nocionales también debería contar con una pensión mínima y máxima.*
- 3. En tercer lugar, en el periodo transitorio hasta que un porcentaje suficientemente alto de las nuevas jubilaciones vengan del nuevo sistema de cuentas nocionales, será necesario dotar de más ingresos al sistema. O, dicho de otra forma, dotar al sistema de más ingresos, de forma transitoria, para ayudar a financiar la jubilación de los baby-boomers. Una forma de justificar el uso de ingresos públicos, no provenientes de las cotizaciones y sin afectar a la naturaleza contributiva del sistema, es hacerlo como compensación por los años en los que las cotizaciones sociales de los trabajadores financiaron la sanidad pública en España.*

En este sentido, creo que sería conveniente aprovechar la reforma hacia un sistema de «pensiones de cuentas individuales nocionales» para introducir un sistema de capitalización complementario para todos los trabajadores. Este nuevo sistema de previsión complementaria debería tener los si-



güientes elementos. Primero, ser voluntario; es decir la Seguridad Social empezaría reteniendo un porcentaje del salario y lo introduciría en el sistema de capitalización, pero en cualquier momento el trabajador podría manifestar que no está interesado y automáticamente se le daría de baja. Experiencias en diversos países, como por ejemplo el NEST (National Employment Savings Trust) en el Reino Unido, muestran cómo la tasa de abandono voluntario de este tipo de medidas es muy pequeña. Una vez que está en marcha, el statu quo prevalece en su toma de decisiones.

Segundo, sería gestionado por defecto por la Seguridad Social; de la misma forma que se gestionó el Fondo de Reserva. Con posterioridad, el trabajador podrá, si le ofrecen mejores condiciones, mover dicho fondo a una entidad privada dentro del marco regulatorio establecido, con el consiguiente efecto positivo del aumento de la competencia entre operadores.

Tercero, dicho fondo de capitalización individual podrá usarse no solo para complementar la pensión pública en el momento de la jubilación, sino también para invertir en el propio capital humano del trabajador en cualquier momento. En el futuro los trabajadores tendrán que reciclar, adaptar o mejorar su capital humano de forma constante a lo largo de toda su vida laboral.

En definitiva, este nuevo sistema permitirá a los trabajadores invertir en los dos factores clave de cualquier sistema productivo: en el capital humano de la economía, a través del sistema de pensiones de reparto (de «cuentas nocionales»); y en el capital físico, a través de este nuevo sistema de capitalización voluntario y de carácter complementario. Este tipo de sistema mixto resulta eficiente, facilitando una diversificación de la cartera de inversión y permitiendo invertir en los dos factores de producción.

A este respecto me gustaría hacer una referencia a la última reforma introducida con respecto a la fiscalidad de los fondos de pensiones. En concreto, reducen el atractivo fiscal al limitar la cantidad máxima que se puede desgravar a partir de 2021 a 2000 euros, cuando antes era de 8000 euros. A cambio, la nueva legislación aumenta el límite conjunto por aportar a un plan individual y uno de empresa hasta los 10.000 euros. Además, se han comprometido a crear en 2021 un fondo público de pensiones de empleo para que los trabajadores del sector público. No obstante, aun no se ha puesto en marcha el nuevo fondo público y si tenemos en cuenta que en España hay un alto porcentaje empresas pequeñas que no van a poder implementar un fondo de empresa, este nuevo esquema corre el riesgo de que muchos ciudadanos no puedan beneficiarse del nuevo esquema de ahorro para la jubilación con deducción fiscal.

Antes de concluir, me gustaría hacer dos reflexiones sobre algunos cambios que van a ocurrir en las próximas décadas en lo referente a las pensiones y a la educación.

Respecto a las pensiones, la edad efectiva de jubilación, de una forma o de otra, estará relacionada con la esperanza de vida en cada momento del tiempo; es decir, irá subiendo de forma paralela a medida que aumente la longevidad. De otra parte, una vez alcanzada la jubilación, se permitirá la plena compatibilidad entre la pensión y el salario; las personas no pasarán de trabajar a jubilarse

en una noche, sino que se producirá una reducción gradual de la jornada laboral, permitiéndose complementar el salario con la pensión durante el proceso.

En lo referente a la educación, conforme la mayor longevidad aumente el número de años de vida laboral es difícil imaginar que las personas recibirán toda su educación al comienzo de su vida. Se necesitarán períodos adicionales de acumulación de capital humano en la mediana edad para aprender, por ejemplo, cómo hacer frente a las nuevas tecnologías. Es decir, la única vía para garantizar la sostenibilidad de los sistemas de pensiones pasará por que los trabajadores puedan estar activos en el mercado laboral a edades cada vez más avanzadas; y para que esto sea posible, tendrán que evitar que su productividad caiga con la edad, preocupándose por reciclar su capital humano a lo largo de toda su etapa laboral. Por esto es importante que el ahorro en el pilar complementario, mencionado anteriormente, también se pueda usar para invertir en el capital humano del trabajador.

Conclusiones

Los grandes retos de largo plazo del sistema de pensiones siguen siendo los mismos que teníamos antes de la aparición de la covid-19. La pandemia ha deteriorado aún más el déficit corriente del sistema de pensiones, que no podemos olvidar que desde el año 2011 se sitúa en el entorno del 1,5 % del PIB. Es decir, nuestro sistema de pensiones sigue teniendo los mismos problemas de sostenibilidad, pero ahora tenemos menos margen de maniobra y, por lo tanto, menos tiempo.

El sistema de pensiones en España está en pleno proceso de adaptación a la nueva longevidad. Las reformas emprendidas, por un motivo o por otro, no han sido capaces garantizar unas pensiones sostenibles y suficientes. En breve, volverá el debate de las pensiones en nuestro país. Volver a indexar las pensiones con el IPC, sin duda una medida justa para los jubilados, obligará a tomar decisiones importantes para garantizar la sostenibilidad del sistema. Como he tratado de argumentar en esta introducción, si queremos preservar la contributividad de nuestro sistema de pensiones, será necesario transformar nuestro sistema de pensiones hacia uno, también de reparto, de «cuentas nocionales» (de contribución definida), como ya han realizado otros países que tenían sistemas contributivos similares al nuestro.



Creo, sinceramente, que es de estas cosas de las que deberíamos estar hablando y debatiendo en los próximos trimestres. En concreto, las variables de decisión clave serían: a) a qué generación se le aplica el nuevo sistema de cuentas nocionales adaptado a la nueva demografía; b) cuánto va a ser la caída en la pensión inicial con el nuevo sistema; c) cuántos ingresos adicionales vamos a dotar al sistema en el periodo transitorio; y d) cuál es el límite admisible, o en qué condiciones se puede afectar al poder adquisitivo de las pensiones. Evidentemente, en función de la magnitud de las cifras, el coste de adaptar el sistema de pensiones será más grande para una o para otra generación.

No pongo en duda que sea «rentable electoralmente» para los políticos centrarse en el corto plazo y olvidarse del medio plazo cuando hablan de pensiones. Pero cuanto más tarde se introduzcan las reformas estas serán más drásticas e injustas, pues afectarán a trabajadores más cerca de su jubilación y sin margen de adaptarse a los cambios. Pudiendo llegar al extremo de países como Grecia o Portugal, donde se recortaron las pensiones entre un 20 y un 30 % de un día para otro.

Al final, no podemos olvidar que las reformas en un sistema de pensiones de reparto no son otra cosa que reescribir el «contrato intergeneracional» para que sea pagable por las futuras generaciones. Es importante recordar que un sistema de pensiones de reparto es una institución intergeneracional, en la que la generación de trabajadores de hoy paga las pensiones de los trabajadores del pasado a cambio de percibir pensiones pagadas por las generaciones de trabajadores del futuro.

Y ¿de qué sirve que el Parlamento de hoy vote por no hacer las reformas necesarias si en el futuro los trabajadores no van a poder pagar las pensiones que nos han prometido hoy? O, dicho de otra forma: ¿alguien cree que, si en las próximas décadas hubiera prácticamente un trabajador por cada jubilado, este trabajador, apenas mayor de edad hoy, se levantará y pagará él solo una pensión entera, tal como la tenemos hoy, y además el resto de los programas del Estado del Bienestar? ¿Y lo hará porque así lo han decidido los políticos de hoy?

Esta es la clave y la razón última por la cual todos los países acaban realizando las reformas necesarias para la sostenibilidad de las pensiones: para hacerlas pagables por las futuras generaciones. Lo que nos estamos jugando ahora es hacerlo cuanto antes, para que se pueda hacer de la forma menos dañina y más justa para los trabajadores. La crisis de la covid-19, ha reducido el margen de maniobra y dada la experiencia del pasado, solo con un gran Pacto Nacional por la Pensiones que atienda a la solidaridad intergeneracional, entre las principales fuerzas políticas, veo posible dejar un sistema de pensiones sostenible y suficiente a las generaciones del siglo XXI.

Confío en que las aportaciones de esta monografía que tiene usted en sus manos aporten luz sobre los retos que tiene nuestro sistema por delante y consigamos llevar a buen puerto tan importante tarea.