

Lecciones del pasado: una (in)sostenibilidad anunciada

por J. Ignacio Conde-Ruiz
(Universidad Complutense de Madrid y Fedea)

Sergi Jiménez-Martín
(Universitat Pompeu Fabra y FEDEA)

Recientemente Conde-Ruiz y González (2012c) destacaban la aparición de un déficit en el sistema de pensiones de 0.24% en 2011. La noticia no es sorprendente dado que ya en 2010 el balance entre cotizaciones y pensiones (sin incluir los rendimientos del fondo de reserva) había sido negativo. De hecho la relación entre cotizantes al sistema (excluyendo los cotizantes desempleados) y el número de pensionistas se ha ido reduciendo desde el máximo alcanzado en el año 2007 con 2,5. En diciembre de 2011 este cociente se situó en 2,1 (ver gráfico 1).

En el presente apunte mostramos que las raíces del problema vienen de lejos y que el sistema, aunque ha generado grandes superávits (que será tema de una próxima entrada), ha tenido históricamente un problema de “excesiva” generosidad dadas las condiciones laborales presentes y evolución demográfica que tenía por delante. Para ilustrarlo mostraremos primero evidencia de la evolución histórica de la tasa de dependencia, de la relación prestación media vs. cotización media y del crecimiento en términos reales de cotizaciones y pensiones. Posteriormente analizaremos las implicaciones de la evolución de estos indicadores sobre el fondo de reserva tanto observado como potencial.

Indicadores del sistema de pensiones

La tasa de dependencia

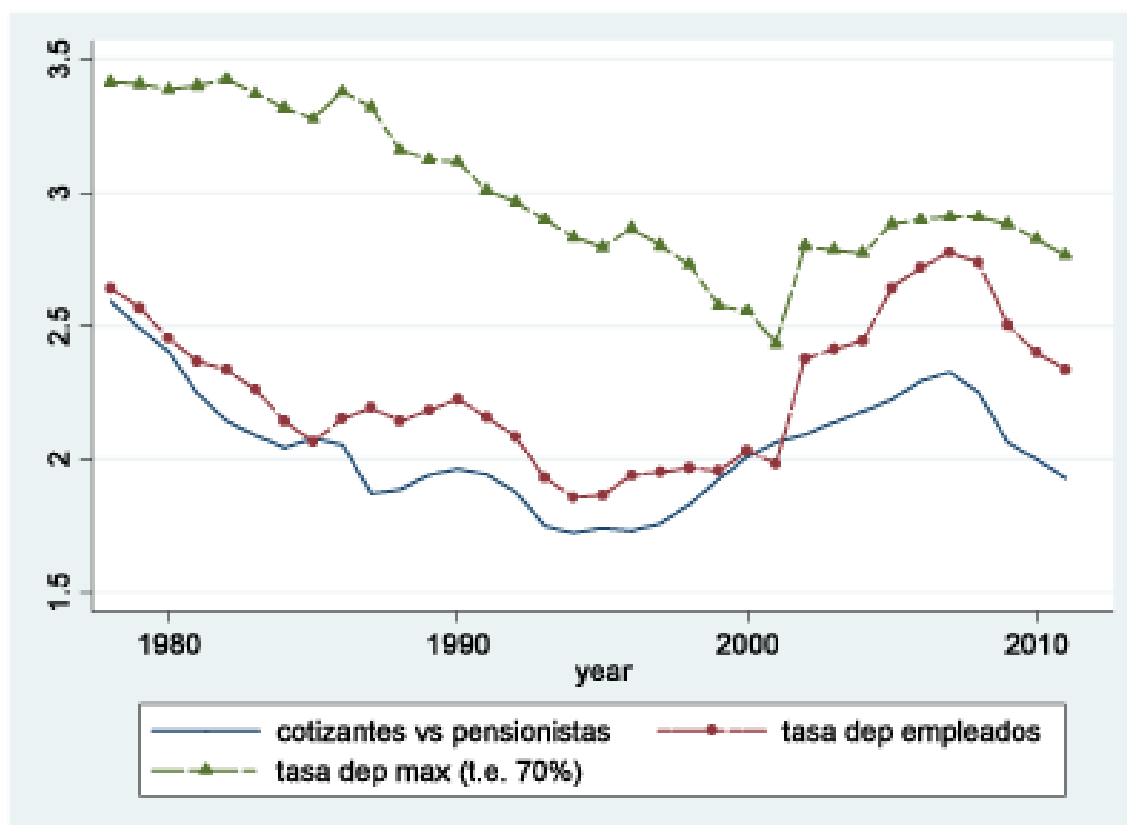
La figura 1 presenta la evolución histórica de tres conceptos: la tasa de dependencia neta (cotizantes/pensionistas), la tasa de dependencia empleados (empleados EPA/ mayores 65), y la tasa de dependencia máxima, la que correspondería (respecto al número de mayores de 65 años) a un mercado de trabajo a la sueca, es decir, si tasa de empleo EPA hubiera sido siempre del 70 por ciento.

A principios de los 80, la relación cotizantes/pensionistas era relativamente alta, reflejo de un sistema de pensiones y una población relativamente jóvenes, y de una tasa de empleo baja (especialmente en el caso de las mujeres). La crisis de los 90 agudiza las tensiones financieras del sistema que se reflejan en el mínimo de la relación de cotizantes/pensionistas que se alcanza a mediados de la década de los 90. A partir de ese momento, la tasa de dependencia comenzó a mejorar impulsada por dos factores: el imparable incremento de la participación y el empleo femenino y el shock, histórico, de inmigración (véase Conde-Ruiz y González (2012b) para una cuantificación). El aumento de la participación de las mujeres era esperado (véase el capítulo 2 de Boldrin et al (1999)). El boom inmigratorio alentado por la burbuja inmobiliaria permitió situar la tasa de dependencia en su nivel máximo (y acercándose a la tasa de dependencia máxima). Pero con el pinchazo de la burbuja inmobiliaria, agudizada por la peor crisis de los últimos 80 años en un momento en que empiezan a notarse los efectos del envejecimiento nos ha dejado una seguridad social con uno de los peores problemas financieros de su historia.

Finalmente, la evolución de la tasa de dependencia máxima, nos muestra lo que hubiéramos observado si España hubiera utilizado, desde finales de los 70, todo su potencial laboral (al nivel de la tasa de empleo de Suecia). Es decir lo que pudo ser y no fue. En tal caso la tasa de dependencia sería, aunque preocupante, mucho menos preocupante. Por otra parte, la evolución reciente de la tasa de dependencia máxima muestra claramente el impacto del shock de inmigración, ya que el impacto de la participación femenina ya está incorporado en la definición de la serie. Observamos que aunque la inmigración ha elevado la tasa de dependencia (o tasa de sostenibilidad) máxima en casi medio punto, ésta ya está volviendo a su senda de largo plazo. Al ritmo actual de envejecimiento, sin inmigración, fácilmente caerá por debajo de 2 en unos 10 o 15 años.

En suma, aunque mañana, al amanecer, el país se convierta en Wonderland y el empleo empiece a crecer a buen ritmo, digamos 2% anual, no se llegaría a revertir nunca el impacto del envejecimiento sobre la tasa de dependencia.

Figura 1: Índice Fedea de actividad económica desde enero de 2008 hasta la actualidad



La pensión media sobre la cotización media

La Figura 2 nos ilustra sobre cómo han evolucionado tres indicadores de la prestación media respecto a la cotización media en el sistema en los últimos 30 años. Dada la inmadurez del sistema, a principios de los 80 bastaba con 1.5 cotizantes para sostener las pensiones del sistema. Desde entonces, la tendencia es claramente creciente con la única excepción de principio de la década de los 90. De hecho, desde mediados de los 90, el número de cotizantes necesario para mantener el sistema de seguridad social en equilibrio corriente, producto de dos factores: los trabajadores llegan a la pensión con carreras más largas y completas y, probablemente, los nuevos puestos de trabajo creados en la reciente década son de “peor” calidad (productividad) que los creados previamente. Ambos efectos van en dirección opuesta si analizamos las pensiones futuras: por un lado tenemos carreras más largas que dan derecho a pensiones más altas y por otro salarios más bajos que dan lugar a pensiones más bajas.

La figura 3 presenta la evolución en los últimos 30 años de la tasa de crecimiento de las cotizaciones y de las prestaciones. Ambas han sido suavizadas en -5 y +5 años, al objeto de mostrar nítidamente las tendencias de medio y largo plazo. Varias son las observaciones que podemos hacer sobre ambas series.

- Los crecimientos reales de las prestaciones por encima del 5 por ciento observados hasta 1990 son producto de un sistema de pensiones muy generoso en sus primeras décadas.

Figura 2. Cotización media y diversos indicadores de pensiones medias

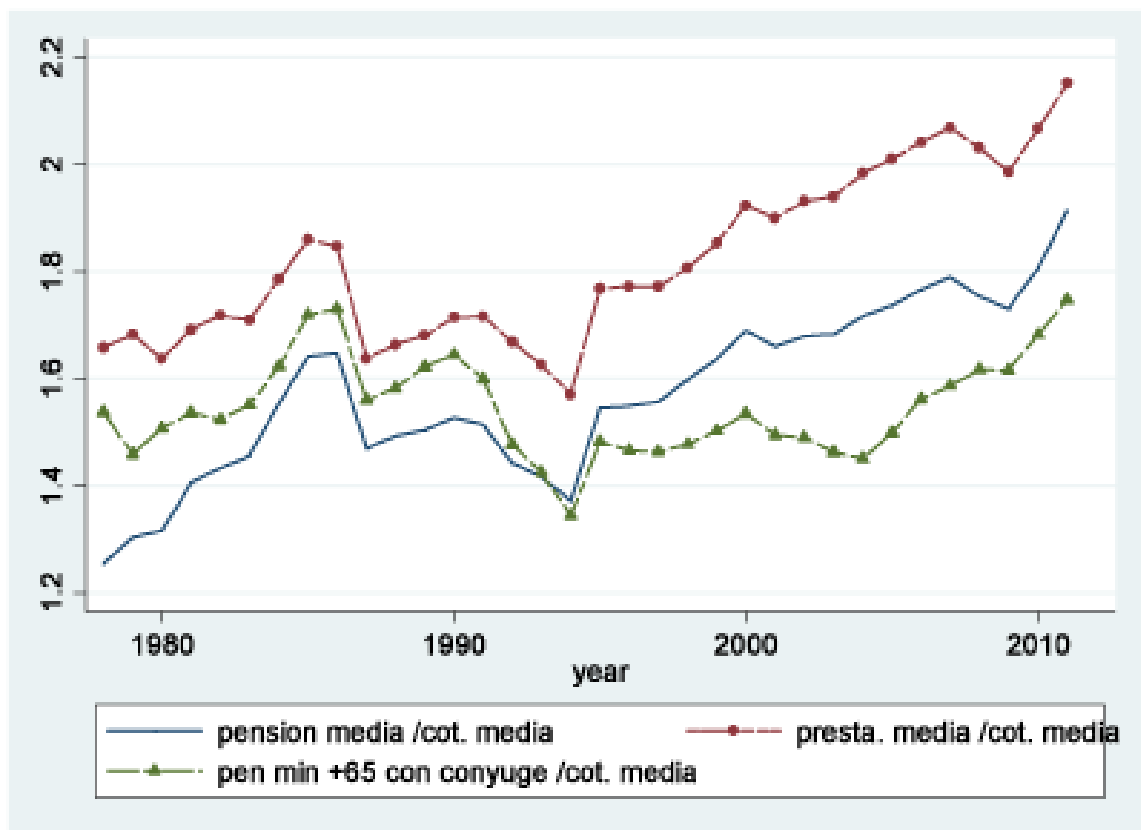
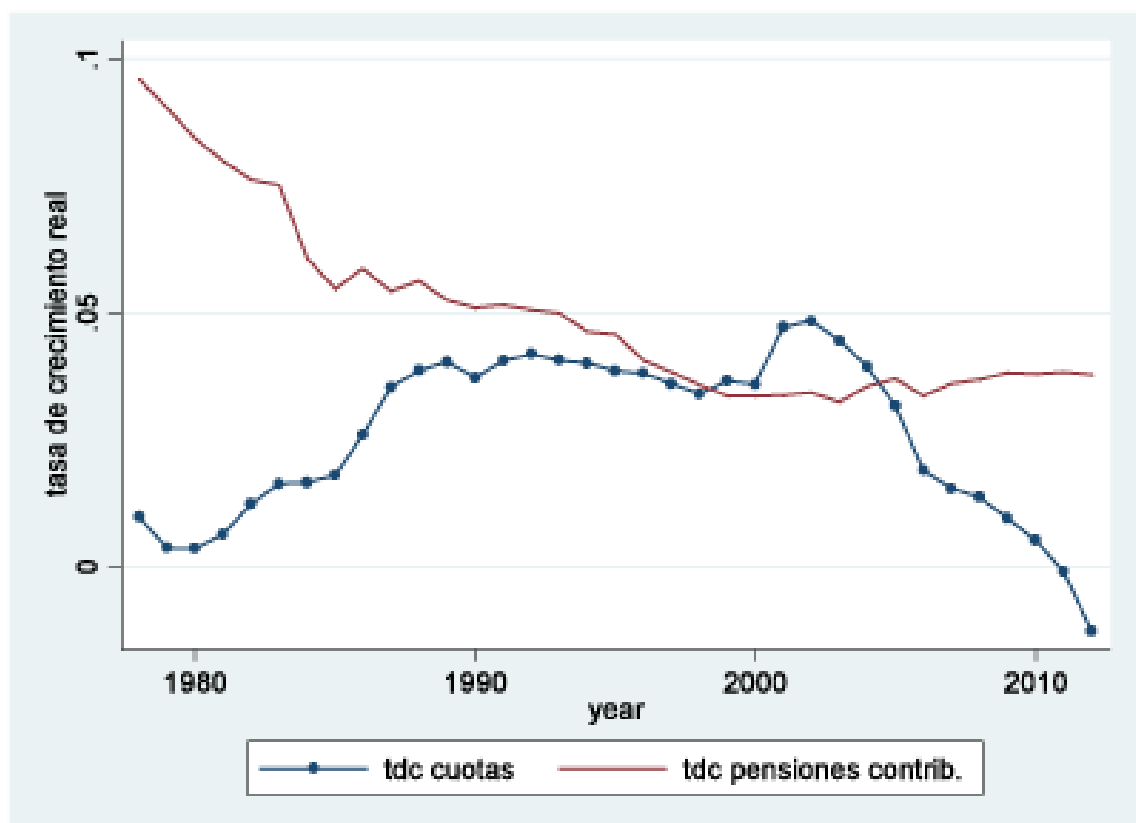


Figura 3. La tasa de crecimiento de las pensiones contributivas y las cotizaciones



- A partir de 1995 el crecimiento del gasto en pensiones se estabiliza en el 4 por ciento real (entre 6-7 nominal en estos años).
- El crecimiento de las cuotas es de tendencia creciente hasta mediados de los 90, cuando se estabiliza. A partir de 2002, el crecimiento de las cuotas tiene pendiente negativa (producto del muy bajo crecimiento de la productividad de la economía española), hundiéndose en los últimos años (a causa, fundamentalmente, de la crisis económica).
- Excepto en lo más álgido del shock de inmigración y participación femenina, el crecimiento de las cuotas (2.6% en 1980-2010, 3.3% hasta 2008) siempre ha sido inferior al crecimiento de las prestaciones (5.2%), anunciando problemas de insostenibilidad a medio y largo plazo del sistema de pensiones.

El fondo de reserva que pudo ser y no fue

En esta sección mostramos que aunque insostenible a largo plazo, el sistema, por su juventud, ha generado grandes superávits en el pasado que convenientemente capitalizados hubieran generado un fondo de reserva realmente considerable. Para ilústralo revisamos en primer lugar la génesis y evolución del actual fondo de reserva, en segundo lugar mostramos cual ha sido la diferencia entre cotizaciones y prestaciones a lo largo de los últimos 30 años y finalmente, hacemos una valoración de cuál sería el tamaño del fondo de Reserva en la actualidad si los excedentes de cotizaciones se hubieran invertido íntegramente en el mismo.

El fondo de reserva

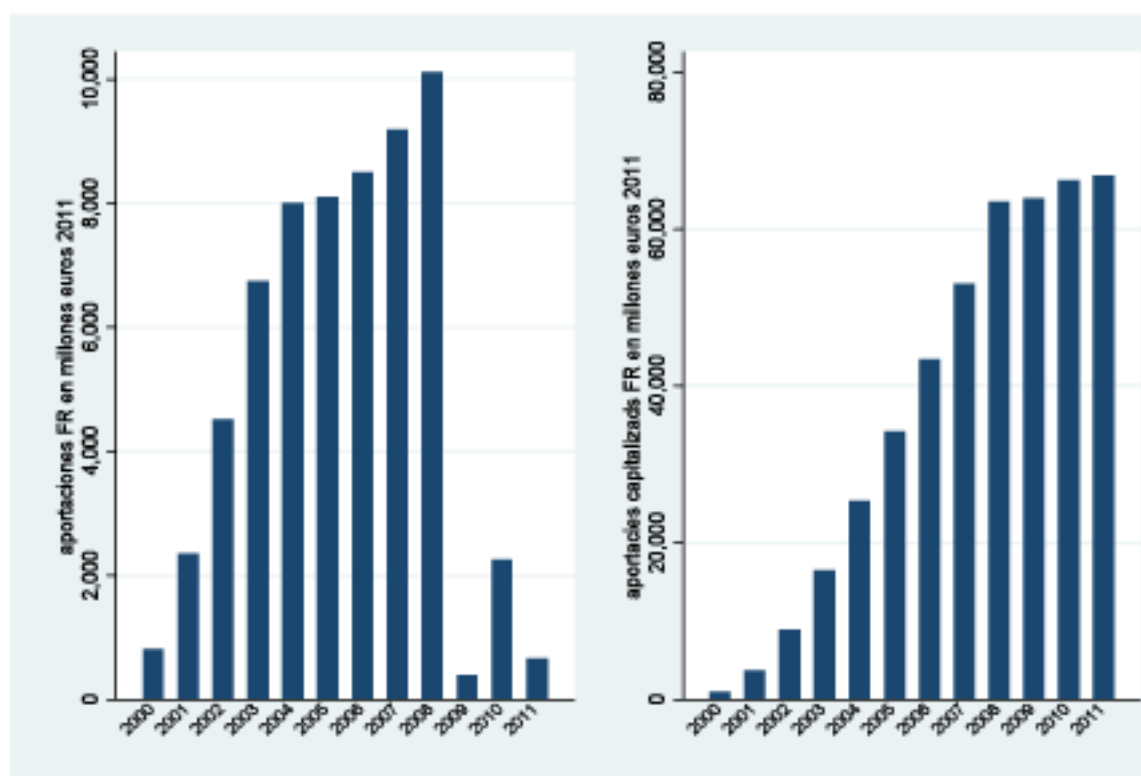
El Fondo de Reserva (FdR) de la Seguridad Social surge como una medida del Pacto de Toledo con el objetivo de establecer fondos especiales de estabilización y reserva destinados a atender las necesidades futuras del sistema. Ante los problemas de envejecimiento que se avecinaban el fondo pretendía salvaguardar los superávits corrientes del sistema de las manos de los políticos. El objetivo era dejar claro que un sistema de reparto y prestación definida como el nuestro, los superávits corrientes había que guardarlos pues eran derechos a pensiones futuras.

El fondo de reserva¹ tiene, a 31-12-2011, 66815 millones de euros, un 6,22% del PIB español. Aunque el fondo de reserva ya se planteó en el origen del Pacto de Toledo, en marzo del año 1995, no fue hasta el año 2000 cuando se materializó la primera aportación al mismo. En 2004 se añadieron las aportaciones del exceso de resultados derivados de la gestión de las Mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de la Seguridad Social. La Figura 1 presenta la evolución temporal de las aportaciones hechas desde el año 2000 en millones de euros de 2011, siendo el total nominal de las mismas de 52.782 (52.113 aportaciones y el resto excedente de la Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social de la prestación de incapacidad temporal por contingencias comunes). Dicha figura también presenta el perfil acumulado del FdR, en base a una la tasa de rendimiento anual implícita del 1.74%. Como observamos, desde el inicio de la crisis el FdR apenas ha acumulado nuevos recursos.

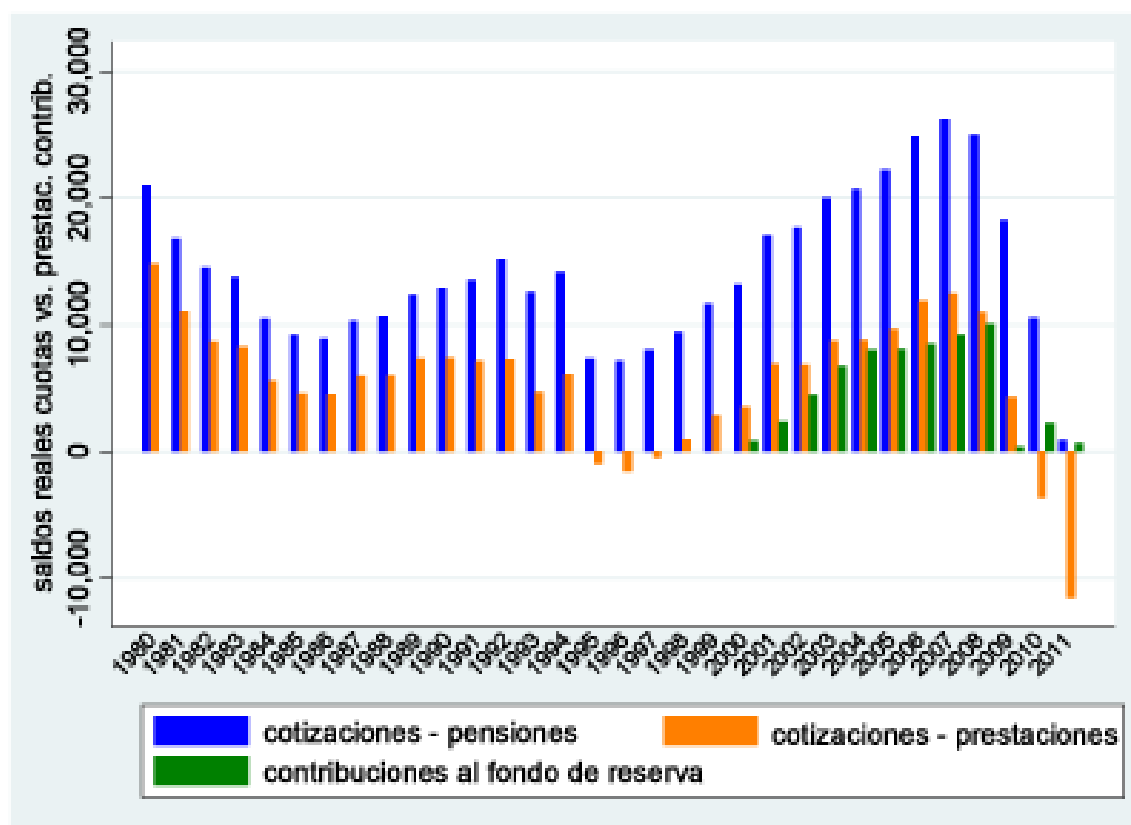
Según el último informe presentado al Congreso de los diputados (Secretaría de Estado de Seguridad Social (2012)), a finales de 2011 el 90 del FdR está invertido en activos españoles, principalmente deuda pública y el 10 por ciento en activos extranjeros. Indudablemente, a pesar del que el FdR es un actor importante en el mercado de deuda pública española, dado el tamaño que ésta última ha adquirido en los últimos tiempos (entre 700 y 800 mil millones de euros) poco puede hacer para estabilizar su precio.

1. Ley 28/2003, de 29 de septiembre, reguladora del Fondo de Reserva de la Seguridad Social.

**Figura 4. Evolución de las aportaciones y valor acumulado del FdR
(en millones de euros de 2011)**



**Figura 5. Evolución del balance entre cotizaciones y prestaciones
en millones de euros de 2011.**



El balance cotizaciones vs. Prestaciones

La figura 5 presenta la evolución en los últimos 30 años del balance entre, por una parte, las cotizaciones (los recursos del sistema), y por otra, las pensiones contributivas (los gastos del sistema), en millones de euros de 2011. Estas últimas incluyen subsidios y otras prestaciones (10.6% del total de prestaciones en 2008, siendo la incapacidad temporal y la maternidad las más importantes –más del 90% del total) y también las prestaciones no contributivas (3.5% en 2008).

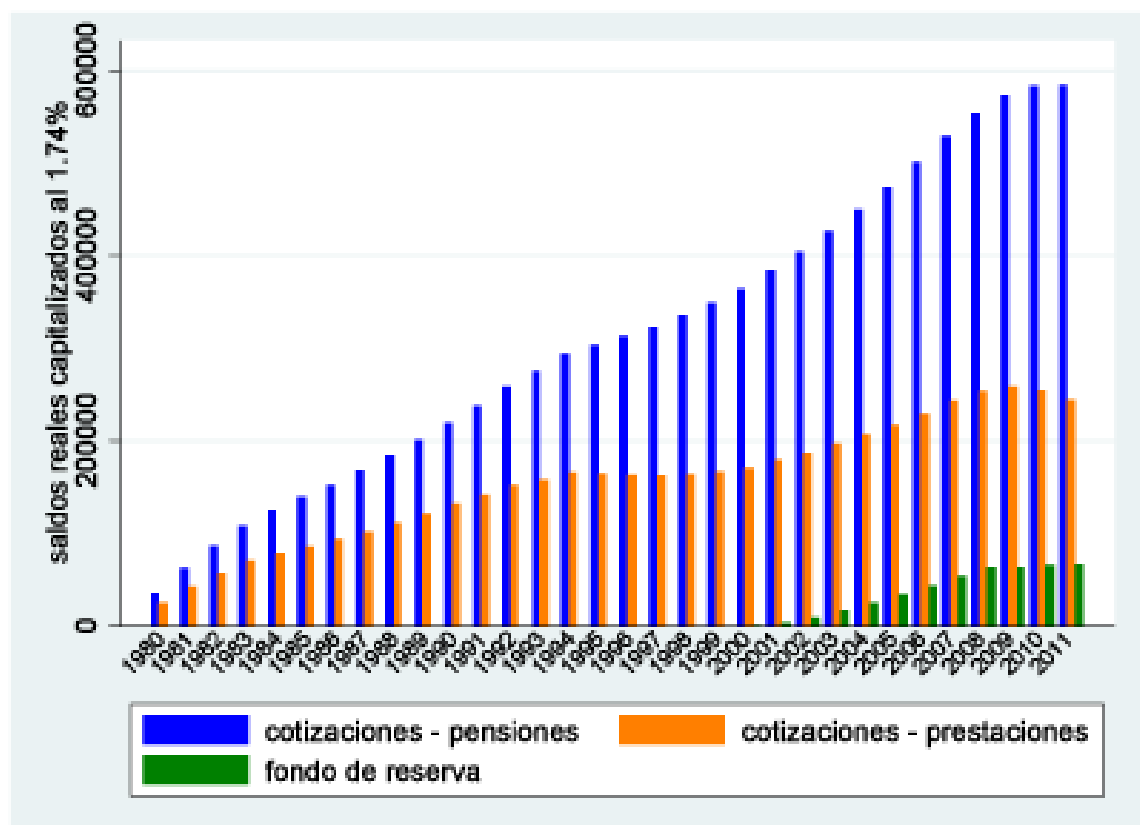
Por encima de todo, destaca la evolución cíclica de ambos balances, con picos negativos en la crisis de los 80, 90 y la actual (aun sin cuantificar completamente). Asimismo es notoria la coincidencia, especialmente a partir de 2003, entre las contribuciones al fondo de reserva y los balances entre cotizaciones y prestaciones. A partir de 2009, las aportaciones al fondo devienen del exceso de resultados de las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.

El fondo de reserva que pudo ser y no fue

Aunque algunos puedan pensar que el Fondo de Reserva puede contribuir a sostener el sistema mientras se notan los efectos de la reforma, el ritmo actual de deterioro sólo permitirá sostener el déficit unos pocos años. Otro gallo cantaría si los saldos entre cotizaciones y pensiones contributivas se hubieran destinado exclusivamente al fondo. Un simple cálculo actuarial, utilizando una tasa de rendimiento real anual del 1.74% (i.e. igual a la conseguida por el fondo en el periodo 2000-2011) elevaría el tamaño del fondo del 6.22% del PIB de la actualidad a un 54% del PIB. Además, si la tasa de rendimiento hubiera sido del 3%, el tamaño del fondo sería en estos momentos del 66% del PIB.

Nótese que el rango de valores obtenido coincide con lo ya apuntado en 2007 por Javier Alonso Meseguer, que en un estudio publicado por FUNCAS (enlace no disponible), valoraba el FdR potencial en un 34,33% del PIB de 2004.

Figura 6. Evolución del fondo de reserva acumulado en diversos escenarios de acumulación



Conclusiones

La generosidad del sistema español de pensiones tiene problemas para mantener el equilibrio en el corto plazo y debido a los problemas de envejecimiento estos se agudizarán en el futuro. Las prestaciones crecen de forma sostenida a mayor ritmo que los recursos necesarios para sostenerlas. Aunque la Reforma 2011 pueda a medio plazo moderar el ritmo de crecimiento de las prestaciones (véase Conde-Ruiz y González (2012a) para una evaluación reciente), no parece que sea suficiente para contener el creciente deterioro del sistema de pensiones. De hecho solo será capaz de solucionar un tercio de los problemas de sostenibilidad. Además como sus efectos solo se notarán a diez o más años vista, puede que lleguen demasiado tarde. Es decir, en el interim, necesitamos desesperadamente un shock de empleo (y cotizaciones) o una reforma que garantice la sostenibilidad o, probablemente, ambas cosas. También hubiera servido contar con un FdR lo suficientemente grande como cubrir los déficits del sistema durante bastante más de una década.

En la segunda parte del apunte mostramos que el fondo de reserva podía haber representando entre el 40 y el 60 por ciento del PIB si los excedentes de contribuciones se hubieran aplicado desde un buen principio en la sostenibilidad del sistema de pensiones y no se hubieran destinado a financiar parcialmente la sanidad (hasta finales de los 90), tapar agujeros (financiar el déficit) o bien a subvenciones (inefectivas) varias. Posiblemente la inaplicación de estos fondos al presupuesto general, bajo el principio de caja única, hubiera alentado una política económica algo más conservadora que hubiera amortiguado alguno de los excesos que en las dos últimas décadas hemos cometido. Nótese que de haber llegado a la actual crisis con un FdR de entre el 40 y el 60 por ciento del PIB, no solo nos hubiera ayudado en los mercados financieros de deuda, sino mucho más importante ahora dispondríamos de un colchón mucho más grande para aplicar las reformas.

Es importante entender que en un sistema de pensiones de reparto y contribución definida como el nuestro los excedentes son parte del mismo y no deberían ser utilizados con otros fines. Cada cotización conlleva el derecho o la promesa de una pensión. Recientemente el Gobierno ha anunciado que va a subir el IVA a cambio de bajar cotizaciones. La medida que puede ayudar a nuestra competitividad, creemos que no tiene sentido si las cotizaciones que se tocan son las de la seguridad social. Pues como hemos dicho, estas cotizaciones son promesas de pensiones.

No parece quedar otra que seguir la senda marcada por otros países (Suecia, Italia, Alemania, Portugal) y recogida en la propuesta² que presentamos en Fedea (<http://www.fedea.net/propuestas/pensiones/>) parece el camino a seguir. Es decir movernos hacia un sistema de pensiones público, de reparto, de contribución definida con cuentas nocionales. Mientras se plantea la reforma definitiva seguramente será necesario adelantar la puesta en marcha del factor de sostenibilidad anunciado en la Reforma 2011.³

2. <http://www.fedea.net/propuestas/pensiones/>

3. <http://www.lamoncloa.gob.es/ConsejodeMinistros/Enlaces/280111-enlacepensiones.htm>

Referencias

Boldrin Michele, Jiménez-Martín Sergi y Peracchi Franco, 2001. “Sistema de pensiones y mercado de trabajo en España,” Books, Fundacion BBVA / BBVA Foundation, edition 1, number 201120, <http://www.econ.upf.edu/~jimenez/my-public-files/N6-libroBBVA.pdf>

J. Ignacio Conde-Ruiz y Clara González (2012a), Reforma de pensiones 2011 en España: una primera valoración, FEDEA, Colección Estudios Económicos, 2012-01.

J. Ignacio Conde-Ruiz y Clara González (2012b), “NeG Visual y Básico: Algunos indicadores demográficos”, <http://www.fedeablogs.net/economia/?p=18448>

J. Ignacio Conde-Ruiz y Clara González (2012c), “NeG Visual y Básico. Primer déficit del Sistema de Seguridad Social”, <http://www.fedeablogs.net/economia/?p=20183>

Secretaria de Estado de Seguridad Social (2012), Informe a las Cortes Generales sobre el Fondo de reserva, <http://www.seg-social.es/prdio0/groups/public/documents/binario/166080.pdf>.