

LES PENSIONS DESPRÉS DE LA CRISI DE LA COVID-19

Juan F. Jimeno

Universitat d'Alcalá, CEPR i IZA

Els debats acadèmics i polítics sobre la situació del sistema públic de pensions i les reformes d'aquest han estat continus i intensos des de finals del segle passat. Malgrat això, vam arribar al començament del 2020, després d'un nou fracàs de la Comissió Parlamentària del Pacte de Toledo encarregada de recomanar línies d'actuació en interès de la sostenibilitat financera i la suficiència de les pensions, sense un diagnòstic compartit sobre la gravetat de la situació. I just quan, en la nova legislatura, es reiniciava la tasca d'aquesta Comissió, va arribar la pandèmia, i unes altres capacitats i tasques van passar a ser més prioritàries i urgents.

Un cop superat l'impacte inicial de la crisi de la COVID-19 i entrats en la fase de transició cap a una "nova normalitat", hom es pot preguntar com canviarà la situació del sistema de pensions després de la crisi de la COVID-19 i en quina mesura la reforma d'aquestes és més o menys urgent o difícil. Per respondre a aquesta pregunta, en aquest article es discuteixen tres qüestions: i) quina era la situació del debat sobre la reforma de les pensions i quines eren les tendències demogràfiques i econòmiques que condicionaven aquesta reforma abans de la crisi de la COVID-19, ii) com ha canviat la crisi les tendències esmentades i quins altres factors associats a aquesta són rellevants per a la reforma de les pensions, i, finalment, iii) quines decisions prioritàries cal adoptar per avançar en aquesta reforma.

La situació precisi

Molts debats sobre la reforma de les pensions comencen qüestionant-ne la "viabilitat" o "sostenibilitat". Plantejada genèricament, es tracta d'una qüestió buida, sense possibilitat de resposta útil si no es fan explícits els objectius que es pretenen assolir amb el sistema de pensions. Per exemple, si es tracta

de considerar la viabilitat d'un sistema contributiu de pensions (com és el primer pilar del sistema espanyol), cal definir quin és el tipus efectiu de les cotitzacions socials (que financen les prestacions contributives de la Seguretat Social) i la taxa de substitució de les pensions (la relació entre la pensió mitjana i el salari mitjà) que es consideren apropiats abans de passar a discutir si és "viable" o "sostenible".

Aquesta precisió ve a tomb perquè, a més, en aquests debats s'utilitzen estudis sobre "la viabilitat del sistema de pensions" per fonamentar una o una altra posició, però sense apreciar el que diuen aquests estudis en la seva totalitat. Un exemple notable n'és "Opinió sobre la sostenibilidad del sistema de Seguridad Social", publicat el gener de 2019 per l'AIReF, que se sol citar per argumentar que el sistema de pensions és "sostenible". No obstant això, el que mostra aquest estudi és que en un escenari demogràfic relativament optimista (amb previsions de repunts de la natalitat i de la immigració que, ara per ara, no s'estan acomplint) la despesa en pensions contributives augmentaria en 3-4 punts percentuals (pp) del PIB el 2050, àdhuc en el supòsit d'una reducció no petita de les taxes de cobertura i de substitució de les pensions. Amb tot, l'actual tipus efectiu de les cotitzacions socials, que a Espanya ja és elevat, no seria suficient per evitar dèficits del sistema de pensions d'aproximadament aquesta mateixa magnitud (3-4 pp de PIB).¹ Tanmateix, dues de les mesures introduïdes per la reforma de 2013 per provocar una disminució en la taxa de substitució de les pensions (un índex de revalorització de les pensions lligat a la situació financera del sistema de pensions i un factor

1 AIReF (2019). "Opinió sobre la sostenibilidad del sistema de Seguridad Social", Opinió 1/2019.

de sostenibilitat que ajusti les pensions en funció de l'esperança de vida) han estat suspeses.²

La necessitat d'adaptar la taxa de substitució de les pensions contributives al nou escenari demogràfic i econòmic s'ha il·lustrat mantes vegades mitjançant identitats comptables molt senzilles. Els ingressos per cotitzacions socials, en termes de PIB, són el producte del tipus impositiu efectiu de les cotitzacions socials i la participació de la massa salarial en el PIB. En l'actualitat són, aproximadament, del 10% del PIB. Atès que el tipus efectiu de les cotitzacions socials ja és prou elevat i que la participació dels salaris en el PIB mostra una tendència decreixent, que es pot accelerar amb els canvis tecnològics que s'albiren, no es pot esperar que aquests ingressos puguin assolir cotes més elevades que les actuals. D'altra banda, la despesa en pensions contributives, també en termes de PIB, és el quocient entre el producte de les taxes de dependència i de substitució de les pensions i la participació dels salaris en el PIB (numerador) i la taxa d'ocupació (denominador). Atès el fort increment de la taxa de dependència (la ràtio entre població jubilada i població en edat de treballar) que es produirà en les pròximes dècades, i atès que la variació de la taxa d'ocupació no podrà compensar aquest augment de cap manera, resulta necessària una disminució de la taxa de substitució per evitar increments molt elevats de la despesa en pensions.

Convé no oblidar que la situació d'un sistema contributiu de pensions és molt dependent de l'evolució del mercat de treball, en particular, de l'ocupació i de la seva composició, dels salaris i de la productivitat. Referent a això, hi ha tendències estructurals derivades dels nous avenços tecnològics que estan canviant les formes de treballar i de l'ocupació, amb conseqüències importants sobre allò que els sistemes de pensions poden oferir o no.

Les innovacions tecnològiques associades a la digitalització, la robòtica i la intel·ligència artificial plantegen reptes fonamentals per a la regulació del mercat de treball i de la competència, per a les polítiques educatives i tecnològiques i, fins i tot, per a les polítiques socials. L'amplitud i magnitud de les seves conseqüències encara estan per descobrir, però no es pot descartar un escenari de canvi radical en les formes de producció de

2 Hernández de Cos, P., J.F. Jimeno i R. Ramos (2017). "El sistema público de pensiones en España: Situación actual, retos y alternativas de reforma", Banco de España, Documento Ocasional 1701.

“La pandèmia de la COVID-19 pot provocar canvis de llarg termini en les pautes de consum i en l'organització de la producció de béns i serveis”

béns i serveis que, si s'esdevenen, faran que s'hagin de replanjar tots els mecanismes tributaris i de despesa pública per a la redistribució, actualment basats en prestacions contributives fonamentalment.

En concret, els canvis tecnològics, especialment en un context demogràfic marcat per la disminució de la població en edat de treballar i l'envelliment de la població, apunten a un context macroeconòmic de molt baixos tipus d'interès i una tendència decreixent de la participació dels salaris en el PIB. En aquest context, és molt probable que es produeixi un dèficit permanent de demanda de consum i d'inversió. La política fiscal, limitada pels elevats nivells d'endeutament públic actuals i pel desequilibri financer dels sistemes públics de pensions, poc podrà fer per compensar aquest dèficit, especialment quan la crisi de la COVID-19 elevarà la ràtio d'endeutament públic per sobre del 120% del PIB. També cal esperar canvis profunds en la composició de la demanda de béns de consum (menor demanda de béns duradors) i d'inversió (més importància de la inversió en R+D i intangibles) i de béns públics (amb un pes més gran del sector de serveis personals, sanitària i educació), que obligaran a reformular les polítiques socials.³

La crisi de la COVID-19

La pandèmia de la COVID-19 ha provocat, en primer lloc, que l'activitat econòmica s'alenteixi durant els mesos de març-juny de 2020 fins a nivells mai observats i, en segon lloc, pot provocar canvis de llarg termini en les pautes de consum i en l'organització de la producció de béns i serveis. L'alentiment econòmic es pot prolongar durant un temps (segons les últimes previsions de l'FMI, el PIB disminuirà en un 12,8% el 2020). Fins i tot, es pot repetir en funció de com s'avanci en el

3 Banco de España (2019). "Consecuencias económicas de los cambios demográficos", Informe Anual, capítol 4.

control sanitari de la pandèmia. Però, fins i tot en el cas que se n'assoleixi el control total aviat (mitjançant vacuna o antivirals eficaços), és probable que la tornada a la normalitat es produïxi lentament i no necessàriament a una situació similar a l'etapa precrisi.

Pel que fa al sistema públic de pensions, la crisi té impactes evidents sobre les variables demogràfiques i sobre les econòmiques que determinen tant les despeses com els ingressos. Encara no podem saber quin serà l'impacte de la pandèmia en l'esperança de vida, ni a curt ni a llarg termini. Amb les estadístiques disponibles, s'estima que l'excés de mortalitat durant el 2020 és de prop de 45.000 persones, de les quals un 95% són persones més grans de 65 anys. Aquest any serà el primer en molt de temps en què es registrarà una disminució de l'esperança de vida (que s'estima de 9 mesos). Atès que és esperable que aquesta disminució sigui transitòria i que, per tant, acabi afectant molt poc l'estructura d'edats de la població espanyola, també es pot esperar que les projeccions de despesa en pensions existents abans de la crisi no es vegin significativament alterades per la tràgica pertorbació demogràfica associada a la COVID-19.

Més rellevants són els efectes derivats de la variació en la situació del mercat de treball. Amb els paràmetres actuals, per cada 5 punts percentuals (pp) de disminució en la taxa d'ocupació (que, considerant la població de 16 a 64 anys com la població en edat de treballar, era del 64,7% en el quart trimestre de 2019), la despesa en pensions s'ajua en 1 pp de PIB. És difícil preveure quin serà el comportament de la taxa d'ocupació la resta de l'any i durant la fase de transició a la "nova normalitat" (que es pot estendre un o dos anys més), però es pot esperar que sigui bastant inferior (en el primer trimestre de 2020 ja havia davallat més d'1 pp fins al 63,6%). En definitiva, a causa de la crisi laboral associada a la pandèmia, el dèficit del sistema de pensions, que ja s'anticipava de prop de 2 pp del PIB, pot augmentar significativament fins arribar a duplicar-se el 2020-2022.

Si es mira més a mitjà i llarg termini, altres tendències ja observades abans de la crisi pot ser que s'accentuin. Dues són especialment importants per les seves implicacions sobre el sistema de pensions i les possibles alternatives de reforma. Una, d'origen tecnològic, és la tendència cap a l'automatització i la digitalització. Abans de la crisi, s'associava a la polarització de l'ocupació, és a dir, a la pèrdua de pes relatiu dels llocs de tre-

ball, manuals i no manuals, de qualificació mitjana a favor dels molt qualificats i dels molt poc qualificats, amb tasques menys rutinàries i, per tant, menys susceptibles d'automatització.⁴ Això també s'associava a una desigualtat salarial més gran, que, amb un sistema contributiu de pensions, es tradueix també en més desigualtat de renda entre la població jubilada.

Una altra tendència estructural, fonamentalment d'origen demogràfic, però també causada per un baix creixement de la productivitat, és la que ha donat lloc a un context macroeconòmic d'"estancament secular", això és, baix creixement econòmic, tipus d'interès molt baixos i riscos recurrents de deflació.

És molt probable que la crisi de la COVID-19 acceleri ambdues tendències. D'una banda, es pot concebre aquesta crisi com una pèrdua de productivitat del treball, en la mesura en què l'obligatorietat del distanciament social requereix una reestructuració de l'organització del treball que fa que determinats béns i serveis (especialment els que es proveeixen en condicions de proximitat física) siguin més costosos de produir. D'altra banda, l'obligatorietat del teletreball i la forta inversió en digitalització que han hagut de realitzar moltes empreses durant l'anomenada "Gran Reclusió" fan que formes de producció menys intenses en treball puguin ser ara més rendibles i, per tant, més prevalents.

A més a més, els factors que han empès a la baixa el creixement econòmic, els tipus d'interès i la inflació es veuen reforçats amb la incertesa causada per la crisi de la COVID-19, per la destrucció permanent de teixit productiu que pot provocar i pel pes d'un deute elevat (públic i privat), que s'estava reduint després de la Gran Recessió (2007-2014) i que ara s'incrementarà significativament. Òbviament, un menor creixement econòmic resta recursos per transferir rendes entre generacions (que és el que fa fonamentalment un sistema de pensions com el nostre); un deute elevat també constreny la capacitat del sistema de pensions de realitzar aquestes transferències, i tipus d'interès més baixos fan que els rendiments de l'estalvi que es pugui acumular per finançar la jubilació siguin també menors i que la renda vitalícia que es pot garantir a partir d'un cert capital acumulat sigui igualment més reduïda.⁵

4 Sebastián, R. (2018). "Explaining job polarisation in Spain from a task perspective", *Series 9* (2), 215-248.

5 Jimeno, J.F. (2020): "Sobre las causas y las consecuencias del estancamiento secular", *Papeles de Economía Española* (en premsa).

Postcrisi COVID-19: cap a on anem?

Amb les premisses anteriors, una reforma profunda del sistema de pensions que restauri l'equilibri financer del pilar contributiu i que garanteixi unes pensions suficients a tota la població resulta encara més ineludible del que ja era. Atesa la situació precrisi i amb les conseqüències econòmiques que aquesta pot tenir, les pressions financeres i les demandes socials que patirà el sistema durant els propers anys seran, fins i tot, més constrenyedores. Com aconseguir ambdós objectius (sostenibilitat financera i suficiència de les pensions) ha estat objecte de força debat, però continua sense entreveure's un pla d'actuació a l'altura dels greus problemes a què ens enfrontem.

Un pla d'actuació d'aquesta naturalesa s'hauria de començar a construir sobre dues decisions clau. Una és l'equilibri desitjable entre pensions contributives i universals/assistencials. Una altra és la taxa de substitució que haurien d'oferir les pensions contributives. Ambdues decisions tenen implicacions importants sobre el disseny d'un sistema de pensions que pugui finançar beneficis suficients.⁶

Actualment, el sistema públic espanyol de pensions és insuficient en el seu pilar assistencial i massa generós en el seu pilar contributiu. Fins i tot la partida de caràcter assistencial més gran per garantir la suficiència de les pensions (els complements a mínims perquè les pensions contributives assoleixin una mínima quantia) es condicionen en l'accés a una pensió contributiva (fet que requereix un període mínim de cotització de 15 anys en el cas de les de jubilació). I les pensions assistencials per a la població sense accés a les contributives (que requereixen l'absència de patrimoni i rendes significatives) són d'una quantia molt inferior. En el probable escenari de pèrdua de pes del factor treball en la producció, associat a les tendències tecnològiques comentades anteriorment i a l'augment de formes d'ocupació atípiques sense la protecció que rep l'ocupació assalariada regular, augmentarà la població que pot quedar sense accés a les pensions contributives. Per tant, atès el desequilibri actual entre prestacions assistencials i contributives i tenint en compte els factors que poden fer que aquest desequilibri sigui fins i tot més gran, cal plantejar-se que garantir la suficiència de les pensions passa necessàriament per ampliar la cobertura i la quantia de les assistencials.

6 Jimeno, J.F. (2019): "Elementos de una reforma sostenible del sistema de pensiones", *Papeles de Economía Española*, 161.

“Atès el desequilibri actual entre prestacions assistencials i contributives, cal plantejar-se que garantir la suficiència de les pensions passa necessàriament per ampliar la cobertura i la quantia de les assistencials”

Quant a la situació financera del pilar contributiu del sistema de pensions, l'excessiva taxa de substitució actual (de mitjana) de les esmentades prestacions és evident a partir d'una identitat bàsica ben coneguda que determina la relació entre aquesta taxa i el tipus efectiu de les cotitzacions socials. La taxa màxima de substitució de pensions contributives que es pot finançar amb cotitzacions socials és el quocient entre el producte del tipus efectiu de les cotitzacions socials i la taxa d'ocupació (numerador) i la taxa de dependència demogràfica (denominador). Molt aviat estarem en taxes d'ocupació i de dependència demogràfica del 60% i del 30% (aproximadament), respectivament. Això significa que, amb un tipus efectiu de les cotitzacions socials del 23% (proper a l'actual), la taxa mitjana de substitució de les pensions màxima compatible amb l'equilibri financer seria del 46%. Actualment, està per sobre del 50% i té una tendència creixent. La necessitat de reduir la taxa de substitució de les pensions s'aguditzarà a mesura que la taxa de dependència continuï augmentant durant les pròximes tres dècades quan podria assolir el 70%.

Davant d'aquesta constatació, es produeixen dos tipus de reaccions per negar la necessitat de disminuir la taxa de substitució de les pensions. Una és recórrer a l'augment del tipus efectiu de les cotitzacions socials. Una altra és apel·lar a altres ingressos (impostos generals) com a suplement a les cotitzacions socials en el finançament de pensions contributives. Ambdues solucions no estan exemptes d'inconvenients. En primer lloc, el tipus efectiu de les cotitzacions socials ja és prou elevat i no sembla gaire bona idea augmentar-lo en un context en què l'automatització ofereix una alternativa davant d'incrementos dels costos laborals i en què la tendència, accelerada durant la crisi de la COVID-19, és cap a una reducció del pes del treball en la producció de béns i serveis. Quant al recurs als impostos generals per finançar pensions contributives, apareixen problemes de tipus jurídic, polític i econòmic. Els de tipus

jurídic es refereixen a la incoherència que suposa finançar prestacions supeditades a una prèvia relació jurídica amb la Seguretat Social amb recursos aportats pels quals no necessàriament mantenen aquesta relació. Els de tipus polític tenen a veure amb les restriccions pressupostàries i el procés de distribució de recursos manifestament escassos entre usos alternatius, quan es dona preferència a una partida determinada (les pensions contributives). Finalment, els de tipus econòmic es refereixen al fet que la quantitat d'impostos generals que seria necessari transferir a la Seguretat Social per al pagament de pensions contributives està fora del marge pressupostari disponible, ara, a més, molt reduït per les necessitats de despesa derivades de la crisi de la COVID-19 i pel context de baix creixement econòmic que s'entreveu en els propers anys.

Cal fer notar, tanmateix, que una reducció de la taxa de substitució no implica necessàriament ni una reducció de la quantia de les pensions (que no es produiria si el creixement dels salaris fos suficient) ni una disminució de la taxa de substitució de totes les pensions contributives. Per garantir la suficiència de les pensions, aquesta disminució s'hauria de concentrar en els trams alts de la distribució de salaris. Certament, és en aquests trams on les taxes de substitució són més baixes (pel límit superior que estableix la pensió màxima), però és en aquests trams on les pensions són més elevades, la qual cosa deixa més marge per reduir les taxes de substitució sense posar en perill la suficiència de les pensions.

Un sistema de pensions que aconsegueix aquesta reducció de la taxa de substitució de les pensions, garantint la seva suficiència en la part baixa de la distribució i concentrant-ne la disminució en la part alta, és l'anomenat de *comptes nocionals de contribució definida*. I ho fa, a més, de manera transparent i amb els incentius a la participació laboral adequats. En aquest sistema, les contribucions dels treballadors i ocupadors s'acumulen en un fons virtual individual amb una taxa de rendibilitat determinada per les condicions macroeconòmiques (més gran com més gran sigui la taxa de creixement econòmic). El capital resultant (nocional, ja que la font de finançament continua sent el volum de contribucions de treballadors i ocupadors disponible en cada moment, no actius financers en què s'inverteixen contribucions anteriors) es converteix en una renda vitalícia en el moment de la jubilació amb criteris purament actuàrials (depenent dels tipus d'interès i de l'esperança de vida (agregada)). Amb això s'aconsegueixen dues coses fonamentals: millors incentius a la participació laboral al llarg de tota la vida activa, especialment en l'edat

de jubilació una vegada superats els drets a jubilació corresponents a la pensió mínima, i una taxa mitjana de substitució que equilibra financerament el sistema mitjançant reduccions d'aquesta taxa en la part alta de la distribució.

Atès que la taxa de substitució de les pensions de molts futurs jubilats disminuirà significativament, l'alternativa per suavitzar el flux de renda al llarg del cicle vital és un estalvi més gran. Aquí tampoc la situació no és favorable. En primer lloc, la crisi de la COVID-19 ha provocat una destrucció de riquesa financera considerable que, lògicament, es tradueix en una disminució de l'estalvi per a la jubilació de les generacions pròximes a entrar en aquest estat. En segon lloc, en un context de baix creixement econòmic llastat per un elevat nivell de deute, que augmentarà amb la crisi de la COVID-19, la capacitat d'estalvi de les famílies serà fins i tot més limitada i, per tant, les seves contribucions a fons de pensions disminuiran. Finalment, ja que les tendències demogràfiques i tecnològiques, accentuades per possibles efectes permanents de la crisi de la COVID-19, avancen un context econòmic caracteritzat per molt baixos tipus d'interès, l'estalvi necessari per suavitzar l'esmentat flux de renda és més gran i la renda vitalícia associada a un determinat capital acumulat és menor.⁷

Les apel·lacions a la constitució d'un sistema de pensions de capitalització que substituís el de repartiment, que han estat sempre il·lusòries, ara, amb els elevats nivells de deute públic i els baixos tipus d'interès, són completament inviables, fins i tot tractant-se d'un pilar complementari al de repartiment amb algun pes significatiu. No obstant això, l'estalvi per a la jubilació haurà d'augmentar, i referents a això hi ha dues qüestions transcendents. Una és com incentivar aquest estalvi, més enllà de les existents desgravacions fiscals per aportacions a fons de pensions que resulten poc eficaces (tenen molt "pes mort") i són regressives fiscalment. Una altra és com afavorir l'aparició de productes financers que puguin garantir la provisió de rendes vitalícies a un cost assumible pels mitjancers financers i pels assegurats.

En definitiva, ens enfrontem als mateixos problemes demogràfics, laborals, econòmics, financers i socials que ja teníem abans de la crisi de la COVID-19, només que ara tenim menys temps i molt menys marge d'actuació. ■

7 OCDE (2020). "Retirement Savings in the Time of Covid-19", OECD, Tackling Coronavirus (Covid-19): Contributions to a Global Effort. Policy Brief.