

ENVEJECIMIENTO Y PENSIONES: SITUACIÓN, PERSPECTIVAS Y RETOS

Óscar Arce

Director General de Economía y Estadística

BBVA

2 de octubre de 2019



ÍNDICE

- 1. Evolución reciente y escenarios futuros del sistema de pensiones**
- 2. Posibles alternativas para reforzar la sostenibilidad del sistema**
- 3. Los retos del envejecimiento poblacional (más allá de las pensiones).**

1

EVOLUCIÓN RECIENTE Y ESCENARIOS FUTUROS DEL SISTEMA DE PENSIONES

DOS IDEAS PRINCIPALES

- **La viabilidad social y financiera del sistema público de pensiones requiere reformas de calado:**

- Previsiblemente, puede requerir ajustes tanto por el lado de los **ingresos** como de los **gastos**.

- **El envejecimiento plantea retos importantes en muchas dimensiones clave de la economía (no sólo en materia de pensiones):**

- **Innovación, empleo, productividad y crecimiento potencial.**
- **Equilibrios macrofinancieros** (ahorro, inversión, composición de la demanda....).
- Transmisión y efectividad de las **políticas fiscal y monetaria.**
- Aspectos de **economía política, equidad intergeneracional, etc.**

LOS RETOS DEL SISTEMA PÚBLICO DE PENSIONES

El sistema público de pensiones español se enfrenta a importantes retos tanto en el corto como en el largo plazo:

- La Seguridad Social ha presentado un **déficit** en torno al 1,5% del PIB en los últimos años, frente al superávit medio del 1,2% previo a la crisis.
- El **aumento de la tasa de dependencia**, por el incremento de la **esperanza de vida** y la **jubilación de los *baby boomers***, continuará presionando al alza el gasto en pensiones durante las próximas décadas.

Estos desafíos motivaron la aprobación de reformas en 2011 y 2013...

...las cuales supusieron un avance sustancial para garantizar la **sostenibilidad financiera** del sistema.

Sin embargo, recientemente, se ha suspendido la aplicación de los principales elementos de la reforma de 2013...

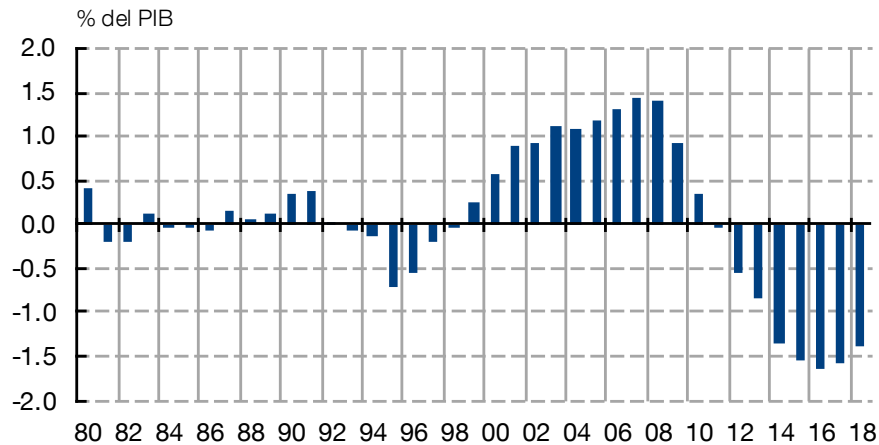
...lo que suscita ciertas cuestiones acerca de la **viabilidad financiera** del sistema de pensiones en el medio y largo plazo y...

...constata la necesidad de lograr acuerdos amplios para garantizar la **viabilidad social** del sistema.

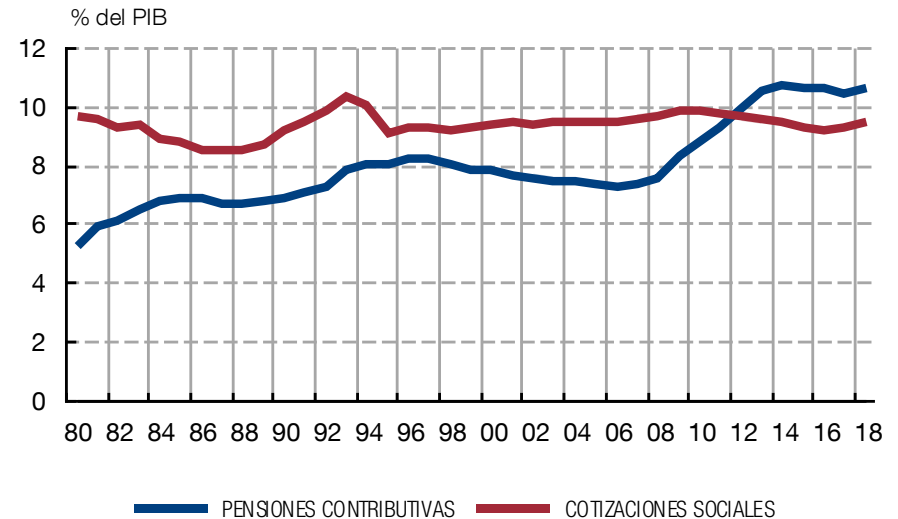
DETERIORO RECIENTE DEL SALDO DE LA SEGURIDAD SOCIAL

El deterioro del saldo presupuestario de la Seguridad Social, en los últimos años, se debe fundamentalmente a un aumento muy significativo del gasto en pensiones contributivas (en % sobre el PIB).

SALDO NO FINANCIERO DEL SISTEMA DE LA SEGURIDAD SOCIAL



INGRESOS POR COTIZACIONES Y GASTO EN PENSIONES

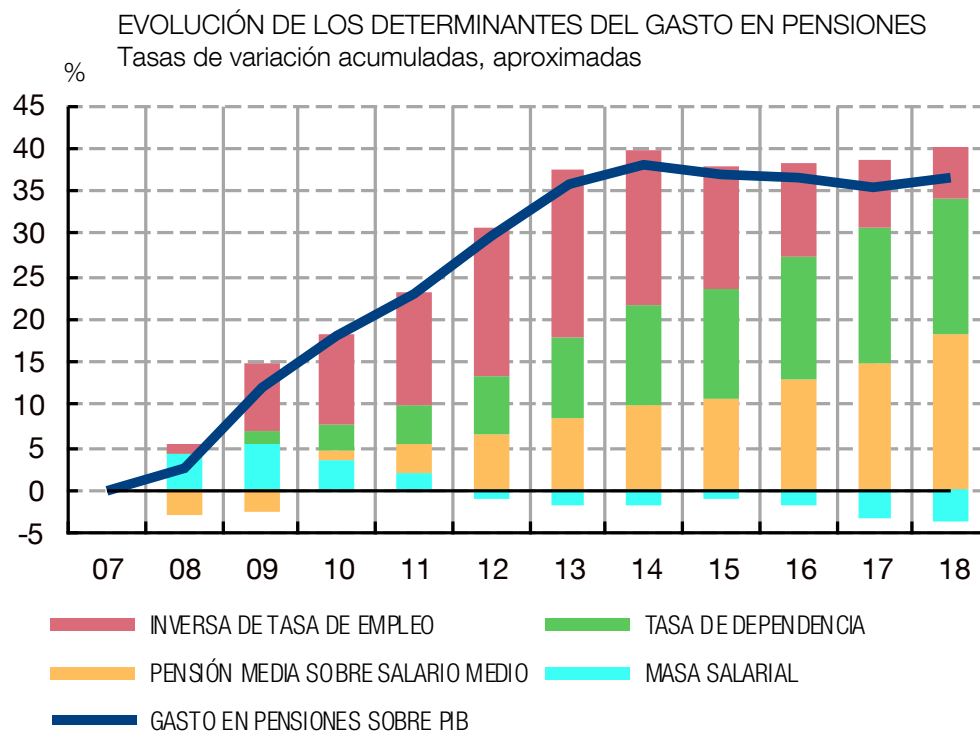


Fuente: Seguridad Social.

EL PAPEL CENTRAL DE LA DEMOGRAFÍA EN EL GASTO

El gasto en pensiones aumentó desde el 7,4% del PIB en 2007 al 10,6% en 2018, debido fundamentalmente a

- La menor tasa de empleo, durante la crisis (*elemento cíclico*).
- Las mayores tasas de dependencia y pensiones medias, posteriormente (*elemento estructural*).



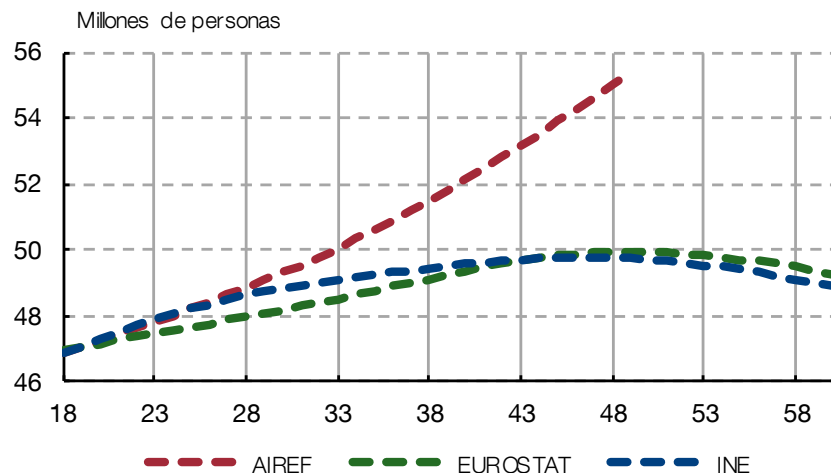
Fuente: Seguridad Social e INE.

EL AUMENTO DE LA TASA DE DEPENDENCIA

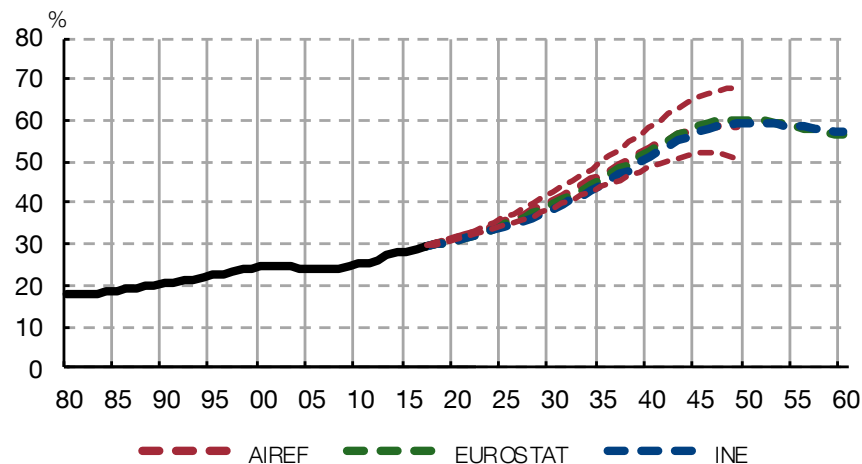
El factor demográfico seguirá presionando al alza en las próximas décadas

- La población mayor de 65 años como porcentaje de la población en edad de trabajar (16-64) aumentará desde el 30% actual hasta una horquilla aproximada del 50-70% en 2050 (escenarios en el percentil 20 y 80 de la AIReF, respectivamente).

PROYECCIONES SOBRE LA POBLACIÓN TOTAL



PROYECCIONES SOBRE LA TASA DE DEPENDENCIA (POBLACIÓN +65 SOBRE 16-64)



Fuente: AIReF, Eurostat e INE.

TASA DE DEPENDENCIA Y GASTO EN PENSIONES

Manteniendo el resto de factores constantes, la evolución demográfica implicaría un aumento del gasto en pensiones entre 5,0 y 7,2 pp de PIB en 2035 y entre 7,6 y 13,6 pp de PIB en 2050

SIMULACIONES ILUSTRATIVAS DE LA INCIDENCIA DEL FACTOR DEMOGRÁFICO

	Gasto en pensiones % del PIB g	Factor demográfico d	Tasa de cobertura c	Tasa de beneficio b	Tasa de empleo e	Masa salarial α	Diferencia de gasto con respecto a 2018 pp de PIB
Situación actual	10.6	29.8%	1.07	46.9%	60.7%	43.2%	
Año 2035							
Percentil 20 escenario AIReF	15.6	43.8%	1.07	46.9%	60.7%	43.2%	5.0
Mediana AIReF	16.7	46.7%	1.07	46.9%	60.7%	43.2%	6.0
Percentil 80 escenario AIReF	17.8	49.9%	1.07	46.9%	60.7%	43.2%	7.2
Año 2050							
Percentil 20 escenario AIReF	18.3	51.1%	1.07	46.9%	60.7%	43.2%	7.6
Mediana AIReF	20.9	58.4%	1.07	46.9%	60.7%	43.2%	10.2
Percentil 80 escenario AIReF	24.2	67.8%	1.07	46.9%	60.7%	43.2%	13.6

LAS REFORMAS DE 2011 Y 2013

La reforma de 2011 modificó parámetros esenciales del sistema de pensiones (periodo transitorio hasta 2027):

- Incremento de la **edad legal de jubilación** desde los 65 a los 67 años.
- **Aumento del periodo considerado para el cálculo de la base reguladora** desde los 15 a los 25 años y obligación de acreditar al menos 37 años cotizados para acceder al 100% de la pensión.
- Revisión de las **condiciones de acceso a la jubilación parcial y anticipada.**

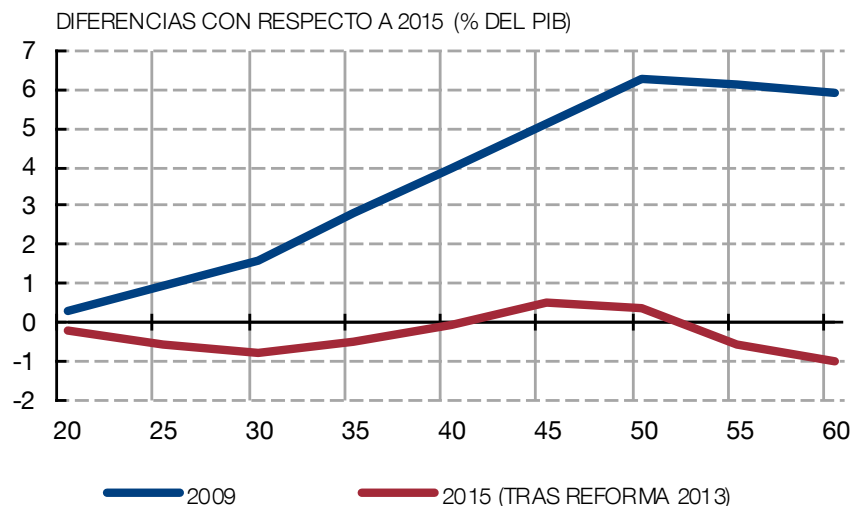
La reforma de 2013 introdujo dos nuevos elementos estructurales:

- El **factor de sostenibilidad**, que vincula el importe inicial de las pensiones de jubilación a la evolución de la esperanza de vida.
- El **Índice de Revalorización del Sistema de Pensiones (IRP):**
 - *Según la evolución de ingresos y gastos, el incremento anual de las pensiones no puede ser inferior al 0,25% ni superior a la variación del IPC + 0,50%.*

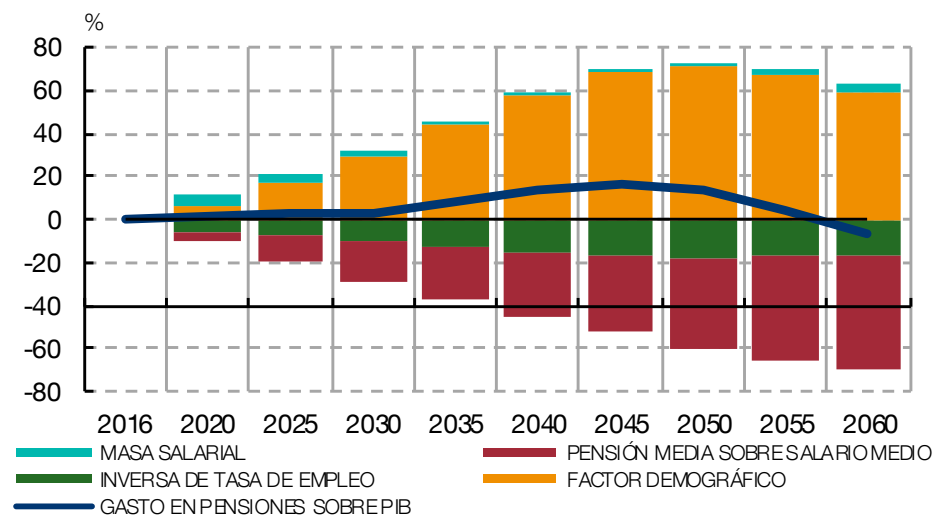
Todo ello supuso un avance muy considerable en la sostenibilidad financiera del sistema de pensiones...

...basado, no obstante, en una caída esperada de la tasa de sustitución sustancial, desde el 57,7% en 2016 hasta el 37,7% en 2050 (en este periodo, la tasa promedio de la UE28 caería desde el 43,5% al 34,7%).

GASTO EN PENSIONES SEGÚN EL INFORME SOBRE ENVEJECIMIENTO



PROYECCIONES DEL INFORME SOBRE ENVEJECIMIENTO 2018
Tasas de variación acumuladas, aproximadas



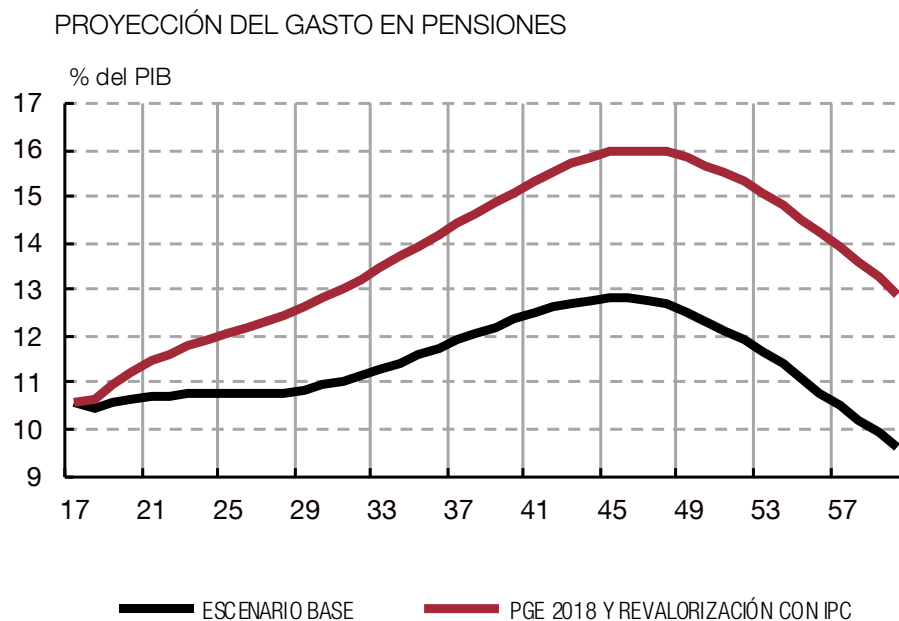
Fuente: Comisión Europea.

LA SUSPENSIÓN DE LA REFORMA DE 2013

En 2018, se suspendió la aplicación del IRP:

- Las pensiones mínimas y no contributivas se revalorizaron un 3% en 2018-2019, mientras que el resto de las pensiones contributivas lo hicieron un 1,7% en 2018 y un 1,6% en 2019.

En ausencia de medidas adicionales, se estima que vincular nuevamente las pensiones al IPC aumentaría el gasto en, aproximadamente, 2 pp del PIB en el año 2030 y en más de 3 pp del PIB en 2050.



Fuente: Banco de España e INE

Un análisis sencillo sugiere que mejoras en la tasa de empleo tendrían un recorrido limitado a la hora de compensar la presión demográfica, aún en escenarios optimistas.

- Una tasa de empleo del 80% en 2050 (vs. 61% hoy) reduciría el aumento del gasto en pensiones debido al factor demográfico entre un 43% y un 58%.
- En el escenario base de tasa de dependencia de la AIReF, una tasa de empleo del 80% reduciría el gasto en pensiones en 5 pp, frente al aumento de gasto de 10,2 pp debido a la demografía.
- Dada la evolución histórica y la NAIRU, una tasa de empleo por encima del 70% constituye un objetivo ambicioso.

La futura reforma del sistema de pensiones debería sostenerse sobre dos pilares fundamentales:

- **Sostenibilidad financiera y social.**
 - *una vez incorporadas las **preferencias sociales** sobre el grado de suficiencia del sistema, es fundamental contar con **mecanismos automáticos** que garanticen el equilibrio financiero del sistema.*
- **Contributividad, predictabilidad y transparencia.**
 - *Los beneficiarios deben poder contar con **información clara y detallada** sobre sus obligaciones y derechos dentro del sistema para poder **planificar con suficiente anticipación**.*

TIPO EFECTIVO Y TASA DE BENEFICIO BAJO SOSTENIBILIDAD (2050)

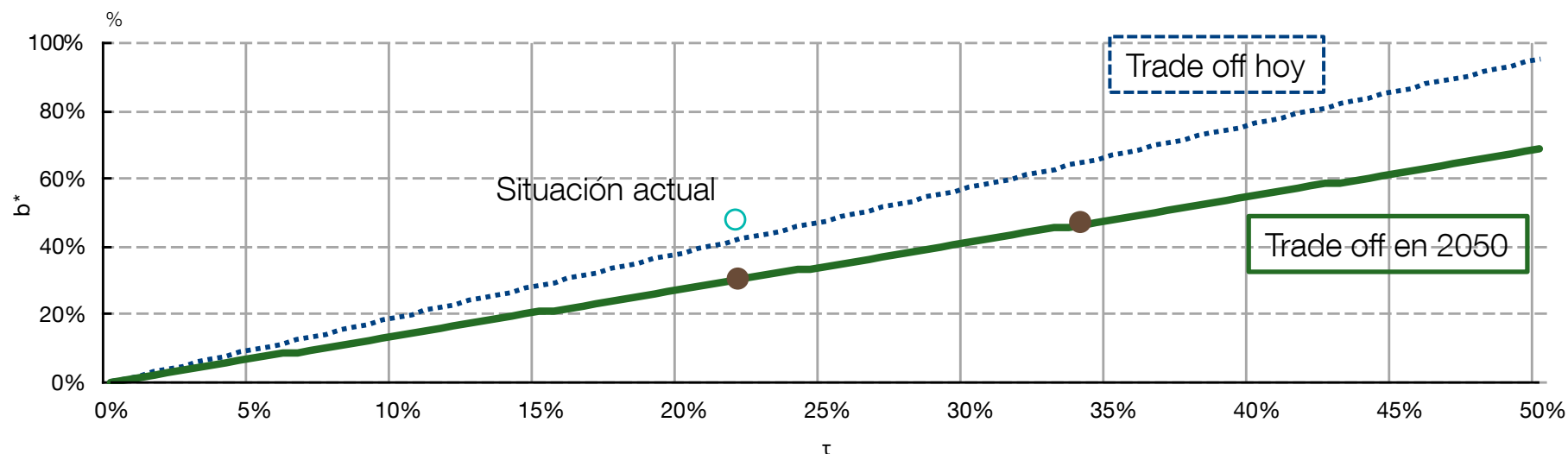
$$\text{tasa de beneficio}^* = \frac{\text{tasa de empleo}}{\text{factor demográfico} * \text{tasa de cobertura}} * \text{tipo efectivo}$$

Bajo una condición de equilibrio de ingresos y gastos, en el año 2050:

- Mantener la actual tasa de beneficio (47%) implicaría un tipo efectivo del 34% (22% hoy).
- El actual tipo efectivo implicaría una tasa de beneficio del 30%.

TIPOS EFECTIVOS Y TASAS DE BENEFICIO BAJO SOSTENIBILIDAD (2050)

GRÁFICO



Supuestos del ejercicio: tasa de empleo 80%; factor demográfico 59%; tasa de cobertura 1.

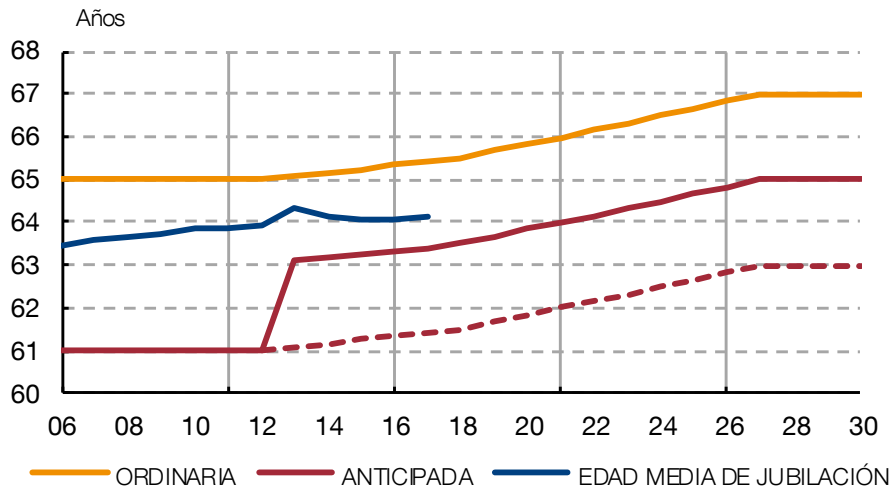
2

POSIBLES ALTERNATIVAS PARA REFORZAR LA SOSTENIBILIDAD DEL SISTEMA

MECANISMOS DE AJUSTE (I): EDAD DE JUBILACIÓN

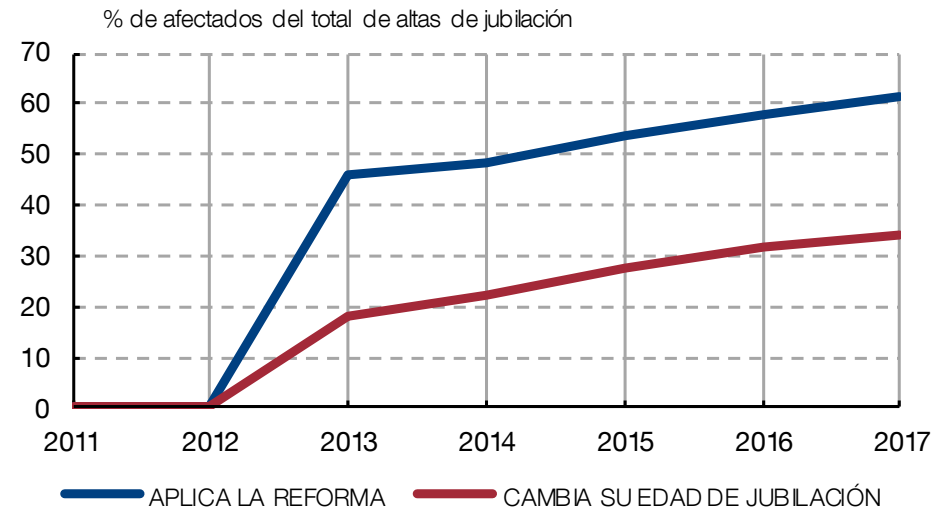
- Dada la relativamente baja edad efectiva de jubilación (en torno a 64 años), podrían considerarse otros ajustes en esta variable.
- Varios países de la UE han ligado la edad de jubilación a la esperanza de vida (Italia, Portugal, Dinamarca, Finlandia...).
- El efecto de la reforma de 2011 es aún parcial (en 2017, por ejemplo, el 40% de las altas lo hicieron en base a la legislación anterior a la reforma)

EDAD DE JUBILACIÓN



Para las carreras de cotización largas la edad ordinaria se mantiene en 65 años.
La edad de la jubilación anticipada depende de si la misma es voluntaria (línea sólida) o no voluntaria (línea punteada)

INCIDENCIA DE LA REFORMA DE 2011



Eliminar el tope máximo de cotización tendría un potencial recaudatorio alto

- Pero podría afectar negativamente a la demanda de trabajo...
- ...y generaría un aumento del gasto de pensiones a futuro, a no ser que se mantenga el límite impuesto por la pensión máxima, en cuyo caso el carácter contributivo del sistema se vería minorado.

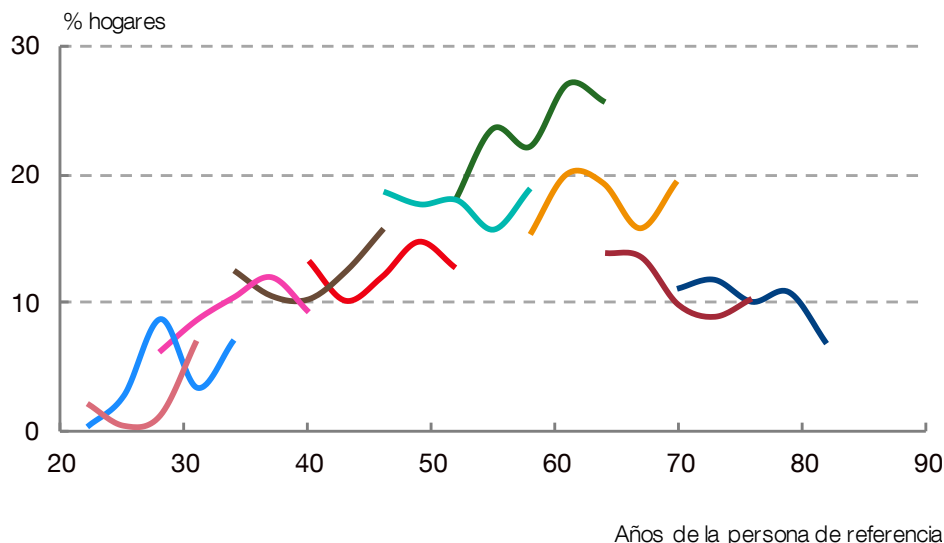
Un incremento de la imposición podría ser una alternativa:

- Las cotizaciones sociales están por encima de la media de la UE, siendo menor el tamaño de los impuestos indirectos (López-Rodríguez y García-Ciria, 2018)....
- ...si bien, podría afectar a toda la población, incluyendo a los propios pensionistas.
- tener implicaciones sobre el carácter contributivo del sistema.

MECANISMOS DE AJUSTE (III): EL PAPEL DEL AHORRO PRIVADO

- En España, en 2017, los activos de los fondos de pensiones privados alcanzaban el 13,6% del PIB (frente al 50% en la media simple de la OCDE).
- Un cambio en la composición del ahorro, desde activos inmobiliarios a activos financieros (más líquidos) podría contribuir en este sentido, especialmente, en la parte baja de la distribución de ingresos.

DISTRIBUCIÓN DE HOGARES PROPIETARIOS DE ACTIVOS FINANCIEROS CON RIESGO POR EDAD DE LA PERSONA DE REFERENCIA DEL HOGAR



Nota: cada color representa una cohorte distinta.

Fuente: Barceló et al. (2019)

PORCENTAJE DE ACTIVOS FINANCIEROS SOBRE EL TOTAL POR CUANTILES DE LA DISTRIBUCIÓN DE INGRESOS

	España	Zona Euro
0-20%	8.9%	13.4%
20-40%	10.8%	13.8%
40-60%	11.3%	15.7%
60-80%	12.1%	16.6%
80-90%	12.9%	18.5%
90-100%	23.7%	21.7%

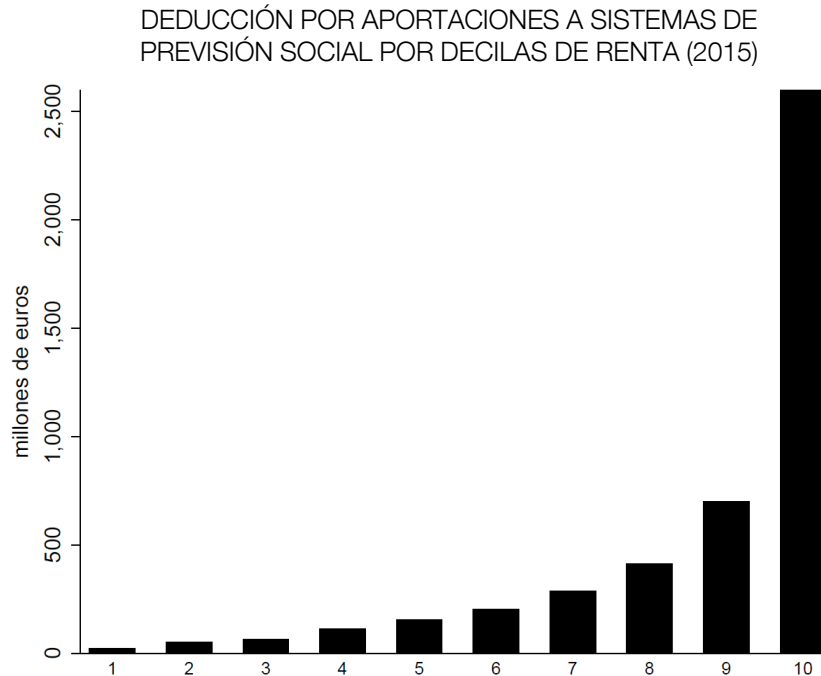
Fuente: The Household Finance and Consumption Survey (HFCS) 2017

MECANISMOS DE AJUSTE (IV): LOS INCENTIVOS FISCALES AL AHORRO

La evidencia señala que los incentivos fiscales al ahorro tienen un efecto limitado en la generación de nuevo ahorro.

- Por ejemplo, la introducción en España de la deducción por aportaciones a fondos de pensiones en España en 1988 habría generado un efecto moderado sobre el flujo de ahorro nuevo (Ayuso et al., 2019).

Dichos incentivos están concentrados en la parte alta de la distribución de la renta.



Los modelos conocidos genéricamente como de “cuentas nacionales” incorporan elementos útiles para:

- Proporcionar una relación más estrecha entre cotizaciones y pensiones.
 - Aumentar la transparencia en la determinación de los derechos de pensión.
 - Favorecer la toma de decisiones prudentes por parte de los individuos.
- **Sin embargo, esto no elimina *per se* la disyuntiva entre la suficiencia y los recursos disponibles del sistema público de pensiones.**

3

LOS RETOS DEL ENVEJECIMIENTO POBLACIONAL (MÁS ALLÁ DE LAS PENSIONES).

El gasto en sanidad y cuidados de larga duración aumenta con la edad:

- Según la CE (Informe sobre Envejecimiento), el gasto asociado a sanidad y cuidados de larga duración aumentará casi 2 pp de PIB en 2016-2050.

Los principales determinantes del gasto en sanidad son:

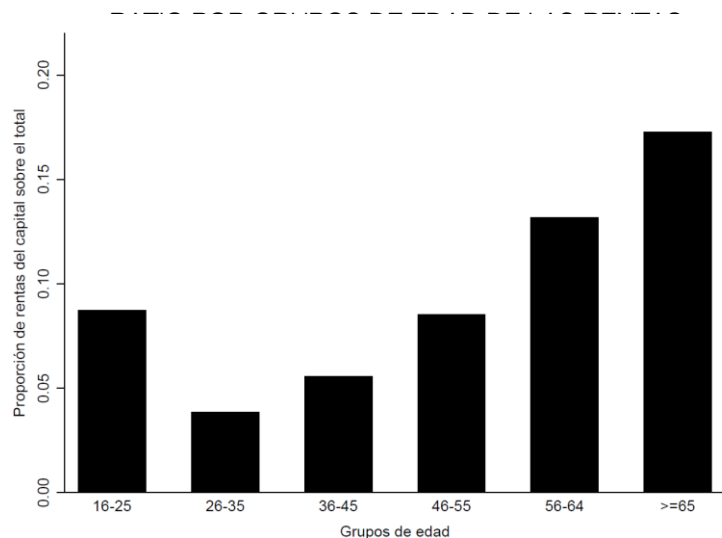
- Aumento de la longevidad: mayor demanda de servicios durante más tiempo, dependiendo del estatus de salud (Breyer et al., 2010, y Zweifel et al. 2005).
- Un mayor PIB per cápita está asociado a un mayor gasto (Clements et al., 2012).
- El progreso tecnológico constituye el factor no demográfico más importante (Smith et al., 2009).
 - *Efecto sustitución: introducción de tratamientos más eficientes vs.*
 - *Extensión de los tratamientos a condiciones médicas antes no tratadas, por razones científicas (nuevos tratamientos) o económicas (tratamientos más baratos).*

IMPLICACIONES PARA LA POLÍTICA FISCAL

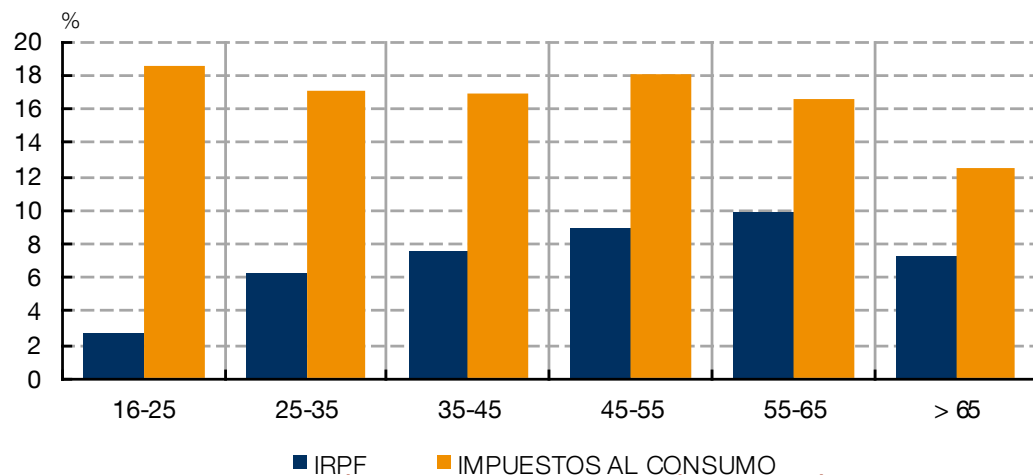
El envejecimiento afecta a la composición de las bases fiscales...

- Menor base fiscal asociada al trabajo, por la caída en la participación de los salarios en el PIB (Wang et al. 2017, Glover y Short, 2018) y aumento del porcentaje de contribuyentes con tipos efectivos menores.
- Los patrones de consumo difieren a lo largo del ciclo vital, generando variación en el tipo efectivo sobre el consumo (p.ej. mayor consumo de productos sanitarios y menor de combustible).

...y a la efectividad (multiplicadores) de la política fiscal (Basso y Rachedi, 2018, Alloza y Sanz, 2019).



TIPOS EFECTIVOS MEDIOS POR GRUPOS DE EDAD

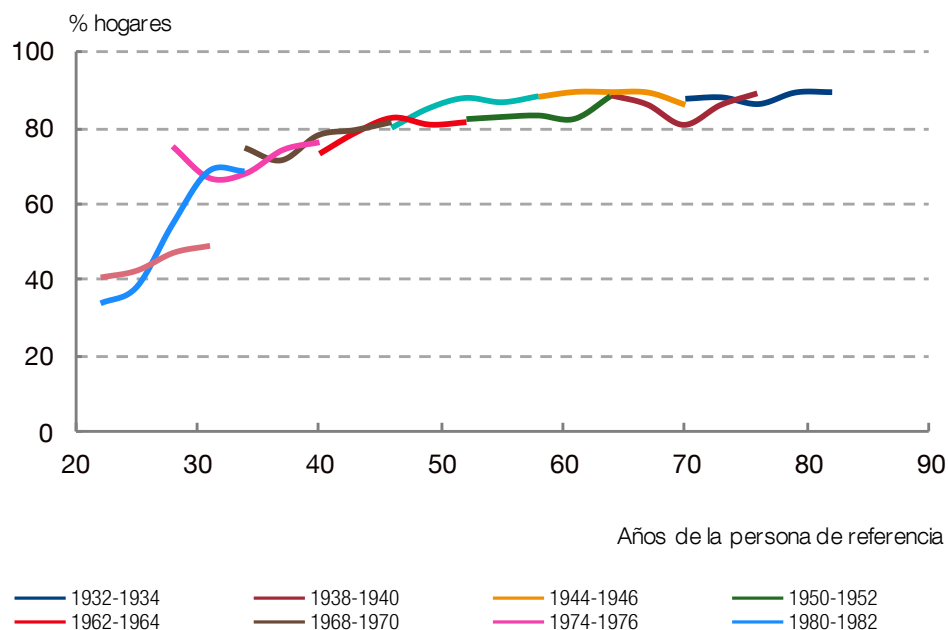


CAMBIOS EN LAS PAUTAS DE AHORRO, CONSUMO E INVERSIÓN

El proceso de transición hacia una sociedad más envejecida alterará la evolución del ahorro agregado y la inversión, así como la composición de las carteras de activos.

- Aumento de la tasa de ahorro, por mayor longevidad e incertidumbre sobre prestaciones futuras, durante la transición hacia una sociedad más envejecida, y disminución del ahorro por una mayor propensión a consumir de los mayores.

DISTRIBUCIÓN DE HOGARES PROPIETARIOS DE VIVIENDA PRINCIPAL, POR EDAD DE LA PERSONA DE REFERENCIA DEL HOGAR



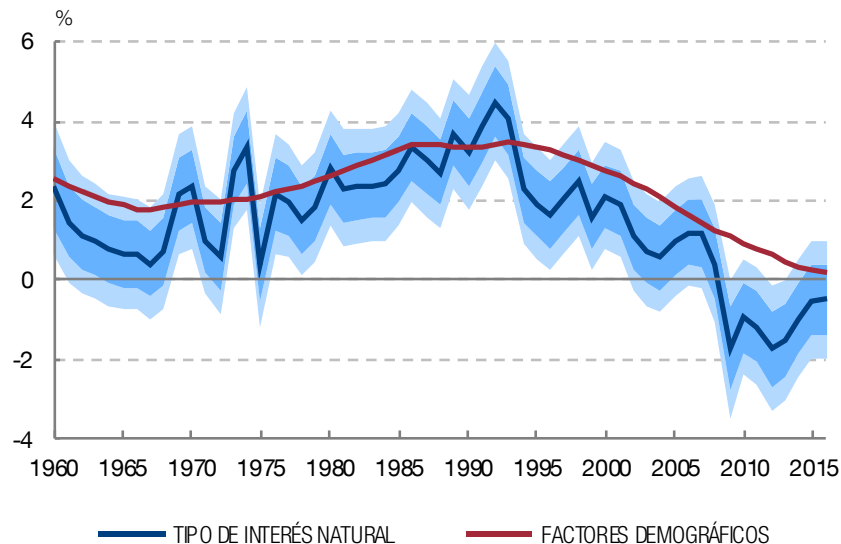
IMPLICACIONES PARA LA POLÍTICA MONETARIA

Los cambios demográficos afectan a dos pilares básicos de la política monetaria...

- El envejecimiento, por el aumento de la oferta relativa de ahorro, explica buena parte de la caída del tipo de interés natural (r^*).
- Menores presiones inflacionistas, por una mayor aversión a la inflación, menor crecimiento salarial y por cambios en la cesta de consumo.

... lo que implica nuevos desafíos para las políticas de estabilización.

TIPO DE INTERÉS NATURAL DEL ÁREA DEL EURO. MODELO DE CORRECCIÓN DEL ERROR



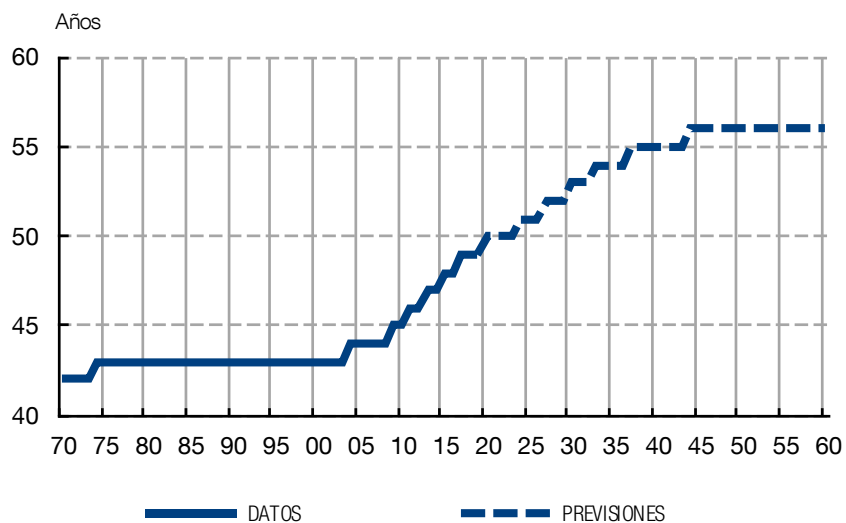
Fuente: Fiorentini, Galesi, Pérez-Quirón y Sentana (2018)

IMPLICACIONES PARA LA ADOPCIÓN DE POLÍTICAS ESTRUCTURALES

El envejecimiento influye en la economía política y la propensión social hacia la introducción de ciertas reformas:

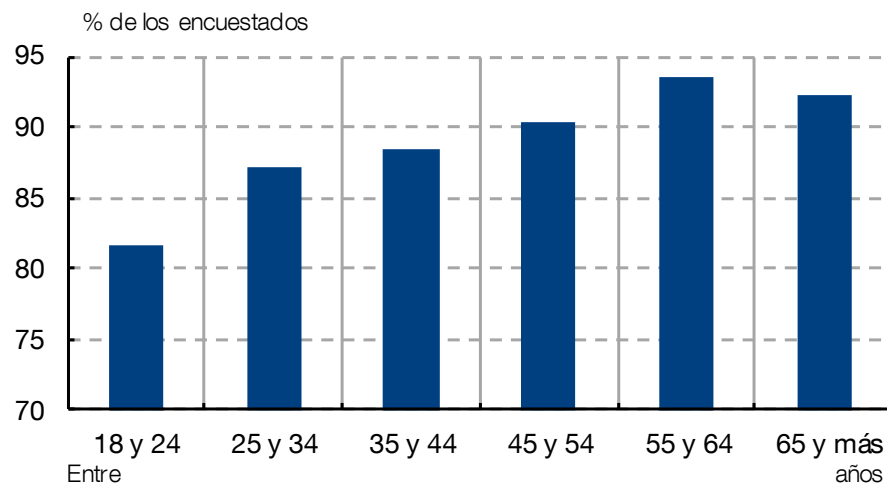
Votantes más mayores tienden a favorecer pensiones más altas (Mulligan y Sala y Martín, 2003; Sorensen, 2013).

EDAD MEDIANA DE LA POBLACIÓN MAYOR DE 18 AÑOS



Fuente: INE y CIS.

PARTICIPACIÓN ELECTORAL POR GRUPOS DE EDAD



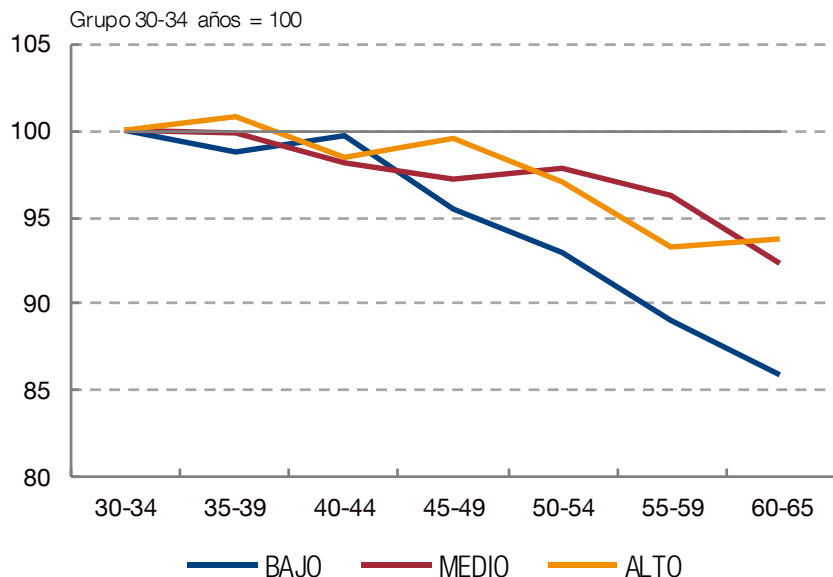
Porcentaje por grupos de edad que declaró haber votado o que no contesta a la pregunta de recuerdo de voto en las Elecciones Generales del 28 de abril de 2019 en la encuesta postelectoral del CIS.

IMPLICACIONES PARA EL CRECIMIENTO POTENCIAL

El envejecimiento puede tener un efecto considerable sobre el crecimiento potencial:

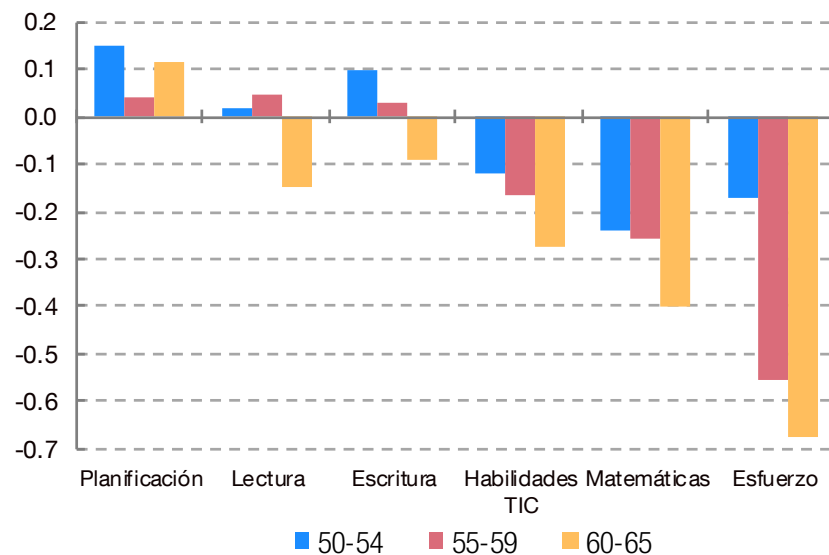
- Se asocia a menores tasas de empleo e innovación, con un impacto negativo sobre el crecimiento económico (Aksoy et al. (2015)).
- Dado el ciclo vital de las habilidades cognitivas, las políticas educativas son clave para impulsar la adopción de los nuevos desarrollos tecnológicos.

PUNTUACIÓN PIACC EN MATEMÁTICAS POR NIVEL EDUCATIVO



Fuente: OCDE (PIACC 2013).

CAMBIOS EN LOS ÍNDICES DE USO DE HABILIDADES CON RESPECTO AL GRUPO DE EDAD 30-34



El envejecimiento poblacional plantea una serie de retos importantes para España y el resto de economías avanzadas:

- El sistema de pensiones deberá conjugar la viabilidad financiera con la provisión de una renta socialmente sostenible y equitativa entre generaciones.

Los retos del envejecimiento deben afrontarse desde una estrategia amplia que incluya:

- El diseño de un plan de consolidación fiscal a largo plazo.
- Avanzar en las reformas estructurales que permitan mejorar el empleo y la productividad.
- Articular políticas que favorezcan la participación laboral.
- Diseñar políticas de inmigración flexibles y acordes con las necesidades del mercado laboral.

GRACIAS POR SU ATENCIÓN

