



**Universitat  
Pompeu Fabra**  
*Barcelona*



**Col·lecció Health Policy Papers**

**2019 – 04**

## **EL FUTUR DE LES PENSIONS.**

### **LA NECESSITAT DEL CONSENS I LES RAONS DEL DISENS**

**Guillem López i Casasnovas**

**Catedràtic d'Economia de la Universitat Pompeu Fabra**

**Centre de Recerca en economia i Salut (CRES)**



La Col·lecció Policy Papers, engloba una sèrie d'articles, en Economia de la Salut i Política Sanitària, realitzats i seleccionats per investigadors del Centre de Recerca en Economia i Salut de la Universitat Pompeu Fabra (CRES-UPF) a l'empara del suport incondicionat per conveni amb l'Obra Social "la Caixa".

*"This is an Open Access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution License 4.0 International, which permits unrestricted use, distribution and reproduction in any medium provided that the original work is properly attributed"*



<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

**Barcelona, Febrer 2019**



## EL FUTUR DE LES PENSIONS. LA NECESSITAT DEL CONSENS I LES RAONS DEL DISENS

Guillem López i Casasnovas, Catedràtic d'Economia de la Universitat Pompeu Fabra, Centre de Recerca en economia i Salut (CRES).

### INTRODUCCIÓ. BENEMÈRITA LONGEVITAT

Instal·lats en un sistema de repartiment del qual no perdrem aquí espai ni temps a qüestionar ni les seves arrels ni virtuts o defectes (vistes les seves alternatives i el fet que els deutes implícits que incorpora són per al sector públic molt menys exigents que si fossin explícits), la qüestió avui recurrent a l'anàlisi és el de en quins termes és sostenible. Una promesa piramidal que llança guanys inicials (una mena *free lunch*), però que resta en el seu compliment efectiu subjecte a factors endògens, semi endògens i exògens (deixo aquí que el lector consideri com a tals les polítiques de natalitat, ocupació o la productivitat de l'economia), no pot seqüenciar a pinyó fix la seva perpetuació si varien les condicions de finançament. Remarcat aquest punt, reconeguem que vivim en un món que afortunadament veu millorar en el temps la seva esperança de vida, per molt que la longevitat compliqui altres ordres de la vida.

De moment, tot i que els mecanismes de transmissió de l'esperança de vida a cada edat no son prou coneguts, la millora sembla general, malgrat les creixents desigualtats socioeconòmiques entre i al si dels països que no es traslladen al complet en diferències en mortalitat. Altres elements resten fora d'aquesta apreciació global de millora de l'esperança de vida, entre ells, la discapacitat funcional amb la que es viuen els anys addicionals, en els que aquí sí que s'hi poden trobar més fàcilment diferències vinculades al gradient social. Això es conjumina en un moment en que la tecnologia, amb una mena de 'ITV de la biogenètica', permet ja parlar de *transhumanisme*, que en els seus aspectes més transcendents resta encara en el debat només de petits cercles de elits de països desenvolupats.

Al nostre país, que mostra esplèndids registres en esperança de vida, observem en general la generositat de les transferències públiques per a les persones grans, del que s'anomenen "transferències familiars intergeneracionals endarrerides", addicionalment al fet que aquests destinataris també permeten transferències familiars significatives. Aquesta prolongada política governamental pivotada en les pensions, ha fet que els nostres majors hagin sortit relativament més que la mitjana de la població del risc de pobresa i hagi resistit la

crisi millor que altres col·lectius. Ben cert però a l'hora això podria haver contribuït a la creació d'altres problemes, tals com la dependència i necessitat de guariments de llarga durada, l'emergència de la gent que viu sola i en solitud, i haver reduït les taxes de fecunditat, amb una càrrega financera cada vegada més gran per a les joves generacions. La comptabilitat de les transferències generacionals en prenen bona nota de totes aquelles qüestions, de la mateixa manera que es reflecteixen a les enquestes financeres de les famílies (EFF del BdE) o a la de llars (SHARE) disponibles. Fora de les comptabilitzacions monetàries resten les d'activitats no retribuïdes, com és la transferència del temps privat intra familiar: un mecanisme de causació acumulativa per el que les persones grans substitueixen amb el seu temps altres despeses de quan els descendents treballen, i així poden aquests sumar més renda. Aquest procés substitutiu té clar gradient social, tant a la vista de la salut dels ancestres com de les oportunitats de treball dels descendents, amb fluxos tots ells fora de les polítiques públiques de redistribució.

Els múltiples efectes que la longevitat ha provocat es tradueixen doncs en la evolució de les desigualtats de renda, riquesa i salut. Persones grans més iguals en renda, que homogèniament comparteixen els ingressos de les pensions, contributives o no, amb variances menor que la dels ingressos de la població activa ocupada, però que recullen significativament els estralls de quan eren joves i adultes. Un col·lectiu que frueix d'una capacitat patrimonial i adquisitiva real major en raó de la propietat de la llar, substitutiva d'altres despeses (rendes imputades) i sota la constatació que les desigualtats entre persones grans llueixen menys en salut que per a la resta, ja que, de moment, la proximitat a l'èxitus' iguala a rics i pobres.

## **ELS DEBATS DE LA SOSTENIBILITAT**

En aquest context resten oberts dos debats. U, com s'han de distribuir els anys de vida guanyats entre més temps d'oci i de treball, retardant l'edat actual de jubilació. Recordem que quan se instaura la seguretat social i es determina aquella edat només un terç dels espanyols hi arribaven, quan avui aquest percentatge és del que no hi arriben. Tantmateix, l'edat equivalent als 65 anys de l'època avui s'aproximaria ja a la de 80 anys. Dos. Com es manté l'expectativa de drets dels pensionistes futurs, i avui treballadors cotitzants, davant de les noves 'circumstàncies', ja incrementant les cotitzacions actuals, transferint hi recursos dels ingressos tributaris generals, o altrament revisant la promesa feta, frustrant així les expectatives generades, a través de baixar la pensió mitjana o reduint el període beneficiari. Aquí es troben les raons bàsiques del disens social sobre el futur de les pensions. Es a dir, com

veurem, els analistes divergeixen en el debat de l'abast dels aspectes contributius i assistencials que es vulgui donar al finançament del sistema ('inter' entre cotitzants i contribuents), i a la distribució 'intra', a cada generació, del repartiment de la major longevitat.

Certament això amaga altres aspectes, tals com el pes que es doni a la llargada de la carrera de cotitzacions, a les bases per les que es contribueixi, les puntes i els valls dels guanys al llarg de la vida d'acord amb la productivitat, les diferències en el cost de l'esforç per sufragar-les, la consideració o no dels guariments a la llar, vellesa o maternitat, a la sincronització del moment de jubilació en parella, a la bona salut per a continuar o no treballant i/o fer-ho a diferent ritme segons tipus de treball... i un llarg etcètera; sempre des del gradient social que el tipus d'educació marca. A més, en els sistemes de protecció social moderns, la justícia de rendes entre actius i pensionistes demanda ajustos en els equilibris intergeneracionals davant dels impactes demogràfics i de productivitat entre d'altres. Totes aquestes qüestions estan avui sobre la taula de debat.

### **ALGUNES OBSERVACIONS**

Resulta il·lustratiu com entre 1900 i 1950, es van afegir deu anys a l'esperança de vida en néixer de les nostres poblacions. Entre 1950 i 2000, aquesta xifra havia augmentat fins a arribar als quinze anys. Encara que desconecem com serà el futur en aquest terreny, algunes asseguradores ja poden estar modificant la seva oferta d'assegurances vitalícies, temoroses de l'impacte que pugui tenir l'evolució de la biogenètica en els seus comptes.

Pel que fa a la traducció de l'augment de l'esperança de vida a les pensions de la gent gran, per una banda, diversos treballs apunten que un retard de tres anys en l'edat de jubilació reduiria la càrrega financera entre un 25 i un 33%. Aquest retard té un efecte doble: es paguen menys pensions i, al mateix temps, es generen més cotitzacions. Però els incentius certament amb l'actual legislació no estan alineats: manteniment de l'antiguitat per a l'empleador, limitació del complement assolible, sostres màxims a aquelles pensions.

Per altra banda, el manteniment del status quo en un context de creixent envelliment de la població influeix de diferents formes en la política econòmica en general i en les polítiques públiques en particular. Entre les primeres, destaca el seu impacte sobre la renda i el patrimoni, tenint en compte, primer, l'efecte de la inversió i, després, la liquidació d'actius acumulats al llarg del cicle vital. Això incideix en la diferent acumulació efectuada per cada generació i els efectes de la seva venda en el moment en el que procedeix sobre el tipus d'interès i / o en la inflació. Un segon efecte rau en l'afectació al balanç entre el consum -per components com l'habitatge, el transport i els serveis personals- i l'estalvi. En tercer lloc, hem

de recordar la derivada dels seus efectes en l'equilibri entre el consum públic i el privat, així com en el seu finançament.

Els efectes de l'envelliment en la política social es noten al seu torn en els canvis que afecten no només a les pensions, sinó també a la sanitat, els ajuts per dependència i altres serveis socials, com a conseqüència del seu impacte en els pressupostos ordinaris. Tots aquests vectors incideixen sobre la despesa, encara que tenen diferents conseqüències: poden generar la substitució entre diferents polítiques públiques si es pretén mantenir l'equilibri fiscal; incrementar el deute si es financen via dèficit o conduir al creixement de la pressió fiscal si es manté la resta de les polítiques corrents a pressupost constant. En qualsevol cas, aquesta situació pot fer que les rendes de les persones grans depenguin, encara en major mesura que avui, dels beneficis públics per mantenir l'equilibri en el benestar intergeneracional<sup>1</sup>.

Avui les dades mostren que la població major de 65 anys d'edat té una probabilitat de 'pobresa extrema', definida segons nivell de renda menor que el 25% de la mitjana, entre dos i deu vegades inferior que la dels aturats. En el 80% dels casos, el subsidi d'atur no arriba a aquest llindar de pobresa, mentre que sí que ho aconsegueix el mecanisme de les pensions per als nostres jubilats. El pes d'aquests en els indicadors de pobresa extrema equival gairebé a la meitat del seu pes poblacional, doncs ja a meitats dels anys noranta van baixar dràsticament les probabilitats que la gent gran caigués a la pobresa. Això es deu, en bona part, al fet que les actuals pensions contributives i l'universalisme assistencial a les prestacions públiques discriminen positivament a la gent gran. Les conseqüències derivades del boom immobiliari també ha generat efectes amb biaix generacional ja que no ha afectat en la mateixa mesura als nostres majors, que posseeixen amb més probabilitat seus habitatges, fet que contrasta amb la situació dels nostres joves que no han aconseguit emancipar-se o si ho han fet han quedat endeutats de per vida<sup>2</sup>. L'Enquesta Financera de les Famílies del Banc d'Espanya, en les diverses onades, així ho indica. I és que les pensions mitjanes han augmentat per sobre del salari mínim interprofessional, al qual han superat fins i tot en un 30% en la dècada dels noranta, i excedit la remuneració dels assalariats, encara que no ho han fet en renda per càpita. De totes maneres, el que ens hauria de preocupar, és la dispersió més que la mitjana dels ingressos. Per això, calen polítiques públiques d'actuació selectiva, més que aquelles altres

---

<sup>1</sup>Vegi's [http://www.foreurope.eu/fileadmin/documents/pdf/Workingpapers/WWWforEurope\\_WPS\\_no074\\_MS13.pdf](http://www.foreurope.eu/fileadmin/documents/pdf/Workingpapers/WWWforEurope_WPS_no074_MS13.pdf).

<sup>2</sup> *No tenir una pensió és el factor determinant per a la persistència de la pobresa, i aquest fet es produeix sobretot entre les dones, donades la seva major supervivència (més anys de «fragilitat») i el menor import, en general, de la pensió de viduïtat. L'aspecte psicològic sembla però relativament favorable als nostres majors, tant per la seva millor percepció de poder arribar a final de mes, i fins i tot de reservar alguns estalvis, com per la seva millor adaptació a les valoracions de la seva qualitat de vida, que els permet jutjar seva situació com més satisfactòria.*



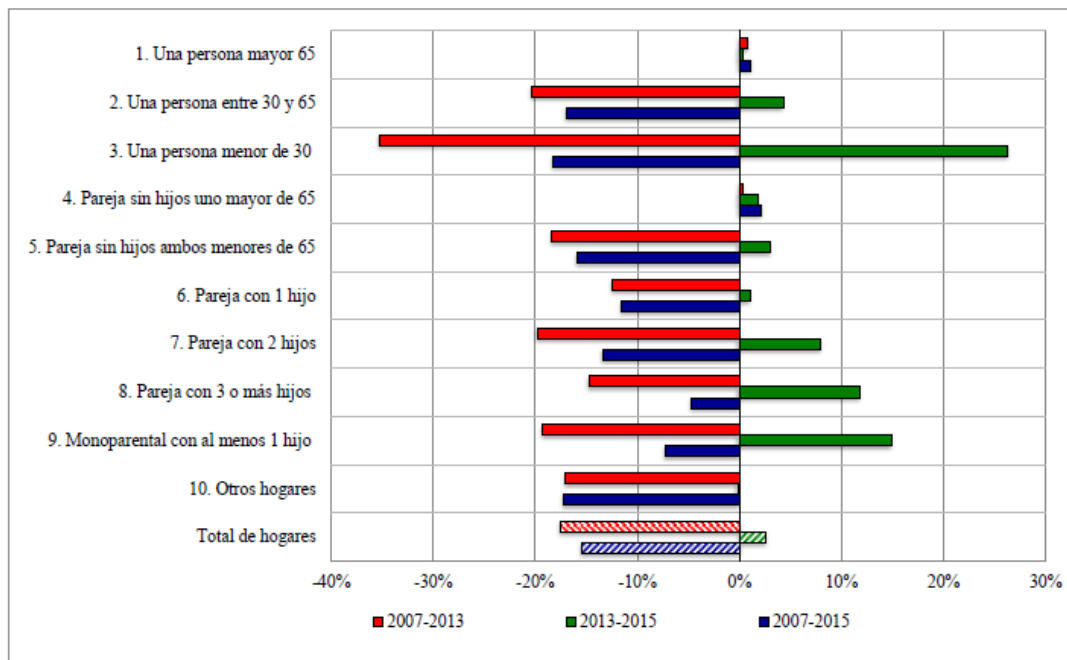
de tall generalista. A més, a Espanya, el pes de la propietat i la possessió d'actius financers entre els majors de 65 anys està clarament per sobre de la mitjana europea<sup>3</sup>, amb una més que probable variància més gran que la registrada en rendes, la qual cosa complica la prova de mitjans per seleccionar polítiques. En el seu conjunt, la millora relativa esmentada de la nostra gent gran contrasta en tot cas amb la sort d'altres col·lectius com els treballadors menys qualificats. Entre aquests últims, el creixement de l'ocupació està acompanyat d'un empitjorament de les rendes; en particular, el de les rendes mitjanes dels treballadors públics que ha estat inferior al de l'ocupació. De manera que quan els pensionistes s'agrupen i criden contra una pensió mitjana baixa configuren una fal·làcia ecològica: com a mínim s'haurien de distingir entre ells aquells que frueixen d'una pensió no contributiva (per baixa que sigui haurien d'estar-ne agraïts), els autònoms que voluntària i majoritàriament han cotitzat per bases mínimes i ara els toca una pensió naturalment inferior (millor haurien doncs de romandre callats) i de la resta de pensionistes, que no saben que obtenen de les pensions que critiquen uns rendiments molt superiors a moltes alternatives presents i futures d'estalvi (entre elles els de les nostres cotitzacions).

En resum, la conjuntura actual en termes generals és favorable als nostres majors, que han sortit indemnes de la crisi i tenen els nivells dels seus drets passius, si fa no fa, consolidats. Més encara frueixen de beneficis en espècie, amb una protecció sanitària que no els discrimina amb criteris d'efectivitat relativa, i una riquesa patrimonial immobiliària més sòlida que bona part de la financera, la qual cosa els permet estalviar despeses ordinàries recurrents, i la seva pensió té més capacitat de despesa real que la de molts pensionistes europeus respecte de les poblacions nacionals. L'esforç de comprensió de la situació del benestar relatiu dels actuals versus la dels futurs pensionistes requereix així un cert reequilibri, de justícia social.

---

<sup>3</sup> A Espanya, segons dades de l'Eurostat, el 84% dels majors que viuen sols i el 89% dels que viuen en parella són propietaris del seu habitatge. Als Països Baixos, Alemanya, Àustria i altres països europeus, tan sols la meitat d'aquest grup de població gaudeix d'aquest benefici, el que redueix la seva capacitat efectiva de despesa. A més, un de cada sis espanyols majors de 65 anys disposa d'un habitatge secundari, una proporció que augmenta a un de cada cinc especialment entre els residents en grans municipis. També s'observa una pèrdua de pes de l'habitatge habitual en el patrimoni global de la gent gran a la vista d'altres actius i, potser també, pel menor valor relatiu d'aquella. En qualsevol cas, el seu grau d'endeutament és més baix.

### Variació real de la renda disponible mitjana per tipus de llar (%) (2007-2015)



Font: ¿Qué ha sucedido con el consumo y el ahorro en España durante la Gran Recesión?: un análisis por tipos de hogar Julio López-Laborda, Carmen Marín-González y Jorge Onrubia. Encuentros de Economía Pública Valencia, 2018

### EL DISENS SOBRE EL FUTUR DE LES PENSIONS

En un treball recent realitzat per encàrrec del *Consejo General de Economistas* de España<sup>4</sup> he tingut possibilitat d'explorar les raons del consens (sota el clam de que 's'ha de fer quelcom per a garantir aquesta part tant fonamental del nostre estat del benestar') però també les del disens (de les mesures del que caldria fer per a mantenir la seva viabilitat).

Es tractava de respondre, per part d'un grup d'economistes destacats, a tres qüestions breus de les que en intentaré justificar la seva importància. Així: 1- Cal mantenir les pensions en l'espai de finançament contributiu, tot i que això obligui a actuar en altres fronts de més difícil acceptació social? Com de lluny es pot arribar a complementar aquell finançament per altres vies sense desdibuixar la seva naturalesa proporcional i contributiva?. I si es recorre a impostos, quins camps són els més acceptables sense desvirtuar els propòsits inicials d'un sistema de previsió ni erosionar els incentius a l'estalvi? 2- Creu factible i possible que una

<sup>4</sup> LAS PENSIONES EN ESPAÑA G. Lopez-Casasnovas (dir. y ed.), amb textos també de Nacho Álvarez, José Ignacio Conde, Montserrat Guillén, J González-Calvet, Sergi Jiménez e Ignacio Zubiri [https://www.economistas.es/Contenido/Consejo/Estudios%20y%20trabajos/CGE\\_Las%20pensiones%20en%20Espana%20C3%B1a\\_26.09.18\\_.pdf](https://www.economistas.es/Contenido/Consejo/Estudios%20y%20trabajos/CGE_Las%20pensiones%20en%20Espana%20C3%B1a_26.09.18_.pdf)

millora futura de l'entorn econòmic i la productivitat general de l'economia compensi una demografia que s'anticipa adversa? Quant hauria de millorar l'economia per quadrar comptes i quina probabilitat li pot assignar a aquesta possibilitat? És per això el registre del passat projectable en una prospectiva a dia d'avui i a futur? 3- Fins a quins extrems caldria flexibilitzar el sistema (voluntarietat, edat mòbil, compatibilització treball / pensió, subsidi fiscal complementari...) per trobar la solució a la seva sostenibilitat?. Certament es pot advocar per una combinació de factors, però resulta evident entre qui pregunta i qui responien que la inacció no és en cap cas la solució.

	NACHO ÁLVAREZ	JOSÉ IGNACIO CONDE-RUIZ	JOSEP GONZÁLEZ CALVET
PRIMERA PREGUNTA	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Los ingresos asociados a la vía contributiva deben ser reforzados.</li> <li>· La ampliación de la financiación hacia los impuestos es inevitable.</li> <li>· Si se quiere seguir asegurando a las personas mayores un determinado nivel de renta, parece lógico que esto tenga como consecuencia un aumento del gasto en pensiones, expresado como porcentaje del PIB.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Financiar las pensiones con otros ingresos supondría romper el principio de contributividad.</li> <li>· Mantener la contributividad, pero transformando el sistema hacia uno de cuentas nocionales donde la caída en el alta de la pensión se haría teniendo en cuenta el esfuerzo contributivo de los trabajadores.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Ningún sistema de pensiones puede garantizar unos ingresos reales futuros.</li> <li>· El sistema de pensiones debe estar más imbricado con el conjunto del sector público y la economía.</li> <li>· El sistema de pensiones debe estar diseñado para que sus ingresos y gastos estén equilibrados con respecto al ciclo económico y al demográfico.</li> <li>· Es necesario disponer de los mecanismos de corrección adecuados que en ningún caso deben ser derechos de pensión "flexibles" como propone el factor de sostenibilidad.</li> </ul>
SEGUNDA PREGUNTA	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Si la economía es capaz de mantener niveles de demanda interna suficientes, la creación de empleo puede llegar a sostener superávits estables en la Seguridad Social.</li> <li>· Sí sería posible, si se fijasen dos objetivos: poner punto y final a la devaluación de los salarios y elevar progresivamente la tasa de empleo durante los próximos treinta años.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· La solución pasará por una batería de medidas: alcanzar el pleno empleo, eliminar la precariedad laboral, política inmigratoria selectiva, mejorar la educación y aumentar los ingresos del sistema de pensiones. Pero aún alcanzando estos objetivos, la tasa de sustitución de las pensiones tendrá que disminuir.</li> <li>· La transición a un sistema de cuentas nocionales es la única vía.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Hay que generar más y mejor empleo.</li> <li>· Hay que elevar las tasas de empleo con la incorporación de la mujer al mercado laboral. También la entrada masiva de inmigrantes puede paliar una demografía adversa.</li> <li>· Si la economía española recupera la senda de crecimiento medio, la sociedad española dispondría de recursos suficientes para afrontar con éxito los retos del sistema de pensiones, aunque serían necesarios cambios en la financiación.</li> </ul>
TERCERA PREGUNTA	<ul style="list-style-type: none"> <li>· No consideramos necesario reforzar la contributividad del sistema, ni avanzar hacia las cuentas nocionales.</li> <li>· No es necesario avanzar hacia la compatibilización trabajo/pensión.</li> <li>· Parece lógico que se desarrolle una reforma fiscal integral.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Un nuevo sistema de reparto de cuentas nocionales reforzaría la contributividad, sistema este que podría venir acompañado de un segundo pilar de capitalización pequeño, con deducción fiscal como complemento de la pensión pública.</li> <li>· Este pilar debería poder utilizarse no solo como complemento de renta para la jubilación, sino también en cualquier momento para invertirlo en capital humano o formación.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· La edad de jubilación no se debe "flexibilizar" en ningún caso.</li> <li>· En bastantes países europeos el gasto en pensiones ronda el 15% del PIB y en algunos se supera ampliamente. En España estamos en el 12%. Esto es, existe un importante recorrido para poder seguir pagando las pensiones en el futuro.</li> <li>· La reforma de las pensiones debe concebirse como parte de un nuevo sistema fiscal más justo y equilibrado, que grave a todas las rentas y no sólo a los salarios.</li> </ul>

MONTSERRAT GUILLÉN	SERGI JIMÉNEZ	IGNACIO ZUBIRI
<ul style="list-style-type: none"> <li>· No deben mantenerse las pensiones en el espacio de financiación contributiva.</li> <li>· Las pensiones no contributivas deberían costearse mediante los presupuestos generales.</li> <li>· Acordar los mínimos que se quieren garantizar y si no se pueden financiar con los recursos de la Seguridad Social, han de sufragarse con los presupuestos generales.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Tiene todo el sentido plantearse el ajuste de las pensiones a las disponibilidades. Cualquier otra cosa sería un carga para la economía española, para el resto de gastos del estado de bienestar no asociados a las generaciones mayores.</li> <li>· Dedicar potenciales aumentos de la carga impositiva a las pensiones no es tampoco una solución a medio y largo plazo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· La financiación mediante cotizaciones no puede mantener unos niveles de pensiones suficientes ni en el medio ni el en largo plazo.</li> <li>· Si se quieren mantener pensiones suficientes es necesario financiarlas parcialmente con impuestos.</li> <li>· Para financiar parcialmente las pensiones con impuestos, es necesaria una reforma fiscal esencial.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>· El número de cotizantes por pensionista debería mantenerse en una ratio de 3,5 a 1, como mínimo, para lograr una cómoda estabilidad.</li> <li>· La solución realista pasa por implementar una serie de intervenciones suaves pero en varios frentes: flexibilización de la edad de jubilación, permisividad de trabajar, fomento del alargamiento de la vida activa, etc.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Es un evento de probabilidad baja o muy baja.</li> <li>· Necesitaríamos un <i>shock</i> de productividad o un <i>shock</i> de empleo.</li> <li>· Veo prácticamente imposible que el entorno económico en general y las futuras ganancias de productividad puedan compensar las implicaciones del shock demográfico que está afectando a la economía española.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Es poco probable en el corto plazo e imposible en el largo plazo que el crecimiento económico permita mantener un sistema de pensiones suficiente basado solo en cotizaciones. Es necesario crear empleo. Para ello tienen que aumentar las tasas de participación en el mercado de trabajo de varios grupos y hay que fomentar la emigración razonable y controlada.</li> <li>· No se podrán mantener las pensiones sólo con cotizaciones. Creando empleo se generará renta más que suficiente para pagarlas con cotizaciones y parcialmente con impuestos.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>· Hay un instrumento que el gobierno debería dinamizar más. Se trata de los bonos indexados a la inflación.</li> <li>· Son instrumentos ya conocidos. La originalidad en el caso español sería su estrecha relación con los ahorros para la pensión, apaciguándose la costumbre de invertir en el sector inmobiliario, reduciéndose la excesiva exposición al mismo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Los factores que flexibilizan el sistema pueden contribuir sustancialmente a mejorar la función de aseguramiento del sistema de pensiones y contribuyen al aumento del bienestar.</li> <li>· Hay que institucionalizar (arraigado) la regla de que el gasto de pensiones ha de estar sujeto a las disponibilidades.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· La flexibilización solo tiene sentido si, sin aumentar el coste del sistema, aumenta la renta de los pensionistas con rentas bajas o si reduce el coste neto del sistema.</li> <li>· Ampliar la flexibilidad será más beneficioso cuando no haya paro.</li> <li>· No habría grandes ganancias de ampliar la compatibilidad de trabajo y pensión, al menos mientras no haya escasez de trabajadores.</li> </ul>

## LES RESPOSTES. EL CONSENS, EL DISENS I TAL COM HO VEIG

El sistema de pensions espanyol en la seva actual configuració no té 'una' solució, ni les possibles alternatives de tractament son senzilles. Almenys en el sentit que reparant 'x' restaurarem l'estatus quo 'i'. L'evolució del nostre mercat de treball, de la nostra economia, complica si més no la realitat demogràfica, i ha generat tal erosió en els comptes de la Seguretat Social, sense resposta efectivament fins el moment, com per a que ara puguem confiar que amb un simple *tuneig* recuperi la 'salut' des dels seus propis gens. Pensem doncs

millor que el sistema està en cures agudes amb diagnòstic de pas, o a intensius o a pal·liatius. De la farmaciola ho necessitarem tot: tocar les contribucions, calibrar una mica més els beneficis (nivells), les taxes de creixement (regles d'actualització), utilitzar impostos per afinar pensions netes de impostos, afavorir nous entrants avui cotitzants en situacions molt dispers, refer jubilacions anticipades –que mai més siguin més que actuarialment justes- i sovint acompanyar amb penalització i no amb suports, noves condicions d'elegibilitat de beneficis més restrictives, a temptejar amb variacions en els períodes de còmput, amb incentius *ad hoc* a les conjuntures de cada moment, per a la combinació de pensions i salaris, modificació de l'edat de jubilació (lligada a l'esperança de vida), amb ajustaments generals addicionals de regles de disponibilitat, afavorint contribucions individuals per suplement, amb crèdits procedents dels pressupostos generals per a cobrir des de la tributació prestacions econòmiques no estrictament contributives, etc. Per tot això, un sistema de punts com el que es proposa a Bèlgica i/o amb correcció de l'alemany semblaria apropiat. Primer per que 'granula', fa fungible tot un conjunt d'aspectes que com veiem incideixen a la realitat de les pensions. I segon, per que aquesta opció permet a través de re-escalar els punts d'acord amb el finançament disponible, fer transparent el sistema. Es tracta de visualitzar la protecció social del retirament com a assegurança, amb risc compartit col·lectiu i amb estabilitat generacional. I això fet compatible amb la llibertat de l'individu com a jutge últim del seu propi benestar (a la vista dels mutifactors associables a la jubilació que hi incideixen) i de la solidaritat generacional (que el sector públic ha de garantir). Calen sens dubte major flexibilitat i transparència que les actuals.

La valoració de punts dependrien de les carreres de cotitzacions però vindrien referides en el seu nivell als salaris mitjans de l'economia (i topats els punts si superen certs límits) i amb mínims afectats a circumstàncies tals com l'atur involuntari, la discapacitat, maternitat i tasques de la llar socialment considerades. Essent els punts fungibles, podrien ser transaccionables entre parelles per a millor reconciliar el moment de la jubilació d'ambdós. Una puntuació diferenciada per a la jubilació parcial i per estendre l'edat de treball segons tipus de treball i jornada podria també considerar-se. L'edat actuarial com a factor de conversió, ja que seria la durada de la carrera de cotitzacions, i no l'edat en si mateixa, el que legitimaria l'elegibilitat de la jubilació, atenent així a la realitat d'una esperança de vida que sabem resta vinculada al gradient social i a la diferent entrada, segons nivell d'educació, en el mercat de treball. Finalment se introduirien ajustos intergeneracionals amb alguna ratio

coneguda que aproximés els equilibris de benestar entre les generacions d'actius i passius<sup>5</sup>. I sobre tot, es tractaria de validar per a cada cohort el valor del punt, d'acord com dèiem del finançament disponible, de manera transparent, tot i mantenint el sistema de repartiment actual.

La identificació dels punts 'personals' de l'assegurat tenyeixen aquesta opció d'una certa semblança amb els comptes nacionals, però la seva operativa a la proposta esmentada es manté com a exclusivament pública, a diferència de la sueca<sup>6</sup>.

En sentit similar, la proposta de vincular part de la pensió a bons indexats a l'IPC, explicitant així el que és el deute avui implícita de la cotització a canvi d'una futura pensió que no perdi poder adquisitiu, té també aquí el seu interès com a garantia real, coherent amb el funcionament del nostre sistema públic i sostenible financerament per definició.

Per tot això, convé separar de la discussió els arguments d'aquells que al·leguen que el que és 'políticament infactible avui, no hauria de merèixer estudi tècnic algun que ens ocupés', dels que assumeixen que "el tècnicament factible hauria de forçar-se perquè fos políticament possible". O es canvia el contingut de la interlocució -esbiaixada sovint pels prejudicis respectius de procedència professional o ideològica- o es fa que les dues parts creuin el pont (es posin en les sabates dels altres), aïllant-los de les ribes més polititzades del debat.

El fet és que en general avui les pensions actuals és que en els seus nivells mitjans són més que actuarialment justes. Encara que és clar, la política pública no es fa (o no es fa només, o no hauria de fer-se) de mitjanes, sinó de variàncies (pensions n'hi ha de molt baixes). En tot cas la seva compensació no s'hauria de considerar tant des del sistema de pensions (una transferència per salari diferit), com des del conjunt de la despesa social.

En tot cas, les mitges tintes del que alhora redistributiu i proporcional, contributiu i solidari, actuarialment just i socialment equitatiu a l'hora de proposar instruments correctors, no solen ser sàvies conselleres per a una reforma de les pensions. No acaben satisfent finalment a cap de les parts i erosionen els incentius a contribuir en favor d'expectatives d'abús moral potencial i desresponsabilització. Així, l'estratègia d'erosionar els nivells de les pensions a través del seu no actualització completa ha posat en evidència que un informe d'experts avalat només pel govern de torn, sense involucració de la resta de partits polítics, no ha estat capaç de resistir ni una primera envestida pressupostària.

---

<sup>5</sup> Vegi's per al detall Schokkaert et al, 'Towards an equitable and sustainable points system. A proposal for pension reform in Belgium'; PEF 2018

<sup>6</sup> Altres mesures com la nomenada 'motxilla austriaca' que incorpora diferents conceptes personalitzables, inclosos un complement de pensions, capitalitzables i liquidables en el momento de jubilació, resten fora de l'anàlisi aquí considerada.

## PROGNOSI

Cap de les mesures suggerides serà previsiblement única i decisiva, i cadascuna d'elles en si mateixa suposa costos polítics certs amb reaccions socials inevitables, siguin aquestes o no raonables des de la perspectiva *bismarckiana*- contributiva o *beveridgiana*- assistencial. De manera que com la causa és justa, només seguint un 'procés degut' pot ser que s'aconsegueix fer-hi front. Això requereix que algú des de fora del debat partidista -ja que l'oposició a qualsevol de les mesures tindrà rèdits electorals- n'assumeixi la tasca. Si es deixa a la política, ja al govern (només cal veure el fracàs de la Comissió de reforma del 2013), ja al Parlament (Pacte de Toledo irresolut tancat en fals el febrer del 2019) serà impossible el seu abordatge. L'acord pensem s'ha de centrar en procediments (en el vel de la ignorància, no sobre resultats concrets en cada cas). Només una agencialització de les tasques, acompanyades de recomanacions prudencials ( 'fes o explica per què no fas') pot oferir una via factible de reforma. L'acord està en el que considerariem en el 'vel de la ignorància' (això si, des del Parlament), i no en la reacció concreta a cada conjuntura de tresoreria compromesa.

Sense acord pel moment, les iniciatives que remarquen que el sistema de pensions no s'ha d'afrontar des d'una perspectiva asseguradora, sinó com una part de la protecció i de redistribució social dels ingressos, empenyen el sistema a un molt incert futur per a la finances públiques. La seva difícil consistència es deu al fet que quedaria en mans de coordinades ideològiques el tractament a curt termini d'una qüestió que requereix visió a llarg, amb el resultat d'un fort palanquejament del *status quo*, per la dificultat de desancorar el que s'hagi considerat en el passat un mèrit o dret a consolidar per part de la ciutadania. Tampoc sembla que la societat estigui preparada per a fer un canvi de gens del sistema de pensions, en una democràcia insuficientment madura i que sembla atorgar drets amb escassos deures. Això fa que possiblement s'hagi de treballar des del contributiu, almenys per ara.

Des d'aquest prisma, el punt de partida revela en tot cas la importància de les pensions en el benestar d'un col·lectiu electoralment decisiu i molt centrat en una única dimensió de preferència: la 'seva' pensió. I la societat valora igualment aquest benefici, pel seu caràcter reductor de la desigualtat de renda i igualador de condicions comunitàries. La pensió ens iguala en el temps, i allunya alguns del que seria d'una altra manera el risc de la pobresa; encara que, si som seriosos, no ignorarem que l'esperança de vida després de la jubilació, ens torna a la desigualtat de la vida real, sigui la que sigui la pensió.

Els punts de justícia social pretesos haurien de ser els d'equilibri: del conjunt de la despesa social (la pensió n'és una part i té substitutius i elements complementaris en altres partides de



despesa), de cicle vital d'una generació (com hem incrementat l'esperança de vida i com l'hem distribuït entre treball i jubilació) i intergeneracional (el benestar dels actius versus el dels pensionistes). El benestar dels passius no s'ha de veure tan sols des de la renda del pensionista, sinó del conjunt de la despesa pública (de la sanitària, social i de dependència) i atenent a les circumstàncies personals: donant vida als anys sobreviscuts, sense soledat, amb capacitat funcional, mantenint actiu el capital humà, des de l'altruisme, el capital social i el gaudi del temps. Paradoxalment, són els més contraris al sistema contributiu els que per a preservar beneficis propis els reclamen com a drets (no per redistribució, sinó per mereixement, diuen).

Transparentar els problemes i les solucions és sempre un valor democràtic. Així, en relació a tot el que el sistema fa des de l'àmbit contributiu per al no contributiu, per a que es senyalitzi i financi de manera separada: des del complement de mínims, l'aplicació de indicacions diferents, subsidiació de l'ocupació per rebaixes de cotitzacions, o tarifes planes per a nova ocupació d'autònoms. Transferències internes i deduccions fiscals haurien també de quantificar i finançar-se separatament des dels impostos generals.

Val la pena remarcar en aquest context que cal tenir cura en no perdre excessivament la proporcionalitat, el caràcter contributiu bàsic, ja que l'assistencial pot arruïnar l'incentiu contributiu i afavorir l'economia submergida. La redistribució interna efectuada amb bases màximes de cotització, pensions contributives mínimes, taxes de retorn progressives etc. són petits cavalls troians que poden acabar minant els incentius a cotitzar. A més, amb legislació dicotòmica (cotització sí/ no i si és sí, amb cotització rígida) els llinars esdevenen decisius i provoquen salts conductuals de costos / beneficis marginals elevadíssims. Necessita el nostre sistema fixar clarament la taxa de reemplaçament: des de l'inici, sense incertesa, sent això el millor reclam per als que vulguin i puguin assumir l'estalvi per assolir un benefici definit. I tot això, amb una flexibilització màxima per no perdre cap cotitzant en el camí: incorporar segones rendes al mercat per la compatibilitat de vida laboral i familiar i així no afectar més encara la natalitat (la qual cosa requereix certament crèdits de cotització finançats des de fora del sistema contributiu ). Altrament, calen mesures per a la compatibilització de salari i pensió, per a tot tipus de treball no estàndard (esporàdic incert, estacional predeterminable, de treball temporal, de formació, minijobs, *freelance* marginals, Übers) o a temps reduït (per hores), i en pràctica d'activitat autònoma (d'ingressos canviant mes a mes, amb períodes de no renda). O la consideració del treball per períodes d'elegibilitat de temps de cura de nens o majors i d'atur involuntari, a solucionar des crèdits des dels ingressos fiscals generals.

Això és especialment oportú si es considera una edat de jubilació oberta després d'uns anys predefinits de haver-se situat *stand by* en el mercat de treball, considerant aquí maternitat, contingències de salut, *slots* de temps a l'atur o el que en el seu moment era el servei militar obligatori . Posem 48 anys en total. Si s'entra als 16 als 64 -sense períodes *outliers*-, semblaria més que amortitzat el capital d'una persona posat a disposició productiva. I els que retardin la seva entrada amb més formació, educació etc., i ho facin amb 24 anys, que siguin 72 els anys quan es puguin jubilar; entre altres raons, perquè amb la inversió inicial en educació milloraran la seva pensió amb majors cotitzacions, probablement renda i patrimoni, i actuarialment és més que probable comptin amb una esperança de vida a la jubilació igual o millor que el pensionista de 64 anys, tal és el gradient que s'associa a l'esperança de vida en raó de l'educació i de la renda en la nostra societat.

Espanya compta amb molt bona cobertura relativa de les pensions pel que fa a manteniment de renda (pensió de substitució del salari anterior) i que amb la crisi no ha disminuït sinó que ha augmentat, mantenint taxes de retorn de cotitzacions entre les més elevades de la Unió Europea, amb període de cobertura ampli i preservació d'entrada en risc de pobresa. En política pública les anàlisis realitzades al voltant dels valors mitjans de les variables de diagnòstic, però, solen ser injustos. Espanya té molts pensionistes a pensions mínimes, amb autònoms i dones portant-se la pitjor part, tot i que la xifra està baixant en la mesura que els nous pensionistes s'incorporen amb millors condicions. Les diferències en capacitats dels ciutadans són diverses. Amb les possibilitats d'estalvi de molts dels nostres joves, pensar en suplementos personals a pensions és ignorar les cues de distribució de rendes, molt per sota de les pròpies rendes de substitució mitjanes dels pensionistes actuals. I que encara avui algunes cotitzacions es perdin per no comptar amb un mínim d'anys, en detriment de mínims de proporcionalitat contributiva, no deixa de ser una invitació a l'economia submergida. Una reforma de talla única seria poc eficient i injusta en qualsevol cas.

## **A MODUS DE CONCLUSIÓ**

Sense una major conscienciació social, ciutadana, dels efectes intergeneracionals de mantenir l'actual situació de les pensions i de les conseqüències d'algunes de les alternatives de reforma avui postulades, resultarà impossible reorientar la deriva de iniquitat contra les generacions futures a la que estem abocats. Les pensions són una banda, les transferències generacionals s'han de valorar des del conjunt de la despesa social.

Sota la racionalitat individual i la pressió electoral del votant mitjà, relativament de cohortetària elevada, no hi haurà govern ni majoria parlamentària capaç d'afrontar la reforma.

-És una obvietat que el consens polític és desitjable: del parlament per sobre del govern del moment. Però sembla poc probable, vistos els rèdits electorals en joc en una democràcia poc madura.

Una estratègia possible, tal com hem comentat es aquest text, és agencialitzar a favor d'un tercer la recomanació prudencial del que hagi de de fer cada govern en matèria de pensions. No es tracta de sostreure del debat polític sinó situar-la en una altra via, en un entremig del càlcul de la contribució i de la prestació definides. I com que la 'causa és justa' (mantenir els equilibris generacionals de benestar), ha de ser acceptable consensuar procediments (com juga el canvi de l'economia i l'esperança de vida en el càlcul de les pensions) ha de permetre poder recomanar determinats cursos d'acció a qui sigui estigui en el govern: 'faci o expliqui per què no fa'.

Certament no hi ha avui a Espanya una solució clara a la vista ni derivable d'un sol instrument. Es tractarà d'acompanyar diverses mesures, ajustades i ponderades a cada situació, el que requereix més debat tècnic que diatriba política.

En tot cas, les comparacions en matèria de pensions, com permet comprovar qualsevol estudi comparat de l'OCDE, són odioses (considerar el seu pes en valors absoluts o relatius, el grau de proporcionalitat entre cotització i pensió, acotament per dalt i per baix de la *contributivitat* desitjada, compliment fiscal i frau social, etc.) i són arma llancívola en profit propi de qui utilitza els arguments més que camp d'aprenentatge: això val també a l'hora de traslladar el que és una pensió espanyola en termes de la seva homònima alemanya o del Regne Unit, o al enfilada del nostre sistema als comptes nacionals sueques.

En definitiva, no es pot aspirar a un *big bang* radical en la reforma de les nostres pensions, que ni és possible ni desitjable, el modular és més recomanable. Els consensos són necessaris; esperar però unanimitat és una irresponsabilitat, vista l'emergència de la situació i donats els interessos en joc.

#### **Darrers Títols de la Col·lecció Health Policy Papers:**

López-Casasnovas, G. **"Reflexió sobre la cohesió i la desigualtat social al nostre país"** Col·lecció Health Policy Papers 2019-03\_GL.

López-Casasnovas, G. **"Nous reptes per a la gestió pública"** Col·lecció Health Policy Papers 2019-02\_GL.

López-Casasnovas, G. **"A vueltas con los umbrales de coste efectividad"** Col·lecció Health Policy Papers 2019-01\_GL.

López-Casasnovas, G. **"Envejecimiento y bienestar. Macroeconomía y programas de acompañamiento: pensiones salud y dependencia. Retos: la sostenibilidad financiera"** Col·lecció Health Policy Papers 2018-11\_GL.

López-Casasnovas, G. **"El medicamento: ¿Vale lo que cuesta? ¿Cuesta lo que vale?"** Col·lecció Health Policy Papers 2018-10\_GL.

López-Casasnovas, G. **"Aproximació a l'atenció primària des de la perspectiva de l'economia de la salut per apalancaments positius i per evitar frustracions"** Col·lecció Health Policy Papers 2018-09\_GL.

López-Casasnovas, G. **"Equity concerns under fiscal restrain. The case of the Spanish Health care System in Catalonia"** Col·lecció Health Policy Papers 2018-08\_GL.

López-Casasnovas, G. **"Mecanismos y principios para la protección del derecho a la salud."** Col·lecció Health Policy Papers 2018-07\_GL.

López-Casasnovas, G. **"Salud mental. Entre lo dicho y lo hecho."** Col·lecció Health Policy Papers 2018-06\_GL.

López-Casasnovas, G. Rosselló Villalonga, J. **"Las estimaciones de necesidades de gasto para la definición de la financiación autonómica y de la sanitaria en particular"**. Col·lecció Health Policy Papers 2018-05\_GL\_JR.

López-Casasnovas, G. **"El interfaz entre los responsables de la economía y de la asistencia sanitaria"**. Col·lecció Health Policy Papers 2018-04\_GL.

López-Casasnovas, G. **"Tres reflexions crítiques sobre el futur de l'Estat del Benestar"**. Col·lecció Health Policy Papers 2018-03\_GL.

<https://www.upf.edu/web/cres/health-policy-papers>



