

Madrid, 15 de abril de 2009

**Comparecencia ante la Comisión no permanente de seguimiento y
evaluación de los acuerdos del Pacto de Toledo**

Congreso de los Diputados

Miguel Fernández Ordóñez
Gobernador

Trascurridos ya cinco años desde la última evaluación del Pacto de Toledo, y en el marco del nuevo proceso de evaluación iniciado por el Congreso en 2008, comparezco ante esta Comisión para transmitirles mis puntos de vista sobre la situación y las posibles reformas del sistema de pensiones, que resumen el contenido de una nota del Servicio de Estudios del Banco de España, que se les hará llegar en muy breve plazo.

Antes de iniciar mi intervención, me gustaría enfatizar que el contenido del Pacto de Toledo, esto es, el sistema de pensiones y su reforma, no entra dentro de las competencias que tiene atribuidas el Banco de España. La definición de las reformas concretas del sistema de pensiones es una cuestión eminentemente política y corresponde, por tanto, al Poder legislativo su fijación. Por ello, la nota que está ultimando el Servicio de Estudios y que hoy les voy a avanzar, no debe entenderse como una propuesta de reforma por parte del Banco de España. El documento no es sino un resumen de lo que puede entenderse como el consenso de los especialistas en relación con el diagnóstico sobre la situación y los problemas de nuestro sistema de pensiones y sobre las posibles vías para afrontarlos. Un resumen que es una actualización del que en el año 2000 presentó en esta misma Comisión el Director General del Servicio de Estudios.

Tras este breve preámbulo, déjenme recordarles que el Pacto de Toledo cuenta ya con más de trece años de existencia. Trece años en los que la evolución demográfica y, hasta fechas recientes, la evolución macroeconómica han permitido una mejora significativa de la situación financiera de la Seguridad Social. Desde la fecha de la firma del Pacto, la población española ha experimentado un fuerte crecimiento, de más de 6 millones de personas, en su mayoría población inmigrante. El fenómeno de la inmigración ha sido importante no solo por su volumen sino también por su composición en la medida que tiende a concentrarse en los grupos de edad más jóvenes.

En paralelo, la evolución macroeconómica permitió que este fuerte crecimiento de la población fuera absorbido por el mercado de trabajo. Ha sido destacable en este caso no solo la contribución de la población extranjera sino también el importante papel que ha desempeñado la progresiva incorporación de las mujeres nacionales al mercado de trabajo. Todo ello se dio en un contexto de crecimiento del número de jubilados muy reducido como consecuencia de que correspondía la jubilación a las generaciones que nacieron en la guerra civil y la posguerra.

Como resultado, el crecimiento de los afiliados ha sido en estos años muy superior al de las pensiones, lo que explica el mantenimiento de superávits crecientes de la Seguridad Social, hasta alcanzar el 1,3% del PIB en 2007. Estos superávits se destinaron, en parte, al Fondo de Reserva, que alcanzó una magnitud significativa, cercano al 5% del PIB al finalizar 2008.

En el último año, sin embargo, el impacto de la crisis económica también se ha dejado sentir en las cuentas de la Seguridad Social, de forma que se ha producido un rápido deterioro de ese superávit, que incluso podría desaparecer durante este año.

El análisis del Sistema de la Seguridad Social no debe, sin embargo, basarse en los resultados del sistema en el corto plazo. La propia firma del Pacto de Toledo no fue sino un reconocimiento de que la viabilidad de un sistema de pensiones de reparto, como el español, debe analizarse desde una perspectiva de largo plazo.

Desde esta perspectiva, me gustaría subrayar que, de acuerdo con los análisis realizados por los analistas e instituciones nacionales e internacionales, ni los superávits de la Seguridad Social de la última década, ni tampoco el previsible empeoramiento de su situación financiera en los próximos ejercicios, modifica, en lo esencial, el diagnóstico, de forma que se puede afirmar que todavía subsisten los problemas relacionados con la sostenibilidad financiera del sistema actual de la Seguridad Social que fueron los que, en su día, motivaron, entre otras razones, la firma del Pacto.

Y es que estos problemas son el resultado esencialmente de dos fenómenos: la brusca reducción de la tasa de natalidad y el progresivo aumento de la esperanza de vida al nacer, que condicionan la estructura actual y futura de la pirámide poblacional española. De un lado, el incremento de la esperanza de vida provocará que el colectivo de más de 65 años gane progresivamente peso en el total de la población, mientras que la base de la pirámide se está estrechando como resultado de tasas de natalidad por debajo de las tasas de reposición. Como consecuencia, el perfil de la estructura por edades de la población se está transformando desde su forma piramidal actual hacia una forma más parecida a un pilar. Esto incluso bajo el supuesto de una cierta recuperación de la tasa de natalidad y el mantenimiento de unos flujos migratorios con el exterior positivos para nuestro país. En definitiva, de acuerdo con las proyecciones demográficas actuales de Eurostat, elaboradas en 2008, la tasa de dependencia (población mayor de 65 años sobre población en edad de trabajar) se podría más que duplicar entre 2008 y 2050, desde el 24% actual hasta casi el 59% en 2050.

Las implicaciones de esta evolución demográfica sobre la sostenibilidad de nuestro sistema de pensiones de reparto son de sobra conocidas. Se generaría una presión creciente sobre el gasto en pensiones, de forma que los modelos actualmente disponibles, incluidos los elaborados por los Ministerios de Economía y Hacienda y de Trabajo y Seguridad Social que incorporan todas las modificaciones legislativas aprobadas en los últimos años, muestran que esta partida de gasto público prácticamente se duplicaría en el mismo período temporal referido, de forma que el sistema podría entrar en déficit creciente a partir de 2025.

Debe subrayarse también que los desarrollos demográficos más recientes, en particular los intensos flujos de entradas de inmigrantes en nuestro país, no resuelven el problema. En el

mejor de los casos, la entrada de inmigrantes en edad de trabajar retrasa el aumento de la tasa de dependencia derivado del envejecimiento de la población y, por lo tanto, retrasa la aparición de los problemas. Pero este persiste en toda su magnitud.

¿Cómo afrontar el reto que la demografía plantea para la sostenibilidad de nuestro sistema de pensiones? La dimensión del problema requiere que éste se afronte a través de una estrategia que reúna tres características. Primero, la estrategia debe ser amplia, es decir, debe combinar medidas en distintos frentes. En concreto, las medidas deben perseguir unas finanzas públicas saneadas, implementar reformas estructurales en la economía y una reforma del propio sistema de pensiones, como mencionaré a continuación. En segundo lugar, la discusión de estas medidas no debería dilatarse en el tiempo. Y, finalmente, las reformas deben tener un alcance suficiente, avanzando en la línea de las recomendaciones efectuadas en la revisión del Pacto de Toledo.

En cuanto a la amplitud de la estrategia, el primer pilar de la misma debe basarse en el mantenimiento de unas finanzas públicas saneadas. De nuevo, debemos adoptar aquí una perspectiva de medio plazo. Con independencia de que en el 2008 hayamos asistido a la reaparición del déficit público y que, con casi total seguridad, este alcance niveles significativamente más elevados en 2009, lo relevante es que en el medio plazo, una vez desaparezcan los efectos de la crisis económica, se retome la senda de saneamiento de las cuentas públicas y, sobre todo, la tendencia de reducción de la deuda pública a la que, con la excepción de 2008, asistimos de manera recurrente desde 1997. Estas consideraciones también sirven para justificar que el recorrido al alza del déficit público no puede ser ilimitado en la situación actual con el fin de evitar que se genere un fuerte aumento de la deuda pública, que imponga una carga excesiva sobre las generaciones futuras. En este sentido, los compromisos con las reglas fiscales de medio plazo establecidas en el Pacto de Estabilidad a nivel europeo y en las leyes de estabilidad presupuestaria a nivel nacional siguen siendo la mejor guía para gestionar la política fiscal.

En segundo lugar, como los informes técnicos enfatizan, desde el punto de vista macroeconómico, los problemas de sostenibilidad de las finanzas públicas se ven aliviados si evolucionan favorablemente el empleo y la productividad de la economía. En este sentido, el margen de mejora es amplio y exige reformas estructurales en muchos ámbitos, como el mercado de trabajo y los mercados de bienes y servicios, además de la educación y la formación de los trabajadores. De nuevo, la perspectiva temporal es aquí importante: la visión de largo plazo que debe mantenerse en el análisis de la sostenibilidad del sistema de pensiones es perfectamente compatible con el hecho de que muchas de las reformas necesarias para mejorar el empleo y, sobre todo, la productividad de la economía solo pueden desplegar sus efectos tras un período relativamente dilatado de tiempo.

Con ser importantes los dos pilares de la estrategia mencionados, enfrentarse al problema del impacto del envejecimiento de la población sobre el sistema de pensiones en el largo plazo requiere también reformas en el propio sistema de pensiones. Además, estas reformas resultan complementarias de las reformas estructurales mencionadas con anterioridad, en particular con las relativas al mercado de trabajo, y la de mantener unas finanzas públicas saneadas.

Esta cuestión es precisamente el objeto central de esta Comisión, en la que ha estado trabajando con intensidad en la última década, en particular en cómo modificar los actuales parámetros del sistema para garantizar su sostenibilidad en el largo plazo. Lo que me lleva a retomar los otros dos aspectos clave de la estrategia que se acuerde: la rapidez y el alcance de los cambios a llevar a cabo.

Por una parte, aunque la aparición del primer déficit en el sistema pueda aparecer muy lejano, debe tenerse en cuenta que el horizonte de planificación e implementación de las reformas es también largo. Por lo tanto, deberían ser debatidas sin demora para que, tras una implantación gradual, las reformas surtan todos sus efectos cuando el fenómeno del envejecimiento empiece a incidir con mayor virulencia.

Por otra parte, también es necesario que las reformas del sistema de pensiones sean suficientes. Desde la firma del Pacto de Toledo y su posterior renovación, se han aprobado distintas modificaciones legislativas que, en general, puede considerarse que han ido en la dirección adecuada. Algunos ejemplos son la separación de las fuentes de financiación de la Seguridad Social (aún no completada), la unificación de las bases de cotización, la creación del Fondo de Reserva, la progresiva simplificación de los regímenes, entre otras. Sin embargo, entre las propias recomendaciones del Pacto hay otras medidas que merecen ser discutidas, dado que pueden tener un impacto considerable sobre la sostenibilidad del sistema.

Por consiguiente, llegados a este punto cabe preguntarse: ¿Qué reformas del sistema de pensiones deberían ser estudiadas? El abanico de posibilidades es aquí amplio y la decisión sobre cuáles pueden introducirse requiere de una valoración no solo técnica sino, sobre todo, política sobre las mismas. La resolución de los problemas del sistema puede pasar por modificaciones en los parámetros de ingresos o de gastos, pero la selección de la combinación más adecuada o que resulta más razonable requiere una importante valoración política. Ahora bien, algunas combinaciones pueden resultar preferibles a otras desde el punto de vista de la eficiencia económica en la medida que pueden generar unos mayores incentivos a, por ejemplo, participar en el mercado de trabajo. En este sentido, desde un punto de vista técnico lo importante es mantener una elevada proporcionalidad entre las prestaciones que se reciben y las cotizaciones que se pagan, algo que ha sido subrayado desde el primer momento en las recomendaciones del Pacto de Toledo.

Sobre las distintas opciones disponibles, déjenme referirme a algunas que han sido ya aplicadas por algunos países de nuestro entorno y que, por tanto, han sido, de alguna forma, probadas. Insisto en reiterar que no se trata de propuestas del Banco de España, sino que lo que el Banco pretende es ayudar a esta Comisión en su trabajo exponiendo las medidas que se han aplicado en otros países.

En primer lugar, y dentro de lo que conformarían las medidas que afectan al gasto en pensiones, algunos países han optado por retrasar la edad legal de jubilación. Para ello, se han introducido medidas en tres frentes. Por una parte, se ha tendido a endurecer las condiciones para la jubilación anticipada. Y es aquí donde el complemento con las reformas estructurales mencionadas con anterioridad es mayor: las reglas del sistema de pensiones deben generar los incentivos adecuados para la permanencia en el mercado de trabajo y, esta permanencia debe también tratar de maximizarse a través un proceso de formación continua de los trabajadores y de flexibilidad salarial, que adecue los incrementos salariales a la productividad. Por otra parte, se ha incentivado la permanencia en la vida laboral más allá de la edad legal de jubilación. Y, finalmente, se ha decidido retrasar la edad de jubilación, aunque hay que admitir que esto solo se ha adoptado en un número reducido de países. Es el caso de Alemania, donde se ha procedido a aprobar muy recientemente un incremento gradual de la edad de jubilación desde los 65 hasta los 67 años. Las distintas simulaciones disponibles indican que esta es una medida con un fuerte efecto en términos de reducción del gasto en pensiones.

En segundo lugar, y siguiendo por el lado del gasto, otros países han optado por ampliar significativamente el número de años de cotización para el cálculo de la base reguladora. En este sentido, la aplicación de una medida de similares características en España nos acercaría a la situación de algunos países de nuestro entorno. En concreto, recientemente, Francia ha pasado de tomar 10 años a incluir 25 años en ese cálculo, mientras que Austria lo ha ampliado desde 15 hasta 40 y un número importante de países (Finlandia, Polonia, Portugal y Suecia) lo han aumentado a la totalidad de la vida laboral. Esta reforma estaría alineada con las propias recomendaciones del Pacto de Toledo y aumentaría la proporcionalidad del sistema, esto es, la relación entre las pensiones percibidas y las cotizaciones efectuadas. Relacionado con esta cuestión, en el caso español existiría la posibilidad de proseguir avanzando en las reformas de los últimos años en relación con la equiparación de los distintos regímenes de la Seguridad Social, de forma que se garantice que el grado de contribución de los regímenes sea similar.

En tercer lugar, en algunos países se ha procedido a reducir la tasa de sustitución de las pensiones, definida como la pensión neta dividida por los ingresos netos previos a la jubilación, bien reduciendo el porcentaje de la base reguladora que se percibe tras haber cotizado el período mínimo (actualmente fijado en el 50%), bien ampliando este período mínimo o bien reduciendo las tasas con que se aumenta ese porcentaje inicial por cada año adicional de cotización.

Una alternativa más novedosa ha consistido en ligar la pensión recibida a la esperanza de vida. En la medida que una parte del problema surge como consecuencia del incremento de la esperanza de vida, ajustar de una manera más o menos automática las cuantías de las pensiones a esos incrementos, favorece la sostenibilidad del sistema. En la actualidad, en cerca de la mitad de los países de la OCDE se ha propuesto o aplicado, de forma más o menos directa o indirecta, parcial o total, este tipo de medida.

En cuanto a la actualización de las pensiones en vigor, muchos países han dejado de tomar como referencia los crecimientos salariales y han pasado a utilizar, como en el caso español, índices de precios. En este caso, entre las opciones posibles de reforma se podría considerar que las compensaciones por desviación de la inflación prevista sobre la observada se produjeran de forma simétrica.

Por el lado de los ingresos del Sistema, no parece existir margen de actuación para realizar incrementos de las cotizaciones sociales, dado que podrían tener efectos muy perniciosos sobre el empleo, aunque sí cabría plantearse acelerar el proceso de separación de fuentes de financiación de forma que las cotizaciones sociales dejen de cubrir la parte de los complementos a mínimos que actualmente financian, así como destinar todo el excedente de la Seguridad Social (y no solo una parte como hasta ahora) al fondo de reserva.

Es importante subrayar que todas estas reformas pueden efectuarse sin necesidad de modificar el actual sistema de reparto, a través de cambios en sus parámetros. Algunos países han optado por enmarcar estos cambios en uno de mayor envergadura, al menos formal, como es la constitución de un sistema de cuentas nocionales, como los actualmente vigentes en Suecia y en otros países de Europa Central y del Este. En este sistema, el modelo sigue siendo de reparto, pero se constituye una cuenta virtual para cada individuo donde se recogen las aportaciones individuales de cada cotizante y los rendimientos ficticios de estas aportaciones generan a lo largo de la vida laboral, rendimientos que se calculan como un tanto nocional ligado a alguna variable macroeconómica. Este sistema ofrece una relación más estrecha entre las cotizaciones y las pensiones de los individuos. Y, sobre todo, mejora de forma significativa la percepción y la transparencia de los individuos sobre esta relación, lo que puede facilitar que funcionen más adecuadamente los sistemas de incentivos y su impacto sobre las decisiones de los agentes en el mercado de trabajo y puede reducir la incertidumbre de los individuos sobre sus rentas futuras.

En mi intervención, me he referido a las proyecciones de distintos organismos sobre la sostenibilidad del sistema y a las reformas que se están aplicando en otros países de nuestro entorno, resumiendo el contenido del documento del Servicio de Estudios que les enviaré esta misma semana. Pero quiero concluir resaltando la importancia de los trabajos que tiene encomendados esta Comisión, especialmente en estos momentos que, por otras razones, los agentes económicos viven bajo el signo de la incertidumbre.

El acuerdo alcanzado en Toledo de que la sostenibilidad de las pensiones no pueda ser utilizada como arma del debate político es un activo del que deben estar orgullosos todos ustedes. Ese acuerdo, además, no supone que no se deba reaccionar ante los problemas que pueden aparecer en el sistema de pensiones como consecuencia de los cambios demográficos que se pueden producir en el futuro. Todo lo contrario, el acuerdo obliga a examinar los problemas y buscar soluciones entre todos. Yo estoy seguro que ustedes sabrán trasladar a la población que esos problemas son solubles si se toman las medidas oportunas y que, además, si se toman sin tardanza, estas no tienen por qué ser traumáticas. Y estoy convencido que unas reformas moderadas y adoptadas con tiempo suficiente, no solo ayudarán a resolver los problemas del largo plazo sino que, al tranquilizar y reducir incertidumbres sobre el futuro, tendrán efectos favorables también en el corto plazo, en la difícil coyuntura que estamos atravesando.