

Cap a un nou estat del benestar: sostenible, adequat i equitatiu

**Concepció Patxot
Meritxell Solé
Guadalupe Souto**

Resum

Al llarg del segle passat, els països occidentals han organitzat i desenvolupat el que es coneix com l'estat del benestar, organitzat al voltant de quatre pilars fonamentals: l'educació, la sanitat, les pensions i altres prestacions socials. Avui dia, els estats s'enfronten al gran repte que suposa l'envelliment de la població, que amenaça la viabilitat financera del sistema de protecció social, que s'ha organitzat dirigit molt majoritàriament (via pensions de jubilació i sanitat) a la gent gran, i que ha de ser finançat per una població en edat activa cada vegada menys nombrosa.

Paraules clau: adequació, estat del benestar, sistema de pensions, sostenibilitat

1. Introducció

Els sistemes de benestar desenvolupats a la majoria de països europeus al llarg del segle passat són un dels grans assoliments socials de l'edat contemporània. Mitjançant l'estat del benestar, els estats assumeixen la responsabilitat de proporcionar als seus ciutadans uns serveis mínims bàsics als que es considera que tothom ha de tenir accés independentment de la seva renda i riquesa, com són l'educació i la sanitat. Però, a més a més, s'encarrega també de substituir les rendes a aquelles persones que per diferents circumstàncies han perdut (temporal o definitivament) la capacitat d'obtenir-les per sí mateixes. És el cas de les prestacions d'atur o de les pensions (jubilació, incapacitat, a favor de supervivents).

Tot i que el seu grau de desenvolupament difereix entre països, en termes generals es pot dir que l'estat de benestar descansa sobre quatre pilars fonamentals: l'educació, la sanitat, les pensions i altres prestacions socials (com les polítiques de protecció de la família, la protecció dels aturats o l'atenció a les persones en situació de dependència). A la actualitat, les pensions constitueixen la despesa social més important a gairebé tots els països occidentals, amb excepció dels anglosaxons. Així per exemple, segons dades de l'Eurostat, l'any 2014 la despesa en pensions a la UE dels 28 suposava més del 12.5% del PIB, molt per sobre del 7.1% de despesa en salut o del 4.8% en educació.

El procés d'envelliment que afecta de manera generalitzada a tots els països occidentals suposa un important repte per al sosteniment financer de l'estat del benestar. La gran majoria dels programes de transferències socials són molt dependents de l'estructura d'edats de la població, de manera que un canvi dràstic de la relació entre gent en edat de treballar i gent econòmicament dependent (nens i gent grans) té efectes immediats en el balanç del sistema (costos menys ingressos). Espanya és precisament un dels països que afronten un procés d'envelliment més fort. A més de que presenta una de les taxes de fecunditat més baixes del món i una de les esperances de vida més elevades, la transició va ser relativament més pronunciada. Així doncs, la preocupació per les mesures que s'han de dur a terme de cara a garantir la viabilitat financera de programes com les pensions, està més que justificada. En aquest treball ens proposem fer una revisió dels sistemes de pensions als principals països de l'OCDE. Analitzarem els diferents tipus d'organització, les seves característiques principals, i també les principals reformes que s'han dut a terme en els darrers anys. Posteriorment ens centrarem en analitzar més en detall el cas espanyol, revisant diferents treballs que han projectat la seva evolució futura tenint en compte les últimes reformes aprovades (endarreriment de l'edat de jubilació i introducció de mecanismes d'ajust per reduir la quantia de les pensions).

Per últim, dediquem un apartat d'aquest treball a contextualitzar el sistema de pensions dintre del conjunt de l'estat de benestar. Si bé les pensions suposen el programa de més despesa, no és l'únic important per garantir un sistema de protecció social adequat per a la societat. En particular, mostrarem que mentre que el sistema de pensions garanteix un benestar mínim per a la població gran, no passa el mateix amb els nens i joves que, igual que els grans, no tenen capacitat per obtenir per sí mateixos els recursos que necessiten per cobrir les seves necessitats. De manera pràcticament universal, els estats del benestar s'han desenvolupat principalment mirant a la gent gran, mentre que han deixat molt més desprotegits els més joves. La crisi econòmica iniciada el 2008 ha posat de manifest aquest biaix, amb conseqüències dramàtiques en alguns països com ara Espanya, on l'absència de polítiques de protecció familiar no ha permès pal·liar els greus efectes de la crisi. Com a conseqüència, la taxa de pobresa infantil és a prop del 30% (gairebé un de cada tres nens viu en risc de pobresa i exclusió social, segons dades de l'Eurostat per 2015), i els joves que volen incorporar-se al mercat laboral afronten taxes d'atur fins el 50%.

2. Panorama dels sistemes de pensions a Europa i altres països de l'OCDE

Els sistemes de pensions a la majoria de països són sistemes de repartiment i contributius, com es descriu més avall. Un sistema de repartiment cobreix les pensions dels actuals jubilats amb els ingressos per cotitzacions que obté dels treballadors en el mateix període –alternativament, un sistema de capitalització acumula les aportacions realitzades pels treballadors i les converteix en una pensió quan arriben a la edat de jubilació. D'altra banda, que un sistema sigui contributiu vol dir que existeix una relació – més o menys forta – entre la pensió rebuda i les cotitzacions realitzades anteriorment pel mateix individu, al llarg de la seva vida laboral. Sovint aquests sistemes s'anomenen també *bismarckians*, en contraposició als sistemes de tipus assistencial o *à la Beveridge*, que tenen com objectiu proporcionar una pensió mínima i igual per a tots, amb independència de les eventuais contribucions realitzades en el passat. Val a dir que a molts països el sistema públic de pensions té una part assistencial paral·lela (les anomenades pensions no contributives de jubilació i incapacitat) diferenciada de la part contributiva. A Espanya, el sistema no contributiu, que es va posar en marxa al 1991, està gestionat per les CCAA (i l'IMSERSO a Ceuta i Melilla). Hi poden accedir aquelles persones que per situació de edat o invalidesa no tenen capacitat per obtenir rendes del treball i tampoc no reuneixin els requisits per una pensió contributiva, ni tenen altres fonts d'ingressos. No obstant, la part més important del sistema públic de pensions espanyol és sense dubte el sistema contributiu, gestionat per la Seguretat Social i organitzada en diferents règims de cotització¹.

Els sistemes públics de pensions són motiu de preocupació tant a nivell internacional (diferents organitzacions com ara el FMI, l'OCDE i la UE han participat i participen activament en el debat) com pel govern i la societat dintre de cada país. En particular, el debat gira bàsicament en torn a dos objectius prioritaris: com garantir a mig i llarg termini la sostenibilitat financera de sistemes organitzats majoritàriament com sistemes de repartiment, a l'hora que es pugui aconseguir també l'anomenada adequació de les pensions, és a dir, que la seva quantia sigui suficient per garantir unes condicions de vida adequades per a la gent grans (l'OCDE es refereix a també a l'objectiu d'adequació com la *sostenibilitat social de les pensions*, en paral·lel a la sostenibilitat financera). Es tracta, sense dubte, de dos objectius plenament legítims i justificables tot i que, malauradament, en bona part resulten contraposats. D'aquí que l'OCDE es refereixi al problema de trobar un equilibri entre pensions adequades i sostenibles com al “puzle de les pensions”.

Els països més avançats de l'OCDE compten amb sistemes de pensions obligatoris, majoritàriament gestionats pel sector públic. No obstant, existeixen diferències, a vegades significatives, en l'organització d'aquest sistemes. A la Taula 2.1 es resumeixen les característiques dels sistemes de pensions als països més importants. Es pot dir que els sistemes de pensions s'articulen en torn de tres blocs principals (tot i que, lògicament, la seva importància és molt diferent entre països). En primer lloc se situaria el nivell assistencial, gestionat públicament i que garanteix una renda mínima per aquelles persones que no queden cobertes pels altres programes. Es tracta doncs d'un sistema *means-tested* (s'ha d'acreditar que no es sobrepassa un determinat llindar de renda), sense cap relació entre la prestació rebuda i les cotitzacions passades. Com es pot comprovar, gairebé tots els països (excepte Holanda) compten amb un sistema de tipus assistencial. En el cas d'Espanya, com s'esmentava més a dalt, es tracta de les anomenades “pensions no contributives de jubilació i invalidesa”, introduïdes al 1990 i actualment gestionades per les CC.AA. Aquestes pensions, en no ser contributives ni estar gestionades per la Seguretat Social, no s'han de finançar amb les cotitzacions socials, sinó amb ingressos generals. Cal destacar el cas de Dinamarca, on un 88%

de la població més gran de 65 anys rep una pensió assistencial. No obstant, això té molt a veure amb l'organització del sistema de pensions en aquest país, bastant diferent al de la resta. A Dinamarca, el sector públic ofereix una pensió mínima a tothom, mentre que el gruix del sistema s'organitza en torn a plans ocupacionals gestionats privadament. A més a més, la quantia de la pensió mínima a que tenen dret els beneficiaris es minora segons el nivell de pensió que rebin del pla ocupacional obligatori, el que fa que en molts casos la quantia de la prestació pública rebuda sigui molt baixa. Un sistema semblat el trobem també a Holanda.

En segon lloc trobem el sistema contributiu gestionat públicament. Es tracta del programa més important a la gran majoria de països. Només Holanda i Dinamarca manquen d'un programa com aquest, ja que organitzen el seu sistema de pensions bàsicament a través de plans ocupacionals. El Regne Unit es troba en procés de transició cap a aquest sistema de pensió pública mínima complementat per plans ocupacionals, que culminarà el 2018. El sistema públic contributiu de pensions s'organitza com un sistema de repartiment a tots els països, tot i que amb característiques diferents. A molts (inclosa Espanya) el sistema és de benefici definit, la qual cosa vol dir que la quantia de la pensió es determina en funció del 'passat' del individu (les seves cotitzacions) i independentment del seu 'futur' (quan de temps cobrarà la pensió i quins són els ingressos del sistema). En conseqüència, en un sistema de benefici definit, el risc financer del sistema (que les cotitzacions siguin o no suficients per pagar les pensions) l'assumeix l'estat o les generacions cotitzants. L'alternativa seria un sistema de contribució definida, on la pensió de entrada al sistema es determinaria en funció dels ingressos del sistema i del temps esperat en la jubilació, de manera que el risc financer recau sobre la generació que es jubila. Alguns països han endegat reformes introduint altres regles de càlcul.

Cal esmentar el cas de Suècia, que va posar en marxa un "sistema de comptes nociònals". En aquest cas, la carrera de cotitzacions de cada individu es registra en un compte virtual personal. Cada any, aquest compte s'incrementa amb la part proporcional del saldo dels comptes dels individus de la mateixa edat que hagin mort durant el període, i que per tant no arribaran a cobrar pensió (es produeix per tant un flux intrageneracional, ja que els individus que moren traspassen els seus actius virtuals als que hi sobreviuen de la mateixa edat). Arribada la jubilació, la pensió de cada individu es calcula a partir del capital acumulat al seu compte virtual, i aplicant una sèrie de correctors per tenir en compte factors com l'esperança de vida o la relació entre ingressos i despeses del conjunt del sistema. Així doncs, un sistema de comptes nociònals és un sistema de contribució definida. Més endavant, altres països europeus com Itàlia van posar en marxa també aquest sistema. Per la seva banda, Alemanya va optar per adoptar un sistema de punts en el que cada any de cotitzacions per una base igual al salari mig de l'economia dona dret a un punt de pensió. Els punts obtinguts s'incrementen (redueixen) si la base de cotització és més elevada (baixa) del salari mitjà. A l'hora de la jubilació, se sumen tots els punts i se multipliquen per un factor conversor, que es calcula cada any en funció de diferents variables com possibles canvis de la taxa de cotització o la relació entre pensionistes i cotitzants. França també té una part del sistema contributiu públic organitzat d'aquesta manera.

Respecte del tercer bloc, integrat pels plans de pensions gestionats privadament, que tant poden ser plans ocupacionals com plans individuals. A Dinamarca i Holanda, com ja es va comentar, els plans ocupacionals privats són obligatoris i substitueixen el sistema contributiu públic. D'altra banda, a Suècia els plans ocupacionals privats també són obligatoris, si bé en aquest cas no substitueixen sinó que complementen el sistema públic de pensions contributives. A la resta de països on aquests plans no tenen caràcter obligatori la seva importància és molt dispar. S'estima que un 57.3% de la població en edat de treballar a Bèlgica y un 41.6% als EEUU té algun pla ocupacional privat. A Alemanya, s'estima que estan coberts un 56.4% dels cotitzants.

D'altra banda, la seva presència és gairebé simbòlica als països del Sud d'Europa (3.2% i 3.3% de la població en edat de treballar a Portugal i Espanya, respectivament). Pel que fa als plans privats individuals, són voluntaris a tots els casos i la seva importància també varia entre països. Destaca Suècia, on s'estima que un 36% dels ocupats compten amb un pla de pensions personal privat, mentre que les xifres més baixes les trobem a Portugal (4%) i França (5.3%). D'altra banda, cal esmentar també diferències no només en el disseny del sistema de pensions sinó també en altres característiques respecte del seu funcionament a la pràctica. Així per exemple, s'observen diferències rellevants a l'edat mitjana de jubilació efectiva i com a conseqüència, al nombre d'anys mitjans que els individus cobren pensió de jubilació. El 2014, a França l'edat de sortida del mercat laboral es trobava per sota dels 60 anys, mentre que al Japó els homes treballaven fins els 69.3 anys i les dones fins els 67.3. A Europa, la edat mitjana de jubilació més elevada la trobem a Portugal (67 anys els homes i 66.2 les dones).

Taula 2.1. Els sistemes públics de pensions als principals països (2014 o últim any disponible)

	ASSISTENCIAL	CONTRIBUTIU		PRIVAT		Edat efectiva de sortida del mercat de treball	
	(cobert.)	Mínim (cobert.)	Contributiu (tipus)	Ocupacional (cobert.)	Personal (cobert.)	Homes - dones	Anys esperats cobrant pensió Homes - dones
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)		
Alemanya	2.0	no	SP	56.4	35.2	62.7 - 62.7	19.4 - 22.8
Àustria	11.0	no	BD	15.1	18.0	62.2 - 60.2	19.9 - 25.4
Bèlgica	5.0	11.0	BD	57.3	Nd	60.0 - 59.3	21.1 - 25.8
Dinamarca	88.0	no	no	83.3(o)	22.4	63.0 - 60.6	18.3 - 23.3
Espanya	6.0	28.0	BD	3.3	15.7	62.2 - 63.1	20.4 - 23.7
França	4.0	37.0	BD+SP	20.2	5.3	59.4 - 59.8	23.0 - 27.2
Itàlia	5.0	32.0	CNO	7.4	8.9	61.4 - 61.1	21.1 - 25.4
Holanda	nd	no	no	88.0(o)	28.3	62.9 - 61.9	19.2 - 23.5
Portugal	17.0	59.0	BD	3.2	4.0	67.0 - 66.2	15.6 - 19.4
Regne Unit	27.0	no	BD ⁱ	30.0 ⁱ	11.1	64.1 - 62.4	18.5 - 22.7
Suècia	42.0	no	CNO	90.0(o)	36.0	65.2 - 64.2	18.2 - 21.9
Canadà	34.0	no	BD	25.7	24.7	64.5 - 62.4	18.8 - 23.7
Japó	2.0	no	BD	Nd	Nd	69.3 - 67.6	15.8 - 21.8
EE.UU.	7.0	no	BD	41.6	22.0	65.9 - 64.7	17.1 - 20.7

(1) Percentatge de població de més de 65 anys que rep una pensió del sistema assistencial.

(2) Percentatge de pensions al sistema contributiu que reben la pensió/prestació mínima. "No" vol dir que el sistema no contempla pensions mínimes.

(3) Com s'organitza el sistema públic contributiu: SP = sistema de punts; BD = benefici definit; CNO = comptes nacionals; PF = prestació fixa; no = no existeix sistema contributiu públic.

(4) Percentatge de població coberta per plans ocupacionals en relació a la població en edat de treballar (16-64) excepte a Alemanya (en proporció a la població cotitzant a la Seguretat Social) i a Suècia (en proporció al nombre total d'ocupats). Als països assenyalats amb (o) els plans ocupacionals són obligatoris (Dinamarca, Holanda i Suècia). Al Regne Unit el sistema contributiu està en transició i a partir de 2018 només proveirà una pensió mínima fixa, i els plans ocupacionals seran obligatoris.

(5) Percentatge de població coberta per plans privats individuals en relació a la població en edat de treballar (16-64) excepte en Alemanya (en proporció a la població cotitzant a la Seguretat Social) i en Suècia (en proporció al nombre total d'ocupats).

nd = no disponible

Font: elaboració pròpia a partir de dades de l'OCDE (Pensions at a Glance) i el AWG (The 2015 Ageing Report)

La Taula 2.2 recull les principals dades de despesa pública en pensions als diferents països, així com els valors dels factors més rellevants que condicionen aquesta despesa. Itàlia és el país amb més despesa en pensions públiques a la actualitat (15.7% del seu PIB), seguida de per França (14.9%). A la banda baixa se situen els països amb menys importància del sistema públic (un 4.3% a Canadà i un 6.7% als Estats Units). A Europa, la despesa més baixa la trobem a

Holanda (6.9%) i el Regne Unit (7.7%), ambdós casos, recordem, amb una presència important dels plans gestionats privadament.

Taula 2.2 La despesa pública en pensions als principals països de l'OCDE

	Despesa pública Total (1)	Taxa de dependència demogràfica (2)	Taxa de cobertura (3)	Taxa d'Ocupació (4)	Taxa bruta substitució (5)
Alemanya	10.0	35.3	106.2	74.0	37.5
Àustria	13.9	30.3	117.9	71.1	78.1
Bèlgica	11.8	31.7	80.8	61.8	46.6
Dinamarca	10.3	32.2	119.2	73.5	21.5
Espanya	11.8	29.6	73.5	58.7	82.1
França	14.9	32.8	139.0	63.8	55.4
Itàlia	15.7	36.5	108.1	56.3	69.5
Holanda	6.9	30.5	116.2	74.2	27.1
Portugal	13.8	31.7	114.5	63.9	73.8
Regne Unit	7.7	30.8	118.8	72.7	21.6
Suècia	8.9	34.8	118.4	75.5	37.0
Canadà	4.3	25.9	78.8	72.5	36.7
Japó	10.2	47.2	127.6	73.4	35.1
EE.UU.	6.7	24.7	82.6	68.7	35.2

Notes:

(1): Despesa pública en pensions en percentatge del PIB, any 2014.

(2): Població de 65 i més anys respecte de la població en edat de treballar, any 2015.

(3): Nombre de pensions de jubilació percebudes per persones de 65 i més anys (tant públiques com privades) sobre la població de 65 i més anys. Les dades procedeixen del Banc Mundial i es refereixen a 2010 excepte Canadà (2007), Japó (2003) i USA (2008).

(4): Població ocupada en proporció a la població en edat de treballar. Dades referents a 2014 (OCDE)

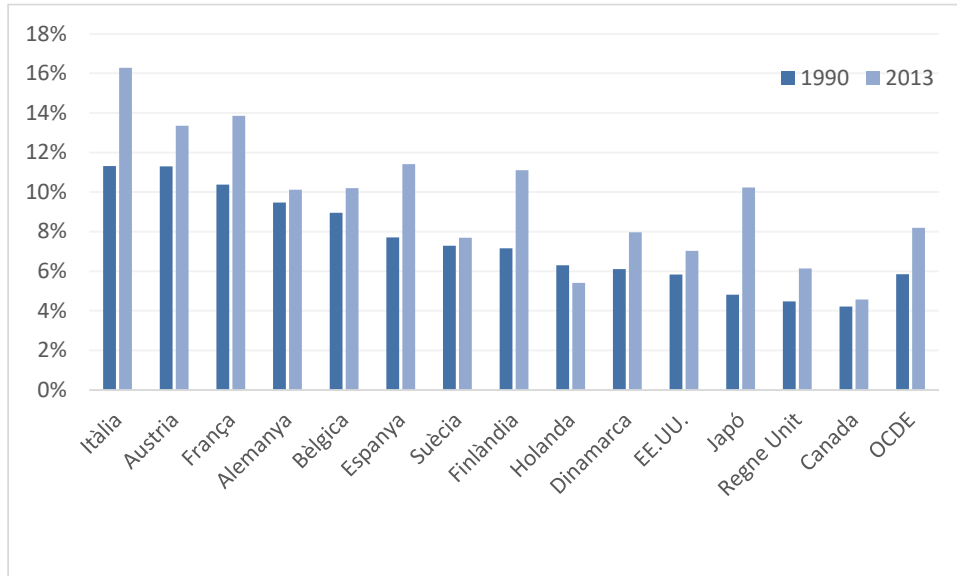
(5): Rati entre la pensió mitja inicial del sistema públic obligatori (tant contributiu com assistencial) i el salari promig del treballador al llarg de tota la seva carrera laboral. Dades referents a 2014 (OCDE)

Font: Elaboració pròpia a partir del Ageing Report 2015 (CE), Pensions at a Glance 2015 (OCDE), Banc Mundial i OCDE indicators.

3. Principals reptes que afronten els sistemes de pensions

En termes de PIB, la despesa en pensions ha augmentat a la majoria de països a les últimes dècades. Com ens mostra la Figura 1.1, només Suècia i Holanda han registrat descensos, mentre que països com Portugal, Itàlia, França i Espanya registraren les pujades més importants a Europa entre 1990 i 2011.

Figure 3.1 La despesa en pensions a la OCDE (en percentatge del PIB)



Font: OCDE, Pensions at a Glance 2017.

Per veure quins factors són determinants en la evolució de la despesa en pensions en termes del PIB, resulta molt entenedora la següent descomposició. La despesa total en pensions (DP) és igual al producte del nombre de pensionistes (NP) i la quantia mitjana de la prestació (pm). Per la seva banda, el PIB es pot expressar com el producte del nombre de treballadors (L) i la seva productivitat mitjana (h):

$$\frac{DP}{PIB} = \frac{NP \cdot pm}{L \cdot h} \quad [1]$$

És a dir, la despesa en termes de PIB depèn bàsicament de l'anomenada taxa de suport (relació entre el nombre de pensionistes i de treballadors cotitzants) i de la relació entre la pensió mitjana i la productivitat de l'economia (una mesura del poder adquisitiu de les pensions i de la generositat del sistema). Multiplicant i dividint el segon terme de l'equació [1] per la població en edat de jubilació (PEJ) i la població en edat de treballar (PET), i reordenant obtenim:

$$\frac{DP}{PIB} = \underbrace{\frac{PEJ}{PET}}_{\text{Factor demogràfic}} \cdot \underbrace{\frac{PET}{L}}_{\text{Factor mercat de treball}} \cdot \underbrace{\frac{NP}{PEJ} \cdot \frac{pm}{h}}_{\text{Factor institucional}} \quad [2]$$

És a dir, la despesa en pensions de jubilació en termes de PIB resulta ser el producte de quatre elements que constitueixen alhora tres tipus de factors:

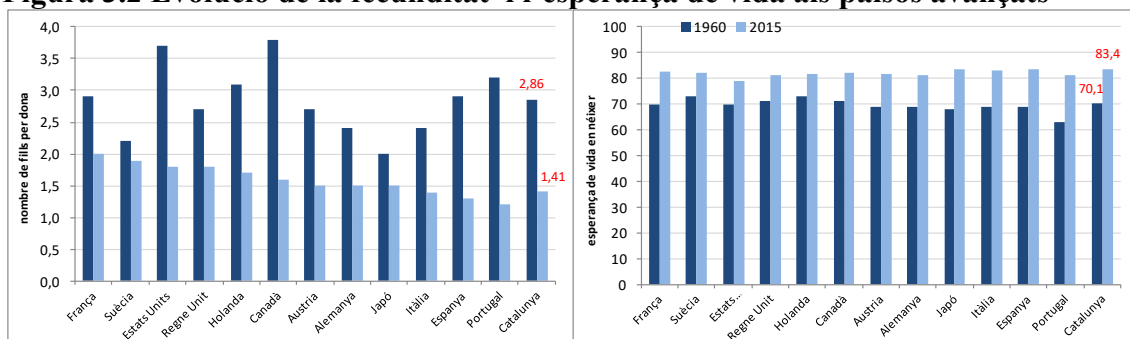
a) Un factor demogràfic format per la taxa de dependència de la gent gran (la rati entre gent gran i gent amb edat de treballar). Si la resta de components de l'expressió es mantenen constants, un increment de la taxa de dependència demogràfica suposa un increment de la mateixa quantia a la rati despesa pensions/PIB.

b) Un factor mercat de treball, que no és sinó la inversa de la taxa d'ocupació. Mantenint els altres factors constants, un increment de la taxa d'ocupació provocarà una reducció de la despesa en pensions en termes de PIB (ja que s'incrementa la producció).

c) Un factor que podem anomenar institucional, atès que recull les característiques del sistema de pensions. D'una banda la taxa de cobertura del sistema, que indica quantes de les persones en edat de jubilació són beneficiàries d'una pensió. En segon lloc, el quocient entre la pensió mitjana i la productivitat mitjana, que és un indicador de la generositat del sistema. De manera que, a mesura que la cobertura del sistema sigui més alta i les pensions més quantioses, la despesa en termes de PIB augmentaria.

Així doncs, la descomposició que ens mostra l'equació [2] ens permet fer un anàlisi senzill, però alhora molt entenedor, del que pot passar amb la despesa en pensions en el futur proper. No és difícil deduir que l'envelliment de la població és un dels grans reptes que haurà d'afrontar els sistemes de pensions en el futur proper a tots els països avançats, però de manera especialment important a Espanya i Catalunya. D'una banda, les taxes de natalitat s'han reduït de manera generalitzada als països avançats. Com es mostra a la Figura 2.2, el nombre de fills per dona ha caigut per sota de l'anomenada taxa de reposició de la població (2.1) a la majoria de països. D'altra banda, les taxes de mortalitat s'anaren reduint de manera progressiva i continuada, amb el conseqüent increment de l'esperança de vida. Val a dir que Espanya i Catalunya presenten actualment uns dels índex de fecunditat més baixos de l'OCDE (1.3 i 1.41 respectivament, només per sobre de Portugal), mentre que la seva esperança de vida es en canvi de les més elevades (83.3 a Espanya i 83.4 a Catalunya, només superades pel Japó amb 83.7).

Figura 3.2 Evolució de la fecunditat i l'esperança de vida als països avançats

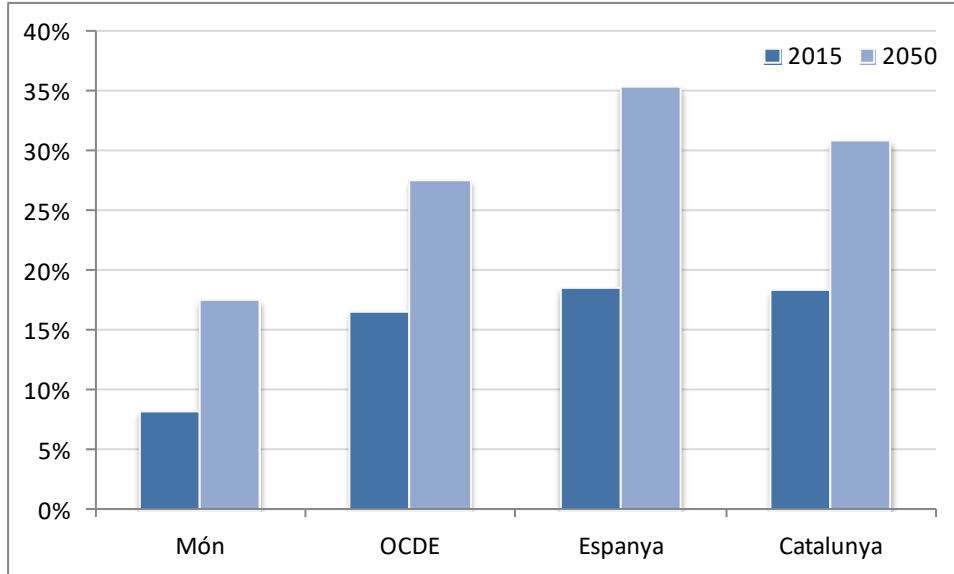


Font:

Elaboració pròpia a partir de les dades del Nations Unides i OCDE. Dades per Catalunya a partir de les dades Idescat i Blanes i Spijker (2010)

Atenent les projeccions demogràfiques futures, la proporció de població amb 65 i més anys pràcticament es doblarà a Espanya d'aquí al 2050, el que suposa una taxa de envelliment molt per sobre de la mitjana de la OCDE. Val a dir que a Catalunya la proporció de població amb 65 i més anys esperada és lleugerament inferior a la d'Espanya, tot i que es situaria també per sobre de la mitjana de l'OCDE (Figura 2.3).

Figura 3.3 L'envelliment de la població. Proporció de població amb 65 i més anys

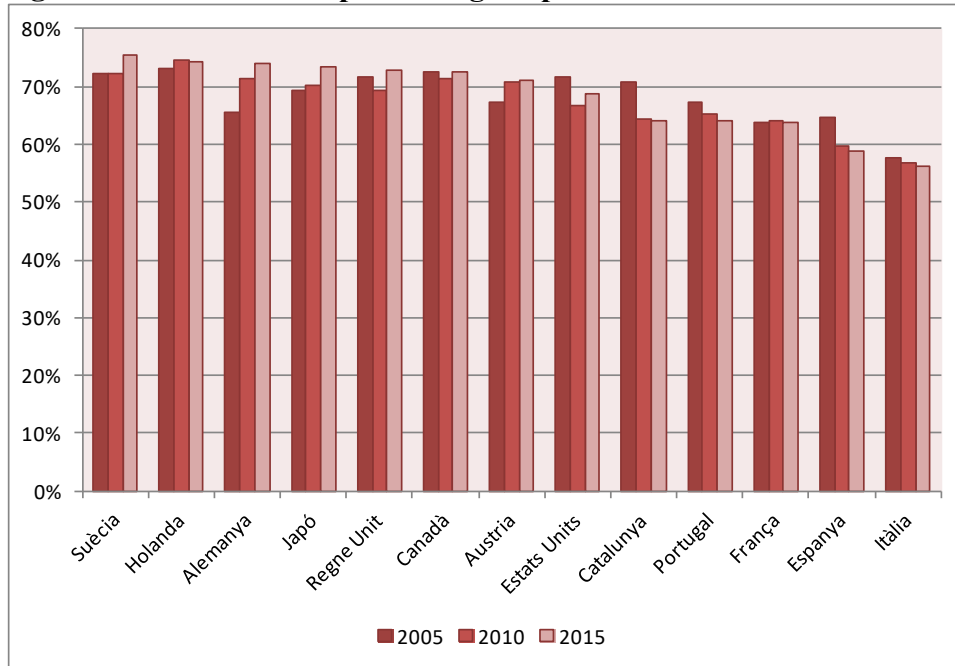


Font: Elaboració pròpia a partir de dades de la OCDE, INE i IDESCAT

Pel que fa a la resta de factors determinants de la despesa en pensions en termes de PIB mostrats a la Equació 2, podem esperar sense dubte una millora de la taxa d'ocupació. Això és especialment cert tenint en compte que la crisi econòmica de 2008 va afectar molt negativament el mercat laboral. La pregunta és si aquesta millora que es pot esperar de la taxa d'ocupació podria ser suficient per a compensar l'efecte de l'envelliment sobre la despesa, i malauradament la resposta és clarament que no. La taxa d'ocupació a Espanya es troba actualment a un dels nivells més baixos dels països avançats (60.5% al 2016), i més de sis punts per sota del nivell previ a la crisi (66.8% al 2007). Considerem el cas que aquesta taxa pre-crisi es recuperés, i fins i tot que millorés fins assolir el 75% (el nivell de Suècia a 2015, que és ni més ni menys que el nivell més elevat observat a les últimes dècades a tots els països avançats). Un increment de la taxa d'ocupació espanyola del 60.5% al 2016 fins el 75% de Suècia implicaria una disminució del "factor del mercat laboral" a l'equació [2] de només un 19.3% (d'un 165 a un 133). És a dir, en el supòsit més optimista, un mercat laboral amb pràcticament plena ocupació, permetria compensar menys d'una cinquena part de l'increment esperat a la despesa degut a l'envelliment.

Així doncs, està clar que l'envelliment tindrà com a conseqüència inevitable un increment considerable en despesa en termes de PIB a menys que es modifiqui algun dels elements del "factor institucional", és a dir, o bé la cobertura del sistema (el nombre d'individus amb dret a pensió) o bé la seva generositat (la quantia de la pensió), la qual cosa posa en risc la *sostenibilitat social* de les pensions (que siguin suficients per garantir un nivell de vida digne a les persones grans).

Figura 3.4 La taxa d'ocupació a alguns països de l'OCDE



Font: Elaboració pròpia a partir de dades de la OCDE (Labor Market Statistics) i INE (EPA)

Ens queda per analitzar què pot passar per la banda dels ingressos. A Espanya, com a molts altres països, la principal font de finançament de les pensions contributives són les cotitzacions socials realitzades pels treballadors. Així doncs, els ingressos de la Seguretat Social (IC) depenen bàsicament de la massa salarial (el salari mitjà de l'economia w multiplicat pel nombre d'ocupats L) i del tipus o taxa de cotització (τ):

$$\frac{IC}{PIB} = \frac{w \cdot L}{L \cdot h} \cdot \tau = \frac{w}{h} \cdot \tau \quad [3]$$

És a dir, els ingressos del sistema de pensions en termes de PIB depenen bàsicament de la relació entre els salaris i la productivitat (w/h), i de la taxa de cotització. Ara bé, al contrari del que es podria pensar inicialment, la sostenibilitat financera del sistema de pensions no depèn tant dels salaris, com de la taxa de cotització. Tot i que un increment del nivell salarial (tant del salari mitjà en termes de productivitat com de la massa salarial total en termes de PIB) significaria un increment d'ingressos atenent a l'Equació [3], alhora implicaria una reducció de la taxa de substitució de les pensions (rati entre la pensió mitja i el salari mig). Per demostrar-lo, retornem a l'Equació [1] i reformulem-la de la següent manera:

$$\frac{DP}{PIB} = \frac{NP}{L} \cdot \frac{pm}{h} \cdot \frac{w}{w} = \frac{NP}{L} \cdot \frac{pm}{w} \cdot \frac{w}{h} \quad [4]$$

La sostenibilitat financera implica la igualtat entre les Equacions d'ingressos [3] i despeses [4], per tant:

$$\frac{NP}{L} \cdot \frac{pm}{w} = \tau \quad [5]$$

És a dir, deixant de banda els efectes que els increment salarials per sobre de la productivitat podrien tenir sobre l'economia agregada, d'entrada suposarien tant un increment d'ingressos

com de despesa per al sistema de pensions, i a la fi, millorarien la sostenibilitat financera via una reducció de la taxa de substitució (pm/w), és a dir, a costa de empitjorar la adequació de les pensions (*sostenibilitat social*).

Resumint, els sistemes de pensions de jubilació organitzats com a sistemes de repartiment són molt sensibles als canvis en l'estructura demogràfica de la població. El procés d'envelliment progressiu que està tenint lloc a la majoria dels països desenvolupats obliga a buscar solucions que suposen un difícil equilibri entre dos objectius plenament justificats com són la sostenibilitat financera del sistema per una banda i la sostenibilitat social o adequació del nivell de les pensions per una altra.

4. Les línies de reforma als últims anys

Les últimes dècades han estat un període molt intens pel que fa a reformes dels sistemes de pensions a tots els països. La majoria de governs han canviat els principals paràmetres dels seus sistemes, i en alguns casos fins i tot han canviat el disseny, amb l'objectiu de donar més pes als sistemes capitalitzats. En qualsevol cas, l'objectiu principal d'aquestes reformes ha estat el d'aconseguir, o al menys millorar, la sostenibilitat financera dels sistemes públics, amenaçada pel fort procés d'envelliment. La majoria de països ja havien endegat reformes dirigides a reduir la despesa en pensions abans de la crisi econòmica mundial de 2008, si bé és cert que amb posterioritat la intensitat reformadora ha augmentat de manera generalitzada. A continuació es fa un resum de les principals mesures que s'han anat introduint als diferents països.

El canvi més visible (i per tant políticament més costós) ha estat el d'endarrerir l'edat de jubilació més enllà dels mítics 65 anys. La majoria de països l'han endarrerit als 67, i fins i tot ja s'està parlant en alguns casos de arribar als 70 anys. Val a dir que aquest endarreriment de l'edat general de jubilació ha anat en molts casos acompanyada d'un increment paral·lel dels anys necessaris per obtenir la pensió màxima, que van des dels 45 anys a Àustria i Bèlgica fins els 38.5 que es necessitaran a Espanya a partir de 2027. D'altra banda, la majoria de països van implementar també mesures per penalitzar les jubilacions anticipades i afavorir les diferides (més enllà de l'edat general), sempre amb l'objectiu de mantenir els treballadors en actiu a les edats més elevades.

En segon lloc, trobem un paquet de mesures dirigides a reforçar el caràcter contributiu dels sistemes, fent més proporcional la relació entre la pensió obtinguda i les cotitzacions prèvies del individu al llarg de la seva carrera laboral. Així, la tendència ha estat la d'incrementar el període d'anys considerats per al càlcul de la pensió d'entrada, que actualment a molts països ja és total la vida laboral (Taula 4.1). Val a dir que, també com a mesura per reforçar la contributivitat, a la majoria de països es considera la possibilitat de que els treballadors amb carreres de cotització llargues avancin la seva jubilació a l'edat de referència (és el cas d'Espanya, que permetrà la jubilació des dels 65 anys sense penalitzacions a la quantia de la pensió per aquells treballadors amb 38.5 o més anys cotitzats).

Tercer, la majoria de països han introduït en els seus sistemes de pensions algun tipus de mecanisme automàtic per tenir en compte el desequilibri entre ingressos i despeses. És el que es coneix en general com a un "factor de sostenibilitat", que pretén ajustar el sistema de pensions la creixent esperança de vida, i que pot implementar-se de diferents maneres (Taula 4.1). En molts casos es passa així de un sistema de prestació definida a un de contribució definida. Països com Dinamarca i Portugal han optat per lligar l'edat de jubilació a l'esperança de vida. Altres com França, Suècia i Espanya en canvi, deixen fixa l'edat de jubilació i és la

quantia de les prestacions la que es vincula als eventuais increments de l'esperança de vida. Alemanya, en canvi, ha optat per el que es coneix com a un "factor d'ajust automàtic" del sistema, que no va lligat directament a l'evolució de l'esperança de vida. Com el sistema alemany funciona de manera que els individus acumulen punts de cotització, a l'hora de transformar aquest punts en drets de pensió es fa servir un factor de conversió que té en compte la rati cotitzants-pensionistes, de manera que la quantia de la pensió es redueix a mesura que una esperança de vida creixent provoqui un increment de la rati de pensionistes. Tan Suècia com Espanya han optat per incorporar un factor d'ajust automàtic a més a més del factor de sostenibilitat. En el cas Suècia, s'ha establert un mecanisme per corregir a la baixa la revalorització de les bases de cotització passades en el càlcul de la pensió si el sistema té dèficit. En el cas d'Espanya s'ha optat per un mecanisme molt més dràstic, ja que no només afecta a les pensions d'entrada (com és el cas d'Alemanya i Suècia) sinó a totes les pensions del sistema. És l'anomenat índex de revalorització anual de les pensions, que en funció dels desequilibris del sistema impedeix créixer les pensions per sobre d'un mínim del 0.25% anual (val a dir que a la resta de països les pensions s'actualitzen anualment amb l'índex de preus al consum o bé amb la taxa de creixement dels salaris).

Per últim, cal esmentar també les polítiques que han portat alguns països amb l'objectiu de promoure plans de pensions capitalitzats de caràcter complementari. Fins i tot, alguns països de l'Europa de l'Est han anat substituint progressivament les pensions contributives públiques per plans privats, a l'estil de Dinamarca i Holanda.

Taula 4.1 Característiques del sistemes públics contributius amb reformes

	Nombre anys pel càlcul de la pensió (1)	Taxa d'acumulació Anual (%) (2)	Revalorització anual de les pensions (3)	Factor d'ajust automàtic (4)	Factor de sostenibilitat	
					Quantia de la pensió segons esperança de vida	Edat de jubilació segons esperança de vida
Alemanya	VL	0.97	W+FS	VPP		
Àustria	26-40	1.78	P			
Bèlgica	VL	1.33	P			
Espanya	(U)25	1.82 (v)	IRP	IRP	sí	
França	M(25)/VL	1.16/0.51	P		sí(*)	
Itàlia	VL	1.46	P		sí	sí
Portugal	VL	2.3-2 (s)	P+PIB		sí	sí
Suècia	VL	0.95 (s)	W	MAB		
Canadà	L (83%M)	0.64				
Japó	VL	0.55				
EE.UU.	M(35)	0.75				

Notes:

(1): Nombre d'anys de cotitzacions passades que es tenen en compte pel còmput de la pensió. VL= salari mig de tota la carrera laboral complerta; (M)=els millors x anys de tota la vida laboral; (U)= els últims anys. A França es consigna en primer lloc el valor corresponent al sistema bàsic i en segon lloc al sistema ocupacional obligatori.

(2): Percentatge de pensió que s'acumula per cada any cotitzat. (v)= varia amb el nombre d'anys treballats; (s) = varia en funció del salari. A França es consigna en primer lloc el valor corresponent al sistema bàsic i en segon lloc al sistema ocupacional obligatori.

(3): És l'índex utilitzat per actualitzar cada any el valor de les pensions ja existents en el sistema. W = creixement dels salaris; FS = factor de sostenibilitat; P = índex de preus; IRP = índex de revalorització anual, calculat cada any en funció del balanç de la Seguretat Social.

(4): VPP = el valor de cada "punt de pensió" acumulat es multiplica per un factor que té en compte el rati pensionistes/cotitzants, IRP = índex de revalorització anual de les pensions, que es calcula tenint en compte el balanç del sistema; MAB = mecanisme de balanç automàtic que redueix la revalorització de les bases de cotització en cas que el sistema tingui dèficit per aconseguir l'equilibri.

(*) A França el factor d'ajust s'ha legislat fins al 2035 (desapareixeria a partir d'aquest any).

Menció expressa mereix el cas de Suècia, que el 1999 va posar en marxa una profunda reforma del seu sistema de pensions que més tard va ser imitada a altres països europeus. Per una banda, les cotitzacions dels treballadors es van desdoblar en dos parts. Una part petita es destina a un fons capitalitzat, mentre que la resta es computa en el que es va anomenar un “compte nocional”. El funcionament d’aquest compte nocional reproduceix el d’un fons capitalitzat en el sentit de que cada treballador sap en tot moment quin capital té acumulat (tot i que sigui virtualment). Aquest capital es revaloritza anualment en funció de dades macroeconòmiques i del balanç del sistema (diferència entre ingressos i despeses). Arribada la jubilació la pensió es calcularà en funció del capital acumulat al compte nocional i la esperança de vida restant de l’individu. No obstant, els comptes nacionals no són reals en el sentit que no acumulen el capital. Continuen sent un sistema de repartiment, tot i que molt més transparent per als treballadors, que són conscients de si les cotitzacions aportades són o no suficients per garantir la seva pensió. Aquesta és probablement una de les causes de que l’edat de jubilació en aquest país sigui de les més altes d’Europa, ja que els treballadors tenen incentius claríssims a jubilar-se més tard per poder cobrar pensions més altes.

Per tant, el ventall de reformes es ampli, també debut a la diversitat dels sistemes. En aquest context, val la pena ressaltar que un sistema de pensions de repartiment on s’ajusten els paràmetres legals com a resposta als canvis en la estructura d’edats de la població, dona lloc a canvis en la distribució de la renda a nivell intergeneracional (dels treballadors a la gent gran o a l’inrevés). Si, a més el sistema s’allunya de la pura contributivitat, genera també redistribució intrageneracional (dins de la mateixa generació, de pobres a rics). És indubtable que aquest tret complica el debat sobre la reforma de les pensions.

5. La sostenibilitat del sistema de pensions espanyol

La sostenibilitat financera del sistema de pensions s’ha situat al centre del debat sobre la reforma dels estats de benestar a tota Europa. El procés d’envelliment de la població espanyola preocupa especialment. Per una banda, les taxes de fecunditat han disminuït significativament durant les darreres dècades, fins assolir uns dels valors més baixos a Europa. D’altra banda l’esperança de vida de la població se situa entre les més altes del món. Com a conseqüència, la taxa de dependència demogràfica (població de 65 anys i més respecte de la població en edat de treballar) ha començat a créixer de manera contínua, tot i que moderada, a la última dècada. De cara al futur s’esperen increments de pràcticament el 100% al 2050 respecte del valor de 2015. Esteve, Devolder i Domingo (2016) estimen que les dones nascudes al 1975 esdevindran les més infecundes de totes les generacions nascudes a Espanya en els darrers 130 anys (una de cada quatre dones nascudes aquest any no tindrà cap fill). Aquests autors assenyalen que Espanya encapçala el retard a la maternitat a Europa, essent l’edat al primer fill de les més elevades del món a l’actualitat. Aquesta dada és preocupant si es té amb compte que, sovint, el nombre de fills és inferior al desitjat. Espanya és un dels països de la Unió Europea amb la major distància entre el nombre de fills desitjats i el nombre de fills tinguts (Castro-Martín i Seiz-Puyuelo, 2014).

Certament, les generacions de “baby-boomers” (nascuts entre 1957 i 1977) incrementaran de manera molt important la pressió sobre la sostenibilitat financera del sistema de pensions de repartiment a partir de 2020, quan comencin a assolir l’edat de jubilació. No obstant, no seria pas just ignorar que també van generar importants efectes positius. D’una banda, a partir de la última dècada del segle passat, va permetre una relació molt favorable entre el nombre de

cotitzants i el de pensionistes (integrats aquests per les generacions poc nombroses nascudes just després de la Guerra Civil), el que significà superàvits importants als comptes de la Seguretat Social. No obstant, aquests superàvits no es van començar a acumular en un fons de reserva fins els 2000s (i només parcialment), sinó que es varen dedicar a altres despeses (complements a mínims, pensions no contributives...) que teòricament haurien de haver-se finançat amb ingressos generals i no pas amb cotitzacions. D'altra banda, la jubilació dels *baby boomers* podria introduir algun element de millora en el mercat de treball. Una població en edat de treballar disminuïda, és previsible que porti associades menors taxes d'atur. Amb tot, la magnitud d'aquest ajust és una incògnita.

La forta crisi econòmica iniciada al 2008 ha posat en el punt de mira el mercat de treball com a factor determinant de la viabilitat financera de les pensions. El seu possible paper compensatori de les projeccions demogràfiques s'ha vist amenaçat per taxes d'atur desbordades i salaris que no creixen. La discussió sobre el rol d'aquests dos factors ha ocupat de manera creixent el debat acadèmic, però també el mediàtic. La preocupació sobre la futura sostenibilitat del sistema, molt present a la societat espanyola i en el debat polític, conviu paradoxalment amb demandes de major creixement de les pensions actuals, vehiculades en diferents propostes de grups polítics i socials.

El deteriorament dels comptes del sistema de la Seguretat Social durant els darrers anys ha estat significatiu. En concret, des de l'any 2011 s'han enregistrat dèficits creixents, arribant al 1,5% del PIB el 2015. Aquesta evolució ha compromès seriosament el Fons de Reserva de la Seguretat Social, que va arribar a assolir un 6,2% del PIB el 2011, i que havia pràcticament desaparegut a finals de 2017 (0,5% del PIB). Les bones xifres de l'esmentat Fons abans de la crisi eren el reflex d'un saldo positiu de la Seguretat Social de l'1,1% del PIB de mitjana enregistrat en el període 2000-2008. La crisi econòmica ha capgirat la tendència. L'increment sobtat de la taxa d'atur provocà el creixement de les prestacions d'atur, alhora que una caiguda dels ingressos per cotitzacions. Entre el 2007 i el 2012, la taxa d'atur va incrementar-se del 8,3% al 26,1% per al total d'Espanya, i del 6,6% al 23,1% en el cas de Catalunya. Com a conseqüència, la situació de dèficit financer del sistema, prevista a partir de la dècada de 2020 amb la jubilació de la generació de l'explosió demogràfica, es va avançar considerablement en el temps.

Com s'ha esmentat més a dalt, la despesa en pensions en relació al PIB i la seva evolució es poden analitzar mitjançant la seva descomposició en tres tipus de factors: demogràfics, de mercat de treball i de disseny del propi sistema o institucionals (Equació [1.2]). Aquest exercici permet tant analitzar l'evolució observada en els darrers anys com fer projeccions sobre el seu comportament futur. D'acord amb les dades de població de l'INE, la taxa de dependència demogràfica ha crescut 4.5 punts percentuals en els últims vint anys en el cas d'Espanya (3.5 a Catalunya). Per la seva banda, la taxa de substitució de les pensions, mesurada com la relació entre la quantia de la pensió mitjana i el salari mitjà de l'economia ha mantingut una tendència creixent durant les últimes dècades. És a dir, històricament les pensions han crescut per sobre dels salaris. En particular, entre 1980 i 2016 la pensió mitjana de jubilació va registrar una pujada mitjana anual de més del 2% en termes reals, mentre que la dels salaris fora inferior a l'1% anual. Com a conseqüència, mentre a 1980 la pensió mitjana de jubilació representava al voltant d'un 35% del salari mitjà, al 2016 aquesta proporció havia pujat fins el 55%. Part d'aquest increment de les pensions per sobre dels salaris respon a les polítiques de revaloració anual aplicades fins el 2014 (quan es va introduir el nou índex de revalorització). Però també han intervingut altres factors. En primer lloc, l'anomenat efecte substitució, provocat pel fet de

que les pensions dels que s'incorporen a la jubilació són generalment superiors a les dels que moren. En segon lloc, pel baix creixement de la productivitat a Espanya, que ha limitat considerablement el creixement dels salaris. Per últim, també han pogut jugar un paper rellevant els topalls de pensió (límits mínims i màxim), ja que mentre les pensions mínimes han crescut molt en les darreres dècades, les màximes s'han mantingut pràcticament constants en termes reals, disminuint el seu pes en relació a la pensió mitjana.

Pel que fa a la taxa d'ocupació, val a dir que Espanya és un dels països europeus amb pitjors registres. Així, segons dades d'Eurostat, al 1995 només el 46.8% de la població en edat de treballar estava ocupada (quan la mitjana de la UE-15 era del 59.9%). No obstant, va haver-hi una clara millora de l'ocupació durant els anys següents que van pujar la xifra fins a un màxim del 65.8%, en la línia de la mitjana a Europa el 2007. No obstant, la crisi econòmica iniciada immediatament després va provocar una reducció dramàtica de l'ocupació per sobre del 55% el 2013. Només a partir de 2014 s'aprecien signes de recuperació, tot i que de nou es va ampliar la bretxa amb la mitjana europea.

Hernández de Cos, Jimeno i Ramos (2017) estimen que l'increment de la despesa en pensions contributives de la Seguretat Social des de 1980 respon, a parts similars, a una pressió demogràfica més alta i a un increment de la taxa de substitució. Per la seva banda, les taxes d'ocupació elevades van exercir un paper de contenció de la despesa durant el període 1995-2007 però, a partir de la crisi iniciada el 2008, van contribuir també a augmentar el pes de la despesa en pensions en el PIB.

En endavant es revisen els resultats dels treballs més recents que analitzen l'evolució futura del sistema de pensions de la Seguretat Social a Espanya. Prenem com a punt de partida la descomposició de la despesa de les pensions de jubilació respecte al PIB descrita a l'Equació [1.2], en la que s'obtenen tres tipus de factors: demogràfic (taxa de dependència de la gent gran, D), mercat de treball (inversa de la taxa d'ocupació, TO) i factors de tipus institucional (taxa de cobertura del sistema $-C-$ i taxa de reemplaçament definida com a la quantia de la pensió respecte de la productivitat $-R-$). Es tracta d'una aproximació comú en estudis que avaluen la sostenibilitat del sistema de pensions, si bé els factors emprats en la descomposició en els diferents treballs poden diferir en el detall. Així, Conde-Ruiz (2017) empra els mateixos factors, tot i que no es limita a l'anàlisi de les pensions de jubilació, sinó a al conjunt de pensions contributives del sistema de Seguretat Social. Per la seva banda, Hernández de Cos, Jimeno i Ramos (2017) fusionen elements institucionals i demogràfics en un únic factor, el nombre de pensions sobre la població en edat de treballar, que anomenen "taxa de dependència econòmica". L'Ageing Working Group (AWG) de la Comissió Europea, als seus informes sobre projecció de despesa en pensions als països europeus també utilitza la descomposició de la despesa amb algunes variacions. En primer lloc, la taxa de dependència de la gent gran la defineix com la població de 65 o més anys sobre la de més de 20 anys (en lloc de 16 o més). La taxa de cobertura contempla totes les pensions contributives (jubilació i altres) sobre la població de 65 o més anys i la taxa de reemplaçament s'obté com el rati entre la pensió mitjana i el salari mitjà de tota l'economia. Per últim, al factor de mercat de treball també prenem com a població rellevant en edat de treballar aquella entre 20 i 64 anys, però en comptes de utilitzar el nombre d'ocupats, fa servir el total d'hores treballades per les persones entre 20 i 74 anys. Al seu torn, aquest factor de mercat de treball es descompon en tres efectes: el rati entre població de 20 a 64 anys sobre la població treballadora de 20 a 64 anys (el que trobem en altres descomposicions) i dos efectes que intenten recollir els canvis en la intensitat de treball i el previsible allargament de les carreres laborals.ⁱⁱ Finalment, el treball de Patxot, Solé i Souto (2017) obté projeccions

de despesa pensions de jubilació a partir d'un model de microsimulació dinàmica (no de projeccions comptables). Com que el model projecta només el mercat de treball (no tota l'economia), l'indicador de la despesa en pensions que obtenen és el rati de pensions de jubilació sobre la massa salarial total, si bé es pot transformar en el rati tradicional de despesa en pensions sobre PIB aplicant projeccions sobre el pes dels salaris en l'economia (massa salarial sobre PIB o, de manera equivalent, rati entre salaris i productivitat mitjana).

Taula 5.1 Descomposició de la despesa en pensions respecte del PIB

Estudi (despesa considerada)	Factor mercat de treball (1/TO)	Factor Demogràfic (D)	Factors Institucionals (C, B, R)	Despesa en pensions
Ageing Report (2015) (Total Pensions contributives)	$\left[\frac{1}{TO'}\right] = \frac{POB20 - 64}{HT20 - 74}$	$D = \frac{POB65 +}{POB20 - 64}$	$C = \frac{NP}{POB65 +}$ $B = \frac{pm}{w}$	$\frac{DPT}{PIB}$
Conde (2017) (Total Pensions contributives)	$\frac{1}{TO} = \frac{POB16 - 64}{L}$	$D = \frac{POB65 +}{POB16 - 64}$	$C = \frac{NP}{POB65 +}$ $R = \frac{pm}{h}$	$\frac{DPT}{PIB}$
Hernández de Cos, Jimeno i Ramos (2017) (Total Pensions contributives)	$\frac{1}{TO} = \frac{POB16 - 64}{L}$	$D \cdot C = \frac{NP}{POB16 - 64}$		$\frac{DPT}{PIB}$
		$R = \frac{pm}{w} \cdot \frac{wL}{PIB}$		
Patxot, Solé i Souto (2017) (Pensions jubilació)	$\frac{1}{TO} = \frac{POB16 - 64}{L}$	$D = \frac{POB65 +}{POB16 - 64}$	$B = \frac{pm}{w}$	$\frac{DPJ}{wL}$

Notes: TO = taxa d'ocupació; TO' = taxa d'ocupació corregida pel nombre d'hores efectivament treballades; D = taxa de dependència demogràfica; C = taxa de cobertura; R = taxa de substitució de les pensions; POB = població; HT = hores treballades; L = nombre d'ocupats; w = salari mitjà de l'economia; NP = nombre de pensions contributives; NPJ = nombre de pensions contributives de jubilació; pm = pensió mitjana; h = productivitat mitjana (PIB/L); DPT = despesa en pensions contributives; DPJ = despesa en pensions de jubilació

A la Taula 5.2 es mostra una comparativa dels resultats obtinguts en els diferents estudis per a la projecció de despesa en pensions amb horitzó 2050. Les diferències de nivell s'expliquen per les esmentades diferències en les definicions emprades, si bé el què resulta rellevant es el increment estimat en cada cas. L'enfocament del Ageing Report 2015 elaborat pel AWG produeix el resultat més optimista, amb una despesa en pensions contributives respecte del PIB que fins i tot es redueix respecte del nivell de 2013. En canvi, la resta de estudis obtenen que aquesta ràtio s'incrementaria significativament. Així, Conde (2017) preveu una pujada de la despesa en pensions contributives de gairebé 7 punts en termes de PIB, que vindria explicada principalment per l'increment de la dependència demogràfica i de la taxa de cobertura. Aquests augments ofegarien els efectes sobre la despesa d'una millora en el mercat de treball i la caiguda de la taxa de substitució. És a dir, tot i que les quanties de les pensions es reduiran notablement, això no seria suficient per contenir l'increment de despesa total en termes de PIB. En la mateixa línia, Hernández de Cos et. al. (2017) estimen que tot i reduint la taxa de substitució del 44%

de partida al 25%, la despesa en termes de PIB al 2050 encara augmentaria lleugerament degut als increments en la dependència i la taxa de cobertura, i malgrat un considerable increment de la taxa d'ocupació (del 55.8 al 70%).

El treball de Patxot, Solé i Souto (2017), en fer servir tècniques de microsimulació, recull de manera més acurada la previsible evolució de les taxa de substitució i de cobertura del sistema de pensions de jubilació. El model de microsimulació emprat (DyPeS) utilitza com a població inicial la “Muestra Continua de Vidas Laborales” de la Seguretat Social. Es tracta d'una mostra que recull informació de la vida laboral d'aproximadament 1,2 milions d'individus (al voltant del 4,2% de la població amb alguna relació amb la Seguretat Social, sigui cotitzant o pensionista). Aquests autors obtenen que la despesa en pensions de jubilació, en percentatge de massa salarial, pràcticament es doblaria entre 2013 i 2050. Les principals raons són la demografia i la taxa de cobertura del sistema, que de nou superarien amb molt els efectes d'una millora notable en el mercat de treball i d'una caiguda també considerable de la taxa de substitució de les pensions. A banda dels treballs esmentats que fan servir models agregats comptables de diferents tipus i microsimulació, en el darrer cas; hi ha altres treballs recents desenvolupats amb models de caire macroeconòmic. Els resultats van a grans tres en la mateixa direcció, si bé no es disposa de tota la informació per mostrar la descomposició de les taules 5.1.ⁱⁱⁱ

Taula 5.2 Projeccions de la despesa en pensions en Espanya amb horitzó 2050 (en % del PIB)

Estudi (despesa considerada)		Factor mercat de treball (TO)	Factor Demogràfic (D)	Factors Institucionals (C, B, R)	Despesa en pensions
Ageing Report (2015) (Total Pensions contributives)	2013	54.50	27.00	C = 107.70 B = 59.70	11.80
	2050	73.60	62.00	C = 97.89 B = 40.20	12.30
Conde (2017) (Total Pensions contributives)	2016	61.00	28.80	C·R = 23.00	10.86
	2050	73.00	60.20	C·R = 21.00	17.40
Hernández de Cos, Jimeno i Ramos (2017) (Total Pensions contributives)	2016	55.8	D·C = 30.7		10.70
			B = 0.44		
	2050	70.00	D·C = 72.5		a) 19.40 b) 11.00
			a) B = 0.44 (constant) b) B = 0.25 (ad hoc)		
Patxot, Solé i Souto (2017) (Pensions jubilació)	2013	72.50*	23.10	C = 65.00* B = 55.50	11.84*
	2050	80.65*	61.90	C = 88.40* B = 34.60	23.21*

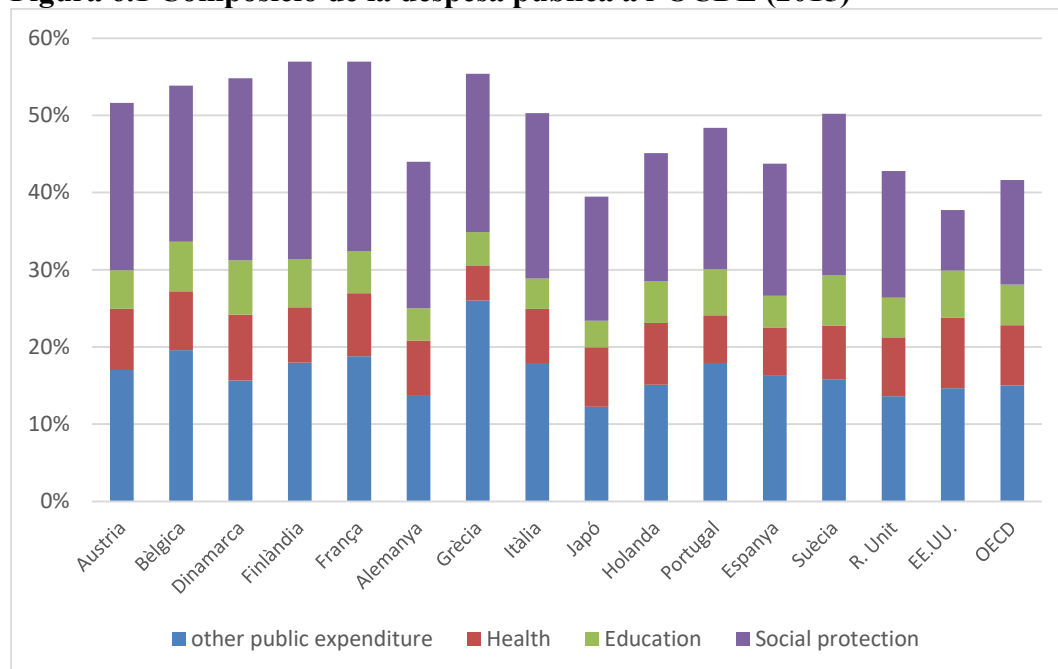
Notes: WL = massa salarial total de l'economia; TO = taxa d'ocupació; D = taxa de dependència demogràfica; C = taxa de cobertura; R = taxa de reemplaçament de la pensió mitjana en relació a la productivitat mitjana; B = taxa de substitució de la pensió mitjana en relació al salari mitjà

* Els resultats de Patxot, Solé i Souto (2017) no es refereixen a la població total, sinó a la que té relació amb la Seguretat Social, ja que fan servir la MCVL com a punt de partida per al seu anàlisi de microsimulació. Paral·lelament, obtenen la despesa en pensions de jubilació en percentatge de la massa salarial i no del PIB com la resta d'estudis.

6. El sistema de pensions en el conjunt de l'estat del benestar

L'estat del benestar és un pilar fonamental de l'organització social als països occidentals. Tal i com mostra la Figura 6.1, en termes mitjans la despesa pública als països de l'OCDE representa aproximadament un 42% del PIB, mentre que la despesa social (sanitat, educació i prestacions socials) suposa gairebé dos terços de la despesa pública total. Dins d'Europa, cal destacar les xifres de despesa pública dels països nòrdics i França, mentre que Espanya se situa a la banda baixa i molt propera a la mitjana de l'OCDE. Les *prestacions socials*, categoria que engloba tot tipus de prestacions en efectiu (pensions contributives i no contributives, prestacions d'atur, ajudes per fills, etc), però també d'altres en espècie, representa més de la meitat de tota la despesa pública social a tots els països excepte els EE.UU.

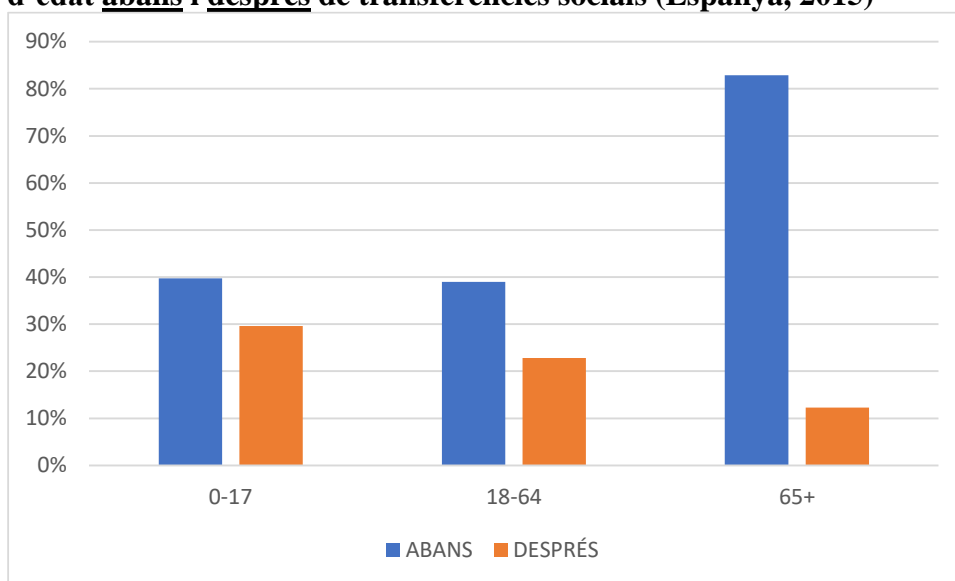
Figura 6.1 Composició de la despesa pública a l'OCDE (2015)



Font: Elaboració pròpia a partir de les dades de l'OCDE, *Government at a Glance*, 2017

El paper de les transferències socials en la millora de les condicions de vida dels ciutadans és inqüestionable. En particular, la Figura 6.2 ens mostra com canvia el risc de pobresa dels ciutadans gràcies a la despesa social. Com es pot observar, per els tres grups d'edat considerats (nens, adults en edat de treballar i persones grans) el risc de pobresa disminueix considerablement gràcies a les transferències socials. Aquesta disminució és especialment important en el cas de la gent gran, que serien els més desfavorits sense despesa social (més d'un 80% hi serien en risc de pobresa), i a l'hora els més protegits per aquesta, ja que el risc baixa fins un 12%. En el cas dels nens, les transferències socials redueixen el seu risc de pobresa d'un 40% a un 30%; mentre que para la població en edat de treballar la baixada és des del 39% fins el 23%.

Figura 6.2 El paper redistributiu de les transferències socials: risc de pobresa per grups d'edat abans i després de transferències socials (Espanya, 2015)

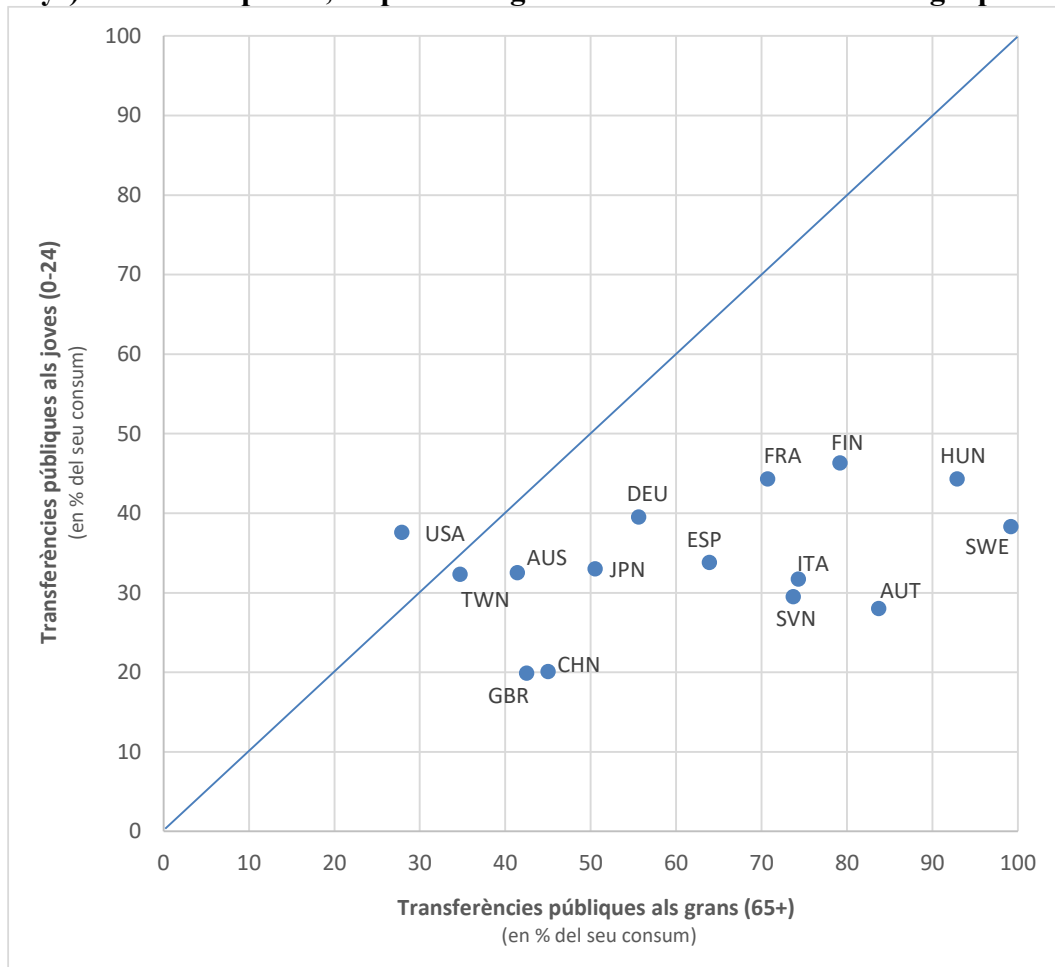


Font: Elaboració pròpia a partir de les dades d'Eurostat, EU-SILC.

Aquestes dades posen de manifest una característica gairebé universal dels sistemes de benestar a tots els països, com és que es dirigeixen fonamentalment cap a les persones grans, bàsicament a través dels sistemes de pensions, de provisió pública de sanitat i, en el cas d'alguns països (com ara Suècia o Dinamarca) l'atenció a les persones en situació de dependència. Per contra, deixen molt més desprotegida l'altra etapa de dependència econòmica dels éssers humans, com és la infantesa. Val a dir que recentment nombroses organitzacions internacionals han donat la veu d'alarma envers la situació de desprotecció dels nens i joves a molts països desenvolupats (UNICEF, 2014 i 2016; Save the Children, 2016; European Anti-Poverty Network, 2015). La greu crisi econòmica iniciada al 2008 ha tingut conseqüències especialment negatives sobre aquests grups de edat especialment als països del Sud d'Europa (Grècia, Portugal, Espanya, Itàlia). La pràctica inexistència de polítiques de protecció a la família i la infantesa en aquests països no ha permet compensar els dramàtics efectes provocats per la mala evolució del mercat laboral. En canvi, els sistemes de pensions han actuat com a *matalàs de seguretat* per la gent gran.

La Figura 6.3 ens permet confirmar el biaix en termes d'edat de la despesa social. A partir de les dades del projecte *National Transfer Accounts* (NTA^{iv}), que introdueix la dimensió d'edat als comptes nacionals, hem elaborat un mapa de situació dels països en funció de l'import de les transferències públiques rebudes per joves (0-24 anys) i grans (65 i més anys) en proporció al consum total del mateix grup de edat, en cada país. Dels països per als que disposem de dades, podem observar que només als EE.UU. els joves reben més transferències públiques en relació al seu consum que la gent gran.^v Si comparem les seves dades amb les de Suècia, per exemple, ens trobem que els dos països financen públicament el mateix percentatge de consum dels joves (al voltant del 38%); per contra, el finançament públic del consum de la gent gran és força diferent (28% als EE.UU front del 99% de Suècia). Finlàndia, França, i Hongria són els països que més transferències públiques dirigeixen cap els joves, tot i que en tots els casos continua essent molt més la part de despesa social cap els grans.

Figura 6.3 Transferències públiques rebudes pels grans (65 i més anys) i pels joves (0-24 anys) a diferents països, en percentatge del consum total del mateix grup d'edat



Font: Elaboració pròpia a partir de les dades de NTA (www.ntaccounts.org). Les dades es refereixen als anys 2003 (Suècia-SWE), 2004 (Japó-JPN), 2005 (Hongria-HUN), 2006 (Finlàndia-FIN), 2007 (Regne Unit-GBR i China-CHN), 2008 (Alemanya-GER; Itàlia-ITA i Espanya-ESP), 2010 (Austràlia-AUS; Àustria-AUT; Eslovènia-SVN i Taiwan-TWN) i 2011 (França-FRA i Estats Units-USA).

7. Conclusions

L'estat de benestar consolidat als països avançats al llarg del segle passat constitueix un pilar fonamental de l'organització de les nostres societats. Les polítiques socials han demostrat ser un instrument molt valuós a l'hora de lluitar contra la pobresa, l'exclusió social i de garantir un nivell de benestar mínim a tots els ciutadans. D'entre totes les polítiques socials, són sense dubte els sistemes de pensions els que han generat més debat. Debat que gira fonamentalment envers de la seva sostenibilitat financera davant del procés d'envelliment demogràfic. En tractar-se majoritàriament de sistemes de repartiment, la relació entre el nombre de perceptors i de contribuents és clau en l'evolució total de la despesa i en la seva relació amb els ingressos.

Tots els països han endegat en els últims anys diferents reformes dels sistemes de pensions en busca de garantir la seva sostenibilitat financera (que els ingressos per cotitzacions siguin suficients per finançar les prestacions en cada moment). S'ha discutit, i es continua discutint molt, sobre quines són les reformes més eficients i més justes. A la discussió sobre sostenibilitat s'afegeix l'element de adequació o sostenibilitat social, conformant el que s'ha anomenat el

puzle de les pensions, o com aconseguir un sistema que sigui capaç de garantir una renda suficient als jubilats a l'hora que pugui autofinçar-se amb les cotitzacions dels treballadors. En aquest treball hem revisat les principals característiques dels sistemes de pensions als països europeus, així com les línies de reforma que s'han endegat en els darrers anys. L'anàlisi fa palesa una de les principals dificultats del disseny del sistema de pensions: el fet que afecta a la distribució de la renda tan a nivell intra com intergeneracional.

Tanmateix, hem dedicat una secció a l'anàlisi del cas espanyol. Espanya és un dels països més afectats per l'envelliment demogràfic, atès que presenta una de les taxes de fecunditat més baixes del món, junt amb una de les esperances de vida més altes. Així doncs, les mesures per garantir la viabilitat del sistema de pensions són especialment importants. D'entre elles, molt probablement l'endarreriment de l'edat de jubilació és la més adequada i justificable. Viure més no s'hauria ver pas com un problema a les societats actuals, sinó com el que realment és, un gran avenç social. Per això, cal que les estructures socials s'adaptin a aquest canvi, que no només afecta la duració del cicle vital, sinó també la seva estructura. Les persones vivim més, però també ens formem més, la qual cosa endarrereix la entrada en el mercat laboral. Així doncs resulta pràcticament natural que allarguem el nostre període actiu jubilant-nos més tard. Ara bé, aquestes mesures prenen ple sentit en un mercat laboral que funcioni bé i sigui capaç d'absorbir la població activa. Sembla contradictori parlar de que necessitem més contribuents a la Seguretat Social per millorar la taxa de suport (relació treballadors-pensionistes), quan la taxa d'atur és per sobre del 20% (o fins i tot del 30% en els pitjors anys de la crisi). Precisament un dels reptes que s'han d'afrontar al futur és què pot passar amb les pensions d'aquestes generacions de joves que afronten taxes d'atur properes al 50%, i que molt probablement arribaran a la seva edat de jubilació amb carreres de cotització molt negativament afectades per les condicions del mercat laboral.

Per últim, hem dedicat la darrera secció del nostre treball a parlar del conjunt de l'estat del benestar, en el que les pensions són un dels programes més importants, però no l'únic. La lluita contra la pobresa, i la cerca d'un nivell de benestar mínim per a tots els ciutadans no s'ha de limitar a garantir pensions a la gent gran. Altres programes com la sanitat, l'educació i les ajudes a les famílies són també clau per assolir aquest objectiu. Paradoxalment, els sistemes de benestar van néixer i es van desenvolupar clarament dirigits a les necessitats de la gent gran. Aquest biaix s'ha fet especialment palès durant la forta crisi econòmica que va començar al 2008. Mentre que les taxes de pobresa es van incrementar de manera significativa pels nens i les persones en edat de treballar, van reduir-se en el cas de la gent gran, per qui les pensions van actuar com a mecanisme de seguretat. Això ens serveix per confirmar l'important paper que juguen les polítiques socials a la societat, i també per veure que quan no n'hi ha o no estan prou desenvolupades, es generen problemes greus. És el que està passant amb els nens i joves a molts països com a Espanya: la crisi ha disparat les seves taxes de pobresa, amb gravíssimes repercussions que es perllongaran durant molts anys. No deixa de ser curiós que societats occidentals avançades mostrin una clara aversió a la pobresa de la gent gran mentre que pràcticament accepten la pobresa infantil i la més absoluta precarietat dels joves.

ⁱ Amb el Sistema de la Seguretat Social, coexisteix el Sistema de Classes Passives de l'Estat, gestionat pel Ministeri d'Hisenda i Funció Pública, que cobreix als funcionaris de l'Estat central ingressats al cos abans de 2011 (a partir d'aquest any els de nou ingrés van quedar integrats en el règim general de la Seguretat Social).

ⁱⁱ En particular, multiplicant i dividint el rati de població 20-64 (POB20-64) i hores treballades per la població 20-74 (HT20-74) pel nombre d'ocupats de edats 20-64 (L20-64) i les hores treballades per la població 20-64 (HT20-64) obtenen:

$$\frac{POB20-64}{L20-64} \cdot \frac{L20-64}{HT20-64} \cdot \frac{HT20-64}{HT20-74}$$

ⁱⁱⁱ Concretament, els treballs de Díaz-Giménez i Díaz-Saavedra (2017) i Sánchez-Martín (2014 i 2017) es basen en models de generacions solapades que difereixen dels models agregats comptables en que incorporen les decisions d'estalvi (i en aquest cas d'oferta de treball i jubilació) i els efectes d'equilibri general. Com a resultat són models més sòlids en els seus microfonaments, però també generen aplicacions més complexes. És especialment acurat el darrer treball de Sánchez-Martín (2017), que inclou una replicació acurada de la crisi.

^{iv} Les National Transfer Accounts construeixen perfils per edat de totes les transferències públiques així com d'altres variables (consum, renda labora, transferències privades) que tenen lloc en una economia en un any determinat. Proporcionen doncs, una informació molt valuosa per l'anàlisi de les transferències intergeneracionals, i dels efectes de la composició per edats de la població. Les dades es troben disponibles a la pàgina web (www.ntaccounts.org). Per més informació sobre la metodologia es pot consultar UN (2013).

^v A Abio et al., (2015) es pot trobar una explicació més detallada d'aquest anàlisi, fet amb dades anteriors.

Referències Bibliogràfiques

ABIO, G., C. PATXOT, E. RENTERÍA and G. SOUTO. "Taking care of our elderly and our children: Towards a balanced welfare state?", In: *Family and sustainable development*, M. Gas-Aixendri, R. Cavallotti (Eds.). Thomson Reuters/Aranzadi, Pàg. 57-71.

BLANES, A. i J. SPIJKER, 2010. "Supervivencia i patrons de mortalitat de la població catalana, 1960-2007", *Treballs de la Societat Catalana de Geografia*, 69, p. 67-95.

CASTRO-MARTÍN, T. i M. SEIZ-PUYUELO (2014). "La transformación de las familias en España desde una perspectiva socio-demográfica", en *VII Informe sobre la exclusión y el desarrollo social en España*, Fundación FOESSA.

CONDE, I. (2017). *Medidas para restaurar (o no) la sostenibilidad financiera de las pensiones*. Fedea Policy Papers, 2017/4.

EUROPEAN ANTI-POVERTY NETWORK (2015). *El Estado de la pobreza. Seguimiento del indicador de riesgo de pobreza y exclusión social en España, 2009-2014*.

DÍAZ-GIMÉNEZ, J. and J. DÍAZ-SAAVEDRA (2017). "The Future of Spanish Pensions". *Journal of Pension Economics and Finance*, 16(02), 233-265.

DURAN HERAS, A. (2015). "Las reformas de pensiones en Europa". Seguridad Social Activa, http://www1.seg-social.es/ActivaInternet/Opinion/REV_027285

ESTEVE, A., D. DEVOLDER i DOMINGO (2016). "La infecundidad en España. Tic-tac, tic-tac, tic-tac!!!". *Perspectives Demogràfiques*, nº 1, Centre d'Estudis Demogràfics.

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*. Documentos Ocasionales nº 1701, Banco de España.

PATXOT, C. i G. SOUTO (2014). "El sistema de pensions contributives i la sostenibilitat de les pensions de jubilació". Llibre Blanc, Transició Nacional de Catalunya.

PATXOT, C., M. SOLÉ i G. SOUTO (2017). "Sustainability and adequacy of the Spanish pension system after the 2013 reform: a microsimulation analysis", *UB School of Economics Working Papers*, 2018, Col·lecció d'Economia, E18/372.

UN (2013). *National Transfer Accounts manual: Measuring and analysing the generational economy in 2013*. United Nations Population Division, Department of Economics and Social Affairs, Nova York, 2013.

UNICEF (2014). *Children of the Recession The impact of the economic crisis on child well-being in rich countries*. Innocenti Report Card, 12. UNICEF Office of Research, Florence.

UNICEF (2016). *Fairness for Children: A league table of inequality in child well-being in rich countries*. Innocenti Report Card 13, UNICEF Office of Research, Florence.

SÁNCHEZ-MARTÍN, A.R. (2014). “The automatic adjustment of pension expenditures in Spain: an evaluation of the 2013 pension reform”. *Documento de trabajo* 1420, Banco de España.

SÁNCHEZ-MARTIN A. R. (2017). *Proyecciones financieras y de bienestar del sistema español de pensiones: modelización en equilibrio general*. FEDEA Estudios sobre la Economía Española - 2017/03.

SAVE THE CHILDREN (2014). *Child Poverty and Social Exclusion in Europe. A matter of children's rights*. Save the Children, Belgium.