

La reforma de la Seguridad Social

Manuel Lagares*

El sistema español de Seguridad Social ha venido funcionando a partir de 1996 con resultados bastante positivos que le han permitido, incluso, financiar la constitución de reservas apreciables. A esos resultados han contribuido decisivamente tanto la fuerte expansión de nuestra economía en la última década como la llegada masiva de inmigrantes, que han incrementado notablemente el número de cotizantes sin apenas impacto, por el momento, en el de pensionistas. Pero inmersa hoy la economía española en una importante crisis, con un paro creciente y masivo, y enfrentada además a una población que tiende a envejecer con rapidez, resulta comprensible que el futuro de nuestra Seguridad Social sea hoy objeto de un importante debate. Ese debate se ha iniciado en el Congreso de los Diputados, cuya Comisión Parlamentaria sobre el "Pacto de Toledo"¹ ha abierto un turno de comparecencias de expertos² para analizar la posible reforma del sistema de pensiones de la Seguridad Social.

Seguidamente se exponen los principales acuerdos contenidos en el "Pacto de Toledo", los problemas que se plantean al sistema de pensiones y las medidas que podrían adoptarse para resolver tales problemas.

* Catedrático de Hacienda Pública (Universidad de Alcalá)

¹ Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados, 12 de abril de 1996. Nº 134.

² Este trabajo recoge la intervención de su autor como experto independiente en la Comisión del Pacto de Toledo del Congreso de los Diputados el pasado 15 de abril. Un resumen del mismo se publicó en el diario EL MUNDO. Las opiniones aquí contenidas representan solo a quien las formula, aunque coincidan en muchos casos con las de otros profesionales.

1. El "Pacto de Toledo" como antecedente necesario

El denominado "Pacto de Toledo" fue un acuerdo parlamentario, al que se llegó en 1996 después de amplio debate entre las principales fuerzas políticas y en el que se recogían los principios básicos a los que debería responder el sistema de pensiones de la Seguridad Social, principios que, cada cinco años, deberían ser objeto de una evaluación periódica. Tales principios se referían básicamente a la separación de las fuentes de financiación y unificación de los sistemas públicos; a las cotizaciones sociales; a la edad de jubilación; a las prestaciones del sistema público y, finalmente, a los sistemas complementarios, aparte de otras diversas recomendaciones para mejorar la eficiencia en la gestión de los sistemas de recaudación y de prestaciones que aquí no serán objeto de análisis.

a) Separación de fuentes de financiación y unificación de los sistemas públicos

Uno de los principios más importantes contenidos en el "Pacto de Toledo" es el que establece la separación de las fuentes de financiación de la Seguridad Social. A tales efectos se recomendaba al Gobierno que separase progresivamente las fuentes de financiación según la naturaleza de la protección, quedando claramente delimitado el sistema contributivo y el no contributivo.

La financiación de las prestaciones de naturaleza contributiva dependería básicamente de las cotizaciones sociales y, a tales efectos, éstas deberían ser suficientes para la cobertura de las prestaciones contributivas, garantizando

el equilibrio presente y futuro de esta parte del sistema de la Seguridad Social, y permitiendo la constitución de reservas que atenuasen los efectos de los ciclos económicos y que se materializasen en títulos públicos adquiridos en mercados oficiales.

Por su parte, las prestaciones no contributivas, la sanidad, los servicios sociales, las prestaciones familiares, la bonificación en las cotizaciones de contratos dirigidos a grupos de especial dificultad en la búsqueda de empleo, la anticipación de la edad ordinaria de jubilación y las ayudas a sectores productivos deberían ser financiadas por aportaciones suficientes del Presupuesto del Estado. En el caso de que el cumplimiento de estos objetivos requiriese de la adecuación del actual sistema fiscal, se debería incidir en aquellas figuras impositivas de menor repercusión en la capacidad competitiva y en la generación de empleo, sin excluir que se pudiera contemplar la aplicación de una contribución universal sobre todas las rentas.

Finalmente, bajo el criterio de que, a igualdad de acción protectora debería ser también semejante la aportación contributiva, así como desde la previsión legal de unificación de los diversos sistemas públicos, el "Pacto de Toledo" recomendaba que se redujese gradualmente el número de regímenes especiales, de forma que todos los trabajadores y empleados quedasen encuadrados en el régimen de trabajadores por cuenta ajena o en el de trabajadores por cuenta propia, que contemplarían, no obstante, las peculiaridades específicas y objetivas de los colectivos de los sectores marítimo-pesquero, de la minería del carbón y de los trabajadores eventuales del campo.

b) Cotizaciones sociales

En cuanto a las cotizaciones sociales, el "Pacto de Toledo" mantenía que las bases de cotización deberían coincidir plenamente con los salarios reales en todos los grupos de cotización, aunque simultáneamente recomendaba que se aplicase un único tope máximo de cotización para todos los grupos, tope que fijaría el techo de aseguramiento del sistema público de protección.

Por otra parte, el "Pacto de Toledo" hacía suyas las recomendaciones del «Libro Blanco de Delors», relativas a la reducción de las cotizaciones sociales para dinamizar el empleo, con prioridad en los trabajos de baja cualificación y en los sectores más intensivos en mano de obra³. Sin embargo, condicionaba esas recomendaciones al mantenimiento del equilibrio financiero del sistema contributivo y a que no supusieran dificultades adicionales para el equilibrio de las cuentas públicas.

c) Edad de jubilación

Consideraba el "Pacto de Toledo" que la edad de jubilación debería ser flexible, y dotada de gradualidad y progresividad. De igual modo, el acceso a la pensión de jubilación no debería impedir una presencia social activa del pensionista. En tal sentido y sin perjuicio de mantener la jubilación ordinaria en los 65 años, entendía muy aconsejable facilitar la prolongación voluntaria de la vida activa. A tal efecto, recomendaba regular la exoneración total o parcial de cotizaciones, en función de la jornada, si el trabajador optaba por permanecer en activo con suspensión proporcional del percibo de la pensión.

De igual modo, mantenía los sistemas de jubilación anticipada ligados a los contratos de relevo y de sustitución ya previstos en la legislación vigente.

d) Prestaciones sociales

Para reforzar el carácter contributivo del sistema de pensiones, el "Pacto de Toledo" proponía que las prestaciones guardasen una mayor proporcionalidad con las cotizaciones satisfechas y se evitasen situaciones de falta de equidad en el reconocimiento de las mismas. Era necesario, por tanto, que el cálculo de las pensiones contributivas permitiese que quienes realizaban similar esfuerzo de cotización alcanzasen prestaciones equivalentes. Sin embargo estimaba pertinente el mantenimiento de un tope máximo de prestación en el sistema público de Seguridad Social.

Finalmente, el "Pacto de Toledo" recomendaba garantizar el poder adquisitivo de las pensiones mediante la revalorización automática de las mismas en función de los precios al consumo.

e) Sistema complementario

El "Pacto de Toledo" recomendaba igualmente que el sistema público de la Seguridad Social se pudiese complementar de forma voluntaria con sistemas de ahorro y protección social, tanto individuales como colectivos, externos a la Seguridad Social, que tuviesen por objeto exclusivo mejorar el nivel de prestaciones que se otorgaba por la Seguridad Social pública. Para ello, se recomendaba la ordenación de la previsión social complementaria, potenciándola como ele-

³ Hay que advertir que si las bases de las cotizaciones sociales tuviesen que coincidir con el salario real, la única forma de reducir la cuantía de tales cotizaciones sería la de disminuir los tipos de gravamen aplicados sobre ellas.

mento de consolidación del modelo de protección social configurado en el artículo 41 de la Constitución.

Asimismo, proponía la actualización y mejora de los incentivos fiscales dirigidos a la promoción del sistema complementario, con especial atención a los sistemas colectivos. En esa regulación debería tenerse en cuenta que estos sistemas constituían una importante fuente de ahorro individual y colectivo a largo plazo.

2. Problemas actuales del sistema de pensiones

Los problemas que actualmente se plantean al sistema de pensiones se concentran en torno a varios núcleos fundamentales de las recomendaciones del "Pacto de Toledo": reforma de las cotizaciones sociales; edad de jubilación con cálculo de las prestaciones y, finalmente, ajuste de los sistemas complementarios. Brevemente se exponen a continuación tales problemas y sus posibles soluciones.

a) Reforma de las cotizaciones sociales

La financiación de la Seguridad Social debe mantener el principio de que las pensiones en el régimen general respondan a un criterio contributivo y a un principio de relativa equivalencia entre cotizaciones y prestaciones. Eso justifica la existencia de un sistema independiente de aportaciones —las cotizaciones sociales— cuyas bases se relacionan, a su vez, con las prestaciones.

Sin embargo, las cotizaciones sociales representan, de hecho, un porcentaje considerable de los ingresos públicos totales y tienen un peso excesivo sobre los costes de nuestras empresas, encareciendo el uso del factor trabajo y dificultando el empleo⁴. Como puede observarse en el cuadro 1, nuestras cotizaciones son relativamente más elevadas que las de los países de la Europa de los 15. Medidas en términos de PIB suponen un 13 por 100 de esa magnitud mientras que para

⁴ En ausencia de variaciones en los precios, si se capitaliza durante 40 años a un tipo de interés del 2 por 100 una cotización de 30 unidades monetarias cada año, cuya cuantía fuese consecuencia de aplicar un tipo de gravamen del 30 por 100 sobre la base de cotización de 100 unidades, se acumularía un capital de 1.812,06 unidades monetarias al final de esos 40 años. Ese capital, colocado de nuevo al 2 por 100 anual, permitiría a su vez pagar una pensión equivalente a la base de cotización (100 unidades monetarias) durante otros 22,7 años, aproximadamente. Los cálculos parten de la ausencia de inflación; de que la retribución anual del trabajador (100 unidades monetarias al año) no aumente ni disminuya con su edad; de que el tipo de interés —en este caso, real— sea el 2 por 100; de que el trabajador permanezca ocupado

el promedio de los países considerados suponen un 12,5 por 100. El fuerte desequilibrio de las cotizaciones sociales en España se subraya por el hecho de que mientras la presión fiscal total representa en nuestro país el 36,6 por 100 del PIB, en los países considerados alcanza un valor medio de 45,7 del PIB. Si ahora se evalúa el peso de las cotizaciones sociales en el total de los ingresos públicos (cuadro 2), mientras que en España representan un 32,2 por 100 del total de los ingresos públicos, en el conjunto de los países considerados suponen, en promedio, un 29,4 por 100 del total de esos ingresos. Como puede también comprobarse en los dos cuadros indicados, las cotizaciones sociales representan en España una cuantía muy superior a la de los impuestos sobre la renta y el capital, por una parte, y a la de los tributos sobre la producción e importación, por otra, cosa que tampoco ocurre en el conjunto de la Europa de los 15.

Un mayor peso de las cotizaciones sociales significa mayores costes relativos de la mano de obra por este concepto en España y una mayor distorsión de origen fiscal sobre nuestras exportaciones, porque las cotizaciones sociales no se devuelven a los exportadores mientras que sí se devuelve o se exenciona la fiscalidad indirecta de las exportaciones.

Por otra parte, las cotizaciones sociales responden en España a un estilo impositivo muy rudimentario, pues se recaudan mediante bases tarifadas que en el régimen general se limitan de hecho a solo tres escalones, referidos además a categorías laborales o profesionales y no a niveles de ingreso. El tipo de gravamen sobre tales bases tarifadas es muy alto para un impuesto de esta naturaleza —se sitúa en el entorno del 30 por 100— por lo que genera importantes distorsiones en el empleo y en las exportaciones. Por eso, deberían reducirse esos tipos, al mismo tiempo que también deberían cambiarse las bases de cotización ampliando su número y ajustándolas a las categorías de ingresos y no a las puramente laborales. Tales medidas obligarían, además, a desconectar el nivel máximo de las bases de cotización del nivel máximo de las prestaciones.

Esas reformas deberían conducir, en consecuencia, a la reducción de las cotizaciones sociales, pues sólo así se evi-

entre los 25 y los 65 años y de que sobreviva como pensionista hasta casi los 88 años, después de haberse jubilado a los 65. Bajo tales condiciones, un sistema de capitalización permitiría pagar pensiones de jubilación equivalentes a la base de cotización durante la vida media previsible de los jubilados. Pero como tales condiciones son irreales —sobre todo en lo relativo a inflación, empleo continuado y ausencia de cambios en el salario— y como, además, se pagan pensiones a muchos pensionistas muy superiores al capital efectivamente acumulado, porque el derecho a esas pensiones se devenga hoy con escasos años de cotización, incluso un sistema de capitalización aplicado desde muchas décadas atrás habría generado en nuestro caso apreciables déficit de financiación.

MANUEL LAGARES

Cuadro 1

País	Ingresos públicos como % del PIB en 2008				
	<i>Renta y capital</i>	<i>Prod. e import.</i>	<i>Otros ingresos</i>	<i>Cotizaciones</i>	<i>Total</i>
Bélgica	17,2	12,5	2,7	16,2	48,6
Dinamarca	29,9	17,4	6,3	1,8	55,4
Alemania	11,5	12,5	3,4	16,4	43,8
Irlanda	11,3	11,9	3,9	6,7	33,8
Grecia	8,0	12,3	5,6	14,0	39,9
España	11,1	9,8	2,7	13,0	36,6
Finlandia	17,7	12,8	9,9	12,1	52,5
Francia	11,8	14,8	4,8	17,9	49,3
Italia	15,4	13,7	3,2	13,7	46,0
Luxemburgo	14,5	12,8	4,3	11,7	43,3
Holanda	11,9	12,2	7,1	15,2	46,4
Austria	14,1	14,1	4,0	16,0	48,2
Portugal	9,9	14,6	5,7	13,0	43,2
Suecia	17,5	18,2	8,1	11,9	55,7
Reino Unido	17,8	11,9	4,1	8,5	42,3
Promedio EU-15	14,6	13,4	5,1	12,5	45,7
Diferencia España EU-15	-3,5	-3,6	-2,4	0,5	-9,1

12

Cuadro 2

País	Ingresos públicos como % del total en 2008				
	<i>Renta y capital</i>	<i>Prod. e import.</i>	<i>Otros ingresos</i>	<i>Cotizaciones</i>	<i>Total</i>
Bélgica	34,5	25,1	8,1	32,4	100,0
Dinamarca	57,8	33,6	5,0	3,6	100,0
Alemania	26,1	28,6	8,1	37,3	100,0
Irlanda	27,4	28,9	27,4	16,2	100,0
Grecia	17,8	27,5	23,6	31,1	100,0
España	27,5	24,3	16,0	32,2	100,0
Finlandia	36,6	26,5	12,0	24,9	100,0
Francia	22,5	28,0	15,4	34,1	100,0
Italia	31,6	28,1	12,3	28,0	100,0
Luxemburgo	35,7	31,5	4,1	28,7	100,0
Holanda	26,3	26,8	13,6	33,3	100,0
Austria	28,8	29,1	9,3	32,8	100,0
Portugal	21,7	31,8	18,3	28,2	100,0
Suecia	32,9	34,3	10,3	22,5	100,0
Reino Unido	37,4	25,0	19,8	17,7	100,0
Promedio EU-15	29,3	27,6	13,7	29,4	100,0
Diferencia España EU-15	-1,8	-3,3	2,4	2,8	0,0

tarían las ya citadas distorsiones. Pero quizá exigirían también de un cierto apoyo estatal a la financiación del régimen general de pensiones para compensar esa reducción, aunque ese apoyo relajase algo el principio de equivalencia, que hoy tampoco se cumple rigurosamente al no corresponderse la pensión percibida con las cotizaciones abonadas a lo largo de toda la vida laboral. Ese apoyo estatal podría justificarse precisamente por la vida laboral no computada para el cálculo de la prestación y financiarse mediante ahorros en gastos públicos corrientes o, en último extremo, aumentando el IVA, impuesto en el que nuestros tipos de gravamen están cuatro puntos por debajo de la media de la Europa de los 15, como puede comprobarse en el cuadro 3.

Cuadro 3

Pais	Tipo general IVA
Bélgica	21,00
Dinamarca	25,00
Alemania	19,00
Irlanda	21,00
Grecia	19,00
España	16,00
Finlandia	22,00
Francia	19,60
Italia	20,00
Luxemburgo	15,00
Holanda	19,00
Austria	20,00
Portugal	21,00
Suecia	25,00
Reino Unido	17,50
Promedio EU-15	20,01
Dif. España EU-15	-4,01

b) Edad de jubilación y cómputo de prestaciones

Respecto a la edad legal de jubilación, establecida hoy en los 65 años, deberían tenerse en cuenta dos importantes circunstancias. La primera, la creciente mejora de la esperanza de vida que, si en 1975 era aproximadamente de 73 años, hoy se eleva ya casi a 82. Eso implica que el periodo de vida media pensionable ha aumentado en unos nueve años desde entonces y aumentará aún más en el futuro, representando un factor muy negativo para el equilibrio de la Seguridad Social. La segunda, que los análisis del Instituto Nacional de Estadística señalan que mientras los activos potenciales —las personas situadas entre los 18 y los 65 años de edad— representarán en 2010 casi el 65 por 100 de la población frente a un 16 por 100 de potenciales pensionistas, disminuirán hasta menos del 54 por 100 en 2050 frente a un 30 por 100 de población pensionista. Eso viene a suponer casi 11 puntos porcentuales menos de cotizantes frente a 14 puntos más de beneficiarios, como señala el cuadro 4, que describe la estructura de edades de la población española para un conjunto de años seleccionados, conforme a esas estimaciones⁵.

Combinando, de una parte, la vida pensionable y, de otra, la población potencialmente activa respecto a la población de pensionistas, parece evidente que, para preservar a largo plazo el equilibrio del sistema, habría de aumentarse gradualmente la edad legal de jubilación, quizás hasta los 70 años. Esa edad no parece incompatible con las condiciones actuales de salud y capacidad de la mayoría de la población española y menos lo parecerá en un futuro. Como puede comprobarse con los datos del

⁵ Bien cierto es que todas las estimaciones demográficas a plazos tan largos suelen caracterizarse por su escasa precisión, pero constituyen la única guía disponible para valorar la evolución probable de la población de un país.

Cuadro 4

ESTRUCTURA DE LA POBLACIÓN POR EDADES

(en % del total)

Años	0-18 años	19-65 años	66-70 años	>70 años	Total
2010	18,8	64,9	3,5	12,8	100,0
2020	19,1	62,7	4,0	14,2	100,0
2030	17,3	60,9	5,0	16,8	100,0
2040	16,3	57,2	5,7	20,7	100,0
2050	16,8	53,6	5,3	24,4	100,0

Cuadro 5

ESTRUCTURA DE LA POBLACIÓN POR EDADES

(en % del total)

Años	Menores 0-18 años	Activos potenciales 19-70 años	Jubilados >70 años	Total
2010	18,8	68,4	12,8	100,0
2020	19,1	66,7	14,2	100,0
2030	17,3	65,9	16,8	100,0
2040	16,3	63,0	20,7	100,0
2050	16,8	58,8	24,4	100,0

cuadro 5, la jubilación a los 70 años permitiría una mejor relación entre jubilados y activos potenciales.

Para dar cumplimiento al “Pacto de Toledo” también debería cambiarse el periodo de cotización para fijar la pensión. Aproximarse a la equivalencia a que aspiraba el “Pacto de Toledo” obligaría a computar las cotizaciones satisfechas a lo largo de toda la vida laboral. Sin embargo, como un cómputo tan dilatado discriminaría a quienes han padecido temporalmente el desempleo o a quienes entran tarde al mercado laboral por razones de formación, quizás el cómputo debería limitarse inicialmente a unos 20 o 25 años, frente a los 15 actuales.

c) Reforma del sistema complementario

Por lo que se refiere al sistema complementario —es decir, al sistema de planes de pensiones— no puede entenderse la razón del fuerte e inmerecido ataque que recibió este sistema en la reforma del IRPF en 2006. Vayan por delante dos importantes argumentos en defensa de los planes de pensiones. Primero, que hoy ya, y más aún en el futuro, el sistema público solo podrá soportar tasas de sustitución entre pensión y salario apreciablemente inferiores al 100 por 100⁶, por lo que debería impulsarse un sistema complementario de previsión para quienes deseen disfrutar de pensiones más próximas a sus antiguos salarios. Segundo, que España necesita de un ahorro estable a largo plazo como el que se acumula en los planes complementarios de pensiones, ya sean de empresas o particulares, para compensar al menos en parte nuestras cuantiosas demandas de financiación exterior. A esas dos importantes razones hay que añadir la de que el estímulo

⁶ Así lo confirma el que el “Pacto de Toledo” recomendase establecer un tope máximo a la prestación del sistema contributivo público de pensiones.

fiscal a los planes complementarios de pensiones se limita a un mero diferimiento del impuesto y no a su exención total, por lo que su coste recaudatorio es mucho más aparente que real.

Frente a esas razones, la reforma del IRPF de 2006 agravó además la situación de los planes privados al considerar toda la prestación percibida como rendimiento del trabajo —sometidos a una escala de gravamen que empieza en el 24 y termina en el 43 por 100— sin reconocer que una parte sustancial de sus prestaciones se deriva de la acumulación de rendimientos de capital mobiliario (intereses, dividendos y ganancias patrimoniales), sometidos sorprendentemente en tan *progresista* reforma al tipo del 18 por 100. Cambiar ese injusto y desfavorable tratamiento fiscal de los planes complementarios de pensiones debería constituir también una parte sustancial de la reforma de nuestra Seguridad Social, que ganaría mucho incentivando los planes complementarios por lo que significan respecto al ahorro de nuestro país, especialmente los planes empresariales e, incluso, los del sector público para sus funcionarios.

Una última observación, bien comprensible a la vista del comportamiento reciente de los mercados de valores. La capitalización pura seguramente pondría en alto riesgo a los sistemas públicos de pensiones básicas si éstos se rigiesen por la capitalización en lugar de recurrir al reparto. Aunque algunos puedan comparar injustamente los sistemas de reparto con los esquemas piramidales de inversión con que periódicamente suelen ser estafados tantos ingenuos ciudadanos, no debería olvidarse, sin embargo, que la diferencia es bien clara: en los sistemas piramidales nadie responde del pago final y en el sistema público de Seguridad Social siempre existe la garantía final del Estado.

Si la financiación del sistema público de pensiones se adapta razonablemente a las nuevas condiciones demo-

gráficas y económicas, esa garantía última que representa el Estado no necesitará ejercitarse. Y si la adaptación se hace de forma prudente y graduada, el esfuerzo que tendrían que hacer quienes hoy integran la población activa resultaría también perfectamente soportable.

3. Nota final

A lo largo de este análisis se ha propuesto una reforma profunda de las cotizaciones a la Seguridad Social cuyo coste, en último extremo y si no existiese otra salida mejor, podría ser compensado con un moderado aumento de los tipos del IVA, pues ese impuesto no se exige a las exportaciones. Se ha propuesto también un aumento gradual de la jubilación legal hasta los 70 años, edad que parece más compatible que la actual con las capacidades crecientes de nuestra población. Igualmente se ha propuesto, en línea con el "Pacto de Toledo" y la legalidad actual, la existencia de una pensión pública máxima con valores anualmente revisables con el IPC, y el cálculo de las prestaciones com-

putando para ello las cotizaciones realmente efectuadas durante 20 o 25 años de vida laboral. Finalmente, se ha recomendado una vuelta a los incentivos fiscales anteriores a la reforma del IRPF de 2006 para las aportaciones a los planes de pensiones complementarios y una fiscalidad de las prestaciones de esos planes que se ajuste a la auténtica naturaleza de los rendimientos gravados, diferenciando las que proceden de las aportaciones originales y las que se derivan de los rendimientos del capital mobiliario acumulado.

Todas esas propuestas de mejora no significan una enmienda a la totalidad del "Pacto de Toledo" sino todo lo contrario. Una valoración global de la actual Seguridad Social permite concluir que resultará sostenible a largo plazo siempre que se efectúen algunas reformas como las que aquí se proponen. Sin esas reformas, el sistema podría terminar planteando serios problemas de sostenibilidad e, incluso, aumentaría notablemente las ineficiencias que ya genera en la economía española, pero con ellas la Seguridad Social española podría afrontar sin mayores problemas los cambios del futuro.