

LAS PENSIONES EN ESPAÑA: SITUACIÓN Y ALTERNATIVAS DE REFORMA

Ignacio ZUBIRI

Universidad del País Vasco

Resumen

La reforma de las pensiones en España ha consistido en bajarlas hasta que se igualen a los ingresos disponibles. Se ha bajado la pensión inicial y el número de años durante los que se cobra. También se ha introducido una regla automática de ajuste que hará bajar las pensiones tanto como sea necesario para que haya equilibrio presupuestario. Con esta regla, en el medio e incluso en el largo plazo el valor real de las pensiones disminuirá desde el momento de la jubilación. Estas reformas, además de presuponer que los pensionistas carecen de derechos y hacerles cargar con todo el coste del envejecimiento, acabarán conduciendo a una sociedad envejecida y empobrecida. Para evitarlo y respetar los derechos de los pensionistas futuros es necesaria una reforma que deshaga muchas de las medidas adoptadas, dote al sistema de recursos adicionales y garantice a los pensionistas una tasa mínima de sustitución. pleados públicos residentes en las distintas CC.AA.

Palabras clave: pensiones, reforma, financiación, sostenibilidad.

Abstract

The pension reform in Spain has been just a reduction of pensions until they equal existing revenues. The initial pension has been cut and the retirement period reduced. And now there is an automatic adjustment rule which implies that pensions will decrease as much as needed to attain a balanced budget. The rule implies that, in the medium and even in the long run, the real value of pensions will decrease continuously. The reforms assume that future pensioners don't have any rights and that they have to bear all the cost of ageing. In the end, this will lead to a society aged and impoverished. To avoid that and respect the rights of pensioners, a new reform is needed. This reform has to eliminate some of the measures taken, increase the revenues and guarantee pensioners a minimum replacement rate.

Key words: pensions, reform, financing, sustainability.

JEL classification: H11, H55.

I. INTRODUCCIÓN

EL debate sobre la sostenibilidad de las pensiones en España lleva desarrollándose desde hace más de 25 años. A mediados de la década de los noventa del siglo pasado se planteaban reformas urgentes y drásticas que, por la bonanza económica, se fueron retrasando e incluso olvidando. La crisis económica ha devuelto las pensiones al primer plano y, más por las presiones de la Comisión Europea que por una necesidad real, se han realizado reformas que han cambiado de forma drástica las perspectivas futuras de los pensionistas.

Las reformas podían haber dotado al sistema de más recursos, recortado las pensiones o una combinación de ambas. En esta disyuntiva, han optado por mantener los ingresos y recortar las pensiones de forma drástica. Aunque, quizá de forma un tanto sorprendente, las memorias económicas de las reformas han evitado calcular sus efectos sobre las cuantías de las pensiones futuras incluso el gobernador del Banco de España ha alertado, ya que las caídas de las pensiones pueden ser importantes.

El recorte de las pensiones como único elemento de ajuste financiero del sistema no solo es cuestionable por sus efectos, sino también porque se basa en el supuesto de que, independientemente de lo

que hayan cotizado, los trabajadores no tienen derecho a ningún nivel de pensiones. Bajarán lo necesario para equilibrar el sistema sin reconocer ningún derecho adquirido por los años cotizados.

Este artículo explora las implicaciones de las reformas para los pensionistas, los efectos sobre los costes y las alternativas que habría para, manteniendo la solvencia financiera del sistema, garantizar niveles de pensiones razonables a los jubilados futuros. La idea fundamental es que, si se quiere evitar una sociedad que además de envejecida esté empobrecida, España debe pasar de un modelo actuarial de pensiones (en el que los ingresos que se tienen determinan los gastos) a un modelo social de pensiones, (en el que los gastos que se desean determinan los ingresos necesarios). El punto de partida será, tras esta introducción, revisar el marco general de la reforma de las pensiones diseñado en el Pacto de Toledo (sección II) y las reformas realizadas en los años 2011 y 2013 (sección III). A continuación (sección IV) se cuantifican los efectos de las reformas recientes sobre las pensiones y el nivel de gasto. La sección V compara las reformas españolas con las de otros países y en la sección VI se hace una valoración global de las reformas. La sección VII determina el nivel sostenible de pensiones en España y la sección VIII se ocupa del nivel adecuado de pensiones. A continuación se analizan las

fuentes posibles de ingresos adicionales del sistema (sección IX) para concluir en la sección X, con las conclusiones y una propuesta de reforma del sistema de pensiones en España.

II. EL PACTO DE TOLEDO

A comienzos de la década de los noventa del siglo pasado la economía estaba en una crisis profunda y el debate político sobre la sostenibilidad a corto y largo plazo del sistema de pensiones crecía en intensidad. En este clima de conflicto sobre las pensiones, los partidos acordaron en 1995 firmar el denominado Pacto de Toledo. El Pacto quería sacar las pensiones del debate político y establecer un consenso sobre las medidas que se debían tomar para garantizar la sostenibilidad del sistema. Tras el Pacto inicial, se creó una Comisión Permanente de Seguimiento que, en el mismo espíritu que guió la propuesta inicial, ha buscado un consenso amplio en las sucesivas reformas de las pensiones. Este consenso, sin embargo, se ha roto con las últimas reformas realizadas en los años 2011 y 2013.

Los acuerdos más relevantes incluidos en el Pacto de Toledo sobre el diseño futuro del sistema de pensiones eran (1):

a) *Separación de fuentes.* Se acordó que las pensiones contributivas se deberían financiar exclusivamente con cotizaciones sociales y las prestaciones no contributivas (sanidad, servicios sociales, pensiones asistenciales, etc.) con impuestos generales. En su momento esto parecía un buen acuerdo porque permitía dedicar a pensiones cotizaciones que en aquel momento se utilizaban para pagar la sanidad. Sin embargo, en el medio plazo la idea de financiar pensiones solo con cotizaciones está en la base del deterioro que, salvo que se cambie el sistema, tendrán en el futuro las pensiones.

b) *Proporcionalidad.* Se deberá tender a una proporcionalidad entre lo que cada trabajador aporta (cotizaciones) y lo que recibe (pensión).

c) *Indiciación.* Las pensiones se deberán actualizar según el crecimiento del índice de precios al consumo (IPC) para mantener su capacidad adquisitiva.

d) *Reducción de las cotizaciones* cuando sea posible para dinamizar el empleo.

e) *Creación de un Fondo de Reserva* que atenúe las fluctuaciones cíclicas. Este fondo acumulará los

superávits en las épocas de expansión y financiará los déficits en las de recesión.

Las condiciones a) y b) hacen que el sistema público se asemeje a un sistema privado. Las prestaciones (pensiones) se pagan exclusivamente con las primas (cotizaciones) y lo que se recibe es proporcional a lo pagado. Además, d) implica que no se deben subir las cotizaciones sociales. Las pensiones deben pagarse con cotizaciones similares (o inferiores) a las vigentes en 1995 (las actuales son, de hecho, algo inferiores a las de 1995).

Al amparo del Pacto de Toledo, entre 1997 y 2007 se adoptaron diversas medidas. Las más significativas fueron aumentar de 8 a 15 el número de años para el cálculo de la base reguladora (1997), aprobar la revalorización de las pensiones según el IPC (1997) y el reforzamiento de los incentivos al alargamiento de la vida laboral (2002 y 2007). La primera medida reducía la pensión inicial (2) y era necesaria para evitar el abuso, ampliamente extendido, de cotizar mucho en los últimos años de vida laboral para tener pensiones más altas. La segunda garantizaba el poder adquisitivo de las pensiones. Las medidas incentivadoras demostraron una efectividad limitada para retrasar la edad efectiva de jubilación.

Por otro lado, en 2003, se aprobó la Ley del Fondo de Reserva. Los superávits del sistema se acumularán en este fondo, y se establece que solo se podrá retirar un máximo anual del 3 por 100 de lo acumulado siempre que haya un déficit estructural en el sistema de pensiones (3). Esta referencia al carácter estructural del déficit sugiere que la idea era utilizar el fondo para financiar el aumento del gasto debido al envejecimiento.

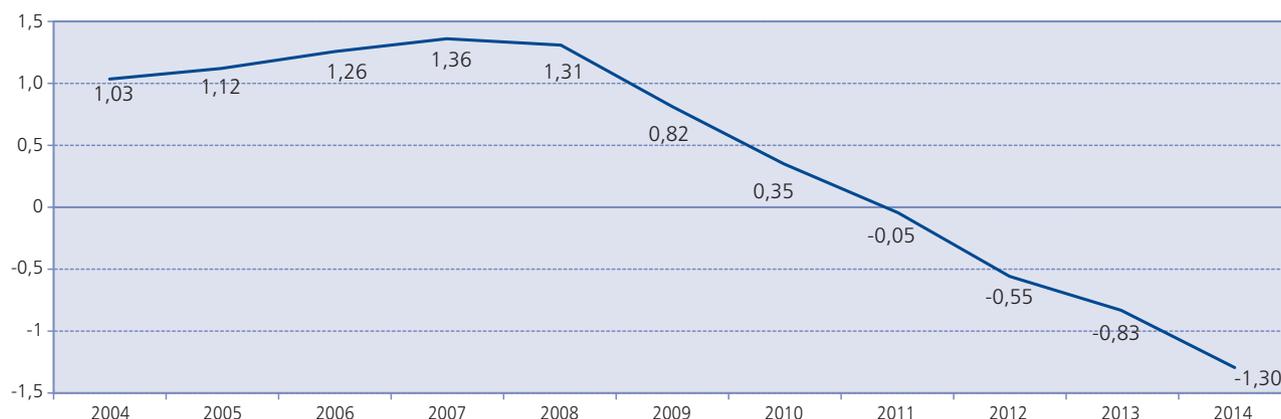
III. CRISIS ECONÓMICA Y REFORMAS DEL SISTEMA

A pesar de que las medidas adoptadas distaban mucho de ser suficientes para garantizar la sostenibilidad, la preocupación por las pensiones se fue diluyendo paulatinamente. Primero, porque desde 1995 la economía había empezado un proceso prolongado de crecimiento económico fuerte que parecía resolver los problemas de medio y largo plazo del sistema de pensiones. Segundo, porque al amparo de la bonanza la inmigración creció lo que, de seguir así, podría mitigar el envejecimiento de la población previsto a largo plazo.

La crisis del 2008 cambió radicalmente las cosas y devolvió las pensiones al primer plano por dos razones:

GRÁFICO 1

SALDO PRESUPUESTARIO DEL SISTEMA DE LA SEGURIDAD SOCIAL* 2004-13



Nota: * Incluye Entidades Gestoras, Servicios Comunes y Mutuas colaboradoras

Fuentes: Elaboración a partir de las liquidaciones Presupuestarias de la Seguridad Social e INE (PIB). Datos 2014 sin liquidar.

a) *Porque la Seguridad Social entró en déficit.* Con la crisis económica se perdieron muchos empleos y, por extensión, cotizantes a la Seguridad Social. Entre 2008 y 2013 se perdieron el 15 por 100 de los cotizantes y casi el 10 por 100 de las cotizaciones. Al mismo tiempo, el gasto en pensiones aumentó en casi un 30 por 100. El resultado fue un deterioro progresivo de las cuentas de la Seguridad Social que en poco tiempo pasaron de tener superávit a experimentar un déficit sustancial.

El gráfico 1 resume la evolución del saldo presupuestario del Seguridad Social en el período 2004-2014. Durante los años de crecimiento la Seguridad Social se fue saneando financieramente. El mayor superávit se produjo en el 2007 (casi 1,4 puntos del PIB) pero incluso en los primeros años de la crisis seguía habiendo superávit. Estos superávits se acumularon en el Fondo de Reserva de la Seguridad Social. A partir del año 2011 el aumento de prestaciones (más jubilados, pensiones nuevas más altas, etc.) y la reducción de cotizaciones (pérdida creciente de empleos) llevan al sistema a un déficit que se aceleró de forma progresiva. Ni siquiera el comienzo de la recuperación en 2014 cambia esta tendencia de déficits crecientes.

b) *Por las presiones de la Comisión Europea.* La crisis económica del 2008 junto con la política económica desarrollada previamente (4) y otros factores (supervisión imperfecta del sistema bancario, por

ejemplo) se tradujeron en unos déficits públicos sustanciales. Solo entre 2008 y 2012 se acumularon déficits equivalentes a 45 puntos del PIB y la deuda pública aumentó en una cuantía similar. Dentro del marco del Pacto Europeo de Estabilidad, la Comisión Europea presionó a España para que realizara reformas en diversos ámbitos, incluido el de las pensiones.

Ciertamente, el sistema de pensiones español era insostenible en el medio y largo plazo y necesitaba reformas importantes. Sin embargo, realizarlas en medio de una crisis solo podía llevar a una reducción sustancial de las prestaciones porque la opción de dotar al sistema de más ingresos no es viable en un contexto de caída de ingresos y déficit. En todo caso, que se utilice una situación de crisis y déficit presupuestario para justificar una reducción de las pensiones es, cuando menos, sorprendente. Una reforma de las pensiones puede dar lugar a reducciones significativas del coste en el medio y largo plazo pero tendrá pocos efectos presupuestarios en el corto plazo. Por ello será de poca utilidad para resolver los problemas de déficit público. Su única justificación podría ser que si se reducen las pensiones, en el largo plazo aumentan los márgenes para repagar lo que se tome prestado hoy. En cierto sentido, sería una garantía de devolución de lo que se tome prestado hoy, lo que facilitaría el acceso a los mercados privados de crédito. Este argumento es, sin embargo, dudoso, porque presupone una visión

muy de largo plazo de los inversores. En todo caso, la reducción de la prima de riesgo para España y la recuperación del acceso barato a los mercados financieros empezó en el año 2012 a raíz de la intervención del Banco Central Europeo y no tuvo nada que ver con las reformas de las pensiones en 2011 y 2013.

1. Las medidas coyunturales

Desde el 2011 el sistema de pensiones está en déficit. Esto ha planteado un problema de solvencia a corto plazo. Para intentar resolverlo, se han tomado diversas medidas:

a) Congelar las pensiones en los años 2011, 2012 y realizar aumentos mínimos en el 2013 (el 1 por 100) y 2014-2015 (0,25 por 100). Hasta 2011 las pensiones se revalorizaban según el IPC. A partir de entonces se intentó limitar el gasto revalorizándolas por debajo del IPC. Esto es, reduciendo la capacidad adquisitiva de los jubilados. Inicialmente, se tomaron decisiones discrecionales de congelación o de aumento limitado. A partir de la reforma del 2013, las normas introducidas implican que durante muchos años las pensiones aumentarán solo un 0,25 por 100 anual. El efecto presupuestario de estas medidas ha sido, por ahora, limitado porque la inflación se ha ralentizado en los últimos años. Así, mientras las congelaciones del 2011 y 2012 supusieron una reducción del coste real de las pensiones (y de la renta real de los pensionistas) del 5,3 por 100 la caída de la inflación a partir de 2013 ha hecho que, contrariamente a la intención que tenían, los límites a la revalorización de las pensiones hayan aumentado el coste real de las pensiones. En el 2015 la inflación fue incluso negativa con lo que el magro aumento del 0,25 por 100 se tradujo en una ganancia real de casi el 1,25 por 100.

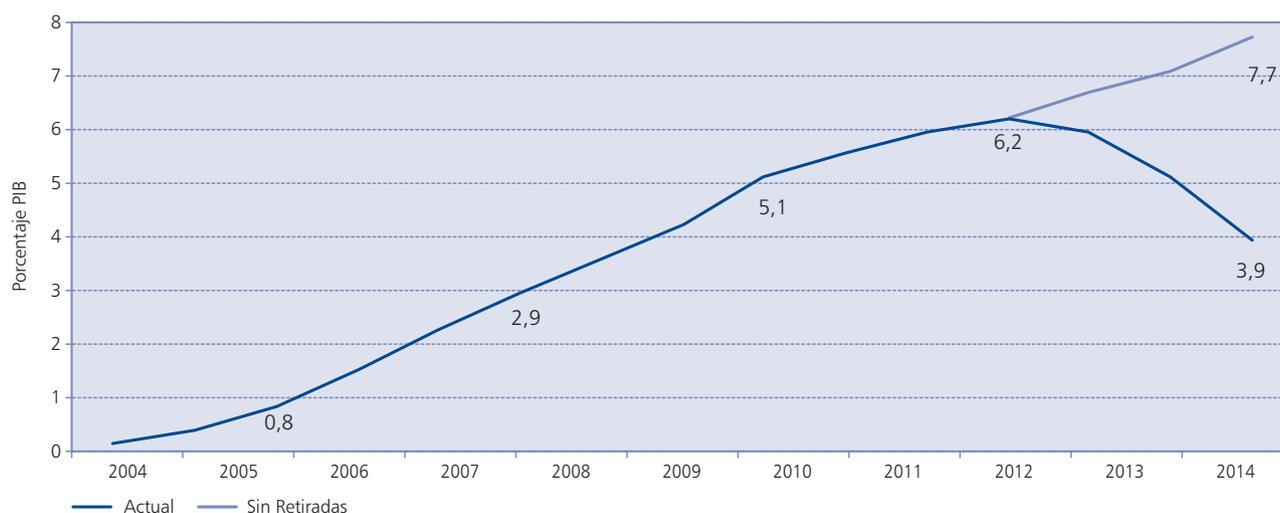
b) Cubrir el déficit con el Fondo de Reserva y otros recursos. Ante la imposibilidad de reducir el gasto de forma significativa y la caída de las cotizaciones, el Gobierno optó por financiar el déficit de las pensiones con los recursos del Fondo de Reserva y con otros excedentes de la Seguridad Social (fondos de las mutuas de accidentes de trabajo). El plan era, probablemente, financiar las pensiones con estos recursos hasta que la economía se recuperara y, posteriormente, regresar a la financiación de todo con cotizaciones. No está claro que este plan vaya funcionar debido a, por un lado, la lenta recuperación de la recaudación por cotizaciones y, por otro la expansión continua del gasto en pensiones.

En una interpretación cuestionable de la ley, en 2011 se decidió utilizar el Fondo de Reserva para pagar los déficits (coyunturales) del sistema de pensiones y eliminar el límite del 3 por 100 a lo que se podía retirar del fondo. La primera retirada se hizo en el año 2012 (7.003 millones). Posteriormente se ha retirado dinero en el 2013 (11.648), 2014 (15.300) y 2015 (375 hasta junio). Globalmente se han retirado 37.701 millones equivalentes a más del 45 por 100 del Fondo. El proceso no ha terminado porque las leyes de presupuestos permiten retirar del Fondo de Reserva hasta 8.446,7 millones en 2015 y 6.283,3 en 2016. A estas cantidades retiradas del Fondo de Reserva hay que añadir los más de 5000 millones que se han retirado del Fondo de Prevención y Rehabilitación de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales para pagar pensiones.

El gráfico 2 resume los efectos de las retiradas sobre los recursos en el Fondo de Reserva (superávits más intereses generados). El Fondo nunca llegó a tener grandes recursos, pero antes que comenzaran las retiradas suponía 6,2 puntos del PIB; equivalentes a unos ocho meses de pensiones. Las retiradas hasta el 2014 lo redujeron un 40 por 100 dejándolo en 3,9 puntos del PIB. Si, como permiten los presupuestos, en 2015 y 2016 se retiran otros 15 mil millones, se quedará alrededor del 2,5 por 100 del PIB. Cabe señalar que si no se hubiera retirado nada, el fondo estaría en un 7,7 por 100 del PIB (5).

El recurso al Fondo Reserva ha permitido financiar las pensiones a partir del 2012. El problema es que los recursos del Fondo se están agotando y la creación de empleo es lenta. Además, la moderación salarial, los salarios más bajos de los nuevos empleos y las reducciones incentivadoras de cotizaciones (6) ralentizan el aumento de la recaudación. En 2014, por ejemplo, las afiliaciones aumentaron un 1,6 por 100 mientras que la recaudación por cotizaciones solo creció un 1 por 100. Por otro lado, el crecimiento de las prestaciones contributivas continúa a un promedio de más del 3,5 por 100 anual. En este contexto, no cabe esperar que en el futuro inmediato las cotizaciones sean suficientes para financiar unas prestaciones crecientes. Como tanto el Fondo de Reserva como los demás recursos que se están utilizando para cubrir el déficit se están agotando, salvo un crecimiento inesperado del número y calidad de los empleos, es previsible que en el corto plazo haya que dotar de nuevos recursos al sistema o realizar un recorte sustantivo de las pensiones.

GRÁFICO 2
EVOLUCIÓN DEL FONDO DE RESERVA DE LA SEGURIDAD SOCIAL (2000-2014)



Nota: Incluye lo retirado y los intereses perdidos.

Fuente: Elaboración a partir de Ministerio de Empleo y Seguridad Social (varios años) e INE.

2. Las medidas estructurales

En 2011 y 2013 se realizaron dos reformas sustanciales del sistema de pensiones. Estas reformas se guiaron por los principios del Pacto de Toledo. Esto es, todas las pensiones contributivas se deben pagar con unos tipos de cotización que, especialmente en épocas de crisis, no deben aumentar. Consecuentemente, las reformas no aportan ningún recurso adicional al sistema (cotizaciones o de otro tipo). Cerrada la vía del ingreso la única forma para lograr el equilibrio era reducir los gastos. Y esto es lo que se ha hecho, reducir las pensiones hasta que se equilibren con los ingresos (fijos) del sistema.

2.1. Reforma del 2011

La reforma del 2011, introdujo cuatro medidas básicas.

a) *Ampliación de la edad legal de jubilación que pasó de los 65 a los 67 años.* Esta medida se aplicará de forma progresiva hasta completarse en el 2027. No obstante, quien al llegar a los 65 haya cotizado a 38,5 años puede jubilarse con una pensión completa.

b) *Ampliación del período de cálculo de la base reguladora.* Esta medida se aplicará de forma progresiva hasta completarse en el 2022. El número de años para el cálculo de la base aumenta de 15 a 25 años.

c) *Linealización de los porcentajes a aplicar sobre la base reguladora en función de los años cotizados y aumento en dos años del período necesario para acceder a una pensión completa.* Esta medida se aplicará de forma progresiva hasta completarse en el 2027. Consistente con el aumento de la edad de jubilación, tras la reforma se necesitan dos años más de cotización para acceder a una pensión completa (37 años frente a 35). El mínimo de cotización para tener una pensión sigue siendo de 15 años (que dan derecho a un 50 por 100 de pensión), pero cambia el peso de cada año adicional de cotización sobre el mínimo. Antes, cada uno de los diez primeros años añadía un 3,5 por 100 de pensión y cada uno los diez restantes aportaba un 2 por 100. Tras la reforma cada año aportará un 1,9 por 100 de pensión.

d) *Introducción del factor de sostenibilidad.* La reforma establecía que a partir del año 2027, cada 5 años se ajustaran los parámetros del sistema por el aumento de la esperanza de vida a los 67 años.

El significado concreto era difuso, pero, en todo caso, implicaba que a partir del 2032 se revisarían las pensiones a la baja por el aumento en la esperanza de vida. Este factor ha sido concretado por la reforma del 2013 que lo ha adelantado en el tiempo y completado con un segundo factor de corrección (índice de revalorización).

2.2. La Reforma del año 2013

La reforma del 2011 no garantizaba la sostenibilidad. Por ello, en 2013 se realizó una nueva reforma que quería ser definitiva. Al igual que la de 2011, se basó en no aumentar los ingresos y reducir las pensiones. La reducción se automatiza y se bajan las pensiones tanto como sea necesario para lograr el equilibrio. Para lograrlo se establecen dos reglas de reducción de las pensiones. La primera se aplica cuando la población envejece (factor de sostenibilidad) y la segunda cuando los gastos son superiores a los ingresos (índice de revalorización).

a) *Factor de sostenibilidad.* Este factor ajusta el sistema por el envejecimiento de la población. A partir de 2019 las pensiones iniciales se reducirán por el aumento en la esperanza de vida a los 67 años. Básicamente, si se espera que el pensionista viva un 5 por 100 más entonces su pensión inicial se reduce un 5 por 100. Obviamente, este factor solo se aplica una vez a cada pensionista (al jubilar-se) y afecta a la pensión inicial.

b) *Índice de revalorización.* Se elimina la revalorización de las pensiones según el IPC y pasan a revalorizarse según un índice que depende de la solvencia financiera del sistema. De esta forma, la revalorización anual de las pensiones será igual a:

$$\text{Índice de Revalorización de las pensiones} = \left\{ \begin{array}{l} \text{Tasa de variación de ingresos} \\ - \text{Tasa variación del número} \\ \text{de pensiones contributivas} \\ - \text{Tasa variación de la pensión} \\ \text{media} \\ - \text{Porcentaje } (\alpha) \text{ de elimina-} \\ \text{ción del déficit} \end{array} \right.$$

Inicialmente (primer quinquenio) se establece que la tasa de eliminación (α) del déficit será el 25 por 100. Esto implica que tras unos pocos períodos el déficit se eliminará. Por ejemplo en 5 años bajará el 75 por 100 y en 10 el 90 por 100.

Esta fórmula dice que el porcentaje de incremento anual de las pensiones es igual al aumento porcentual de los ingresos del sistema (fundamentalmente la recaudación por cotizaciones) menos la tasa de aumento del número de pensiones contributivas (los que se incorporan al sistema menos los que fallecen en porcentaje de los que hay) menos el aumento de la pensión media (debido a que los que se incorporan tienen pensiones más altas que los que fallecen; el denominado efecto sustitución) menos el porcentaje en el que se quiere cerrar el déficit (por unidad de gasto) del sistema (7).

El índice de revalorización implica que una vez se llegue al equilibrio entre cotizaciones y pensiones, éstas se determinarán repartiendo lo que se recauda en proporción a las aportaciones y a la esperanza de vida de las generaciones. Mientras haya déficit, parte de lo recaudado se destinará a reducir el déficit.

Como las pensiones crecen más rápido que las cotizaciones, es claro que, por lo menos, en el corto y medio plazo este índice va a ser negativo. Máxime, cuando se parte de una situación de déficit como la actual. Para evitarlo y que, con ello, las pensiones nominales bajen, la ley establece que se aplicará una revalorización mínima anual del 0,25 por 100. Obviamente, este mínimo no evita que las pensiones pierdan capacidad real de compra porque, salvo excepciones, la inflación casi siempre será mayor que el 0,25 por 100. Si, por ejemplo, la inflación se ajustara al objetivo del Banco Central Europeo (2 por 100), habría una pérdida anual del 1,75 por 100. Como compensación al límite mínimo también se establece una revalorización máxima anual igual al IPC más 0,5 por 100.

2.3. Resumen

Tomadas conjuntamente, las reformas del año 2011 y 2013 son poco más que una rebaja generalizada de las pensiones que afecta a todos sus elementos:

a) *Baja la pensión inicial*, por tres razones. Primero, porque aumentan en 10 los años para el cálculo de la pensión inicial (base reguladora). Segundo, por la reducción del peso en la pensión de cada año cotizado y el aumento en el número de años necesarios para una pensión completa. Tercero, por el ajuste por el aumento de la esperanza de vida (factor de sostenibilidad).

b) *La pensión se cobra durante dos años menos* porque se retrasa la edad de jubilación.

c) El valor real de las pensiones disminuye tras la jubilación. En los escenarios más plausibles el índice de revalorización implica que durante muchos años las pensiones aumentarán por debajo de la inflación.

IV. IMPLICACIONES DE LAS REFORMAS DE 2011 Y 2013

En esta sección se analiza el coste de las reformas para los pensionistas y el ahorro para el Estado.

1. Efectos sobre las pensiones

La reforma del 2011 redujo las pensiones para la mayoría de los jubilados futuros. El retraso de la edad de jubilación puede tener un coste de casi el 10 por 100 de la pensión vitalicia (8). La linealización puede costar a algunos contribuyentes hasta un 5 por 100 de su pensión (9). Los efectos de la ampliación de la base son difíciles de determinar con generalidad. El coste promedio puede ser de hasta un 10 por 100 de la pensión, pero hay casos en que la pensión puede incluso aumentar (10). Las implicaciones del factor de sostenibilidad no estaban claras, porque no se especificó como se iba a aplicar.

En todo caso, la reforma del 2011 no produce un patrón uniforme de pérdidas. Por ejemplo, quien llegue a los 65 años habiendo cotizado 38,5 años puede perder solo el 10 por 100 de su pensión (por el aumento de años en el cálculo de la base reguladora). La pérdida aumentará a un 20 por 100 si a los 65 se han cotizado entre 35 y 38,5 años (porque la edad de jubilación se retrasará dos años). Por otro lado, la pérdida será del 25 por 100 si se llega a los 67 años con 25 cotizados (por el efecto linealización).

La OCDE estima que la reforma del 2011 redujo la pensión mediana un 9 por 100. Esta reducción no incluye el coste del retraso de la jubilación ni las implicaciones del factor de sostenibilidad. Como el retraso de la jubilación supone una reducción de la pensión vitalicia del 10 por 100, incluso sin factor de sostenibilidad, la reforma del 2011 supuso una reducción al pensionista mediano de casi un 20 por 100. La mitad porque baja la pensión anual y la otra mitad porque cobra la pensión menos años.

La reforma del 2013 desarrolla el factor de sostenibilidad e introduce el factor de actualización. El factor de sostenibilidad afecta a las pensiones iniciales y a partir del 2019 las irá reduciendo cada vez

más. La reducción acumulada en el año 2060 será de en torno al 10 por 100 (11). En promedio la reducción anual (aproximada) será un 0,25 por 100 de la pensión.

El índice de revalorización afecta a la actualización de todas las pensiones existentes. Su evolución depende de una serie de factores difíciles de prever como la evolución de las cotizaciones, de los pensionistas, las pensiones, etc. Sin embargo, lo más probable es que durante bastante tiempo el límite de crecimiento de las pensiones sea el 0,25 por 100 porque (a) en la tendencia, las cotizaciones crecen al mismo ritmo que el PIB (12) (b) durante bastantes años el gasto en pensiones tenderá a crecer por encima del PIB y (c) hay un déficit inicial considerable que se mantendrá durante varios años. Con una inflación igual al objetivo del BCE (2 por 100) esto supondrá una pérdida creciente de capacidad adquisitiva de los pensionistas que verán que a medida que son mayores, son más pobres. Si como en 2014 y 2015, la inflación es baja o negativa, el 0,25 por 100 no implicará una pérdida de capacidad adquisitiva e incluso puede conllevar un aumento. Pero esto es coyuntural y lo relevante es la tendencia de medio y largo plazo que está determinada por el objetivo del 2 por 100 que, por cierto, España casi siempre ha superado con amplitud en el pasado. Por ejemplo, la inflación promedio en los últimos 15 años ha sido de casi el 3 por 100.

Los gráficos 4A y 4B exploran las implicaciones del índice de revalorización. En el cálculo se ha aplicado el valor del índice estimado en Rosado y Domínguez (2014). Según esta estimación el índice sería el 0,25 por 100 hasta 2023. Después comenzaría a subir, pero hasta 2048 permanecería por debajo del 2 por 100. Este índice se muestra en el gráfico 3.

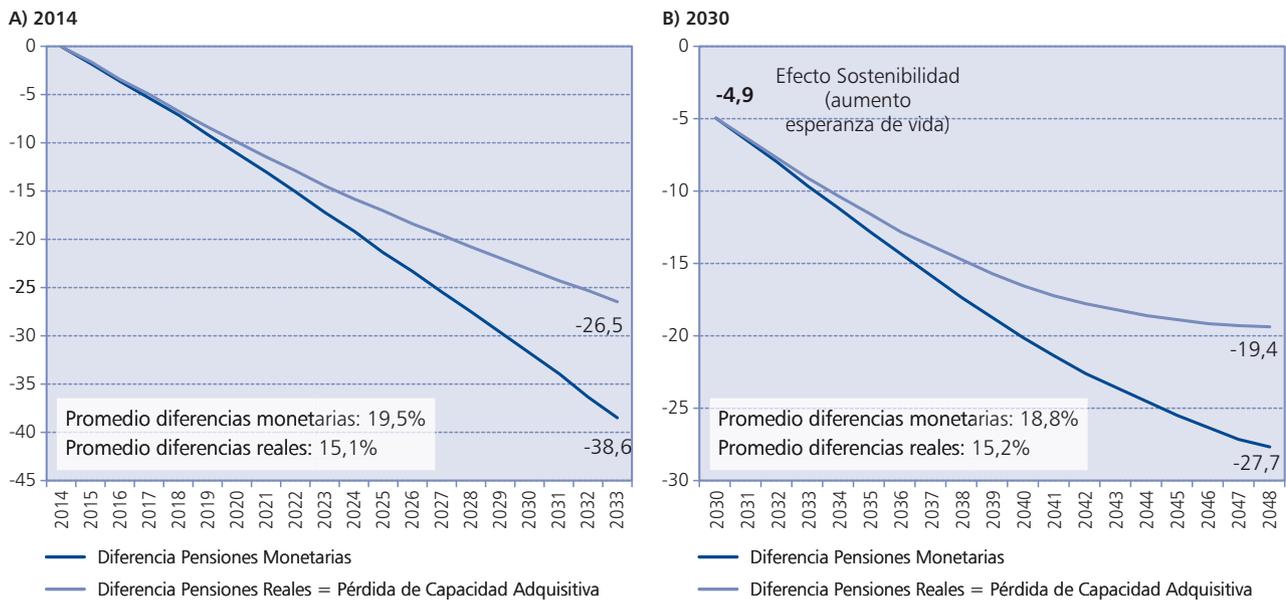
El gráfico 4, recoge los efectos de los índices de actualización y sostenibilidad para quienes se jubilan en el corto plazo (2014, panel a) y quienes se jubilan en el largo plazo (2030, panel b). Con el sistema previo, las pensiones se revalorizaban según la inflación, con lo que su valor monetario crecía y su valor real se mantenía constante. Con el sistema nuevo, en los escenarios más plausibles, el valor monetario aumentará el 0,25 por 100 durante muchos años y el valor real bajará. Quienes se jubilen a corto plazo se verán afectados esencialmente por el índice de revalorización. Quienes se jubilen en el largo plazo sufrirán algo menos los efectos del índice de revalorización, pero pagan por una mayor esperanza de vida por la vía del índice de sostenibilidad.

GRÁFICO 3
ÍNDICE DE REVALORIZACIÓN DE LAS PENSIONES 2014-2060



Fuente: Estimado a partir del gráfico en Rosado y Domínguez (2014).

GRÁFICO 4
PÉRDIDAS MONETARIAS* Y REALES CAUSADAS POR LOS ÍNDICES DE REVALORIZACIÓN Y SOSTENIBILIDAD 2013 PARA QUIEN SE JUBILE EN 2014 Y QUIEN LO HAGA EN 2030*****



Notas:

* Diferencia entre lo que se cobrará y lo que se hubiera cobrado antes de la reforma (por euro de pensión).

** Diferencia dividida entre el nivel de precios.

*** Se supone una vida de 20 años tras la jubilación.

Como muestra este gráfico, en términos nominales las pensiones de quienes se jubilen en 2014 bajarán en promedio el 19,5 por 100 (en relación a lo que serían si se actualizasen según un IPC del 2 por 100). Este promedio oculta que la bajada será mucho menor al principio, pero cuando el jubilado esté al final de su vida llegará a casi el 40 por 100. Simplemente, a medida que envejezca será más pobre. En términos reales su pérdida será algo menor. En promedio, la pensión bajará un 15,7 por 100 y el máximo será del 26,5 por 100 al final de su vida.

A quienes se jubilen en el 2030, el factor de sostenibilidad les restará casi el 5 por 100 de las pensiones. A esto se le añadirá una reducción pos-jubilación que previsiblemente será algo menor que para los que se jubilen en el corto plazo, porque el índice de revaloración que se les aplicará será mayor. El efecto global es, sin embargo, similar. Por ejemplo, la reducción monetaria promedio será casi el 19 por 100 y la real el 15,2 por 100. Los máximos llegarán a casi el 30 por 100 y casi el 20 por 100.

4.1. A modo de síntesis

Las reformas no dotan al sistema de más recursos. Por ello hacen que los pensionistas soporten todo el coste del envejecimiento vía pensiones más

bajas. La reducción del 2011 tendrá un coste promedio de pensión vitalicia en torno al 20 por 100. La mitad porque se cobrará menos y la otra mitad porque se cobrará durante menos tiempo. La reforma del 2013 añade una pérdida y un problema. La pérdida adicional es una reducción de la pensión media nominal tras la jubilación de en torno al 19 por 100 (equivalente a una pérdida real del 15 por 100). El problema es que al principio se pierde poco, pero a medida que pasa el tiempo las pérdidas se van acumulando pudiendo llegar al final de la vida al doble de la media. Una implicación es que los más ancianos vivirán en una pobreza mayor.

2. Efectos sobre el gasto público

El cuadro n.º 1 analiza el efecto de las reformas en el coste de las pensiones tal y como lo estima el Gobierno en sus programas de estabilidad enviados a la Comisión Europea.

La última línea recoge el gasto en pensiones tras la reforma del 2013 (13). Esta línea pone de manifiesto que el objetivo de la reforma es que el gasto en permanezca estable en torno al 12 por 100, que es lo financiable con los niveles actuales de cotizaciones (más la aportación del Estado para pensiones no contributivas, complementos a mínimos, etc.). Por tanto,

CUADRO N.º 1

REDUCCIÓN DEL COSTE DE LAS PENSIONES TRAS LAS REFORMAS DEL 2011 Y 2013

| | Inicial ¹ | 2020 | 2030 | 2040 | 2050 | 2060 |
|---|----------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Reforma 2011 | | | | | | |
| Gasto prerreforma | 10,1 | 10,9 | 11,8 | 14,5 | 16,8 | 16,7 |
| Gasto posreforma sin FS* | 10,1 | 10,6 | 10,6 | 12,3 | 14 | 13,7 |
| Variación 2011 | 0,0 | -0,3 | -1,2 | -2,2 | -2,8 | -3,0 |
| Reforma 2013 | | | | | | |
| Gasto prerreforma | 11,8 | 12,5 | 13 | 14,6 | 15,8 | 13,5 |
| Gasto posreforma | 11,8 | 11,8 | 11,2 | 11,9 | 12,3 | 11,0 |
| Variación 2013 | 0,0 | -0,7 | -1,8 | -2,7 | -3,5 | -2,5 |
| Reforma 2011 | | -0,3 | -1,2 | -2,2 | -2,8 | -3,0 |
| Reforma 2013 | | -0,7 | -1,8 | -2,7 | -3,5 | -2,5 |
| Variación total**,** | | -1,0 | -3,0 | -4,9 | -6,3 | -5,5 |
| % de reducción del gasto**** | | 7,8 | 21,1 | 29,2 | 33,9 | 33,3 |
| Gasto final estimado | | 11,8 | 11,2 | 11,9 | 12,3 | 11,0 |

* 2011 y 2013 respectivamente.

** Sin aplicar el factor de sostenibilidad que preveía, pero no detallaba la reforma.

*** Suma de las variaciones del 2011 y 2013 Las cifras de las reformas no son directamente comparables porque se basan en supuestos poblacionales diferente.

**** Este porcentaje ignora estos problemas de comparabilidad.

Fuentes: Para la reforma 2011, *Actualización del Programa de Estabilidad 2012-2015* y Comisión Europea (2012). Para la reforma 2013, *Actualización del Programa de Estabilidad 2015-2018*, y Comisión Europea (2015).

a pesar de que en los próximos 40 años el peso de los mayores de 65 años en la población total aumentará un 70 por 100, el gasto permanecerá constante. De esta forma, todo el coste adicional de las pensiones debido al envejecimiento será absorbido por los jubilados vía pensiones vitalicias más bajas.

Para lograr esto, se ha realizado un recorte sustancial de las pensiones en relación a la que los trabajadores hubieran recibido prerreforma. La reducción de la pensión media (14) es creciente en el tiempo en un proceso que va desde casi el 8 por 100 en el 2020 hasta casi el 35 por 100 en el 2050. Obviamente, los valores más relevantes son los de los últimos años, cuando la reforma haya producido todo sus efectos y afecte a todos los pensionistas. El 35 por 100 de largo plazo es consistente con la discusión anterior sobre las pérdidas individuales debidas a la reforma.

V. UN ANÁLISIS COMPARATIVO INTERNACIONAL

El índice de revalorización introducido en el 2013, bajo supuestos razonables, será inferior a la inflación. Esto hace que España sea una de los países que da un tratamiento más duro a sus pensionistas tras jubilarse, porque como muestra el cuadro n.º 2, la mayoría de los países de la UE actualiza las pensiones según la inflación, los salarios o una combinación de ellos. Solo Alemania y España utilizan un factor de revalorización que tiene en cuenta la sostenibilidad. Pero mientras que el sistema español carga todo el ajuste del desequilibrio en los pensionistas, el sistema alemán prevé, además de reducciones de las pensiones, aumentos en los tipos de cotización (15). En Suecia, a diferencia de lo que ocurre en España y Alemania, los desequilibrios presupuestarios del sistema de pensiones recaen, no solo sobre los jubilados, sino también sobre los ocupados (vía reducción de sus pensiones futuras).

Por otro lado, como muestra el cuadro n.º 3, muchos de los países de la UE no ajustan las pensiones por el envejecimiento. De entre lo que lo hacen, solo hay dos países (Alemania y Suecia) además de España que tienen mecanismos automáticos de equilibrio presupuestario. Por otro lado, Suecia y España son los dos únicos países que reducen las pensiones por el aumento de la esperanza de vida y, al mismo tiempo, introducen un mecanismo automático de ajuste. Tomando lo anterior en cuenta no es aventurado decir que España ha introducido unos de los ajustes por envejecimiento más severos de la UE.

Las consecuencias de la dureza de los ajustes introducidos en España quedan reflejadas en el cua-

CUADRO N.º 2

REVALORIZACIÓN DE LAS PENSIONES EN LA UNIÓN EUROPEA

| Parámetros que se utilizan | Países |
|---|---|
| Precios | Bélgica, Francia, Italia, Hungría, Austria, |
| Salarios | Dinamarca, Holanda, Suecia y Reino Unido |
| Precios y salarios..... | Bélgica, República Checa, Luxemburgo, Polonia, Rumanía, Eslovenia, Eslovaquia, Finlandia, Croacia, Chipre, Letonia, Malta |
| Precios y PIB | Grecia (máximo 100% precios), Portugal, |
| Precios e impuestos sociales..... | Estonia |
| Decisión discrecional | Irlanda, Lituania |
| Factor de sostenibilidad y salarios | Alemania |
| Índice de revalorización | España |

Fuente: Comisión Europea (2015).

dro n.º 4, donde se comparan los niveles de gasto en pensiones en diferentes países de la UE estimados por la Comisión Europea. Los efectos financie-

CUADRO N.º 3

PAÍSES QUE AJUSTAN AUTOMÁTICAMENTE LA PENSIONES POR EL ENVEJECIMIENTO EN LA UE

| | Mecanismo automático de equilibrio | Reducción de beneficios cuando aumenta la esperanza de vida | Edad de jubilación aumenta con la esperanza de vida |
|------------------|------------------------------------|---|---|
| Dinamarca | | | SI |
| Alemania | SI | | |
| Grecia..... | | | SI |
| España..... | SI | SI | |
| Francia..... | | SI | |
| Italia | | SI | SI |
| Chipre..... | | | SI |
| Letonia | | SI | |
| Holanda..... | | | SI |
| Polonia | | SI | |
| Portugal..... | | SI | SI |
| Eslovaquia | | | SI |
| Finlandia..... | | SI | |
| Suecia..... | SI | SI | |

Fuente: Comisión Europea (2015).

CUADRO N.º 4

PREVISIÓN DEL GASTO EN PENSIONES PÚBLICAS EN % DEL PIB (2013-60)

| | 2013 | 2020 | 2030 | 2040 | 2050 | 2060 |
|--------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Bélgica..... | 11,8 | 12,7 | 14,7 | 15,2 | 15,0 | 15,1 |
| Dinamarca..... | 10,3 | 8,7 | 8,3 | 8 | 7,5 | 7,2 |
| Alemania..... | 10,0 | 10,3 | 11,6 | 12,2 | 12,5 | 12,7 |
| Irlanda..... | 7,4 | 8 | 9,1 | 10 | 10 | 8,4 |
| Grecia..... | 16,2 | 15,5 | 14,4 | 14,1 | 14,4 | 14,3 |
| España..... | 11,8 | 11,8 | 11,2 | 11,9 | 12,3 | 11,0 |
| Francia..... | 14,9 | 14,6 | 14,7 | 13,8 | 12,8 | 12,1 |
| Italia..... | 15,7 | 15,3 | 15,7 | 15,8 | 14,8 | 13,8 |
| Luxemburgo..... | 9,4 | 10,6 | 11,9 | 12,7 | 12,5 | 13,4 |
| Holanda..... | 6,9 | 7,1 | 7,7 | 8,3 | 8,1 | 7,8 |
| Austria..... | 13,9 | 13,9 | 14,4 | 14,7 | 14,6 | 14,4 |
| Portugal..... | 13,8 | 14,6 | 15,0 | 14,8 | 14,4 | 13,1 |
| Finlandia..... | 12,9 | 14,2 | 15,0 | 13,6 | 12,8 | 12,9 |
| Suecia..... | 8,9 | 8,3 | 7,9 | 7,5 | 7,2 | 7,5 |
| Reino Unido..... | 7,7 | 7,4 | 7,9 | 8,4 | 8,1 | 8,4 |
| UE15..... | 11,4 | 11,5 | 12,0 | 12,1 | 11,8 | 11,5 |
| Euro Área..... | 12,3 | 12,4 | 12,9 | 13,1 | 12,8 | 12,3 |

Nota: En gris los países que gastan igual o más que España.
Fuente: Comisión Europea (2015).

ros de las reformas han sido dramáticos y España, a pesar de que a partir del año 2035 va a ser uno de los países más envejecidos de la UE, va a tener un gasto inferior no solo a la media de la UE o de la eurozona, sino también por debajo del de la mayoría de los países de la UE15. En realidad, a pesar del envejecimiento el gasto se mantendrá esencialmente constante. Esto es posible por un recorte del gasto que, como señala el cuadro n.º 1, es superior a 6 puntos del PIB. En el camino los pensionistas van a ver reducida su pensión de forma sustancial.

VI. VALORACIÓN DE LAS REFORMAS

Las reformas del sistema de pensiones tenían como objetivo garantizar la sostenibilidad. Para hacerlo se han limitado a reducir las pensiones sin aportar ningún recurso adicional al sistema. De esta forma quienes pagan por el envejecimiento de la población son los pensionistas futuros por la vía de cobrar pensiones más bajas. Hacer recaer todo el ajuste sobre los pensionistas futuros equivale a decir que los pensionistas no tienen derecho a ningún nivel de pensiones. Si han nacido en una generación muy grande, deben soportar las consecuencias de su mala suerte y el Estado no tiene ninguna responsabilidad. Y las consecuencias son que cobrarán una pensión inicial más baja, que la cobrarán menos

tiempo y que se reducirá en valor real de su pensión desde el momento que se jubile.

Para lograr el equilibrio vía pensiones más bajas se ha introducido uno de los mecanismos de corrección automática de los desequilibrios más duros de la UE. Este mecanismo mantendrá esencialmente constante el gasto en pensiones en los próximos 40 años y hará que España, a pesar de tener una de las poblaciones más envejecidas de la UE tenga un nivel de gasto relativamente bajo. Si el objetivo de las reformas era garantizar el equilibrio financiero, se ha logrado. Si era garantizar el bienestar en la vejez, es más dudoso que se haya hecho. Se ha garantizado una pensión, pero no está claro de cuánto. Por otro lado, a partir del 2013 la reducción de las pensiones reales, cuando necesaria, será automática sin necesidad de discusiones parlamentarias o votaciones de ningún tipo. Y será necesaria durante mucho tiempo.

Es sorprendente que las reformas hayan salido adelante sin prácticamente ninguna contestación sindical o social. En parte esto se debe al contexto en el que se han realizado. Una situación de profunda crisis en la que se ha dicho más que cuestionablemente que la reforma de las pensiones era necesaria para salir de la crisis. Por otro lado, la ausencia de protesta se debe a que la baja inflación de los últimos años ha ocultado las verdaderas im-

plicaciones de las reformas. Ha evitado, por ejemplo, que los aumentos de solo el 0,25 por 100 hayan mermado demasiado la capacidad adquisitiva de los pensionistas. Pero cuando la inflación vuelva a niveles normales del 2 por 100 o más, las implicaciones de una revalorización anual del 0,25 por 100 serán patentes y, sin duda, habrá a protestas.

En todo caso, el enfoque que se ha seguido en las reformas es inaceptable por razones conceptuales y prácticas. Por un lado, hay buenas razones para argumentar que los trabajadores sí tienen derecho a un cierto nivel de pensiones (16). Por otro, quien ha obligado a los trabajadores a participar en este sistema de pensiones ha sido el Estado (la seguridad social es obligatoria). Si el sistema ha salido mal, no parece aceptable que el Estado se lave las manos y les haga soportar el coste. En realidad, lo razonable es que el coste del envejecimiento se reparta entre todas las generaciones (trabajadores y pensionistas actuales y futuros) y entre todos los tipos de renta (trabajo y capital). A un nivel práctico, para muchos no es aceptable la perspectiva de una sociedad futura con muchos jubilados, especialmente los más ancianos, en situación precaria. Todo esto sugiere que, a diferencia de lo que se ha hecho en las reformas, es legítimo aportar más recursos al sistema, aunque estos recursos no vengan de cotizaciones.

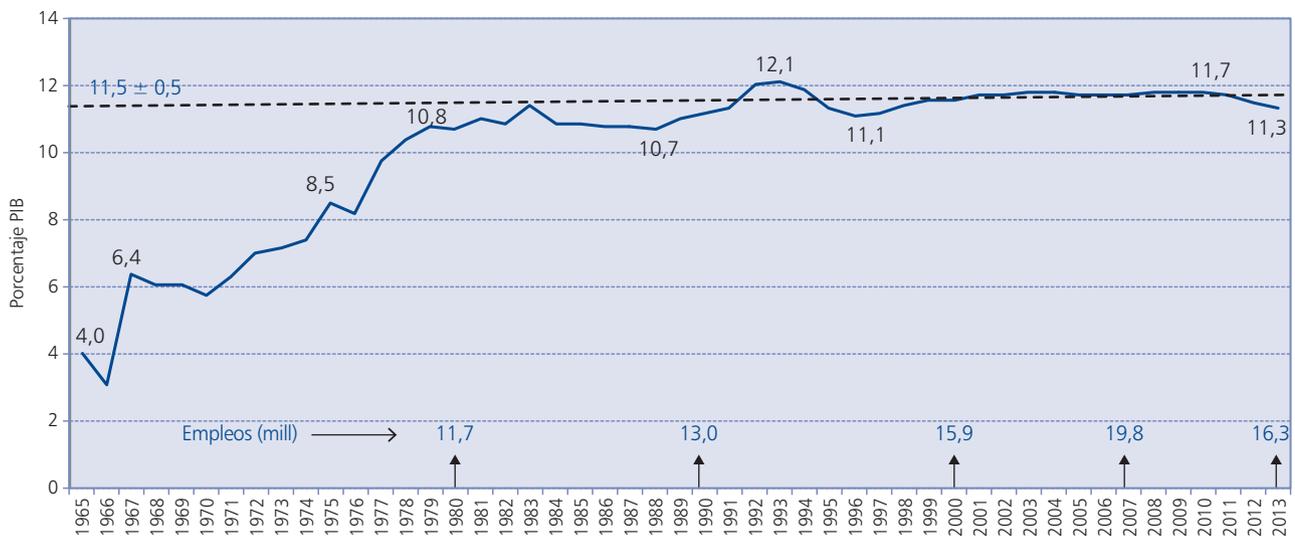
VII. EL NIVEL SOSTENIBLE DE PENSIONES

Antes de analizar cuáles deben ser las reformas en el sistema español de pensiones es conveniente a determinar cuál es el nivel sostenible de pensiones y cuál es el nivel de pensiones que, por razones éticas, se desea (o se debe) mantener. Esto depende de la concepción que se tenga del sistema público de pensiones. En lo esencial hay dos concepciones posibles: la actuarial y la social. En la primera, los ingresos (mediante cotizaciones) determinan las pensiones posibles. En la segunda las pensiones que se desean son las que determinan los ingresos que debe obtener el sistema (mediante cotizaciones, impuestos u otros). Ambas concepciones no son equivalentes porque cuando, como ocurre en España, las cotizaciones no se pueden aumentar significativamente, el único mecanismo de ajuste del sistema actuarial es la reducción de las pensiones.

1. El modelo actuarial

En España hay un consenso amplio sobre que no hay márgenes para subidas sustanciales de los tipos de cotización. Limitar los ingresos a las cotizaciones y no subir los tipos tiene implicaciones importantes para el sistema de pensiones. Para verlas, el gráfico 5

GRÁFICO 5
EVOLUCIÓN DE LA RECAUDACIÓN POR COTIZACIONES (EN % DEL PIB)



Fuente: OCDE Statistics.

analiza la evolución de la recaudación por cotizaciones en España (en por 100 del PIB) desde 1965. Como muestra este gráfico, desde hace más de cuarenta años la recaudación ha permanecido esencialmente estable en torno al 11,5 por 100 del PIB. Y esto ha sido así a pesar de que en España el número de empleos ha variado sustancialmente. La recaudación ha sido casi la misma con casi 20 millones de empleos (en 2007) que con 16 millones (2010 y 2013) o incluso con 13 millones (1990) o menos de 12 (1980).

La razón de esta constancia es simple. La recaudación como porcentaje del PIB es:

$$\begin{aligned} \text{Recaudación} &= \text{Tipo impositivo} \times (\text{Renta Salariales/PIB}) \\ &= \text{Tipo impositivo} \times \text{Participación de las rentas salariales en el PIB} \end{aligned}$$

Como el tipo ha permanecido esencialmente constante desde hace más de treinta años (17), la constancia de la recaudación se debe a que, en lo esencial, la participación de los salarios en el PIB ha sido constante. Cuando se crea más empleo aumenta la recaudación en euros, pero también crece el PIB (porque las rentas no salariales crecen a la misma tasa que las salariales). Como resultado el cociente recaudación/PIB permanece constante.

La Contabilidad Nacional de España muestra que, la participación de los salarios en el PIB, aunque no es contante, ha cambiado poco en los últimos 30 años (18). Esta constancia de la participación de las rentas salariales, no es específica de España. Se produce en la mayoría de los países avanzados. De hecho la Comisión (19) basa sus estimaciones sobre la evolución de las pensiones en el supuesto de que la participación de los salarios en la renta es constante (20). No obstante, hay quien cuestiona esta idea y considera que las participaciones de las rentas del trabajo en la renta está disminuyendo desde hace varias décadas (21).

En todo caso, si aceptamos que en el futuro en el mejor de los casos la participación de las rentas salariales el PIB va a permanecer constante (y en el peor va a bajar), con tipos constantes, la recaudación por cotizaciones va a permanecer estable en torno al 11,5 por 100 ($\pm 0,5$) del PIB. Dado que alrededor del 85 por 100 de las cotizaciones se dedican a pensiones, el gasto en pensiones financiable con cotizaciones estaría en torno al 10 por 100 (22). A esto hay que añadir la subvención del Estado para complementos a mínimos, que en el año 2013 fue de un 0,7 por 100 del PIB. Tomando todo en cuenta

parece razonable suponer que el gasto en pensiones financiable con cotizaciones estaría en torno al 11 por 100 del PIB. Dado que el gasto en pensiones ya está a ese nivel, la implicación es que los aumentos futuros de pensiones deben eliminarse. Esto es, las pensiones individuales deben reducirse para que, a pesar del envejecimiento, el gasto total no aumente. Y esto es exactamente lo que han hecho las reformas de las pensiones.

Obviamente, los ingresos por cotizaciones pueden aumentarse. Primero, subiendo los tipos de cotización. Segundo, si la tasa de paro baja sustancialmente, trasladando a pensiones parte de las cotizaciones que hoy se dedican a desempleo. Estas opciones, a pesar de que no pueden aportar demasiados recursos, se exploran en la subsección 9.2.

2. El modelo social de pensiones

En el modelo social, los gastos determinan los ingresos. La cuestión entonces es, ¿cuál es la capacidad de la economía española para financiar pensiones? Una forma de responder a esta cuestión es comparar lo que se gastan en la actualidad España y otros países tanto en pensiones como en otras actividades. El cuadro n.º 5, explora esta cuestión recogiendo algunos indicadores de la actividad pública. Como el año 2013 está aún afectado por una crisis severa, las cifras se ofrecen para este año y para el promedio desde el 2002.

España es uno de los países de la UE15 que menos gasto público realiza. En el año 2013 su gasto estaba 6 puntos del PIB por debajo del promedio de la UE y en el promedio de los doce últimos años la diferencia ha sido incluso algo superior (6,5 puntos). La diferencia con los países que más gastan es de más de 10 puntos. En 2013 solo tres países gastan igual o menos que España (Alemania, Irlanda y Luxemburgo) y en el promedio de los últimos doce años solo Irlanda ha gastado menos. El Plan de Estabilidad 2015-18 muestra que el plan de gobierno es que el gasto, lejos de aumentar, se reduzca aún más.

En los ingresos públicos, las diferencias son incluso mayores que en el gasto. En 2013 España ingresó 9,3 puntos menos que la media de la UE15 y en el promedio 2002-13, 7,3 puntos menos. El único país que ingresa menos que España (tanto en 2013 como el promedio) es Irlanda. Hay cinco países (Francia, Suecia, Bélgica, Dinamarca y Finlandia) que en 2013 recaudan casi 15 puntos más que España.

CUADRO N.º 5

INDICADORES DE SOSTENIBILIDAD DE LAS PENSIONES EN ESPAÑA

| | Gasto Público | | Ingresos Públicos | | Pensiones* | | |
|--------------------|---------------|---------------|-------------------|---------------|-------------|-------------|-------------|
| | 2013 | Media 2002-13 | 2013 | Media 2002-13 | 2013 | Máximo | Media |
| Bélgica | 54,4 | 50,9 | 51,5 | 48,8 | 11,8 | 15,2 | 14,4 |
| Dinamarca..... | 56,7 | 53,9 | 55,9 | 54,6 | 10,3 | 10,3 | 8,2 |
| Alemania..... | 44,3 | 45,5 | 44,5 | 43,5 | 10,0 | 12,7 | 11,7 |
| Irlanda | 40,5 | 40,6 | 34,8 | 34,5 | 7,4 | 10,2 | 9,1 |
| Grecia | 59,2** | 51,9** | 47,0 | 41,9 | 16,2 | 16,2 | 14,6 |
| España..... | 44,3 | 41,7 | 37,5 | 37,8 | 11,8 | 12,5 | 11,7 |
| Francia | 57,1 | 54,3 | 53,0 | 50,1 | 14,9 | 14,9 | 13,8 |
| Italia..... | 50,5 | 48,4 | 47,7 | 45,0 | 15,7 | 15,8 | 15,2 |
| Luxemburgo..... | 43,8 | 42,0 | 44,5 | 42,9 | 9,4 | 13,4 | 11,9 |
| Holanda..... | 46,8 | 45,3 | 44,5 | 43,0 | 6,9 | 8,3 | 7,8 |
| Austria | 50,9 | 51,2 | 49,5 | 48,6 | 13,9 | 14,7 | 14,4 |
| Portugal | 50,1 | 47,3 | 45,2 | 41,5 | 13,8 | 15,0 | 14,4 |
| Finlandia | 57,8 | 51,5 | 55,4 | 52,6 | 12,9 | 15,0 | 13,7 |
| Suecia | 53,3 | 52,3 | 51,9 | 52,6 | 8,9 | 8,9 | 7,8 |
| Reino Unido | 45,5 | 44,7 | 39,7 | 39,2 | 7,7 | 8,4 | 8,0 |
| UE15 | 50,3 | 48,1 | 46,8 | 45,1 | 11,4 | 12,8 | 11,8 |

Notas:

* Máximo y media del período 2013-60.

** Media 2006-13.

Fuentes: Eurostat para gastos e ingresos y Comisión Europea (2015) para pensiones.

El cuadro n.º 5 presenta también datos del gasto en pensiones estimados por la Comisión Europea. Según estas estimaciones, el gasto en pensiones en España es, y será, muy similar al promedio de la UE15. En el 2013, está 0,4 puntos por encima, pero en la media del período 2013-2060 está 0,1 puntos por debajo. El máximo de este período está 0,3 puntos por debajo del promedio. En la UE15 hay 8 países con un gasto medio (en 2013-60) superior al de España y cuyo gasto máximo es más alto que el de España. Más aún, el gasto máximo de España, (el 12,5 por 100 en 2050) es inferior a lo que hoy gastan en pensiones países como Grecia, Francia, Italia, Austria o Portugal. España debería pagar estas pensiones cuando sea significativamente más rica que lo que hoy son estos países. Por ejemplo, según los supuestos que se usan para estimar las pensiones, en el año 2060 España tendrá una renta real per cápita que casi duplica la actual.

Tomando todo en cuenta, parece claro que, desde un punto de vista económico, España podría soportar sin grandes esfuerzos un nivel de pensiones del 15 por 100. Esto implica gastar un 30 por 100 más de lo que se deriva de la última reforma. En realidad, si se desea, incluso se podría ir más algo allá del 15 por 100 sin que esto supusiera un coste inasumible.

VIII. EL NIVEL ADECUADO DE PENSIONES

En el modelo actuarial de España los trabajadores no tienen derecho a ningún nivel predeterminado de pensiones. Sin cambios en el sistema, sus pensiones irán bajando tanto como sea necesario para que haya equilibrio presupuestario. No hay ningún punto en la Ley de pensiones que diga que si bajan de un cierto nivel el Estado deberá dotar de recursos al sistema para mantener los niveles de pensiones a los que tiene derecho el trabajador. La ley en cambio sí dice que, automáticamente, se bajen las pensiones (23).

Este enfoque hace soportar todo el coste del envejecimiento al trabajador. Pero al trabajador le han obligado a entrar en este sistema de pensiones y nunca le han dicho que podría cobrar poco o nada, o que la rentabilidad del sistema podía ser muy baja. En cierta forma, todo el mundo se ha fiado de un Estado que, sin haber avisado, ahora quiere recortar las pensiones. En realidad, que el sistema público obligatorio sea tan ineficaz que produzca pensiones muy bajas, incluso cuestiona la propia justificación del sistema público de pensiones.

En contra de lo que dice el enfoque actuarial, para muchos el objetivo de la seguridad social no

debe ser actuar como una empresa privada de seguros que iguale ingresos por cotizaciones a gastos en pensiones, sino garantizar determinados niveles de bienestar en la jubilación. El nivel que se garantiza es una cuestión que se debe determinar colectivamente. Un nivel mínimo razonable es suponer que cada trabajador tiene derecho cuando se jubile a unas prestaciones similares a las que él está pagado hoy (con sus cotizaciones) a los jubilados actuales. Simplemente, cada trabajador tiene derecho a esperar (y probablemente espera) prestaciones, similares a las que él está ayudando a pagar. Este argumento muchas veces se formula como la existencia de un contrato implícito entre generaciones por el cual cada generación joven paga a sus jubilados pensiones similares a las que ellos pagaron. Una prestación similar significa que es posible realizar ajustes en los niveles de prestaciones siempre que por alguna razón (alargamiento de la esperanza de vida, por ejemplo) haya una tendencia a que estas prestaciones aumenten. Pero, al mismo tiempo, limita la magnitud de los recortes admisibles.

La diferencia entre el enfoque actuarial y el enfoque social va más allá de lo estético (si el ingreso determina el gasto o viceversa), porque el enfoque social se basa en el principio de que los trabajadores tienen derecho a recibir un determinado nivel de prestaciones y el Estado tiene la obligación de financiarlo con los ingresos que sean necesarios. En un sentido básico, el modelo social recoge la obligación moral de un Estado para con unos trabajadores a los que se les ha obligado a incorporarse a un sistema público de pensiones de reparto sin darles opciones de salirse ni informarles que, en caso de problemas, ellos serían los que pagarían la factura.

IX. LOS INGRESOS ADICIONALES DEL SISTEMA

La cuestión clave para pasar de un modelo actuarial a otro social es de dónde deben provenir los ingresos adicionales. Y en principio pueden venir de impuestos, aumentos en tipos de cotización y otros ingresos. Para discutir el potencial de estas fuentes, conviene recordar antes algunos datos de la fiscalidad en España.

1. Fiscalidad comparada

El cuadro n.º 6 compara la recaudación en España y otros países de la UE en el 2013 y en la

media de los últimos 12 años. Los datos se desglosan en impuestos generales y cotizaciones sociales. Este cuadro muestra que desde una perspectiva comparada hay un amplio margen para recaudar más por impuestos generales (IRPF, IVA, etc.). No es solo que en 2013 España esté casi 6,7 puntos del PIB por debajo del promedio de la UE15 (casi 6 en el promedio de los últimos 12 años). Es que España es uno de los países que menos recauda. Por debajo de Grecia, Portugal o, incluso, Eslovenia y Hungría. La reforma fiscal realizada en 2015 conlleva una bajada de impuestos que, lejos de reducir estas diferencias, las aumentará.

En el ámbito de las cotizaciones, los márgenes de aumento son menores y están más en las cotizaciones a cargo del trabajador que las que son a cargo del empresario. España es uno de los países donde los trabajadores soportan menores cotizaciones (1,6 puntos del PIB menos que el promedio de la UE15). En cuanto a los empresarios, sus cotizaciones están entre las más altas de la UE (2,2 puntos del PIB por encima de la media). Hay que tener en cuenta, no obstante, que hay países en los que los convenios laborales conllevan que las empresas paguen beneficios sociales a sus trabajadores (pensiones privadas o prestaciones médicas). Esto ocurre, por ejemplo, en Holanda o Dinamarca. Si añadieran estas prestaciones sociales casi obligatorias en muchos países, el resultado de la comparación sería algo diferente. A pesar de esto, parece razonable aceptar que en comparación con otros países, los márgenes de subida de las cotizaciones empresariales son limitados. Máxime, cuando los empresarios españoles son los que soportan un mayor porcentaje de la cotización total. Como se señala más adelante, la división de cotizaciones entre empresarios y trabajadores es ampliamente irrelevante en el largo plazo, pero puede tener implicaciones en el corto y medio plazo.

2. Aumentos de las cotizaciones para financiar pensiones

Hay tres vías para aumentar las cotizaciones dedicadas a pensiones. Primero, en el medio plazo, trasladar cotizaciones de desempleo a pensiones. Segundo, subir los tipos de cotización. Tercero, eliminar los topes actuales de cotización.

En cuanto a la primera vía si, como sugieren casi todas las predicciones, en el medio plazo la población activa disminuye, el paro bajará y se podrían pasar cotizaciones de desempleo a pensiones.

CUADRO N.º 6

IMPUESTOS EN ESPAÑA Y EN LA UE (EN PORCENTAJE DEL PIB)

| | Impuestos (Sin Cotizaciones) | | Cotizaciones Sociales | | | | | | | |
|-------------------------|---------------------------------|------------------|-----------------------|------------------|----------------|------------------|----------------|------------------|-------------|------------------|
| | | | Totales* | | Empresario (A) | | Trabajador (B) | | A/(A+B) | |
| | 2013 | Media 2002-13 | 2013 | Media 2002-13 | 2013 | Media 2002-13 | 2013 | Media 2002-13 | 2013 | Media 2002-13 |
| Austria | 27,9 | 27,3 | 14,6 | 14,1 | 6,8 | 6,6 | 5,9 | 5,7 | 53,5 | 53,6 |
| Bélgica | 30,4 | 29,5 | 14,2 | 13,7 | 8,7 | 8,3 | 4,2 | 4,2 | 67,4 | 66,6 |
| Dinamarca..... | 47,8 | 46,4 | 0,8 | 1,0 | 0,0 | 0,0 | 0,8 | 1,0 | 0,0 | 1,7 |
| Finlandia | 31,3 | 30,3 | 12,7 | 11,8 | 8,9 | 8,7 | 2,9 | 2,3 | 75,4 | 78,8 |
| Francia | 28,2 | 26,6 | 16,8 | 16,0 | 11,3 | 10,9 | 4,1 | 4,0 | 73,4 | 73,3 |
| Alemania..... | 22,7 | 21,5 | 14,0 | 13,6 | 6,6 | 6,5 | 6,2 | 6,0 | 51,6 | 52,1 |
| Grecia | 22,9 | 20,7 | 10,6 | 10,7 | 4,8 | 4,9 | 4,5 | 4,2 | 51,6 | 54,0 |
| Irlanda | 23,9 | 24,2 | 4,4 | 4,1 | 3,0 | 2,9 | 1,1 | 1,0 | 73,2 | 73,6 |
| Italia..... | 29,6 | 28,5 | 13,0 | 12,5 | 8,9 | 8,6 | 2,3 | 2,3 | 79,5 | 79,3 |
| Luxemburgo..... | 28,0 | 27,1 | 11,3 | 10,8 | 4,9 | 4,7 | 5,1 | 4,9 | 49,0 | 49,0 |
| Holanda* | 21,3 | 22,6 | 15,0 | 13,3 | 5,1 | 4,4 | 6,5 | 6,0 | 44,0 | 42,3 |
| Portugal | 24,5 | 22,4 | 8,9 | 8,5 | 5,2 | 4,8 | 3,4 | 3,3 | 60,5 | 59,1 |
| España..... | 21,3 | 21,4 | 11,3 | 11,7 | 7,8 | 8,3 | 1,7 | 1,8 | 82,1 | 82,0 |
| Suecia | 33,0 | 33,0 | 9,8 | 11,4 | 7,2 | 8,7 | 2,7 | 2,6 | 72,7 | 77,1 |
| Reino Unido | 26,7 | 27,1 | 6,2 | 6,3 | 3,6 | 3,6 | 2,4 | 2,5 | 60,0 | 58,7 |
| UE15 | 28,0 | 27,2 | 10,9 | 10,6 | 6,2 | 6,1 | 3,6 | 3,4 | 59,6 | 60,1 |
| España-UE15..... | -6,7 | -5,8 | 0,4 | 1,1 | 1,6 | 2,2 | -1,9 | -1,6 | 22,5 | 21,9 |
| Rep. Checa | 19,3 | 19,0 | 14,8 | 14,7 | 9,4 | 9,3 | 3,0 | 3,2 | 75,8 | 74,6 |
| Estonia | 20,7 | 20,5 | 11,1 | 11,2 | 10,4 | 10,6 | 0,6 | 0,4 | 94,5 | 96,0 |
| Hungría..... | 26,0 | 25,9 | 12,9 | 12,1 | 4,8 | 7,8 | 7,8 | 4,0 | 38,1 | 66,2 |
| Polonia** | 20,0 | 20,7 | 12,1 | 11,9 | 4,9 | 4,9 | 4,8 | 4,7 | 50,5 | 50,8 |
| Eslovaquia | 16,3 | 17,1 | 13,3 | 12,5 | 7,5 | 7,0 | 3,0 | 2,9 | 71,4 | 70,9 |
| Eslovenia | 22,0 | 22,7 | 14,8 | 14,2 | 5,7 | 5,5 | 7,4 | 7,4 | 43,5 | 42,5 |
| UE21 | 25,9 | 25,5 | 11,6 | 11,2 | 6,5 | 6,5 | 3,8 | 3,5 | 60,4 | 62,0 |
| España-UE21..... | -4,6 | -4,0 | -0,3 | 0,4 | 1,3 | 1,8 | -2,1 | -1,7 | 21,7 | 20,0 |

Notas:

* Incluye las de empresarios, trabajadores, autónomos y parados.

** Datos del 2012.

Fuente: OCDE.

Actualmente casi el 15 por 100 de las cotizaciones se dedica a desempleo. Sobre una recaudación de entorno al 11,5 por 100 del PIB, si se pasara la mitad de las cotizaciones por desempleo a pensiones se aportaría al sistema casi un punto del PIB. Pero, para ello, el paro tendría que bajar a niveles significativamente por debajo del 10 por 100.

La segunda vía es subir los tipos de cotización. Cada punto adicional supondría aproximadamente unos ingresos de 0,3 puntos del PIB. Para explorar la posibilidad de subir los tipos de cotización, el cuadro n.º 7 resume cuánto son en los países de la UE15.

Como muestra este cuadro, en España la aportación de los trabajadores es sustancialmente más baja que en otros países. Esto abre la posibilidad de

si, necesario, aumentar las cotizaciones de los trabajadores. El problema de esta solución es doble.

a) Primero, que es posible que, como sugieren diversos estudios, los trabajadores estén ya soportando (vía salarios más bajos) no solo sus cotizaciones sino también las de los empresarios. Por ejemplo, González Páramo y Melguizo (2013) tras revisar 45 estimaciones empíricas sobre la incidencia de las cotizaciones concluyen que en las economías continentales-mediterráneas y anglosajonas, los trabajadores soportan en el largo plazo 2/3 de las cotizaciones mientras que en las nórdicas soportan 100 por 100 de las cotizaciones (24).

b) Segundo, porque incluso si hoy fuera una solución viable, no está claro que en el futuro lo siga

CUADRO N.º 7

TIPOS DE COTIZACIÓN A LA SEGURIDAD SOCIAL (2014)

| | Empresario | Trabajador | Estado* | % Empresario |
|--------------------|--------------|--------------|---------|--------------|
| Austria..... | 19,30 | 17,00 | | 53,2 |
| Bélgica..... | 13,07 | 24,77 | | 34,5 |
| Dinamarca..... | 0,00 | 8,00 | | 0,0 |
| Finlandia..... | 22,59 | 6,89 | | 76,6 |
| Francia..... | 30,50 | 9,95 | | 75,4 |
| Alemania..... | 18,25 | 19,15 | | 48,8 |
| Grecia..... | 22,6 | 12,05 | | 65,2 |
| Irlanda..... | 10,75 | 4,00 | | 72,9 |
| Italia..... | 28,80 | 8,40 | | 77,5 |
| Luxemburgo..... | 11,10 | 11,10 | 8 | 50,0 |
| Holanda..... | 17,30 | 18,50 | | 48,3 |
| Portugal..... | 23,25 | 11,00 | | 67,9 |
| España..... | 29,10 | 6,25 | | 82,3 |
| Suecia..... | 21,20 | 0,00 | 7 | 100,0 |
| Reino Unido..... | 13,8*** | 12,2** | | 53,5 |
| UE15..... | 18,77 | 10,47 | | 60,4 |

Notas:

* El Estado aporta recursos al sistema de forma periódica.

** 12 por 100 de los ingresos entre 153 y 805 libras y 2 por 100 por encima de 805 libras.

*** Aplicable a ingresos superiores 153 libras/semana.

Fuente: OCDE.

siendo porque la relación ocupados/pensionistas se reducirá notablemente. Aumentar las cotizaciones de una población trabajadora que ya tiene que financiar a una población jubilada muy amplia, puede no ser viable social o económicamente.

La otra forma para aumentar los ingresos por cotizaciones sería aumentar las cotizaciones empresariales. Estos aumentos, pueden ser criticados en base a dos tipos de argumentos. Primero que las cotizaciones actuales ya están entre las más altas de la UE. Segundo, que aumentar las cotizaciones reduce la creación de empleo y la competitividad.

La primera afirmación solo es parcialmente cierta porque, como ya se ha señalado, ignora que en muchos las empresas, además de las cotizaciones para financiar la protección social pública, tienen que pagar, obligatoria o voluntariamente (vía negociación colectiva) el coste de ciertas prestaciones privadas (pensiones privadas o cobertura médica).

Por otro lado, no está claro que las cotizaciones tengan efectos en el largo plazo sobre el empleo y la competitividad porque en el largo plazo es probable que sean los trabajadores quienes soportan la parte más importante de las cotizaciones. No obs-

tante, la traslación de las cotizaciones puede requerir tiempo (25) y en el caso de los trabajadores menos cualificados ser imposible (26). De esta forma los empresarios soportarían temporalmente las cotizaciones y, en el caso de los menos cualificados, permanentemente. En este contexto, subir las cotizaciones podría dar lugar a una reducción temporal del empleo en general y permanente del empleo menos cualificado. Con los niveles de paro que tiene España esto sería inaceptable.

La tercera forma de aumentar la recaudación por cotizaciones sería destopándolas. Esto es, quitando el límite superior a la base de cotización que existe actualmente. Este aumento de la base no debería ir acompañada de un aumento de las prestaciones futuras. De esta forma se lograría aumentar los ingresos y hacer el sistema de pensiones más progresivo (27) sin aumentos futuros en el coste de la pensiones.

En todo caso, salvo que sean muy grandes, los aumentos de cotizaciones difícilmente van a restablecer el equilibrio financiero del sistema. Si la participación del trabajo en el PIB permanece constante, cada punto del PIB de aumento del gasto en pensiones requeriría casi 3,5 puntos adicionales de tipo de cotización. Tres puntos adicionales del PIB requerirían, entonces, casi 11 puntos adicionales de tipo de cotización. Si la participación del trabajo en el PIB disminuyera, el aumento necesario sería incluso mucho mayor.

3. Impuestos

La concepción actuarial de las pensiones excluye utilizar impuestos para financiar las pensiones. Sin embargo, el principio de que las pensiones deben financiarse solo con cotizaciones no es ninguna inevitabilidad económica. Solo es una posición ideológica que, además, es contraria a la experiencia pasada de España y a mucho de la experiencia internacional.

En realidad es llamativo que muchos de los que se oponen a utilizar los impuestos para pagar las pensiones son defensores de la llamada devaluación fiscal. Esto es, reducir las cotizaciones y compensar los ingresos perdidos con una subida del IVA. Dejando al margen la dudosa efectividad de esta medida para crear empleo, la propuesta es sorprendente si viene de quien defiende el modelo actuarial de pensiones porque implica que aunque el resultado final sea el mismo (parte de las pensiones se

pagan con impuestos) no es legítimo usar impuestos para subir las pensiones, pero sí lo es para bajar lo que los empresarios pagan de las pensiones.

A un nivel conceptual el modelo social de pensiones legitima el uso de impuestos para financiarlas porque es la forma de respetar los derechos de los pensionistas. Simplemente, si los niveles de pensiones que colectivamente se determinen no pueden ser financiados con cotizaciones, es legítimo que el Estado provea los recursos necesarios usando los ingresos generales. Más aún, dado que los impuestos generales gravan las rentas no salariales, aportar impuestos es una forma de hacer que las rentas del capital soporten parte coste del envejecimiento. En general esto es justo, pero lo es aún más si como sugieren algunos, la participación de las rentas no salariales en el PIB aumenta.

La financiación mediante impuestos tampoco plantea problemas de equidad intergeneracional. Primero, porque buena parte de las rentas de las generaciones futuras (que tendrán que pagar impuestos para financiar las pensiones de los jubilados de la generación presente) se deriva de gastos que han realizado las generaciones presentes y que se les han transmitido sin coste (educación, tecnología y buena parte de las infraestructuras de cada generación han sido pagadas por las generaciones precedentes). Segundo, porque los trabajadores futuros pertenecen a generaciones que, por no tener un problema de envejecimiento, tendrán pensiones altas.

Más allá de cuestiones conceptuales, ni la evolución pasada de las pensiones en España ni la experiencia internacional comparada avalan el principio de que las pensiones deben financiarse exclusivamente con cotizaciones. En España, por ejemplo, hasta la aprobación del Pacto de Toledo en 1995 nunca se había buscado un equilibrio entre pensiones y cotizaciones. Antes de la creación del Fondo de Reserva en el año 2000, los superávits se dedicaban a financiar gastos públicos generales y los déficits se financiaban con impuestos.

En cuanto a la experiencia internacional, casi todos los países financian ciertas prestaciones mediante impuestos. Esto incluye las pensiones no contributivas y los complementos a mínimos. Además muchos países financian parcialmente con impuestos alguna prestación concreta (invalidez, por ejemplo,) los beneficios a algún grupo (agricultores o marineros, por ejemplo) o las cotizaciones de quienes temporalmente no trabajan (quienes cuidan a sus hijos, por ejemplo). Algunos países están obli-

gados a financiar con impuestos cualquier déficit que resulte del sistema (Reino Unido, Irlanda, Noruega, Holanda y Austria). Otros financian con impuestos total o parcialmente una pensión básica (Dinamarca, Finlandia y Suecia). También hay países que asignan parte de los impuestos a las pensiones (Bélgica, Francia, Suiza o Alemania). Alemania, por ejemplo, realiza aportaciones del presupuesto que financian más del 25 por 100 del coste de las pensiones (28). En Francia el Fondo de Reserva se financia con ingresos de privatizaciones.

Dado lo anterior parece claro que no hay razones conceptuales ni de comparación internacional para excluir que una parte de las pensiones se financie con impuestos. Una vez se acepta esto la cuestión central de la reforma de las pensiones no sería cuánto hay que reducirlas para poder pagarlas con los ingresos que se tienen, sino cuánto hay que ingresar para pagar las pensiones que se consideran justas. Y, como muestra el cuadro n.º 6, en España el margen para financiar pensiones mediante impuestos es amplio. Especialmente si se diseña un sistema fiscal justo y se reduce el fraude (29).

4. Otras formas de financiación

Además de los impuestos y las cotizaciones las pensiones futuras se pueden financiar potenciando el Fondo de Reserva que existe y, teóricamente, emitiendo deuda en el futuro. El Fondo de Reserva es una forma de redistribuir el coste de las pensiones en el tiempo y que las rentas presentes (del trabajo y capital) paguen las pensiones futuras. Por su parte, si a partir del 2030 se emitiera deuda para financiar las pensiones, esto permitiría trasladar parte del coste de las pensiones de los años de más envejecimiento a los de menos envejecimiento. Financiar, por ejemplo un punto del PIB anual de pensiones durante 20 años, conllevará emitir menos de la mitad de deuda que la que ha emitido España en cuatro años de crisis financiera. Esto no significa que haya que emitir 30 ó 40 puntos de deuda para financiar las pensiones. Simplemente pone de manifiesto que no es probable que financiar las pensiones parcialmente con deuda lleve a ningún país a la quiebra. El problema de este instrumento es que ni en la actualidad ni en el futuro previsible se podrá utilizar por las restricciones que los países de la zona del euro se han autoestablecido en aras, supuestamente, a favorecer el crecimiento y la estabilidad del euro. Esto impide que la deuda forme parte de un plan integral de reforma de la financiación de las pensiones. Sin embargo, es bueno tener

en mente que si en el futuro se relajan los requisitos de deuda o la deuda en España cae por debajo del 60 por 100, entonces financiar con deuda parte de las pensiones será una alternativa razonable.

X. LA REFORMA DEL SISTEMA DE PENSIONES

La reforma del sistema de pensiones era necesaria porque con el diseño que tenía (pagos financiados con cotizaciones) no era sostenible (no se podían pagar las pensiones que prometía el sistema). La reforma podía aumentar los ingresos, reducir las pensiones o una combinación de ambas. En esta elección, siguiendo el modelo actuarial iniciado en el Pacto de Toledo, las reformas del 2011 y 2013 han optado por reducir las pensiones hasta que se igualen a los ingresos por cotizaciones. Como no es previsible que los ingresos por cotizaciones (en porcentaje del PIB) aumenten, esta estrategia implica una reducción de las pensiones igual al aumento del coste futuro de las pensiones. Con ello, los trabajadores soportarán todo el coste del envejecimiento vía reducción de sus pensiones futuras. A los trabajadores se les ha reducido la pensión inicial, el tiempo durante el que cobran la pensión y, quizá peor, el valor real de su pensión irá disminuyendo a medida que envejezcan. Esto llevará a muchos jubilados, especialmente los más ancianos, a situaciones de precariedad. Eso sí, a pesar de que el peso de la población jubilada aumentará un 70 por 100, el coste de las pensiones (en porcentaje del PIB) será el mismo. Las reformas garantizan que el sistema de pensiones no quiebre, pero también que, en promedio, las pensiones serán un 35 por 100 más bajas que antes de la reforma.

Estas reformas son cuestionables no solo por sus resultados, sino porque ignoran los derechos morales de los pensionistas a recibir prestaciones similares a las que ellos ayudaron a pagar. En realidad supone que los pensionistas actuales y futuros no tienen derecho a ningún nivel de pensiones. Por ello es necesario que se cambie el principio ético subyacente al sistema de pensiones. El punto de partida debe ser aceptar que los trabajadores tienen derecho a un determinado nivel de pensiones y los ingresos deben ajustarse a dicho nivel. El nivel de prestaciones debe decidirse colectivamente, pero una opción razonable es que los jubilados reciban prestaciones similares a las que ellos ayudaron a pagar con sus cotizaciones. Y la economía española genera y va a generar recursos suficientes para hacerlo. Ciertamente, los genera para pagar pensiones por lo menos un 30 por 100 superiores a las que se

derivan de las reformas realizadas. Probablemente, incluso más.

Cuando se acepta que hay un nivel de pensiones garantizado se pasa de un sistema actuarial de pensiones como el actual (en el que los ingresos determinan los gastos) a un sistema social de pensiones (en el que los gastos determinan los ingresos necesarios). Los recursos necesarios para este nuevo sistema de pensiones pueden provenir de diversas fuentes. Cotizaciones más elevadas, más impuestos, un Fondo de Reserva adecuadamente dotado y, en función de la normativa europea vigente en el futuro, deuda. Cada uno de estos recursos implicará una distribución distinta entre generaciones y fuentes de renta de los costes adicionales del sistema de pensiones debidos al envejecimiento. La reducción de las prestaciones vitalicias afecta a los pensionistas cuando se jubilen, los impuestos a las rentas del trabajo y del capital futuros, el Fondo de Reserva a las generaciones actuales y la deuda a las generaciones posteriores a los años de mayor envejecimiento, etcétera.

Para pasar de un sistema actuarial a un sistema social, las medidas que deberían adoptarse son las siguientes:

a) Por el lado de los gastos:

1. Extender la jubilación a los 67 años a toda la población
2. Eliminar las jubilaciones anticipadas
3. Establecer una pensión contributiva para cualquiera que haya cotizado (aunque sea menos de quince años). No debería ampliarse más el número de años en la base reguladora.
4. Eliminar el factor de sostenibilidad
5. Eliminar el índice de revalorización introducido en la reforma del 2013 y sustituirlo por el IPC.
6. Establece una cota mínima a la tasa de sustitución definida en términos netos (pensión después de impuestos/salario después de impuestos)

b) Por el lado de los ingresos:

1. En el corto plazo los recursos del sistema se incrementarían con:
 - 1.1. Un aumento de las cotizaciones a cargo del trabajo de tres puntos y del empresario de un

punto. Se debería eliminar el tope de las cotizaciones (sin aumento de prestaciones). A los trabajadores se les compensaría este aumento con el compromiso.

1.2. La creación de una Contribución a la Solidaridad (que gravaría los patrimonios personales y las ventas de las grandes empresas) cuyos recursos se afectarían al sistema de pensiones.

1.3. Lo que se obtuviera con estos ingresos financiaría las pensiones y el exceso se acumularía en el Fondo de Reserva.

2. El Fondo de Reserva puede utilizarse coyunturalmente. No obstante, cualquier disposición antes del 2030 debe ser repuesta. El objetivo debería ser, llegar, al menos, al 20 por 100 del PIB. Este fondo podría dotarse con ingresos ordinarios o extraordinarios (venta de activos, cobro de préstamos, etc.).

3. Compromiso de financiar con impuestos generales cualquier déficit del sistema que surja ahora o en el futuro. En todo caso, cualquier reducción de cotizaciones empresariales será compensada con una aportación permanente al sistema de pensiones.

4. Se debe reducir el fraude en las cotizaciones. En el largo plazo, cuando sea posible, se pasarán cotizaciones de desempleo a pensiones.

5. Si es viable según los acuerdos de estabilidad vigentes con la UE a partir del 2030, parte de las pensiones se deberían financiar emitiendo Deuda (en vez de con impuestos).

NOTAS

(1) Boletín de las Cortes (1995).

(2) La base reguladora es el salario promedio a efectos de la pensión. Como los salarios suelen ser crecientes con la edad (antigüedad, experiencia, etc.) al incluir más años en la base se reduce el salario promedio y, por extensión, la pensión inicial.

(3) El Pacto de Toledo se refería a déficits cíclicos, no estructurales.

(4) Rebajas fiscales del 2007, eliminación del impuesto sobre el patrimonio en el 2008, aumentos de recursos a las CC.AA. (2009) y gastos electoralistas.

(5) Esto incluye las cantidades retiradas más los intereses que hubieran generado.

(6) Se ha establecido una tarifa plana de 100 euros mensuales durante dos años para las contrataciones indefinidas. En el año 2014 esta reducción costó más de 625 millones de euros en cotizaciones.

(7) Para evitar variaciones bruscas coyunturales el índice se aplica utilizando medias de once años (cinco pasados, el presente y cinco estimados en el futuro).

(8) La pensión vitalicia es el valor presente de las pensiones futuras. Aunque esta medida no reduce el valor de la pensión anual, reduce el número de años durante los que se cobra la pensión por lo que reduce la pensión vitalicia. Por ejemplo si la esperanza de vida de los pensionistas a los 65 años es 22 de años, el retraso de dos años en la jubilación supondrá en promedio una pérdida del 9,1 por 100 de la pensión vitalicia.

(9) A quienes hayan cotizado en torno a 25 años.

(10) Esto puede ocurrir cuando, previo a la jubilación el trabajador haya estado en paro sin cobertura, pero sin embargo haya trabajado con sueldos significativos en los diez años que se añaden al cálculo de la base reguladora. No parece probable que en la práctica estas condiciones se den en muchos casos.

(11) La Ley utiliza las tablas de la Seguridad Social. Según ellas, la esperanza de vida a los 67 años pasará de 19,35 años en 2019 a 21,32 años en 2060. Esto equivale a un aumento de la esperanza de vida (reducción de la pensión) del 10,1 por 100. Con la propuestas que hicieron los llamados expertos (basada en la esperanza de vida del INE), la reducción podría superar el 16 por 100 (Devesa *et al.* (2013)).

(12) Véase la sección 7.1.

(13) Esta cifra es la misma que la estimada por la Comisión Europea.

(14) Si la población pensionista y el PIB no cambian como resultado de la reforma de las pensiones, la reducción porcentual del gasto es igual a la reducción en la pensión media.

(15) El objetivo es, no obstante, que el tipo de cotización esté por debajo del 20 por 100 hasta el 2020 y por debajo del 22 por 100 hasta el 2030.

(16) Véase la sección VIII.

(17) Desde comienzo de los 80 el tipo total de cotización se ha mantenido casi siempre entre el 36 por 100 y el 37 por 100.

(18) ZUBIRI (2012).

(19) Comisión Europea (2014).

(20) La función de producción *Cobb–Douglas*, que es la que se utiliza en muchas estimaciones empíricas, solo es válida cuando la participación de las rentas factoriales en la renta total es constante.

(21) Véase, por ejemplo, KARABARBOUNI y NEIMAN (2014).

(22) Hay que tener en cuenta que parte de las cotizaciones deben ir a pagar prestaciones contributivas diferentes a las pensiones.

(23) La variable independiente de la fórmula de actualización son los ingresos y la dependiente las pensiones.

(24) Las diferencias se deben al diseño institucional de los países, la forma de negociación salarial, el poder de los sindicatos, etc.

(25) Si se suben las cotizaciones, no es probable que los salarios de los trabajadores bajen inmediatamente. Lo que ocurrirá es que en el futuro los aumentos salariales serán menores que lo que hubieran sido sin la subida de cotizaciones. De esta forma la traslación (vía salarios menores) requerirá cierto tiempo.

(26) Las leyes de salario mínimo pueden impedir la traslación vía salarios más bajos.

(27) Sería una redistribución entre rentas del trabajo. Evidentemente sería mejor una progresividad que incluyera a las rentas del capital. Esto implicaría una financiación adicional mediante impuestos.

(28) Comisión Europea (2015).

(29) Para un análisis de las reformas fiscales necesarias véase, por ejemplo, Zubiri (2014).

BIBLIOGRAFÍA

Actualización del Programa de Estabilidad 2012-2015.

Actualización del Programa de Estabilidad 2014-2017.

Boletín Oficial de las Cortes Generales (1995), Serie E: Otros Textos 12 de abril de 1995 Núm. 134.

Comisión Europea (2012), The 2012 Ageing Report: Economic and budgetary projections for the 27 EU Member States (2010-2060), *European Economy*, 2|2012.

— (2014), The 2015 Ageing Report: Underlying Assumptions and Projection Methodologies, *European Economy*, 8|2014.

— (2015), The 2015 Ageing Report: Economic and budgetary projections for the 27 EU Member States 2013-2060, *European Economy*, 3|2015.

DEVESA, J.E; DEVESA, M; ENCINAS, B; DOMÍNGUEZ, I., y MENEU, R. (2013), Comparación entre el FEI y el FS propuesto por el Ministerio. www.uv.es/pensiones/docs/factor-sostenibilidad/FEI_FS.pdf

Fondo de Reserva de la Seguridad Social (2015), http://www.seg-social.es/Internet_1/Estadistica/FondodeReservadelaS48074/index.htm

GONZÁLEZ-PÁRAMO, J.M., y MELGUIZO, A. (2013), Who Bears Social Security Taxes? A Meta-Analysis *SERIEs* 4:247–271. <http://link.springer.com/article/10.1007/s1002Fs13209-012-0091-x>

KARABARBOUNIS, L., y NEIMAN, B. (2014), The Global Decline of the Labor Share, *The Quarterly Journal of Economics*, 61-103.

Ministerio de Trabajo e Inmigración (2011), *Memoria Económica del Anteproyecto de Ley sobre Actualización, Adecuación y Modernización del Sistema de Seguridad Social*.

OCDE (2011), *Pension at a glance 2011: Country note*.

ROSADO, B., y DOMÍNGUEZ, I. (2014), Solvencia Financiera y Equidad en el Sistema de Pensiones Español tras las reformas de 2011 y 2013, *Anales del Instituto de Actuarios Españoles*, 3ª época, 20: 117-164.

ZUBIRI, I (2012), Reforma y sostenibilidad del sistema de pensiones: una valoración crítica, *Economía española y Protección Social*, N.º. 4: 59-105.

— (2014), El Sistema Fiscal Español Las Reformas Necesarias, *Mediterráneo Económico*, 25: 117-145.