

# Cinco preguntas sobre las pensiones

ELISA CHULIÁ\*

## RESUMEN

Este artículo trata de contribuir al debate actual sobre las pensiones en España, marcado, en gran medida, por el proceso de envejecimiento de la población. En él se plantean cinco preguntas, a través de cuyas respuestas se aportan datos y argumentos sobre cómo ha funcionado el sistema de pensiones durante el septenio de crisis (2008-2014) y posteriormente, sobre los principales factores que afectan a su evolución y sobre las exigencias a las que se enfrenta para mantener su capacidad de protección social y generar confianza dentro y fuera de España: sostenibilidad financiera, equidad intergeneracional, provisión de pensiones proporcionadas y transparencia.

## 1. INTRODUCCIÓN

Desde 2010, año en el que se publicó en el número 11 de *Panorama Social* el artículo “Diez preguntas sobre la reforma del sistema de pensiones en España” (Chuliá, 2010) han sucedido cambios muy importantes de orden económico, social y político que plantean nuevas cuestiones sobre las pensiones. Entre los cam-

\* Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED) y Funcas (mchulia@poli.uned.es).

bios de carácter general hay que mencionar la recuperación económica tras el septenio de crisis (2008-2014) y la reconfiguración del sistema de partidos, con la entrada de dos nuevas formaciones políticas, Ciudadanos y Podemos, que han puesto fin al bipartidismo (imperfecto) del Partido Socialista Obrero Español (PSOE) y el Partido Popular (PP) que se había consolidado en las instituciones legislativas y ejecutivas nacionales desde los años ochenta del pasado siglo. Y entre los cambios que afectan específicamente a las pensiones, destacan las dos grandes reformas de 2011 y 2013, el agotamiento del Fondo de Reserva de la Seguridad Social y la prolongada movilización social de los pensionistas a favor de pensiones dignas y anualmente revalorizadas según la inflación.

De la multitud de preguntas relevantes que suscitan estos cambios, aquí se han seleccionado cinco. Las respuestas a estas preguntas tratan de aportar concisamente evidencias y razonamientos para comprender mejor la situación actual del sistema español de pensiones y sus perspectivas en el futuro próximo. El propósito de este artículo es, al fin y al cabo, mejorar las condiciones de participación ciudadana en un debate público que, desde hace aproximadamente dos décadas, protagonizan *grosso modo* dos voces enfrentadas. Una defiende que el creciente gasto en pensiones es y será financieramente sostenible (por lo que el sistema no

necesita reformas de calado en su diseño y funcionamiento); la otra insiste en que las finanzas públicas no van a poder satisfacer el crecimiento del gasto resultante de ofrecer pensiones que mantengan una relación tan favorable como la actual con respecto a los salarios medios de la población empleada (tasa de sustitución) y a las retribuciones de los propios pensionistas antes de serlo (tasa de reposición). La clase política, participante central en este debate, intenta esquivar en el discurso público los argumentos de los que pueda desprenderse la necesidad de introducir reformas electoralmente costosas (como las que pueden redundar en perjuicio de los actuales o futuros pensionistas) y, en general, se presenta como adalid de la primera posición. En cambio, gran parte de los expertos y analistas económicos y financieros suscriben la segunda.

Ciertamente, la considerable complejidad técnica del sistema de pensiones y de las cuestiones económicas, sociales y políticas que plantea, no facilita la discusión pública. Es difícil adoptar posturas bien fundadas y razonadas sin conocer, por ejemplo, que el modo de financiación de las pensiones contributivas liga estrechamente la salud financiera del sistema con la situación del mercado de trabajo y no con las cotizaciones efectuadas en su día por los actuales pensionistas; o que la relación entre las pensiones y las cotizaciones efectivamente realizadas durante la vida laboral es generalmente muy favorable a los pensionistas; o que el rendimiento de esas cotizaciones difiere mucho en función de la pensión que se perciba (con gran ventaja para las pensiones mínimas); o que cambios tan aparentemente menores en algún parámetro del sistema, como puede ser la revalorización de las prestaciones en un punto porcentual hacia arriba o hacia abajo, tienen efectos agregados sobre el gasto en pensiones que se cifran rápidamente en cientos o miles de millones de euros.

Aunque las dificultades técnicas del tema tiendan a favorecer la simplificación del debate y, con ella, planteamientos dialécticos que demasiado a menudo se plasman en etiquetas (“progresistas vs. neoliberales”, “ponderados vs. alarmistas” o “solidarios vs. insolidarios”), es importante que los ciudadanos comprendan cómo funciona el sistema de pensiones, sus fortalezas y debilidades, antes de criticar su rendimiento, rechazar cambios y reformas o for-

mular demandas como la de que las pensiones adquieran un estatus constitucional superior al de otras prestaciones y servicios públicos no menos necesarios para la cohesión social y el bienestar de toda la sociedad.

También es importante tener muy presente en todo este debate que el “problema de las pensiones” –que básicamente puede resumirse en la pregunta de cómo conseguir pagar completa y puntualmente las pensiones de quienes durante su vida laboral han generado derechos a percibirlas, sin provocar desequilibrios financieros ni intergeneracionales inasumibles por sus consecuencias económicas o sociales– es, en buena medida, el resultado de un logro extraordinario, en el que, además, España destaca particularmente: el aumento de la longevidad<sup>1</sup>. Los datos son muy elocuentes: en 1900, quienes en nuestro país llegaban a los 65 años, aproximadamente la cuarta parte de una generación, sobrevivían de media nueve años; en nuestros días, esa esperanza de vida media la ostentan quienes cumplen los 81 años, edad a la que llegan casi dos terceras partes de una generación<sup>2</sup>.

## 2. CINCO (NUEVAS) PREGUNTAS SOBRE LAS PENSIONES

### 2.1. ¿Cómo ha funcionado el sistema de pensiones durante la crisis?

Como es bien sabido, el mercado de trabajo español sufrió durante la crisis un descalabro del que todavía se está recomponiendo. El número de ocupados, según la *Encuesta*

<sup>1</sup> Según la información estadística recogida por Eurostat (demo\_mlexpec), en 2016 España registraba, después de Francia (cuyos datos, en diciembre de 2018, figuran todavía como provisionales), la esperanza de vida a los 65 años más alta de toda la Unión Europea: 21,6 años (23,6 años para las mujeres, y 19,4 años para los hombres).

<sup>2</sup> Cálculos de José Antonio Herce (2018) a partir de datos del INE; el porcentaje exacto de población que alcanza los 81 años asciende a 64,14, según cálculo de Mercedes Ayuso a partir de las tablas de mortalidad españolas de 2017.

de *Población Activa*, se desplomó hasta los 17 millones en el primer trimestre de 2014, casi cuatro menos que en el tercer trimestre de 2007, mientras que la tasa de paro se disparó hasta el 27 por ciento en el primer trimestre de 2013, su nivel más alto en todo el periodo democrático. Las finanzas públicas acusaron asimismo un profundo impacto: el déficit público aumentó entre 2007 y 2010 en casi 13 puntos sobre el PIB (del -1,9 por ciento al +11 por ciento del PIB), se mantuvo muy elevado hasta 2012 y comenzó a descender progresivamente a partir de entonces. En cuanto a la deuda pública, creció entre 2007 y 2014 un 170 por ciento, el equivalente a 65 puntos del PIB.

En estas circunstancias tan delicadas para la sostenibilidad de las finanzas públicas, las pensiones de la Seguridad Social, cuyo número siguió aumentando año tras año (de 8,4 millones en 2008 a 9,2 millones en 2014) no dejaron de cobrarse puntual e íntegramente (incluyendo las pagas extra de junio y noviembre). Durante los siete años que duró la crisis, las pensiones no cayeron en términos nominales ni se vieron significativamente afectadas por cambios en la legislación tributaria (como sucedió, por ejemplo, en Grecia y Portugal); en uno de esos años (2008), mantuvieron su poder adquisitivo; en dos (2009 y 2014), lo aumentaron al revalorizarse por encima de la inflación, mientras que en cuatro (2010, 2011, 2012 y 2013), lo perdieron, ya que la revalorización anual se quedó por debajo del aumento del Índice de Precios al Consumo (IPC).

A lo largo de la crisis, el importe medio de las pensiones contributivas de jubilación —que representan aproximadamente tres quintas partes de todas las que concede el sistema de la Seguridad Social— creció por encima de la inflación, mientras que la pensión (bruta) inicial se mantuvo, según datos de la OCDE, por encima del 80 por ciento del salario medio (bruto) percibido a lo largo de la vida laboral, en contraste con las tasas correspondientes registradas en otros países europeos con sistemas de pensiones contributivos y de reparto, como Francia (55 por ciento), Bélgica (47 por ciento) o Alemania (38 por ciento)<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> Datos correspondientes al año 2014, extraídos de OCDE (2015: 141). La tasa española solo era superada por Holanda (91 por ciento), un país que combina un sistema público de reparto con sistemas privados de capitalización no voluntarios (planes de pensiones ocupacionales).

En cambio, el salario medio de los trabajadores —además de experimentar incrementos mucho menores que las pensiones medias desde 2008— aumentó entre 2010 y 2014 por debajo de la inflación. El mercado de trabajo reaccionó ante la crisis ajustando intensamente tanto en cantidades (puestos de trabajo) como en precios (salarios). En efecto, cientos de miles de trabajadores perdieron su empleo, y muchos —en particular, los que accedieron a nuevos contratos laborales— vieron asimismo reducirse su salario y, en general, empeorar sus condiciones laborales (Fernández Kranz, 2015).

Cabría argumentar que también en la Seguridad Social se produjo el doble ajuste en cantidades y precios, puesto que, por una parte, en el año 2013 se inició el retraso gradual de la edad de jubilación ordinaria de 65 a 67 años (lo que, a corto plazo, supuso una reducción del número de altas anuales) y, por otra, las pensiones no lograron mantener durante la crisis todo su poder adquisitivo. Pero los ajustes en el sistema de pensiones, en comparación con los del mercado de trabajo, fueron muy moderados. Y así, mientras que durante la crisis descendió la renta disponible equivalente de la población de 16 a 64 años y de la menor de 16 años, no lo hizo la de la población que extrae de las pensiones el grueso de sus rentas, es decir, la que cuenta 65 o más años (cuya renta mediana equivalente creció un 14 por ciento, en términos nominales, entre 2008 y 2014). Asimismo, la tasa de riesgo de pobreza y exclusión social cayó entre las personas de 65 o más años (del 26 por ciento, en 2008, al 13 por ciento, en 2014), en tanto que en el resto de la población aumentó (del 30 por ciento al 35 por ciento entre los menores de 16 años, y del 22 por ciento al 32 por ciento en el grupo de 16 a 64 años)<sup>4</sup>.

## 2.2. ¿Cuál es la situación financiera del sistema de pensiones tras la crisis?

El aumento continuado del gasto en pensiones durante la crisis como consecuencia del crecimiento sostenido del número de prestaciones concedidas por el sistema (del 8 por ciento entre 2008 y 2013) y de las pensiones medias

<sup>4</sup> Carabaña (2018) ha puesto de relieve estos datos, que pueden consultarse en Eurostat [ilc\_peps01] y [ilc\_di03].

(del 12 por ciento, en términos reales, durante el mismo periodo) concurrió con un descenso significativo de los ingresos por cotizaciones sociales de la Seguridad Social. Entre 2008 y 2013, el aumento del gasto nominal en pensiones se acercó a los 24.000 millones de euros, mientras que los ingresos por cotizaciones descendieron en más de 10.000 millones de euros por la destrucción de empleo (García Díaz, 2018).

La insuficiencia de ingresos contributivos para satisfacer el gasto en pensiones contributivas condujo al gobierno de Mariano Rajoy a solicitar en septiembre de 2012 la primera disposición del Fondo de Reserva de la Seguridad Social. Constituido el año 2000 y ensalzado públicamente como la garantía de la sostenibilidad de las pensiones, el Fondo había ido aumentando su patrimonio progresivamente con excedentes presupuestarios de la Seguridad Social, hasta alcanzar en 2011 casi 67.000 millones de euros.

La recuperación del empleo verificada a partir de 2014 (la media de afiliados a la Seguridad Social en diciembre de 2018 supera en casi tres millones a la registrada en enero de 2014) no ha bastado para restablecer el equilibrio financiero del sistema de la Seguridad Social, de manera que se han seguido efectuando nuevas disposiciones del Fondo de Reserva. De los 42.000 millones de euros que quedaban a finales de 2012, el gobierno utilizó en 2015 y 2016 aproximadamente 33.000 para seguir cubriendo el pago de las pensiones contributivas. En 2017 y 2018, las disposiciones del Fondo sumaron alrededor de 10.000 millones de euros, de manera que su patrimonio, a 1 de diciembre de 2018, apenas superaba los 8.000 millones de euros<sup>5</sup>. Pero esas disposiciones tampoco han sido suficientes para cumplir los compromisos de gasto en pensiones contributivas en este periodo expansivo del ciclo económico, por lo que la Tesorería General de la Seguridad Social ha recibido durante los últimos años préstamos del Estado financiados mediante impuestos generales y emisiones de deuda.

Según el Banco de España, la necesidad de financiación de las administraciones de la Seguridad Social ascendió en 2017 a 17.000 millones, cifra que podría haber aumentado

<sup>5</sup> Datos procedentes de Ministerio de Empleo y Seguridad Social (2018) y las notas de su gabinete de comunicación (<http://www.mitramiss.gob.es/>).

en 2018, de acuerdo con estimaciones de la misma institución que ya incorporan el efecto de las medidas incluidas en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para este año: el incremento de todas las pensiones en un 1,35 por ciento (adicional al 0,25 por ciento aplicable de acuerdo con la legislación vigente), el incremento de las pensiones mínimas y no contributivas hasta un 3 por ciento, y la elevación del porcentaje aplicable a la base reguladora de las pensiones de viudedad del 52 por ciento al 56 por ciento para perceptores de 65 o más años que no cobren otra pensión pública.

Así pues, pese a la recuperación económica y del mercado de trabajo, el déficit de la Seguridad Social superó en 2017 el registrado en el peor año de empleo de la crisis (11.500 millones de euros en 2013). Es más, la fragmentación parlamentaria, la polarización política y las dificultades de gobernabilidad han acabado propiciando la adopción de medidas que aumentan el gasto en pensiones y probablemente contribuirán a agrandar el déficit con el que se cierre la segunda década del siglo XXI. En la tercera, la situación financiera de la Seguridad Social se verá sometida a una presión demográfica importante, con el progresivo acceso a la condición de pensionistas de generaciones muy "llenas", las nacidas entre los años 1958 y 1977, en cada uno de los cuales se superaron los 650.000 nacimientos.

### 2.3. Entonces, ¿para qué han servido las reformas de 2011 y 2013?

Tanto la reforma de las pensiones de 2011 como la de 2013 pueden entenderse como respuestas forzadas de los gobiernos españoles a la presión de las instituciones europeas y los organismos internacionales, que desde 2010 les apremiaron a ajustar el gasto público y aprobar reformas orientadas a contener su crecimiento, con el fin de generar confianza en la economía española y mostrar compromiso con los acuerdos europeos de disciplina fiscal (en particular, el Pacto de Estabilidad y Crecimiento de 1997 y la normativa sobre gobernanza económica reforzada de 2011 y 2012).

Ambas reformas introdujeron cambios que otros países europeos ya habían incorporado a sus sistemas de pensiones en diferentes modalidades. Aprobada durante el segundo gobierno de José Luis Rodríguez Zapatero, la Ley sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social de 2011 estableció el retraso progresivo de la edad ordinaria de jubilación de los 65 a los 67 años, así como también el incremento del periodo de cálculo de la base reguladora de la pensión (de 15 a 25 años) y del número de años para percibir el 100 por ciento de esa base (de 35 a 37 años). Asimismo, restringió la jubilación anticipada (solo accesible a partir de los 63 años y con un mínimo de 33 años de cotización). La reforma actuó, por tanto, sobre dos factores clave en el cobro de pensiones: el tiempo de percepción de las prestaciones y la relación entre estas y las bases según las que se ha cotizado durante la vida laboral. Además de reducir ese tiempo y estrechar esta relación, la ley disponía la introducción, a partir de 2027, de un factor de sostenibilidad para ajustar los parámetros del sistema de forma automática a la evolución de la esperanza de vida de los nuevos pensionistas.

La reforma de 2013, ya bajo el primer gobierno de Mariano Rajoy, concretó ese factor de sostenibilidad, adelantando su introducción al año 2019. El factor diseñado vincula automáticamente el importe inicial de las pensiones de jubilación a la esperanza de vida a los 67 años (revisada quinquenalmente), con el fin de evitar que pensionistas con idénticos derechos de pensión obtengan rendimientos distintos del sistema de pensiones simplemente por pertenecer a cohortes con diferente esperanza de vida. Pero la reforma de 2013 estableció otro mecanismo más potente para controlar el crecimiento del gasto de la Seguridad Social: el índice de revalorización de las pensiones (IRP), que suponía un cambio radical en la indexación de las prestaciones, en la medida en que las desconectaba del IPC y las vinculaba con la restricción presupuestaria de equilibrio entre ingresos y gastos del sistema de pensiones, marcando un rango de revalorización entre el 0,25 por ciento y el IPC + 0,5 por ciento, en función de la situación financiera de la Seguridad Social. La Ley reguladora del factor de sostenibilidad y del índice de revalorización del sistema de pensiones de la Seguridad Social actuaba, en definitiva, sobre otros dos factores clave en el cobro de las pensiones: la longevidad esperada de los nue-

vos pensionistas y el crecimiento anual de todas las prestaciones.

Ambas reformas coincidían, pues, en el objetivo de contener el crecimiento del gasto en pensiones e incluían medidas eficaces para conseguirlo, pero una gran diferencia las separaba: mientras que la reforma de 2011 afectaba a las personas que todavía no habían causado alta en el sistema de pensiones, la de 2013 tenía efectos sobre todos los pensionistas, quebrando su expectativa de que sus pensiones mantendrían siempre el poder adquisitivo.

Una y otra reforma han corrido diferente suerte. La de 2011, cuyo texto pactó el gobierno con los sindicatos y las organizaciones empresariales, no tuvo un trámite parlamentario sencillo, pero logró posteriormente una aceptación generalizada y, desde entonces, su implementación ha avanzado conforme a lo previsto en la ley. Así, en 2018 la edad de jubilación ordinaria ya se ha situado en 65 años y seis meses, mientras que el periodo de cálculo de la base reguladora de la pensión abarca 21 años de la carrera laboral, y el número de años que dan derecho al 100 por ciento de la base ha aumentado hasta 35,5. Sin embargo, la reforma de 2013, que no se consensuó con los agentes sociales y fue muy contestada por la oposición, ha quedado, en la práctica, suspendida como consecuencia de los acuerdos políticos conducentes a la aprobación parlamentaria de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018, que, además de la ya mencionada revalorización de las pensiones en 1,6 por ciento, traslada a la Comisión parlamentaria del Pacto de Toledo la decisión sobre la revalorización anual de las pensiones y la aplicación del factor de sostenibilidad (disponiendo que, en caso de que la Comisión no llegara a un acuerdo, en 2019 se volvería a aplicar una revalorización de 1,6 por ciento a todas las pensiones, y en 2023 se iniciaría la aplicación del factor de sostenibilidad). A pesar de que, según cálculos publicados recientemente, la derogación de la reforma de 2013 “supondría incrementar de forma muy significativa la presión que el sistema de pensiones ejerce sobre unas cuentas públicas que todavía registran un déficit importante y un elevado nivel de deuda” (De la Fuente, García Díaz y Sánchez, 2018: 19), esta posibilidad no parece inverosímil en el contexto político actual.

Hijas más bien del apremio internacional que de la razón política, las reformas de

2011 y 2013 han sido percibidas por muchos expertos como avances sustanciales en el objetivo de garantizar la sostenibilidad financiera de las pensiones en el largo plazo. La vicisitud que ha sufrido la de 2013 era bastante previsible, habida cuenta del escaso respaldo político y social que concitó en su día y de las reiteradas declaraciones de rechazo frontal que desde entonces provocó en algunos círculos políticos y sindicales. Pero la intensa discusión generada en torno a ella ha servido para identificar la revalorización como uno de los puntos centrales del debate sobre las pensiones que las próximas reformas no pueden eludir. Las decisiones que se tomen al respecto deberían buscar un equilibrio entre los principios de sostenibilidad financiera y equidad intergeneracional, por un lado, y no empobrecimiento efectivo de los pensionistas, por otro, sin incurrir en la falacia de considerar que cualquier revalorización no ligada a la evolución del IPC produce pensiones “indignas”. A falta de parámetros objetivables para determinarla, la tan traída y llevada “dignidad” de las pensiones es, hoy por hoy, un criterio escasamente útil en este debate.

los ingresos, al no generar suficientes recursos que, en forma de impuestos sobre el trabajo o la renta, puedan ser utilizados por el Estado para financiar las pensiones. En realidad, la concurrencia de ambos factores es la que agrava las dificultades que cada uno de ellos provoca individualmente. En todo caso, no hay que olvidar que otras contingencias (por ejemplo, las crisis económicas, financieras o geoestratégicas) también pueden menoscabar la capacidad de un Estado de sostener financieramente su sistema de pensiones.

Que la creciente esperanza de vida de los mayores ejerce una fuerte presión al alza sobre el gasto social público en los Estados de bienestar es una evidencia contrastada y, hasta el momento, indiscutible. Ese aumento del gasto público no lo provocan solo las pensiones, sino también las prestaciones sanitarias y los servicios sociales relacionados con la atención a la dependencia, toda vez que estos tres pilares del Estado de bienestar satisfacen, en gran medida, las necesidades de la población mayor. La presión financiera de la longevidad será lógicamente tanto mayor, cuanto más orientado esté un Estado de bienestar hacia la población de más edad.

#### 2.4. ¿Dónde reside el problema fundamental de las pensiones, en la demografía (envejecimiento de la población) o en el mercado de trabajo (ocupación y/o productividad insuficientes)?

Por curioso que pueda parecer, entre los expertos económicos y financieros predomina hoy la respuesta que señala la evolución demográfica como factor determinante del problema de las pensiones, mientras que buena parte de los demógrafos más reconocidos en España identifican en el mercado de trabajo la clave de la cuestión<sup>6</sup>. Lo cierto es que uno y otro factor contribuyen al problema de la sostenibilidad de las pensiones: la demografía, sobre todo por el lado de los gastos, aumentando el número de perceptores de pensiones y el periodo de su percepción; y el mercado de trabajo, por el de

La expectativa de que esos gastos sigan aumentando a medida que lo haga la esperanza de vida de la población mayor encuentra amplio respaldo en las estimaciones publicadas en los últimos años por diferentes instituciones y organismos nacionales e internacionales de referencia. Los resultados de estas estimaciones difieren en su magnitud, dependiendo de los escenarios demográficos y los supuestos económicos y políticos que manejen, pero la mayoría apunta en el mismo sentido: hacia mediados de este siglo, el gasto público en pensiones podría situarse entre 4 y 6 puntos sobre el PIB por encima del actual. Un aumento semejante no tendría por qué parecer preocupante a una sociedad, como la española, que en los últimos 40 años ha asistido a un crecimiento del gasto público de más de 10 puntos sobre el PIB (del 31 por ciento, en 1980, al 41 por ciento, en 2017). Y no sería, en efecto, preocupante si cupiera esperar un incremento de los ingresos fiscales capaz de absorber ese aumento del gasto.

Pero son muchos los expertos que dudan de que ello sea posible sin ampliar muy signi-

<sup>6</sup> Entre las aportaciones más recientes de los demógrafos a este debate, véase Miret y Zueras (2018).

ficativamente el tamaño (y/o la productividad) de la población empleada, o sin alzar la presión fiscal (vía cotizaciones o impuestos) hasta un nivel que resulte perjudicial para el mercado de trabajo español y la competitividad de los bienes y servicios producidos en España, o inaceptable para aquellas generaciones de población joven y adulta que padecerían particularmente ese alza. Es cierto que, en el contexto europeo, los ingresos fiscales del Estado español son comparativamente bajos (en 2017, 34,5 por ciento sobre el PIB, siete puntos por debajo de la media de la zona del euro), pero el margen de actuación real (no meramente retórica) de los gobiernos que, por su ideología, podrían respaldar un aumento significativo parece más bien limitado (téngase en cuenta que una holgada mayoría del electorado, el 57% según datos recientes del Centro de Investigaciones Sociológicas, piensa que los españoles pagamos mucho en impuestos)<sup>7</sup>.

Claro es que siempre cabe albergar la expectativa de un cambio en el sistema productivo español y en el mercado de trabajo, de manera tal que crezca establemente la población ocupada, no solo incorporando al empleo a la población hoy en paro, sino también aumentando la población activa, por ejemplo, a través del retraso de la edad ordinaria de jubilación (lo cual supondría un incremento de la ocupación entre los mayores) o de la inmigración (que podría compensar la reducción de efectivos de algunas generaciones como consecuencia de la fuerte caída de la fecundidad que se produjo a partir de los años ochenta del pasado siglo). Ahora bien, la materialización de esta expectativa, hoy por hoy, tampoco parece fácil ni probable, menos todavía en un momento histórico, como el actual, en el que la robotización y la automatización de la producción proyectan incertidumbre sobre el futuro del empleo en las economías avanzadas.

Ante las dificultades de crecimiento de los ingresos fiscales también podría teóricamente proponerse la emisión de deuda pública para cubrir los déficits del sistema de pensiones. Pero, al margen de que ello significaría trasladar el problema de las pensiones a generaciones que, en la actualidad, ni siquiera tienen capacidad de voto, resultaría incompatible con nuestros compromisos como Estado miembro de la Unión Europea. El Pacto Fiscal Europeo, ratificado por

<sup>7</sup> Pregunta 12 de la encuesta "Opinión pública y política fiscal" (julio de 2018).

España en julio de 2012, establece entre sus exigencias la de situar en 20 años (es decir, hacia principios de los años treinta) la deuda pública en el 60 por ciento del PIB; esto es, aproximadamente 40 puntos por debajo del porcentaje que representa en 2018 la deuda pública española sobre el PIB (97 por ciento; en 1980 no llegaba al 20 por ciento). El reto es inmenso y caben dudas razonables acerca de su cumplimiento, pero la senda a seguir está claramente marcada.

Cuando una institución pública con una trayectoria breve, pero tan autorizada como la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal define los gastos asociados al envejecimiento de la población como "uno de los principales riesgos para la sostenibilidad de las finanzas públicas en el largo plazo" (AIReF, 2018), merece credibilidad; sobre todo, si llega a esta conclusión adoptando unos supuestos de aumento, en las próximas décadas, de la población en edad de trabajar más favorables que los asumidos por la mayoría de organismos públicos y privados que ofrecen estimaciones de evolución del gasto público. La AIReF confía en que la creciente demanda de mano de obra derivada del descenso de la población en edad de trabajar provocará endógenamente aumentos de la fecundidad y de la inmigración, y evitará así la "japonización" de la economía española (estancamiento económico resultante del declive de la población en edad de trabajar y de la caída de la productividad). Sin embargo, conviene tener en cuenta que si no obedecen a políticas públicas "bien diseñadas y fiscalmente sostenibles", como solicita la propia AIReF (2018), esas respuestas endógenas podrían provocar nuevos problemas sociales y políticos, eclipsando su presumible impacto económico positivo.

## 2.5. ¿Qué se puede hacer ante el aumento sostenido del gasto en pensiones y el déficit recurrente de la Seguridad Social?

La contestación a esta pregunta no puede ser más que tentativa y prudente, porque si algo han pretendido dejar claro las respuestas a las cuatro preguntas anteriores, es que nos enfrentamos a un problema muy complejo; un

problema que, en mayor o menor medida, comparten países con sistemas de pensiones similares al español (contributivo y de reparto, con muy escaso desarrollo de pensiones de capitalización pública o privada), pero también con sistemas organizados de manera muy distinta<sup>8</sup>. Precisamente la heterogeneidad de la organización institucional de los sistemas de pensiones entorpece la concertación de estrategias internacionales ante la denominada “crisis global de las pensiones”. Con todo, las respuestas que están dando diferentes países a sus problemas en cuestión de pensiones ofrecen una oportunidad para el análisis comparativo y la identificación de buenas prácticas en la formulación e implementación de reformas socialmente aceptables, económicamente eficaces y políticamente viables.

En España, diversas instituciones privadas financieras y aseguradoras han puesto en marcha centros o institutos para el estudio de las pensiones que contribuyen a la elaboración y difusión de información específica sobre la jubilación<sup>9</sup>. Esta labor es valiosa y útil para mucha gente, pero debería ser complementaria a la que efectuara un organismo con la legitimidad específica que confiere el Estado. Del mismo modo que existe un Observatorio Estatal de la Dependencia o un Observatorio de la Sostenibilidad en España, cabría plantearse la creación de un observatorio público de las pensiones como entidad independiente encargada de recoger y difundir periódica y sistemáticamente información actualizada, hoy muy abundante y dispersa, así como de realizar un seguimiento de las reformas que se vayan acometiendo en España y otros países, y de sus efectos sobre distintas variables económico-financieras y sociales. Disponer de esta información bien ordenada y fácilmente accesible cobra hoy especial importancia porque el problema de las pensiones, como otros muchos que afrontamos en nuestros días, va a exigir respuestas políticas prolongadas en el tiempo. Nin-

<sup>8</sup> Según estimaciones recogidas en un documento publicado por el *World Economic Forum* (2017), en 2015, el *retirement savings gap* —esto es, la diferencia entre lo que se ha ahorrado para la jubilación (a través de sistemas públicos y privados) y lo que se necesitaría para satisfacer las expectativas de ingresos anuales medios durante la jubilación— asciende a 70 billones de dólares en el conjunto de países formado por Estados Unidos, China, Japón, India, Canadá, Reino Unido, Australia y Holanda; la cifra podría aumentar hasta los 400 billones a mediados de este siglo.

<sup>9</sup> Entre ellas, el Instituto de Pensiones BBVA, la Fundación Edad y Vida, el Instituto Santalucía, la Fundación Mapfre o el Observatorio de Pensiones CASER.

gún gobierno puede aspirar a resolverlo de una vez por todas; antes bien, los sistemas de pensiones precisarán ajustes en función de contingencias que afecten a su financiación o rendimiento. De ahí el desacuerdo de propuestas como la de blindar constitucionalmente las pensiones para restringir los márgenes de acción de los gobiernos en esta materia<sup>10</sup>.

Un observatorio público de las pensiones que cumpliera las mencionadas funciones, entre otras posibles, redundaría en beneficio de la transparencia del sistema. Pero esta tendría que hacerse también efectiva a través de información individualizada a trabajadores y pensionistas sobre su situación particular en relación con el sistema de pensiones<sup>11</sup>. Esa información proporcionaría elementos de juicio fundamentales para que los (todavía) no pensionistas pudieran adoptar decisiones fundadas y pertinentes relacionadas con su jubilación, y para que los pensionistas conocieran y valoraran el rendimiento del sistema de pensiones y el retorno que obtienen de él.

En el espacio de la actuación política sería también deseable la revisión de las recomendaciones del Pacto de Toledo con criterios de racionalización y establecimiento de prioridades, haciendo especial hincapié en las exigencias que debe cumplir el sistema de pensiones en el presente y en el futuro para generar confianza dentro y fuera de España. Entre esas exigencias, difícilmente cabe discutir la importancia fundamental de la sostenibilidad financiera, que solo se podría alcanzar de una manera intergenera-

<sup>10</sup> Tal como reivindica la Mesa Estatal por el Blindaje de las Pensiones (MERP). Quienes suscriben la propuesta de la MERP a favor de “una reforma de la Constitución que incluya la prohibición expresa de que cualquier gobierno, actual o futuro, pueda tocar (*sic*), recortar o privatizar, total o parcialmente, el sistema público de pensiones” (<http://www.merp.es/>) probablemente no han reparado suficientemente en que, en momentos de dificultades financieras del Estado, semejantes restricciones podrían afectar a otras partidas de gasto social (o de gasto público, en general) no blindadas constitucionalmente (por poner un ejemplo, el acceso a tratamientos médicos de última generación).

<sup>11</sup> Hoy día es posible acceder a una parte de esa información a través de la página web “Tu Seguridad Social”, pero esta posibilidad no parece ser de conocimiento generalizado. Por lo demás, no se ha dado cumplimiento (ni se ha anunciado fecha para ello) a lo establecido en la disposición adicional vigésima sexta (“Obligaciones de la Administración de la Seguridad Social y derecho a la información”) de la Ley 27/2011, según la cual “la Administración de la Seguridad Social informará a cada trabajador sobre su futuro derecho a la jubilación ordinaria (...) a partir de la edad y con la periodicidad y contenido que reglamentariamente se determinen”.

cionalmente equitativa combinando medidas de contención del gasto y de aumento de los ingresos.

Las medidas de contención del gasto deberían basarse en razones ciertas, fácilmente explicables y comprensibles, como la de que las ganancias en esperanza de vida, al suponer una prolongación del periodo de percepción de la pensión, exigen una salida más tardía del mercado de trabajo o una aceptación de prestaciones más bajas; o la de que las prestaciones han de guardar una relación proporcionada con las cotizaciones efectuadas durante la vida laboral. Por su parte, las medidas para aumentar los ingresos del sistema requerirían allegar a la Seguridad Social de forma ordinaria recursos procedentes de la recaudación de impuestos generales (como, por ejemplo, ocurre en Alemania desde hace años), pero estableciendo límites claros a estas aportaciones del Estado para evitar la posible prodigalidad de los gobiernos en busca de apoyos electorales.

Con todo, la sostenibilidad financiera del sistema de pensiones y la equidad intergeneracional en el reconocimiento y cumplimiento de derechos y obligaciones solo tienen sentido si van de la mano de otra exigencia: la provisión de pensiones proporcionadas a las cotizaciones realizadas, pero también a las necesidades fundamentales que deben satisfacerse durante la vejez para disfrutar de un bienestar individual y social al que se ha contribuido como ciudadano a lo largo toda la vida, no solo a través del pago de impuestos, sino también de la producción económica y, en general, de la participación en la vida de la sociedad y la comunidad política. Avanzar en la definición y medición de esas necesidades teniendo en cuenta diferentes variables individuales y territoriales ayudaría a dotar de contenido a otra de esas expresiones demasiado indeterminadas que abundan en el debate sobre las pensiones: la de su "suficiencia" o "adecuación".

### 3. CINCO ARGUMENTOS DE CONCLUSIÓN

- La Seguridad Social, como era esperable y deseable, cumplió durante la crisis sus compromisos con los pensionistas,

protegiéndolos del ciclo económico. La posición económica de los mayores en la estructura social española mejoró y los pensionistas pudieron desempeñar, en muchos casos, la función de estabilizadores automáticos de segundo orden, aliviando dificultades de otros miembros no pensionistas de sus propias familias.

- El deterioro progresivo de las cuentas de la Seguridad Social durante el periodo de crisis no se ha detenido en el periodo de recuperación de la economía y del mercado de trabajo. Las nuevas medidas sobre pensiones incluidas en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2018 se han acordado y aprobado sabiendo que aumentan el déficit actual de la Seguridad Social y contribuyen a incrementar el gasto futuro en pensiones.
- Las reformas de las pensiones aprobadas en 2011 y 2013 lograron relajar la presión internacional sobre los gobiernos españoles en unas circunstancias críticas y poco favorables a que la población entendiera su sentido y lógica de contención del gasto. La suspensión efectiva de la reforma de 2013 pone de manifiesto la fragilidad de la legislación sobre pensiones no sustentada en un consenso interpartidista suficiente, así como también las dificultades políticas para aprobar medidas que afecten al conjunto de la población pensionista.
- El problema de las pensiones no reside exclusivamente en la demografía (envejecimiento de la población) ni tampoco en el mercado de trabajo (ocupación y productividad insuficientes), sino en la conjunción de las situaciones que se dan en uno y otro ámbito. En España, la combinación de una particular eficacia en el aumento de la esperanza de vida de la población mayor y de dificultades estructurales del mercado de trabajo para crear empleo estable agrava las tensiones financieras que todos los Estados de bienestar avanzados experimentan. Fiar la sostenibilidad de las pensiones enteramente al crecimiento de la ocupación o a las ganancias en productividad puede generar expectativas de sostenibilidad financiera

cuyo incumplimiento se compruebe demasiado tarde para revertir situaciones críticas.

- A la vista de la evolución demográfica y la situación económica mundiales no parece aventurado afirmar que ningún sistema de pensiones está libre de reformas para garantizar el mejor cumplimiento de sus compromisos sin comprometer la sostenibilidad de las finanzas públicas o el crecimiento y la competitividad de la economía. Es importante que esas reformas vengán acompañadas de (y, preferentemente, precedidas por) información suficiente y clara que permita conocer su alcance y valorar su justificación. El consenso político sobre las exigencias básicas que debe cumplir el sistema de pensiones para generar confianza (sobre todo, a medio y largo plazo) constituye probablemente la mejor base para avanzar en el diseño de reformas socialmente aceptables y económicamente eficaces.

#### BIBLIOGRAFÍA (Y NOTA BIBLIOGRÁFICA)

AIREF (Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal) (2018), *Previsiones demográficas: una visión integrada* (Documento Especial 2018/1), Madrid.

BANCO DE ESPAÑA (2018), *Informe trimestral de la economía española (diciembre)*, Madrid.

CARABAÑA, J. (2018), "Pensionistas, egoístas y demagogos", *El País*, 9 de abril.

CHULIÁ, E. (2010), "Diez preguntas sobre la reforma del sistema de pensiones en España", *Panorama Social*, 11: 151-162.

CIS (CENTRO DE INVESTIGACIONES SOCIOLOGICAS) (2018), *Estudio nº 3221: Opinión pública y política fiscal (XXXV)*, julio ([www.cis.es](http://www.cis.es)).

DE LA FUENTE, A.; GARCÍA DÍAZ, M. A., y A. R. SÁNCHEZ (2018) "¿Hacia una nueva reforma de las pensiones? Notas para el Pacto de Toledo", *Fedea Policy Papers* - 2018/09.

FERNÁNDEZ KRANZ, D. (2015), "Ingresos salariales en España durante la crisis económica: ¿ha sido efectiva la reforma de 2012?", *Cuadernos de Información Económica*, 246: 35-46.

GARCÍA DÍAZ, M. Á. (2018), "El sistema público de pensiones en España. Situación y retos de futuro", ponencia presentada en las *XXXIII Jornadas sobre Economía Española organizadas por el Instituto de Economía Internacional*, Universidad de Alicante, 8-9 de noviembre.

HERCE, J. A. (2018), "Ante el cambio demográfico, ¿natalidad o robotización?", ponencia presentada en las *XXXIII Jornadas sobre Economía Española organizadas por el Instituto de Economía Internacional*, Universidad de Alicante, 8-9 de noviembre.

MINISTERIO DE EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL (2018), *Fondo de Reserva de la Seguridad Social Informe a las Cortes Generales Evolución, actuaciones del año 2017 y situación a 31 de diciembre de 2017*, Madrid.

MIRET GAMUNDI, P., y P. ZUERAS (2018), "¿Choque de generaciones? Envejecimiento y sistema de pensiones", en DOMINGO, A. (Ed.), *Demografía y posverdad. Estereotipos, distorsiones y falsedades sobre la evolución de la población*, Barcelona, Icaria: 185-204.

OCDE (2015), *Pensions at a Glance 2015. OECD and G20 indicators*, OCDE, París.

WORLD ECONOMIC FORUM (2017), *White Paper. We'll Live to 100 – How Can We Afford It?*, Ginebra, World Economic Forum.

*Nota:* Las publicaciones que contienen información de interés sobre el sistema de pensiones español han aumentado rápidamente en los últimos años. En centros de investigación, universidades y servicios de estudios de diversas instituciones (públicas y privadas) y de organizaciones empresariales y sindicales, se han elaborado incontables informes, artículos y monografías sobre cuestiones generales o específicas relativas a las pensiones. El texto aquí publicado también es deudor de lo aprendido durante años en parte de esas publicaciones, que aseguran la existencia en España de un acervo bibliográfico y estadístico sobre las pensiones amplio y valioso, aunque también disperso y algo intrincado.