

¿QUÉ HAY DETRÁS DE LAS REALIDADES Y LOS PROYECTOS DE REFORMA DE LOS SISTEMAS PÚBLICOS DE PENSIONES?

Santos Miguel RUESGA BENITO *

SUMARIO: 1. Introducción. 2. El ámbito de discusión (algunas falacias y medias verdades). 2.1 El ámbito político/ideológico. 2.2 El ámbito de la Economía. 3. Las sucesivas reformas de los sistemas de reparto. 4. ¿Dónde estamos?. 4.1 El contexto político-institucional. 4.2 El contexto económico. 4.3 El contexto demográfico. 5. Sistemas de pensiones y cohesión social. 6. ¿A dónde vamos? El futuro de las pensiones públicas. 7. Propuestas orientadas a la garantía de la suficiencia de las pensiones. Referencias bibliográficas.

1. INTRODUCCIÓN

EN los últimos años nos han bombardeado con mensajes desde distintos ámbitos sobre la posible quiebra financiera de nuestro sistema de pensiones público (1). En todo este aluvión de informaciones hay aspectos que realmente constituyen determinadas amenazas o dificultades para la financiación de las pensiones públicas y, al mismo tiempo, hay muchas falacias, provenientes de sectores interesados en que nuestras pensiones públicas se vayan situando en su mínima expresión para abrir espacio a los sistemas de pensiones privados.

* Catedrático de Economía Aplicada, Universidad Autónoma de Madrid, Departamento de Estructura Económica y Economía del Desarrollo.

(1) Sirvan como botón de muestra las siguientes noticias: «El FMI avisa de que vincular las pensiones solo al IPC puede hacer peligrar el sistema»: Según el Fondo, es cierto que se debe asegurar la aceptación social de las reformas. Pero si solo se vinculan las revalorizaciones de las prestaciones a la evolución de la inflación, entonces el déficit de la Seguridad Social aumentará entre tres y cuatro puntos del PIB para 2050. Es decir, el agujero actual se triplicará (https://elpais.com/economia/2018/10/03/actualidad/1538559274_280244.html).

Y, «La OCDE pide a España endurecer las condiciones de jubilación y elevar la edad de retiro»: Ante la «presión» sobre las cuentas públicas que va a producir el paulatino envejecimiento de la población, se muestran partidarios de ampliar el tiempo a tener en cuenta en el cálculo de la prestación hasta toda la vida laboral, exigir más años para cobrar la pensión íntegra y elevar la edad de retiro más allá de los 67 años. También insisten en facilitar la compatibilidad entre pensión y salario, sin penalizaciones para los jubilados que sigan trabajando. (<https://www.lavanguardia.com/economia/20181122/453092171724/ocde-jubilacion-edad-condiciones-gobierno-reformas.html>).

En este trabajo se analiza lo que hay de cierto en el horizonte financiero a medio plazo de nuestro sistema público de pensiones, de reparto, y que hay de opiniones interesadas, con sus correspondientes expresiones en el orden político, que se manifiestan en reformas del sistema.

Igualmente se esbozaran posibles alternativas para abrir un horizonte de sostenibilidad y suficiencia a las pensiones públicas, que, sin duda, requieren de decisiones, lo más consensuadas posible, de nuestras instituciones representativas.

En ese contexto conviene expresar tres reflexiones preliminares:

1. La reforma del sistema público de pensiones no es una *cuestión técnica*, es una *cuestión política* (elegir entre distintas alternativas posibles). Los técnicos, analizan, calculan, sugieren, establecen probabilidad de efectos o vínculos, pero no deciden por los ciudadanos.

2. Admitiendo que hay que tener en cuenta los cambios demográficos y económicos a futuro, la pregunta es cuánto necesitamos gastarnos en *pensiones suficientes*, y ajustar ingresos a gastos, no cuánto ingresaremos por cotizaciones y ajustar gastos (pensiones) a ingresos. El objetivo es la *suficiencia*, con, en todo caso, *equilibrio presupuestario*, no la sostenibilidad con principio de capitalización (solo se paga con lo que se ingresa por cotizaciones)

3. En un Estado social y democrático de derecho, el acceso a una pensión suficiente en la vejez se configura como un *derecho* que los poderes públicos tienen el deber de proteger a través del establecimiento de las fuentes de financiación oportunas. Por eso el debate debería enfocarse de un modo distinto. Se trataría de determinar qué parte de la riqueza del país estamos dispuestos a dedicar para financiar unas pensiones suficientes. Lo trae a colación el recuerdo del *Artículo 50* (Constitución Española), que señala que «Los poderes públicos garantizarán, mediante pensiones adecuadas y periódicamente actualizadas, la suficiencia económica a los ciudadanos durante la tercera edad».

2. LOS ÁMBITOS DE DISCUSIÓN

2.1 EL ÁMBITO POLÍTICO/IDEOLÓGICO

Casi desde el nacimiento de los denominados Estados de Bienestar venimos oyendo hablar de su crisis y de los riesgos de todo tipo que van apareciendo para su financiación (Muñoz Bustillos, R. 2000).

Esto no deja de ser, por tanto, parte de una ya tradicional controversia entre partidarios y detractores de este instrumento de política económica, más en concreto social, que arranca su andadura tras los avatares de las dos guerras mundiales habidas en el pasado siglo, como materialización de un extenso y profundo Pacto Social que se establece entre los intereses del trabajo y los del capital, en las sociedades europeas, particularmente. Pacto que busca el desarrollo de sociedades con altas dosis de paz y estabilidad social en su desarrollo, en el contexto de la denominada Guerra Fría que enfrentaba a modelos radicalmente opuestos en cuanto a las pautas de organización económica y social: el socialismo realmente existente, de economía centralmente planificada y el

capitalismo, que, en este contexto, se reformula admitiendo nuevas formas avanzadas de redistribución de la renta, a través de lo que hemos conocido como Estado de Bienestar.

Hasta hace algunas décadas, los detractores de dicho Estado de Bienestar, de manera casi permanente, anunciaban ya su eclosión financiera. Para ello argumentaban sobre la imposibilidad de seguir recabando recursos en ascenso a través de los instrumentos públicos de fiscalización, bien fueran cotizaciones sociales sobre los rendimientos del trabajo o bien fueran impuestos de cualquier otro tipo (2).

La dinámica social durante la vigencia de ese Pacto Social, de éxitos indudables hasta los años 80 del pasado siglo, fue dejando en evidencia tales argumentos, mostrando que no eran insoslayables, sino que, al contrario, en las economías más avanzadas se podía seguir incrementando la dotación de recursos para la política social, con ascensos en la presión fiscal en general, sin que redundará necesariamente en un catastrófico resultado de pérdida de eficiencia económica del conjunto del sistema.

De este modo, es posible contrastar como algunas de las economías más eficientes en cuanto a la generación de valor, han sido y son capaces de desarrollar potentes sistemas de protección social, que elevan notablemente los grados de equidad interna de dichas sociedades y el nivel igualdad de oportunidades de todos sus ciudadanos, sin que ello redunde en negativas derivas económicas. La dinámica económica contrastada parecía y parece, por tanto, no adecuarse a las predicciones más negras de los postulados de la escuela neoclásica, que mantenía y mantiene qué a mayor protección social, y por tanto mayor necesidad de recursos públicos, la eficiencia de las economías, en lo que a la evolución de su productividad se refiere, se resentirá e irá en descenso. Cabe insistir en que para la mayor parte de las economías centrales de la Europa comunitaria o del norte del continente, incluso para los países de corte anglosajón, esto no ha ocurrido en los últimos 50 años (3).

Así pues, el modelo de Pacto Social, que parece tambalearse en los últimos lustros, ha significado un reparto acordado de los incrementos de la productividad del trabajo, destinando una parte importante del mismo a financiar rentas salariales diferidas en el tiempo o rentas no salariales, a través de instrumentos de titularidad, y en la mayor parte de las ocasiones también de gestión, públicos. En general, a través de fórmulas de reparto, más o menos solidarias, de los recursos recaudados y destinados a tales fines.

(2) A este respecto, Vara Crespo (2016:7) señala que «estas dudas no son patrimonio exclusivo de nuestra época. Ya en los años setenta del siglo pasado las sucesivas crisis del petróleo dieron al traste con el crecimiento imparable de las dos décadas anteriores y tensionaron al máximo los presupuestos públicos. Al vertiginoso aumento de la población mundial se sumó la convicción, pregonada por líderes como Ronald Reagan o Margaret Thatcher, de que los regímenes de bienestar eran incapaces de generar la riqueza suficiente para financiar sus necesidades: una tormenta perfecta en la que el Estado de Bienestar no podía sino naufragar».

(3) «La historia de las transformaciones sufridas por la política social en algunos países durante las últimas décadas, parece avalar la idea de que no hay ninguna combinación de mercado-EB que sea imprescindible para el normal desenvolvimiento de la economía. Los modelos más liberales, al igual que los más socialdemócratas, han demostrado en el pasado su viabilidad» (Muñoz de Bustillo Lorente, 2000;100-101).

Hoy, el cuestionamiento sobre la viabilidad financiera del Estado de Bienestar tal como se ha conocido en la Europa Occidental en las pasadas décadas va en ascenso. Y desde hace tiempo al argumentario económico ideológico se incorporan las predicciones demográficas sobre envejecimiento de nuestras poblaciones que acarrearán mayores volúmenes relativos de población pasiva (receptora de prestaciones sociales) y menores de la activa (aportadora de recursos financieros). En última instancia, las propuestas que están en juego pondrían en cuestión, para unos, el equilibrio financiero de las pensiones públicas, por ejemplo, y, por extensión, la eficiencia del sistema económico, y, por el contrario, para otros, de seguir en la senda de reformas adoptadas, la estabilidad social y política de las sociedades avanzadas. (4)

Y es que, a ojos de diferentes analistas, en las próximas décadas las economías hoy más avanzadas tendrán que enfrentarse a una situación de auténtico crack financiero para hacer frente a los gastos del entramado de servicios sociales que componen el Estado de Bienestar.

Ante esta expectativa, algunas corrientes del pensamiento político y económico, preeminentes en las últimas décadas, optan por dismantlar los principios de universalidad y redistribución que bajo la gestión del sector público caracterizaban dicho entramado, para trasladar a la gestión del mercado buena parte de la provisión de dichos servicios sociales. Tratan de avanzar hacia la «remercantilización» (5) de los servicios sociales, centrándose en particular en los sistemas de pensiones, reformados para otorgar preeminencia a los fondos privados, apoyados en modelos de capitalización.

Así se observa como en los procesos de reforma de los sistemas públicos de pensiones también aparece la hegemonía del mercado como mecanismo de asignación de los recursos disponibles, priorizando entonces la eficiencia mercantil e, hipotéticamente, el crecimiento frente a criterios de equidad, solidaridad y, en definitiva objetivos de cohesión social. De este modo el camino hacia los modelos de capitalización, de una u otra variedad, alumbra el discurso reformistas de buena parte de las fuerzas políticas hegemónicas, arrasando tras de sí a un notable segmento de la denominada opinión pública (6).

(4) No obstante, de estas negativas predicciones demográficas hacia el futuro económico cercano en Europa, en primera instancia, pero también ara el conjunto de la geografía planetaria, hay numerosos demógrafos que aportan análisis menos agoreros sobre el impacto de las proyecciones poblacionales en la dinámica económica y apuntan hacia la virtualidad de mecanismos de equilibrio de diverso orden. Véase, en este sentido, Fernández Cordón (2014). En cualquier caso, como señala la AIREF (Pastor & Vila, 2019:34), en demografía, «los flujos migratorios son el determinante sobre el que pesa una mayor incertidumbre y que mayores revisiones ha sufrido por parte de los organismos internacionales».

(5) Término inicialmente utilizado por uno de los pioneros y más destacados analistas de la dinámica de los Estados de Bienestar, Esping-Andersen (1993). Para una explicación detallada de las implicaciones en la organización social del proceso de remercantilización, cuyo inicio se puede situar en los años ochenta del pasado siglo, véase Alonso (2014).

(6) Resulta interesante comprobar algunos cambios de orientación (sic) en el discurso de instituciones como el FMI, adalides, sin ambages en el pasado, de la *remercantilización* de buena parte de los sistemas de previsión social. A este respecto, el propio Fondo Monetario Internacional, señala: «A menos que exista una correspondencia plena entre el aumento de ingresos y el gasto adicional previsto, no podrá evitarse una futura reducción de las pensiones, aunque sea moderada. Es necesario considerar las consecuencias distributivas de todas las medidas posibles. Adicionalmente, resulta esencial ser completamente transparentes en cuanto

Parece, por último preciso recordar que la reforma de cualquier marco institucional-legal es una decisión política, siempre arbitraria y no neutral, que obviamente se apoya sobre un discurso económico de resultados, cuando menos, ambiguos.

2.2 EL ÁMBITO DE LA ECONOMÍA

En este contexto el debate sobre los efectos económicos de uno u otro sistema pensiones se puede situar en tres planos diferenciados.

- a) Los efectos sobre el sistema económico en general,
- b) Los efectos sobre la sostenibilidad financiera del sistema y
- c) Los efectos sobre la distribución de la renta (inter e intrageneracional).

En relación con lo anterior el discurso económico dominante ofrece respuestas a las preguntas clave relacionadas con las características de los sistemas de provisión de rentas para la jubilación (y para otras instancias de la política social), tomando partido sobre el debate sempiterno en el mundo económico entre *eficiencia y/o redistribución*. En este sentido, la pregunta que se hacen los analistas económicos es si son más eficientes los sistemas de capitalización individual que los de reparto, para lo cual conviene analizar los efectos de uno y otro sobre el *ahorro* (lo que a su vez nos lleva también a interrogarnos sobre la eficiencia de los sistemas financieros, en parte relacionada con su tamaño) o cómo afecta la internalización de expectativas futuras de pensión sobre dicha tasa de ahorro.

Conviene, asimismo, analizar también si se produce algún tipo de efecto por la sustitución de pensión pública por pensión privada en los incentivos al trabajo (en el lado de la oferta), lo que podría estar alterando el número de horas de trabajo y de personas disponibles para el mercado laboral y, por extensión, el crecimiento económico.

Pero, alternativamente, una transformación paulatina hacia modelos de capitalización (o nocionales (7)) afectarían también al valor medio de la pensión futura, que podría aumentar o disminuir de acuerdo con el valor de las aportaciones pero, también de forma destacada con el comportamiento de las inversiones financieras (en los activos correspondientes) en los mercados. A efectos de predecir el futuro en esta materia, el análisis de las rentabilidades históricas de los sistemas privados de pensiones ofrecen expectativas poco halagüeñas, particularmente en el caso español (8).

al efecto de los cambios en el sistema de pensiones, a fin de que los futuros jubilados puedan tomar decisiones informadas sobre su vida laboral y sus ahorros.» (<https://www.imf.org/es/News/Articles/2018/10/03/Spain-IMF-Staff-Concluding-Statement-of-the-2018-Article-IV-Mission>).

(7) Concebido como un modelo de capitalización pero bajo un esquema de reparto.

(8) Véase a este respecto Ruesga Benito (2019). Aquí se muestra como no hay complementariedad entre ambos sistemas de pensiones, público y privado, sino, más bien al contrario, competencias entre ambos modelos por la captación de recursos, lo que tiene una enorme significación a efectos de la cohesión social en las sociedades avanzadas.

No es baladí, tampoco y a estos efectos, los resultados que depare el análisis de los efectos del modelo de financiación pública que se adopte para cubrir los eventuales desfases financieros que se vayan produciendo bien por las inercias del sistema vigente o bien por los efectos de las reformas que se produzcan en el mismo. En este sentido, resulta de interés considerar los efectos de la forma de la financiación pública (no solo la cuantía sino también la estructura impositiva) sobre el empleo, la innovación tecnológica (en suma el crecimiento económico) o el déficit externo.

Pero, y este suele ser uno de los aspectos no contemplados en la línea de reformas que recorre los modelos europeos de pensiones públicas, junto a los efectos económicos-financieros, resulta fundamental atender a los efectos de las hipotéticas reformas sobre la *equidad económica* y sobre la *cohesión social*, es decir su impacto sobre el valor de la pensión media y su revalorización en el tiempo y la distribución del monto de pensiones entre los beneficiarios; cuestión sobre la que volveremos más adelante.

3. LAS REFORMAS DE LOS SISTEMAS DE REPARTO

Los sistemas de reparto se diseñaron en un contexto económico y demográfico que se ha ido alterando a lo largo del tiempo (finales del siglo XIX). Desde el punto de vista de su financiación podía responder a dos fórmulas, por un lado, el modelo beveriano, acudiendo a un modo universal de financiación y, por tanto de prestación (se financia la prestación con impuesto y alcanza a todo ciudadano contribuyente) y de corte bismarkiano, apoyada en contribuciones de los salarios (profesional), por lo que la vinculación a la prestación esta inserta en la relación laboral (y su extensión de parentesco).

Desde el punto de vista de la cuantía de la prestación, esta puede estar definida a priori (beneficio definido), con normas que permiten estimar el monto del beneficio a obtener o bien la prestación es indefinida y esta en función de la cuantía que el beneficiario aporte (aportación definida) y por tanto su beneficio dependerá de ésta y de la evolución de parámetros económicos vinculados al mercado (tipo de interés, etc.).

Adicionalmente, en ambos casos la financiación, puede seguir un modelo de reparto (con las aportaciones actuales se financian las prestaciones del momento) o de capitalización (las aportaciones actuales financian prestaciones en el futuro, cuando llegue el momento de obtener el beneficio).

La OCDE viene tipificando desde hace décadas los sistemas de provisión de rentas para cubrir contingencia de la jubilación en tres niveles, que denomina pilares (véase figura 1). En este sentido, este organismo afirma que «los regímenes de ingresos de jubilación son diversos y, a menudo, implican una serie de programas diferentes. La clasificación de los sistemas de pensiones y los diferentes planes de jubilación son, por consiguiente, difíciles. La taxonomía de las pensiones aquí utilizada consta de dos «niveles» obligatorios: una parte de adecuación y una parte relacionada con los ingresos. La provisión voluntaria, ya sea individual o proporcionada por el empleador, constituye un tercer nivel» (OECD, 2017:86).

Figura 1. *Tipología de provisión de ingresos para la jubilación*

Fuente: OECD (2017).

Pero, como habitualmente suele ocurrir, las taxonomías no son inocuas o neutras desde la perspectiva de la Economía Política, dado que dan pie a interpretaciones interesadas de la realidad presente o de sus proyecciones hacia el futuro. Así, la Comisión Europea y otros organismos internacionales, vienen también utilizando esta taxonomía, como base descriptiva para, a continuación, tras una análisis económico-demográfico que culmina en negros augurios para la financiación de los sistemas públicos de pensiones, recomendar con insistencia la necesidad (sic) de que los ciudadanos europeos (o de otras latitudes) «complementen» las pensiones provenientes de los sistemas públicos (de uno u otro carácter, pero particularmente cuando se trata de sistemas prestación definida, DB), con inversión de los ahorros propios generados a lo largo de su vida laboral invertidos en fondos de pensiones individuales, de forma prevalente.

Las reformas llevadas a cabo en las últimas décadas en los sistemas públicos de pensiones, desde las pioneras llevadas a cabo en Suecia hasta las más recientes de la Europa del Sur o de la Europa Oriental, han basculado siempre sobre el temor al crack financiero de los sistemas de reparto, vigente en prácticamente todos los Estados de Bienestar desde sus inicios. Y, han transitado, siguiendo la tipología OCDE, desde los sistemas de DB hacia los de DC, abriendo espacio al mercado en la expansión de los activos que canalizan el ahorro (público o privado) para la provisión de rentas para la jubilación.

En esta perspectiva hemos asistido a dos tipos de reformas, o bien de las denominadas *paramétricas*, que modifican los parámetros que definen las condiciones y características de acceso a la pensión pública, buscando, casi exclusivamente, la disminución del monto financiero de gasto. O bien, reformas *estructurales*, que también con la misma finalidad de ahorro financiero, buscan alterar la esencia del

sistema de DB, abriendo las puertas a otros modelos (DC, con cuentas nacionales o modelos de capitalización).

Tabla 1. *Reformas destacadas del sistema público de pensiones español en los últimos 50 años*

Año	Reformas
1966	Decreto 907/1966, de 21 de abril, aprobado el texto articulado primero de la Ley 193/1963, de 28 de diciembre, sobre Bases de la Seguridad Social.
1985	Ley 26/85 de Racionalización de la Estructura y Acción Protectora de la Seguridad Social.
1986	Ley de Sanidad.
1990	Ley de Pensiones no contributivas.
1995	Creación del Pacto de Toledo.
1997	Creación Fondo de Reserva de la Seguridad Social.
1997	Ley 24/97 de Consolidación y Racionalización de la Seguridad Social.
2002	Ley 25/2002 de Jubilación Gradual y flexible.
2007	Ley 40/2007 de Medidas en materia de Seguridad Social.
2011	Ley 27/2011 de actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social.
2013	Ley 23/2013, de 23 de diciembre, reguladora del Factor de Sostenibilidad y del Índice de Revalorización del Sistema de Pensiones de la Seguridad Social.
2018	Vuelta a la revalorización con el IPC (acuerdo parlamentario, no regulado en norma legal).

Fuente: Elaboración propia.

En el caso español, como muestra la Tabla 1, las reformas habidas hasta la fecha, salvo la realizada en 2013, han sido básicamente de tipo paramétrico. Desde la homogeneización del sistema público de pensiones, allá por 1966, con la puesta en marcha del modelo de reparto, tal como lo conocemos, se han introducido múltiples cambios en los parámetros definitorios del mismo, con el fin de ir adaptándolo a las características de la financiación y de la población beneficiaria, a medida que el sistema se iba expandiendo y aumentando la cobertura de la población mayor.

4. ¿DÓNDE ESTAMOS?

4.1 EL CONTEXTO POLÍTICO-INSTITUCIONAL

Para situarnos en el contexto político más reciente hemos de contemplar las dos últimas reformas llevadas a cabo en el sistema público de pensiones en Espa-

ña y, los debates habidos en la última legislatura para reformar lo reformado y seguir, en su caso, reformando el sistema. La tensión vivida en los últimos años en torno a dichas reformas pone de manifiesto, como en otros planos de la vida social, al menos dos tendencias diferenciadas, aunque, en última instancia en ambas late la creciente preocupación por la situación financiera del sistema, tal como está configurado, y, con matices, la prevención frene a soluciones que redunden en incrementos de la presión fiscal. Porque lo hecho hasta la fecha, con enfoques distintos, se ha sustentado en la búsqueda de fórmulas que redundasen en la reducción del poder adquisitivo de las pensiones medias, en general o para determinados colectivos.

La primera reforma llevada a cabo en 2011 tuvo como objetivo ajustar los parámetros definitorios de la pensión pública, haciéndolos en general más restrictivos para el pensionistas y, con una periodo transitorio largo, reduciendo la cuantía del gasto en pensiones, que en algunas estimaciones realizadas por el propio gobierno reformador alcanzaría unos 3 puntos de producto interior bruto, a la altura del año 2050, cuando todas las modificaciones introducidas se hubieran asentados y los cambios demográficos de mayor intensidad que se prevén hubiera culminado su ciclo. Se modificaron desde la edad ordinaria de jubilación (para pasar a los 67 años, para alcanzar la cuantía del 100 por cien de la base reguladora de la pensión, a partir del año 2027), así como los requisitos (años para el cálculo de base reguladora, revalorización de las bases de cotización, etc.) para el cálculo de la pensión inicial, que alterarán paulatinamente el valor de la pensión inicial para aquellos futuros pensionistas afectados por los cambios paramétricos de esa reforma, en general, como se ha señalado, en dirección decreciente.

La reforma de 2013, es de tipo estructural, cambia la definición de la prestación pública, abarcando, por tanto, a todos los beneficiarios a partir de una determinada fecha. El objetivo explícito de la misma es propiciar el equilibrio financiero del sistema reduciendo el poder adquisitivo de las pensiones (9). A través de dos modificaciones en el sistema; de un lado, alterando el valor de la pensión inicial al introducir un coeficiente reductor en el cálculo de la misma, vinculado a la evolución quinquenal de la esperanza de vida (10). De aplicarse este coeficiente (hasta el momento no se ha hecho aunque la ley de 2013 señala 2019 como el momento de aplicación por vez primera de dicho coeficiente), la citada Comisión (CEFSSPP 2013:36) estimaba que el valor promedio de las pensiones públicas iniciales, en

(9) Como reconocía en su día, de forma explícita la Comisión de Expertos sobre el factor de sostenibilidad del sistema público de pensiones (CEFSSPP): «Las previsiones actuales apuntan a que la tasa de dependencia aumentará de forma considerable en los próximos años, como consecuencia del *baby boom*, a no ser que se lleven a cabo reformas estructurales que den lugar a un aumento importante del número de cotizantes. De no ser éste el caso, a pesar de que la pensión media real continuaría previsiblemente aumentando, la aplicación del Factor de Equidad Intergeneracional y del Factor de Revalorización Anual darían lugar a una disminución significativa de la pensión media sobre el salario medio. Esta disminución podría dificultar la consecución de uno de los objetivos que la Unión Europea recomienda para los sistemas de pensiones: mantener unos estándares de bienestar económico de la población jubilada próximos a los que mantenía en su etapa activa» (CEFSSPP, 2013:21) (véase: http://www1.seg-social.es/ActivaInternet/groups/public/documents/rev_anexo/rev_032187.pdf).

(10) El denominado Factor de Equidad Intergeneracional que, hipotéticamente, podría ser incremental, si la esperanza de vida disminuyera.

términos de capacidad de poder adquisitivo, habría acumulado una disminución de en torno al 20 por ciento, a la altura del año 2049, con respecto al valor que habría alcanzado en ausencia de este Factor (11).

Y, de otro lado, cambiando el sistema de revalorización anual (que de acuerdo con lo establecido en los acuerdos del Pacto de Toledo, vigentes desde hacía más de una década, venía refiriéndose al promedio anual de la variación del Índice de Precios al Consumo –IPC–) hacia una Factor que contemplaba para este objetivo la situación financiera de la Seguridad Social y, que, en la interpretación que de él hizo el gobierno en ejercicio en 2013 (12), significaba en la práctica limitar al 0,25 por ciento anual la revalorización de la cuantía de la pensión (13).

Tras estos procesos de reforma el panorama político se ha ido complejizando respecto a la revalorización de las pensiones (14), en buena medida a causa de una fuerte reacción de rechazo social frente a la congelación del poder adquisitivo de las pensiones, que ha llevado a algunas fuerzas políticas a revertir algunas de las reformas aplicadas y buscar vías de equilibrio para el futuro, acudiendo a diferentes vías tributarias para incrementar los ingresos fiscales que permitan equilibrar gastos en ascenso.

El debate sigue abierto entre distintas propuestas políticas que van desde el camino hacia un sistema mixto (mínimo de pensión contributiva y modelo de capitalización –parte público, parte privado–) hasta mantener el sistema de reparto actual recabando más ingresos para las mayores demandas futuras de financiación.

4.2 EL CONTEXTO ECONÓMICO

Los problemas de desequilibrio financiero en el sistema español de Seguridad Social hicieron su aparición en el año 2012, cuando el saldo presupuestario de este organismo público se situó en el punto porcentual negativo del producto interior bruto. Aquí comienza una senda ascendente de resultados anuales negativos, como muestra la figura 2. Dicha senda tiene una explicación más de orden económico que demográfico, en esta fase, y tiene relación con la fuerte destrucción de empleo que deriva de la crisis iniciada en 2008. Estamos entonces más ante un problema de caída de los ingresos contributivos de la Seguridad Social que ante el efecto de un aumento sustancial de los gastos potencialmente derivados de la dinámica demográfica sobre el volumen de pasivos –beneficiarios– del sistema.

(11) «La aplicación del FEI [Factor de Equidad Intergeneracional] implica un ajuste a la baja en el cálculo de la pensión inicial, aunque en magnitudes del 5% en media cada 10 años. El desplazamiento de la esperanza de vida año a año no es brusco ni elevado y se puede resumir en que la esperanza de vida a partir de los 65 años aumenta aproximadamente 16 meses cada 10 años» (CEFSSPP, 2013:11).

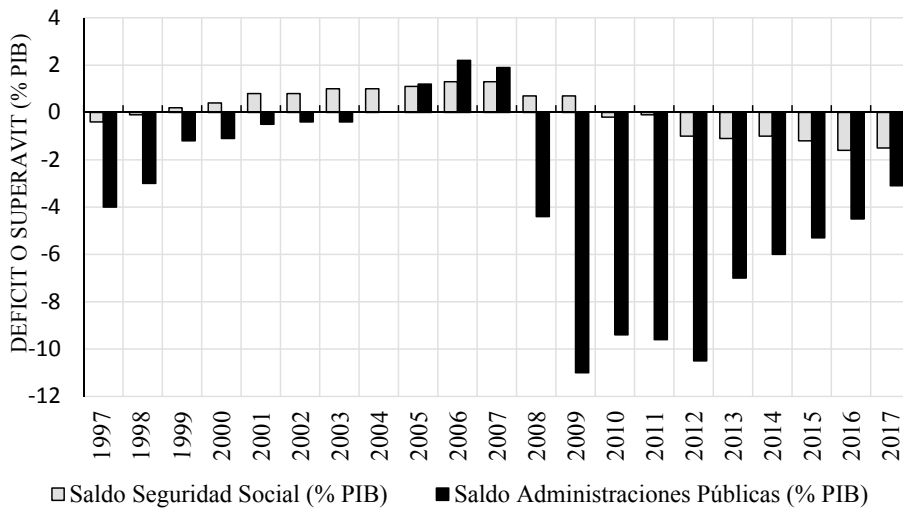
(12) Se trata de la Ley 23/2013, de 23 de diciembre, reguladora del Factor de Sostenibilidad y del Índice de Revalorización del Sistema de la Seguridad Social.

(13) Para una explicación y análisis detallados de este Índice de Revalorización de las pensiones, establecido en la reforma de 2013 véase Ochando, Claramunt & Salvador Cifre (2015.^a y 2015b).

(14) Según la Comisión Europea la recuperación de la revalorización de las pensiones conforme a la tasa de inflación es una medida que parece contar con un amplio apoyo político (European Commission, 2019).

Esta evolución negativa, que se manifiesta e inicia en el año 2012, no responde a cambios sustanciales en la dinámica demográfica, como muchos informes de años anteriores habían predicho, sino fundamentalmente a causa de la evolución de la economía nacional. Los problemas aparecen por el lado de los ingresos. Este es un dato relevante, que nos lleva a preocuparnos por algo más que la demografía a la hora de enfocar el análisis predictivo sobre los posibles problemas de financiación a futuro del sistema público de pensiones.

Figura 2. *Evolución del equilibrio presupuestario de la Seguridad Social y del saldo de las Administraciones Públicas en España*



Fuente: Elaboración propia sobre datos Banco de España.

En la Tabla 2 se sintetizan las variables económicas que explican el flujo de los ingresos y el de los gastos del sistema de pensiones en un esquema de reparto, como es el caso español.

Los ingresos básicamente proceden de las cotizaciones sociales, que, a su vez, provienen de las rentas del trabajo y de las transferencias internas que el resto de las administraciones públicas aportan para la financiación de los gastos sociales contemplados en el sistema de Seguridad Social (en el caso español aportaciones del Estado para cubrir, básicamente, los complementos para alcanzar la pensión mínima). Y a ello hay que sustraer determinadas subvenciones o desgravaciones de las cuotas de la Seguridad Social que buscan objetivos en materia de creación de empleo o de equidad (de género, etc.), fundamentalmente.

El sistema también ha podido recurrir, eventualmente, a los ahorros generados en ejercicios anteriores, en el caso español recogidos en el denominado Fondo de Reserva de la Seguridad Social, que inicia su andadura a principios del siglo XXI y a la altura del año 2018 estaba ya prácticamente agotado.

Tabla 2. *Variables explicativas del flujo financiero de la Seguridad Social*

<p>INGRESOS DE LA SS</p> <ul style="list-style-type: none"> • Número Cotizantes (C) (activos= ocupados +parados). • Base de Cotización (BC) (salarios+productividad). • Tipo de cotización (TC). • Otros ingresos (OI) (rentas, transferencias). • Otros recursos: Fondo de Reserva (FR).
<p>I= Cx(BcxTC)+OI+ FR</p> <p>GASTOS DE LA SS</p> <ul style="list-style-type: none"> • Pensiones (P) (pasivos). • Incapacidad Temporal (IT). • Otras prestaciones (OP). • Subvenciones os desgravaciones de la cotización (S). <p>G= P+IT+OP+ S</p>

Fuente: Elaboración propia.

Con ello se ha de hacer frente al pago de las pensiones y otras prestaciones sociales que se contemplan en el sistema. En el caso español, por ejemplo, las prestaciones por incapacidad temporal (la baja por enfermedad) o prestaciones familiares. El grueso, no obstante, de las transferencias por prestaciones esta motivada en las pensiones.

Comenzando por los ingresos, conviene destacar como los efectos negativos de la crisis que se inició en 2007/8 a la altura de 2018 aún no se habían recuperado. La evolución de los ingresos por cotizaciones ha descendido hasta el año 2014 y no ha logrado alcanzar el nivel anterior ala crisis, en términos reales, en el 2018. Las previsiones en este terreno, apuntan a que aún se requerirán algunos años más para alcanzar dicho nivel precrisis.

Como se observa en la Tabla 3, tal evolución negativa se explica por la evolución adversa del empleo y de los salarios a lo largo de la crisis, sin que se hubiera recuperado el nivel de ambas variables al que se registraba en el año 2008.

Tabla 3. *Evolución de los ingresos de la Seguridad Social española y sus factores explicativos*

Año	Ingresos totales de la SS	Ingresos por cotizaciones	Número de cotizantes	Población activa	Horas efectivas trabajo	Cotización media	Salarios (€/hora efectiva)	IPC armonizado
2008	100	100	100	100	100	100	100	100
2009	99,1	98,2	94,2	99,5	98,0	104,3	106,5	99,8
2010	100,5	97,2	92,4	99,9	97,7	105,2	106,5	101,8
2011	97,9	95,3	91,1	100,3	96,9	104,6	108,7	104,9
2012	100,4	91,9	88,1	100,5	96,3	104,4	108,7	107,5
2013	104,6	90,1	85,2	101,5	96,0	105,8	109,1	109,1
2014	106,6	91,4	86,5	102,6	95,5	105,6	109,4	108,9
2015	111,2	92,9	89,3	102,6	95,5	104,0	110,6	108,2
2016	115,1	95,9	92,0	102,3	95,2	104,3	110,7	107,8

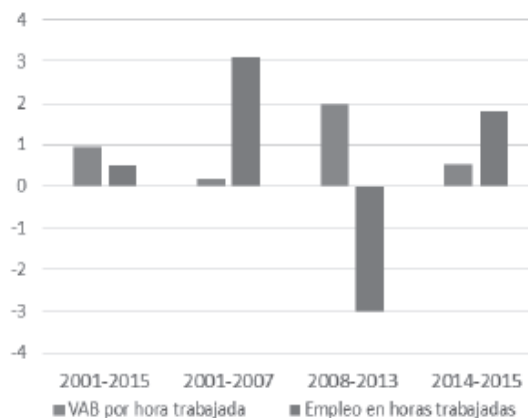
Año	Ingresos totales de la SS	Ingresos por cotizaciones	Número de cotizantes	Población activa	Horas efectivas trabajo	Cotización media	Salarios (€/hora efectiva)	IPC armonizado
2017	117,1	101,1	95,3	101,8	95,4	106,2	110,7	110,0
2018	122,6	106,4	98,2	101,0	95,2	108,3	112,0	112,0

Fuente: Elaboración propia con datos del INE y TGSS.

Así, se observa como los ingresos por cotizaciones, han decrecido, en términos reales a lo largo de dicho periodo (2008-2018). Dado que los tipos de cotización han permanecido básicamente constantes en estos años, el efecto es debido a la combinación de en el número de contribuyentes (cotizantes) y a la evolución de los salarios (que determinan las bases de cotización), que, en términos de salarios/horas, a precios constantes, no se han movido en los once años considerados. La caída, en términos reales, en la cotización media, es por tanto, el resultado de lo ocurrido en materia salarial y de la caída en el número de cotizantes, hecho acompañado por la disminución en el número de horas medias trabajadas por empleado, dato que se registra a lo largo de estos años. El efecto se ha podido ver parcialmente compensado por el efecto composición implícito en la caída del empleo, dado que la destrucción de empleo se ha centrado básicamente en los trabajos menos cualificados y, por ende, con menor valor a efectos de cotización.

Tendencialmente no parece que la situación vaya a mejorar de forma rápida. Si bien el empleo sigue creciendo desde el año 2014 a un ritmo importante, sin embargo su composición ha cambiado de orientación y ahora aumenta el peso relativo de los menos cualificados, lo cual incide de forma adversa en la evolución de la cotización media, que no recupera nivel en términos reales. Es el resultado del aumento de la importancia relativa de la contratación a tiempo parcial (que incide en la evolución de la jornada media efectiva) y de la continuidad en el estancamiento salarial.

Figura 3. *Valora añadido por hora trabajada y empleo en horas en España (crecimiento promedio anual en %)*



Fuente: Gutiérrez Domenech (2016).

Las expectativas, en este terreno de la evolución salarial tampoco son halagüeñas. Más allá del posible efecto, leve, que la importante subida del salario mínimo en 2019 pueda tener sobre el nivel salarial general, las retribuciones salariales no muestran una senda de crecimiento sostenido. A pesar de las recomendaciones que incluyen incluso a la Comisión Europea para impulsar el crecimiento de los salarios en España, los datos no muestran que la línea tendencial se dirija en tal dirección. Si la dinámica salarial está vinculada a la de la productividad del trabajo, los datos disponibles no apuntan en una dirección ascendente para esta variable, en la economía española. El comportamiento histórico, procíclico, de dicha variable (Figura 3), no augura crecimientos significativos para los próximos años, salvo que se produzcan cambios significativos en nuestra estructura productiva.

Y es que, en definitiva el modelo de crecimiento español sigue apoyándose en el uso extensivo del factor trabajo (sobre una estructura económica con sectores productivos intensivos en este factor), lo que, de momento, resta protagonismo a los sectores que incrementan de forma más rápida su valor añadido sobre la base de un uso intensivo de los otros factores de producción (particularmente tecnología). Los datos de la OCDE sobre la importancia relativa del crecimiento de la productividad total (multifactorial) en España, señalan la brecha creciente que en este terreno registra el sistema productivo español, en contraste con el resto de las economías europeas (Tabla 4).

Tabla 4. *Productividad del trabajo en España, zona euro y Unión Europea (Estados Unidos=100)*

	España	Área Euro-19	UE-28
2008	73,4	83,2	74,3
2009	73,3	81,2	72,1
2010	71,3	80,8	72,5
2011	72,1	82,3	73,8
2012	74	82,9	74,5
2013	75,9	85,1	76,2
2014	75,6	85	76
2015	74,8	85,1	76,4
2026	75,4	86,3	77,3
2017	76,6	87,4	78,6
2017/2008	104,4	105,0	105,8

Fuente: Elaboración propia con datos OECD. Stat.

Como señala Suárez (2016): «Primero, la intensificación de la precariedad y el deterioro de las condiciones laborales (salariales, en particular) provocada por la *ruptura* laboral de 2012. Segundo, la fuerte caída de las cotizaciones de los

desempleados abonadas por el Servicio Público de Empleo Estatal, reflejo de los recortes y del agotamiento de la protección por el agravamiento del paro de larga duración. Y, tercero, las inútiles ‘tarifas planas’ y exenciones a la cotización que el Gobierno ha endosado a la Seguridad Social con un coste nada despreciable (alrededor de 2.000 millones de euros)», explican buena parte de la evolución de los ingresos de la Seguridad Social en estos últimos once años y la necesidad de recurrir a las transferencias internas de las Administraciones públicas, para cubrir los gastos en ascenso.

Tabla 5. *Evolución de los ingresos de la Seguridad Social española y sus factores explicativos*

Año	Gastos totales SS	Gasto total en pensiones	Número pensiones	Pensión media	IPC armonizado
2008	100	100	100	100	100
2009	96,9	106,1	101,7	104,8	99,8
2010	107,2	112,9	103,3	108,3	101,8
2011	104,1	117,4	104,9	111,8	104,9
2012	103,2	122,1	106,3	115,3	107,5
2013	108,0	128,1	108,0	119,0	109,1
2014	110,2	132,2	109,7	121,0	108,9
2015	115,6	136,1	110,9	123,2	108,2
2016	116,9	140,3	112,1	125,6	107,8
2017	120,6	144,5	113,4	127,9	110,0
2018	125,1	151,5	114,7	131,3	112,0

Fuente: Elaboración propia con datos del INE y TGSS.

Y es que, en el capítulo de gastos, las pensiones, además de suponer la partida más importante entre los gastos de la Seguridad Social, crecen a un ritmo bastante superior a la media en la última década (Tabla 5). Ello es debido al ascenso, en términos reales, de la pensión media, combinado con un aumento significativo del número de pensiones. De nuevo en palabras de Suárez (2016), «en cuanto a los gastos, las previsiones iniciales –mucho más realistas– se han cumplido, poniendo de manifiesto el proceso de maduración ‘natural’ del sistema». Es decir, los salarios de los que acceden a la pensión aún sigue siendo superiores a los de los que salen y las revalorizaciones anuales de las pensiones también han contribuido al ascenso de la pensión media.

Al mismo tiempo, el número de pensiones sigue creciendo a un ritmo superior del 1 por ciento anual, aunque aún no esté registrándose el efecto esperado –a partir del año 2025– de la entrada en el volumen de pasivos del sistema de la generación del *baby boom*, los nacidos en los años sesenta y setenta del pasado siglo.

Tabla 6. *Ahorro esperado por efecto de las reformas de 2011 y 2013*

	Inicial	Previsión 2020	Previsión 2050	Ahorro inicial-2060
Antes de la reforma de 2011.	10,1	10,9	16,8	
Tras la reforma de 2011.	10,1	10,6	4,0	2,8
Antes de la reforma de 2013.	11,8	12,5	15,8	
Tras la reforma de 2013.	11,8	11,8	12,3	3,5

Nota: Las cifras de las reformas no son directamente comparables porque se basan en supuestos poblacionales diferentes. El porcentaje de ahorro ignora los problemas de comparabilidad.

Fuente: Ruesga (2014).

Atendiendo a los últimos datos disponibles, teniendo en cuenta las reformas introducidas y en condiciones demográficas y económicas constantes, los ingresos por cotizaciones habrán de crecer de forma ligera (al ritmo del ascenso del empleo y menos por la lenta subida de los salarios).

Mientras que los gastos tenderán reducirse por el impacto de las reformas de 2011 y 2013 en el nivel de las pensiones medias y a causa también de la tendencia descendente de las bases de cotización de los entrantes, afectadas por un largo periodo de moderación salarial generalizado.

Según los cálculos de los gobiernos que desarrollaron tales reformas el impacto (a legislación constante) sobre el gasto en pensiones, a la altura del año 2050, sería de un 2,8 por ciento del PIB de ahorro con las primeras medidas de 2011 y de un 3,5 por ciento de las segundas (Tabla 6).

En la perspectiva del largo plazo, tanto la AIREF como la Seguridad Social coinciden en pronosticar, para el año 2045, momento de mayor impacto, que el incremento asociado a la indexación de las pensiones no llevaría al gasto más allá del 13,4 por ciento (Pastor & Vila, 2019) o del 13,6 por ciento (Seguridad Social) (15). Por el contrario la Comisión Europea (16) hace una previsión muy superior, de un gasto del 18% del PIB (European Commission, 2019), para, a continuación, aconsejar nuevas reformas que supondrían una reducción significativa del poder adquisitivo de las pensiones y el apoyo a la expansión del «tercer pilar» (fondos privados).

4.3 EL CONTEXTO DEMOGRÁFICO (17)

El argumento de más enjundia sobre el negro horizonte financiero para el sistema de Seguridad Social español se apoya en las predicciones sobre la diná-

(15) En ninguno de los casos se incluyen las pensiones de Clases Pasivas ni pensiones no contributivas que representan alrededor de un 1,2% del PIB.

(16) Antes de incorporar el efecto de la indexación de las pensiones al IPC, la Comisión Europea, en el Informe de Envejecimiento de 2018, de, anticipaba un crecimiento del gasto en pensiones mucho más intenso (14,4% del PIB en 2045, 13,9% en 2050), que el que se había estimado solo tres años antes (12,5% y 12,3%, respectivamente) (Véase European Commission, 2017).

(17) Un análisis más detallado de la dinámica de esta variable se puede encontrar en Ruesga (2017:237-242).

mica demográfica –y su incidencia en el contexto institucional de los mercados laborales– que se espera en las próximas décadas en casi todos los países del mundo, pero particularmente en Europa. Sin embargo algunos demógrafos no hay que «echar la culpa a la demografía» de nuestros desequilibrios financieros en los sistemas de pensiones, porque, al menos de momento, «la pirámide de edad no está tan envejecida», y se puede añadir que no faltan trabajadores para cotizar sino, más bien al contrario, faltan puestos de trabajo que cubrir y por los que cotizar (18). Pero, no obstante, mirando al futuro, cierto es que el envejecimiento avanza hacia lo que el demógrafo francés Gérard François Dumont denomina el «invierno demográfico», al que España se acerca, eso sí con retraso respecto al centro europeo (19).

La tendencia, en el caso español, en cuanto al número de pensionistas es a acelerar el aumento en esta partida en los próximos años, de modo que a partir de mediados de próxima década y durante otras dos más se producirá una fuerte aumento de las entradas a la situación de jubilados (efecto del *baby boom* experimentado en la década de los 60-70 del siglo pasado en España). A tenor de las predicciones demográficas la situación se irá normalizando a partir de mediados de la década de los 50 y las mismas señalan que hacia el año 2060 estaría ya disminuyendo el número de pensionistas o, al menos, se estancaría.

Sin embargo, las perspectivas demográficas, en un horizonte tan amplio, no son necesariamente una foto fija y pueden cambiar al albur de diferentes situaciones económicas, sociales y políticas futuras (particularmente por cambios en los flujos migratorios, pero también por cambios en las pautas de natalidad o mortalidad, así como de la esperanza de vida, etc.) que pueden derivar en un proceso menos intenso de envejecimiento respecto a lo pronostican algunas predicciones (20).

Es preciso incorporar también lo que la mayoría de los análisis indican acerca de que la esperanza de vida seguirá avanzando en las próximas décadas, alcanzando cifras superiores a los 20 años para los varones y a los 24 años para las mujeres con 65 años, a la altura del año 2060. La incertidumbre de tal evolución está sujeta a múltiples variables, que en un horizonte tan lejano no permiten una predicción demasiado certera. Pero, en principio, hay razones suficientes (científicas, sanitarias, económicas, etc.) para pensar en una evolución positiva de este factor, que contribuirá a incrementar notablemente la proporción de personas por encima de la frontera de los 100 años (21).

(18) Véase a este respecto lo que apunta Misse (2016).

(19) En la conferencia impartida el día 21 de noviembre de 2016 en la Casa de Francia, en Madrid. Ver el contenido de la misma en: https://www.youtube.com/watch?v=_p0mxV23J0

(20) A este respecto señala Fernández Cerdón (2016): que «El envejecimiento demográfico es inevitable, pero Eurostat produce no menos de cuatro variantes distintas, además de la que califica de principal, para permitir valorar el impacto de posibles variaciones en el curso futuro de la fecundidad, la mortalidad y los flujos migratorios. El INE, en cambio, presenta un único escenario, desarrollado con una metodología poco convincente que amplifica artificialmente la magnitud del envejecimiento de la población». Véase lo señalado en la nota a pie de página 4.

(21) Como señalo en Ruesga (2017:248) «conviene insistir en que el alargamiento de la esperanza de vida es un fenómeno positivo para la humanidad, que no hay que demonizar «financieramente», como ocurriría *de facto* si cargamos el ajuste financiero del sistema contra la suficiencia de las pensiones.

Es más, las reformas paramétricas que afecten al alargamiento de la edad de jubilación pueden ayudar a hacer frente a los efectos del crecimiento de la esperanza de vida (particularmente si la esperanza de vida saludable) sobre el equilibrio financiero del sistema, si bien será preciso tener en cuenta las condiciones de equilibrio del mercado laboral (cuestión sobre la que reflexionamos más arriba).

También indican los demógrafos, que una de las incertidumbres más destacadas a la hora de valorar la fiabilidad de las proyecciones sobre la población es lo que nos deparará el comportamiento futuro de los flujos migratorios. En la experiencia española, en la década de 1995 a 2007, una intensa corriente inmigratoria ha introducido un efecto distorsionador intenso respecto a los que venía siendo las pautas de comportamiento desde inicios de los setenta del pasado siglo, que mostraban un saldo migratorio casi nulo (22). La salida posterior, al calor de la crisis económica iniciada en 2007, de una buena parte de esos inmigrantes, ha vuelto a alterar las características de la población ocupada, con efectos, como se ha señalado, sobre el balance financiero de la Seguridad Social.

5. SISTEMAS DE PENSIONES Y COHESIÓN SOCIAL

Una cuestión fundamental en el análisis del papel económico de los sistemas públicos de pensiones, que con demasiada frecuencia está ausente en los análisis sobre los efectos de las reformas de los sistemas de pensiones, hace referencia a la relación entre los distintos modelos posibles y sus efectos sobre la cohesión social. Para ello resulta necesario indagar sobre lo que pasa en la distribución de la renta entre los mayores de 65 años, en última instancia, en la mayor o menor extensión de la pobreza en este colectivo de la población, con el tránsito de sistemas de pensiones públicas (particularmente desde los modelos de reparto) hacia sistemas de capitalización.

Una primera aproximación a los efectos posibles de una expansión relativa de los fondos privados de pensiones en el total de ingresos de los mayores puede obtenerse contrastando la tasa de reemplazo (23) de las pensiones públicas con el índice de Gini (24) para los países más ricos del mundo (Figura 4). Se observa

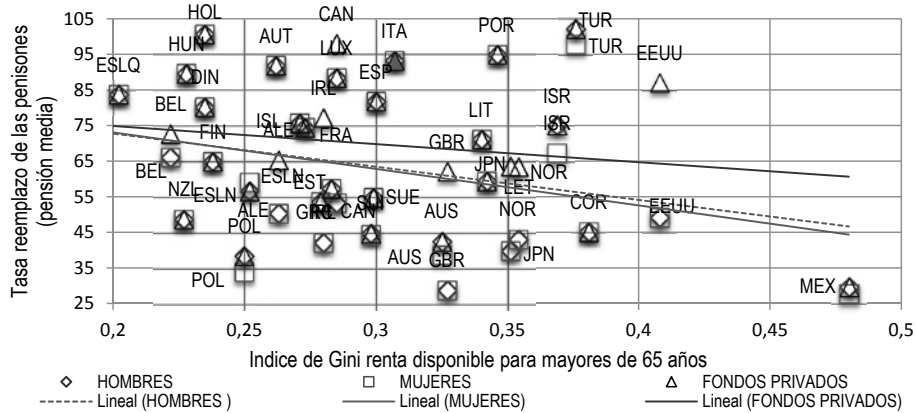
(22) En contraste con el saldo negativo de las décadas anteriores, alimentado por la emigración española hacia los países europeos, a causa de los efectos económicos del ajuste iniciado a finales de los cincuenta (Plan de Estabilización, 1959), tras los graves desequilibrios demográficos y económicos provocados por la guerra civil española (1936-39).

(23) Se define la tasa de reemplazo (o de sustitución) como el porcentaje de ingresos en la jubilación respecto a los ingresos previos como trabajadores en activo. En España el sistema público de previsión está exclusivamente definido en las cotizaciones obligatorias a la Seguridad Social, por lo que podemos aproximar esta tasa al porcentaje de ingresos previos a la jubilación que cubre la pensión pública. Estadísticamente la OCDE la calcula como: «el derecho a la pensión bruta (base reguladora) dividido por los ingresos brutos de jubilación. Es una medida de la eficacia con la que un sistema de pensiones proporciona ingresos durante la jubilación para reemplazar las ganancias [salariales], la principal fuente de ingresos antes de la jubilación.

(24) Recuérdese que el Índice de Gini se mueve entre valores de 0 a 1, indicando situaciones de peor a mejor reparto de los ingresos (o la riqueza, en su caso) personales.

como a medida que aumenta la tasa de reemplazo mejora la distribución de la renta entre los mayores (relación inversa). Lo que es concordante con la relación positiva que existe entre el porcentaje del PIB dedicado a financiar las pensiones con recursos públicos y esa misma tasa de reemplazo. A mayor gasto (relativo) público en pensiones, mayor generosidad del sistema y, a mayor generosidad, mejor distribución de la renta (25).

Figura 4. Índice de Gini para los mayores de 65 años y generosidad de las pensiones (tasa de reemplazo)

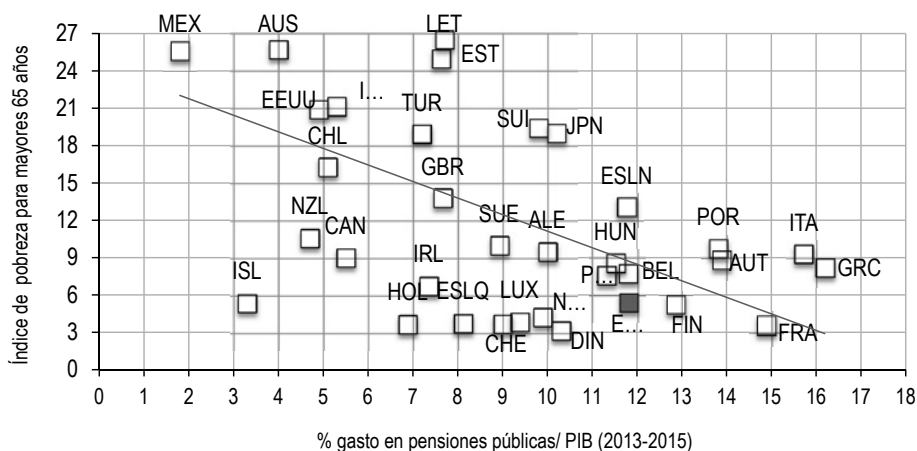


Fuente: Elaboración propia con datos OECD Database (enero 2019) (tomado de Ruesga, 2019).

Esto tiene un claro reflejo en los niveles de pobreza que se registran entre la población mayor de sesenta y cinco años. Como se observa en la Figura 5, a medida que aumenta el gasto público en pensiones (en porcentaje del PIB) el índice de pobreza entre la población mayor disminuye, lo cual es indicativo del importante papel e cohesión social en este colectivo y en general de los sistemas de pensiones (incluso, aunque la relación es menor, cuando los sistemas son de capitalización pero obligatorios/públicos).

(25) A una conclusión similar llegaba Domenech (2014:8), quien afirmaba que «En este sentido, la evidencia se presenta en el Gráfico 3 resulta muy ilustrativa. Este gráfico muestra en qué medida aumentan las contribuciones a sistemas de capitalización (ahorro privado) en porcentaje del PIB cuando disminuye la tasa de reemplazo del sistema público de reemplazo, utilizando información para los países de la OCDE. Cuando la tasa de reemplazo alcanza niveles máximos, como en España y Austria, el ahorro privado de previsión se sitúa alrededor del 2% del PIB. Por el contrario, cuando la tasa de reemplazo del sistema tiende a cero, el ahorro privado de previsión se sitúa alrededor del 12 por ciento del PIB».

Figura 5. *Ratio de pobreza de los mayores de 65 años y gasto público en pensiones (% PIB)*

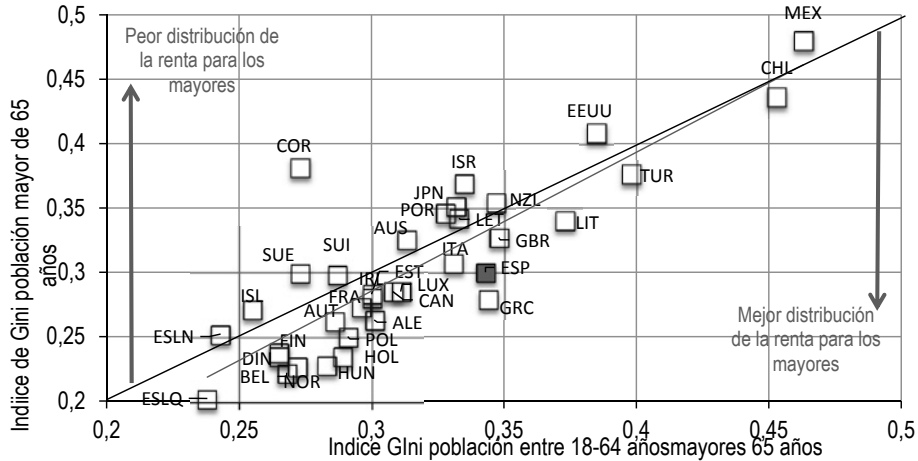


Índice pobreza: % de individuos con una renta inferior a la mitad de la mediana del ingreso familiar equivalente

Fuente: OECD Income Distribution Database, <http://www.oecd.org/social/income-distribution-database.htm>. (tomado de Ruesga, 2019).

Adicionalmente se puede observar el efecto redistributivo entre el conjunto de la población con la relación mostrada en la Figura 6. Aquí se observa la distribución de la renta entre la población con 65 años o más y la correspondiente a la población empleada entre 18 y 65 años. Utilizando en ambos casos índices de Gini, los países que se sitúan por debajo de la diagonal en la figura cuentan con una mejor distribución de la renta para las personas mayores que aquellos otros que se sitúan por encima de la misma (Figura 6). Si observamos de qué países se trata, podemos constatar que son aquellos en los que los activos invertidos en planes de pensiones privados tienen una mayor dimensión relativa, lo que se relaciona negativamente con el volumen de recursos dedicados a financiar las pensiones públicas. O, dicho de otro modo, es en los países en los que más esfuerzo se realiza en la financiación de pensiones públicas (mayor gasto en pensiones públicas en % del PIB) donde nos encontramos con una distribución de la renta más equitativa incluso, en algunos casos, superior a la observada entre la población ocupada.

Figura 6. *Distribución de la renta entre la población ocupada (18-65 años) y la población mayor de 65 años (índice de Gini de la renta disponible después de impuestos y transferencias), 2016*



Fuente: Elaboración propia con datos OECD Database (tomado de Ruesga, 2019).

Así puede constatar como la distribución de la renta entre la población mayor de 65 años es mejor (más equitativa) que entre la población potencialmente activa (entre 18 y 65 años) en los países con sistemas públicos de pensiones de carácter BD (o de reparto) –situados en la Figura 6 por debajo de la diagonal– frente a aquellos en los que predominan los sistemas de capitalización, donde se constata lo contrario. La línea de tendencia de la nube de puntos que conforman los datos de los países de la OCDE tiene mayor pendiente que la diagonal del gráfico, indicando que, a mejor distribución para los mayores, peor para los potencialmente activos, situación que se registra donde los regímenes públicos de pensiones –de reparto– tienen mayor relevancia. Es decir, que estos sistemas cumplen una esencial función redistributiva a favor de la población con menores posibilidades de hacer frente a situaciones adversas, en materia de fuentes de renta, dada sus condiciones de vida vinculadas a la edad.

6. ¿A DÓNDE VAMOS? EL FUTURO DE LAS PENSIONES PÚBLICAS

Según la OCDE, con las reformas aplicadas en los países miembros de la Unión Europea, el futuro del equilibrio financiero parece asegurado. Para el año 2060 el gasto medio para los 28 países de la UE se situaría en torno a 11 por ciento del PIB. Para la mayoría de los países contemplados en la Tabla 7, el nivel alcanzado tras los cambios demográficos a experimentar en las próximas cuatro décadas y con los efectos de la aplicación de las respectivas reformas nacionales, se situaría, más o menos, en el que tenían en el punto de arranque de estas proyecciones, en el año 2015.

Tabla 7. *Gasto Público en pensiones (en % PIB)*

Pais/Año	2000	2013	2025	2045	2060
Austria	12	13,4	14,1	14,7	14,4
Bélgica	8,7	10,2	13,8	15,1	13
República Checa	6,9	8,7	9,1	9,3	9,7
Dinamarca	6,3	8	8,4	7,7	7,2
Estonia	6	6,4	7,3	6,8	6,3
Finlandia	7,4	11,1	14,9	13	12,9
Francia	11,4	13,8	14,9	13,3	12,1
Alemania	10,8	10,1	10,9	12,3	12,7
Grecia	10,4	17,4	15	14,1	14,3
Hungría	7,5	10,3	9,3	10,4	11,4
Irlanda	2,9	4,9	8,7	10,2	8,4
Italia	13,5	16,3	15,5	15,5	13,8
Letonia	8,7	7,5	5,5	5,3	4,6
Luxemburgo	7,1	8,5	11,2	12,7	13,4
Holanda	4,7	5,4	7,4	8,3	7,8
Polonia	10,5	10,3	10,5	10,1	10,7
Portugal	7,8	14	14,9	14,6	13,1
República Eslovaca	6,3	7,2	7,9	8,6	10,2
Eslovenia	10,3	11,8	11,4	15,1	15,3
España	8,4	11,4	11,4	12,5	11
Suecia	6,9	7,7	8,1	7,3	7,5
Reino Unido	5,1	6,1	7,8	8,1	8,4
Estados Unidos	5,6	7	–	–	–
Unión Europea (28 países)	–	–	11,4	11,6	11,2

Fuente: OECD (2017).

Es lo que se observa para el caso español, cuya gasto público dedicado al sistema de pensiones, se mantendría en torno al 11 por ciento de su PIB. En el supuesto de que no se hubieran llevado a cabo las reformas señaladas más arriba, en 2011 y en 2013, el nivel de gasto alcanzado, según los gobiernos que las llevaron a cabo, se hubiera situado en torno al 17 por ciento. La diferencia entre ambas cifras, 17 y 11 por ciento, arroja un saldo de seis puntos porcentuales del PIB (Tabla 6) que se habría obtenido como ahorro al reducir las pensiones medias (en términos reales) en una media de un 40 por ciento, aproximadamente. Incorporar un mínimo de cohesión social en las predicciones hacia el futuro, como sería contemplar la revalorización anual de las pensiones acorde con la evolución periódica del IPC, signi-

ficaría elevar el gasto a cifras en torno al 13.5 del PIB, cifra asumible tras la efectiva aplicación de reformas fiscales que incrementen la recaudación, en línea con lo que se expone a continuación.

7. PROPUESTAS ORIENTADAS A LA GARANTÍA DE LA SUFICIENCIA DE LAS PENSIONES

Siguiendo el relato más arriba desarrollado y admitiendo que hay tener en cuenta los cambios demográficos y económicos a futuro, la pregunta es cuánto necesitamos gastarnos en pensiones suficientes, y ajustar ingresos a gastos, no cuánto ingresaremos por cotizaciones y ajustar gastos (pensiones) a ingresos. El objetivo es también la suficiencia, con, en todo caso, equilibrio presupuestario, no la solo sostenibilidad, con principios de capitalización (solo se paga con lo que se ingresa por cotizaciones). La Constitución española de 1978 refrenda este objetivo fundamental, en su artículo 50, donde afirma que «los poderes públicos garantizarán, mediante pensiones adecuadas y periódicamente actualizadas, la suficiencia económica a los ciudadanos durante la tercera edad».

En esta otra perspectiva, de garantía de la suficiencia y la revalorización periódica de las pensiones, habría que pensar en derogar la reforma del 2013, para volver al principio constitucional (pensiones adecuadas y periódicamente actualizadas). Retomar la revalorización de las pensiones que permita que el valor de las mismas mantenga su capacidad adquisitiva en el transcurso del tiempo. Para lo cual, al menos habrían de incrementarse al mismo ritmo que los precios al consumo.

Abrir un debate para completar medidas de racionalización del gasto público, en general y, en particular, de la estructura del gasto en pensiones públicas. En este contexto se entiende que no tienen cabida medidas que, como muchas de las que se están proponiendo considerando a la Seguridad Social como un sistema presupuestario cerrado en sí mismo, signifiquen meras transferencias internas dentro de los presupuestos de las Administraciones Públicas (del Estado a la Seguridad Social, por ejemplo, trasladar pagos de personal de la SS al PGE). Con tales tipos de medidas tan solo se habría realizado una operación de maquillaje, que no alterará el déficit público.

La virtud de buena parte de las propuestas actuales, aún no bien reflejadas mediáticamente, es que ponen sobre la mesa del debate la necesidad un aumento sostenido de los ingresos para abordar los desequilibrios derivados del sistema público de pensiones. Esto creemos es lo esencial, donde nos fijamos en el bosque, sin dejar que nos nuble la vista la visión de los árboles.

En esta perspectiva si cabe, no obstante, revisar todo el capítulo de deducciones en las cuotas de la Seguridad Social, subvenciones en definitiva, vinculadas a ciertas actuaciones de los agentes económicos –en materia de promoción de empleo u otras– que como se ha venido demostrando en varios trabajos empíricos, no tienen ningún efecto –o es nulo o es mera sustitución– sobre el objetivo previsto. Hablamos de «tarifas planas», incentivos a la contratación, etc. Pero con el objeto de eliminar de forma definitiva estas partidas de gastos, ineficientes a efectos de un mejor funcionamiento del mercado laboral, no para trasladar su financiación a otro área de los PGE. Aquí hay un margen de ahorro importante en los gastos totales en la atención pública a la jubilación.

Como cabría, en una perspectiva más general, revisar los «gastos fiscales» que proliferan en los impuestos directos, particularmente en el que grava los beneficios de las sociedades y en menor medida en el IRPF. Subvenciones de dudosas eficiencia en aras de los objetivos hipotéticos que la medida tiene encomendados.

Es compatible también con tal perspectiva, abrir un proceso de revisión de la legislación reguladora del sistema de pensiones pública, que manteniendo el modelo de reparto vigente –con última alta capacidad de redistribución de rentas–, mejor de un lado, la vigencia del principio de contributividad y, de otro, atienda con más intensidad los colectivos con mayores necesidades.

Lo que significa asumir una perspectiva de ascenso de la tributación en España. Y, no solo pensando en la financiación de unas pensiones suficientes, sino que en el horizonte tendremos también incrementos significativos de gasto en otros de los pilares del Estado de Bienestar, léase sistema sanitario, educación o servicios a la dependencia, si queremos construir un entramado social avanzado, al uso en las sociedades de nuestro entorno. Tenemos margen, la presión fiscal en España sigue estando por debajo de los estándares europeos en al menos 5 puntos porcentuales. Y la historia económica más reciente no muestra ninguna correlación incuestionable entre altos niveles de tributación y mal desempeño económico. Más bien al contrario.

El incremento paulatino de la presión fiscal requiere de un debate sereno que, más allá de anuncios puramente electoralistas (pan para hoy y hambre para mañana) atienda a todos los requerimientos antedichos, no sólo en materia de pensiones. Quizás no se ni necesario de hablar de «reformas fiscales» de gran calado; con las figuras tributarias existentes, modificando algunos de sus parámetros y contenidos, podríamos alcanzar un incremento importante de la recaudación. Otra cosa que además del objetivo financiero, de dotación de recursos al sistema de pensiones pública o el cuidado de la salud, tratemos de, simultáneamente alcanzar otros objetivos, o económica y socialmente deseables (ambientales, territoriales, etc.). En tal caso, se requeriría la búsqueda de nuevas figuras tributarias.

No obstante, si convendría que antes de ponerse a ello, tuviéramos en cuentas algunos objetivos secundarios para lograr una reforma de nuestro sistema fiscal con objeto de aumentar la recaudación.

Por un lado, teniendo en cuenta el perfil temporal de las prestaciones sociales a financiar, convendría que el sistema fiscal que lo alimenta estuviera dotado de mayor flexibilidad para adaptarlo a las coordenadas de los ciclos económicos, de modo tal que no se agudizarán los problemas financieros de los sistemas de previsión social en las bajadas del ciclo.

Por otro, habrían de tenerse en cuenta los efectos de incentivo al trabajo y, por ende, sobre la dinámica económica de país (ahorro, inversión, etc.) que pudieran derivarse de nuevas medidas fiscales orientadas al aumento de los ingresos públicos.

En este sentido, cabe actuar sobre el propio mecanismo actual de financiación de las pensiones, las cotizaciones a la Seguridad Social. Aunque su alteración en búsqueda de mayor recaudación (subida de los tipos o modificación de las bases –quitando topes– de cotización, llegando incluso a su desaparición) no tiene buena prensa, en general, a causa de sus hipotéticos efectos de traslación de contribuyentes (del Régimen General al de Autónomos, etc.), no hay resultados tan concluyentes como para al menos en parte se neutra de Mayores ingresos al sistema a través de algunas de estas vías, teniendo en cuenta sus posibles efectos colaterales, no semejantes para ambas medidas sugeridas (en el caso de destapar las bases, el efecto redistributivo sería mayor).

En segundo lugar, a tales efectos, la creación de nuevas figuras tributarias, bajo la perspectiva que aquí se plantea, puede llevarse a cabo, como se apunta más arriba, complementando otros objetivos a lograr con los nuevos tributos. En cualquier caso, no nos parece ni necesario ni conveniente la creación de tributos finalistas adscritos específicamente al pago de pensiones u otros fines de la política social.

El abanico de posibilidades va desde el incremento de los tipos de cotización en algunas de las figuras de imposición directa, manteniendo, e incluso incrementando la progresividad existente hasta la armonización – incluso territorial, a efecto mantener el principio de la unidad de mercado y la posibilidad de recaudación estatal– y la potenciación de su capacidad recaudatoria de algunos tributos relacionados con el patrimonio y su traslación –que si pueden tener un vínculo más o menos directo con la percepción de prestaciones sociales–, hasta cambios regulatorios en los criterios contables de los cálculos pertinentes en la liquidación de algunos tributos, que eviten elusiones hoy toleradas, particularmente el IS. O, cómo ya se ha señalado revisando la política de «gastos fiscales» que abunda en formas de subvención altamente ineficientes en muchos casos.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALONSO, L. E., «El contexto sociopolítico de la crisis económica: límites institucionales y protesta social», en García, N., y Ruesga, S. (eds.) (2014). *¿Qué ha pasado con la economía española?* Editorial Pirámide (ISBN: 978-84-368-3185-6). Madrid: 83-116. Cap. 3. 2014.
- CAMÓS VICTORIA, I.; GARCÍA DE CORTÁZAR Y NEBRED, C., y SUÁREZ CORUJO, B., *La reforma de los sistemas de pensiones en Europa. Los sistemas de pensiones de Países Bajos, Dinamarca, Suecia, Reino Unido, Italia, Francia y Alemania vistos desde España Murcia*. Laborum. Murcia (ISBN: 978-84-946595-6-0), 2017.
- DOMENECH, R., *Pensiones, bienestar y crecimiento económico*. Documento de trabajo núm. 14/03, Madrid, enero, 2014.
- ESPING-ANDERSEN, G., *Los tres mundos del Estado de Bienestar*, Edicions Alfons el Magnànim (ISBN: 84-7822-097-6), Valencia, 1993.
- EUROPEAN COMMISSION, *Country Report Spain 2019*. European Semester: Assessment of progress on structural reforms, prevention and correction of macroeconomic imbalances, and results of in-depth reviews under Regulation (EU) No 1176/2011 {COM(2019) 150 final}, 27/02. 2019.
- *The 2018 Ageing Report*. Underlying Assumptions & Projection Methodologies. Luxembourg: Publications Office of the European Union. ISSN 2443-8014 (online). 2017.
- FERNÁNDEZ CORDÓN, J. A., «¡No es la demografía, señores pensionistas!», en *Anuario de relaciones laborales en España* núm. 5. Marcial Pons: 215-217. 2014.
- «La coartada demográfica», *Ahora*, 08/07/2016, número 41 (<https://www.ahorasemanal.es/la-coartada-demografica>), 2016.
- GUTIÉRREZ DOMENECH, «Radiografía de la productividad del Trabajo en España», Documento de Trabajo 1/16, Caixa Bank Research (http://www.caixabankresearch.com/sites/default/files/documents/2016_04_productividad_del_trabajo_en_espana_mgd_vf.pdf_0.pdf), 2016.
- MISSE, A., «Pensiones pendientes del empleo», *Alternativas Económicas*, n. 42, diciembre, 2016.

- MONEREO PÉREZ, J. L., «William Henry Beveridge (1879-1963): La construcción de los modernos sistemas de seguridad social», *Revista de Derecho de la Seguridad Social*, núm. 4, 3 trimestre: 279-305. 2015.
- MUÑOZ BUSTILLO LORENTE, R., «Retos y restricciones del Estado de Bienestar en el cambio de siglo», en R. Muñoz de Bustillo (ed.): *El Estado de Bienestar en el cambio de siglo*. Editorial Alianza, Madrid: 17-108. 2000.
- OCHANDO CLARAMUNT, C., y SALVADOR CIFRE, C., «Reformas paramétricas del Sistema Público de Pensiones Español (I): Efectos sobre la Contributividad y la Equidad de la Ley 27/2011», *Revista de Derecho de la Seguridad Social*, núm. 4, 3 trimestre: 233-258. 2015a.
- «Reformas paramétricas del Sistema Público de Pensiones Español (II): Efectos sobre la Contributividad y la Equidad de la Ley 23/2013», *Revista de Derecho de la Seguridad Social*, núm. 5, 4 trimestre: 255-276. 2015b.
- OECD, *Pensions at Glance 2017*. OECD iLibrary, Paris (http://dx.doi.org/10.1787/pension_glance-2017-en). 2017.
- PASTOR, A., y VILA, M., «Modelo AIREF de proyección del gasto en pensiones en España», *AIREF Working Paper*, DT/2019/1. 2019.
- PORTAS MARIÑO, M. V., «La sostenibilidad de las pensiones: ¿problema de mercado o problema político?», en <https://ametzagainadotorg.files.wordpress.com/2018/03/la-sostenibilidad-de-la-pensiones-problema-de-mercado-o-problema-polc3adtico.pdf>, 2018.
- RUESGA BENITO, S. M., «En recuerdo de los trabajos del Comité de Expertos para la reforma del factor de sostenibilidad de las pensiones públicas. La visión de un experto perplejo», *Relaciones Laborales*, núm. 5: 51-71. 2014.
- «Presente y futuro de las pensiones públicas en España», en Ruesga Benito, S. M., Suárez Corujo, B., Gómez Sánchez, V. (Coords.), *¿Cobramos la pensión?: Cómo sostener el sistema público de pensiones*, Pirámide (ISBN 978-84-368-3723-0). Madrid: 225-253. 2017.
- *Pensiones públicas y fondos privados de pensiones: ¿complementariedad o competencia?*, Fundación Fide, Madrid (en prensa). 2019.
- SUÁREZ, B., «La situación financiera de la seguridad social: datos, diagnóstico y soluciones», *El País-Agenda Pública*, 24 mayo. En <http://agendapublica.elpais.com/la-situacion-financiera-de-la-seguridad-social-datos-diagnostico-y-soluciones/>. 2016.
- VARA, CRESPO, O., *¿Es sostenible el Estado de Bienestar?* RBA Contenidos Audiovisuales y Editoriales S. A. U. Barcelona, 2016.
- VELOSO, M., «Los planes de pensiones en España. De los más caros y menos rentables del mundo», *ABC*, 18/05 (https://www.abc.es/economia/abci-planes-pensiones-espaa-mas-caros-y-menos-rentables-mundo-201805172314_noticia.html). 2018.
- VÁZQUEZ-GRENNO, J., «Reforma de las pensiones en tiempos de crisis», *IEB Report*, 3/2013: 3-4. 2013.
- VV.AA., *El futuro de las pensiones en cuestión*, Fundación Anastasio de Gracia-FITEL, Madrid, 2017.
- ZUBIRI, I., «Cómo reformar las reformas de las pensiones... y el coste de no hacerlo», *Cuadernos de Relaciones Laborales* (ISSN: 1131-8635). Vol. 33, Núm. 2: 259-287. 2015.
- «La situación de las pensiones públicas en España», en Ruesga Benito, S. M., Suárez Corujo, B., Gómez Sánchez, V. (Coords.), *¿Cobramos la pensión?: Cómo sostener el sistema público de pensiones*, Pirámide (ISBN 978-84-368-3723-0). Madrid: 225-253. 2017.