

## **REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DEL SISTEMA DE PENSIONES: UNA VALORACION CRÍTICA**

**Ignacio Zubiri Oria**

Catedrático de Hacienda. Universidad del País Vasco

### **Resumen**

Este artículo analiza la reforma del sistema de pensiones que se ha hecho en España y la necesidad de reformas adicionales. Se señala que la reforma es injusta, engañosa, extemporánea y, quizá más importante, insuficiente para garantizar la solvencia del sistema de pensiones. Dado esto, el trabajo propone una serie de medidas que habría que tomar en el medio plazo para eliminar algunos elementos injustos de esta reforma y garantizar la solvencia a largo plazo del sistema. Se argumenta que como en esta primera reforma los trabajadores ya han soportado una parte considerable del coste, en la segunda reforma el énfasis esencial (aunque no exclusivo) debería estar en la búsqueda de recursos adicionales para el sistema. También se señala que las pensiones privadas no deben jugar ningún papel sustantivo en el futuro sistema de pensiones.

### **Palabras clave**

Reforma; Pensiones; Suficiencia; Equidad.

## **Abstract**

This paper analyzes the recent pension reform in Spain and the need for additional reforms. It is argued that the reform is unfair, misleading, untimely and, perhaps more importantly, insufficient to ensure the solvency of the pension system. Given that, the paper analyzes the measures that should be taken to eliminate some the unfairness of the reform and to guarantee the solvency of the system in the long run. It is argued that since in this first reform workers have already borne a sizable part of the cost, in the second reform the basic (though not exclusive) emphasis should be in the search of additional resources for the system. It is also argued that private pensions do not have any role to play in the future system of pensions.

## **Keywords**

Reform; Pensions; Sustainability; Fairness.

## **1. Introducción**

En España se acaba de realizar una reforma de las pensiones que se ha presentado como justa y suficiente para garantizar la sostenibilidad del sistema de pensiones en el largo plazo. Nada más lejos de la realidad. La reforma es esencialmente injusta (porque hace recaer todo el coste del envejecimiento sobre los pensionistas), un tanto engañosa (porque parte de sus consecuencias no se han

presentado con la claridad deseable) y, quizá lo que es peor, insuficiente para garantizar la sostenibilidad del sistema ni a corto ni a largo plazo. Probablemente porque la reforma se ha hecho en medio de una crisis, los sindicatos y agentes sociales han aceptado esta reforma sin demasiadas protestas. Pero es claro que, con elevada probabilidad, en el medio plazo va a haber que hacer una segunda reforma del sistema.

Lo que voy a hacer en este artículo es revisar la reforma y las medidas que habría que tomar en el medio plazo para eliminar algunos elementos injustos de esta reforma y garantizar la solvencia a largo plazo del sistema. Argumentaré que como en esta primera reforma los trabajadores ya han soportado una parte considerable del coste (de hecho todo), en la segunda reforma el énfasis debería estar en la búsqueda de recursos adicionales para el sistema. Se debe, además, revisar la edad de jubilación, estableciendo los 67 años para toda la población y eliminando el denominado factor de sostenibilidad<sup>1</sup>. Por otro lado, las pensiones privadas no deben jugar ningún papel en el futuro sistema de pensiones. El trabajo se estructura de la siguiente forma. Tras esta introducción, en la sección 2 se revisa y analiza en detalle la reforma de las pensiones: si era necesaria (sección 2.1), qué medidas se han tomado y a quienes benefician estas medidas (2.2), si la reforma garantiza la solvencia del sistema a largo plazo (sección 2.3) y si la reforma se ha realizado en el momento adecuado (2.4.). La sección 3 se dedica al futuro del sistema de pensiones. Se analizan las opciones de reforma (3.1) y

---

<sup>1</sup> El factor de sostenibilidad, aprobado en la reforma, prevé retrasos en la edad de jubilación a medida que la población envejezca.

formas alternativas de financiación (3.2), y el papel que deben jugar las pensiones privadas en el futuro sistema de pensiones (3.3). En base a esto se proponen reformas adicionales en el sistema de pensiones. El trabajo concluye con una recopilación de las conclusiones más importantes.

## **2. La Reforma de las Pensiones en España**

En España se acaba de realizar una reforma de las pensiones que, según quienes la han realizado, garantiza la sostenibilidad del sistema de pensiones. En realidad la reforma es poco más que una reducción de las prestaciones que ni siquiera garantiza la solvencia del sistema ni a medio ni a largo plazo. Sin embargo, quizá de forma un tanto sorprendente, la reforma ha sido aceptada por la sociedad sin grandes protestas. En esta sección se describe la reforma y se analiza su justificación, implicaciones y las cuestiones que deja sin resolver. Entre ellas, la sostenibilidad del sistema.

### **2.1. Necesidad de la reforma**

El punto de partida para analizar la reforma es plantearse si era necesaria. Para responder a esta cuestión comenzaré revisando algunos datos sobre el envejecimiento de la población. A continuación utilizaré la evidencia disponible para analizar si, previo a la reforma, el sistema era sostenible.

#### **2.1.1. Datos Básicos**

El Cuadro 1, recoge algunos datos básicos de la evolución de la población en el pasado y de la estimación de evolución futura<sup>2</sup>. La primera fila nos dice que la esperanza de vida al nacer ha ido aumentando progresivamente. Así quienes llegaron a la jubilación en 1990 tenían (al nacer) una esperanza de vida de 47,7 años mientras que los que se jubilarán en el 2050, tendrán una esperanza de vida casi 30 años mayor. En términos de pensiones esto significa que el porcentaje de cada generación que llega a la jubilación va aumentando. Esto es, que cada vez más gente (en porcentaje de los nacidos) llega a la jubilación. Más aún, además de llegar más a la jubilación, los que llegan cobrarán pensiones durante más tiempo. Así por ejemplo, mientras que en la actualidad el jubilado promedio cobra su pensión durante 20 años (esperanza de vida a los 65 años), en el año 2050 puede cobrarla durante 24 años. Esto supone por el mero aumento de la esperanza de vida, que la pensión vitalicia crece un 20%. Con la introducción del Factor de Sostenibilidad<sup>3</sup> en el sistema de pensiones estos aumentos en la esperanza de vida pueden acabar suponiendo reducciones sustanciales en las pensiones futuras.

El resultado del aumento de la esperanza vida (al nacer y a los 65 años) es un envejecimiento de la población que no puede ser evitado por posibles aumentos en la inmigración o la natalidad. De

---

<sup>2</sup> Las cifras que se ofrecen son las del INE. Hay que apresurarse a señalar, no obstante, que son meramente indicativas porque las estimaciones demográficas en España se han mostrado notablemente erróneas tanto en el corto como en el largo plazo.

<sup>3</sup> Véase las secciones 2.2 y 2.3. para más detalles.

aquí al 2050 es más que probable que se duplique la población de más de 65 años tanto en términos absolutos (que pasaría de 7,7 millones a 15,3 millones) como relativos (pasando del 16,8% en el 2010 al 31,9% en el 2050). En el camino el número de activos por jubilado se dividirá por más de dos, pasando de 3,9 en el 2010 a 1,6. Esto es, habrá 1,6 activos potenciales por cada jubilado potencial.

Cuadro 1: Envejecimiento de la Población en España

	1990 <sup>1</sup>	2010 <sup>1</sup>	2050 <sup>1</sup>
Esperanza de vida al nacer	47,7 <sup>2</sup>	59,2 <sup>3</sup>	76,5 <sup>4</sup>
Esperanza de vida a los 65 años	17,6	19,8	24,0
% de la Población mayor de 65 años	13,81	16,83	31,91
Personas Mayores de 65 años. (millones)	5,4	7,7	15,3
Personas entre 18 y 64 años (millones)	24,1	30,1	24,4
Ratio de Dependencia <sup>5</sup>	4,46	3,88	1,59

1. Aproximadamente. 2. Nacidos en 1925 3. Nacidos en 1945 4. Nacidos en 1985. 5. Cociente entre población entre 18-64 años y población de 65 o más años.  
Fuente: Para esperanza de vida al nacer Cabré et al. Resto INE (proyecciones de población a largo plazo)

En realidad, aunque estas cifras no sean muy precisas, es obvio que el envejecimiento de la población hacía inviable el sistema. Aunque hay otras variables relevantes (como el crecimiento de los salarios en relación a la pensión media), al duplicarse el número de jubilados (y esta es una cifra razonablemente creíble) a no ser que casi se duplicara el número de empleos el sistema no era sostenible (a los tipos de cotización vigentes). Casi duplicar el número de empleos conlleva crear más de 15 millones de puestos de trabajos en los próximos 40 años (además de los 2,5 millones que se han perdido en los últimos años). Evidentemente, esto, aunque no imposible, es poco probable.

Por otro lado, la opción de aumentar los tipos en el futuro como única vía para financiar las pensiones adicionales tampoco parecía una vía muy prometedora económica o políticamente. Económicamente porque los aumentos necesarios serían muy elevados. Políticamente, porque el Pacto de Toledo<sup>4</sup>, se establece que, en cuanto posible, las cotizaciones deben bajar, no subir.

### 2.1.2. Evolución del Gasto

---

<sup>4</sup> Inicialmente se denominó así al acuerdo político que alcanzaron en 1995 los partidos sobre la evolución de las pensiones en España. Posteriormente este consenso sobre los principios sobre los que se debería basar el sistema de pensiones en España se ha ido actualizando mediante reuniones periódicas de los políticos en las que, con más o menos disensiones, se han alcanzando acuerdos genéricos. El resultado es que en España nunca ha habido un debate real y público sobre el futuro de las pensiones.

El Cuadro 2 explora la evolución del gasto en pensiones en España y en otros países de la UE tal y como ha sido estimada por la Comisión Europea. No se trata de que estas estimaciones tengan un valor especial<sup>5</sup>, pero son las que se apoyan las recomendaciones de sobre pensiones de la Comisión y otras instituciones internacionales, y en las que se ha basado la reforma de las pensiones que se ha realizado en España. Según estas estimaciones, el coste de las pensiones en España aumentaría 7,1 puntos del PIB entre 2007 y 2050 pasando del 8,4% al 15,5%. Este aumento triplica al promedio de la UE y, salvo Grecia, no hay ningún país cuyo aumento sea, siquiera, parecido al de España. Este Cuadro, que es la base para justificar la insostenibilidad de las pensiones en España, puede sin embargo mirarse de otra forma. Es verdad que las pensiones en España aumentan mucho, pero no lo es menos que el punto de partida es muy bajo en relación a otros países. De hecho, en el 2007, España era el segundo país de la UE15 que menos gastaba en pensiones. Por ello para hablar de sostenibilidad, tanto en términos absolutos como en comparación con otros países, lo más razonable es comparar el coste final de las pensiones y no los aumentos de coste. Y desde esta perspectiva, la situación de las pensiones en España dista mucho de ser dramática en términos de sostenibilidad.

---

<sup>5</sup> Las estimaciones de la comisión se han mostrado tan fallidas como las de otras instituciones. La Comisión ha realizado estimaciones sobre la evolución del gasto en pensiones en los años 2001, 2006 y 2009. En el año 2001 preveía, por ejemplo, que la población en España en el 2050 sería 35,1 millones (comisión europea 2001), en el año 2006 cambio su estimación a 43 millones (European Economy 2006) y en el 2009 basó sus cálculos en 53,2 millones (Comisión Europea 2009).

Como muestra el Cuadro 2, las pensiones en España costarán en el año 2050 el 15,5% del PIB. Esa cantidad está tres puntos por encima del promedio de la UE15 en el 2050 y es sólo 1,5 puntos del PIB más e lo que hoy se gasta Italia. Es decir que, si estas estimaciones fueran correctas, España tendría que pagar en pensiones dentro de cuarenta años algo más de lo que paga Italia hoy, solo que entonces España será mucho más rica de lo que es Italia hoy.

Cuadro 2: El Coste (en % del PIB) de las Pensiones en España y otros países (2007-2050)

	<b>2007</b>	<b>2050</b>	<b>2060</b>	<b>Δ2050/1997</b>
Bélgica	10.0	14.7	14.7	4.7
Dinamarca	9.1	9.6	9.2	0.5
Alemania	10.4	12.3	12.8	1.9
Irlanda	4.0	8.0	8.6	4.0
Grecia	11.7	24.0	24.1	12.3
<b>España</b>	<b>8.4</b>	<b>15.5</b>	<b>15.1</b>	<b>7.1</b>
Francia	13.0	14.2	14.0	1.2
Italia	14.0	14.7	13.6	0.7
Luxemburgo	8.7	22.1	23.9	13.4
Holanda	6.6	10.3	10.5	3.7
Austria	12.8	14.0	13.6	1.2
Portugal	11.4	13.3	13.4	1.9
Finlandia	10.0	13.3	13.4	3.3
Suecia	9.5	9.0	9.4	-0.5
Reino Unido	6.6	8.1	9.3	1.5
<b>EU15</b>	<b>10.2</b>	<b>12.4</b>	<b>12.6</b>	<b>2.2</b>
<b>EU27</b>	<b>10.1</b>	<b>12.3</b>	<b>12.5</b>	<b>2.2</b>

Fuente: Comisión Europea (2009)

Evidentemente esto no significa que no hubiera que reformar las pensiones porque debido al aumento en la esperanza de vida probablemente había razones de eficiencia y equidad que justificaban la reforma. Significa sólo que la supuesta insostenibilidad financiera no se debía a aumentos exagerados del coste sino, en todo caso, a mecanismos inadecuados de financiación, porque es claro que la economía generará recursos suficientes para financiar los 15,1 puntos del PIB en pensiones, que es en lo que, antes de la reforma, se estimaba el coste máximo del sistema (en el 2050).

### 2.1.3. Financiación de las pensiones: Déficit del sistema

La sostenibilidad depende no sólo de la evolución de los gastos, sino también de la de los ingresos. En España, a pesar de que no tiene demasiada justificación conceptual ni en base a la historia pasada del sistema o a experiencia internacional comparada, el Pacto de Toledo acordó hace ya más de 15 años que las pensiones contributivas se deberían financiar exclusivamente con cotizaciones sociales. Sobre esta base, la sostenibilidad del sistema depende de la evolución de las pensiones y de la recaudación por cotizaciones. De esta forma el déficit del sistema de pensiones (en porcentaje del PIB),  $D$ , en cualquier momento del tiempo será:

$$D = \frac{\text{Gasto en pensiones}}{PIB} - \frac{\text{Recaudación en Cotizaciones}}{PIB} \quad [1]$$

donde  $PIB$  es el Producto Interior Bruto.

Como la base esencial de las cotizaciones son las rentas del trabajo, si llamamos  $t$  al tipo efectivo de cotización a la Seguridad Social, el déficit  $D$  puede reescribirse como:

$$D = \frac{\text{Gasto en pensiones}}{\text{PIB}} - t \cdot \frac{\text{Salarios}}{\text{PIB}} \quad [2]$$

donde *Salarios* es la masa salarial de la economía y  $t$  el tipo al que están gravados estos salarios.

Si se dan por buenas las estimaciones de la Comisión Europea, el primer término de esta ecuación iba a aumentar (antes de la reforma) en 7,1 puntos del PIB. La cuestión entonces es si la recaudación iba a aumentar y, de hacerlo, si el aumento era suficiente para cubrir el aumento de las pensiones. El aumento de las cotizaciones depende, en primer lugar, del aumento del tipo impositivo. Sobre esta cuestión en el Pacto de Toledo inicial y en las revisiones posteriores se ha mantenido la idea de que los tipos de cotización no deben aumentarse. Si algo, deben disminuirse. El principio de no aumentar las cotizaciones no es cuestionado los dos grandes partidos políticos. Suponiendo, por tanto que  $t$  no se cambia, la ecuación [2] pone de manifiesto que la sostenibilidad del sistema depende de la evolución de participación de los salarios en el PIB. Para que el sistema fuera sostenible sin reforma, esta participación debía aumentar en 7,1 puntos del PIB. Esto era, sin embargo altamente improbable. Como muestra el gráfico 1, históricamente la participación de los salarios en el PIB ha oscilado entre el 45% y el 50% del PIB.

El hecho de que la participación de los salarios en el PIB no haya experimentado grandes variaciones combinado con que los tipos de cotización se han reducido unos cuantos puntos<sup>6</sup> se ha traducido en que, tal y como muestra el gráfico 2, a pesar de que, por ejemplo, entre el año 2000 y el 2007 se produjo un aumento espectacular del empleo<sup>7</sup>, la recaudación (en porcentaje del PIB) apenas aumentó dos décimas del PIB. De hecho, desde mediados de los 80 la recaudación por cotizaciones ha sido esencialmente estable, oscilando en torno al 11,5% del PIB. O, por ponerlo de otra forma, la recaudación por cotizaciones no ha aumentado desde hace 30 años.

En el futuro, si es cierto que la población envejece sustancialmente y, como predicen las estimaciones de la Comisión (y otras), se destruyen millones de empleos a partir del 2030, es altamente improbable que aumente la participación del trabajo en el PIB. De hecho, probablemente, lo más a lo que se puede aspirar en el futuro es a que la ratio *Salarios/PIB* permanezca a niveles similares a los actuales. Y ni siquiera esto está claro.

En todo caso, incluso si la ratio *Salarios/PIB* no disminuyera y se mantuviera constante, sería imposible financiar las pensiones a los tipos actuales. Simplemente los ingresos no van a aumentar y quien se empeñe en financiar las pensiones futuras exclusivamente

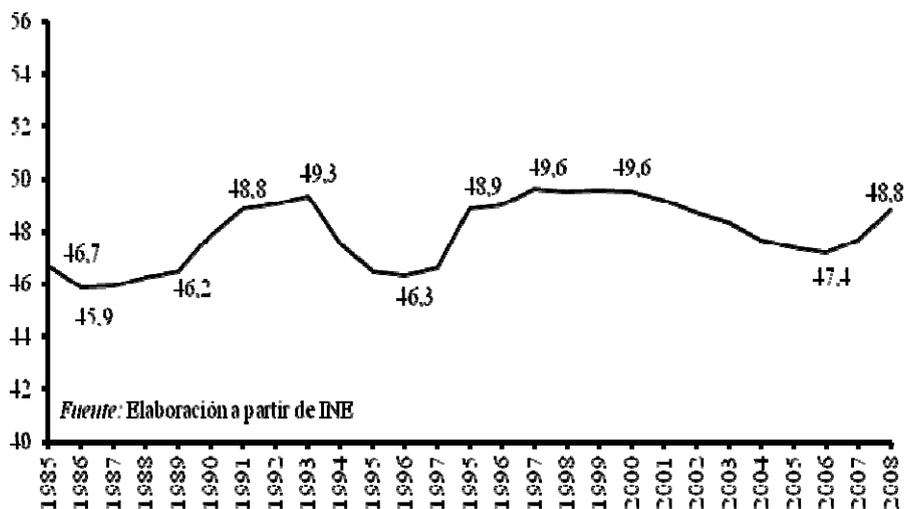
---

<sup>6</sup> En el año 1980 el tipo total de cotización era el 39,15%, en 1990 el 36,3%. en el 2000 el 37,2% y en 2011 el 36,25%.

<sup>7</sup> El número de ocupados aumentó en casi un 30% lo que supuso 4,5 millones más de puestos de trabajo.

con cotizaciones (a los tipos vigentes) tendrá que realizar una reducción drástica de las prestaciones<sup>8</sup>. En este caso, la única vía de garantizar la solvencia del sistema sería reducir las prestaciones en una cuantía que compensara exactamente los aumentos futuros del coste. Si, a efectos orientativos, tomamos como válida la estimación de la UE y suponemos que el coste de las pensiones va a aumentar en 7,1 puntos, la reducción podría superar el 45%<sup>9 10</sup>.

Gráfico 1: Participación de los salarios en el PIB en España (1985-08)

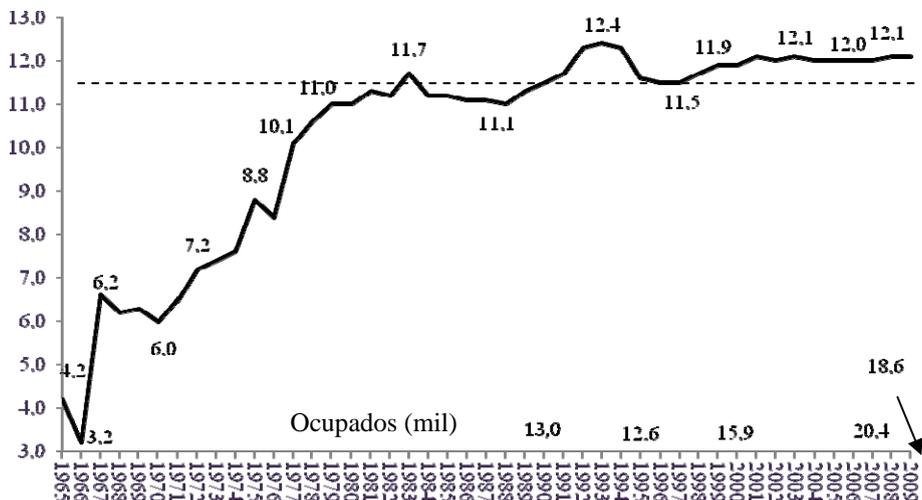


<sup>8</sup> Cabe señalar que, no obstante lo dicho, en el futuro habrá la posibilidad de trasladar a pensiones parte de las cotizaciones que actualmente se dedican a prestaciones por desempleo. De igual forma el fondo de reserva aportará algunos ingresos adicionales (su efecto será muy reducido porque el fondo acumulado apenas cubre medio año de pensiones).

<sup>9</sup> 7,1/15,5

<sup>10</sup> Para cada pensionista esta reducción debe interpretarse en términos vitalicios. Esto es como la suma de las reducciones en la prestación anual que cobra y la reducción en el número de años durante los que cobra la prestación (edad de jubilación).

Gráfico 2: Cotizaciones Sociales (en % del PIB)



Fuentes: OCDE (Recaudación) y Banco de España (Empleo)

Es importante señalar que aunque el PIB creciera más muy rápido, las cosas no cambiarían demasiado. Ciertamente el primer término de [2], el cociente pensiones/PIB disminuiría, pero el segundo no cambiaría y seguiría siendo necesario reducir las pensiones, probablemente de forma sustancial.

Sobre la base de un sistema de pensiones financiado exclusivamente con cotizaciones, la alternativa a reducir las pensiones sería aumentar los tipos de cotización. Aceptando que la relación salarios/PIB no va a aumentar y dado que el sistema no se ha alejado mucho del equilibrio mucho en los últimos años, si se estima que las pensiones van a aumentar alrededor de un 85% entre el 2007 y el 2050, para mantener el equilibrio el tipo de cotización que se dedica a financiar pensiones debería aumentar en un porcentaje similar. Esto es, alrededor de 24 puntos. Es decir que el tipo para

financiar pensiones debería pasar del 28,3% al 53,3%. Evidentemente esto no es viable por lo que, antes de la reforma, incluso si se hubiera estado dispuesto a aumentar algo los tipos de cotización, el sistema no hubiera sido sostenible.

#### 2.1.4. ¿Era necesaria la reforma?

En España antes de la reforma había un sistema de pensiones financiadas esencialmente con cotizaciones. En el futuro, con certeza, habrá un aumento importante en el coste de las pensiones. Quizá no sea el 7,1% del PIB que predice la Comisión, pero ciertamente será un aumento importante. Dado que no es probable que la participación de los salarios en la renta aumente, a los tipos de cotización actuales el modelo no era sostenible y debía reformarse. Debido a los acuerdos del Pacto de Toledo las pensiones en España se deben financiar esencialmente con cotizaciones. Más aún, el propio Pacto establece que las cotizaciones no deben aumentar y que, tan pronto como sea posible, deben reducirse. En este contexto había dos opciones de reforma.

**a) Mantener el modelo actual de financiación.** Esto es, que las pensiones se financien con cotizaciones aumentando, en su caso, algo los recursos en cotizaciones dedicados a pensiones (subiendo tipos o destinando a pensiones en el futuro parte de lo actualmente dedicado a prestaciones por desempleo<sup>11</sup>).

---

<sup>11</sup> Si, como dicen las estimaciones que se usan para justificar la reforma de las pensiones, la población activa disminuye el problema del paro desaparecerá y no

**b) Modificar el modelo** dotando al sistema de más recursos (mediante impuestos, un fondo de reserva adecuado y, si necesario y posible, deuda) y, en su caso, complementándolo con una reducción de las pensiones.

La opción elegida ha sido la a) con el añadido, derivado del Pacto inicial de Toledo, de que las cotizaciones no aumenten. Si el tipo de cotización no aumenta y el gasto en pensiones sí, la única forma de restablecer el equilibrio es reducir las pensiones. Y esto es lo que se ha hecho. Como ya se ha señalado, la reducción necesaria para garantizar la solvencia hubiera sido de alrededor del 45%. Como se verá más adelante, la reducción ha sido mucho menor (aproximadamente la mitad). Por ello no se ha garantizado la solvencia del sistema.

Si se hubiera optado por la solución b) modificado el modelo de financiación se podrían haber aumentado los recursos del sistema. Evidentemente, dotar de más recursos al sistema no implica que las pensiones no se modifiquen porque los pensionistas deben soportar una parte del aumento del coste del envejecimiento. Pero a diferencia de lo que ha ocurrido con la solución adoptada, no deben soportar **todo** el coste del envejecimiento. Sólo deben pagar la parte que se considere justa. Con impuestos, el resto del coste se repartiría entre tipos de renta y entre generaciones. Hay que recordar que, como ya se ha señalado, incluso sin reducciones en las

---

serán necesarios tantos recursos como ahora para prestaciones por desempleo y políticas activas de empleo.

prestaciones el coste futuro de la pensiones sería perfectamente asumible desde una perspectiva económica.

## **2.2. Medidas de Reforma**

En esta sección se describirán y analizarán las medidas que se han adoptado en la reforma del año 2011 así como las implicaciones financieras de estas medidas.

### **2.2.1 Las Medidas Adoptadas**

La reforma tiene cuatro medidas básicas

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

**b) Linealización de los porcentajes a aplicar sobre la base reguladora** en función de los años cotizados y aumento en dos años del periodo necesario para acceder a una pensión completa. Esta medida se aplicará de forma progresiva hasta completarse en el 2027.

Consistente con el aumento en dos años de la edad de jubilación, ahora se necesitan dos años más de cotización para acceder a una pensión completa (37 años frente a los 35 anteriores).

El mínimo de cotización para tener una pensión sigue siendo de 15 años (que dan derecho a un 50% de pensión). También cambia el peso de cada año adicional de cotización (sobre el mínimo). Antes, cada uno de los diez primeros años añadía un 3% de pensión y cada uno los diez restantes aportaban un 2%. Ahora cada año adicional de cotización aportará un 1,9% de pensión. El cuadro 3 compara el cambio en el porcentaje de pensión que se percibe con el sistema que había antes de la reforma y con el actual.

Como muestra el cuadro, la reducción para quien haya cotizado 25 años es de un 5%. Tras ese máximo, la reducción va disminuyendo: a los 35 años la reducción es, por ejemplo, del 2,2%.

Cuadro 3: Efectos del aumento de la proporcionalidad

Años cotizados	Pensión con Sistema Previo	Pensión con Sistema Actual	Reducción de pensión
<b>15</b>	<b>50%</b>	<b>50%</b>	<b>0,0%</b>
16 a 25	3%	1,9%	1,1%
<b>25</b>	<b>80%</b>	<b>75,08%</b>	<b>4,9%</b>
26 a 35	2%	1,9%	0,1%
<b>35</b>	<b>100%</b>	<b>97,84%</b>	<b>2,2%</b>
<b>37</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>0,0%</b>

**c) Ampliación del periodo de cálculo de la base reguladora.** Esta medida se aplicará de forma progresiva hasta completarse en el 2022.

El número de años que se incluyen en el cálculo de la base reguladora (pensión base) aumenta progresivamente de 15 a 25 años.

#### **d) Introducción del *Factor de sostenibilidad***

Esta provisión dice que a partir del año 2027, cada 5 años se ajustarán los parámetros del sistema por la diferencias entre la esperanza de vida a los 67 años de la población en el año en que se efectúe la revisión y la esperanza de vida a los 67 años en 2027. El significado concreto de esto es difuso. En todo caso, lo que dice es que a partir del año 2032 se revisarán las pensiones por el aumento en la esperanza de vida. Esto es, a la baja. De hecho, ya hay muchos que piden que estos ajustes por envejecimiento se adelanten.

Junto a estas cuatro reformas básicas se han realizado otras de menos alcance como permitir jubilaciones anticipadas<sup>12</sup>, mejora de las pensiones mínimas de las personas solas, la integración y convergencia de regímenes<sup>13</sup>, una profundización en la separación

---

<sup>12</sup> A los 63 años con 33 de cotización, a los 61 en momentos de crisis con 33 años cotizados y a los 61 vinculado al contrato de relevo.

<sup>13</sup> Trabajadores agrarios se integrará en el general y autónomos convergerá al general.

de fuentes<sup>14</sup> y una propuesta de mejorar el funcionamiento de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales<sup>15</sup>

### 2.2.2. Implicaciones de las Medidas de Reforma

Todas las medidas adoptadas reducen el nivel de las pensiones para casi todo el mundo (aunque puede que no para todos). La ampliación de la edad de jubilación, si se aplicara hoy, afectaría a alrededor del 40% de los jubilados<sup>16</sup> porque, aproximadamente, el 60% de los que cumplen 65 años han cotizado al menos 38,5 años. En el futuro el porcentaje de trabajadores afectados es incierto. Si como les ocurre a muchos jóvenes actualmente, la incorporación al mercado de trabajo se retrasa (por un aumento en la educación o porque el paro juvenil es muy alto), el porcentaje de afectados en el futuro será mucho mayor. En todo caso, los que se vean afectados por el retraso en la edad de jubilación verán disminuir su pensión vitalicia<sup>17</sup> aproximadamente un 10%<sup>18</sup>. Eso es, cobrarán lo mismo cada año, pero durante un 10% menos de años.

---

<sup>14</sup> Con la financiación de todas las pensiones no contributivas mediante impuestos.

<sup>15</sup> Ajustando las cotizaciones por contingencias profesionales a los costes de las prestaciones y desarrollando un programa específico de seguimiento de las bajas con una duración inferior a 15 días.

<sup>16</sup> Véase, por ejemplo, Ministerio de Trabajo e Inmigración (2011) [Bibliografía, 8]

<sup>17</sup> El valor presente de las pensiones futuras.

<sup>18</sup> Si suponemos que la esperanza de vida a los 65 está en torno a los 20 años, reducir en dos años el periodo de disfrute de la pensión supone una reducción del alrededor del 10% de la pensión vitalicia.

Los efectos de linealizar los porcentajes de los pesos en la pensión de cada año cotizado están resumidos en el Cuadro 3. Todo el mundo que haya cotizado menos de 37 años pierde con esta medida, pero las pérdidas máximas están en torno a los 25 años donde se llega a perder casi el 5% de la pensión.

El efecto de aumentar los años que se computan para calcular la base reguladora (es decir, la pensión base) dependen del perfil de rentas de los jubilados. Para la mayoría de la población la inclusión de 10 años adicionales en el cálculo reducirá la pensión inicial porque los salarios reales de los diez años adicionales serán más bajos que los salarios reales de los 15 años que se toman en cuenta actualmente<sup>19</sup>. Al promediar valores altos (últimos 15 años) y bajos (los 10 años añadidos) el resultado es menor que el promedio inicial (últimos 15 años).

Si, por contra, el promedio de los 10 años añadidos es mayor que el de los últimos 15 años antes de jubilarse, la pensión inicial aumentará. Esto es más probable que ocurra para quien, por ejemplo, ha estado en paro varios de los últimos años pero no lo estuvo durante los 10 años extra añadidos. En todo caso, Muñoz Bustillo y otros (2006) han estimado que ampliar la base en 5 años, reduciría la pensión media en un 5%. Esto es un 1% por año. Si extrapolamos esta cifra a diez años, tendríamos que, en promedio, la reducción de la pensión sería de un 10%.

---

<sup>19</sup> Para la mayoría de la población los salarios reales aumentan en el tiempo.

Las implicaciones del factor de sostenibilidad dependen de cómo se aplique. Si tomamos como referencia las estimaciones globales del entonces MTIN que están en el Cuadro 4 (de la sección 2.2.4), en el año 2050 el factor de sostenibilidad añadirá un 50% más a la reducción de las pensiones (por los demás elementos de la reforma). Esta reducción adicional ha sido sustraída al debate público porque el factor de sostenibilidad se ha presentado por parte del MTIN como algo menor sin demasiada trascendencia.

### 2.2.3. Valoración de las medidas

La reforma no produce un patrón uniforme de pérdidas. Por ejemplo, quien llegue a los 65 años habiendo cotizado 38,5 años puede perder sólo el 10% de su pensión (por el aumento de la de los años en el cálculo de la base reguladora). La pérdida aumentará a un 20% si a los 65 se han cotizado entre 35 y 38,5 años (porque la edad de jubilación se retrasará dos años). Por otro lado, la pérdida será del 25% si se llega a los 67 años con 25 cotizados (por el efecto linealización). Cuando el factor de sostenibilidad empiece a aplicarse plenamente, estas pérdidas aumentarán en un 50%.

Hay que apresurarse a señalar que no todas las pérdidas son iguales. El retraso en la edad de jubilación supone que se cobrará la misma pensión durante menos años. Obviamente esto reduce la pensión vitalicia, pero no lo que se cobra anualmente cuando se está jubilado. Es decir, retrasar la edad de jubilación no crea pobreza en la jubilación. Por otro lado, las demás medidas reducen la pensión anual que reciben los trabajadores (y por extensión su pensión

vitalicia). Esto se traduce en una reducción de los niveles de vida de los jubilados. En un sentido básico les hace más pobres.

El principal problema de esta reforma de las pensiones es que se limita a reducir el gasto y además, como se comprueba en la sección siguiente, sin garantizar la sostenibilidad a largo plazo de las pensiones. Esto deslegitima medidas como el retraso en la edad de jubilación que, en el contexto de una reforma más razonable, serían legítimas y plenamente justificadas<sup>20</sup>. En realidad lo que se ha realizado es más una simple reducción de pensiones que una reforma real del sistema.

La ampliación del número de años en el cálculo de la base y el aumento de la proporcionalidad son simplemente una forma de repartir entre los pensionistas la reducción de las pensiones. Ambas medidas tienden establecer una mayor proporcionalidad entre pensiones y contribuciones. Cuando, como ahora, la reforma es una mera reducción de pensiones, la mayor proporcionalidad significa reducir (proporcionalmente) más las pensiones de quienes se beneficiaban más de la redistribución implícita en el sistema vigente. Esta opción es razonable sólo en la medida en que la redistribución del sistema vigente fuera indeseada y, por considera excesiva, se quisiera reducir. En todo caso, sobre estas medidas habría que hacer dos cualificaciones:

---

<sup>20</sup> No es razonable que todos los aumentos de la esperanza de vida se dediquen al ocio, especialmente en un contexto en el que el envejecimiento de la población supone una carga extra para las generaciones futuras de jóvenes.

a) El sistema público de pensiones, si tiene sentido su existencia, no debe actuar como una empresa privada de seguros que iguale ingresos a gastos y que establezca una proporcionalidad estricta entre cotizaciones y pensiones.

b) Quien considere que la proporcionalidad debe ser la base del sistema debe aplicarla a toda la vida laboral del trabajador, no sólo a los 22 últimos años cotizados (del total de 37 años necesarios para una pensión completa). Esto implica que, por un lado, se debería incluir toda la vida laboral en la determinación de la base reguladora y que todos los años deberían tener el mismo peso. En particular esto significa que cotizar 15 años no debería dar derecho a un 50% de pensión, sino a un 40,5% y que quien tiene menos de 15 años cotizados también debería tener derecho a una pensión contributiva (siempre que el resultado fuera superior a la pensión asistencial que se da a quien no ha cotizado nada).

c) Que realizar una reducción de pensiones introduciendo correcciones de la redistribución previa, ayuda a crear confusión y que sea difícil que cada cual sepa si gana o pierde con la reforma y cuánto.

Finalmente está el llamado factor de sostenibilidad. Esta es una reducción oculta de las pensiones que no se sabe cómo se va a aplicar. Según la memoria del proyecto se espera que la esperanza de vida aumente un año por década. Esto significa que entre el 2027 (cuando comienza la cuenta para el factor de sostenibilidad) y el 2060 (el último año incluido en la memoria del proyecto) la esperanza

de vida aumentará en 3,3 años lo que abre la posibilidad de que la jubilación se acabe aproximando a los 70 años. De esta forma se pasaría de un extremo (todos los aumentos de esperanza de vida se dedican al ocio) a otro (todos se dedican al trabajo), lo cual parece bastante inaceptable.

### **2.3. Efectos Financieros de la Reforma**

El Cuadro 4 analiza las implicaciones financieras de la reforma. En él se comparan los efectos sobre el coste de las pensiones (según las estimaciones del ministerio de trabajo) con las estimaciones de aumento del coste de las pensiones que ha realizado la Comisión Europea.

Las tres primeras columnas recogen las estimaciones del ahorro (en porcentaje del PIB) en pensiones con las diferentes medidas adoptadas y de aplicación más inmediata (A, B y C). La cuarta columna recoge la suma de estos efectos, que son a los que se hace referencia habitualmente cuando se habla de la reforma de las pensiones. La quinta columna incluye el ahorro imputado a la aplicación del factor de sostenibilidad. La sexta es la suma de las anteriores y resume el ahorro total debido a la reforma.

La séptima columna incluye los aumentos del PIB que el gobierno estima porque la gente va a trabajar más tiempo. En principio esto puede parecer razonable porque si, debido a que se atrasa la edad de jubilación, la gente trabaja más, entonces la producción será mayor. Sin embargo, esto presupone que los

puestos de trabajo que ocupan los jubilados desaparecen cuando ellos se retiran (y se mantienen cuando ellos deciden seguir trabajando). Esto es absurdo porque cuando un jubilado se retira su puesto de trabajo puede ser ocupado por un parado, un inmigrante o por alguien que decida incorporarse al mercado de trabajo. O, por ponerlo de otra forma, no está claro que retrasar la jubilación aumente la producción porque es posible que simplemente haga que los no jubilados ocupen los puestos de trabajo que, de jubilarse, hubieran sido ocupados por otros (inmigración, parados, aumentos en la tasa de participación, etc.). Por ello la columna G tiene más de previsión optimista que de realidad.

La columna H contiene el efecto total sobre el PIB que, según el gobierno, tiene la reforma de las pensiones, obtenido como la suma de todos los efectos anteriores. La columna I cuantifica la reducción de las pensiones como porcentaje del coste en pensiones. Mide, por tanto, la reducción promedio en la pensión vitalicia. Finalmente la columna J contiene el aumento estimado en el coste de la pensiones según la Comisión Europea.

Este Cuadro pone de manifiesto varias características importantes de la reforma:

1. Cuando la reforma esté plenamente desarrollada el coste de las pensiones (y por tanto la pensión promedio) se reducirá entre el 20% y el 25% (cifras a partir del 2040 en la columna I). Esto está en amplio contraste con las afirmaciones públicas de que las pensiones sólo se reducirán un 5% o, como mucho, un 9%.

2. Buena parte de la discusión sobre la reforma se ha centrado en el alargamiento de la edad de jubilación. Sin embargo, el 30% de la reducción se deberá al factor de sostenibilidad. Esto es, a los retrasos adicionales en la edad de jubilación a medida que aumenta la esperanza de vida.

3. La reforma no supone ninguna reducción significativa del coste de las pensiones en el corto o medio plazo. Esto cuestiona que fuera necesario hacer esta reforma en medio de una crisis como elemento para garantizar el saneamiento de las finanzas públicas. Dado que la reforma no reduce el coste a corto o medio plazo de las pensiones, cualquier desequilibrio financiero que se produzca (por una reducción de las cotizaciones o una expansión del gasto) deberá ser financiado con el Fondo de Reserva.

4. La reforma no garantiza la sostenibilidad a largo plazo del sistema. Tal y como muestra el Cuadro 4 en, por ejemplo, el año 2050 el coste adicional estimado es de 6,4 puntos del PIB. Sin embargo, la reducción de pensiones como resultado de la reforma será sólo de 3,3 puntos. Dado que, como se ha argumentado en la sección 2.1.1, no es probable que la participación de los salarios en el PIB aumente, esto significa que la reforma no garantiza la solvencia a largo plazo del sistema. De hecho, si no se dota de más ingresos al sistema, la reducción que se ha hecho de las pensiones es sólo la mitad de la necesaria. Esto es, habría que reducir las pensiones otro tanto sobre lo que ya se han reducido.

Cuadro 4: Efectos Financieros de la Reforma (en % del PIB), 2015-2060

Años	Reducción en el Coste de las Pensiones					TOT (sin PIB) D+E= F	Au men to PIB G	TOT (con PIB) G+F= H	% Reduc- ción del Coste I <sup>a</sup>	Aumento del Coste J
	% base regula- dora A	Base regula- dora B	Retras o edad jubila- ción C	Medidas Reforma A+B+C= D	Factor Sosteni- bilidad E					
2015	0,0	0,0	0,1	0,1	0,0	0,1	0,0	0,1	1,1	
2020	0,0	0,1	0,2	0,3	0,0	0,3	0,0	0,3	3,2	0,6
2030	0,1	0,4	0,8	1,3	0,0	1,3	0,1	1,4	13,0	1,9
2040	0,3	0,8	1,0	2,1	0,5	2,6	0,2	2,8	21,2	4,3
2050	0,3	1,0	1,0	2,3	1,0	3,3	0,2	3,5	22,6	6,4
2060	0,3	1,0	0,9	2,2	1,2	3,4	0,2	3,6	23,8	6,0

a. Se obtiene como cociente entre H y el coste estimado de las pensiones por Comisión Europea

Fuentes: Para los efectos de la reforma MTIN (2011), para el aumento del coste de las pensiones (J), Comisión Europea (2009)

De las consideraciones 1 a 4 parece evidente que la reforma es insuficiente para garantizar la solvencia del sistema, no se justifica por la necesidad de consolidar el presupuesto y es en buena medida engañosa porque una parte importante de las reducciones se materializa a través de un elemento (el factor de sostenibilidad) que en buena medida se ha presentado como algo menor de escasa trascendencia. De hecho cuando se cuantifica el coste para los trabajadores de la reforma, muchas veces sólo se hace referencia a los efectos sobre la pensión base (A más B en el Cuadro 4). El cuadro 5 recoge diversos estudios que confirman la insuficiencia de la reforma para garantizar la solvencia del sistema de pensiones. Todas las estimaciones coinciden en que la reforma de las pensiones ha eliminado (sin factor de sostenibilidad) en torno al 40% del aumento del gasto previsto por el envejecimiento. El ministerio añade

un 15% más por el factor de sostenibilidad. Dado que, como ya se ha señalado, es poco probable que aumente la recaudación por cotizaciones, esto implica que es necesario allegar recursos adicionales equivalentes a, por lo menos, el 45% del aumento del coste en pensiones (en torno a 3 puntos del PIB según las estimaciones de la UE) o reducir el gasto futuro en pensiones en casi la misma cuantía que se ha reducido en esta reforma. O, por ponerlo, de otra forma, que sólo está hecha la mitad del trabajo del saneamiento del sistema de pensiones.

**Cuadro 5: Estimaciones de los Efectos Financieros de la Reforma**

	Aumento de la edad de jubilación (1)	Extensión del período de cómputo (2)	Cambio en la escala (3)	Efecto total (1) + (2) + (3)	Factor de sostenibilidad
<b>Período 2009-2050</b>					
Gobierno	15	15	8	38	15
Díaz-Saavedra et al. (2010) ( $\Delta$ jub. 1,4 años) (b)				38	
De la Fuente y Doménech (2011)				40	
Modelo Banco de España ( $\Delta$ jub. 1 año) (c)	14	26	11	43	
<b>Período 2009-2060</b>					
De la Fuente y Doménech (2011)				39	
Modelo Banco de España ( $\Delta$ jub. 1 año) (c)	7	22	10	37	

a Los resultados muestran el ahorro de cada reforma expresado como porcentaje del aumento del gasto previsto sin reforma.

b Las estimaciones de Díaz-Saavedra et ál. (2010) incluyen (1) y (2), pero no (3). En estas, el incremento de la edad de jubilación simulado es de 1,4 años.

c En este modelo, la frecuencia mínima es anual, por lo que, para aproximar el retraso estimado en la edad de jubilación de 1,1 años, se simula un incremento de la edad de jubilación de un año. Además, debe tenerse en cuenta que el efecto total de las reformas, es decir, la suma de (1), de (2) y de (3), no es igual a la suma individual de cada reforma, por las interacciones que se producen entre ellas

Fuente: Banco de España (2011)

Conviene señalar que, tomando como buenas las estimaciones de la UE, la reducción del gasto de 3,5 puntos del PIB en el año 2050 que conlleva la reforma sitúa el coste de las pensiones en 12,0 puntos del PIB en ese año. Como muestra el cuadro 6, este porcentaje es algo inferior al promedio de la UE y está por debajo de lo que en el 2050 pagarán muchos países (Bélgica, Austria, Francia, Italia, Portugal, Finlandia e, incluso Alemania). De hecho está incluso por debajo de lo que hoy pagan Italia, Francia y Austria. Estas comparaciones ponen de manifiesto con claridad que el nuevo sistema de pensiones es perfectamente sostenible desde el lado del gasto y que sus problemas financieros futuros no se deben a aumentos desmesurados del gasto, sino a deficiencias notables de los ingresos.

Cuadro 6: El gasto en pensiones en España tras la reforma comparado con la UE15

	<b>2007</b>	<b>2050</b>
Bélgica	10.0	14.7
Dinamarca	9.1	9.6
Alemania	10.4	12.3
Irlanda	4.0	8.0
Grecia	11.7	24.0
<b>España</b>	<b>8.4</b>	<b>12.0</b>
Francia	13.0	14.2
Italia	14.0	14.7
Luxemburgo	8.7	22.1
Holanda	6.6	10.3
Austria	12.8	14.0
Portugal	11.4	13.3
Finlandia	10.0	13.3
Suecia	9.5	9.0
Reino Unido	6.6	8.1
<b>EU27</b>	<b>10.1</b>	<b>12.3</b>
<b>EU15</b>	<b>10.2</b>	<b>12.4</b>

Fuente: Comisión Europea (2009) y MTIN (2011)

## **2.4. Momento de la reforma**

La reforma se ha justificado como un medio para lograr la sostenibilidad de las cuentas públicas y garantizar la solvencia del sistema a largo plazo. Sin embargo, la realidad es que, como muestra el Cuadro 4, esta reforma no afecta al coste de las pensiones en el corto o medio plazo (sostenibilidad) ni garantiza la solvencia en el medio plazo. Dado lo anterior es evidente que la urgencia de la reforma era como poco cuestionable. En realidad realizar una reforma de las pensiones en un momento de crisis económica sólo sirve para favorecer a quienes argumentan la insostenibilidad de las pensiones públicas y piden que se reduzcan.

## **2.5. Balance de resultados**

En lo esencial se puede decir que la reforma es:

a) Injusta, porque hace recaer todo el coste sobre los trabajadores actuales (que serán los pensionistas futuros)

b) Insuficiente, porque, en el mejor de los casos, garantiza un 50% de la sostenibilidad de las pensiones en el largo plazo.

c) Engañosa, porque se incluye un elemento, el factor de sostenibilidad, que se ha presentado como algo no muy importante pero que, en realidad, en el futuro puede conllevar reducciones sustantivas de las pensiones. Además, la reforma se ha justificado por razones falsas (solvencia y sostenibilidad) y al enmarañar las

cifras, al final casi nadie sabe cuánto le va a suponer el recorte de las pensiones.

En el balance final de esta reforma han perdido, sin duda los trabajadores, porque de entrada se dejan hasta un 20% de pensión vitalicia (la mitad por rebaja de la pensión y la otra mitad porque la cobrarán menos tiempo) a cambio de nada, y en el futuro pueden dejarse mucho más. Ganan las instituciones financieras que, a pesar de haber demostrado ser más expertas en cobrar comisiones que en dar rentabilidad, venderán más planes privados (parcialmente financiados con dinero público vía el IRPF) y tendrán más argumentos para vender sus productos. Pierden los sindicatos, que han demostrado su falta de fuerza y liderazgo. Sólo han logrado retrasar y reducir marginalmente el recorte y han antepuesto sus intereses como organización a los intereses de los trabajadores.

### **3. El futuro del Sistema de Pensiones**

La reforma de las pensiones, además de injusta, es insuficiente para garantizar la sostenibilidad del sistema incluso en el medio plazo. En esta sección se exploran qué principios deberían guiar una nueva reforma de las pensiones que, dadas las carencias de la anterior, es inevitable.

#### **3.1. La situación tras la reforma**

El sistema de pensiones tal y como estaba diseñado era insostenible en el medio y largo plazo. Esto implicaba una reforma que disminuyera los gastos, aumentara los ingresos o una combinación de ambas. En última instancia cualquier reforma que se hubiera hecho del sistema no era sino una forma de repartir el coste del envejecimiento entre generaciones (7,1 puntos del PIB).

En este contexto la opción del gobierno ha sido simple. Se mantienen los ingresos a los niveles actuales y se bajan las pensiones. Esta reforma se ha presentado como una cuestión técnica pero en realidad se ha basado en una premisa ideológica: Que las pensiones deben financiarse sólo con cotizaciones a los tipos actuales. Bajo esta premisa el único mecanismo de ajuste posible es reducir las pensiones. El resultado ha sido que se ha hecho recaer todo el ajuste sobre los trabajadores ignorando que esto contraviene ciertos derechos morales que tienen. En particular el derecho a recibir prestaciones similares a las que ellos han ayudado a pagar con su sueldo. Y preservar este derecho justifica que se usen impuestos u otros ingresos generales para financiar las pensiones de estos trabajadores cuando se jubilen. Evidentemente esto no significa que no se deban reducir las prestaciones de los trabajadores, sino que hay que hacerlo sin lesionar de forma sustantiva sus derechos a recibir pensiones similares a las actuales.

La edad de jubilación es un ejemplo del tipo de prestaciones que es razonable modificar. La esperanza de vida a los 65 años aumenta continuamente<sup>21</sup>, lo que significa que cada vez los jubilados

---

<sup>21</sup> Véase Cuadro 1.

cobran durante más años la pensión. Esto es una ampliación de prestaciones (porque se cobra la pensión durante más años) que en un contexto de envejecimiento (y por tanto de dificultades financieras del sistema) es difícilmente justificable. Retrasar la edad de jubilación es, por tanto, una forma razonable de que los jubilados futuros soporten parte del coste adicional del sistema. Eso sí, siempre que, a diferencia de lo que ha ocurrido ahora, otras rentas (las del capital y empresariales) y otras generaciones, soporten otra parte del coste.

El que la reforma sea esencialmente injusta no es, sin embargo, el único problema de las reforma. Más importante es el hecho de que no solventa los problemas del sistema ni a corto ni a largo plazo. A corto plazo será necesario tomar medidas adicionales (porque si no habrá que recurrir al Fondo de Reserva mucho antes de lo previsto). En el largo plazo, será necesaria una reforma adicional de igual magnitud a hecha hasta ahora.

### **3.2. Las reformas necesarias**

Dado que la reforma no es suficiente para mantener el sistema de pensiones habrá que hacer reformas adicionales. Los jubilados futuros (trabajadores actuales) probablemente ya han soportado más que su justa parte de la financiación del coste adicional de las pensiones. Por ello la vía en la que se debe avanzar en el futuro es garantizar al sistema recursos adicionales que eviten más recortes en las pensiones. Esto incluye la aportación de impuestos, más cotizaciones (parte de las que ahora se dedican a desempleo o incluso aumentos de tipos) y, en su caso, Deuda.

También se debería aumentar la cuantía del fondo de reserva dotándolo, por ejemplo, con un impuesto específico. Junto a esto se deben revisar algunos parámetros de la reforma actual. El objetivo final será repartir de forma más justa (entre generaciones y tipos de renta) el coste adicional de las pensiones debido al envejecimiento.

En lo esencial, por tanto, se debe cambiar de filosofía. La actual es que los ingresos por cotizaciones (además a los tipos actuales) determinan las pensiones sostenibles. Esto conduce a ajustes inmediatos de las pensiones a la baja. Ciertamente es la solución más fácil para el Sector Público, pero quizá no la más justa.

Frente a esto, la primacía la deberían tener las pensiones. Se debería determinar lo que se considera colectivamente como una pensión razonable (teniendo en cuenta, obviamente, el coste) y a partir de ahí allegar los recursos necesarios para su financiación.

### 3.2.1 La pensión razonable

Evidentemente cualquier definición de pensión razonable es subjetiva. En mi opinión, razonable debe definirse como el equilibrio entre lo sostenible y que los pensionistas reciban prestaciones similares a las que están ayudando a pagar. Por otro lado no es menos cierto que los trabajadores actuales deben soportar parte del coste adicional debido al envejecimiento.

Una forma de equilibrar estos dos principios (razonabilidad y distribución justa del coste adicional de las pensiones) pasaría por

las siguientes medidas: (a) Eliminar el denominado factor de sostenibilidad, (b) Extender la jubilación a los 67 años a toda la población y (c) Establecer una pensión contributiva para cualquiera que haya cotizado (aunque sea menos de quince años). En ningún caso se debería ampliar más número de años en el cómputo de la base reguladora.

El factor de sostenibilidad es sólo una forma de reducir la pensión vitalicia de los jubilados. Con los aumentos de vida esperados, las reducciones pueden ser sustanciales. Que todo el mundo se jubile a los 67 años es una medida razonable en un contexto en el que está aumentando la esperanza de vida a los 65 años y hay un envejecimiento de la población. Tal y como muestra el Cuadro 7 entre hoy y el 2050 la esperanza de vida a los 65 años aumentará en casi cuatro años. Esto significa que los jubilados futuros cobrarán pensiones durante mucho más tiempo que los actuales. O lo que es lo mismo, que su pensión vitalicia será mucho más alta que la actual. En este contexto, dedicar la mitad del tiempo adicional de vía al trabajo y la otra mitad al ocio, no parece un sacrificio excesivo<sup>22</sup>.

Por otro lado, es sorprendente que a pesar de que se ha defendido la proporcionalidad como guía básica de la reforma, quien ha cotizado, por ejemplo 14 años 11 meses sigue sin recibir ninguna prestación aunque pueda haber aportado al sistema mucho más

---

<sup>22</sup> De hecho, al cobrar la pensión dos años más, con la misma tasa de sustitución que ahora, a pensión vitalicia será mayor que ahora.

dinero que otros que han cotizado más tiempo<sup>23</sup>. Es más recibe lo mismo que quien no ha aportado nada. Esto es, prestaciones no contributivas. Por ello es razonable eliminar la cota inferior de 15 años de cotización para tener derecho a una pensión contributiva.

Finalmente, no se debe aumentar el número de años incluidos en el cálculo de la base reguladora. Hacerlo reduciría la tasa de sustitución, lo que llevaría a cobrar una pensión anual menor y, por la tanto, tener una población jubilada con menos recursos. Para quienes ya reciben pensiones bajas, esto puede significar acercarse a la de pobreza<sup>24</sup>. Si además, como es previsible, se recibe un porcentaje menor de la base reguladora, el resultado pueden ser niveles de pobreza significativos en la jubilación.

### 3.2.2 Financiación de las pensiones

Financiar las pensiones con cotizaciones sobre el empresario puede tener efectos negativos sobre el empleo en el corto/medio plazo. Además es probable que en el largo plazo sean soportadas en su mayoría por los trabajadores (vía salarios más bajos)<sup>25</sup>. Las cotizaciones a cargo de los trabajadores, por su parte, pueden no

---

<sup>23</sup> Esto ocurrirá por ejemplo si quien cotizó menos de 15 años tenía bases de cotización altas y quien cotizó más de 15 años las tenía bajas.

<sup>24</sup> Que muchos cobren pensiones bajas en el futuro es más probable que ahora porque, por un lado, mucha gente permanece en el paro durante largos periodos y, por otro, tras la reforma cada año cotizado aporta un porcentaje menos de pensión.

<sup>25</sup> Aunque mucha de la evidencia sugiere que la mayoría de las cotizaciones empresariales acaban siendo trasladadas a los trabajadores, este es un fenómeno de largo plazo.

tener efectos negativos sobre el empleo, pero es altamente probable que sean soportadas desde el principio por los trabajadores. Por ello aunque en base a la experiencia internacional comparada hay ciertos márgenes para subir los tipos de los empresarios<sup>26</sup> y bastante margen para subir los tipos de los trabajadores, subir los tipos de cotización para financiar las pensiones es una medida que, en el mejor de los casos, debe utilizarse con prudencia<sup>27</sup>. En todo caso, como ya se ha señalado si, como sugieren las estimaciones, en el futuro se produce una reducción drástica y permanente del paro, se debe trasladar parte de las cotizaciones por desempleo a pensiones.

Dado que aumentos moderados de las cotizaciones no van a resolver los problemas financieros de las pensiones, la forma de esencial de aportar los recursos adicionales que necesita el sistema de pensiones deben ser los impuestos. Desde un punto de vista conceptual es legítimo que, cuando las cotizaciones no son suficientes, el Sector Público use impuestos generales para financiar el nivel de pensiones determinado colectivamente. Más aún, usar impuestos es un forma justa de repartir el coste del envejecimiento entre tipos de rentas (y si se crea un fondo de reserva) entre generaciones. Por otro lado, cabe recordar que tanto España en el pasado, como muchos países en la actualidad utilizan impuestos para financiar pensiones, bien de forma general o cuando hay un déficit (esto es, las cotizaciones no pueden financiar las pensiones).

---

<sup>26</sup> Especialmente si se consideran las aportaciones obligatorias y cuasi obligatorias de las empresas a planes privados de pensiones y seguros médicos privados.

<sup>27</sup> Aunque desde la perspectiva de la equidad, probablemente es mejor subir las cotizaciones a bajar las prestaciones.

Dado lo anterior, un esquema viable de financiación de las pensiones se basaría en:

a) En el corto plazo los recursos del sistema se incrementarían con

a.1) Un aumento de las cotizaciones a cargo del trabajador de tres puntos y del empresario de un punto.

a.2) La creación de un impuesto denominado Contribución a la Solidaridad cuyos recursos se afectarían al sistema de pensiones. Este impuesto seguiría el modelo francés y gravaría la riqueza de las personas (parte personal) y las ventas de las empresas grandes por encima de un determinado umbral (parte empresarial del impuesto).

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

b) El Fondo de Reserva no podría utilizarse antes del año 2030.

c) El gobierno se comprometería a financiar con impuestos generales cualquier déficit del sistema que surja ahora o en el futuro.

d) En el largo plazo, si es viable según los acuerdos de estabilidad vigentes con la UE en ese momento, parte de las pensiones se podrá financiar emitiendo Deuda.

Obsérvese que a) hace recaer parte del coste adicional de las pensiones futuras sobre las rentas actuales del capital, trabajo y empresariales. La medida b) garantiza que parte de estos ingresos adicionales se utilizarán para financiar las pensiones futuras. La medida c) hace que otra parte del coste recaiga sobre las rentas (del trabajo y capital) futuras. Finalmente, la medida d), si viable, permitirá trasladar parte del coste a las generaciones posteriores al periodo mayor envejecimiento.

Estas medidas, por tanto, en conjunción con la reducción de pensiones vitalicias que conlleva la reforma que se ha realizado (modificada marginalmente por lo propuesto en la sección 3.2.1) constituye una distribución del coste adicional de las pensiones que está equilibrada entre tipos de ciudadanos (pensionistas y activos), tipos de rentas (trabajo y capital) y generaciones (presentes y futuras).

### 3.2.3. El papel de las pensiones privadas<sup>28</sup>

Las pensiones privadas (de capitalización) han sido presentadas muchas veces como superiores a las públicas (de

---

<sup>28</sup> Para detalles adicionales véase Zubiri (2009).

reparto). Esto, sin embargo, dista mucho de ser cierto. Las pensiones privadas tienen un coste elevado de gestión, no garantizan rentabilidades altas, conllevan riesgos individuales y colectivos sustanciales, sólo cubren la invalidez, la vejez o la orfandad pagando primas altas, no son siquiera inmunes al envejecimiento y pueden no aumentar mucho el ahorro nacional. Las pensiones públicas de reparto, por contra, solventan todos estos problemas. Y si se acepta que se financien al menos parcialmente con ingresos diferentes a las cotizaciones (impuestos u otros) son sostenibles financieramente.

En todo caso, todo el mundo sabe que, por los costes de transición, no es posible capitalizar una parte sustancial del sistema de pensiones. Por ello muchas de las propuestas se limitan a proponer que se incentiven fiscalmente las pensiones capitalizadas como complemento de las pensiones públicas.

Los incentivos a los planes privados de pensiones están llenos de problemas conceptuales y prácticos. Además, al igual que ocurría con los incentivos a las cuentas ahorro vivienda, pueden acabar siendo trasladados a los gestores de los planes. Esto es, beneficiando a los gestores y no a los ahorradores. Desde un punto de vista conceptual hay varios problemas:

a) Contrariamente a lo que se suele señalar con frecuencia, los planes privados de pensiones sólo son un gran negocio para los gestores, que cobran comisiones elevadas. A cambio, dan rentabilidades bajas y riesgos considerables. Y ni siquiera son inmunes al envejecimiento.

b) Incentivar los planes privados de pensiones es discriminador en relación a otras formas de ahorro para la vejez. ¿Por qué se va a bonificar fiscalmente a quien invierte en un plan privado de pensiones, pero no a quien invierte por su cuenta en acciones para financiar su jubilación?

c) El sistema público garantiza el nivel de pensiones que se considera socialmente deseable. En este contexto no tiene sentido gastarse dinero público en que algunos grupos se procuren pensiones más altas que el resto. Máxime cuando las pensiones públicas se están reduciendo por falta de recursos públicos.

d) No sirven para minorar el impacto de (posibles) reducciones futuras de las pensiones públicas. La evidencia es que la mayoría de la gente invierte poco o nada en planes privados. Sólo las rentas elevadas los adquieren en cantidades significativas. Por ello, los incentivos actuales no servirán para reducir las pensiones futuras porque la mayoría de la población no tendrá casi pensiones privadas.

A estos problemas conceptuales se unen otros de naturaleza práctica:

e) Los incentivos son costosos en relación a su efectividad. La razón es que se acogen a ellos no sólo los planes de pensiones que se crean por el incentivo, sino los que se hubieran creado en

cualquier caso. Por ello el cociente (*coste fiscal*)/(*nuevos planes*) es siempre elevado.

f) Son dudosamente efectivos. Es dudoso que los incentivos fiscales a los planes de pensiones creen más ahorro. Lo más probable es que simplemente se traslade a planes de pensiones ahorro que, sin estos incentivos, se hubiera invertido en otros activos. De esta forma lo único que hacen es distorsionar las inversiones entre activos.

g) Gracias a los incentivos, los gestores de planes pueden ofrecer rentabilidades bajas (debidas a mala gestión, a comisiones altas o a ambas) y que, sin embargo, comprar esos planes sea rentable para el contribuyente. En un sentido básico se produce una traslación de los incentivos a los gestores.

Dado lo anterior, es obvio que los planes privados de pensiones no deberían jugar ningún papel sustantivo en el futuro sistema de pensiones, ni siquiera con carácter complementario.

#### **4. Conclusiones**

Los principales argumentos que se han expuesto en este trabajo son los siguientes:

La reforma que se ha realizado

El sistema de pensiones tal y como estaba diseñado era insostenible en el medio y largo plazo porque el sistema de cotizaciones (a los tipos de vigentes) no podía financiar unas pensiones que podían aumentar hasta 7,1 puntos del PIB.

En esta coyuntura el gobierno ha optado por hacer una reforma simplista, injusta, engañosa, insuficiente y extemporánea. Simplista porque se ha limitado a bajar las pensiones (sin aumentar ingresos). Injusta porque todo el coste del ajuste ha recaído sobre los jubilados futuros (en vez de repartirlo entre personas, generaciones y tipos de renta). Engañosa, porque buena parte de la reducción se ha ocultado al público (enmascarándola entre medias variopintas y un difuso factor de sostenibilidad). Insuficiente porque no garantiza la solvencia del sistema a largo plazo (porque la reducción de pensiones sólo cubre la mitad del aumento estimado del coste). Extemporánea porque se ha hecho en un momento inadecuado (en medio de una crisis) que sólo favorece a los que querían reducir las pensiones

#### Las medidas necesarias para el futuro

Con las prestaciones se debería: (a) Eliminar el denominado factor de sostenibilidad, (b) Extender la jubilación a los 67 años a toda la población y (c) Establecer una pensión contributiva para cualquiera que haya cotizado (aunque sea menos de quince años). En ningún caso se debería ampliar más número de años en el cómputo de la base reguladora.

Se deberían aumentar los recursos del sistema de pensiones. En el corto plazo sería deseable (a) un aumento de las cotizaciones a cargo del trabajo de tres puntos y del empresario de un punto y (b) Crear un impuesto denominado *Contribución a la Solidaridad* cuyos recursos se afecten al sistema de pensiones. Lo que se obtuviera con estos ingresos financiaría las pensiones y el exceso se acumularía en el Fondo de Reserva. El Fondo de Reserva no podría utilizarse antes del año 2030. El gobierno se debería comprometer a financiar con impuestos generales cualquier déficit del sistema que surja ahora o en el futuro. En el largo plazo, si es viable según los acuerdos de estabilidad vigentes con la UE en ese momento, parte de las pensiones se podrá financiar emitiendo Deuda.

Las pensiones privadas no tienen ningún papel que jugar, ni siquiera complementario, en el sistema de pensiones. Por razones conceptuales y prácticas deben eliminarse los incentivos fiscales a los planes de pensiones.

---

---

Fecha de recepción del artículo: 27 de mayo de 2012

Fecha de aceptación definitiva: 25 de junio de 2012

---

---

## Bibliografía

[1] Banco de España (2011): *Informe Anual 2010*. Banco de España, Madrid.

[2] Cabré, A.; A. Domingo y T. Menacho (2002): "Demografía y Crecimiento de la Población española durante el siglo XX". En Pimentel, Manuel (coord.). *Mediterráneo Económico*, 1, *Monogràfic: Procesos Migratorios, economía y personas*, pp. 121-138. Almería: Caja Rural Intermediterránea. Cajamar.

<http://www.ced.uab.es/publicacions/PapersPDF/Text205.pdf>

[3] Comisión Europea (2001): *Budgetary Challenges posed by Ageing Populations*. EPC/ECFIN/655/01-EN final

[http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/publication7196\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication7196_en.pdf)

[4] Comisión Europea (2006): *The impact of ageing on public expenditure: projections for the EU25 Member States on pensions, health care, long-term care, education and unemployment transfers (2004-2050)*. Special Report n° 1. European economy

[http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/publication6654\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication6654_en.pdf)

[5] Comisión Europea (2009): *2009 Ageing Report: Economic and budgetary projections for the EU-27 Member States (2008-2060)*. European Economy 2/2009

[http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/publication14992\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication14992_en.pdf)

[6] De la Fuente, A. y R. Doménech (2011): “El impacto sobre el gasto de la reforma de las pensiones: una primera estimación”. *Documento de Trabajo Número 11/09* BBVA Research.  
[http://www.bbva.com/KETD/fbin/mult/WP\\_1109\\_tcm346-250828.pdf?ts=2752012](http://www.bbva.com/KETD/fbin/mult/WP_1109_tcm346-250828.pdf?ts=2752012)

[7] INE (proyecciones de población a largo plazo)  
<http://www.ine.es/jaxi/menu.do?type=pcaxis&path=%2Ft20%2Fp251&file=inebase&L=0>

[8] Ministerio de Trabajo e Inmigración (2011): *Memoria económica del Anteproyecto de Ley sobre Actualización, Adecuación y Modernización del sistema de Seguridad Social*.  
[http://www.uco.es/ugt/v2/images/stories/Ficheros/110219\\_MEMORIA\\_ECONOMICA\\_A\\_LEY\\_SEG\\_SOCIAL.pdf](http://www.uco.es/ugt/v2/images/stories/Ficheros/110219_MEMORIA_ECONOMICA_A_LEY_SEG_SOCIAL.pdf)

[9] Muñoz de Bustillo, R.; P. de Pedraza; J.I. Antón y L.A. Rivas (2006). “Efectos de la ampliación del Periodo de cálculo de la Base Reguladora sobre la Cuantía de las pensiones en España”. Mimeo  
[http://web.usal.es/~janton/docs/Pensiones\\_Espana.pdf](http://web.usal.es/~janton/docs/Pensiones_Espana.pdf)

[10] Zubiri, I. (2009): “El sistema de pensiones español ante el reto del envejecimiento”. *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, ISSN 1137-5868, Nº Extra 1, 2009.  
<http://www.imsersomayores.csic.es/documentos/boletin/2010/numero-83/art-10-02-01.pdf>