

Las pensiones de jubilación en España: el debate que no llega

José Luis Álvarez y Juan Carlos Molero*

Recibido: 12 de abril de 2010 - Aceptado: 5 de mayo de 2010

Las perspectivas financieras de las pensiones españolas no son halagüeñas. La recesión ha provocado una fuerte caída del número de cotizantes. Viviremos, además, un intenso envejecimiento de la población, que elevará las tasas de dependencia en los próximos cuarenta o cincuenta años. Ambos son retos de envergadura para la sostenibilidad financiera del actual modelo de pensiones. En este artículo se abordan las distintas opciones con que hacer frente a dichos desafíos y se defiende la urgente necesidad de un debate público sobre la cuestión. Un debate riguroso que, con el pretexto de evitar la politización de un asunto tan sensible, ha sido sistemáticamente negado a la sociedad española por la opacidad política del Pacto de Toledo, provocando entre los españoles confusión y complacencia acerca de la viabilidad del sistema de pensiones.

Palabras clave: Pensiones, Reforma, Sostenibilidad financiera.

The financial perspectives for the future of the pensions' system in Spain are not very hopeful. Economic recession has caused a substantial decrease in Social Security affiliation. We also expect the intensification of the Spanish aging population and, consequently, higher dependence rates. All these problems pose great challenges for the financial sustainability of the pensions' system. In this paper we address the different possible options to face those challenges and point to the urgent debate this question asks for. Unfortunately, this debate has been systematically neglected. Precisely trying to avoid partisan discussions, the debate has been left to the Pacto de Toledo, which has political opacity as one of its main characteristics. This situation leads to social ignorance and indulgence with respect to the sustainability of the pensions system.

Keywords: Pensions, Reform, Financial sustainability.

* José Luis Álvarez es director del Departamento de Economía de la Universidad de Navarra (jlalvarez@unav.es). Juan Carlos Molero es profesor contratado doctor del Departamento de Economía de la Universidad de Navarra (jcmolero@unav.es).

42 Introducción

El objetivo del presente artículo no es proponer una solución o reforma que garantice la sostenibilidad de las pensiones en España, sino contextualizar el problema adecuadamente, para de ese modo poder plantear el debate fructífero del que la sociedad española se ha visto privada en las dos últimas décadas. Pensamos que, antes de abordar posibles cambios del sistema, es necesario aclarar y enmarcar las distintas opciones de reforma de las pensiones en un contexto más amplio de perspectiva económica y de práctica política. Ciertamente, las pensiones y el marco que las acoge mantienen entre sí una interdependencia total, de modo que cualquier reforma debe ser tratada con sumo cuidado, evitando lanzar mensajes precipitados que generen mayor confusión e incertidumbre, como ha sucedido en España en el inicio de 2010.

En respuesta al propósito anterior, el artículo estructura su contenido en seis apartados, además de esta introducción. En primer lugar tratamos el campo más amplio de la protección social y el desarrollo del ente Seguridad Social, para, en segundo lugar, analizar la que, hasta la fecha, podríamos catalogar como la reforma más importante de dicho ente: el Pacto de Toledo. En tercer lugar nos adentramos en la sostenibilidad del sistema actual de pensiones, tratando de valorar a continuación, en el apartado quinto, la necesidad o conveniencia de reformar o no dicho sistema. Las diversas alternativas de reforma se analizan en quinto lugar. Por último, y a modo de conclusión, proponemos en el apartado final las que, en nuestra opinión, deben ser las claves para un debate productivo acerca del futuro de las pensiones y su posible reforma.

I. Más de un siglo de protección social

Antes de adentrarnos en el análisis de las pensiones de jubilación y de su posible reforma, es necesario analizar estas prestaciones en perspectiva, esto es, en el lugar que ocupan dentro del marco de la protección social. Si hay una función económica que justifica la exis-

tencia del Sector Público en la mayor parte de los países desarrollados, esa no es otra que la protección social. En efecto, los denominados servicios públicos generales (justicia, defensa, seguridad ciudadana o política exterior) han ido cediendo terreno frente a los gastos sociales. De hecho, estos últimos han ido copando prácticamente la mitad de la tarta de los Presupuestos Generales del Estado en la mayoría de las economías desarrolladas. Según las últimas cifras disponibles para 2007 publicadas en Eurostat (2010), en la Europa de los 27 el gasto social, tanto del total de las Administraciones Públicas (central, regional y local), como de la iniciativa privada, representa el 26% del PIB, cifras que alcanzan el 30% en países como Suecia o Francia y en torno al 12% en Letonia o Rumanía. En el caso de España, a lo largo de la última década el gasto social se mueve en valores en el entorno del 21% del PIB.

Pero, ¿qué conceptos incluye el gasto social? Centrándonos en el caso español, y en concreto en el gasto social de iniciativa pública, podemos distinguir tanto las denominadas transferencias sociales en especie (sanidad, educación y cultura) como las prestaciones sociales monetarias (o prestaciones económicas), que son las más importantes en términos porcentuales del PIB: en concreto, un 15% según datos del Ministerio de Economía y Hacienda (2010). Las prestaciones sociales incluyen básicamente las pensiones, los servicios sociales y de promoción social, el desempleo y el acceso a la vivienda. Mientras la gestión de la mayor parte de las transferencias en especie¹ se ha ido transfiriendo a las distintas Comunidades Autónomas desde la década de los ochenta, las prestaciones económicas permanecen principalmente centralizadas y son gestionadas,

1 En el caso de la sanidad, su gestión fue transferida a lo largo de la década de los ochenta sólo a siete Comunidades Autónomas, y en el año 2002 a las diez restantes. En cualquier caso, su financiación corrió a cargo de los Presupuestos de la Seguridad Social hasta la aprobación del Pacto de Toledo en 1995.

en su mayor parte, por el ente Seguridad Social. De hecho, en la actualidad, en manos de este ente se encuentra casi la totalidad de las pensiones y de los servicios sociales y de promoción social, cuya cuantía corresponde a cerca del 70% del gasto social de los Presupuestos Generales del Estado durante la última década. La gestión del 30% restante se reparte entre otros entes de la Administración Central. Del total de gastos de la Seguridad Social, casi el 90% lo son en pensiones, siendo las de jubilación la partida más importante: su cuantía alcanza los dos tercios del total de pensiones contributivas (cuadro 1).

Cuadro 1: Gasto en Pensiones Contributivas de la Seguridad Social

(en porcentajes sobre el total)

1995	1998*	1999	2000	2006	2007	2008	2009	2010
Jubilación								
54,3	67,4	67,5	66,8	66,3	66,4	64,7	65,7	65,7
Invalidez								
25,6	12,5	12,3	12,5	12,1	12,2	12,1	11,7	11,6
Otras (viudedad, orfandad, favor familias)								
20,2	19,9	20,1	20,5	21,6	21,4	20,9	20,6	20,6

Fuente: Elaboración propia a partir de: IGAE (1996, 1998, 2000, 2007) y Ministerio de Trabajo e Inmigración (2008, 2009, 2010).

* A partir del año 1998, y debido a los cambios legislativos introducidos por el Pacto de Toledo, ciertas pensiones de invalidez pasaron a ser consideradas de jubilación, de ahí el cambio porcentual reflejado para este año.

De esta forma, la Seguridad Social podría ser catalogada, a fecha de hoy, como el eje fundamental de la prestación social pública en España. Además, el 98% de sus prestaciones requieren previa cotización de los ciudadanos (son prestaciones contributivas), de ahí que lo que suceda con la Seguridad Social y con las pensiones de jubila-

ción preocupe, y mucho, no sólo a los responsables políticos, sino a toda la ciudadanía.

Así las cosas, ¿dónde se encuentra la raíz de las dificultades financieras de las pensiones? Para dar respuesta a esta pregunta es imprescindible un cierto conocimiento de la historia de la Seguridad Social², que nos sitúe en disposición de entender también una de sus principales reformas hasta la fecha de hoy: el Pacto de Toledo.

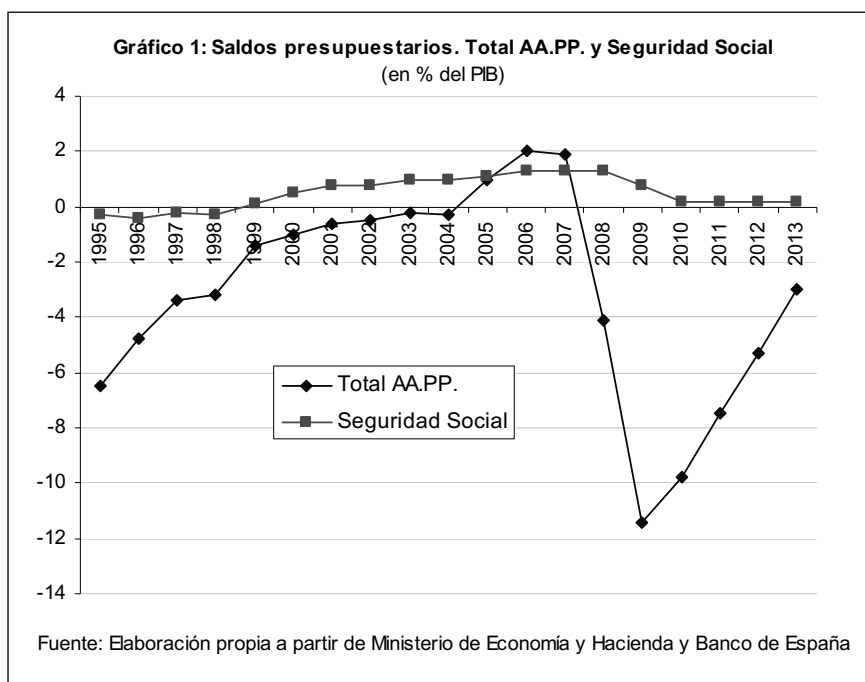
El antecedente histórico más claro de lo que hoy llamamos Seguridad Social comienza en el año 1900, con la aprobación de la Ley de Accidentes de Trabajo y con la creación, en 1908, del Instituto Nacional de Previsión (INP). Ambos hechos postularon la implantación de los primeros seguros sociales a título voluntario, que pronto devinieron en obligatorios (con la aprobación del primer seguro obrero en 1919) y financiados con un sistema de capitalización cuyo funcionamiento exigía invertir en un activo sin riesgo el total recaudado vía cotizaciones de los trabajadores, de manera similar a como lo haría un fondo privado de pensiones. Pero, a partir de la instauración del primer Seguro Obligatorio de Vejez e Invalidez (SOVI) en 1939, el sistema de financiación pasa a ser de reparto (*pay as you go*), y así se mantiene hasta nuestros días. Según el sistema de reparto, cada generación de trabajadores paga las pensiones de la generación anterior, en la confianza, garantizada por la Seguridad Social, de que la siguiente generación pagará las suyas. Este sistema obliga a las generaciones jóvenes a transferir recursos para financiar las pensiones de vejez de los retirados. Uno de los principales inconvenientes del sistema de reparto es la dependencia intergeneracional, raíz de la crisis actual, con una población *envejecida* y pirámides de población con “cuellos de botella”, tal como se explica en un apartado posterior.

2 Para más información al respecto se pueden consultar las siguientes obras: Carpio García, M. (2000); de la Fuente Lavín, M. (2006) y Castillo, S. (2008).

Con la Ley de Bases de la Seguridad Social, aprobada en 1963, el modelo se consolida como un sistema profesional (financiando con cotizaciones sociales tanto las prestaciones económicas como la sanidad) y de reparto. La Ley de Bases de 1963 entra en vigor en 1967, y se muestra claramente incapaz de elevar los recursos del sistema para hacer frente a unas necesidades de gasto crecientes. Para corregir el problema se promulga la Ley de Perfeccionamiento y Financiación de la Acción Protectora de la Seguridad Social de 1972, que pasa a introducir las denominadas “bases complementarias” de cotización junto a las “bases tarifadas” introducidas en 1963³. A partir de 1979 –y hasta la actualidad– se pasa a cotizar en función de unas bases de cotización comprendidas entre unos topes máximos y mínimos.

Si bien el saldo presupuestario de la Seguridad Social casi siempre ha sido positivo en los últimos años, en claro contraste con el saldo total de las Administraciones Públicas (gráfico 1), el sostenimiento de la Seguridad Social ya empezó a ser cuestionado en la década de los ochenta: lo recaudado por cotizaciones comenzaba a ser insuficiente para financiar los gastos comprometidos. Por esa razón en 1985 se promulgó la Ley de Medidas Urgentes para la Racionalización de la Estructura y Acción Protectora de la Seguridad Social. Los objetivos de dicha medida fueron: reforzar el carácter proporcional de las pensiones respecto al tiempo cotizado, e iniciar un modelo de protección social de carácter universal. El segundo de los objetivos fue desarrollado con la Ley de Prestaciones no Contributivas de 1990 y posteriormente con el Pacto de Toledo, que tratamos a continuación.

³ Cruz-Roche, I. (1984a) y (1984b).



II. El Pacto de Toledo

Ante la fuerte crisis económica de 1993, las medidas establecidas hasta la fecha no parecían suficientes y, de hecho, el conjunto de la Seguridad Social seguía siendo deficitario en 1995 (gráfico 1). Como respuesta a esa situación, en abril de 1995 el Congreso de los Diputados aprobó un informe elaborado por la Comisión de Presupuestos, en el que se analizaban los problemas estructurales del sistema de pensiones de la Seguridad Social (principal causante de la crisis) y se proponían determinadas reformas. Este informe, conocido con el nombre de *Pacto de Toledo*⁴, nació con la vocación de ser el marco teórico en el que basar la reforma del sistema de pensiones desde un amplio consenso político. Muchas de las recomendaciones del Pacto de Toledo vinieron a materializarse en la Ley 24/1997 de

⁴ Para más información se pueden consultar las siguientes obras: Carpio García, M. (2000); Sánchez Álvarez, I. y Blanco Ángel, F. (2000).

Consolidación y Racionalización del Sistema de la Seguridad Social. A partir de ese año, gracias a la aplicación de las recomendaciones del Pacto y a la mejora de la situación económica se solventaron varios de los problemas mencionados anteriormente. Los cambios registrados en la Seguridad Social se podrían resumir en los siguientes puntos:

1. Mantener el sistema de reparto, fundamentalmente a través de la separación de las fuentes de financiación. De esta forma, las cotizaciones sociales se descargaron de la financiación de partidas como la sanidad, las prestaciones no contributivas, las prestaciones familiares y ciertos servicios sociales, que pasaron a financiarse vía otros ingresos de los Presupuestos Generales del Estado. Quedaron pendientes los complementos a mínimos de las pensiones, aún financiados con dichas cotizaciones, aunque calificados ya claramente como prestaciones no contributivas en los Presupuestos Generales del Estado para el año 2002.
2. Creación de un fondo de reserva como garantía de las pensiones. Se trataba así de minimizar las incertidumbres en momentos de recesión económica.
3. Mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones, estableciéndose su revalorización automática. Se mejoraban también las cuantías de las pensiones mínimas.
4. Simplificación, integración y homogeneización de los distintos Regímenes Especiales de la Seguridad Social.
5. Mejoras en los mecanismos de recaudación y lucha contra la economía irregular.

Con todo, y hasta el desencadenamiento de la actual crisis, la opinión de muchos expertos coincidía en que la solvencia del sistema de pensiones estaba garantizada a corto y medio plazo, aunque resultaba incierta la situación a largo plazo. Al respecto, el Presupuesto de la Seguridad Social para el ejercicio 2002 alcanzó un superávit en torno al 0,56% del PIB, cifra que superó el 1% del PIB en el 2007

(gráfico 1). Dicho superávit se destina, en parte, a incrementar el fondo de reserva para pensiones, medida que permitiría afianzar la sostenibilidad a largo plazo del sistema. Ciertamente la situación se vio favorecida por la notable expansión económica entre mediados de la década de los noventa y el año 2007, así como por la entrada de cinco millones de inmigrantes, que han revertido en el aumento de las altas (o personas que cotizan) en el sistema⁵, cuyo valor llegó a los 19.300.000 trabajadores en julio de 2007 (gráfico 2).



Por último, una de las propuestas del Pacto de Toledo sugería que cada cinco años se creara una ponencia que estudiase el presente y el futuro del sistema de Seguridad Social como garantía de continuidad del mismo. Dicha renovación no tuvo lugar en el año 2000, que

⁵ González, C.I.; Conde Ruiz, J.I. y Boldrin, M. (2009) calculan que la llegada de trabajadores extranjeros ofrece al sistema de la Seguridad Social española unos cinco años adicionales de margen para corregir los desequilibrios estructurales que amenazan su sostenimiento. Transcurrido ese plazo, esos problemas de fondo resurgirían, agravados incluso por la presencia de un número creciente de inmigrantes jubilados.

50

es cuando hubiera correspondido, sino en el 2003. Así pues, el 3 de octubre de dicho año se publicó en el BOE la esperada reforma del Pacto de Toledo. Básicamente se apostó por dar continuidad a las propuestas de 1997. Se seguiría con un sistema de reparto en la financiación de la Seguridad Social, sin plantear ningún posible cambio hacia un sistema de capitalización, aunque se insistió en la importancia de los sistemas de protección privados. También se abogó por la revisión de la pensión de viudedad y se abordó la dependencia y la protección de los discapacitados. Nuevamente el Pacto de Toledo debía haberse convocado en el año 2008, pero hasta la fecha no se ha hecho ningún anuncio al respecto. No sería arriesgado, por lo tanto, afirmar que el Pacto de Toledo no ha generado un auténtico debate acerca del sistema de pensiones durante los últimos 13 años.

III. La creciente presión sobre la sostenibilidad de las pensiones en España

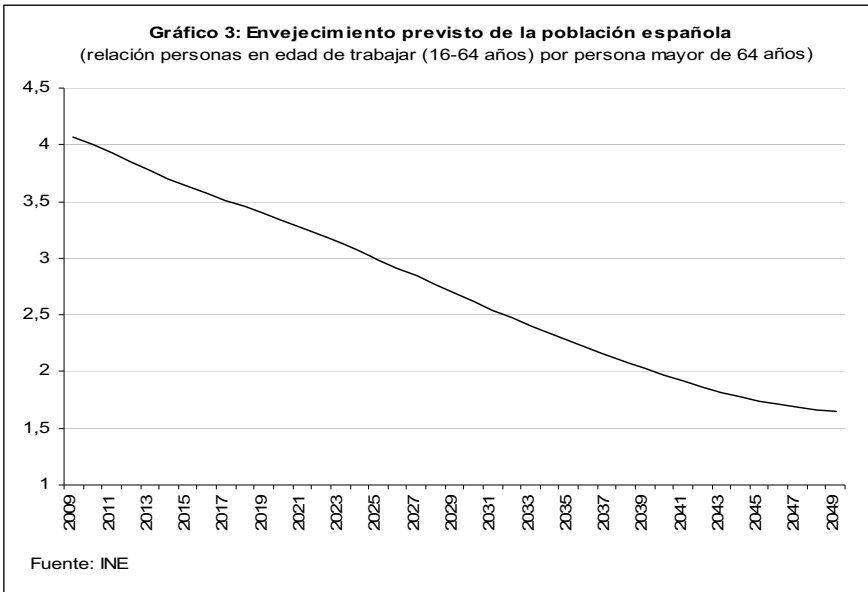
La solidez financiera de la Seguridad Social, y por ende del sistema de pensiones, descrita más arriba y resultante de una larga fase expansiva de la economía y el empleo, no dejó de ser algo transitorio o aparente, pues ocultaba graves deficiencias que hoy son el origen de enormes desafíos. En ese sentido, hay que recordar un argumento repetido por no pocos expertos y analistas durante el periodo de expansión económica: el superávit de la Seguridad Social era meramente nominal, porque si bien en su contabilidad se aplica el criterio del devengo para registrar los ingresos, para los gastos se utiliza el criterio de caja, sin reflejar en cuenta los derechos por pensiones devengados de las cotizaciones sociales. De haberse aplicado el criterio de devengo tanto en los ingresos como en los gastos, la Seguridad Social habría comenzado a registrar un fuerte déficit mucho tiempo atrás.

Esas advertencias adquieren hoy mayor significado como fruto de la confluencia, con distintos horizontes temporales, de varias amenazas

para la salud financiera del sistema de pensiones. En primer lugar, a corto plazo nos encontramos con los problemas que plantea el brusco e intenso vuelco de la coyuntura macroeconómica en España. Por un lado, la destrucción de empleo iniciada desde finales de 2007 ha erosionado la base de cotizantes sobre la que se sostienen los ingresos del sistema (gráfico 2). De otra parte, la recesión y la consiguiente caída del PIB significan, *ceteris paribus*, un incremento en la carga relativa de las pensiones en términos de la ratio gasto en pensiones/PIB.

En segundo lugar, los problemas anteriores podrían persistir a medio plazo si, como también advierten numerosos analistas, la economía española sale renqueante de la actual crisis, para padecer bajos ritmos de crecimiento real y de creación de empleo durante un tiempo prolongado.

Por último, a más largo plazo se plantea el desafío del envejecimiento de la población. Se trata del más serio de los retos para el modelo de pensiones español, dadas sus características de sistema “*pay as you go*”, ya que el envejecimiento socava el fundamento demográfico del esquema de reparto al provocar la progresiva inversión de la pirámide poblacional –cada vez son menos las personas en edad de aportar por cada persona que percibe la prestación–. Con todas las matizaciones que se deseen hacer, puesto que las proyecciones demográficas a largo plazo están siempre sujetas a un elevado grado de incertidumbre, las previsiones son claras al respecto. Así, de acuerdo con las proyecciones demográficas publicadas en enero de 2010 por el INE, en los próximos 40 años asistiremos a una continua reducción en el número de personas en edad de trabajar por cada persona mayor de 65 años, como se refleja en el gráfico 3.



Una manera de sintetizar el impacto global de todo lo anterior sobre el sistema de pensiones es determinando cómo afectan esos fenómenos a la carga que el pago de estas prestaciones supone en términos del PIB. Por supuesto, cuanto mayor sea el porcentaje de PIB dedicado al pago de las pensiones, mayores serán las complicaciones para garantizar la viabilidad financiera del sistema. Esa ratio gasto en pensiones/PIB puede descomponerse en varios elementos, conforme a lo siguiente:

$$\begin{aligned}
 & \frac{\text{gasto en pensiones}}{\text{PIB}} = \\
 = & \frac{\text{pensionistas} \times \text{prestación media por pensionista}}{\frac{\text{PIB}}{\text{ocupados}} \times \frac{\text{ocupados}}{\text{población activa}} \times \frac{\text{población activa}}{\text{población en edad de trabajar}} \times \text{población en edad de trabajar}} = \\
 = & \frac{\text{pensionistas}}{\text{población en edad de trabajar}} \times \frac{\text{prestación media}}{\text{productividad del trabajo}} \times \frac{1}{\frac{\text{ocupados}}{\text{población activa}} \times \text{tasa de actividad}}
 \end{aligned}$$

A partir de esta descomposición, podemos establecer en qué dirección opera u operará cada uno de los factores. En concreto, el caso español responde a estas pautas:

La ratio entre el número de pensionistas y la población en edad de trabajar (tasa de dependencia): esta relación aumentará en España, incrementando así la carga del pago de pensiones, por dos razones. Por una parte, por la evolución demográfica antes señalada, que se caracteriza por un proceso de envejecimiento de la población. Por otro lado, por cierto aumento de la tasa de cobertura del sistema, ya que un porcentaje creciente de quienes se jubilen en los próximos años habrá generado derechos para percibir esa prestación contributiva.

La relación entre la prestación media que recibe un pensionista y la productividad del trabajo (tasa de reemplazo): durante los años de expansión económica, esta relación aumentó como consecuencia del incremento en la prestación media y el mal comportamiento de la productividad del trabajo. Desde el inicio de la crisis, la productividad aparente del trabajo ha avanzado, para así paliar en parte la presión previa sobre la relación gasto en pensiones/PIB, pero no se trata de una genuina ganancia de eficiencia productiva, sino de un pasajero efecto estadístico derivado de la fuerte destrucción de empleo.

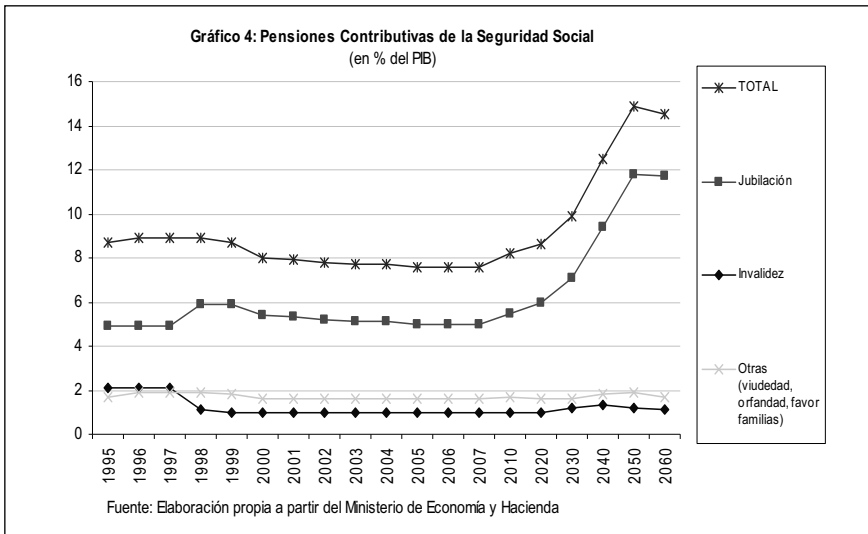
La relación entre ocupados y activos (tasa de ocupación): la destrucción de empleo ha provocado una notable disminución de esta relación –equivalente al aumento de la tasa de paro, que entre el tercer trimestre de 2007 y el cuarto de 2009 ha pasado del 8% a cerca del 19%– y las perspectivas para su recuperación en el futuro cercano son poco halagüeñas. Por ello, este elemento tira también hacia arriba de la ratio gasto en pensiones/PIB.

La tasa de actividad: la profundidad de la crisis y las malas perspectivas laborales han comenzado a provocar un efecto desánimo entre los trabajadores, reduciendo ligeramente las tasas de actividad desde inicios de 2009. Así pues, nos encontramos con que un menor por-

54 centaje de la población en edad de trabajar se halla en el mercado laboral, recortando el número potencial de trabajadores y de contribuyentes (cotizantes) al sostenimiento del sistema de pensiones.

IV. ¿Reformar o no reformar?

Es indudable que las actuales circunstancias demográficas están muy alejadas de las que daban sentido en sus orígenes al sistema de pensiones de reparto. También las circunstancias económicas españolas han empeorado muy notablemente con respecto a las que insuflaron aliento financiero al sistema en años recientes. El resultado es una creciente presión que, según distintas proyecciones, podría llevar el gasto en pensiones hasta valores del 15% del PIB, o incluso superiores, para 2050. En este sentido coinciden tanto las proyecciones internacionales⁶, como las nacionales⁷ o las del propio gobierno⁸. En el gráfico 4 se refleja cómo dicha presión será ejercida de manera clara por las pensiones de jubilación.



6 Comisión Europea (2009).

7 Moral-Arce, I.; Patxot, C. y Souto, G. (2008).

8 Ministerio de Economía y Hacienda (2010).

Existen varias respuestas a la situación creada. Cabría, por ejemplo, no emprender ninguna reforma del actual sistema, asumiendo todos los costes que pudieran derivarse del incremento del gasto en los próximos años y que, tarde o temprano, obligarían a elevar impuestos⁹. Ésta es la posición mantenida en diferentes artículos de opinión por algunos autores, y en cuya defensa se esgrime un argumento económico que, al menos en principio, parece impecable¹⁰.

Su planteamiento parte de la constatación de un hecho indiscutible: hace cuatro décadas, las pensiones suponían un gasto en el entorno del 4% del PIB, mientras que hoy ese gasto asciende a más del 8% del PIB. Este aumento de los recursos dedicados a cubrir las necesidades de las personas jubiladas no ha significado una pérdida de bienestar para los no jubilados, ya que en ese tiempo el PIB se ha multiplicado por un factor de tres, proporcionando más riqueza para todos. ¿Por qué no podría ocurrir algo semejante en los próximos 40 años? Es más, otros países europeos, como Francia, Italia o Austria gastan hoy en pensiones porcentajes del PIB muy cercanos al 15%. Para esos autores lo relevante es la viabilidad política o social del sistema de pensiones, y las encuestas disponibles al respecto avalan el enorme respaldo social al sistema de pensiones público. De hecho, los españoles señalan el mantenimiento de las pensiones como el primer motivo por el que estarían dispuestos a aceptar una subida impositiva. A este argumento podríamos sumar que el propio envejecimiento poblacional causaría una reducción natural de otras par-

⁹ En ese sentido se expresa, al menos parcialmente, Zubiri, I. (2009), quien aboga por recurrir a los ingresos generales del Estado (impuestos y deuda) para financiar las pensiones en caso de necesidad, aunque señalando también la conveniencia de algunas reformas paramétricas.

¹⁰ Véase, por ejemplo, el artículo “El falso problema de las pensiones”, del prestigioso sociólogo Viçenc Navarro, publicado en el diario *Público* el 7 de mayo de 2009.

tidas de gasto público asociadas a las necesidades de una decreciente población joven, liberando recursos para las pensiones.

Sin embargo, el argumento anterior no es completamente sólido, puesto que la posibilidad de un crecimiento sostenido del PIB en decenios venideros, similar al del periodo anterior a 2007, no es sino una hipótesis cuyo cumplimiento dista de estar asegurado. Sobre todo en un contexto como el actual, donde el patrón económico que hizo posible el rápido desarrollo de España ha quedado obsoleto y aún no se vislumbra cuál será su transición hacia un modelo más competitivo. La puesta en marcha de reformas estructurales en ámbitos como el mercado laboral, la educación, las finanzas públicas o la promoción de la competencia, proporcionaría ciertas garantías de éxito para la necesaria transformación del modelo de crecimiento. El problema radica en que la viabilidad de tales reformas es una cuestión política y no económica, dificultada por notables resistencias. Sin olvidar, asimismo, que el crecimiento de una economía está influido por el modo en que el sistema de pensiones funciona e interacciona con el resto de las instituciones económicas, afectando al gasto público, la estabilidad presupuestaria y el ahorro privado, entre otras de las muchas variables que condicionan la prosperidad del país. En ese mismo sentido, a aquellos autores que se manifiestan partidarios de elevar impuestos para atender el mayor gasto en pensiones, habría que exigirles un análisis pormenorizado del tamaño, composición y efectos de la mayor presión fiscal. La cuantía en que crecerá la partida de gasto del sistema obligaría a un fuerte incremento de impuestos —directos, indirectos y cotizaciones sociales—, con consecuencias negativas para el empleo, la inversión y el crecimiento económico.

Por supuesto, no todos los expertos coinciden en sus puntos de vista con quienes no ven la necesidad de reformas. De hecho, son más quienes se expresan a favor de cambios encaminados a reforzar la sostenibilidad financiera del sistema de pensiones, es decir, a asegu-

rar que los ingresos generados por éste permitan cubrir los gastos ocasionados por las prestaciones.

V. Reformas sistémicas y paramétricas

Las alternativas que ofrecen los defensores de la reforma pueden catalogarse bajo dos grandes categorías. En una de ellas encontramos las propuestas que abogan por una transformación más profunda de las pensiones españolas hacia algún modelo de capitalización que sustituya al actual sistema de reparto o que lo complemente en un nuevo sistema mixto de reparto y capitalización. En la otra se sitúan las que propugnan el mantenimiento del sistema de reparto, pero con modificaciones en sus parámetros –las conocidas como reformas paramétricas–.

El cambio más radical o sistémico, consistente en capitalizar una parte relevante del actual sistema de reparto, llevaría a los trabajadores activos de hoy a dotar fondos de pensiones individuales de los que percibirían sus rentas una vez jubilados. Las diversas propuestas difieren en varias dimensiones, como el papel que correspondería al sector público –¿sería el gestor de los fondos?, ¿cómo se regularía la actuación de gestores privados?, ¿mantendría algún esquema de pensiones públicas mínimas?–, el grado de coexistencia de la capitalización con el reparto, el carácter obligatorio/voluntario de la capitalización o la clase de activos en que se invertirían los fondos.

Existen varias propuestas y alternativas, como la del Banco Mundial (1994), que ha venido defendiendo un modelo multipilar que respondería a cierto grado de capitalización. En concreto, un primer pilar sería de carácter obligatorio, público, de reparto, normalmente de beneficio definido y con un claro componente redistributivo (pudiendo incluir o sustituirse por pensiones asistenciales no contributivas, financiadas con impuestos, como ocurre en el caso paradigmático de Chile). El segundo pilar sería obligatorio, privado, de

58 capitalización y de contribución definida. Por último el tercero sería privado, de capitalización, voluntario y preferentemente de contribución definida¹¹.

Entre las ventajas que sus defensores atribuyen a la capitalización, destaca el aumento de las tasas de ahorro del país, la despolitización del sistema, el impulso a la responsabilidad individual y a la libertad personal (cada quién decide cuánto ahorrar para el futuro y cuándo jubilarse), la posibilidad de legar a cónyuges e hijos el ahorro realizado o el acceso a niveles superiores de rentabilidad. Los mayores inconvenientes residen, sin duda, no en el propio sistema, sino en el coste que supondría el paso de un sistema a otro, mayor cuanto más amplia fuera la capitalización. Dados los derechos acumulados por quienes ya han cotizado, el Estado debería pagar pensiones durante varias décadas, sin disponer ya de un sistema de cotizaciones que las cubra¹². Los detractores de la capitalización señalan, además, que este sistema también padece de otros problemas graves. Al margen del riesgo que conlleva (la rentabilidad depende del mercado y de la eficiencia de las entidades gestoras, que están sujetas a riesgos incluso de quiebra), la capitalización no es inmune al envejecimiento por la posibilidad real del llamado *melt-down effect*: las ventas masivas de fondos que se producirán cuando la mayoría de la población esté jubilada pueden provocar caídas fuertes de los valores de los activos, reduciendo los fondos disponibles para las pensiones.

11 En España se han realizado propuestas en esa dirección, apoyando una capitalización parcial del sistema sobre varios pilares, como la lanzada recientemente por parte del Círculo de Empresarios (2009).

12 Herce, J.A.; Sosvilla, S.; Castillo, S. y Duce, R. (1996) realizaron un ejercicio de simulación al respecto, suponiendo que se capitaliza el 50% de las pensiones, que en principio sólo pueden optar por la capitalización los trabajadores entre 25 y 45 años, que luego se puede elegir esa modalidad a partir de los 25 años y que un 50% de los que pueden optar por la capitalización la eligen. Según sus resultados, la deuda pública para cubrir las pensiones de reparto se iría en el 2050 hasta cerca del 75% del PIB.

En cuanto a las reformas paramétricas, van dirigidas a modificaciones no sistémicas, que mantienen el carácter redistributivo o de solidaridad intergeneracional de las pensiones. Se trata, en concreto, de retoques en distintas normas de operación del sistema o parámetros definitorios del grado de generosidad del sistema, bien por el lado de los ingresos –obligaciones para los cotizantes–, bien por el lado de los gastos –prestaciones para los pensionistas–, para reestablecer un mayor equilibrio entre ambas partes de la ecuación, es decir, para asegurar la viabilidad financiera del sistema. Hay que tener en cuenta al respecto que las pensiones españolas están entre las más generosas de los países desarrollados, al menos si la generosidad se mide en términos de la tasa de sustitución –relación entre la cuantía de la pensión y el último salario–, que alcanza en España un valor medio superior al 80%, uno de los más altos en la OCDE¹³.

Son muchas las reformas de este tipo que cabría plantear y que ya han sido puestas en marcha en distintos países europeos y de la OCDE¹⁴. El presente artículo no es lugar para una discusión en profundidad, pero sí para una descripción del modo en que funcionarían dichas reformas.

Por el lado del gasto, las reformas afectarían a las normas que determinan la cuantía de la prestación según el número de años cotizados, las bases reguladoras (los salarios percibidos los últimos años antes de la jubilación) y los topes máximos y mínimos. Así, por ejemplo, podría aumentarse el periodo de cotización que da derecho a la pensión total, ampliarse el periodo de vida laboral cuyos salarios sirven para determinar la base reguladora¹⁵, o ligar la cuantía de la pensión a la esperanza de vida para tener en cuenta los años previstos de

13 Véase OCDE (2009).

14 Para alguna de esas propuestas y la descripción de la experiencia de otros países, pueden consultarse Banco de España (2009); FEDEA (2010); Martin, J.P. y Whitehouse, E.R. (2008) y Alonso, J. y Conde Ruiz, J.I. (2007).

15 Esto también mejoraría la equidad del sistema, al penalizar menos a quien perdió su empleo cerca de la edad legal de jubilación. Véase FEDEA (2010).

60 cobro de la prestación. Por el lado de los ingresos, encontramos opciones como la subida de las cotizaciones sociales (medida contra-productiva porque desincentiva la contratación) o la financiación de los complementos a mínimos (pensiones no contributivas) no con contribuciones sociales, como en la actualidad, sino con cargo a otros ingresos públicos. Por su parte, el retraso de la edad legal de jubilación actuaría por ambos lados, al prolongar el periodo de cotización y reducir el de percepción de la jubilación¹⁶.

VI. A modo de conclusión: algunas claves para un debate necesario

El debate sobre el futuro de las pensiones acompaña a la política económica española al menos desde mediados de los noventa, si bien lo hace de forma latente. En momentos concretos, ese debate se reaviva y atrae el interés público con la aparición de nuevas propuestas o con el anuncio de determinados planes para la reforma del sistema de reparto. Así ha sucedido, una vez más, con el anuncio gubernamental del posible retraso en la edad legal de jubilación¹⁷. Y de

¹⁶ Como queda recogido en un reciente documento del Banco de España (2009), la constitución de un sistema de cuentas nocionales sería una reforma a caballo entre los cambios paramétricos y los sistémicos. El modelo seguiría siendo de reparto, pero cada trabajador vería constituida una cuenta virtual que recogería sus aportaciones individuales y unos rendimientos ficticios de estas aportaciones, calculados con un tipo nocional equivalente al crecimiento de alguna variable macroeconómica, por ejemplo, la renta per cápita. Este sistema establece una relación más estrecha entre las cotizaciones y las pensiones, a la vez que clarifica para los individuos dicha relación, reduciendo la incertidumbre de los trabajadores acerca de sus pensiones futuras.

¹⁷ El Gobierno de España hizo este anuncio en su documento “Actualización del Programa de Estabilidad 2009-2013”, Ministerio de Economía y Hacienda (2010), remitido a la Comisión Europea a finales de enero de 2010. En concreto, y junto a otras medidas, como la posibilidad de introducir las cuentas nocionales, el Gobierno anunciaba su intención de trasladar al Pacto de Toledo y al Diálogo Social la elevación progresiva de la edad legal de jubilación hasta alcanzar los 67 años, frente a los 65 actuales.

nuevo ha resultado evidente que este debate, en los momentos en que sale de su letargo, se conduce en España de manera tosca y nada productiva, con enfrentamientos de carácter ideológico y con argumentos no suficientemente rigurosos, en ocasiones demagógicos, que impiden superar errores y avanzar. Al igual que en otros ámbitos de la política económica y de la política en general, priman la controversia mal entendida y la descalificación.

Aunque en un primer momento el Gobierno de España actuó con decisión, al plantear posibles reformas de las pensiones, lanzando así un mensaje orientado a tranquilizar a unos mercados y organismos internacionales poco favorables en sus valoraciones de la sostenibilidad de las cuentas públicas españolas, no hubo que esperar mucho para un cambio sustancial de esas circunstancias. El anuncio, desgraciadamente, se convirtió de manera inmediata en una ceremonia de la confusión, con una sociedad perpleja ante los discursos contradictorios, las sorprendentes dudas del gobierno, la radical oposición de los sindicatos y la casi nula intención de cualquier esfuerzo clarificador por parte de los partidos que integran la Comisión Parlamentaria del Pacto de Toledo. De este modo, el debate de fondo acerca del futuro de las pensiones quedó desvirtuado y prácticamente se cerró antes de iniciarse, no sin malgastar en el corto camino parte del maltrecho capital político del gobierno.

Habrà quien entienda que este debate no es necesario, bien porque desconfíe de las proyecciones demográficas, bien porque los efectos del envejecimiento tardarán aún años en dejarse sentir con toda su intensidad. Ninguna de ambas razones resulta convincente. Aun cuando es cierto que las previsiones de aumento en las tasas de dependencia hasta 2050 fallarán en el detalle, es evidente que, siempre que no se produzcan fenómenos demográficos extraordinarios, sí acertarán con la tendencia ascendente que seguirán esas tasas. Asimismo, si se desean tomar medidas eficaces para afrontar el reto demográfico de las pensiones, es preciso hacerlo ahora, pues el efecto de las reformas se hará visible a medio y largo plazo, al mismo

62 tiempo que también se vivirá la fase más intensa del fenómeno del envejecimiento poblacional. Estamos, por tanto, ante un debate urgente y necesario que, sin embargo, se ha visto pospuesto durante años.

Hay que recordar que las pensiones constituyen una de las instituciones económicas de mayor trascendencia tanto para cada individuo como para el conjunto de la sociedad española, pues son la principal columna del Estado del Bienestar y afectan de manera determinante a las decisiones económicas a largo plazo de los individuos. De ahí que no deban ser objeto de enfrentamientos partidistas ni estar sujetas a la incertidumbre de continuos retoques, propuestas y contra-propuestas de reforma. De ahí también que su reforma se encomendase en 1994 a la Comisión Parlamentaria no permanente del Pacto de Toledo.

En general, el Pacto ha sido valorado positivamente por los expertos, aunque más por su alcance como acuerdo para despolitizar las pensiones que como mecanismo de reforma válido a largo plazo. Se le han criticado, con justicia, la falta de concreción y la ambigüedad de sus recomendaciones, así como la limitada eficacia de las reformas emprendidas como amortiguadores ante el impacto de la transformación demográfica. Además, las importantes dosis de opacidad con que ha funcionado el Pacto han impedido un debate público transparente, cuya consecuencia directa ha sido el desconocimiento y la complacencia de la sociedad española en torno a la viabilidad del sistema de pensiones.

Creemos que hoy es necesario potenciar el debate público sobre el futuro de las pensiones, abordándolo con fórmulas diferentes y más participativas que las ofrecidas por el actual Pacto de Toledo. Se trata de una cuestión que nos afecta a todos y ante la que debemos responder con determinación, sentido del bien común y desde el conocimiento más riguroso posible. La sociedad española necesita saber a qué condiciones futuras pueden enfrentarse los españoles del *baby boom* según los distintos escenarios posibles con que se topen,

esto es, con y sin reformas de las pensiones. Es preciso informarle de las distintas opciones, con todos sus beneficios y costes, haciéndole partícipe de una decisión que incumbe a todos.

Una forma de avanzar en esa dirección sería encargar a una comisión de expertos independiente la elaboración de una guía o informe que, al modo de un Libro Blanco, cumpliera una misión pedagógica y abriera un debate serio, riguroso, del que toda la sociedad pudiera tener conocimiento y en el que se pudiera participar a través del oportuno proceso de consultas. Esta fórmula para el debate, y la posible reforma consiguiente, debería ser auspiciada por el Pacto de Toledo, por ejemplo a través de un compromiso previo para otorgar cierto carácter vinculante a las conclusiones a las que llegara la comisión encargada. Para una mejor valoración de las alternativas, contamos además con las lecciones que pueden extraerse de la experiencia de otros países que emprendieron este camino antes que España.

La reforma debería plantearse, además, con un carácter integral. Integral en tanto que el debate no debería girar en torno a una sola medida, sino en torno a distintas alternativas, como las comentadas en el apartado anterior, y a la manera en que las mismas interactúan. E integral por cuanto debería formar parte de un paquete más amplio de reformas estructurales, que permitiera a la economía española recobrar altos ritmos de crecimiento y creación de empleo productivo. Porque de la misma manera que una economía próspera ofrece mayor sostenibilidad a su sistema de pensiones, un sistema de pensiones sostenible contribuye a la prosperidad de la economía.

64 Bibliografía

Alonso, Javier y Conde Ruiz, José Ignacio (2007), “Reforma de las pensiones: la experiencia internacional”, *Información Comercial Española, Revista de Economía*, nº 837, pp. 179-193.

Banco de España (2009), *La reforma del sistema de pensiones en España*, Dirección General del Servicio de Estudios del Banco de España, Madrid.

Banco de España (2010), *Boletín Estadístico*, Dirección General del Servicio de Estudios del Banco de España, Madrid.

Banco Mundial (1994), *Averting the Old Age Crisis, Policy Research Report, 1994*, Banco Mundial, Washington DC.

Carpio García, Maximino (dir.) y Peinado Pérez, José Luis (coord.) (2000), *El sistema de pensiones, una reforma sin fin*, PriceWaterHouseCoopers, Madrid.

Castillo, Santiago (dir.) (2008), *Solidaridad, Seguridad y Bienestar. Cien Años de Protección Social en España*, Ministerio de Trabajo e Inmigración, Madrid.

Círculo de Empresarios (2009), *El sistema de pensiones: propuesta para una reforma necesaria*, Círculo de Empresarios, Madrid.

Comisión Europea (2009), “2009 Ageing Report: Economic and Budgetary Projections for the EU-27 Member States (2008-2060)”, *European Economy 2/2009*, Comisión Europea, Luxemburgo.

Cruz-Roche, Ignacio (1984a), “Crisis de la Seguridad Social”, *Economistas*, nº 11, pp. 130-131.

Cruz-Roche, Ignacio (1984b), “El gasto en Seguridad Social en el contexto de la crisis económica”, *Economistas*, nº 7, pp. 16-20.

de la Fuente Lavín, Mikel A. (2006), *El Sistema de Pensiones en España. Evolución y Perspectivas de Futuro*, Comares, Granada.

Eurostat (2010), *Total Expenditure on Social Protection*, Comisión Europea, Bruselas, en <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tps00098&plugin=1> (último acceso: abril 2010)

FEDEA-Fundación de Estudios de Economía Aplicada (2010), *La reforma de las pensiones*, FEDEA, Madrid.

González, Clara I.; Conde Ruiz, José Ignacio y Boldrin, Michele (2009), *Inmigration and Social Security in Spain*, Documento de trabajo 2009/26, FEDEA.

Herce, José A.; Sosvilla, Simón; Castillo, Sonsoles y Duce, Rosa (1996), “El Futuro de las Pensiones en España: Hacia un Sistema Mixto”, *Colección Estudios e Informes*, nº 8, Servicio de Estudios de la Caixa, Barcelona.

IGAE-Intervención General de la Administración del Estado (1996, 1998, 2000, 2007), *Actuación Económica y Financiera de las Administraciones Públicas*, Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid.

INE-Instituto Nacional de Estadística (2010), *Proyecciones de población a largo plazo*, Madrid, en <http://www.ine.es/jaxi/menu.do?type=pcaxis&path=%2Ft20%2Fp251&file=inebase&L=> (último acceso: abril 2010).

Martin, John P. y Whitehouse, Edward R. (2008), “Reforming Retirement-Income Systems: Lessons from the Recent Experiences of OECD Countries”, *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, nº 66, OECD-Organisation for Economic Cooperation and Development, París.

Ministerio de Economía y Hacienda (2010), *Actualización del Programa de Estabilidad 2009-2013*, Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid.

66 Ministerio de Trabajo e Inmigración (2008, 2009, 2010), *Proyecto de Presupuestos de la Seguridad Social*, Ministerio de Trabajo e Inmigración, Madrid.

Moral-Arce, Ignacio; Patxot, Concepció y Souto, Guadalupe (2008), “La sostenibilidad del sistema de pensiones. Una aproximación a partir de la MCVL”, *Revista de Economía Aplicada*, E-1(XVI), pp. 29-66.

OCDE-Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (2009), *Pensions at a Glance*, OCDE, París.

Sánchez Álvarez, Isidro y Blanco Ángel, Francisco (2000), “La reforma del sistema de pensiones: el Pacto de Toledo y su desarrollo posterior”, *Hacienda Pública Española*, monografía, pp. 55-69.

Zubiri, Ignacio (2009), “El Sistema de Pensiones Español ante el reto del envejecimiento”, *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, nº IX, extraordinario, pp. 31-57.