

Cómo citar:

OCHANDO, Carlos (2023). "Las reformas de las pensiones públicas en España: algunos principios para un sistema público justo y sostenible". *Arxius de Ciències Socials*, 48, 53-68. <https://doi.org/10.7203/acs.48.26789>

LAS REFORMAS DE LAS PENSIONES PÚBLICAS EN ESPAÑA: ALGUNOS PRINCIPIOS PARA UN SISTEMA PÚBLICO JUSTO Y SOSTENIBLE

PUBLIC PENSION REFORMS IN SPAIN: SOME PRINCIPLES FOR A FAIR AND SUSTAINABLE PUBLIC SYSTEM

CARLOS OCHANDO CLARAMUNT*

RESUMEN

ESTE TRABAJO CONSTA DE DOS PARTES. EN LA PRIMERA PARTE, SE REALIZA UN REPASO DE LAS ÚLTIMAS REFORMAS DE PENSIONES EN ESPAÑA: LA REFORMA ZAPATERO (2011), LA REFORMA RAJOY (2013) Y LA REFORMA SÁNCHEZ (2021). EL ANÁLISIS NO ES SÓLO DESCRIPTIVO, SINO QUE INTENTA IR MÁS ALLÁ, REALIZANDO UNA VALORACIÓN DE LOS EFECTOS SOBRE EL BIENESTAR DE LOS ACTUALES Y FUTUROS PENSIONISTAS. LA SEGUNDA PARTE, DISEÑA LOS CUATRO PILARES BÁSICOS PARA UN SISTEMA MÁS JUSTO Y SOSTENIBLE: 1) CONTRIBUTIVIDAD CON IMPORTANTES MECANISMOS REDISTRIBUTIVOS; 2) GARANTÍA DE LA SUFICIENCIA; 3) SISTEMA DE REPARTO NO ESTRICTO QUE INCORPORA OTRAS FUENTES DE FINANCIACIÓN DISTINTAS A LAS COTIZACIONES Y 4) GARANTÍA DE UN MÍNIMO VITAL.

PALABRAS CLAVE

REFORMAS, PENSIONES, JUSTICIA, SOSTENIBILIDAD, REDISTRIBUCIÓN, FINANCIACIÓN

A B S T R A C T

THIS PAPER CONSISTS OF TWO PARTS. IN THE FIRST PART, A REVIEW OF THE LATEST PENSION REFORMS IN SPAIN IS CARRIED OUT: THE ZAPATERO REFORM (2011), THE RAJOY REFORM (2013) AND THE SÁNCHEZ REFORM (2021). THE ANALYSIS IS NOT ONLY DESCRIPTIVE, BUT TRIES TO GO FURTHER, MAKING AN ASSESSMENT OF THE EFFECTS ON THE WELL-BEING OF CURRENT AND FUTURE PENSIONERS. THE SECOND PART DESIGNS THE FOUR BASIC PILLARS FOR A FAIRER AND MORE SUSTAINABLE SYSTEM: 1) CONTRIBUTORY WITH IMPORTANT REDISTRIBUTIVE MECHANISMS; 2) GUARANTEE OF SUFFICIENCY; 3) NON-STRICT DISTRIBUTION SYSTEM THAT INCORPORATES OTHER SOURCES OF FINANCING OTHER THAN CONTRIBUTIONS AND 4) GUARANTEE OF A VITAL MINIMUM.

KEYWORDS

REFORMS, PENSIONS, JUSTICE, SUSTAINABILITY, REDISTRIBUTION, FINANCING

* Profesor de Política Económica en el Departamento de Economía Aplicada de la Universidad de Valencia. Ha publicado diversos artículos y libros sobre asuntos relacionados con la política de rentas, la distribución de la renta, el Estado del bienestar, o las reformas institucionales llevadas a cabo en los sistemas de Seguridad Social en diversos países. Entre sus principales publicaciones destaca *El Estado del bienestar: objetivos, modelos y teorías explicativas*, Ed. Ariel (1999). Contacto: Carlos.Ochando@uv.es

INTRODUCCIÓN

Ante el reto del envejecimiento demográfico, la mayoría de los países (tanto desarrollados como en vías de desarrollo) han acometido reformas en sus sistemas públicos de pensiones. Si miramos a Europa, cada país ha seguido un camino diferente para afrontar el reto del envejecimiento demográfico (Comisión Europea, 2018). Las reformas han estado condicionadas por restricciones (políticas, sociales, económicas e institucionales) que han condicionado su diseño y resultados. La mayor de todas es el marco institucional delimitado por la pertenencia a la Unión Económica y Monetaria. Esta realidad institucional explica que muchas de las reformas acometidas en las últimas décadas hayan estado influidas por la publicación por parte de la Comisión Europea del Libro Verde (2010) y Libro Blanco (2012) y por las proyecciones y recomendaciones de los organismos internacionales (OECD 2016). En estos documentos se plantea que los objetivos globales de la política de pensiones en la UE deben de pasar por la “*adecuación*” y la “*sostenibilidad*”. En muchas ocasiones, las medidas para garantizar dicha adecuación y sostenibilidad han pasado por el endurecimiento de los requisitos de acceso a la pensión (por ejemplo, por medio del aumento del número mínimo de años exigidos de cotización); los recortes en la cuantía de las pensiones (reequilibrio o disminución de los puntos de pensión por año cotizado) y la modificación o anulación de la indexación de las pensiones (Rubio 2013)¹. En definitiva, por cambios que, de una manera u otra, han alterado la tasa de sustitución del sistema, la tasa de elegibilidad y/o la tasa de generosidad.

Como analizaremos en los siguientes apartados, las reformas han girado sobre los siguientes objetivos: a) la cobertura del sistema; b) la adecuación de las pensiones; c) la viabilidad financiera y accesibilidad económica; d) los incentivos a la prolongación de la vida laboral y al ahorro; e) la eficiencia administrativa (reducción de los costes de gestión); f) el mecanismo de revalorización de las pensiones; g) la introducción de mecanismos de ajuste automático y h) la diversificación de las fuentes de ingresos.

El tema es de especial relevancia en la agenda social y política porque el sistema público de pensiones cumple tres funciones fundamentales:

- a) reduce la pobreza y la desigualdad (son transferencias monetarias con un alto efecto redistributivo);
- b) reduce la incertidumbre y el riesgo para las personas y
- c) mantiene y aumenta el consumo y demanda interna de la economía.

Partiendo de estas premisas, el presente artículo consta de dos partes. En el primer bloque, se realiza un repaso de las tres reformas importantes realizadas en España en los últimos años. En el segundo, se diseñan algunos principios fundamentales para posteriores reformas. Finalmente, el artículo acaba con un apartado de conclusiones.

¹ Es cierto, que también algunas reformas han incorporado de manera explícita el objetivo de equidad y/o solidaridad. Por ejemplo, con la equiparación de la pensión mínima al Salario Mínimo Interprofesional, la aproximación de las pensiones no contributivas al Salario Mínimo Interprofesional, la mejora de determinadas pensiones muy bajas como las de orfandad, viudedad y pensiones no contributivas y la introducción de la dimensión de género en materia de pensiones.

LAS ÚLTIMAS REFORMAS DEL SISTEMA PÚBLICO DE PENSIONES EN ESPAÑA

Toda reforma pública se encuentra condicionada y restringida por limitaciones de naturaleza política e institucional. Las reformas del sistema de pensiones español no han sido menos (y, si cabe, más que otras)². En el caso de nuestro país, además del marco institucional general europeo, hemos contado con unas peculiaridades propias que han condicionado la dirección de las reformas. Distinguiremos aquéllas que tienen un carácter político de las de naturaleza económica. Políticamente, el proceso ha estado condicionado por la existencia de un pacto político desde 1995, el llamado “Pacto de Toledo”, que sirve de paraguas y fuente de inspiración para sucesivas reformas. Además, las reformas se han aprobado en un contexto político adverso para la defensa del Estado de bienestar (socialdemocracia “débil”, “*remercantilización*” de las relaciones laborales y sociales, conservadurismo, neoliberalismo, desregulación, privatización, etc.)³.

En el ámbito económico, las últimas reformas –exceptuado la más reciente– se han acometido en un contexto económico de crisis económica profunda y duradera (2008-2015), que conllevó una importante destrucción de empleo junto con una intensa devaluación interna salarial. Además, se sumó la adopción de políticas de austeridad y consolidación fiscal (2010-2015) cuyo objetivo primordial fue la reducción del déficit público y que, a la postre, intensificó y prolongó la recesión económica. En este contexto económico, la mayoría de los gobiernos, y el nuestro en particular, utilizaron el sistema público de pensiones como variable de ajuste para reducir el déficit público.

En las siguientes páginas analizamos las últimas reformas del sistema público de pensiones en nuestro país. Se han aprobado tres reformas importantes (véase un resumen de las principales medidas de las reformas en el Cuadro 1):

- 1) la reforma del gobierno Zapatero (2011);
- 2) la reforma del gobierno Rajoy (2013) y
- 3) la reforma del gobierno Sánchez (2021).

² Existe una abundantísima bibliografía sobre la reforma de las pensiones en España. Algunas referencias interesantes, desde una perspectiva histórica y también sociológica-política, son los trabajos de Ramos y del Pino (2009); Rodríguez Cabrero (2011) y Rubio (2012).

³ A este contexto político, se suma la aparición de multitud de estudios y trabajos de expertos (FMI, OCDE), fundaciones, equipos de investigación, “*think-thanks*” (FEDEA, Círculo de Empresarios, etc.) con propuestas reformadoras más profundas. Algunas incluso defendiendo un sistema mixto de capitalización, cuentas notariales y la participación creciente de la gestión privada en el sistema.

Cuadro 1**Principales reformas del sistema de pensiones en España (2011-2021)**

Principales Reformas	Principales medidas
Reforma Zapatero (2011)	<ul style="list-style-type: none"> a) el retraso de la edad legal de jubilación hasta los 67 años (entre 2013 y 2027); b) la modificación del procedimiento de cálculo del porcentaje de pensión (aumento en dos años el periodo de la cotización para alcanzar el 100% de la pensión); c) la ampliación del periodo de cálculo de la Base Reguladora (hasta 25 años); d) el endurecimiento de los requisitos para acceder a la jubilación anticipada y e) la introducción del factor de sostenibilidad -sin concretarlo- en el año 2027.
Reforma Rajoy (2013)	<ul style="list-style-type: none"> a) el endurecimiento de la jubilación anticipada y parcial; b) la concreción y definición del Factor de revalorización; c) la concreción del Factor de sostenibilidad y e) una nueva regulación y descapitalización del Fondo de Reserva.
Reforma Sánchez (2021)	<ul style="list-style-type: none"> a) derogación del índice de revalorización del PP del 2013 y revalorización de las pensiones conforme a los precios (IPC medio registrado cada año); b) derogación del factor de sostenibilidad (sustituido por el Mecanismo de Equidad Intergeneracional); c) respaldo financiero del Estado (transferencia de la Ley de PGE al presupuesto de la Seguridad Social hasta 2% PIB); d) Subida de las bases máximas de cotización; e) Cotización solidaria para los salarios que excedan la base máxima de cotización; f) garantía de que las pensiones mínimas y no contributivas aumenten en términos reales durante los cuatro próximos años para alinearse con los índices de pobreza relativos (se establece una relación directa entre las pensiones mínimas contributivas y no contributivas y los umbrales de pobreza); g) garantía de incremento de la pensión máxima; h) cambio del periodo de cálculo (elección entre los últimos 25 años o los mejores 27 años de los últimos 29 años); i) mejora de las pensiones por jubilación anticipada (voluntaria e involuntaria) (reducción de los coeficientes reductores) j) reducción brecha de género (mejora fórmula de integración de lagunas, ampliación a 3 años de todos los periodos reconocidos como cotizados en reducciones de jornadas y excedencias por cuidados, incremento del complemento); k) nuevo sistema de cotizaciones por ingresos reales para autónomos/as; l) incentivos al retraso de la edad de jubilación; m) jubilación activa (combinación pensión/trabajo); n) equiparación de la pensión de viudedad para las parejas de hecho; o) cotización de becarios/as (con una reducción del 75% en la cotización financiado desde los Presupuestos del Estado); p) mejora en incapacidad temporal de los trabajadores/as fijos-discontinuos (porque se les aplica reglas a tiempo parcial que se mejoran desde octubre de 2023); q) mejora en cuidadores/as y dependencia (se amplía a tres años como cotizados al 100% la excedencia o reducción de jornada para cuidadores de menores, mayores o personas en situación de dependencia, mejora de la prestación por cuidados de menores afectados de cáncer) y r) compromiso para la creación de la Agencia Estatal de Seguridad Social.

Fuente: Elaboración propia.

La reforma Zapatero (2011).

La primera de las reformas, acometida por el gobierno del PSOE, con acuerdo social con los sindicatos mayoritarios, incorporaba cinco medidas muy importantes:

- a) el retraso de la edad legal de jubilación hasta los 67 años (entre 2013 y 2027);
- b) la modificación del procedimiento de cálculo del porcentaje de pensión;
- c) la ampliación del periodo de cálculo de la Base Reguladora;
- d) el endurecimiento de los requisitos para acceder a la jubilación anticipada y
- e) la introducción del factor de sostenibilidad -sin concretarlo- en el año 2027.

Las cinco medidas propuestas en la reforma reducían la cuantía de las pensiones. El retraso de la edad de jubilación a los 67 años representa un recorte de la pensión entre un 10% y 16%. La modificación del sistema de cálculo del porcentaje de pensión supone una reducción de las pensiones de todos aquellos pensionistas que acumulan menos de 37 años de cotización -al finalizar el periodo transitorio en 2027-. En términos medios, 2,5 puntos porcentuales menos de pensión para cada jubilado con un periodo de cotización comprendido entre 16 y 35 años y con 25 años de cotización una pérdida de 7,2 puntos. Y, finalmente, la ampliación del periodo de cálculo de la Base Reguladora (se aumenta a 25 años en 2022) implica una reducción de la pensión de un 1% por cada año de ampliación⁴.

Por otro lado, la reforma del 2011 no estuvo justificada, en ese momento, por razones demográficas, ya que la presión financiera por este motivo no se produciría hasta el momento presente (2023) con la jubilación de la generación denominada “*baby boom*”.

En definitiva, la reforma del 2011 endureció los requisitos de acceso a la pensión y moderó la cuantía futura de las pensiones⁵. Es previsible que, conforme transcurra la reforma, van a ser más los pensionistas del sistema contributivo situados en los niveles mínimos de pensión. Es decir, las restricciones impuestas por esta reforma, harán que, para buena parte de los trabajadores/as les sea imposible alcanzar las nuevas exigencias impuestas, agravando los problemas de pobreza y exclusión social. Por tanto, adquirirán una importancia creciente los complementos a mínimos de las pensiones.

Y, finalmente, otro aspecto negativo de la reforma del 2011 debe ser, especialmente, destacado: teniendo en cuenta las asimetrías en las carreras laborales, esta medida tiene un impacto de género evidente, perjudicando, especialmente, a las mujeres, ya que son el colectivo con mayores lagunas de cotización.

⁴ Según estimaciones de Muñoz de Bustillo, De Pedraza, Antón y Rivas (2011), las pensiones más altas son las que sufren una mayor reducción porcentual por esta medida. Los autores aventuran dos posibles explicaciones: a) el perfil salarial de los que tienen carreras más largas de cotización y b) que las pensiones más bajas se benefician de los complementos a las pensiones mínimas (que no se encontraban afectadas por la reforma).

⁵ Así lo reconocían las estimaciones oficiales del impacto de la reforma. Por ejemplo, la Actualización del Programa de Estabilidad del 2012-2015 estimaba un “ahorro” del 40% del gasto proyectado entre 2010 y 2050. De la Fuente y Doménech (2011) estiman una reducción de 2 puntos del PIB hasta 2027 y 4 puntos de PIB hasta 2050, en total una caída del gasto del 33% hasta 2051. A similares conclusiones llegaban Conde-Ruiz y González (2013) que estimaban un “*aborro*” del 3% PIB en 2050, es decir, un 29% del gasto.

La reforma Rajoy (2013).

La reforma Rajoy del Partido Popular del 2013 afectó, fundamentalmente, a cuatro parámetros:

- a) el endurecimiento de la jubilación anticipada y parcial;
- b) la concreción del Factor de revalorización;
- c) la concreción del Factor de sostenibilidad y
- d) una nueva regulación y descapitalización del Fondo de Reserva.

Sin duda, una de las medidas que más debate estimuló y más rechazo social concitó fue el nuevo Índice de revalorización. Evitaremos mostrar una compleja fórmula difícil de comprender por el público no familiarizado con estos temas. No obstante, diremos que el nuevo índice incorporaba cinco elementos en su cálculo: 1) el importe de los ingresos del sistema de Seguridad Social y su incremento o descenso anual en los 5 años anteriores, el ejercicio en curso y las previsiones para los 5 posteriores; 2) la tasa de variación anual del número de pensiones contributivas (calculando una media móvil de los cinco años anteriores, el año en curso y las previsiones de los cinco posteriores); 3) la evolución del efecto sustitución (variación interanual de la pensión media del sistema de cada año antes de aplicar la revalorización); 4) una velocidad de ajuste, es decir, el número de años en los que cada gobierno puede trasladar el esfuerzo presupuestario (que según haya déficit o superávit estaría entre 0,25 y 0,33) y 5) el saldo presupuestario relativo de la Seguridad Social (déficit o superávit)⁶.

El hecho de incorporar en la fórmula la previsión a cinco años vista de la evolución de la Seguridad Social suponía una cierta perversión del índice y proporcionaba un alto margen de maniobra a los gestores públicos para manipular su evolución.

Este índice ha sido derogado por el nuevo gobierno (PSOE-Unidas Podemos), pero más allá de su complejidad técnica, lo cierto es que, según estimaciones empíricas solventes, ese índice de revalorización implicaba tres efectos perniciosos para el bienestar de los pensionistas y para la economía en general:

- 1) suponía una pérdida del poder adquisitivo de las pensiones en un contexto de crisis que, en principio, no llegaría a recuperarse nunca (Zubiri 2013; Conde-Ruiz 2017);
- 2) hacía depender el índice de revalorización de la evolución del ciclo económico de manera contracíclica. Es decir, las pensiones debían de disminuir en épocas de crisis económica, lo que restaba potencial anticíclico del sistema público de pensiones e
- 3) impedía participar a los pensionistas en el crecimiento económico futuro.

Una segunda medida muy polémica fue la concreción del Factor de sostenibilidad -que ya estaba planteada en la anterior reforma del 2011-. El objetivo de este factor era relacionar la cuantía de la pensión con la esperanza de vida del receptor en el momento de cumplir los 67 años, revisándose cada cinco años en función de la evolución de la esperanza de vida. El Factor de sostenibilidad -que no llegó nunca a aplicarse- hubiera supuesto un nuevo recorte en la cuantía de las pensiones o una nueva reducción de la tasa de sustitución

⁶ Además, establecía un suelo mínimo del 0,25% -si el sistema tenía déficit- y un techo máximo del IPC más 0,50% -si el sistema tenía superávit-.

para los nuevos pensionistas del sistema, si suponemos (como es deseable y de esperar) que la esperanza de vida a los 67 años seguirá aumentando en el futuro⁷.

En resumen, ¿qué valoración podemos hacer de la reforma del PP en 2013? Bastante negativa. La aplicación del factor de revalorización supuso una reducción del poder adquisitivo de los pensionistas. Por otro lado, la aplicación del factor de sostenibilidad –que estaba prevista para el año 2019– hubiera tenido unos efectos negativos añadidos sobre el bienestar de los pensionistas actuales y futuros⁸.

La reforma Sánchez (2021).

El 1 de julio de 2021, el gobierno, junto con la CEOE, CEPYME, CCOO y UGT firmó un acuerdo para reformar, nuevamente, el sistema público de pensiones. En este caso, los objetivos eran reequilibrar el sistema, reforzar su sostenibilidad y la garantía del poder adquisitivo de los pensionistas⁹.

La medida más importante –y aplicada a corto plazo– ha sido la derogación del índice de revalorización del PP del 2013 y la revalorización de las pensiones conforme a los precios (incremento porcentual igual al valor medio de los incrementos porcentuales del IPC). Esta medida garantiza el mantenimiento del poder adquisitivo y mantiene la garantía de que la pensión no baje en caso de inflación negativa.

Una segunda decisión importante ha sido la derogación del Factor de sostenibilidad, que se sustituye por un “*Mecanismo de Equidad Intergeneracional*” (MEI). El MEI, que ya se aplica desde el 1 de enero de 2023, consiste en un incremento temporal de las cotizaciones sociales (del 0,6% hasta el 1,2% en 2029, manteniéndose así hasta el año 2050) para nutrir la financiación al Fondo de Reserva. El 0,6% de la base de cotización se distribuye el 0,5% a cargo de la empresa y el 0,1% a cargo del trabajador (a partir del año 2029 será 1% a cargo de la empresa y el 0,2% a cargo del trabajador).

El énfasis por el incremento de los ingresos, se completa con algunas medidas complementarias como la subida de las bases máximas cotización (aumentando cada año con el IPC promedio más 1,2% y llegará al 38% en términos reales en 2050) y la cotización adicional de solidaridad para los salarios que exceden la base máxima de cotización vigente en cada momento (1% en el año 2025 incrementándose 0,25 puntos porcentuales cada año hasta 2045 que será del 7%).

También, sumamente importante ha sido la aprobación del respaldo financiero del Estado a la Seguridad Social (garantía del pago de pensiones, pensiones no contributivas, carga de los “gastos indebidos”, etc.) que se plasmará en una transferencia todos los años de los PGE de aproximadamente el 2% PIB, contribuyendo a la sostenibilidad del sistema público.

⁷ Las estimaciones de Ochando y Salvador (2015 a y b) eran que, de mantenerse la evolución prevista de la esperanza de vida y siguiendo las previsiones del Ministerio de Empleo y Seguridad Social, la disminución de la pensión inicial podría ser del 10% en un periodo de 30 años (entre 2019 a 2049). Otros trabajos, estimaban la pérdida hasta un 20% de la pensión inicial para las generaciones de trabajadores más jóvenes (es decir, equivalente a la supresión de 10 años de cotización de sus vidas laborales).

⁸ Según algunos estudios, el efecto conjunto de las dos reformas del 2011 y 2013 podría reducir el coeficiente de sustitución de las pensiones españolas del 80% al 50% en 2050 – si no existen otras reformas que reviertan sus efectos más negativos. Véase en este sentido Ruesga (2014) y Zubiri (2013).

⁹ Este acuerdo se concretó en la Ley 21/2021, de 28 de diciembre, de garantía del poder adquisitivo de las pensiones y de otras medidas de refuerzo de la sostenibilidad financiera y social del sistema público de pensiones, que modificaba diversos preceptos del Texto Refundido de la Ley General de Seguridad Social.

La reforma incluye medidas para tratar de mejorar la jubilación anticipada (voluntaria e involuntaria). En el caso de la jubilación anticipada voluntaria, la aplicación de una penalización más favorable y en el caso de la jubilación anticipada involuntaria, la rebaja de los coeficientes reductores. Además, se regula con más detalle el procedimiento a seguir y se remite a una nueva regulación reglamentaria en el caso de la jubilación anticipada por razón de actividad (trabajos peligrosos, penosos, tóxicos o insalubres). También se introducen incentivos para igualar la edad efectiva de jubilación y la edad legal.

Otra modificación legislativa hace referencia al periodo de cálculo. A partir de 2026 se iniciará un régimen de cálculo de la base reguladora de la pensión de jubilación que se extenderá hasta el año 2040. Los nuevos pensionistas accederán a la base reguladora que resulte más favorable entre dos alternativas: la vigente (calculada a partir de los últimos 25 años) o la que resulte de elegir los mejores 27 años cotizados (324 meses) dentro de un periodo de los últimos 29 años o la que corresponda durante el periodo transitorio hasta llegar a esa situación en 2038.

De suma importancia es el nuevo sistema de cotizaciones para autónomos/as que será implantado, de manera gradual, desde 2023 hasta 2032. La filosofía de la reforma es que los trabajadores autónomos con menores ingresos reducirán la cuota de la Seguridad Social a cambio de que se incremente la de quienes tienen más ingresos y que la base mínima se vaya equiparando progresivamente al Régimen General. En definitiva, la implantación de un sistema de cotizaciones basado, por fin, en los ingresos reales de los trabajadores autónomos.

Finalmente, en la reforma se establece un nuevo sistema de garantía de suficiencia de las pensiones mínimas. Se establece un suelo mínimo de referencia para las pensiones contributivas de mayores de 65 años a partir del umbral de riesgo de pobreza relativa (60% de la mediana de ingresos) y en caso de las pensiones no contributivas sobre el umbral de riesgo de pobreza severa (75% del umbral de riesgo de pobreza relativa).

ALGUNOS PRINCIPIOS PARA UN SISTEMA JUSTO Y SOSTENIBLE

Las pensiones de jubilación son un bien preferente o “meritorio” (como la sanidad y la educación) que debe -y así lo está- ser reconocido como un derecho constitucional. Desde nuestro punto de vista, el modelo de Seguridad Social debería edificarse sobre cuatro pilares fundamentales:

- 1) prestaciones contributivas con importantes mecanismos redistributivos;
- 2) las pensiones deben ser suficientes;
- 3) un sistema de financiación de reparto no estricto en el que se incorporen otras fuentes de financiación distintas a las cotizaciones y
- 4) la garantía de un mínimo vital.

Contributividad y solidaridad

Las pensiones públicas deben ser contributivas (obtenidas como derecho ganado y no como asistencia social), pero el criterio de contributividad no puede ni debe dissociarse del de solidaridad. El diseño del sistema público debería incorporar criterios redistributivos -diferentes al actuarial estricto-, que tengan en cuenta y corrijan desigualdades existentes.

La Seguridad Social incorpora siempre dos criterios básicos de justicia: la contributividad (proporcionalidad entre lo aportado y los beneficios recibidos) y un criterio de solidaridad. Ambos criterios son insolubles porque responden al doble objetivo de la Seguridad Social: el seguro (contributividad) y las transferencias (solidaridad). Según Salvador (2016 Parte II: 160), el criterio de solidaridad se debería desplegar a dos niveles:

- a) transferencias intergeneracionales (financiación complementaria con recursos fiscales) que permitan la garantía de seguridad económica acorde con el crecimiento económico y
- b) transferencias intrageneracionales (principio de compensación) que corrijan situaciones como la dualidad del mercado de trabajo (trabajo precario e inestable y a tiempo parcial), el trabajo penoso, la discapacidad, las desigualdades de género, la compatibilidad entre la vida laboral y familiar, etc.

En resumen, nuestra propuesta se basaría en un sistema de pensiones público que contribuya a sostener el nivel de vida de los trabajadores -premiando el esfuerzo contributivo-, pero incorporando criterios de redistribución (solidaridad) del bienestar que corrijan ciertas desigualdades generadas en la dinámica de la economía de mercado ¹⁰.

Pensiones y suficiencia

El sistema público debe garantizar la cobertura de determinados riesgos sociales generales, como son la pérdida de poder adquisitivo de las pensiones en caso de inflación o el incremento en la esperanza de vida. Por consiguiente, las pensiones deben ser suficientes (entendidas como rentas de sustitución de las rentas del trabajo) y revalorizadas anualmente (mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones). Ello implica revalorizar automáticamente las pensiones al IPC real y/o al crecimiento económico (renta per cápita)¹¹.

Poner el foco en la suficiencia, significa en cierta medida virar el enfoque de las reformas futuras: realizar reformas que, en lugar de ajustar el gasto en función de los ingresos, fijemos los ingresos necesarios para financiar el gasto público social.

Pensiones y nuevos mecanismos de financiación.

El diseño de la financiación de un sistema de pensiones debe realizarse considerando la naturaleza del sistema público que se pretende financiar. Si defendemos un sistema público de reparto no estricto, necesitamos incorporar otras fuentes de financiación de naturaleza fiscal distintas a las cotizaciones. Es decir, lo ideal sería una combinación entre cotizaciones sociales y aportaciones de los Presupuestos Generales del Estado

¹⁰ Creemos que un sistema público de Seguridad Social no tiene por qué guiarse por criterios de equidad basados en los seguros privados. Si algo caracteriza el sistema público es que su criterio de justicia es (y debe ser) diferente al adoptado por los seguros privados. Si no disociamos el criterio de contributividad del de solidaridad, entonces la (in)sostenibilidad deja de ser determinista e infalible. Algo es o no insostenible dependiendo del criterio de justicia que adoptemos como premisa normativa en nuestro análisis. Por ejemplo, un criterio de justicia y equidad en el que prime el derecho vitalicio a la seguridad económica -independientemente de las diferencias de la esperanza de vida-, que contemple otras contribuciones no monetarias en la valoración del esfuerzo contributivo, que garantice el derecho a una vida digna y que incorpore mecanismos de financiación (fiscales) diferentes a las cotizaciones, nos lleva a entender el concepto de (in)sostenibilidad de una manera muy diferente a como lo hacen los estudios (y seguros privados) actuariales.

¹¹ Un sistema público de pensiones debe garantizar, como mínimo, el mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones, indexando la pensión a la evolución del IPC, aunque también podría considerarse la utilización de índices que reflejasen la evolución de los salarios y del PIB, lo que permitiría a los pensionistas participar también del crecimiento económico.

(PGE) -por lo menos, en la cuantía necesaria para cubrir el déficit de la Seguridad Social por la insuficiencia de las cotizaciones-¹².

Pero, ¿cuáles deben ser esas fuentes de financiación?, ¿sobre quién debe recaer la carga fiscal de las mismas? La elección que hagamos entrará siempre en el terreno de las opciones y preferencias sociales, colectivas y políticas –aunque los efectos y consecuencias redistributivas, en ocasiones, no son nada desdeñables y se deben analizar de manera rigurosa.

Una primera opción es la reforma de las cotizaciones, que es el impuesto específico y finalista para financiar las prestaciones contributivas. Esta reforma es necesaria, pero no suficiente. Es necesaria para reducir la regresividad de las cotizaciones y aumentar su capacidad recaudatoria. Sin embargo, creemos que esta reforma será insuficiente por varias razones:

- a) el modelo de crecimiento económico español (trabajo precario y salarios bajos en sectores económicos de bajo componente tecnológico y demanda estancada) será insuficiente para nutrir de la financiación necesaria para garantizar la sostenibilidad económica del sistema público en el futuro;
- b) avanzamos hacia un mundo con menos empleo (creciente digitalización de la economía) y
- c) la distribución de la renta se ha hecho más desigual y la masa salarial sobre el total de la renta nacional es cada vez menor.

Si la solución pasa por añadir otras fuentes de financiación, se abren tres tipos de alternativas ¹³ :

- 1) aumentar la obligación del Estado en la financiación de gastos de la Seguridad Social,
- 2) el aumento de la financiación fiscal y
- 3) la creación de un nuevo impuesto finalista.

La primera alternativa es trasladar al Estado la obligación de financiar determinadas partidas de gasto público, como son las pensiones de supervivencia (viudedad, orfandad y a favor de familiares)¹⁴, los gastos de administración, gestión y personal, la revalorización de las pensiones, los déficits de los regímenes especiales o las políticas de conciliación.

Una segunda alternativa es aumentar la financiación fiscal. Es decir, complementar la financiación contributiva de las pensiones con transferencias de los PGE que resulten necesarias. Algunos autores plantean la necesidad de buscar nuevos mecanismos de financiación no dependientes del empleo y los salarios -diferentes a las tradicionales cotizaciones sociales- que aumenten los ingresos estructurales del sistema público. Zubiri (2011: 173) expone cuatro argumentos para financiar las pensiones públicas con impuestos:

- a) si el sector público no puede alcanzar con cotizaciones los niveles de pensiones considerados deseables colectivamente, está legitimado para usar impuestos;

¹² El argumento parece simple: si las pensiones es un pilar básico del Estado del bienestar –como la sanidad y la educación-, la financiación debe estar garantizada por el Estado. La exigencia de clarificar las fuentes de financiación en base a la separación de las prestaciones contributivas y no contributivas responde más a un acuerdo político sobre las fuentes de financiación que a la verdadera naturaleza de las prestaciones, ciertamente difícil de definir puesto que muchas de ellas contienen elementos contributivos y redistributivos.

¹³ Recordemos que el Estado tiene siempre un margen financiero mayor que una entidad privada. Puede establecer nuevos impuestos, emitir Deuda Pública, dotar de nuevos Fondos de reserva, disponer de créditos financieros, etc., lo que le permite disponer de una restricción presupuestaria más amplia y flexible que cualquier entidad privada.

¹⁴ El riesgo de esta opción es la asistencialización y debilitamiento de la acción protectora de las pensiones de viudedad y orfandad.

- b) todo el mundo tiene derecho a prestaciones similares a las que ayudó a pagar con sus cotizaciones;
- c) en una economía en la que las rentas del capital tienen una participación creciente en el PIB es legítimo que contribuyan a financiar determinados objetivos del Estado de bienestar y
- d) que las generaciones futuras contribuyan con impuestos a financiar las pensiones es, incluso, equitativo intergeneracionalmente.

El mismo Zubiri (2017: 185) argumenta que “la financiación mediante impuestos tampoco plantea problemas de equidad intergeneracional por dos razones. Primero, porque buena parte de las rentas de las generaciones futuras (que tendrán que pagar impuestos generales para financiar las pensiones de los jubilados de la generación presente) se deriva de gastos que han realizado las generaciones presentes y que se les han transmitido sin coste (la educación, la tecnología y buena parte de las infraestructuras de cada generación han sido pagadas por las generaciones precedentes). Segundo, porque los trabajadores futuros pertenecen a generaciones que, por no tener un problema de envejecimiento, dispondrán de pensiones altas”.

Sin embargo, la financiación fiscal plantea cuatro problemas añadidos:

- 1) la posibilidad de “asintencializar” el sistema público al reducir la naturaleza contributiva basada en las cotizaciones;
- 2) hay que tener en cuenta que las cotizaciones sociales son más estables que los impuestos, debido a que éstos son muy sensibles al ciclo económico;
- 3) mayoritariamente, el reparto de la carga fiscal de los impuestos directos en nuestro país recae sobre las rentas del trabajo¹⁵ y
- 4) la ciudadanía puede percibir que unas pensiones financiadas con los PGE impide destinar recursos públicos a otras partidas del gasto público.

Si elegimos la opción de financiar las pensiones con los impuestos existentes, el abanico para realizar un diseño institucional más innovador y justo en el terreno fiscal es muy amplio. Podríamos utilizar tanto la imposición directa como la indirecta. Respecto a la primera, podemos establecer un recargo para los altos ingresos (creación de una retención de un 1% en el último tipo del IRPF), eliminar la desgravación fiscal a los planes de pensiones privados, modificar el impuesto de sociedades (impuesto mínimo del 10% para las grandes empresas, impuesto sobre el volumen de ventas para las grandes empresas, etc.), impuesto sobre las rentas del capital financiero, crear un impuesto “estatal” sobre el patrimonio, etc.

Autores como Suarez (2014) defienden la opción de gravar otras rentas diferentes a las salariales. Así, por ejemplo, expone que “a la vista de la progresiva pérdida de peso de las rentas salariales en el conjunto de la riqueza nacional parece razonable no castigar a los trabajadores con mayores esfuerzos de contribución. Ello nos llevaría a descartar, primero, la subida de las cotizaciones sociales –directa o indirectamente los trabajadores soportarían ese incremento- y, después, a defender que los recursos adicionales que podría necesitar el sistema de Seguridad Social deben proceder de las rentas de capital (el excedente de explotación)” (Suarez 2014: 60).

Finalmente, son cada vez más los expertos que plantean la necesidad de establecer nuevos impuestos finalistas para financiar la Seguridad Social pública. Es una forma muy eficaz de blindar un ingreso público

¹⁵ Por esta razón, parece una condición necesaria de esta estrategia llevar a cabo una reforma fiscal profunda que refuerce los objetivos de suficiencia, eficiencia y, sobre todo, progresividad y justicia en el reparto de la carga fiscal.

para ese fin. Las bases impositivas de estos impuestos (que algunos autores han denominado “*impuesto demográfico*”, “*tasa de reserva demográfica*” o “*contribución de solidaridad*”) podrían ser muy variadas (recargos para las rentas más altas, capital, patrimonio, riqueza, transacciones financieras, actividades que dañan los recursos medioambientales como impuestos ecológicos, etc.).

Un modelo inspirador de este tipo de propuestas es el modelo francés. Ante la insuficiencia de recursos del sistema público, en Francia se crearon nuevas figuras impositivas de carácter finalista para financiar la Seguridad Social como la Contribución Social Generalizada (CSG), la Contribución para el Reembolso de la Deuda Social (CRDS) y la Contribución a la Solidaridad.

Como resume Suárez (2016), un impuesto específico, como el francés, para financiar la Seguridad Social en España, tiene indudables ventajas:

- a) permite modular el peso sobre los distintos tipos de rentas reforzando el carácter redistributivo;
- b) tiene un potencial recaudador muy notable;
- c) posibilita un despliegue progresivo en función de las necesidades del sistema que se harán más acuciantes en la década de los treinta;
- d) constituye una fuente de ingresos más estable, sin producir efectos inflacionistas (frente a la alternativa de la imposición indirecta) y
- e) constituye la expresión de un sólido compromiso político con el sistema público de pensiones.

Pensiones y mínimo vital.

El sistema público debería garantizar una vida digna a los ciudadanos -como derecho ciudadano- que no puedan cumplir con los requisitos del nivel contributivo. Es decir, el sistema público debería incorporar un criterio de justicia y equidad en el que prime el derecho a la seguridad económica y que garantice el acceso a una vida digna. Este criterio de justicia como “*suficiencia económica*” se puede implantar de cinco maneras fundamentales:

- 1) la garantía estatal de un porcentaje de gasto público en pensiones en relación del PIB;
- 2) el establecimiento de una pensión mínima equivalente al Salario Mínimo Interprofesional neto de cotizaciones;
- 3) el establecimiento de una pensión contributiva para cualquiera que haya cotizado (aunque sea menos de 15 años);
- 4) la garantía de una tasa de sustitución definida en términos netos (pensión después de impuestos / salario después de impuestos) (Zubiri 2016: 185) y
- 5) el establecimiento de una prestación mínima garantizada (no contributiva) fundamentada como un derecho ciudadano universal (en el caso español, Ingreso Mínimo Vital) (Ochando y Albert 2020).

CONCLUSIONES

A partir de la literatura existente sobre las reformas del sistema de pensiones creemos que podemos llegar a un consenso respecto a ciertas premisas que nos permiten enmarcar este complejo debate:

- 1) no existen recetas de reformas universales, es decir, las reformas no son automáticamente exportables de un país a otro, ya que factores sociales, políticos e institucionales son determinantes para que una reforma tenga éxito en un determinado país;
- 2) toda reforma de la Seguridad Social tiene implicaciones redistributivas. Es una decisión que afecta la distribución de la renta, los riesgos y el bienestar entre generaciones y dentro de una misma generación;
- 3) no hay una única reforma posible del sistema público de pensiones, sino que hay muchas opciones y combinaciones posibles (reparto/capitalización; público/privado; cuentas nocionales, etc. . .) y
- 4) toda reforma es, finalmente, una decisión política sujeta a posicionamientos normativos, juicios de valor, ideológicos o preferencias sociales.

A partir de estas premisas, en la primera parte del trabajo se ha realizado un análisis de las reformas paramétricas llevadas a cabo en nuestro país entre 2011 y 2021. Dicho análisis nos permite extraer las siguientes conclusiones:

- 1) Las reformas aplicadas por el gobierno del PSOE (2011) y del PP (2013) suponen un recorte en la cuantía de las pensiones importante, sin estar justificadas desde el punto de vista demográfico. Las restricciones impuestas por las reformas, especialmente la del gobierno socialista del 2011, harán que, para buena parte de los trabajadores/as sea imposible alcanzar las nuevas exigencias impuestas, agravando, por tanto, los problemas de pobreza y exclusión social en la vejez. La reforma de Rajoy del 2013 representaba un empobrecimiento de las prestaciones por la vía de una reducción del poder adquisitivo de las pensiones. Además, ambas reformas plantearon muy pocas medidas por el lado de los ingresos del sistema.
- 2) La reforma de Sánchez (2021) ha tenido dos objetivos muy positivos: 1) derogar los aspectos más lesivos de la reforma del 2013 (especialmente, eliminar el factor de revalorización y volver al índice de precios) y 2) enfatizar en la necesidad de aumentar los ingresos públicos que financien la dinámica creciente del gasto público en el futuro.

En la segunda parte del artículo, se diseñan algunos principios generales que deberíamos mantener y consolidar para futuras reformas del sistema público. Hemos centrado la reflexión en cuatro de ellos:

- 1) las prestaciones deben conservar su naturaleza contributiva, pero con importantes mecanismos redistributivos que corrijan una variedad de desigualdades existentes (precariedad, cuidados, género, etc.);
- 2) garantía de la suficiencia de las pensiones (mantenimiento del poder adquisitivo);
- 3) un sistema de financiación de reparto no estricto en el que se incorporen otras fuentes de financiación distintas a las cotizaciones y
- 4) la garantía de un mínimo vital.

BIBLIOGRAFÍA

- COMISIÓN EUROPEA (2010). *Libro Verde en pos de unos sistemas de pensiones europeos, adecuados, sostenibles y seguros*. SEC(2010)830. Bruselas 7-7-2010.
- COMISIÓN EUROPEA (2012). *Libro Blanco. Agenda para unas pensiones adecuadas, seguras y sostenibles*. Bruselas 16-2-2012.
- COMISIÓN EUROPEA (2018). *The Pension Adequacy Report: Current and future Income Adequacy in Old Age in the EU*.
- CONDE-RUIZ, J. I. (2017). “Financiación pensiones: ¿cotizaciones sociales o impuestos generales?”. *Informe IEB sobre Federalismo Fiscal y Finanzas Públicas 16*. IEB, Barcelona.
- CONDE-RUIZ, J. I. y GONZÁLEZ, C.I. (2013). “Reforma de pensiones 2011 en España”. *Hacienda Pública Española*, 204.
- DE LA FUENTE, A. y DOMÉNECH, R. (2011). El impacto sobre el gasto de la reforma de las pensiones: una primera estimación. *Colección de Estudios Económicos 03, FEDEA*.
- MUÑOZ DE BUSTILLO, DE PEDRAZA, P., ANTÓN, J.I. y RIVAS, L.A. (2011). “Vida laboral y pensiones de jubilación en España: simulación de los efectos de una reforma paramétrica”. *Revista Internacional de Seguridad Social*, 64 (1), 83-105.
- OCHANDO, C. y SALVADOR, C. (2015a). “Reformas paramétricas del sistema público de pensiones español (I): efectos sobre la contributividad y la equidad de la Ley 27/2011”. *Revista de Derecho de la Seguridad Social*, 4, 255-276.
- OCHANDO, C. y SALVADOR, C. (2015b). “Reformas paramétricas del sistema público de pensiones español (II): efectos sobre la contributividad y la equidad de la Ley 23/2013”. *Revista de Derecho de la Seguridad Social*, 5, 235-258.
- OCHANDO, C. y ALBERT, J.F. (2020). “El ingreso mínimo vital: la renta garantizada de un Estado del bienestar incompleto”. *Labos*, 1(3), 152-171.
- OECD (2016). *Pensions at a Glance 2015*. OECD, París.
- RAMOS, J. y DEL PINO, E. (2009). “Un análisis político del cambio en el sistema de pensiones en España”, en L. Moreno (Ed.): *Reformas de las políticas de bienestar en España*. Siglo XXI, Madrid.
- RODRIGUEZ CABRERO, G. (2011). “The Consolidation of the Spanish Welfare State (1975-2010)”, en A. M. Guillén y M. León (Eds.): *The Spanish Welfare State in European Context*. Ashgate, London.
- RUBIO, M.J. (2012). “Los avatares del Estado de bienestar: mercados, política y reforma de las pensiones de jubilación en España”, en C. Colino y R. Cotarelo (Eds.): *España en crisis. Balance de la segunda legislatura de Rodríguez Zapatero*. Ed. Tirant Lo Blanch, Valencia.
- RUBIO, M.J. (2013). “La reforma de las pensiones de jubilación en perspectiva comparada. ¿Del Estado de bienestar al Estado regulador?”, en E. Del Pino, y J. Rubio (Eds.): *Los Estados de bienestar en la encrucijada. Políticas sociales en perspectiva comparada*. Ed. Tecnos, Madrid.
- RUESGA, S. M. (2014). “En recuerdo de los trabajos del Comité de expertos para la elaboración del factor de sostenibilidad de las pensiones públicas. La visión de un experto perplejo”. *Relaciones Laborales*, 5/30, 51-72.

- SALVADOR, C. (2016). *Economía de la Seguridad Social Parte I y Parte II*. Tirant Lo Blanch Apuntes, Valencia.
- SUÁREZ, B. (2014). *El sistema público de pensiones: crisis, reforma y sostenibilidad*. Lex Nova.Thomson Reuters, Valladolid.
- SUÁREZ, B. (2016). “El compromiso con las pensiones públicas: un impuesto específico para su financiación”. *Economistas frente a la crisis* 4 de Julio 2016.
- ZUBIRI, I. (2011). “Un análisis económico de la reforma de las pensiones: el camino que aún falta por recorrer”, en J. Frades (Coord): *El sistema de pensiones de jubilación. Desafíos y respuestas*. Fundación Francisco Largo Caballero y Ministerio de Empleo y Seguridad Social, Madrid.
- ZUBIRI, I. (2013). “El sistema de pensiones en la encrucijada: reformulación o liquidación”. *Documentación Social*, 170, 91-119.
- ZUBIRI, I. (2016). “Las pensiones en España: situación y alternativas de reforma”. *Papeles de Economía Española*, 147, 167-187.
- ZUBIRI, I. (2017). “Las pensiones en España: las reformas necesarias”, en S.M. Ruesga, B. Suárez, B. y V. Gómez (Coords.): *¿Cobriremos la pensión?* Pirámide, Madrid.