

Estudios sobre la Economía Española - 2019/01

El sistema público español de pensiones: Mitos y realidades

Miguel Ángel García Díaz
(Profesor de economía aplicada colaborador de FEDEA y URJC)

fedea

Las opiniones recogidas en este documento son las de sus autores y no coinciden necesariamente con las de FEDEA.

El sistema público español de pensiones: Mitos y realidades

Miguel Ángel García Díaz*

(Profesor de economía aplicada colaborador de FEDEA y URJC)

Enero 2019

Resumen

El presente y, sobre todo, el futuro del sistema de pensiones es uno de los problemas que más preocupan a los españoles, y con razón. Gracias a una esperanza de vida creciente y situada entre las más altas del mundo, pero también al descenso de la natalidad y a la llegada a la edad de jubilación de la generación del *baby boom*, la población española está envejeciendo rápidamente, con la consiguiente presión al alza sobre el gasto en pensiones. En este contexto, un sistema público de reparto cuya situación financiera ya es deficitaria, incluso en el mejor momento del actual ciclo económico, supone un problema serio y complejo que exigirá un debate amplio, profundo y realista.

En nuestra opinión pública, sin embargo, dominan juicios de valor simplistas y percepciones injustificadas sobre el desempeño de nuestro sistema de pensiones, que tiende a presentarse como cicatero e insuficiente. Combinadas con la incomprensión de las magnitudes económicas relevantes, tales percepciones llevan a menudo a avanzar propuestas que no son factibles o atentan contra la equidad intergeneracional.

En el presente documento se argumenta que los datos no justifican una visión tan negativa de las pensiones públicas españolas. Entre otras cosas, se muestra que éstas están entre las más generosas de la UE en relación a los salarios y que ofrecen retornos muy generosos en relación a las aportaciones realizadas por trabajadores y empresarios, lo que está en el origen de los problemas de sostenibilidad que tan visibles se han hecho en los últimos años. Aunque no existen soluciones mágicas e indoloras para el problema, el estudio también concluye que nuestro sistema público de pensiones puede ser financieramente viable con prestaciones similares, en términos relativos, a las de otros países europeos.

El auténtico reto es conseguir un equilibrio que combine suficiencia con equidad individual e intergeneracional. Porque no defiende mejor el sistema público de pensiones aquel que promete más prestaciones ahora sin reparar en medios, sino el que garantiza permanentemente el pago de pensiones razonables sin trasladar cargas excesivas a las próximas generaciones.

* Agradezco muy sinceramente el trabajo de corrección y las acertadas sugerencias realizadas durante la elaboración de este documento por Ángel de la Fuente, José Manuel Calvo y Enrique Devesa. La responsabilidad de su contenido y los errores que pueda haber en él son exclusivamente míos.

Contenido

| | | |
|------|---|----|
| 1. | Introducción | 3 |
| 2. | Algunas cuestiones generales | 4 |
| 3. | Situación del sistema de pensiones..... | 8 |
| 3.1. | Posición financiera..... | 8 |
| 3.2. | Principales causas de la evolución reciente del saldo | 11 |
| 3.3. | Ingresos del sistema | 15 |
| 3.4. | Suficiencia de las prestaciones | 17 |
| 3.5. | Relación entre aportación del cotizante y pensión recibida..... | 24 |
| 4. | El reto futuro del envejecimiento | 29 |
| 5. | Algunas conclusiones | 36 |
| | Anexo 1 . Detalle sobre acceso y cálculo de la pensión después de las reformas de 2011 y 2013 | 39 |

1. Introducción

Las conversaciones (que llegan a veces a discusiones) a propósito del presente y, sobre todo el futuro de las pensiones, son bastante habituales en los distintos ámbitos de la vida cotidiana, ya sea con amigos y conocidos o en los medios de comunicación. Es un comportamiento lógico porque es algo que interesa a todo el mundo, al afectar a la renta de las personas, tanto una vez finalizada la vida laboral activa como durante ésta: en un sistema de reparto como el español las pensiones de hoy se pagan con las cotizaciones e impuestos de quienes trabajan ahora, y las del futuro se pagarán con los ingresos de los que trabajen en ese momento.

El interés y la inquietud de la gente han aumentado con el significativo crecimiento de la esperanza de vida al que se asiste en las últimas décadas en casi todo el mundo. Un proceso en el que España, junto a Japón, mantiene una de las mejores posiciones.

Dentro de este encendido debate son comunes afirmaciones contundentes y simplistas sobre algo muy complejo en lo que influye el pasado del trabajador (carrera profesional), el presente de la actividad económica (ocupados que generan renta) y el futuro de toda la sociedad (prestaciones y cargas sobre las siguientes generaciones incluidos los ingresos para financiarlas). Así, es frecuente escuchar que las pensiones españolas son muy malas cuando se las relaciona con la aportación realizada mientras se trabaja. También es habitual oír que todo el mundo tiene derecho a disfrutar de una pensión suficiente para vivir dignamente aunque no haya contribuido demasiado a la financiación del sistema y, que además ese derecho a recibir una pensión suficiente debe ser compatible con proteger los ahorros propios, cuyo destino último debe ser la herencia de hijos o familiares: una curiosa aproximación al tema que combina la socialización de lo colectivo con la absoluta protección de lo individual. Se reclaman buenas pensiones en términos genéricos, sin considerar los efectos presentes y futuros de esa pretensión.

Es habitual escuchar demandas que combinan enfoques no siempre compatibles entre sí en un mismo sistema de pensiones. Para algunos el sistema a veces tiene que ser muy contributivo -tengo derecho a jubilarme antes porque ya he trabajado muchos años-, pero a la vez debe tener prestaciones universales *suficientes y dignas* que reduzcan la desigualdad también para quien no ha contribuido.

Es difícil discrepar de las soluciones que se proponen para los casos particulares porque tomadas de uno en uno, todas suenan bien y tienen su parte de razón. Pero un sistema de pensiones debe mantener una visión global que, desde la coherencia interna, cumpla la larga y exigente relación de objetivos que se le demandan, y que afecta a toda la sociedad. Porque en un sistema de reparto es ésta la que, en última instancia, asume con sus aportaciones el esfuerzo necesario para poder sostener las obligaciones de gasto.

Otra de las aseveraciones que han hecho fortuna es la tendencia a minusvalorar los exigentes retos del sistema de pensiones utilizando como única solución que la cuenta

la paguen los ricos. El desarrollo de las redes sociales ha ayudado a propagar un titular como este: “El sistema sería sostenible, incluso con pensiones mayores, si los políticos no robaran y los ricos pagaran lo que deben”.

Desde el máximo rechazo a cualquier forma de corrupción, contra la que hay que luchar con todas las armas disponibles, aseveraciones de este calibre muestran un grave problema de incomprensión de las magnitudes económicas que caracterizan un sistema de pensiones. Esto dificulta bastante valorar las bondades de nuestro modelo, pero sobre todo sus retos futuros. Así, una buena parte de las propuestas de solución planteadas están muy alejadas de las necesidades reales del sistema de pensiones.

Un análisis detallado del sistema público de pensiones no valida la mayor parte de las negativas valoraciones que se escuchan con tanta frecuencia. Al contrario, el ejercicio debería ayudarnos a apreciar las bondades del sistema y la magnitud de los retos que afrontamos ahora y, sobre todo, en el futuro próximo.

2. Algunas cuestiones generales

Antes de realizar un repaso de la situación actual y retos futuros del sistema español, puede ser útil recordar algunos de los objetivos básicos de cualquier sistema de pensiones. El más cercano a la población concierne a la renta disponible de los trabajadores después de finalizar su vida laboral activa. El artículo 50 de la Constitución recoge que *“los poderes públicos garantizarán, mediante pensiones adecuadas y periódicamente actualizadas, la suficiencia económica a los ciudadanos durante la tercera edad”*. La redacción utiliza un concepto amplio de cobertura pero es bastante ambiguo en cuanto al término suficiencia al mencionarla sin utilizar referencia objetiva alguna sobre qué se debe entender por ella.

La Comisión Europea precisa un poco más en este terreno al considerar que los sistemas de pensiones deben *“mantener unos estándares de bienestar económico de la población jubilada próximos a los que mantenía en su etapa activa”*, lo que parece apuntar más bien hacia un modelo contributivo de pensiones, al relacionar la prestación con el nivel de renta anterior a la jubilación. No obstante, ambas definiciones están lejos de concretar en términos cuantitativos qué se entiende por suficiencia de las prestaciones y, por tanto, no ayudan mucho a conseguir ese deseable objetivo.

La suficiencia de las prestaciones ha de perseguirse sin sacrificar otro de los grandes objetivos de un sistema de pensiones: la equidad, en su doble vertiente individual (dentro de cada generación) y temporal (entre generaciones). Un sistema de pensiones no debería tratar de forma diferente a personas en las que concurren iguales circunstancias, porque sería injusto. Esto no siempre se consigue, como demuestra la existencia de la jubilación parcial con contrato de relevo, una figura privilegiada solo al

alcance de unos pocos, que permite evitar los (necesarios) coeficientes reductores que penalizan la jubilación anticipada¹.

El largo recorrido temporal de los sistemas de pensiones, que abarca todo el ciclo vital de las personas, obliga a que tampoco se deba tratar de forma distinta a las siguientes generaciones, circunstancia que se produce cuando se les imponen esfuerzos excesivos. Como se puede intuir, este último objetivo de equidad intergeneracional mantiene una estrecha relación con la sostenibilidad financiera del sistema a medio y largo plazo porque los ingresos deben ser suficientes para pagar las prestaciones y no incurrir en deudas continuadas que reducirían la renta disponible de las futuras generaciones. Sería desalentador y contribuiría a deslegitimar socialmente el sistema, alcanzar un punto en el que el principio de suficiencia quede limitado a los actuales pensionistas, sin posibilidad de extenderlo a toda la población de forma sostenida en el tiempo.

Las tareas de un sistema de pensiones no se agotan con lograr un grado razonable de suficiencia y equidad. Debe hacerlo con el menor coste y riesgo posible en su financiación. Parece obvio que no tendría ningún mérito pagar una pensión suficiente después de haber exigido a las personas pagos superiores a lo que estas recibirán durante su vida de pensionistas.

Además, los sistemas de pensiones deben contribuir a conseguir un funcionamiento sano de las relaciones económicas. Objetivo éste que podría no cumplirse cuando el gasto destinado a pensiones absorbe una proporción excesivamente grande de los recursos disponibles, limitando con ello la renta disponible del resto de la población y/o afectando negativamente el empleo debido a los elevados costes laborales y a una excesiva presión fiscal.

Por todos estos motivos, el análisis de los sistemas de pensiones no se debe realizar utilizando perspectivas individuales o parciales sino desde una visión global de los muchos ámbitos a los que afectan las decisiones adoptadas.

Enumerados los principales objetivos, los sistemas de pensiones se pueden articular de múltiples formas con distintas fórmulas de gestión. Los *sistemas contributivos* se basan en el reconocimiento de un derecho de acceso a la prestación originado por la aportación realizada por el trabajador durante su vida laboral activa. La prestación recibida, por tanto, mantiene una determinada relación con esa aportación, lo que hace que su incidencia redistributiva sea reducida. Este modelo de pensiones tiene una base individual (la aportación del trabajador), pero puede instrumentarse de formas muy variadas, desde los planes privados de pensiones individuales hasta un sistema público de reparto. En el primer caso, el riesgo es asumido íntegramente por cada persona; en el segundo se tiene la posibilidad (no la seguridad) de alcanzar un reparto

¹ Detalle en “Efectos de la jubilación parcial con contrato de relevo sobre la equidad y el coste financiero del sistema público de pensiones en España”. Fedea. Apuntes de economía 2018/01

de los riesgos dentro de la sociedad instrumentado a través de los mecanismos democráticos de decisión.

En la lógica del modelo público de reparto (*pay as you go*) se considera que la cotización aportada a la Seguridad Social forma parte del salario del trabajador² pero, a diferencia del resto, se recupera durante la jubilación en concepto de “salario diferido”. De no ser así, es decir, de no existir contrapartida cierta, el trabajador podría haber preferido recibir en su nómina el valor de sus cotizaciones para destinarlas a los usos que considerara oportuno, entre los que podría estar el de ahorrar para constituir un fondo de pensiones individual para su jubilación.

El modelo de reparto puede ser planteado también como la participación del trabajador en la masa salarial futura del país, a través de una prestación que se calcula en base a la aportación realizada durante su vida laboral. Así, en un modelo de reparto, los pensionistas, en vez de tener activos ligados a determinadas empresas, vienen a tener un trocito de la masa salarial agregada (o, en términos más amplios, de la renta total del país). El ritmo al que crezca ese activo es lo que determina la rentabilidad que se puede pagar a los beneficiarios del sistema, es decir, la pensión máxima sostenible, está determinada por las aportaciones incrementadas con la tasa de crecimiento de la masa salarial agregada o del PIB. Si se excede esa rentabilidad, aparecen problemas de sostenibilidad financiera.

Esta aproximación permite también afrontar la crítica mostrada desde otros sectores de opinión al comparar los sistemas de reparto con lo que se conoce coloquialmente como un *esquema piramidal*, en el que se necesitan continuas entradas de impositores (inversores) para asumir los pagos del sistema. Milton Friedman calificó al sistema de reparto como “el mayor esquema piramidal del mundo”, dado que en cada momento el pago de las prestaciones está sustentado en la aportación realizada por los trabajadores ocupados, que a su vez tienen la promesa de ver pagada su pensión por las próximas generaciones.

Asumiendo el planteamiento, Samuelson considera que se puede conseguir un esquema piramidal, o juego de Ponzi, con resultados beneficiosos aprovechando el crecimiento de la población y las mejoras de productividad de la economía que hacen que el pastel a repartir pueda crecer de forma sostenida.³ Obviamente, el esquema de

² De acuerdo con los criterios de contabilidad habituales en la Unión Europea y OCDE, tanto la cuota del empleador como la del trabajador forman parte de la remuneración de asalariados en la distribución factorial de la renta.

³ Paul Samuelson (Newsweek, 1967) *“The beauty of social insurance is that it is actuarially unsound. Everyone who reaches retirement age is given benefit privileges that far exceed anything he has paid in — exceed his payments by more than ten times (or five times counting employer payments).*

How is it possible? It stems from the fact that the national product is growing at a compound interest rate and can be expected to do so for as far ahead as the eye can see. Always there are more youths than old folks in a growing population. More important, with real income going up at 3% per year, the taxable base on which benefits rest is always much greater than the taxes paid historically by the generation now retired.

Ponzi dejaría de ser factible cuando la productividad se estanca y se producen cambios demográficos que descompensan el peso de la población jubilada respecto a la que está en edad de trabajar, es decir, cuando la evolución de los pagos generados por la suma del número de pensiones y de su cuantía superan el crecimiento de los ingresos del sistema.

La comparación con el esquema de Ponzi es, por tanto, acertada, pero el resultado para la sociedad dependerá de la capacidad de encontrar un equilibrio generacional (intertemporal) estable entre los ingresos y los gastos del sistema.

Una alternativa al modelo contributivo es un *modelo universal* de pensiones en el que, sin tener en cuenta la aportación previa del trabajador, se establece básicamente una única pensión igual para todas las personas con una edad determinada (*pensión zócalo* en el argot) que generalmente cubre sólo las necesidades más básicas y que se financia con impuestos o con cotizaciones sociales reducidas. En estos modelos existe un fuerte incentivo individual a desarrollar planes complementarios para mejorar la pensión recibida desde el sector público, así como un mayor espacio para el ahorro privado que puede financiar tales planes gracias a las menores cotizaciones sociales.

En la mayor parte de los países europeos se ha desarrollado un modelo mixto en el que generalmente domina uno u otro de los componentes, contributivo o universal. En el primer grupo de países se protege la contributividad en el acceso y cálculo de la prestación, porque de otra manera se desincentivaría el pago de las cotizaciones sociales al sentir las personas un trato poco justo (equitativo) en relación con el esfuerzo realizado, aunque esto se suele combinar con la existencia de pensiones mínimas que garantizan unas rentas de subsistencia a los que no han cotizado lo suficiente. En el segundo grupo, son los impuestos los que asumen el coste íntegro o casi total de las pensiones.

La doctrina dominante de la Hacienda Pública diferencia las cotizaciones sociales de los impuestos⁴. Las primeras, sustentadas en un criterio proporcional (igual tipo de gravamen para todos), generan derecho a una prestación (salario diferido), mientras que los segundos (tipo de gravamen proporcional o progresivo) se recaudan para financiar las políticas públicas, a las que puede o no tener acceso cada contribuyente dependiendo de sus objetivos y de los requisitos establecidos para el acceso a las mismas.

El actual modelo de pensiones español, definido en el Pacto de Toledo (1995) y revisado y actualizado varias veces con posterioridad, tiene varios pilares. El primero y

...A growing nation is the greatest Ponzi game ever contrived"

⁴ Algunas líneas de pensamiento consideran las cotizaciones sociales iguales a los impuestos porque en última instancia reducen la renta disponible de quienes los pagan. Siguiendo su razonamiento, la suma de todos ellos forma parte de la brecha salarial que marca la diferencia entre los ingresos brutos del trabajador y los netos de cotizaciones e impuestos.

más importante es el sistema público de reparto. Este se complementa por un segundo pilar de carácter voluntario que funciona bajo el principio de capitalización. Este pilar puede ser instrumentado de forma individual a través de planes de pensiones personales o integrarse dentro de la negociación colectiva (planes de empleo).

El primer pilar es básicamente contributivo (detalles en el anexo 1) con algunos elementos de corrección de la desigualdad generada durante la vida laboral activa. Así, el sistema público de pensiones cuenta con varios instrumentos redistributivos:

- Pensiones no contributivas. Las personas que no han conseguido cumplir con las condiciones de carencia (15 años cotizados) pueden acceder a una pensión no contributiva cuando no disponen de rentas alternativas por importe superior a la cantidad establecida cada ejercicio (5.178 euros en 2018)⁵.
- Pensión mínima. Cuando la pensión contributiva generada no alcanza una cuantía determinada, se complementa hasta alcanzar la pensión mínima establecida de acuerdo con las características personales del beneficiario. Este complemento de pensiones mínimas se financia con impuestos generales al haber considerado las Cortes Generales que esta medida juega un papel importante en la sociedad, adicional a la estricta contributividad del sistema.
- Base de cotización y pensión máxima. La pensión máxima fue en 2018 inferior en un 20% a la base máxima de cotización del trabajador, lo que limita la contributividad del sistema de una forma que perjudica a los trabajadores con rentas más altas (pérdida de equidad), en particular a los que tienen rentas comprendidas en el intervalo entre la pensión máxima y la base máxima de cotización.

3. Situación del sistema de pensiones

3.1. Posición financiera

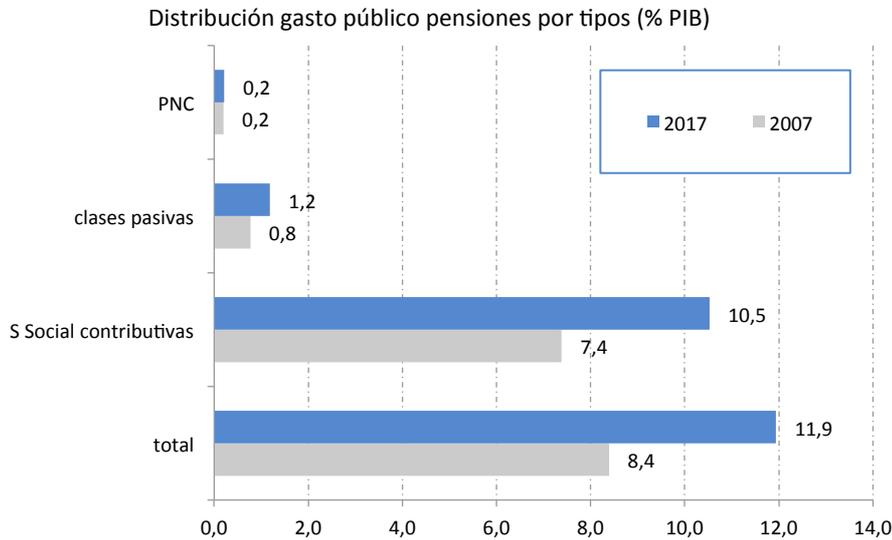
El gasto en pensiones públicas en España fue equivalente al 11,9% del Producto Interior Bruto (PIB) en 2017. Como se puede observar en el gráfico 1, la mayor parte se dirigió a las pensiones contributivas de la Seguridad Social (10,5% del PIB); las clases pasivas le siguen en volumen de gasto (1,2% del PIB) y se completan con las pensiones no contributivas de la Seguridad Social (0,2% del PIB).

El gráfico 2 permite observar que durante la anterior etapa expansiva de la economía (1995-2008) el gasto en pensiones incluso redujo su peso en el PIB hasta situarse en torno a los 9 puntos de este agregado. La llegada de la crisis disparó esa relación superando el 12% del PIB como resultado conjunto de la caída en la actividad económica y del continuado crecimiento del gasto en pensiones. La evolución

⁵ La existencia de estas pensiones de carácter universal aunque con prueba de rentas, permitiría plantear el sistema español de pensiones con tres pilares: contributivo, no contributivo y otro adicional complementario y voluntario.

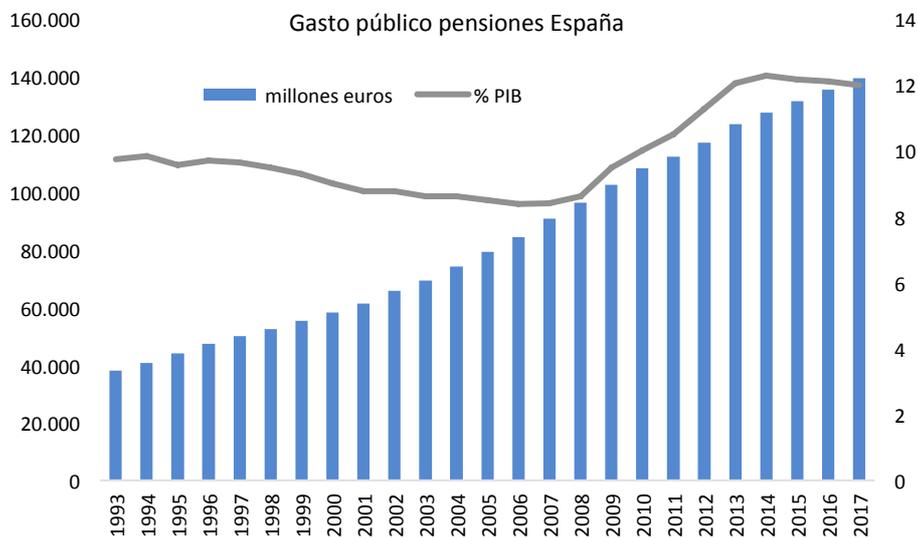
observada desde 1995 confirma la gran dependencia de los sistemas de pensiones de la creación de riqueza, porque como es lógico ésta determina la capacidad de repartir, limitándola cuando la economía crea menos renta o, lo que es lo mismo, aumentando el esfuerzo necesario para mantener un determinado nivel de gasto.

Gráfico 1



Fuente: Elaboración propia a partir de información de la Seguridad Social

Gráfico 2

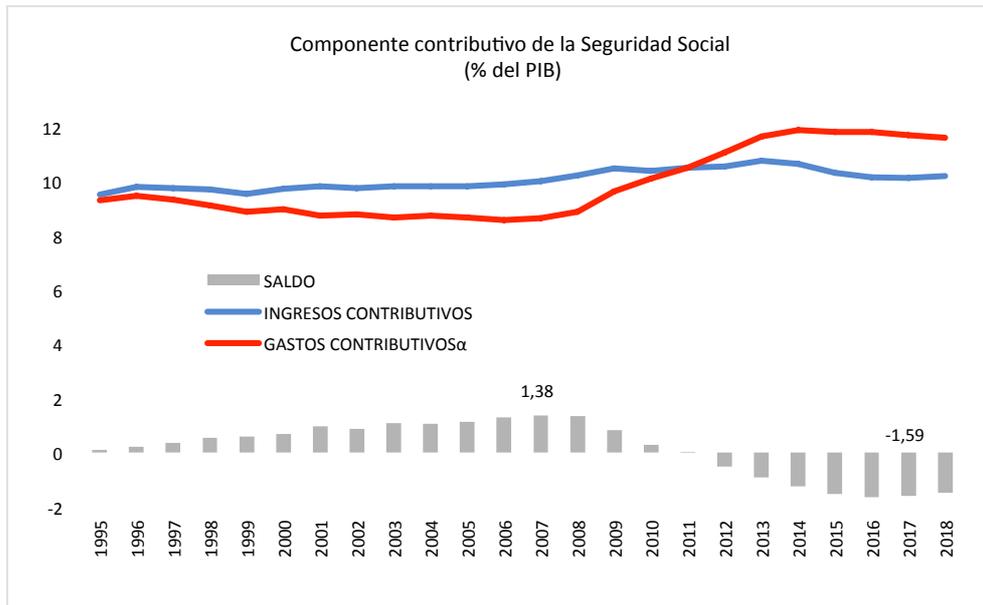


Fuente: Elaboración propia a partir de información de la Seguridad Social

La posición financiera del sistema público de pensiones en 2017, último año liquidado, no se puede calificar de buena al haber incurrido en un déficit que, aunque ligeramente inferior al del año anterior, equivale al 1,6% del PIB y al 15% del gasto en

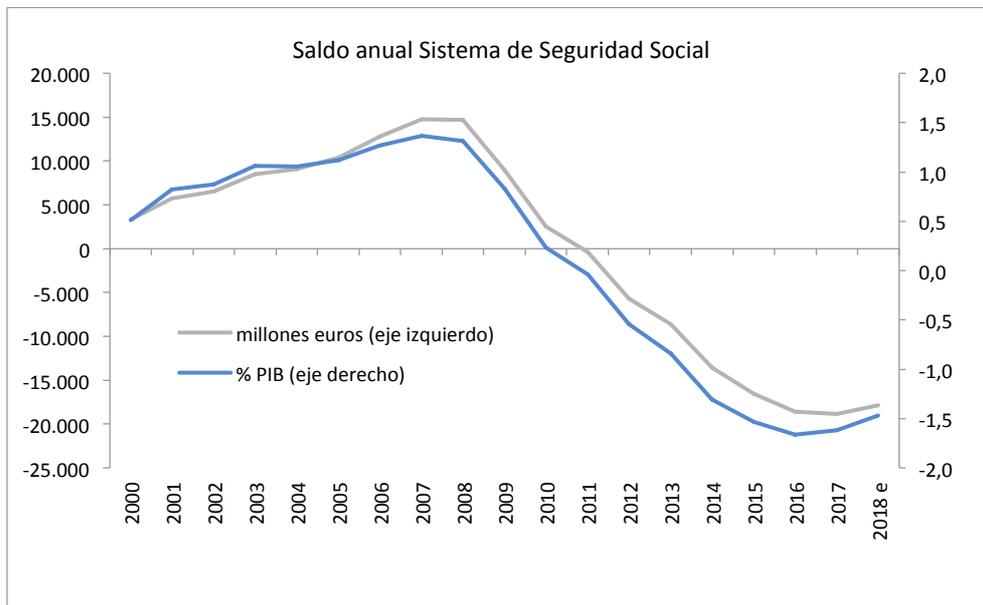
pensiones (gráficos 3 y 4). Un importante desequilibrio financiero que se va a mantener en 2018.

Gráfico 3



Fuente: Elaboración propia a partir de información de la Seguridad Social

Gráfico 4



Fuente: Elaboración propia a partir de información Seguridad Social

Las cifras de ingresos, gasto y déficit son de una enorme magnitud. Las pensiones absorben la cuarta parte del gasto público español (en torno a 140.000 millones de euros en 2018) con una nómina mensual de 10.000 millones de euros que se duplica los meses de junio y diciembre con las pagas extraordinarias.

Este gasto mensual supera con creces el patrimonio de casi todas las personas más ricas del país, con el agravante de que el gasto en pensiones tiene carácter recurrente y se repite cada mes. Como referencia comparativa, el actual déficit de la Seguridad Social equivale a casi una cuarta parte de la recaudación anual del IRPF; es decir, para eliminarlo se debería aumentar en esa proporción la aportación de todos los contribuyentes a este tributo, no solo la de las rentas más altas. En relación con el Impuesto de Sociedades, sería necesario casi duplicar la actual recaudación para absorber el déficit de la Seguridad Social.

La enormidad de las cifras hace que el sistema de pensiones no admita soluciones simples al necesitar de una continuada generación de riqueza con la aportación de todos, estructurada en cuotas e impuestos en coherencia con el modelo elegido.

3.2 Principales causas de la evolución reciente del saldo

El sistema público español de pensiones está compuesto por las prestaciones de la Seguridad Social (contributivas y no contributivas) y las de Clases Pasivas. Este último régimen está en proceso de desaparición porque desde 2010 los nuevos funcionarios se integran en la Seguridad Social, pero el pago de prestaciones será significativo hasta 2050⁶.

Este documento se centra en analizar el componente contributivo de la Seguridad Social, en el que, como se ha comentado, se concentran la mayor parte de las prestaciones y del gasto en pensiones.

El saldo financiero del sistema de Seguridad Social se deterioró abruptamente con la llegada de la severa crisis iniciada en el segundo trimestre de 2008 y no comenzó a mejorar hasta principios de 2014.

Se han apuntado diferentes causas para explicar el cambio en el signo del saldo, como la puesta en práctica de tarifas planas dirigidas al fomento de la contratación o la expulsión del sistema de las personas que cuidaban a dependientes⁷. La explicación de un cambio de signo de esa magnitud (más de 34.000 millones de euros desde el superávit al déficit) es bastante más sencilla y, desgraciadamente también más grave. En los seis años comprendidos entre 2008 y 2013, la economía española sufrió la destrucción de casi 3 millones de puestos de trabajo (algo más de una décima parte del total) con el consiguiente impacto sobre los ingresos del Sistema de Seguridad Social (-10.507 millones de euros). Mientras tanto, como se puede observar en el gráfico 5, el gasto en pensiones mantuvo su dinámica al alza aumentando el número de pensiones

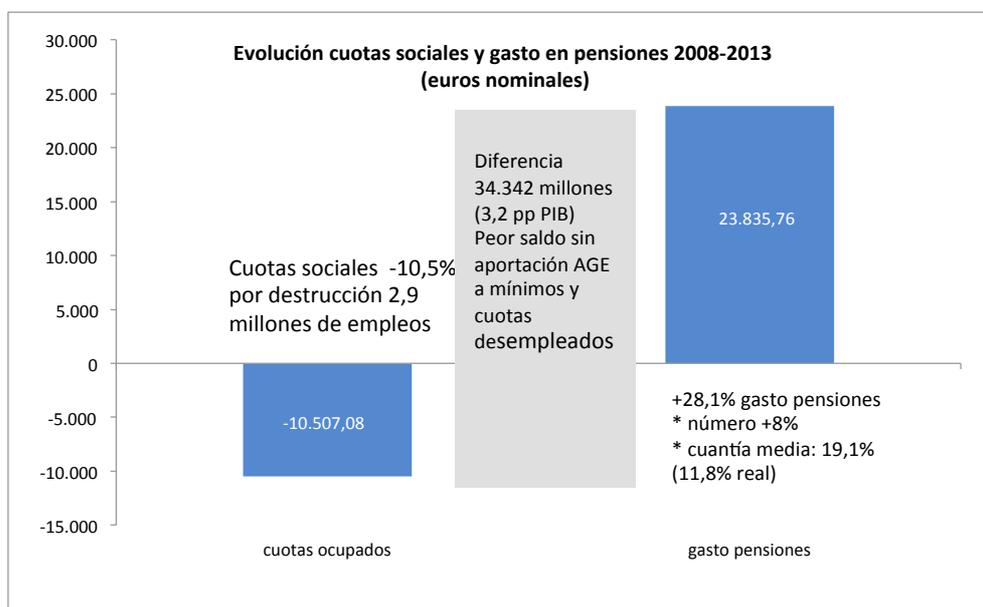
⁶ El gasto en pensiones del Régimen de clases pasivas previsto hasta 2050 está en torno al 1% del PIB.

⁷ Entre ellas, ver “La responsabilidad de las pensiones” Octavio Granado en el diario El País. https://elpais.com/economia/2018/03/13/actualidad/1520953291_009659.html 14/03/2018

y “Reforma o revolución” Octavio Granado en el diario El País https://elpais.com/elpais/2016/07/21/opinion/1469113028_220742.html 22 julio 2016

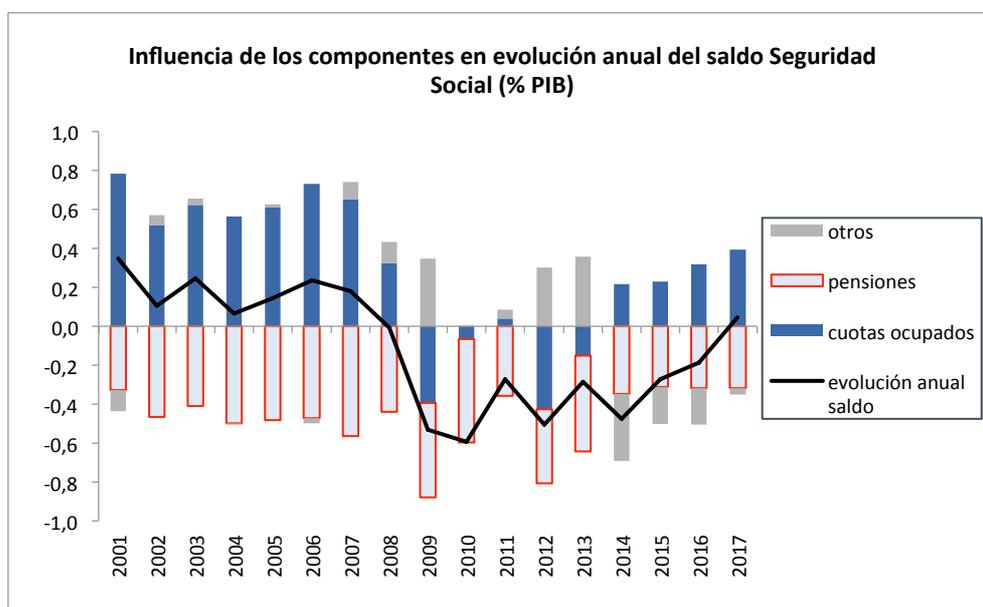
(+8%) y la cuantía media de la pensión (+19,1%) con el resultado de un incremento muy significativo de las obligaciones de gasto (23.835 millones de euros).

Gráfico 5



Fuente: Elaboración propia a partir de información de la Seguridad Social

Gráfico 6



Fuente: Elaboración propia a partir de información de la Seguridad Social

El déficit no empeoró todavía más en ese periodo porque se finalizó el proceso de separación de fuentes de financiación iniciado en 1996 de acuerdo con el criterio establecido en el Pacto de Toledo: una inyección adicional de ingresos desde la Administración General del Estado procedentes de los impuestos generales (5.000 millones de euros) que permitieron cubrir el coste total de los complementos a mínimos del sistema contributivo de pensiones.

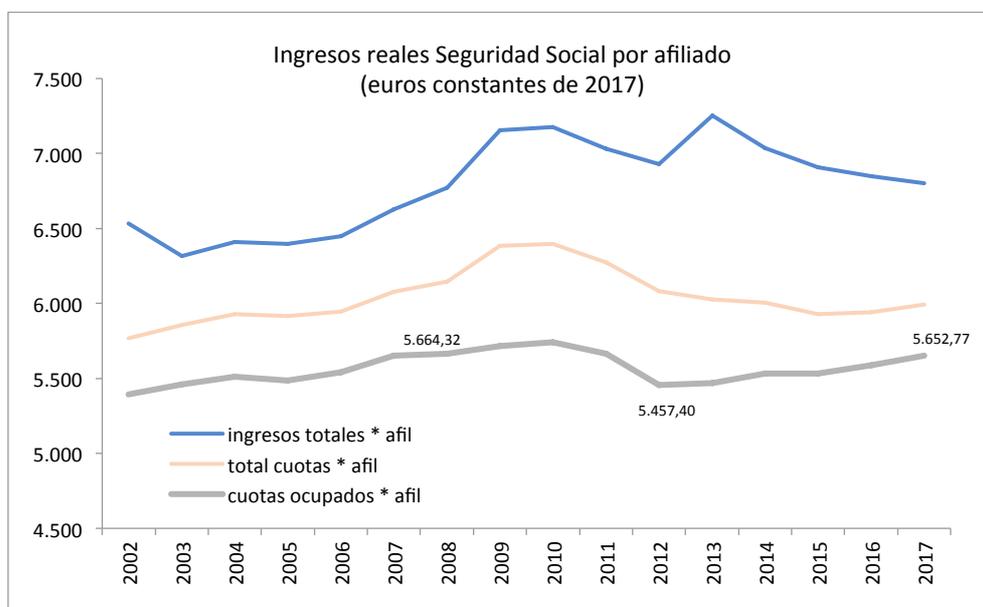
La recuperación económica iniciada en 2014 no ha permitido comenzar a reducir el déficit hasta 2017 porque la tasa de crecimiento de los ingresos ha sido inferior a la del gasto en pensiones (2,7 vs 3,1% anual).

La mejora del empleo iniciada en 2014 (+1,9 millones de afiliados hasta 2017) ha contribuido al incremento de los ingresos, pero no ha contado con la toda la colaboración necesaria de las bases medias de cotización porque ha costado casi diez años volver a la posición de 2007 en términos de esta variable. Como recoge el gráfico 7, la cuota media pagada por trabajador ocupado, medida a precios constantes, no ha recuperado hasta 2017 el nivel de 2008 (5.652,77 vs 5.664,32 euros de 2017). Y todo ello después de un periplo en el que durante 2008-2010 los salarios experimentaron un alza incoherente con el ciclo económico, para reducirse desde ese momento hasta 2013, cuando se inicia una recuperación de las bases de cotización que continúa hasta el último ejercicio para el que existe liquidación.

En este periodo de recuperación (2014-2017) en el que todavía no se ha conseguido recuperar la afiliación de 2008, el gasto en pensiones ha mantenido su senda de crecimiento al alza como resultado del incremento del número de pensiones (+4,5%) y de la cuantía media de éstas (+7,4%).

Todas estas circunstancias han afectado negativamente a los ingresos durante un largo periodo de tiempo, mientras que el gasto en pensiones mantenía una alta velocidad de cruceo al alza. Esto explica el deterioro de la situación financiera del sistema, que pasó de un cómodo superávit en 2008 (1,5% del PIB) al actual saldo negativo (-1,6% del PIB).

Gráfico 7

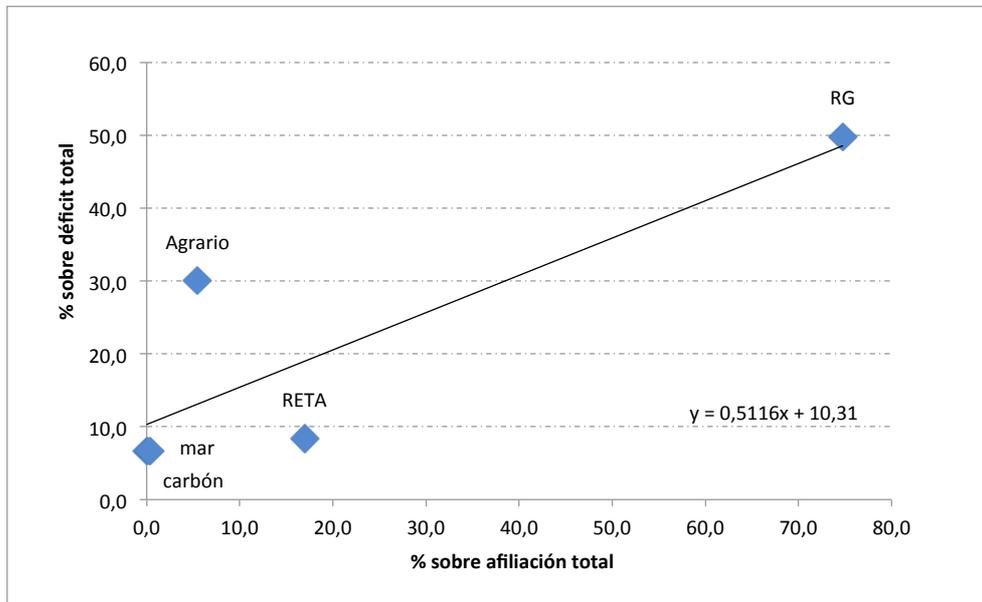


Fuente: Elaboración propia a partir de información de la Seguridad Social

Es interesante analizar la distribución del actual déficit por regímenes de encuadramiento de los trabajadores. El Régimen General de Asalariados explica casi el

50% del saldo negativo del sistema en 2016 (-9.946 millones de euros) con una aportación de afiliados al sistema bastante superior (74,7%). El Régimen de Trabajadores Autónomos también tiene déficit (-1.674 millones de euros), pero, al igual que el Régimen de Asalariados, su aportación al déficit es inferior a su participación en la afiliación (8,4% vs 17%).

Gráfico 8



Fuente: Elaboración propia a partir de información de la Seguridad Social

La relación cambia bastante para el resto de los regímenes. **El sistema agrario** (suma de la cuenta ajena y propia) explica el 30% del saldo negativo del sistema (-5.998 millones de euros) cuando tan sólo tiene el 5,4% de los afiliados. La misma situación se da también en el **Régimen especial del carbón** que absorbe el 6,6% del total del déficit (-1.316 millones de euros) con una afiliación del 0,01% y en el **Régimen del Mar**, en este caso, con el 6,7% del déficit (-1.347 millones de euros) y el 0,1% de la afiliación. El hecho que estos tres regímenes expliquen el 43,4% del saldo negativo del sistema (-8.661 millones de euros) con tan sólo el 5,5% de los afiliados es una muestra del elevado grado de solidaridad del sistema a nivel sectorial, asumiendo prestaciones en sectores de actividad que han perdido su protagonismo dentro de la actividad económica del país. Es un buen reflejo, por tanto, del funcionamiento como seguro social del sistema, que distribuye los riesgos en la sociedad, aunque en algunos casos podría hablarse de un exceso de solidaridad que como mínimo debería ser conocida y evaluada por la sociedad española.

Este hecho permite también extraer alguna otra conclusión sobre la forma de financiación del sistema, al comprobar que algunos regímenes de encuadramiento cumplen con un papel dentro de la sociedad más allá de la contributividad realizada por los trabajadores.

3.3. Ingresos del sistema

El Sistema de Seguridad Social desde la aprobación del Pacto de Toledo en 1995 está dividido en dos partes: un componente contributivo y otro no contributivo. El segundo en coherencia con su concepción de acceso universal si se cumplen las condiciones establecidas (*mean tested*), está financiado íntegramente con transferencias de la Administración General del Estado, cuyo origen son los impuestos generales. El componente contributivo, en coherencia con su nombre, está financiado básicamente con la cuota social por contingencias comunes y profesionales (cobertura del 80% del gasto en 2017) ⁸. La transferencia del Estado para el pago de los complementos por mínimos (7.150 millones de euros) a la que se ha sumado en 2018 una aportación genérica sin criterio específico (1.333 millones de euros), financia el 6% del gasto, y el capítulo de tasas y otros ingresos lo hace con un reducido 1%. La emisión de deuda pública y una parte del Fondo de Reserva financiarán en 2018 el 13,2% del gasto contributivo de la Seguridad Social.

Las pensiones del Régimen de Clases Pasivas en la práctica se pagan íntegramente con impuestos ⁹, de manera que la aportación total de los impuestos generales a la financiación de las pensiones públicas supera en la actualidad ligeramente el 2% del PIB.

Conocido el elevado déficit del componente contributivo de la Seguridad Social, ha aparecido en el debate la posibilidad de aumentar los actuales ingresos. No obstante, y para valorar la dimensión del reto, el actual déficit equivale a:

- un aumento del 23% de la recaudación del IRPF.
- un incremento adicional de 3,6 millones de afiliados con la actual base media de cotización.
- Un aumento de la base de cotización de todos los afiliados del 17,1% nominal o un incremento en 4,8 puntos del tipo medio de cotización.

En definitiva, cada año que pasa sin adoptar medidas correctoras aumenta el déficit del sistema de pensiones. La asunción de la revalorización anual de las pensiones utilizando el IPC o una tasa cercana incrementa el gasto hasta una tasa anual en torno al 5% y, dado el déficit de partida, se hace mayor la tasa de crecimiento de los ingresos necesaria para tan solo mantener el déficit.

En esta situación es útil conocer que la posición comparada de España respecto a la Unión Europea muestra unos ingresos por tributos y cuotas sociales inferiores en 7,2 puntos del PIB; es decir, de acuerdo con esta comparación, habría margen para

⁸ El término básicamente aparece en el texto inicial del Pacto de Toledo de 1995 y se ha mantenido hasta la fecha en las siguientes actualizaciones.

⁹ La Administración General del Estado debería ingresar como cualquier empresa la cuota del empleador de los funcionarios encuadrados en clases pasivas, pero como ella misma es el pagador de las pensiones no contabiliza el ingreso en términos de caja. Se calcula bajo el criterio de Contabilidad Nacional (SEC 2010) el ingreso y se contabiliza en el epígrafe denominado cotizaciones sociales ficticias.

conseguir más ingresos sin incurrir en una presión fiscal superior a la media de los socios de la moneda única.

Una mirada un poco más detallada sobre la situación comparada muestra que la mayor diferencia en ingresos públicos se localiza en la cuota social del trabajador, inferior en 3 puntos del PIB. Esta diferencia explica el 42% de la diferencia con la media de los países de la Zona Euro. Un diferencial que contrasta con una recaudación superior de la cuota del empleador (0,3 puntos del PIB). La comparación por ocupado empeora si se tiene en cuenta que se recauda una ratio similar en relación con el PIB con una tasa de desempleo bastante superior a la media de los países de la Zona Euro.

Para valorar la situación comparada, no obstante, conviene recordar que los sistemas de protección social en Europa no son homogéneos y en algunos países con peso en la estadística europea (Alemania y Francia), la sanidad tiene carácter contributivo y, por tanto, se paga en buena parte con cotizaciones sociales.

Tabla 1

Source: Taxation trends in the European Union 2017
Structure of tax revenues (2016)

| | Euro Area | Spain | diference |
|---|-------------|-------------|-------------|
| Indirect taxes | 13,2 | 11,8 | -1,4 |
| VAT | 6,8 | 6,4 | -0,4 |
| <i>taxes on duties on imports excluding VAT</i> | 0,5 | 0,2 | -0,3 |
| <i>Taxes on products, excepto VAT and import duties</i> | 3,6 | 3,3 | -0,3 |
| <i>Other taxes on production</i> | 2,2 | 1,8 | -0,4 |
| Direct taxes | 12,9 | 10,5 | -2,5 |
| <i>Personal income taxes</i> | 9,2 | 7,3 | -1,9 |
| <i>corporate income taxes</i> | 2,6 | 2,3 | -0,3 |
| <i>Other taxes on production</i> | 1,2 | 0,9 | -0,3 |
| Social contributions | 14,1 | 11,4 | -2,7 |
| <i>Employers</i> | 7,9 | 8,2 | 0,3 |
| <i>Households</i> | 6,2 | 3,2 | -3,0 |
| Less: capital transfers | 0,0 | 0,5 | 0,5 |
| Total | 41,3 | 34,1 | -7,2 |
| Capital | 8,4 | 7,9 | -0,5 |
| <i>income of corporations</i> | 2,7 | 2,2 | -0,5 |
| <i>income of households</i> | 0,9 | 0,8 | -0,1 |
| <i>income self-employed</i> | 2,1 | 1,6 | -0,5 |
| <i>stock of capital</i> | 2,6 | 3,2 | 0,6 |
| Environment taxes | 2,4 | 1,8 | -0,6 |
| <i>energy</i> | 1,9 | 1,5 | -0,4 |
| <i>of wich transport fuel</i> | 1,3 | 1,1 | -0,2 |
| <i>transport</i> | 0,5 | 0,2 | -0,3 |
| <i>pollution and resources</i> | 0,1 | 0,1 | 0,0 |
| Taxes on property | 2,4 | 2,7 | 0,3 |
| <i>recurrent taxes on inmovable property</i> | 1,4 | 1,2 | -0,2 |
| <i>other taxes on property</i> | 1,0 | 1,5 | 0,5 |

Source: European Commission

La comparación comunitaria permitiría utilizar algunos de los márgenes mostrados, pero a la hora de tomar la decisión sería conveniente no utilizar una visión parcial incluyendo aquellos aspectos favorables (mejora de los ingresos teóricos) y olvidando otros efectos asociados a corto y largo plazo. Es decir, hay que utilizar una visión global para no incurrir en efectos colaterales no deseados.

Como ejemplo, la propuesta de que desaparezca el actual tope de la base máxima de cotización sin acompañarlo de una medida similar en la pensión máxima, además de reducir drásticamente la contributividad del sistema de pensiones -una de sus características básicas- iría en sentido contrario a converger con la media de los países de la Zona Euro. Esta decisión aumentaría aún más el peso de la cuota social del empleador, y con ella, los costes laborales de la empresa. Una idea no demasiado conveniente cuando la tasa de desempleo estructural sigue estando en torno al 14% de la población activa en un contexto de neutralidad en el ciclo económico, y hay dudas razonables sobre las previsibles consecuencias negativas de ese incremento sobre el nivel de empleo y en el impacto en las retribuciones de los trabajadores por nivel de valor añadido del puesto de trabajo ¹⁰.

La convergencia con la Zona Euro en cuotas sociales se conseguiría aumentando la cuota del trabajador (margen de casi 36.000 millones de euros), pero esta medida implicaría una reducción de la renta disponible de todos los trabajadores de algo más de 7 puntos, con consecuencias especialmente penosas para los salarios más bajos.

En cuanto a tributos, la mayor diferencia con la media de la Zona Euro se localiza en los impuestos sobre la renta personal (1,9 puntos del PIB), seguida de los impuestos indirectos (1,4 puntos del PIB), entre los cuales el IVA sólo explica 0,4 puntos del PIB.

Por último, la posibilidad de compensar el actual déficit del sistema de pensiones trasladando una parte de los ingresos utilizados ahora en otros apartados de las cuentas públicas (impuestos o cotizaciones sociales distintas a las contingencias comunes) debe ser evaluada con cautela teniendo en cuenta la dimensión del déficit de las cuentas públicas españolas. No se debe olvidar que la llegada de una crisis en un escenario de elevado déficit estructural de las cuentas públicas, con una deuda pública cercana al 100 por cien del PIB, obligaría al Gobierno de turno a buscar soluciones rápidas, y el gasto en pensiones es de lejos el de más dimensión al absorber casi una tercera parte del total.

3.4. Suficiencia de las prestaciones

La suficiencia de las prestaciones ocupa un papel central en el debate de las pensiones. En un intento de superar la vaguedad del término *pensión suficiente*, se pueden utilizar algunos conceptos utilizados de forma habitual en las comparaciones internacionales: tasa de sustitución (*benefit ratio*) y tasa de reposición (*replacement rate*).

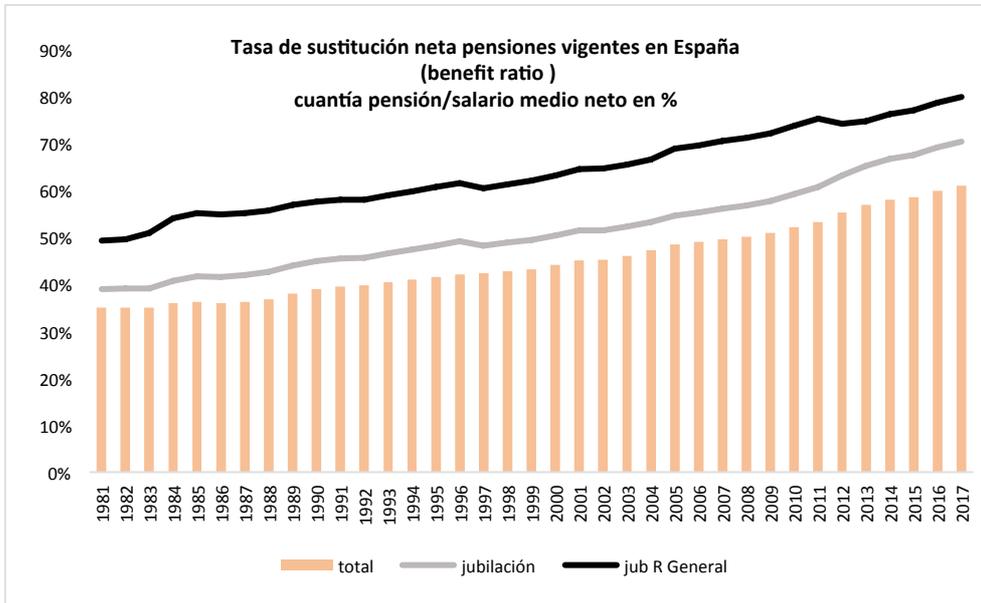
La tasa de sustitución de las pensiones de la Seguridad Social en vigor (pensión media sobre salario medio neto de cotizaciones en el momento de la medición ¹¹) muestra una tendencia creciente y continuada desde 1980. En el periodo 1980-2017, la tasa de sustitución ha crecido 28,5 puntos de promedio en todas las clases de pensión y

¹⁰ Más detalle en <https://lascosadelpensar.blogspot.com/2018/06/consecuencias-del-destope-de-la-base.html>

¹¹ Salario después de deducir la cuota del trabajador para homogenizar los dos términos entre ocupado y jubilado. La homogeneidad total tendría que incluir el efecto de aplicar el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF).

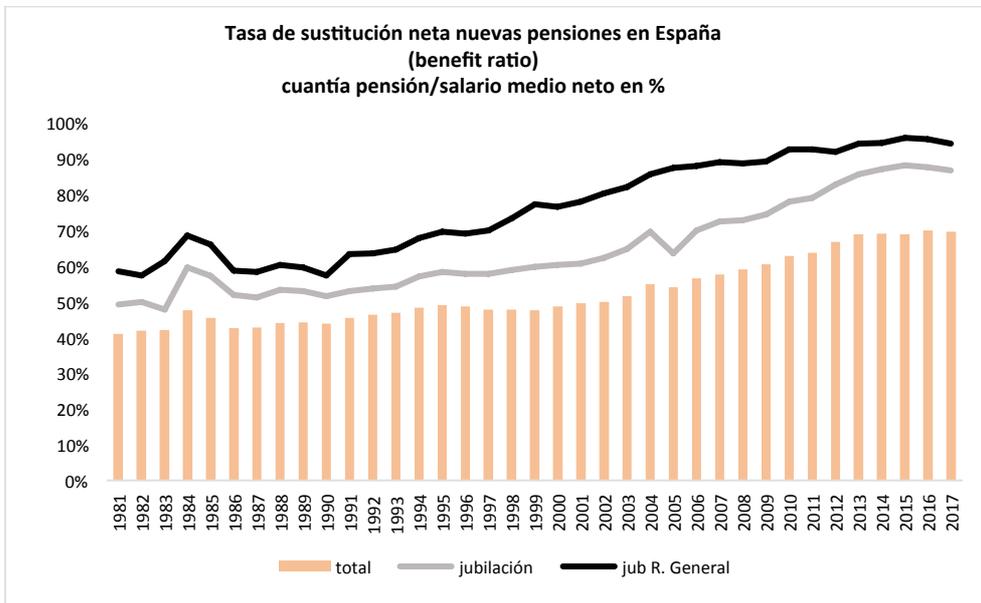
alcanza los 33,5 puntos para las de jubilación. Esta evolución refleja que las reformas aplicadas desde 1985 han servido para moderar la tasa de crecimiento, pero en ningún caso han invertido hasta el momento la tendencia al alza.

Gráfico 9



Fuente: Elaboración propia a partir información de la Seguridad Social y Encuesta Costes Laborales (INE)

Gráfico 10



Fuente: Elaboración propia a partir información Seguridad Social y Encuesta Costes Laborales (INE)

En 2017 la tasa de sustitución fue del 60,9% para todas las clases de pensión (incapacidad temporal, jubilación, viudedad, orfandad y favor familiares), elevándose hasta el 70,4% para la pensión de jubilación y hasta un porcentaje todavía mayor, el 79,9%, para las pensiones de jubilación del Régimen General de Asalariados, el único

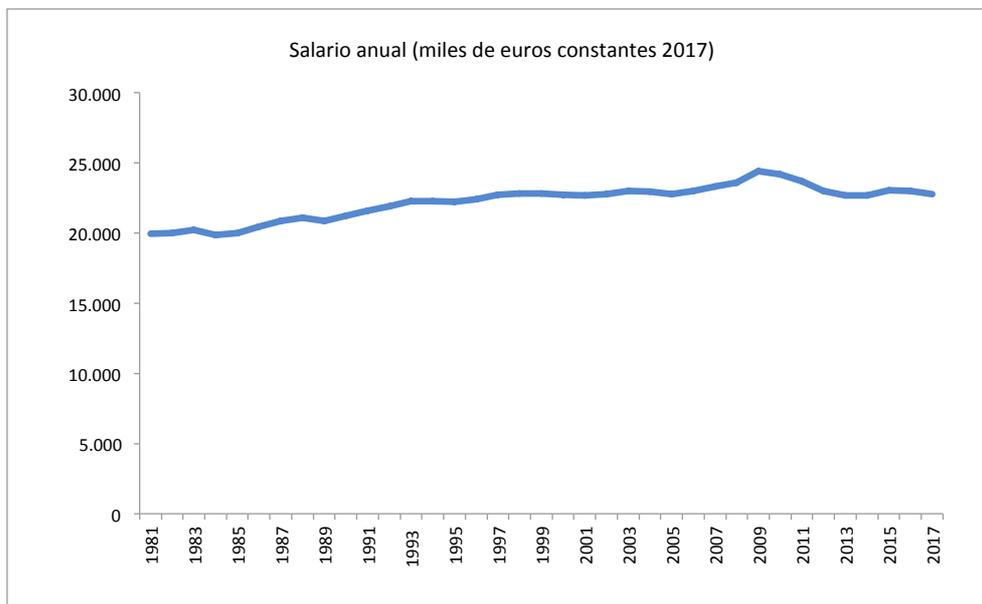
enquadramiento que calcula las prestaciones en relación con la renta realmente percibida por el trabajador ¹².

La tasa de sustitución de las nuevas entradas al sistema también muestra una senda de continuado crecimiento desde 1980 (28,5 puntos de media). Sus ratios son bastante mejores que las vigentes, alcanzando un 69,4 por ciento para todas las clases de pensión, un 86,6% para las pensiones de jubilación y un 94,1% para las pensiones de jubilación del Régimen General de Asalariados cuando era el 60% en 1980.

La curva de evolución temporal de la tasa de sustitución de las nuevas pensiones muestra una estabilización en los últimos años con una leve tendencia a la baja desde 2014. De no haberse producido el cambio en la tendencia, la cuantía de las nuevas pensiones de jubilación del Régimen General de Asalariados hubiera superado los salarios vigentes, creando una situación difícilmente explicable para los trabajadores ocupados y poco sostenible en el tiempo.

Se puede replicar que una parte de este comportamiento es culpa de la evolución de los salarios, que como se puede observar en el gráfico 11 han mantenido una tasa de crecimiento real decreciente en el tiempo y bastante reducida desde 1980 (0,4% anual), en consonancia con un pobre desempeño de la productividad. Este hecho está recogido en *De la Fuente et al* en 2017¹³ como el factor con el efecto negativo más importante sobre la salud financiera del sistema público de pensiones.

Gráfico 11



Fuente: Encuesta de Costes Laborales (INE)

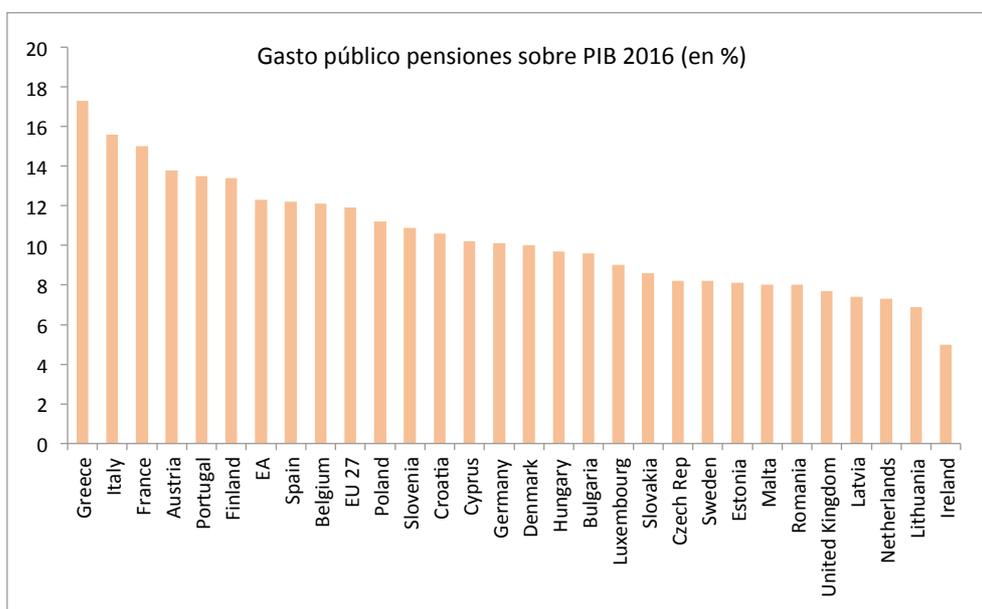
¹² Elaboración propia a partir de Informe Económico y Financiero de los presupuestos de la Seguridad Social y la Encuesta de Costes Laborales del Instituto Nacional de Estadística (INE).

¹³ “La salud financiera del sistema público de pensiones español. Análisis retrospectivo, proyecciones de largo plazo y factores de riesgo”. Ángel de la Fuente, Miguel Ángel García Díaz y Alfonso R. Sanchez. Estudios sobre la economía española 2017/04. Fedea.

Reconocida la pobre evolución de los salarios y la productividad, conviene recordar no obstante que los sistemas de pensiones no pueden evitar los comportamientos del mercado laboral; más bien los sufren, y difícilmente los pueden compensar de forma generalizada.

Las tasas de reposición y sustitución presentadas parecen altas, por lo menos intuitivamente, pero para acometer una valoración más completa se puede realizar una comparación con el resto de los países que componen la Unión Europea y más especialmente con los que forman parte de la Zona Euro. Para hacerla se puede utilizar la información recogida en el informe *The 2018 Ageing Report* publicado recientemente por la Comisión Europea¹⁴, que se ha elaborado con la misma metodología en todos los países participantes utilizando los datos de 2016.

Gráfico 12



Fuente: Elaboración propia a partir de *The 2018 ageing report* (UE)

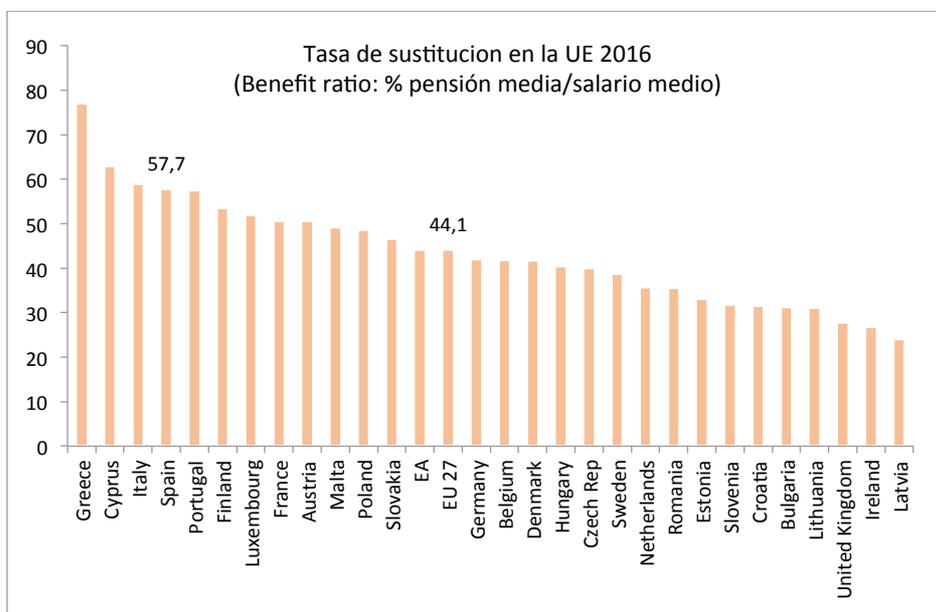
Comenzando por una ratio agregada, el gasto en pensiones sobre PIB en España en 2016 estaba situado en la media de los países de la Zona Euro (12,2% vs 12,3%). Esta posición es compatible con ocupar la cuarta plaza por arriba en la tasa de sustitución (*benefit ratio*¹⁵) por encima de la media de los países miembros de la Unión Europea

¹⁴ *The 2018 Ageing Report. Economic and budgetary projections for the 28 EU member states (2016-2070). European Commission. Institutional paper 079. May 2018.* Disponible en https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/ip065_en.pdf

¹⁵ *Definition: The benefit ratio is the average pension benefit (including all its components i.e. contributory and non-contributory) divided by an economy-wide average wage, as calculated by the Commission.*

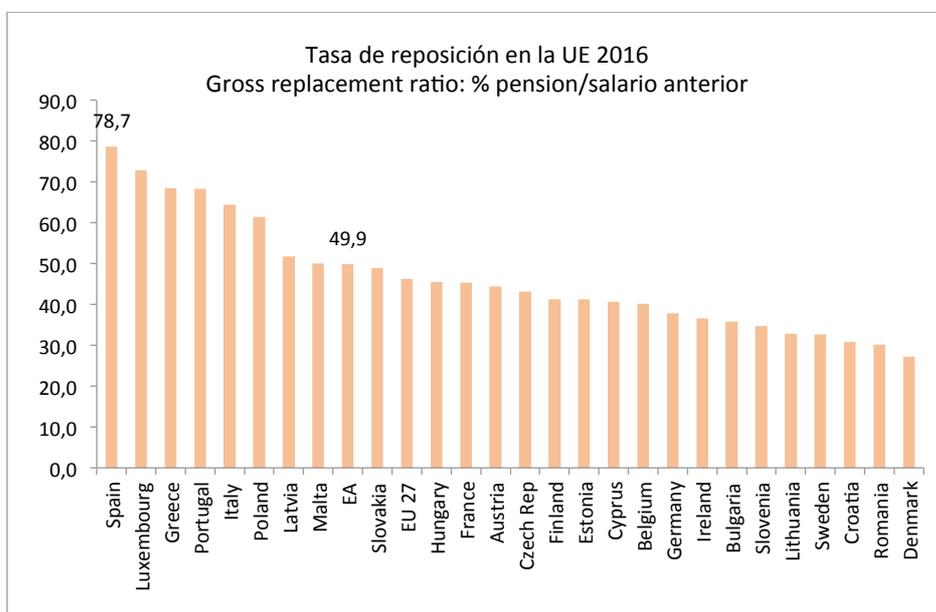
(57,7% vs 44,1% ¹⁶) después de la de Grecia (77%), Chipre (62,9%) e Italia (58,9%). La tasa de sustitución española es 13,6 puntos superior a la media de los países que componen la Zona Euro (44,1%) y superior en 7,2 puntos a la de Francia y 16 puntos a la de Alemania.

Gráfico 13



Fuente: Elaboración propia a partir de *The 2018 Ageing report 2018* (UE)

gráfico 14

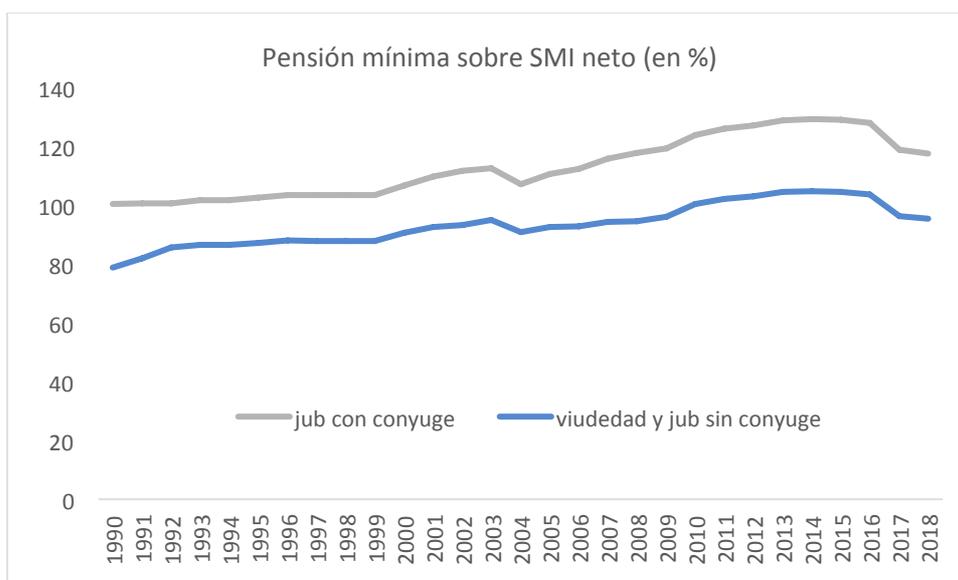


Fuente: Elaboración propia a partir de *The Ageing report 2018* (UE)

¹⁶ La diferencia entre la tasa de sustitución neta recogida por la Comisión Europea con la información estadística disponible en España (60,9%) y la incluida en la página 82 de *The 2018 Ageing Report* correspondiente a 2016 (57,7%) está explicada por la diferente metodología utilizada en su elaboración.

La tasa bruta de reposición (78,7% en España) que recoge la relación entre la pensión inicial y el último salario¹⁷, **muestra una posición todavía más favorable de España al ocupar la primera plaza dentro del ranking de la Unión Europea y de la Zona Euro**^{18 19}. Esta tasa de reposición es 28,8 puntos superior a la media de los países de la Zona Euro (49,9%). La distancia favorable es todavía mayor, 33,3 puntos y 40,9 puntos, cuando se la compara con la tasa bruta de reposición de Francia (45,4%) o Alemania (37,8%).

Gráfico 15



Fuente: elaboración propia a partir de información de la Seguridad Social. Para hacer homogénea la comparación, el SMI neto es el resultado de reducir la cuota del trabajador por contingencias comunes que deja de pagar cuando se jubila

Las comparaciones con los socios comunitarios sitúan las pensiones españolas en un muy buen lugar en cuanto a suficiencia, aunque su mayor tasa de sustitución y de

¹⁷ *The gross average replacement rate at retirement* recogido en The Ageing Report 2018 es el ratio de la primera pensión de una persona que se retira en un año dado sobre su salario medio.

¹⁸ Página 84, op citada: The 2018 Ageing report (Comisión Europea).

¹⁹ *The adequacy pensions report 2018*, un documento elaborado también bajo la tutela de la Comisión Europea, utiliza como ratio *the aggregate replacement ratio* (ARR) que compara la cuantía de la pensión de la población entre 65-74 con los ingresos de las personas entre 50 y 59 años. La posición de España en este ratio es la quinta mejor de la Unión Europea, con un porcentaje del 66 por ciento frente al 58 por ciento de la media de los países de la Zona Euro.

²⁰ En el mismo documento se recoge una ratio adicional, el *Theoretical replacement rate* (TRR) construido como la relación entre la pensión inicial y los ingresos en el último año de trabajo a partir de un número de casos teóricos, con el objeto de comparar el efecto de las reformas que se aplican en los distintos países. España se sitúa en el segundo lugar (96,8 por ciento) solo superada por Portugal (97,8 por ciento) con 40,2 puntos por encima de Alemania y 20,5 puntos sobre Francia.

reposición respecto a las de los países centrales de la Unión Europea no significa que sean más elevadas en términos absolutos que las de estos últimos, dado que la productividad de sus economías es significativamente mayor que la española.

Se puede argumentar que las medias ocultan una distribución desequilibrada de las cuantías de las pensiones y que una parte de la población española percibe peores pensiones. Así es en realidad, como demuestra que el 25,3% de los pensionistas (2,4 millones) cobran una pensión mínima con cuantías inferiores a la mencionada media.

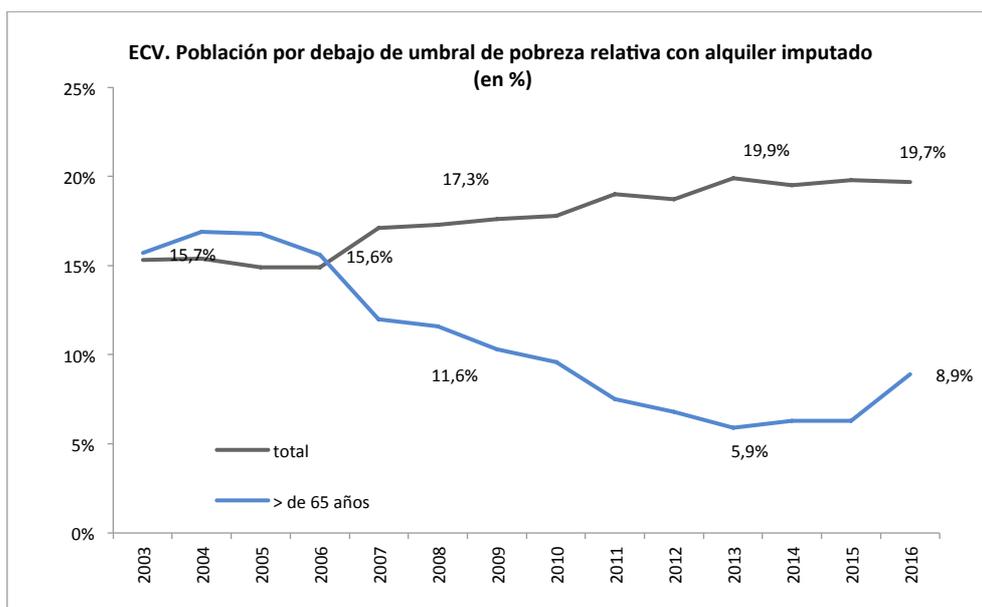
Un sistema de pensiones contributivo no puede corregir totalmente las consecuencias de las deficiencias de su mercado laboral (el universal tampoco, aunque por otras razones), pero no hay que minusvalorar la positiva tarea que cumplen las pensiones mínimas en el sistema público español al complementar la cuantía inicial que les correspondería de acuerdo con la contribución realizada. La media del complemento es de 204,32 euros al mes en 14 mensualidades, mejorando en un 47% la pensión generada al aplicar los criterios ordinarios de cómputo. Es este, por tanto, un importante colectivo de personas que se ven beneficiadas por esa figura, a las que hay que añadir el casi medio millón de pensiones no contributivas que perciben las personas que no han cotizado los 15 años exigidos para acceder a una pensión contributiva y no disponen de rentas alternativas que superen la cuantía del Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples (IPREM).

Como consecuencia de este esfuerzo, las pensiones mínimas más habituales en algunos casos superan el Salario Mínimo Interprofesional neto, como es la de jubilación con cónyuge a cargo (116,6%). Las de jubilación sin cónyuge y viudedad se sitúan un poco por debajo (95,3%) como consecuencia fundamentalmente de la importante elevación del SMI aprobada en los últimos tres años 2017 y 2018 (13,5%).

Otra forma indirecta de analizar la suficiencia de las pensiones es evaluar la situación comparada de la renta de los mayores de 65 años dentro de la población española. **La Encuesta de Condiciones de Vida (ECV) elaborada por el INE muestra que el porcentaje de este colectivo con rentas por debajo del umbral de pobreza relativa fue inferior en 14 puntos al del total de la población en el peor momento de la crisis 2012 (5,9% vs 19,9% en 2013). Una situación alcanzada después de una continuada mejora desde el inicio de la crisis, dado que en 2006 las tasas de pobreza de la población total y la mayor de 65 años eran bastante similares (15,6%).**

Con la última información disponible referida a 2016, la población mayor de 65 años mantiene su favorable posición respecto al conjunto de la población, aunque se ha reducido la diferencia a su favor hasta los 10,8 puntos como consecuencia del efecto composición generado por la mejora de la renta de la población en edad de trabajar derivada de la intensa creación de empleo observada desde el inicio de la recuperación económica en 2014.

Gráfico 16



Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta de Condiciones de Vida (INE)

3.5 Relación entre aportación del cotizante y pensión recibida

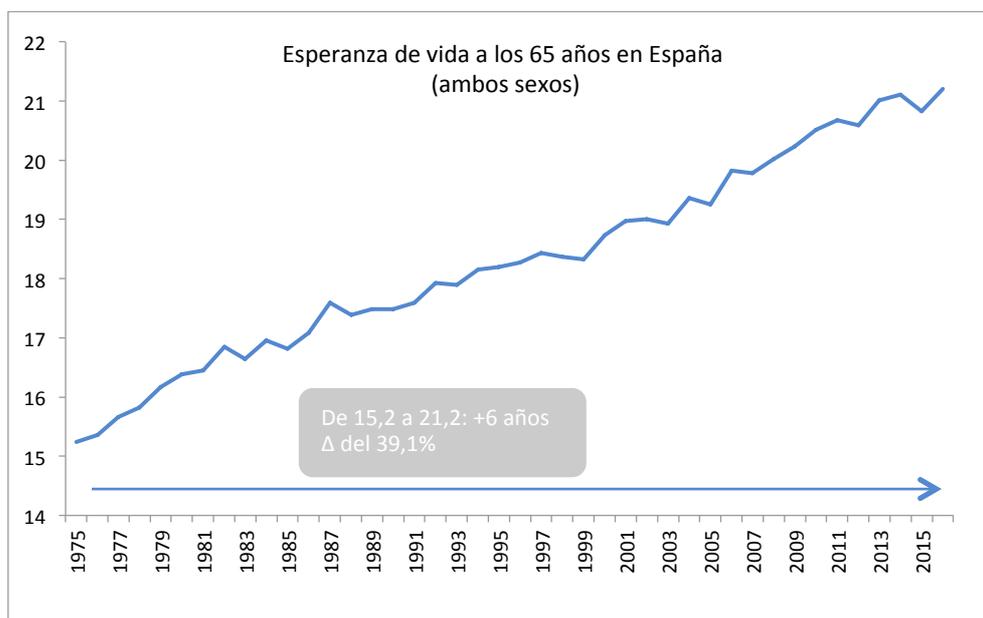
Las diferentes perspectivas de análisis utilizadas en las secciones anteriores revelan que **las pensiones públicas españolas no se pueden considerar malas, por lo menos en comparación con las de otros países de la Zona Euro, cuando se utilizan criterios objetivos como la tasa de reposición y sustitución.**

De igual forma que las pensiones no son malas en términos comparados, **tampoco es cierta la afirmación tan repetida en la calle, medios de comunicación y redes sociales que considera muy pobre la pensión recibida después de todo lo aportado por el trabajador durante su vida laboral activa.**

En este terreno, antes de analizar con más detalle la relación entre ambas variables, merece reseña el impacto en el sistema de pensiones de la ampliación de los años durante los que se percibe la pensión. **La esperanza media de vida a partir de los 65 años en 1975 era de poco más de 15 años; en 2017 fue de 21,1 años, es decir, en poco más de cuatro décadas ha aumentado en 6 años, lo que equivale al +39,1%. Sin embargo, la edad de jubilación ha permanecido inalterable hasta hace muy poco tiempo y la aportación del trabajador medida por el tipo de cotización sobre la base aplicada incluso ha disminuido desde 1980 y se mantiene estable desde 1993** ²¹.

²¹ Desde 1980 ha desaparecido la asistencia sanitaria al convertirse en universal, y han aparecido otras nuevas de carácter contributivo: paternidad y riesgo por embarazo.

Gráfico 17



Fuente: elaboración propia a partir de información del INE

La actual cuota por contingencias comunes y contingencias profesionales (incluyendo tanto la aportación patronal como la del trabajador) es el 30,3% de la base de cotización. El pago de esta cuota no sólo genera el derecho a percibir una pensión en sus distintas clases²² sino que también abre la puerta a acceder a una renta de sustitución cuando se está enfermo (prestación por incapacidad temporal), a recibir la prestación por maternidad, paternidad y riesgo de embarazo y a otras pequeñas prestaciones de carácter contributivo.

Conocida esta amplia relación de derechos, después de asignar una parte de la cuota para pagar estas prestaciones en proporción a su peso en el gasto, la parte de la cuota por contingencias comunes y profesionales que correspondería a las pensiones por jubilación y viudedad se limita al 23,5% de la base de cotización²³. Dadas las características del supuesto que se va a elaborar, se utiliza solo la cuota de cotización de estas dos clases de pensión al ser la duración de la suma de ambas prestaciones la que se ajusta más a la esperanza de vida media (21,2 años²⁴).

Se puede realizar una primera aproximación a la relación entre la aportación realizada por el trabajador y la prestación recibida calculando el número de años de pensión que

²² Jubilación, incapacidad permanente, viudedad, orfandad y favor familiares.

²³ De acuerdo con el peso de cada epígrafe en el gasto total en prestaciones contributivas se destinaría: el 2,9% de la cuota a dar cobertura a las pensiones por incapacidad permanente, el 0,4% a las de orfandad, el 0,1% a las de favor familiares, el 1,8% a la incapacidad temporal, el 0,6% a la maternidad y paternidad, el 0,3% a la sanidad de las Mutuas y el 0,7% a la administración.

²⁴ Fuente: Seguridad Social.

se pueden pagar con las aportaciones realizadas por un trabajador que haya cotizado el número de años necesarios para conseguir el 100 por cien de la base reguladora de la pensión, es decir, 37 años (cuando finalice en 2023 el periodo transitorio).

Para simplificar al máximo el cálculo se considera una base de cotización estable durante toda la carrera laboral del trabajador²⁵ y se utiliza una tasa de reposición del 96%²⁶, la establecida cuando se cotiza por los 37 años necesarios para alcanzar el 100% de la base reguladora (ver detalle en la forma de cálculo en el anexo 1). Con estas hipótesis, **la aportación realizada durante la vida laboral del trabajador tipo permitiría pagar la pensión que el sistema le asigna apenas durante 9 años**, es decir, bastante menos de la mitad de los años de la actual esperanza de vida.

Para completar este cálculo es necesario aplicar algún tipo de tasa de descuento a las aportaciones realizadas y a las prestaciones recibidas. Los sistemas de pensiones de reparto no funcionan como los de capitalización, en los que las aportaciones realizadas por los suscriptores se incrementan con los rendimientos de los activos en los que han sido invertidas. Aún así, resulta conveniente utilizar alguna referencia que permita evaluar su sostenibilidad financiera en el tiempo sin trasladar parte de la carga a las generaciones venideras.

La variable de referencia puede **ser la masa salarial disponible porque es la base que soporta las cotizaciones sociales y éstas forman parte del salario percibido por el trabajador**, en este caso percibido de forma diferida. Un planteamiento más amplio del origen del reparto puede asociar las posibilidades de gasto del sistema de pensiones con la evolución del PIB, **considerando así que las aportaciones realizadas por el trabajador (salario diferido) se incrementan con el crecimiento de la renta del país, de manera que se beneficie de ella al haber contribuido a su creación durante su vida laboral activa con su trabajo y esfuerzo**. Esta perspectiva muestra la máxima rentabilidad a pagar sin quebrantar la coherencia del sistema y por lo tanto, es una referencia natural para hacer las cuentas de un sistema público de reparto.

Esta forma de cálculo de la prestación se ajusta al criterio utilizado por Samuelson sobre el funcionamiento de un sistema de pensiones de reparto, en el que el crecimiento del PIB favorece que las generaciones siguientes se aprovechen de la mejora en la productividad, a la vez que garantiza la sostenibilidad financiera del sistema. **No se trata, por tanto, de una simulación de un sistema de capitalización individual sino de un sistema de gestión colectiva regido por la riqueza creada por la sociedad en un periodo de tiempo similar a los de cotización del trabajador ($\Delta\text{PIB} = \Delta\text{Empleo} + \Delta\text{Productividad trabajo}$).**

²⁵ Cada 100 euros de base de cotización mensual corresponden a un salario de 85,71 euros percibidos en 14 pagas porque la liquidación se hace periodificando los ingresos anuales en 12 pagas.

²⁶ Una vida laboral continuada de 37 años con una base de cotización estable genera una pensión equivalente al 96% de la base reguladora, al actualizarse con el IPC todas las aportaciones excepto las de los dos últimos años.

Siguiendo este razonamiento un poco más sofisticado, y sabiendo que la base reguladora se calculará con las cotizaciones sociales de los últimos 25 años cuando finalice el periodo transitorio establecido en la reforma de 2011, se puede hacer un cálculo actualizando las aportaciones realizadas por el trabajador con la evolución real del PIB durante los últimos 25 años, es decir, el 2% anual.

Las cuotas sociales aportadas por el trabajador incrementadas con esa tasa anual aplicada de forma acumulativa durante los 37 años de vida laboral activa permitirían cubrir el pago de 13,2 años de pensión con una tasa de reposición del 96%, es decir, 8 años menos de la actual esperanza de vida. En porcentaje faltaría un 37,7% del coste total de la pensión, lo que exige un esfuerzo adicional al resto de la sociedad.

El mismo ejercicio realizado con una tasa de reposición del 78,7%, la media recogida en *The Ageing Report 2016*, amplía la cobertura hasta los 16,1 años, pero sigue siendo inferior en 5 años a la actual esperanza de vida (casi una cuarta parte del total). Esta diferencia multiplicada por 10 millones de personas que perciben pensión explica el gran diferencial existente en la actualidad entre los ingresos y los gastos del sistema.

Tabla 2

Años de pensión generados con distintas combinaciones de tasa de reposición e Δ PIB según el siguiente supuesto: aportación de la base de cotización con tipo de cotización del 23,5% (contingencias comunes y profesionales) incrementada con PIB

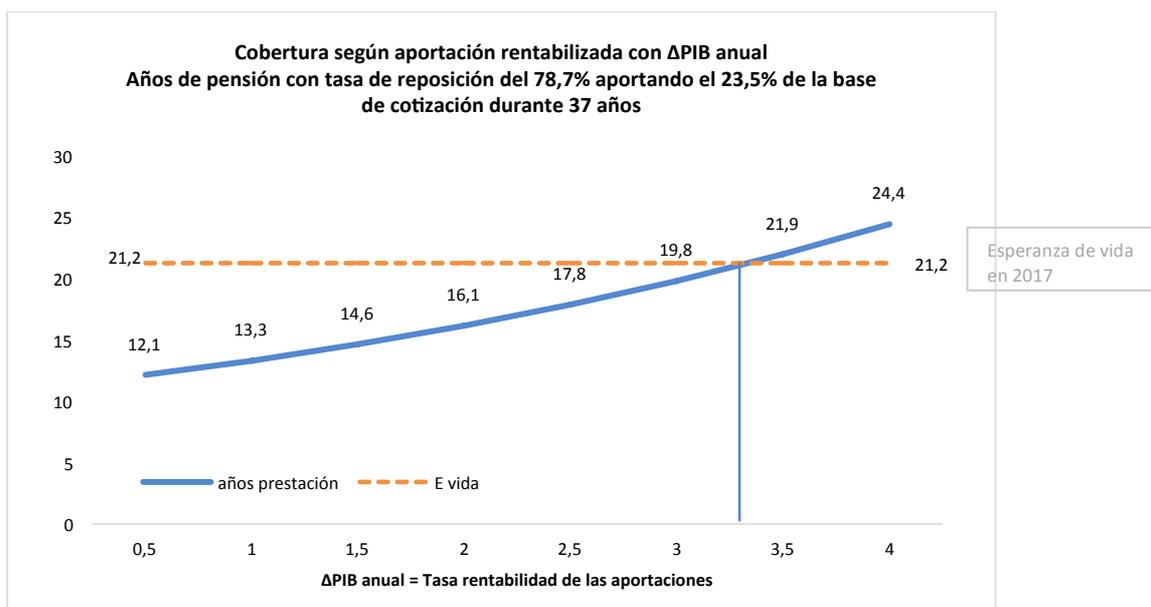
| Δ PIB \rightarrow | 1,0% | 1,5% | 2,0% | 2,5% |
|------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Tasa reposición \downarrow | | | | |
| 96 | 10,9 | 12,0 | 13,2 | 14,6 |
| 85 | 12,3 | 13,5 | 14,9 | 16,5 |
| 78,7 | 13,3 | 14,6 | 16,1 | 17,8 |
| 60 | 17,3 | 19,2 | 21,2 | 23,4 |

Elaboración propia

Como se puede apreciar en la tabla 2, **una mayor tasa anual de crecimiento del PIB y/o inferiores tasas de reposición de la pensión amplían la posibilidad de cubrir las obligaciones del pago de la pensión con la esperanza de vida actual.** También mejoraría la situación un aumento en el tipo de cotización aunque, como se ha mencionado en el apartado de ingresos, esa decisión implica un encarecimiento de los costes laborales si se aplica sobre la cuota del empleador y una reducción de la renta disponible si se hace sobre la cuota del trabajador.

En coherencia con este último planteamiento, para cubrir los 21,2 años de esperanza de vida por encima de los 65 años que había en 2016, la tasa de crecimiento del PIB español en los últimos 25 años (el 2% anual) permite pagar una pensión con una tasa de reposición del 60% del salario. **Esta tasa de reposición es inferior en 18,7 puntos a la media actual del sistema público español recogida en *The 2016 Ageing Report* de la Comisión Europea.** En la hipótesis mas probable de aumento de la esperanza de vida en el futuro, la tasa de reposición de la pensión debería ser todavía menor.

Gráfico 18



Elaboración propia con los supuestos enunciados

Como se puede apreciar en el gráfico 18, sería necesaria una tasa anual acumulativa de crecimiento del PIB del 3,3% para que, con los tipos actuales de cotización y una carrera profesional de 37 años (caso tipo utilizado en este análisis), se pueda sostener durante 21,2 años una pensión con una tasa de reposición del 78,7%, la actual media recogida en *The 2016 Ageing Report 2016*. Esto significa que la sostenibilidad financiera bajo esa tasa de reposición necesita que la economía española creciera al 3,3% real durante los próximos 37 años, sin fallar ni uno solo de ellos^{27 28}.

La tasa de crecimiento potencial del PIB español manejada en *The 2018 Ageing Report* es del 1,2% hasta 2040 y del 1,5% desde ese año a 2070, es decir, una tasa inferior a la alcanzada en los últimos 25 años que determina seriamente las posibilidades de sostenibilidad del sistema. El Fondo Monetario Internacional es más optimista con una tasa potencial de crecimiento del 1,7% anual, no obstante, **dado que el ritmo de crecimiento necesario para mantener la actual tasa de reposición es muy superior a cualquiera de esas cifras, mantenerla produciría un fuerte aumento del gasto en pensiones sobre PIB que derivaría en una mayor transferencia desde el resto de la sociedad a los pensionistas. Esta mayor transferencia implica una reducción de la renta disponible del resto de la población que empeora el grado de equidad entre generaciones.**

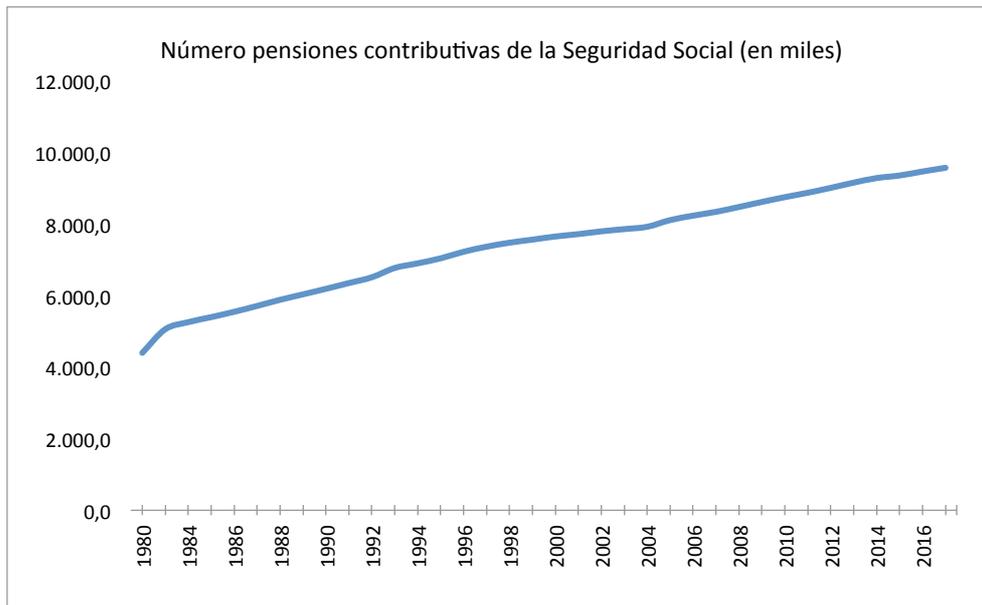
²⁷ El cálculo supone implícitamente que las pensiones se revalorizarían con el deflactor del PIB.

²⁸ Devesa et al (Mimeo) obtienen como resultado una TIR entre el 3,26% y 3,39% utilizando una cuota social del 21,11% sobre la base de cotización pagada por el trabajador y actualizando la pensión con el IRP.

4. El reto futuro del envejecimiento

En coherencia con el aumento continuado de la esperanza de vida, el número de personas mayores de 65 años ha crecido en 4,7 millones de personas desde 1980. Esto implica que el tamaño de este colectivo se ha duplicado durante este periodo (con un incremento del 114,1%) con la consiguiente repercusión en un mayor número de pensiones de la Seguridad Social (que ha pasado de 4,4 a 9,6 millones). Este proceso de envejecimiento no solo no va a remitir sino que todo apunta a que como mínimo, se mantendrá hasta 2045.

Gráfico 19



Fuente: Elaboración propia a partir de información de la Seguridad Social

De forma muy simplificada, el gasto en pensiones se puede expresar como el resultado de multiplicar el número de pensiones vigentes por su cuantía media. El esfuerzo de la sociedad viene dado por la relación entre ese gasto y la renta generada cada año representada por el PIB:

$$\text{Gasto Pensiones } t (GP) = n^{\circ} \text{ pensiones } t (P) \times \text{cuantía media pensión } t (p)$$

$$\text{Esfuerzo de la sociedad } t = \frac{GP_t}{PIB_t}$$

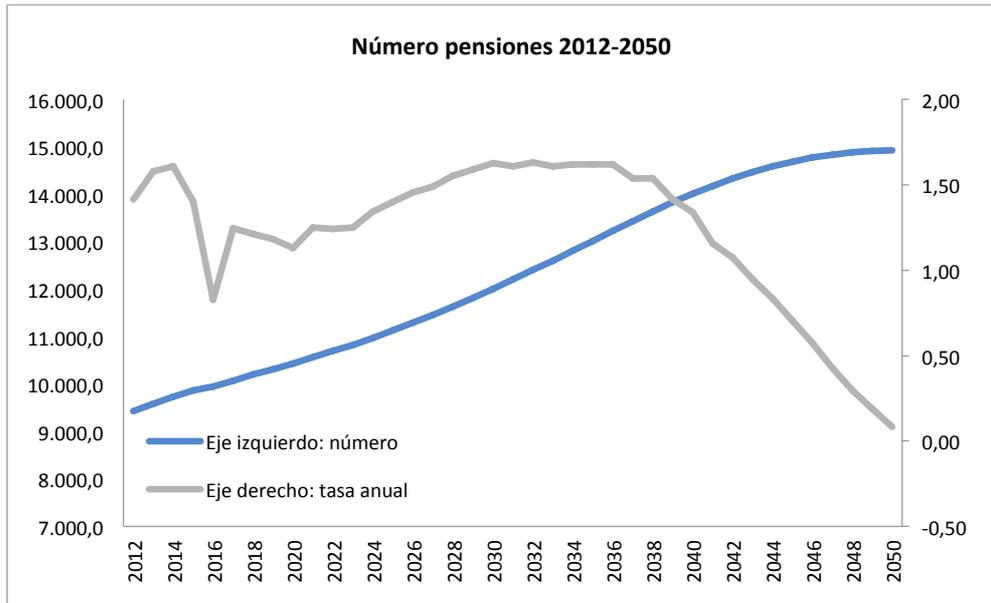
La sociedad española, al igual que las europeas y las de la mayor parte del mundo excepto África, debe afrontar el exigente reto de un proceso de envejecimiento consecuencia de una buena noticia, la mayor esperanza de vida y una menos buena, el descenso de la natalidad, a los que se suma un hecho demográfico puntual en el tiempo pero de larga duración, la llegada a la edad de jubilación a partir de 2023 de la generación del *baby boom*.

La suma de estos efectos hará que, salvo desgracia mayúscula no deseada, el número de pensiones aumente desde los 10,2 millones actuales hasta casi 15 millones en 2050;

es decir, se debe asumir un 46,2% de esfuerzo adicional sobre la situación actual. La mayor parte de las nuevas pensiones serán de la Seguridad Social, 4,8 millones que añadir a las 9,3 millones actuales, a las que se sumarán las pensiones vigentes de clases pasivas (600.000 en 2050).

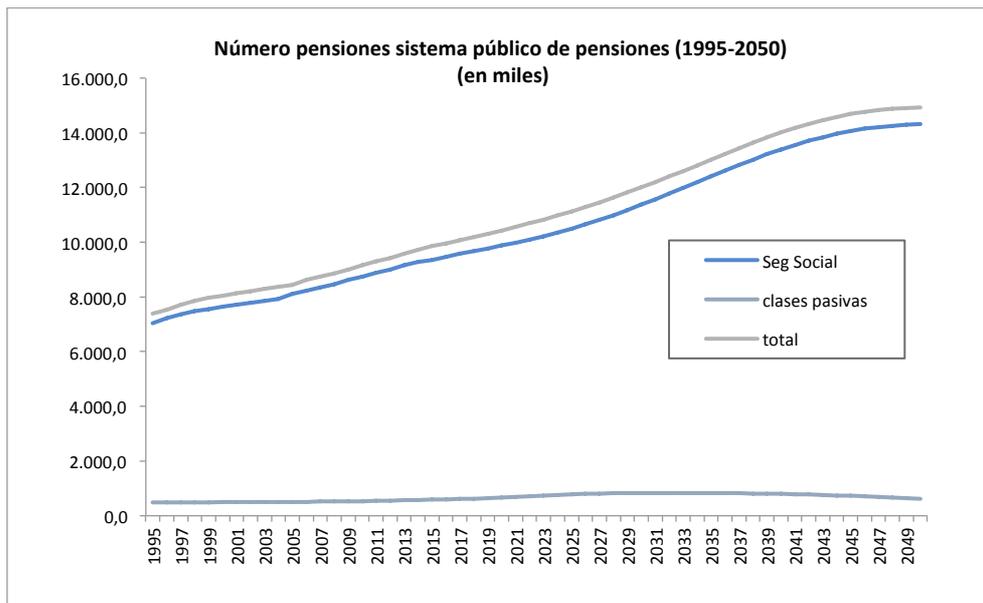
La perspectiva mejora a partir de 2045, pero sobre todo a partir de 2050, al reducirse sensiblemente la tasa anual de crecimiento de nuevas pensiones hasta llegar casi a ser nula.

Gráfico 20



Fuente: Elaboración propia a partir de información de la Seguridad Social

Gráfico 21



Fuente: Elaboración propia a partir de Seguridad social y Ministerio de Hacienda

Esta es la evolución prevista de la variable sobre la que se tiene más certeza en la proyección porque todas esas personas ya están aquí. Traduciendo esta evolución a un porcentaje anual significa que el gasto en pensiones crecerá en media un 1,4% cada año en el periodo 2023-2040 tan sólo por el mayor número de pensiones a pagar. De esta forma, para mantener estable el esfuerzo en relación con el PIB, éste último debe crecer ese porcentaje anual.

El mayor esfuerzo generado por el mayor número de pensiones estará acompañado de la superior cuantía media de la pensión, el segundo gran elemento del gasto en pensiones, que viene determinada por dos variables:

- **El efecto sustitución.** La diferencia entre la cuantía de las nuevas pensiones y la de las pensiones que se dan de baja del sistema contribuye a aumentar el crecimiento del gasto anual en pensiones. El efecto sustitución fue el 1,7% en 2017 y superará el 2,0% en 2018 y 2019 debido a la elevación de las pensiones mínimas en un 3% y el aumento de la base reguladora de las pensiones de viudedad desde el 52 al 60%. Sin cambios en la regulación, el efecto sustitución puede reducirse en los años posteriores, aunque es difícil y complejo predecir su evolución al estar afectado por muchos factores.
- **La revalorización aplicada a las pensiones vigentes.** Desde 2013 se realizó con el Índice de Revalorización de Pensiones con un resultado del 0,25% debido al déficit del componente contributivo del sistema, pero en los Presupuestos Generales del Estado de 2018 incluía un régimen transitorio para los años 2018 y 2019 con una revalorización del 1,6% en atención “a la mejora de la actividad económica y el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria”²⁹. La reciente disposición aprobada³⁰ ha aumentado la revalorización al 1,7% en 2018 al interpretar como variación real del IPC la tasa anual media medida diciembre sobre noviembre.

De esta forma, la evolución anual del gasto nominal en pensiones es el resultado de incremento del número de pensiones (P), el impacto del efecto sustitución (Es) y la revalorización anual de las pensiones vigentes (R):

²⁹ Ley 6/2018 de 3 de julio de Presupuestos Generales del Estado 2018

Exposición de motivos. La Ley contiene una disposición adicional, la quincuagésima primera, relativa al incremento adicional de las pensiones. La citada disposición adicional prevé un incremento excepcional para las pensiones públicas para los años 2018 y 2019, sin olvidar que la Comisión de seguimiento y evaluación de los acuerdos del Pacto de Toledo es la encargada de analizar la situación del sistema de Seguridad Social y establecer las recomendaciones que permitan garantizar su sostenibilidad financiera a medio y largo plazo.

Los incrementos de las pensiones se hacen posibles en un contexto de crecimiento económico y por el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria. En tanto en cuanto no se alcancen los acuerdos en el seno de la Comisión de seguimiento y evaluación de los acuerdos del Pacto de Toledo que garanticen la eliminación del déficit del sistema de la Seguridad Social se establece un régimen transitorio de incremento de las pensiones para los años 2018 y, en su caso, 2019.

³⁰ RD Ley 28/2018 de 28 de diciembre

$$\Delta GP = \Delta P + \Delta Es + \Delta R$$

El elevado grado de certeza sobre la evolución futura del número de pensionistas no es extensible al resto de las variables, que están más afectadas por la incertidumbre. La evolución del PIB depende de muchas y diferentes variables: población en edad de trabajar, ocupación, intensidad del capital utilizado en el proceso de productivo, tecnología.... Por ello, realizar proyecciones no es una tarea fácil. Tampoco es sencillo prever el efecto sustitución porque depende de las normas de acceso, pero también del grado de estabilidad en el empleo y de la distribución factorial de la renta; es decir, depende de qué parte de renta se dirige a los salarios. Por último, también depende de la revalorización anual de las pensiones porque el efecto sustitución viene dado por la diferencia en la cuantía de las pensiones de entrada sobre las que se dan de baja en el ejercicio.

Esta incertidumbre no implica, sin embargo, que no se deban hacer trabajos de proyección futura incorporando los necesarios márgenes de confianza en la presentación de los resultados, y/o desarrollar simulaciones que pueden ser más o menos complejas a partir de considerar diferentes hipótesis.

Se han publicado muchos trabajos sustentados en técnicas más o menos elaboradas sobre previsiones de gasto futuro de las pensiones ³¹. Aunque ese objetivo supera con creces este documento, en la tabla 3 se recogen los resultados de una simulación muy sencilla que muestra el porcentaje de creación anual de riqueza necesario (ΔPIB) para absorber el aumento previsto de pensionistas y diferentes opciones del efecto sustitución cumpliendo con algunas posibles evoluciones del mismo, de forma que permanezca constante la relación GP/PIB.

³¹ Algunas publicaciones sobre esta cuestión:

“¿Hacia una nueva reforma de pensiones? Notas para el Pacto de Toledo. De la Fuente A, García Díaz M. A. y Sanchez A. Fedea Policy Papers numero 09/2018.

“La salud financiera del sistema público de pensiones español. Análisis retrospectivo, proyecciones de largo plazo y factores de riesgo”. De la Fuente A, García Díaz M. A. y Sánchez R. A. Fedea Estudios de Economía Española 2017/04.

“La revalorización con el IPC provocará un déficit permanente n el sistema contributivo de pensiones (sin cambios en el sistema)”. Devesa E, Devesa M, Encinas B, Domínguez I, García Díaz M y Meneu R. Grupo de investigación en pensiones y protección social. Universidad de Valencia. 2018.

“El sistema público de pensiones en España: situación actual, retos y alternativas de reforma”. Hernandez de Cos, P, Jimeno J.F y Ramos R. Documentos ocasionales del Banco de España número 1.701/2017.

“Reforma de pensiones 2011 en España”. Conde Ruiz, I y González C. I. Hacienda Pública Española/Review of Public Economics, 204 (1/2013) 9-44.

Tabla 3

| Simulación | | |
|---|-----------------------------|---------------------------------|
| PIB real necesario para absorber el mayor número de pensiones con diferentes opciones de efecto sustitución (2020-2040), manteniendo estable la relación GP/PIB | | |
| Δ Número pensiones | Δ Efecto sustitución | Δ PIB real = Δ GP |
| 1,4 | 1,5 | 2,9 |
| 1,4 | 1 | 2,4 |
| 1,4 | 0,6 | 2,0 |
| 1,4 | 0,4 | 1,8 |

La evolución del PIB se presenta en términos reales al utilizar la hipótesis de que la revalorización anual de las pensiones se ajusta al deflactor del PIB. Entre las múltiples posibilidades se relacionan a continuación las tres incluidas en la tabla 3:

- Una reducción del efecto sustitución sobre el gasto anual en pensiones desde el actual 1,7 al 1,5% necesitaría de un crecimiento real acumulativo del PIB del 2,9% durante todos los años comprendidos entre 2020 y 2040, para mantener estable la actual relación GP/PIB.
- Una disminución más intensa del efecto sustitución desde el actual 1,7% hasta el 1% anual, asumiendo con ella la disminución de la tasa de reposición de las nuevas pensiones, necesitaría una tasa anual de crecimiento real del PIB del 2,4% durante el periodo 2020-2040.
- Una tasa de crecimiento del PIB como la observada en los últimos 25 años, el 2% anual, permitiría asumir la previsión de mayor número de pensiones y un efecto sustitución bastante más reducido del 0,6%; es decir, el efecto sobre el gasto anual en pensiones de la diferencia entre las cuantías de las nuevas pensiones y las que salen del sistema debería caer desde el actual 1,7% actual hasta el 0,6% en el periodo temporal citado.

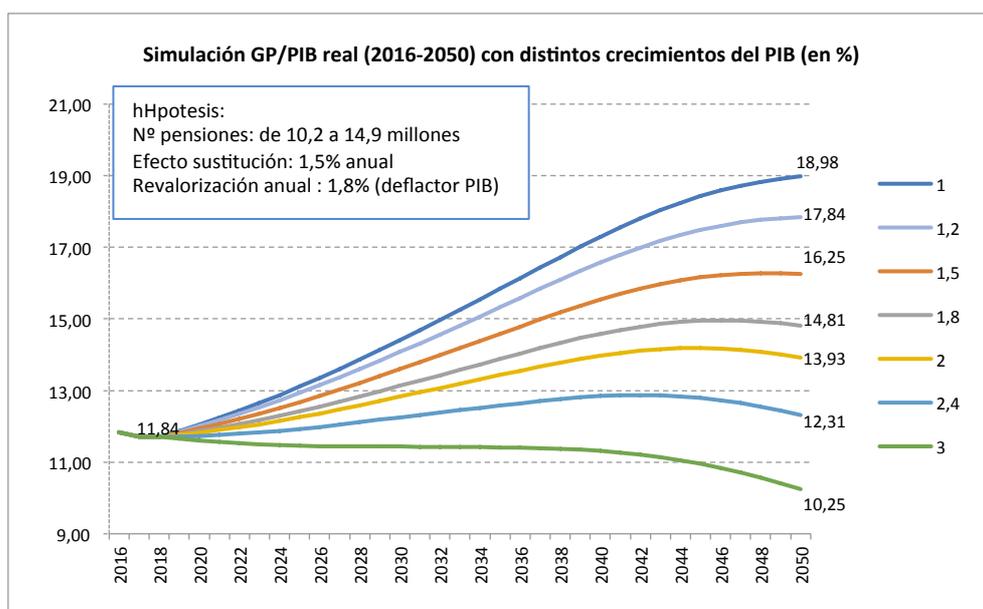
Como se ha mencionado, la dificultad de conocer cual será el comportamiento de la actividad económica en un periodo largo de tiempo es muy alta. Las previsiones de los organismos internacionales, incluida la Comisión Europea, conceden a la economía española unas tasas de crecimiento potencial no demasiado optimistas (con un máximo del 1,4% anual). Esa hipótesis de crecimiento de la actividad económica en el periodo 2020-2040 aumentaría significativamente la relación GP/PIB, es decir la transferencia realizada por la sociedad para pagar las pensiones, con cualquier hipótesis de incremento anual del efecto sustitución superior a 0% anual, lo que implicaría una fuerte caída de la tasa de reposición de las nuevas pensiones.

Una de las causas manejadas por la metodología utilizada por *The Ageing working group* de la Comisión Europea para obtener esa tasa de crecimiento potencial del PIB es la posibilidad de perder población en edad de trabajar debido a la baja natalidad y una inmigración insuficiente. La pérdida de población incidiría negativamente en una

doble dirección: menor crecimiento de la actividad económica (PIB) y mayor tasa de dependencia (población +67 años respecto a población en edad de trabajar).

Hay posibilidades de corregir este déficit demográfico mejorando la natalidad –más difícil a corto plazo- y/o elaborando una política de inmigración adecuada, pero en este momento no parece fácil incluso alcanzar un escenario con una tasa de crecimiento anual del PIB como el disfrutado en los últimos 25 años, es decir, el 2% anual.

Gráfico 22



Elaboración propia con las hipótesis enumeradas

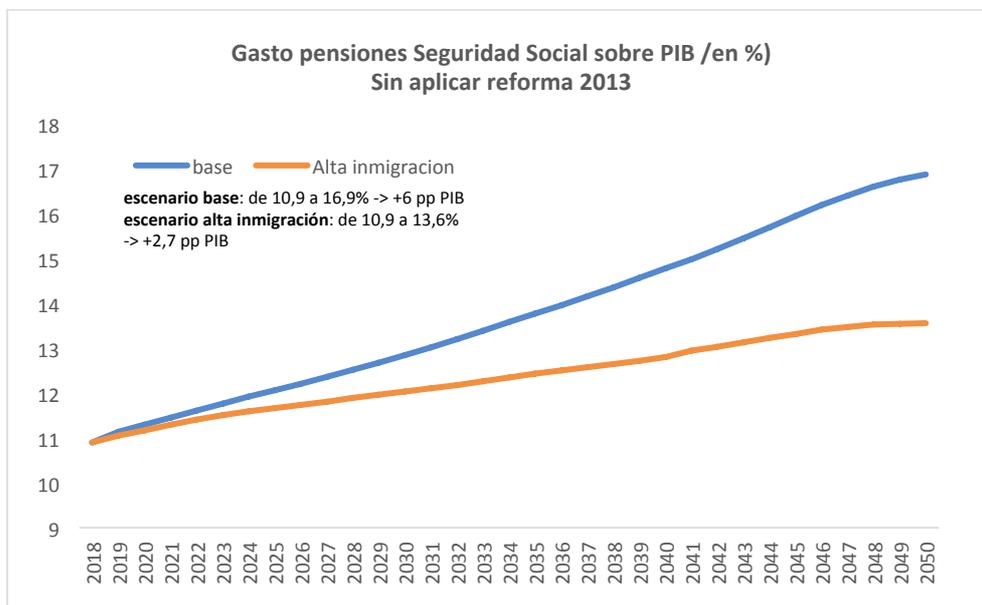
Puede ser útil como instrumento de referencia conocer cual sería la evolución de la relación GP/PIB con un efecto sustitución del 1,5% anual y diferentes posibilidades de tasas anuales de crecimiento del PIB, ambas continuadas durante todo el periodo 2020-2050. El rango va desde una ratio mínima del 10,2% con un crecimiento anual del PIB del 3% hasta el 19% de GP/PIB con una tasa anual de crecimiento del PIB del 1% anual. La hipótesis de crecimiento anual del PIB en un 1,8% elevaría la relación GP/PIB hasta el 15% (+3,1 puntos del PIB) y la del 1,5% hasta el 16,2% (+4,3 puntos del PIB).

El ejercicio de simulación del gasto en pensiones de la Seguridad Social utilizando un modelo de equilibrio general, elaborado por De la Fuente et al (2018) para la hipótesis de no aplicar las dos medidas de la reforma de 2013 (Índice de Revalorización de pensiones y Factor de Sostenibilidad) da como resultado un significativo incremento de la relación entre el gasto en pensiones y el PIB en el periodo 2018-2050 (grafico 23).

El escenario base elaborado con una hipótesis de inmigración moderada da como resultado un incremento del gasto en pensiones de 6 puntos del PIB en 2050. Un escenario de alta inmigración que permitiría una posición demográfica más cómoda -deseable pero más complicada de conseguir- muestra un aumento adicional del gasto de 2,7 puntos del PIB, un esfuerzo menor pero igualmente ambicioso, cuando se parte de una situación de déficit del 1,6% del PIB.

En ambos casos, se recoge una mejora en la productividad de la economía española repercutida en los salarios de los trabajadores.

Gráfico 23



Existe, por supuesto, la posibilidad de asistir a incrementos anuales superiores en el gasto público sobre PIB aumentando la actual transferencia realizada por la sociedad hacia los pensionistas (11,9% del PIB). De hecho, algunos opinadores y organizaciones sociales y políticas consideran razonable elevar el gasto en pensiones sobre PIB hasta el 15 o el 16% anual, al considerar este resultado como necesario para mantener en cualquier circunstancia las actuales tasas de reposición junto con el poder adquisitivo de las pensiones vigentes.

Desde la duda de que esos objetivos se puedan conseguir con esa relación de GP/PIB cuando las tasas de actividad económica no acompañen a sus expectativas, esta opción debería estar acompañada de algunas respuestas sobre asuntos no menores:

- **¿Por qué se considera ese nivel de gasto como óptimo y no otro mayor o menor?** Tan sólo Italia tienen previsto en 2050 un gasto de esas características, y Eslovenia, Bélgica y Austria se acercan al 15%. Alemania y Francia tienen previsto un gasto inferior y los países nórdicos todavía más bajo. Un somero análisis de correlación (en ningún caso se da por explicada la causalidad) muestra que los países con muy altas relaciones de gasto en pensiones sobre PIB tienen menores tasas de crecimiento de su actividad económica en los últimos quince años ³².
- **¿Qué se entiende por pensión suficiente y/o digna?** La actual tasa de reposición y sustitución española es muy superior a la media de los países de la Zona Euro, y la prevista en 2050 con la reforma de 2013 seguiría siendo ligeramente superior.

³² Coeficiente de determinación $R^2 = 0,5778$

- **¿Qué fórmulas proponen para incrementar los ingresos en varios puntos adicionales del PIB sobre el ya necesario 1,6 por ciento derivado del actual déficit?** Un aumento de 4,3 puntos del PIB, el necesario en la opción más optimista con un escenario de lata inmigración, equivale a reducir la renta disponible en 3.000 euros anuales a cada uno de los trabajadores ocupados, elevar la recaudación del IRPF en un 77%, mejorar la afiliación en torno a 10 millones de personas y/o elevar la base de cotización en un 80%.
- **¿Qué incidencia tiene sobre la equidad entre generaciones?** Una hipotética mayor transferencia de renta hacia los pensionistas implicaría una menor renta disponible de las generaciones futuras que, además, podrían acceder a una menor pensión en caso de afrontar problemas de sostenibilidad financiera generados por la mayor deuda, en especial en las etapas de crisis.

5. Algunas conclusiones

El repaso realizado a la situación actual del sistema de pensiones y algunos de los retos a los que se enfrenta en un futuro no muy lejano puede servir para dar respuesta a algunos mitos asentados entre la sociedad que no se ajustan a la realidad.

- ***Las pensiones españolas no son malas en relación con las de otros países o con las aportaciones.***

Todos los elementos analizados y las comparaciones con los socios de la moneda única europea muestran que las pensiones españolas están entre las más generosas. El esfuerzo agregado de gasto es similar, la tasa de reposición es la más alta de todos los países y la de sustitución es la cuarta mejor.

La aportación realizada capitalizada con la tasa de crecimiento del PIB en los últimos 25 años genera una pensión de duración inferior a la actual esperanza de vida.

Las pensiones sufren los problemas del mercado laboral, no pueden solucionarlos a posteriori, aunque sea muy destacable su papel para reducirlos mediante el efecto de las pensiones mínimas.

- ***La sociedad española no es consciente de la magnitud de las cifras del sistema público de pensiones.***

El actual déficit del sistema es de tal volumen que exige un gran esfuerzo de todos para su resolución. No se va a solucionar solamente subiéndole los impuestos a los ricos. Como ejemplo, el patrimonio de Amancio Ortega, una de las personas más ricas del planeta, permitiría pagar las pensiones españolas durante solo medio año, y la expropiación del resto de las grandes fortunas del país posiblemente no llegaría a cubrir el resto del año. Pero no habría más para comenzar el siguiente ejercicio presupuestario.

- **La opción de incrementar desmesuradamente en el futuro el actual gasto en pensiones sobre PIB exigiría un importante esfuerzo adicional de toda la sociedad y atentaría contra la equidad entre generaciones.**

Una transferencia de renta elevada puede significar una excesiva carga para las generaciones futuras que limitaría seriamente su renta disponible y podría dificultar su acceso al mercado laboral si se financia con mayores cotizaciones. El objetivo de suficiencia en la renta debe extenderse a toda la población y no solo a los pensionistas.

- **El uso de términos difusos y ambiguos como pensiones suficientes y/o dignas no ayuda a encontrar soluciones objetivas y racionales a los retos del sistema de pensiones.**

La traslación a la sociedad de un concepto sin concretar abre expectativas que generan frustración al entender cada uno lo que le viene bien y amplia la discrecionalidad de la política para no adoptar las medidas necesarias.

- **La reforma de 2013 tuvo como objetivo trasladar de forma permanente a la sociedad la situación real del sistema de pensiones con los ingresos y gastos elegidos, para que adoptara las decisiones que considerara oportunas.**

El Índice de Revalorización de Pensiones es una sencilla restricción presupuestaria que iguala los ingresos y los gastos y que no condena a una revalorización anual *sine die* del 0,25%. El Parlamento, *la política*, puede decidir la cuantía de la subida anual, pero está obligado a explicar a la ciudadanía los esfuerzos a realizar mediante más ingresos o con peores pensiones. El IRP, por tanto, solo limita la discrecionalidad en la toma de decisiones y evita diferirlas en el tiempo para no incurrir en costes traumáticos posteriores acotados a unas determinadas cohortes de personas.

El factor de Sostenibilidad es un parámetro adicional en el cálculo de la pensión que, como el resto, se utiliza para adecuar la tasa de crecimiento de las nuevas pensiones en un contexto de mayor esperanza de vida. Su aplicación no recorta la pensión percibida durante la vida del pensionista sino que limita su crecimiento cuando aumenta la esperanza de vida.

Con la información disponible presente y futura es oportuno plantearse esta pregunta: **¿es factible mantener las actuales tasas de reposición revalorizando la pensión con el IPC y conseguir a la vez una distribución equilibrada de esfuerzos entre generaciones?**

La respuesta apunta a negativa, salvo que se considere un gasto en pensiones sobre PIB del 15-16% una política inclusiva para las nuevas generaciones. Es preciso encontrar soluciones alineadas con las preferencias distributivas de la sociedad construidas desde una visión global que recoja el máximo de variables y ámbitos

afectados (jóvenes, mediana edad y mayores, empleo...), pero tiene que estar acompañada de la información necesaria, porque si no hay cuentas sólidas que sustenten el proyecto a medio y largo plazo, las promesas se pueden convertir en cuentos con final no deseado.

El sistema público de pensiones español puede ser viable financieramente con unas prestaciones similares a las de los mejores países europeos, siempre que se tomen decisiones razonables. La mejora del potencial de crecimiento de la economía facilitaría la tarea, porque una mayor productividad permite repartir más con el mismo esfuerzo, y por ello hay que dedicarle tiempo a la búsqueda de soluciones para mejorarla. En sentido contrario, no ayuda la derogación de reformas o la búsqueda de atajos para no aplicarlas sin adoptar otras medidas alternativas que cumplan con los objetivos planteados.

En el actual contexto de descalificación sin argumentos sólidos, merece la pena recordar que no defiende más y mejor el sistema público de pensiones quien promete más prestaciones ahora sino quien garantiza su pago durante más tiempo sin trasladar cargas excesivas a las generaciones futuras. El verdadero reto del sistema es conseguir el equilibrio, combinando suficiencia con equidad individual y entre generaciones.

Anexo 1 . Detalle sobre acceso y cálculo de la pensión después de las reformas de 2011 y 2013

La mayor parte de los jubilados y pensionistas españoles perciben una prestación contributiva derivada de haber cotizado a la Seguridad Social durante al menos quince años. La cuantía de la pensión viene determinada por un porcentaje de la llamada base reguladora, calculada como una media de los salarios percibidos durante un determinado período previo a la jubilación (actualizados con la inflación y sujetos a un tope máximo y mínimo). Este porcentaje, a su vez, depende del número de años cotizados durante la vida laboral activa del trabajador.

En la reforma aprobada en 2011 con entrada en vigor en 2013 ³³, el periodo utilizado para calcular la base reguladora ha sido ampliado desde los 15 a los 25 años, con un periodo transitorio de aplicación que finaliza en 2023. De esta forma, dentro de un proceso de ampliación de la contributividad del sistema, los dos años utilizados en 1985 para calcular la base reguladora se habrán ampliado hasta los 25 años, en un proceso que, en coherencia, debería continuar hasta utilizar una parte muy significativa, si no completa, de la vida laboral del trabajador.

En la misma reforma, el número de años de cotización necesarios para conseguir el 100% de la base reguladora ha sido ampliado desde los 35 a los 37 años, con un periodo transitorio que finaliza en 2027, y se amplió de 65 a 67 años la edad ordinaria de jubilación, salvo para los trabajadores que hubieran cotizado más de 38 años y medio en el momento de acceder a la edad ordinaria de jubilación.

La reforma aprobada en 2013 incorporó un elemento paramétrico adicional denominado Factor de Sostenibilidad (FS), que ajustaba la base reguladora inicialmente en función de la evolución de la esperanza de vida media durante los cinco años anteriores. La propuesta inicial era comenzar su aplicación en 2019 pero los Presupuestos Generales del Estado de 2018 (PGE 2018) fijan que su entrada en vigor no será posterior a 2023, a la espera de la decisión de la Comisión Permanente de Seguimiento y Evaluación de los Acuerdos del Pacto de Toledo ³⁴.

Con la actual redacción del factor de sostenibilidad, un aumento en la esperanza de vida media a los 65 años reduce la base reguladora en el mismo porcentaje y una disminución la aumenta. Su aplicación garantiza mantener constante la pensión

³³ La incorporación de diversas disposiciones transitorias ha hecho que en 2018 todavía no se aplique a casi el 40 por ciento de los nuevos pensionistas.

³⁴ Disposición final trigésima octava.

Cinco. *“La aplicación del factor de sostenibilidad regulado en el artículo 211 del Texto Refundido se llevará a cabo una vez que, en el seno de la Comisión de Seguimiento y Evaluación de los Acuerdos del Pacto de Toledo, se alcance un acuerdo acerca de la aplicación de las medidas necesarias para garantizar la sostenibilidad del sistema. No obstante y en todo caso, su entrada en vigor se producirá en una fecha no posterior al 1 de enero de 2023.”*

acumulada durante el periodo de percepción a legislación constante y no implica de forma obligada una reducción nominal de la pensión mensual que puede crecer por efecto de la mayor productividad recogida en los salarios de los trabajadores.

En esta misma reforma de 2013 se modificó el método de revalorización anual de las pensiones en vigor. El nuevo mecanismo, el índice de Revalorización de las Pensiones (IRP) es simplemente una restricción presupuestaria que busca igualar los ingresos y los gastos del componente contributivo de la Seguridad Social en un periodo de once años. Así, en una situación de equilibrio inicial entre ingresos y gastos, la revalorización anual es igual a la parte de los nuevos ingresos no utilizados para pagar el mayor número de pensiones y la mayor cuantía derivada de la diferencia entre las nuevas y las que se dan de baja en el sistema (efecto sustitución). El incremento mensual debería ser muy similar a la evolución de la productividad.

En una situación desequilibrada de partida de ingresos y gastos, los nuevos ingresos, además de cubrir el mayor número de pensiones y su mayor cuantía respecto a las que salen del sistema, deben también asumir una parte de ese desequilibrio inicial para cerrar progresivamente el déficit en un periodo de tiempo (la mayor parte en cinco años).

La fórmula del IRP es estricta en la definición de los gastos, pero está abierta en cuanto a los ingresos que se pueden utilizar no limitándose a las cotizaciones sociales. Esta posibilidad, no obstante, debe seguir el criterio de separación de fuentes de financiación recogido en las actuales recomendaciones del Pacto de Toledo, de forma que una teórica ampliación de ingresos distintos a las cotizaciones debería tener un destino finalista, al considerar que alguna de las políticas catalogadas como contributivas cumple con alguna función que supere la simple contributividad³⁵.

La actual norma establece que la revalorización anual mínima de las pensiones será el 0,25%, aunque el resultado de aplicar la fórmula del IRP fuera negativo. En los PGE 2018 se ha incluido de forma excepcional una subida de las pensiones del 1,6% en los ejercicios 2018 y 2019, alegando una mejora de la actividad económica y el saneamiento de las cuentas públicas españolas.

³⁵ La prestación de maternidad puede ser considerada como un impulso a la natalidad y una mejora de la posibilidad de integración de la mujer en el mercado laboral.

Bibliografía

Conde Ruiz, I y González C. I. “Reforma de pensiones 2011 en España”. Hacienda Pública Española/Review of Public Economics, 204 (1/2013) 9-44.

De la Fuente A., García Díaz M. A. y Sánchez R. A. (2017). “La salud financiera del sistema público de pensiones español. Análisis retrospectivo, proyecciones de largo plazo y factores de riesgo”. Fedea Estudios de Economía Española 2017/04.

De la Fuente A., García Díaz M. A. y Sánchez R. A. (2017). “Hacia una nueva reforma de las pensiones? Notas para el Pacto de Toledo. Fedea policy paper 2018/09.

Devesa E, Devesa M, Encinas B, Domínguez I, García Díaz M y Meneu, R. “La revalorización con el IPC provocará un déficit permanente n el sistema contributivo de pensiones (sin cambios en el sistema)”. R. Grupo de investigación en pensiones y protección social. Universidad de Valencia. 2018.

European Commission (2017). The 2018 Ageing Report. Institutional papers 065. Noviembre 2017.

European Commission (2018). Pension adequacy Report 2018. Current and future income adequacy in old age in the EU.

García Díaz M. A. “Efectos de la jubilación parcial con contrato de relevo sobre la equidad y el coste financiero del sistema público de pensiones en España”. Fedea. Apuntes de economía 2018/01”.

García Díaz M. A. Blog Las cosas del pensar. “Consecuencias del destope de la base máxima de cotización /y no todas son positivas).

<https://lascosasdelpensar.blogspot.com/2018/06/consecuencias-del-destope-de-la-base.html>

Hernández de Cos, P, Jimeno J.F y Ramos R. (2017) “El sistema público de pensiones en España: situación actual, retos y alternativas de reforma”. Documentos ocasionales del Banco de España número 1.701/2017.

Ministerio de Empleo y Seguridad Social (2018). Informe Económico y Financiero. Presupuestos Ejercicio 2018. Ministerio de Empleo y Seguridad Social

Ministerio de Empleo y Seguridad Social (2018). Anexo al Informe Económico y Financiero. Presupuestos Ejercicio 2018. Ministerio de Empleo y Seguridad Social

Tabarrok, Alex (2011). “Is social Security a Ponzi Scheme?” Blog Marginal Revolution. <https://marginalrevolution.com/marginalrevolution/2011/09/is-social-security-a-ponzi-scheme.html>

Samuelson, Paul A (1958) “Un modelo de interés de préstamo de consumo exacto con o sin la contribución social del dinero”. Revista de economía política. Vol. 66, No. 6 (diciembre, 1958), pp. 467-482. Publicado por Universidad de Chicago.