

La viabilidad del sistema público de pensiones en España

José Ramón de Espínola

Universidad Pontificia Comillas de Madrid

E-mail: joraesp@upcomillas.es

Recibido: 22 enero 2013

Aceptado: 14 febrero 2013

RESUMEN: Este artículo analiza factores demográficos y económicos que desequilibran el sistema español de pensiones públicas. La débil natalidad y la creciente esperanza de vida, que provocan el envejecimiento de la población, y el patrón de crecimiento de la economía española, que crea poco empleo y de baja productividad, conducen al desajuste financiero de las pensiones públicas y a un paulatino e inexorable recorte de las pensiones. Frente a ello, el artículo sostiene que un conjunto de medidas de política económica y social (y un cambio cultural en la sociedad española) podría evitarlo, destacando entre ellas actuaciones que cambien el patrón de crecimiento (haciéndolo capaz de crear más y mejor empleo), medidas que aumenten la participación del conjunto de la población en la actividad laboral (pero especialmente de las mujeres y de los mayores), así como una política inteligente de inmigración podría evitar el paulatino e inexorable recorte de las pensiones públicas en España.

PALABRAS CLAVE: pensiones públicas, envejecimiento demográfico, patrón de crecimiento, modelo productivo, empleo.

Viability of the public pension system in Spain

ABSTRACT: This article analyses demographic and economic factors that unbalance the Spanish public pension system. The weak birth rate and the growing life expectancy which cause the ageing of the population, and the Spanish economic growth pattern, that creates few and low productivity jobs, lead to the financial imbalance of the public pensions and to a progressive and inexorable cut of such pensions. To solve this situation, the article holds that a set of economic and social policy measures (and a cultural change in the Spanish society) could avoid it, within these measures it highlights those that change the growth pattern (making it capable of creating more and better employment), measures that increase participation of the whole population in the working life (but particularly women and the elderly), likewise, an intelligent immigration policy could prevent the progressive and inexorable Spanish public pensions cutback.

KEYWORDS: public pensions, demographic ageing, growth pattern, model of production, employment.

1. Introducción

Los españoles en su gran mayoría desean, si no la mejora, el mantenimiento de las pensiones públicas en su nivel actual. Sin datos todavía relativos a 2012, todo apunta a que la Seguridad Social española registrará en ese año el mayor déficit de su historia (por encima de 10.000 millones de euros)¹ contribuyendo al desajuste del conjunto de las finanzas públicas, que según estimaciones de la Comisión Europea tendrán en 2012 un déficit del 8% del PIB y un endeudamiento acumulado del 86% del PIB; endeudamiento que en una peligrosa dinámica creciente alcanzará el 93% en 2013 y el 97% en 2014 (cfr. European Commission, 2012b). Según estimaciones de Eurostat, el gasto público en pensiones, que en 2010 superó el 10% del PIB, podría alcanzar el 18% del PIB en 2050. Basten estos datos para poner de manifiesto el problema actual y sobre todo futuro de la viabilidad financiera del sistema público de pensiones en España. ¿Serán en el futuro viables financieramente las pensiones públicas españolas?, ¿cuáles son los desafíos y las amenazas que afronta el sistema público de pensiones?, ¿qué habría que hacer para que fuera viable, sin merma de su nivel actual?

¹ Diario *El País*, 2 de enero de 2013.

Este artículo trata de analizar de forma simplificada el problema. Para ello, analiza los factores demográficos y económicos que provocan la tendencia al desequilibrio del sistema de pensiones. Entre los factores demográficos se destaca la evolución del ratio entre la población de segunda edad (entre 16 y 64 años) y tercera edad (65 y más años), y entre los factores económicos se pone de manifiesto la importancia de la evolución del empleo y la productividad, así como los parámetros del sistema de pensiones (edad de jubilación, cuantía de la pensión, la cotización, etc.). Finalmente, el artículo reflexiona sobre pautas de política económica (inteligentes y socialmente aceptables) para afrontar el futuro de las pensiones.

2. El equilibrio del sistema público de pensiones: un planteamiento simplificado

Ciertamente, uno de los problemas al que se enfrentan las economías europeas en general y la economía española en particular es la viabilidad financiera del sistema público de pensiones. La mayoría de los españoles desea la persistencia del sistema de transferencias intergeneracionales que significan las pensiones públicas. Sin

embargo, la tendencia de la población española en las últimas décadas, junto con la evolución del empleo y la productividad, entre otros factores, plantea serios interrogantes respecto de si serán viables desde el punto de vista financiero las pensiones públicas en las próximas décadas.

a) *Tipos de sistemas de pensiones*

Dos son las fórmulas de financiación de las pensiones: capitalización y reparto. Por un lado, el *sistema de capitalización*, en el que las sucesivas aportaciones de cada persona activa a lo largo de su vida laboral, junto con los rendimientos obtenidos por la inversión financiera de las aportaciones, financian al final de la vida laboral la pensión de jubilación, recibida en diversas formas (pago único, renta periódica vitalicia o una mezcla de ambas). Se trata de un sistema equilibrado, siempre que las instituciones gestoras apliquen correctamente el cálculo actuarial, respeten los principios de prudente gestión financiera y no comentan fraude. El sistema de capitalización por su naturaleza no busca ningún efecto redistributivo (de cohesión social). La cuantía de las pensiones de jubilación depende enteramente de la capacidad económica (ahorro) que cada persona activa haya dedicado

al fondo de pensiones a lo largo de su vida laboral. Los sistemas privados de pensiones siguen este sistema.

Frente al sistema de capitalización se encuentra el *sistema de reparto*, garantizado y gestionado por administraciones públicas con arreglo a normas (parámetros), según el cual las aportaciones (cotizaciones) de los asalariados y de las empresas que los contratan en un período dado financian las pensiones de los pensionistas de ese mismo período². Este sistema se basa en la solidaridad intergeneracional, es redistributivo. Dado que las cotizaciones de hoy financian las pensiones de hoy, el equilibrio de este sistema no está asegurado, pues depende de variables demográficas y económicas, como se expone a continuación.

b) *Un modelo simplificado de equilibrio*

Un modelo simplificado de equilibrio³ de pensiones públicas se pue-

² El Estado también participa en la financiación del sistema realizando aportaciones y también gestionado eventuales superávit y déficit financieros.

³ El equilibrio a largo plazo es una necesidad, porque un sistema público de pensiones no se podría mantener indefinidamente con un alto y persistente desequilibrio financiero (déficit cada año

de formular de la siguiente manera. El gasto público total en pensiones resulta de multiplicar el número de pensionistas (N_p) por la pensión media (P_m). Por su parte, el ingreso para financiar las pensiones depende del número de cotizantes (N_c) y de la cotización media (C_m). El equilibrio financiero del sistema requiere la igualdad entre gastos e ingresos, es decir:

$$N_p \cdot P_m = N_c \cdot C_m$$

El uso del álgebra más elemental permite obtener expresiones equivalentes tales como:

$$C_m = (N_p/N_c) \cdot P_m$$

o bien:

$$(C_m/P_m) = (N_p/N_c)$$

Por tanto, la cotización media de equilibrio (C_m) está en función directa de dos factores: el ratio entre pensionistas y cotizantes (N_p/N_c) y la pensión media (P_m). El ratio entre pensionistas y cotizantes, a su vez, depende de la tasa de dependencia, que es la relación entre

y creciente endeudamiento), pues requeriría crecientes aportaciones del Estado, que a su vez implicarían el aumento de la presión fiscal y/o el recorte de otras prestaciones públicas (sanidad, educación, desempleo, dependencia, etc.), con consecuencias negativas para el crecimiento económico y la cohesión social.

la población de tercera edad (potenciales pensionistas) y población en segunda edad (potenciales cotizantes). Sin embargo, no toda la población en edad laboral es cotizante, porque parte de ella no tiene empleo (bien porque es población inactiva o porque es población parada). En consecuencia, tanto la tasa de dependencia como la tasa de empleo, junto con la cotización media y la pensión media, son variables relevantes en el equilibrio del sistema de pensiones.

Asimismo, para que haya equilibrio en el sistema, la proporción entre cotización media y pensión media debe ajustarse a la proporción pensionistas/cotizantes. Cuanto más alta sea ésta (es decir, cuanto mayor sea la tasa de dependencia y menor la tasa de empleo) mayor tiene que ser la cotización media o menor la pensión media. En otros términos, la proporción entre cotización media y pensión media depende de la variable demográfica (tasa de dependencia) y de la variable económica (la tasa de empleo).

3. Demografía y empleo en España

a) *La amenaza demográfica*

El pasado 19 de noviembre el Instituto Nacional de Estadística publicó sus proyecciones de pobla-

ción residente en España para los próximos cuarenta años (horizonte 2012-2052) (INE, 2012). Tales proyecciones se elaboran a partir de los datos demográficos disponibles (de natalidad, mortalidad y movimientos migratorios). Con ellos se obtienen las tendencias que presentan las diferentes variables. Finalmente con el supuesto de *mantenimiento de las tendencias* que actualmente registran las diferentes variables demográficas se obtienen las proyecciones futuras. Las proyecciones demográficas son útiles para el análisis de la problemática del sistema público de pensiones, pero han de tomarse con cautela, dado el supuesto del que parten (el mantenimiento de las tendencias actuales), pues nada asegura que este supuesto se cumpla. La experiencia histórica muestra cambios en las tendencias que provocan errores importantes en las proyecciones; errores que se agrandan a medida que se aleja el período al que se refiere la proyección⁴.

⁴ Las tendencias de la natalidad y la mortalidad no suelen registrar cambios notables, son bastante estables. No es el caso de los movimientos migratorios (inmigración y emigración), cuyas tendencias pueden sufrir a largo plazo (incluso de una década a otra) cambios apreciables, como ilustra el caso español. España en los años 1960-1975 registró una intensa emigración exterior (es-

De las proyecciones demográficas del INE para el período 2012-2052 se obtienen importantes conclusiones. Por un lado, una importante merma de la población total residente; por otro, un acusado envejecimiento. En el futuro residirán en España muchas menos personas, descenderá la población infantil y aumentará mucho la población mayor (de 65 y más años), y dentro de ésta la población de 80 y más años. Ello será la consecuencia de la reducción de los nacimientos (por la débil tasa de fecundidad, muy inferior a la tasa de reposición), el aumento de las defunciones (a pesar del aumento de la esperanza de vida) y del saldo migratorio previsto (negativo hasta 2036), con gran incidencia en el equilibrio del sistema de pensiones. Si en 2012 por cada 100 personas en edad laboral había

pecialmente a Europa). Tras ellos, vinieron décadas (1975-1995) en las que los movimientos migratorios exteriores perdieron intensidad e incluso cambiaron de sentido (dominando los retornos). Sin embargo, a partir de 1998 se da un excepcional *boom* de inmigración que dura hasta 2009. Y desde 2010 se empieza a dar un flujo migratorio neto negativo (con mayores salidas que entradas). Estos frecuentes e intensos cambios de tendencia, detrás de los cuales se encuentran factores económicos y sociales, relativizan la validez del supuesto de mantenimiento futuro de las tendencias demográficas, supuesto sobre el que se realizan las proyecciones demográficas.

26 con 65 y más años; en 2022, habrá 33, y en 2052, 73. La tasa de dependencia aumentará notablemente (cfr. tabla 1). Dado que la financiación de las pensiones públicas

recae (vía cotizaciones sociales) en la población en edad de trabajar, es evidente la presión financiera que tendrían que soportar la cotización media y/o la pensión media.

TABLA 1.—*Proyecciones demográficas del INE (2012-2052)*

	2012	2022	2027	2032	2042	2052
Población total (millones)	46,2	45,1	44,4	43,8	42,8	41,6
Por edades (porcentaje del total):						
Entre 0-15 años	16,1	15,7	14,5	13,4	13,1	13,3
Entre 16-64 años	66,5	63,2	61,8	59,6	53,6	50,1
65 y más años	17,4	21,1	23,8	27,0	33,3	36,6
80 y más años	5,2	6,4	7,3	8,5	11,7	15,7
Tasas de dependencia (1):						
65 y más años	26,1	33,3	38,5	45,2	62,2	73,0
0-15 años	24,3	24,9	23,4	22,6	24,4	26,5
Total	50,4	58,2	61,9	67,8	86,6	99,5
Tasa de fecundidad (2)	1,42	1,48	1,50	1,51	1,54	1,56
Edad media maternidad	31,2	31,3	31,4	31,4	31,5	31,5
Esperanza de vida al nacer:						
Varones	79,1	81,4	82,5	83,5	85,4	86,9
Mujeres	85,0	86,7	87,5	88,2	89,6	90,7
Esperanza de vida a los 65 años:						
Varones	18,5	20,0	20,7	21,4	22,8	24,0
Mujeres	22,4	23,8	24,5	25,1	26,3	27,3

(1) La tasa de dependencia expresa en porcentaje la proporción que significa la población de tercera edad (65 y más años) o de primera edad (0-15 años) respecto de la población de segunda edad (16-64 años).

(2) La tasa de fecundidad indica el número promedio de hijos por mujer.

FUENTE: Elaboración propia con datos del INE, 2012.

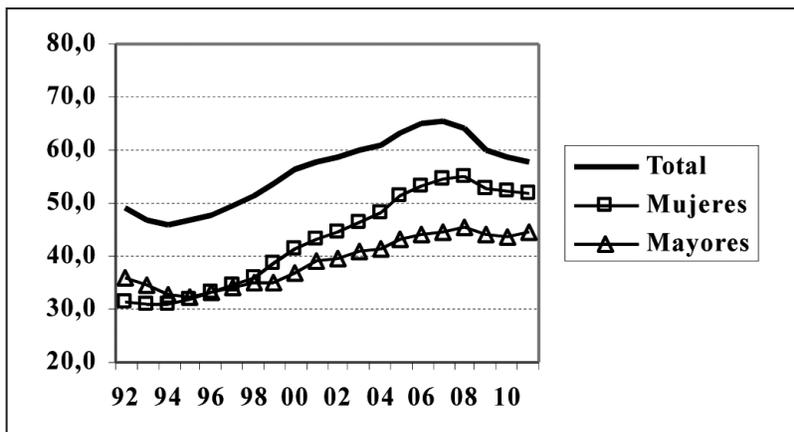
b) *La amenaza de la falta de empleo*

La tasa de empleo (o proporción de personas en edad laboral que tienen empleo) en España tradicio-

nalmente ha sido baja, debido a la todavía baja participación de las mujeres en el empleo (pese a la progresiva incorporación laboral de décadas anteriores) y sobre to-

La viabilidad del sistema público de pensiones

GRÁFICO 1.—Tasa de empleo total, de mujeres y de mayores (55 y más años)



Si tomamos como referencia las tasas de empleo marcadas como objetivo por la Estrategia Lisboa de la UE (60% para las mujeres y 50% para los mayores), el gráfico permite constatar las bajas tasas de empleo de la economía española. El gráfico muestra también el fuerte (y vulnerable) crecimiento de las tasas de empleo españolas durante el período expansivo (1998-2007), pasado el cual las tasas de empleo caen.

FUENTE: Elaboración propia con datos de Eurostat.

do a la muy baja tasa de empleo de los mayores de 55 años (varones y mujeres). En el período expansivo de la economía española (1998-2007) aumenta mucho el empleo, pero se trata de un empleo inestable y vulnerable, en gran parte impulsado por la burbuja inmobiliaria. La explosión de la burbuja reduce drásticamente la tasa de empleo, afectando negativamente al sistema de pensiones por la pérdida notable de cotizantes⁵.

⁵ La expansión de la actividad inmobiliaria, alentada por una financiación abundante y barata que da muchas facilidades a la inversión especulativa, no só-

Por tanto, al aumento de la tasa de dependencia se une la débil tasa de empleo, constituyendo una do-

lo crea mucho empleo (inestable, barato, de baja productividad) en el sector inmobiliario, sino también en muchas industrias y servicios relacionados con él, sin olvidar el sector financiero y el sector público que, cada uno a su manera, participan de esta falsa fiesta de empleo (inestable, vulnerable). El sobredimensionamiento de plantillas (insostenible a largo plazo) es la consecuencia de este fallido patrón de crecimiento, en el que asume especial protagonismo el sector inmobiliario, con el lamentable apoyo y aquiescencia del sistema financiero y del sector público (cfr. Espínola, 2012a y 2012b).

ble amenaza para el equilibrio del sistema de pensiones por la grave repercusión en el ratio pensionistas/cotizantes.

4. ¿Qué hacer?

Dado que la proporción entre pensionistas y cotizantes aumenta considerablemente en los últimos años, tanto por motivos demográficos (por el aumento de la tasa de dependencia) como por motivos económicos (el descenso de la tasa de empleo), ¿qué hacer para evitar el desequilibrio del sistema?, ¿cómo compensar el efecto del aumento de la tasa de dependencia?, ¿cómo crear empleo de calidad, estable y duradero?, ¿sería solución inteligente elevar la cotización media?

a) *¿Aumentar la cotización media?*

Una vía (aparente) de compensación del aumento del ratio pensionistas/cotizantes sería elevar la cotización media. No sería inteligente hacerlo. Dado que las cotizaciones sociales son parte del coste laboral de las empresas, si aumentan las cotizaciones más intensamente que la productividad del trabajo, no sólo afectan negativamente al poder adquisitivo de los trabajadores, sino también a la competitividad de las empresas y,

por tanto, a la creación de empleo⁶. Es decir, el aumento recurrente de la cotización media, como fórmula para compensar el aumento del ratio pensionistas/cotizantes) frenaría a largo plazo la creación de empleo y no lograría el efecto compensador buscado. De modo que el mayor ingreso obtenido vía cotización se vería frustrado por la disminución de cotizantes. Por ello, el aumento de la cotización media no debe sobrepasar a largo plazo el límite que impone el crecimiento de la productividad del trabajo, para no incidir negativamente en la evolución del empleo (los cotizantes).

b) *Más empleo y mayor productividad: una de las claves*

Afrontar el problema de las pensiones públicas de forma inteli-

⁶ La economía laboral enseña que las cotizaciones sociales son parte del salario pagado por las empresas (aunque no percibido por los trabajadores) y que el coste laboral unitario (un componente del precio del producto, junto con el margen de beneficio y los impuestos que gravan el precio de los productos) es el cociente entre salario y productividad. De modo que si el salario (vía cotizaciones sociales) crece más intensamente que la productividad aumenta el coste laboral unitario, aumenta el precio de los productos (o se reduce el margen de beneficio), por lo que las empresas pierden competitividad y crean menos empleo.

gente y socialmente aceptable exige, en primer lugar, adoptar medidas que eleven la tasa de empleo y la productividad del trabajo. La economía española necesita avanzar hacia un patrón de crecimiento más capaz de crear empleo estable (no vulnerable) y de mayor calidad (productividad).

El aumento de la productividad del trabajo haría posible cotizaciones medias más altas sin elevar los costes laborales unitarios y los precios (por tanto, sin inflación ni merma competitividad), ni reducir los salarios reales que afectan al nivel de vida de los trabajadores. Sin embargo, aumentos significativos de productividad exigen un patrón de crecimiento económico que ponga especial énfasis en la formación de capital (privado y público) que haga posible una mejor dotación de capital humano y tecnológico e infraestructuras, y el desarrollo de ramas de actividad (industriales y servicios) con orientación productiva hacia productos de mayor valor añadido y productividad. El crecimiento del empleo a largo plazo, y por tanto el aumento de cotizantes, permitiría frenar el aumento del ratio pensionistas/cotizantes.

El todavía vigente patrón de crecimiento de la economía española (modelo productivo, patrón de gasto y formación de precios y

rentas; cfr. Espínola, 2012a) constituye un serio obstáculo para el sostenimiento de las pensiones públicas, dado que no asegura suficiente creación de empleo estable (aumento de cotizantes) y de alta productividad (cotizaciones más altas). El modelo productivo español, por tanto, debería acelerar su proceso de cambio logrando una mayor diversificación productiva y orientación exportadora. Ello exige, además de reformas estructurales que favorezcan conductas claves para el crecimiento, cambios en el patrón de gasto (dando mayor relevancia al binomio ahorro-inversión productiva) y en la formación de precios y rentas (evitando comportamientos inflacionistas de márgenes de beneficio y salarios). El cambio de patrón de crecimiento es una exigencia fundamental no sólo para combatir el altísimo desempleo español, sino también para hacer viables las pensiones públicas (sin merma)⁷.

⁷ Tanto a corto plazo como a largo plazo, España necesita exportar más, mucho más. La salida de la actual crisis de la economía española, con sus descomunales cifras de paro total y juvenil, ha de ser a través de las exportaciones de bienes y servicios. Con un enorme endeudamiento privado y público (resultado del exceso y de la falta de control del pasado reciente), no cabe esperar que el gasto interno (consumo e inver-

c) *Reducir la tasa de dependencia:
otra necesidad*

Además de avanzar hacia otro patrón de crecimiento, sería preciso fomentar el crecimiento de la población activa. ¿Cómo lograrlo?

España tiene muy bajas tasas de participación laboral de mujeres y mayores (de las más bajas de Europa) y, en cambio, tiene muy baja tasa de fecundidad (entre las más bajas de Europa y del mundo). Tales comportamientos, que afectan negativamente a la relación pensionistas/cotizantes, sí pueden y deben modificarse (sin esperar espectaculares cambios), tal como reflejan experiencias de países del norte de Europa. En esa dirección deberían adoptarse en España un conjunto de medidas (fiscales, laborales, sociales, etc.) complementarias entre sí, que favorezcan simultáneamente una mayor natali-

sión) tire mucho de la economía española y cree mucho empleo; la única salida posible y sólida a la situación son las exportaciones. Pero lograr mayores exportaciones requiere que muchas empresas españolas aumenten su capacidad productiva competitiva internacionalmente. A más largo plazo, una vez superada la crisis, la economía española necesitará seguir reforzando su capacidad exportadora, si quiere mantener altos niveles de empleo (de alta productividad) y asegurar su sistema público de pensiones.

dad y una mayor participación laboral femenina. Por ejemplo, medidas tendentes a conciliar trabajo y cuidado de los hijos, a fomentar los contratos a tiempo parcial y las guarderías a bajo precio, entre otras.

Asimismo deberían adoptarse medidas que retrasen la edad media de jubilación, que en España es muy inferior a la edad legal, retrasando ésta, restringiendo las jubilaciones anticipadas e incentivando la prolongación de la vida laboral (más allá de la edad legal).

Finalmente, no debe ignorarse que la inmigración puede constituir una importante y valiosa aportación ante una dinámica de decadencia demográfica como la que registra la sociedad española (y europea). España, más allá de la coyuntura actual en la que hay una gran carencia de empleo, a largo plazo va a necesitar una inmigración regular e integrada (desde el punto de vista social y laboral) que frene la negativa tendencia demográfica. Pero no se olvide que una inmigración regular e integrada exige una inteligente y adecuada política educativa, social y cultural. Junto a razones éticas para adecuar la política española (y europea) de inmigración en un sentido integrador, también hay razones prácticas: la viabilidad financiera del sistema español

de pensiones públicas precisa inmigrantes (regulares e integrados) que enriquezcan su población laboral.

d) *¿Reducir la pensión media?*

Una vía de compensación del aumento del ratio de dependencia sería reducir la pensión media (o permitir el deterioro de su poder adquisitivo). Sin embargo, hay que tener en cuenta que la pensión media en España, a pesar de que ha venido creciendo las últimas décadas, es baja⁸. No es deseable, por tanto, recurrir al recorte de las pensiones como vía para lograr el equilibrio. Insuficientes medidas de ajuste frente a las tendencias de población, empleo y productividad conducen al recorte de las pensiones como vía de ajuste, adecuando los parámetros del sistema de modo que la proporción entre cotización media y pensión media corresponda al ratio pensionistas/cotizantes⁹. Una posibilidad

contemplada en España en este sentido consiste en considerar para el cálculo de la pensión de jubilación las cotizaciones efectuadas durante toda la vida laboral y no las realizadas en los últimos años de vida laboral (15 ó 25). Dado que generalmente en los últimos años de vida laboral los ingresos de los trabajadores y, por tanto, sus cotizaciones a la Seguridad Social son más altas, este alargamiento del período contemplado en el cálculo de la pensión implicaría una reducción de la pensión media.

Otra medida (poco inteligente e inaceptable socialmente) sería que la pensión pública sólo asegurara niveles básicos de subsistencia y que pensiones privadas complementaran los ingresos de los pensionistas. Ello podría lograrse mediante un recorte drástico de las pensiones, o dejando que lentamente fueran perdiendo poder adquisitivo a medida que avanza la inflación (no actualización ajustada a la inflación). Medidas de reducción drástica de las pensiones públicas o de pérdida paulatina de su poder adquisitivo significarían un fracaso socioeconómico, pues el sistema público de pensiones perdería parte de su carácter redis-

⁸ Según datos del INE, en 2010 el importe medio de la pensión contributiva en España es de 780 euros al mes, una cantidad que resulta de la media ponderada de los diferentes tipos de pensión (incapacidad permanente, jubilación, viudedad, orfandad y favor familiar). Este importe ha crecido entre 1994 y 2010 a una tasa anual exponencial del 5%.

⁹ Según se indicó en el modelo simplificado, el equilibrio del sistema de pen-

siones exige que la proporción entre cotización media y pensión media equivalga al ratio pensionistas/cotizantes ($Cm/Pm = Np/Nc$).

tributivo (de cohesión social), al perjudicar a la parte de la población laboral sin, o con escasa, capacidad de ahorro para constituir fondos de pensiones privados¹⁰.

5. La reforma de las pensiones en España

a) *El Pacto de Toledo*

Firmado en marzo de 1995 por representantes de los principales partidos políticos (PSOE, PP, IU y CiU) y renovado en 2001¹¹, tiene dos componentes: uno político y otro económico:

- El *componente económico* pretende afrontar la problemática del sistema público de pensiones y su viabilidad financiera a largo plazo, en un contexto de enveje-

cimiento de la población activa. Dada la evolución del número de pensionistas y cotizantes a la Seguridad Social, el mantenimiento de las tendencias demográficas y económicas apuntaba ya entonces a una insoportable incidencia en las finanzas públicas del sistema público de pensiones hacia el año 2020¹².

- El *componente político* trata de evitar que, dado el alto peso de los pensionistas en el censo electoral, las pensiones (un tema sensible) sean utilizadas electoralmente por partidos políticos y gobiernos, adoptando planteamientos y decisiones inviables a largo plazo.

El Pacto de Toledo hace un acto de voluntad política en favor de la viabilidad financiera del sistema público de pensiones, ofreciendo un conjunto de recomendaciones que se resumen a continuación:

- *Fuentes de financiación.* Las prestaciones contributivas (pensiones de jubilación e invalidez) deben ser financiadas por las cotizaciones sociales, mientras que las prestaciones no contri-

¹⁰ La reducción de la pensión media en España tropieza con el inconveniente del bajo nivel actual de la pensión media en España. Según el INE, en 2010 la pensión contributiva media por jubilación era de 884 euros al mes, la de viudedad 572 euros y las pensiones mínimas obviamente eran mucho más bajas.

¹¹ En abril de 2001 el Gobierno, la patronal CEOE y el sindicato CCOO firmaron un nuevo pacto de pensiones con modificaciones relativas a diversos aspectos del sistema público de protección social. El sindicato UGT, que había participado en las negociaciones previas, no lo suscribió.

¹² A mediados de los años noventa, el sistema español de pensiones no registraba todavía la falsa prosperidad derivada de la burbuja inmobiliaria, que generó mucho (aunque inestable) empleo y alta recaudación por cotizaciones.

La viabilidad del sistema público de pensiones

butivas (pensiones asistenciales) y universales (prestaciones sanitarias) han de serlo por la fiscalidad general.

- *Constitución de reservas.* El sistema público de pensiones debe constituir reservas que atenúen los efectos de los ciclos económicos sobre el sistema. En años de expansión económica, el aumento de la recaudación por cotizaciones (superávit de las cuentas de la Seguridad Social) debe destinarse a constituir reservas que permitan financiar las pensiones en años de crisis, en los que desciende la recaudación (por el descenso del empleo).
- *Adecuación de las bases a los salarios reales.* Las bases de cotización de todos los grupos deben coincidir con los salarios reales, con la aplicación gradual de un único tope máximo de cotización.
- *Mejora de los mecanismos de recaudación.* Es necesario mejorar los mecanismos de recaudación de las cotizaciones, con objeto de reducir la morosidad.
- *Simplificación e integración de regímenes especiales.* Se recomienda continuar el proceso de reducción de los regímenes especiales (agrario, minería, servicio doméstico, autónomos, etc.) dejando sólo dos regímenes: el régimen de trabajadores por cuenta ajena y el de los trabajadores por cuenta propia.
- *Mejora de la gestión.* Se plantea la necesidad de integrar las funciones de afiliación, recaudación y gestión, buscando una mayor eficacia.
- *Reducción de las cotizaciones.* Las cotizaciones sociales han de reducirse de cara a dinamizar la demanda de trabajo, dando prioridad a la rebaja de las cotizaciones correspondientes a empleos de baja cualificación y a las actividades más intensivas en el factor trabajo.
- *Proporcionalidad entre cotizaciones efectuadas y prestaciones recibidas.* Las prestaciones deben guardar una mayor relación con la cotización efectuada.
- *Edad de jubilación.* Se recomienda mantener la edad de jubilación en los 65 años, así como facilitar la prolongación voluntaria de la vida activa por encima de los 65 años.
- *El poder adquisitivo de las pensiones.* Se recomienda la revalorización automática de las pensiones en función de la evolución del IPC.
- *El principio de solidaridad.* En la medida de lo posible, el sistema debe adoptar medidas de solidaridad; por ejemplo, en el caso de

personas con escasos ingresos, elevando la edad de permanencia en la percepción de las pensiones de orfandad o mejorando las pensiones de viudedad.

- *Lucha contra el fraude.* Es necesario mejorar la gestión y reducir el fraude, especialmente en la incapacidad laboral transitoria y permanente.
- *Sistemas privados de pensiones.* Se recomienda fomentar sistemas de ahorro y protección social externos a la Seguridad Social, complementarios (no alternativos) del sistema público de pensiones, que permitan mejorar el nivel de prestaciones que otorga la Seguridad Social pública.
- *Seguimiento de la evolución del sistema.* El Congreso debe revisar la evolución del sistema público de pensiones cada cinco años.

b) *La reforma de las pensiones de 2011*

Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social, contiene la última reforma del sistema español de pensiones públicas. Se mueve dentro de las coordenadas marcadas por el Pacto de Toledo y tiene en cuenta el Acuerdo entre Gobierno e interlocutores sociales firmado el 2 de febrero de 2011. Su objetivo es lograr un sis-

tema de pensiones financieramente sólido y estable que garantice pensiones suficientes a las generaciones futuras.

En su exposición de motivos, la Ley manifiesta que el sistema público de pensiones es un pilar central de la sociedad española y un sistema eficaz de bienestar de los ciudadanos. Insiste en que su viabilidad financiera requiere no sólo afrontar los desafíos de las tendencias demográficas (natalidad, esperanza de vida, envejecimiento), de la menor duración de la vida laboral (por la prolongación de los años de formación de los jóvenes y la insuficiente tasa de actividad de los mayores), sin olvidar la necesidad de mejorar la contributividad del sistema, logrando una relación adecuada entre las cotizaciones realizadas a lo largo de la vida laboral y las prestaciones contributivas a percibir. Acorde con lo anterior, la Ley adopta un conjunto de medidas, entre las que destacan las siguientes (cfr. Ramos y Espínola, 2011):

- El inicio de un proceso (desde 2013 a 2027) de retraso gradual de la edad legal de jubilación (de 65 a 67 años), con algunas excepciones.
- Se restringe la jubilación anticipada, permitiéndola a partir de los 63 años, también con algunas excepciones.

La viabilidad del sistema público de pensiones

- En el cálculo de la pensión se tendrá en cuenta lo cotizado los últimos 25 años (no los últimos 15).
- Se mejoran los incentivos económicos a la prolongación de la vida laboral.
- A partir de 2027 se establecen revisiones quinquenales de los parámetros del sistema teniendo en cuenta la evolución de la esperanza de vida.

c) *La estrategia para los trabajadores mayores*

En octubre de 2011, el Gobierno aprueba la Estrategia global para el empleo de los trabajadores de más edad (2012-2014), complemento a la reforma del sistema de pensiones, con cuatro objetivos: 1) incrementar la tasa de empleo y reducir el desempleo; 2) apoyar el mantenimiento del empleo; 3) mejorar las condiciones laborales, y 4) reforzar la incorporación al mercado laboral.

d) *Las instituciones comunitarias y la reforma de las pensiones*

En julio de 2012, el Consejo de la Unión Europea, a propuesta de la Comisión Europea, aprueba un conjunto de recomendaciones a España, entre ellas «asegurar que la edad de jubilación vaya aumentando en función de la esperanza

de vida», así como respaldar la citada Estrategia (cfr. Consejo de la Unión Europea, 2012). Tales recomendaciones provocan que a finales de 2012 el Gobierno manifieste la intención de proceder a una nueva reforma del sistema de pensiones¹³.

6. Conclusiones

Del análisis realizado, pueden obtener algunas conclusiones principales:

1. La viabilidad del sistema público de pensiones está amenazada por tendencias demográficas (débil natalidad, alta y creciente esperanza de vida, envejecimiento de la estructura demográfica) que elevan la relación entre la población dependiente (de tercera edad) y la población en edad laboral (segunda edad). Asimismo, el patrón de crecimiento de la economía española, dejando aparte episodios (irrepetibles y lamentables), no genera suficiente empleo cualificado, contribuyendo también a una evolución indeseable de la proporción entre pensionistas y cotizantes.

¹³ El Gobierno da tres meses de plazo a los partidos de la oposición y a los sindicatos para consensuar la nueva reforma, e indica que en defecto de consenso procederá a la reforma por decreto-ley.

2. Hacer frente al desequilibrio del sistema requiere importantes medidas, destacando entre ellas las que permitan lograr otro patrón de crecimiento capaz de crear más y mejor empleo (de mayor productividad). Ello significa que la economía española ha de ir transformando su modelo productivo, logrando mayor diversificación productiva y exportadora, con mayor peso de actividades industriales y servicios de alto valor añadido y productividad. Pero el cambio de modelo productivo (además de reformas estructurales que mejoren el entorno financiero, fiscal, laboral y administrativo en el que operan las empresas) exige otro patrón de gasto (con mayor énfasis en la inversión productiva y el ahorro, y sin que domine la inversión especulativa) y otro proceso de formación de precios y rentas, no inflacionista (mayor competencia en los servicios y una formación de rentas ajustada a la evolución de la productividad).

3. El cambio de patrón de crecimiento (capaz de crear más y mejor empleo) debería ir acompañado de medidas de que incrementen la participación laboral en general, y especialmente la de las mujeres y los mayores de 55 años (varones y mujeres), colectivos ambos con baja participación laboral. Ello podría lograrse restrin-

giendo las jubilaciones anticipadas, retrasando la edad de jubilación, y adoptando medidas que faciliten la conciliación entre la vida laboral y la vida personal (impulso al empleo a tiempo parcial, escuelas infantiles asequibles).

4. Dada la fuerza y la persistencia de las tendencias demográficas, la sociedad española (y la europea) va a necesitar a largo plazo la aportación de población inmigrante que complemente la menguante población en edad laboral, y frene el crecimiento de la tasa de dependencia. Pero para minimizar los efectos negativos de una inmigración espontánea (irregular, desordenada y conflictiva), la inmigración debería ir acompañada por una inteligente política de inmigración que facilite la integración cultural, social y laboral de los inmigrantes.

5. Finalmente, la viabilidad del sistema público de pensiones, en la medida en que las anteriores medidas no se adoptaran o resultarían insuficientes, requeriría retocar los diferentes parámetros que determinan la cuantía de la pensión.

6. En España las medidas de reforma del sistema de pensiones (adoptadas unas, pendientes otras) van en la dirección correcta (siguiendo el Pacto de Toledo); en

cambio, las medidas para el cambio del patrón de crecimiento son muy insuficientes. Sin cambio de modelo productivo (sin otro patrón de gasto y sin otra formación de precios y rentas) no habrá ni mucho más empleo ni mucha mayor productividad, y por tanto no habrá una auténtica respuesta al reto del mantenimiento del nivel de las pensiones en España.

Referencias bibliográficas

- CONDE-RUIZ, J. I., y GONZÁLEZ, C. I. (2012): *Reforma de pensiones 2011 en España: una primera valoración*, FEDEA, 31 de mayo de 2012. <www.fedea.es>.
- CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA (2012): *Recomendación del Consejo sobre el Programa Nacional de Reformas de 2012 de España*, 11273/12, Bruselas, 6 de julio de 2012.
- ESPÍNOLA, J. R. DE (2011): *Crisis y futuro de la economía española*, Ed. Universitat, Madrid.
- ESPÍNOLA, J. R. DE (2012a): «¿Por qué hay tanto paro y desigualdad en España?»: *Razón y Fe* 1360, febrero 2012, 135-154.
- ESPÍNOLA, J. R. DE (2012b): «Frente al 25% de tasa de paro»: *Razón y Fe*, 1370, diciembre 2012, 479-492.
- EUROPEAN COMMISSION (2012a): *White paper. An Agenda for Adequate, Safe and Sustainable Pensions*, COM(2012) 55 final, Brussels, 16 de febrero de 2012.
- EUROPEAN COMMISSION (2012b): *European Economic Forecast Autumn 2012*, European Economy 7/2012.
- GOBIERNO DE ESPAÑA (2012): *Programa Nacional de Reformas*. <www.lamontcloa.gob.es>.
- GOBIERNO E INTERLOCUTORES SOCIALES (2011): *Acuerdo social y económico para el crecimiento, el empleo y la garantía de las pensiones*, 16 de febrero de 2011.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (2012): *Proyecciones de Población 2012*, 19 de noviembre de 2012 <www.ine.es>.
- Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social*, BOE 184, martes 2 de agosto de 2011.
- RAMOS, A. J., y ESPÍNOLA, J. R. DE (2011): «Reforma del sistema público de pensiones en España»: *Revista ESTE*, Facultad de CC.EE. y EE., Universidad de Deusto, San Sebastián, n.º 135, 2011/1, 4-19. ■