

El inagotable proceso de reforma del sistema de pensiones de la seguridad social

Ana Matorras Díaz-Caneja

Profesora Agregada de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social.

Universidad Pontificia Comillas

E-mail: matorras@upcomillas.es

Recibido: 20 enero 2014

Aceptado: 28 enero 2014

RESUMEN: El estado actual de nuestras pensiones y sobre todo su futuro constituyen dos grandes preocupaciones para los españoles. En este artículo se analiza la Ley 23/2013. Una ley que pretende, entre otras cosas, asegurar la viabilidad futura de nuestro sistema de pensiones frente al fuerte proceso demográfico, la recesión económica y el debilitamiento presupuestario. En este sentido, la nueva Ley 23/2013 introduce en nuestro sistema de pensiones los llamados Factor de Sostenibilidad e Índice de Revalorización. Ambos dos unidos al principio de solidaridad intergeneracional harán duradero y justo nuestro sistema actual. Eso sí, sin olvidarnos del ahorro de los ciudadanos.

PALABRAS CLAVE: sistema de pensiones, Ley 23/2013, déficit, factor de sostenibilidad, índice de revalorización, ahorro.

1. Introducción

La Ley 23/2013, de 23 de diciembre, introduce nuevas reglas enmendadas a garantizar la sostenibilidad de nuestro sistema público de pensiones. Las mismas se articulan en torno a dos ejes: un *Factor de sostenibilidad* de las pensiones contributivas de jubilación causadas a partir del 1 de enero de 2019 (en adelante, FS) y un *Índice de Revalorización*, que se aplicará a todas las pensiones contributivas del sistema desde el 1 de

enero de 2014 (en adelante, IR)¹. A través de ella se concreta y anticipa una reforma ya anunciada desde la Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social.

Esta ley introdujo importantes reformas paramétricas a través de

¹ El legislador se inspira para ello en el informe elaborado por un comité de expertos independientes sobre el *Factor de Sostenibilidad del Sistema público de pensiones* (Madrid, 7 de junio de 2013).

las cuales se endurecieron tanto los requisitos de acceso a la condición de pensionista de jubilación, como las reglas de cálculo de la pensión contributiva correspondiente; pero estableciendo un generoso calendario de aplicación progresiva.

Su plena operatividad quedó diferida hasta el lejano umbral del año 2027, anunciándose que a partir de entonces comenzaría a aplicarse, además, un *factor de sostenibilidad*, a través del cual se ajustarían los parámetros del sistema en función de la evolución de la esperanza de vida (con el declarado objetivo de mantener la proporcionalidad entre las contribuciones al sistema y las prestaciones esperadas del mismo y de garantizar su sostenibilidad).

Lo más innovador, por tanto, es el nuevo régimen de revalorización anual².

² No se rompe de manera radical con los elementos de consenso (*vid.* Recomendación n.º 2 de la Comisión del Pacto de Toledo –2010–; y el Acuerdo Social y Económico, para el crecimiento, el empleo y la garantía de las pensiones, de 2 de febrero de 2011 por el Gobierno, CEOE, CEPYME, CC.OO. y UGT).

2. Oportunidad y necesidad de una nueva reforma: amenazas y riesgos

Conviene recordar que el sistema español de pensiones se asienta sobre tres pilares: el *nivel asistencial* (pensiones asistenciales para personas con rentas insuficientes que no cumplen los requisitos para acceder a las pensiones contributivas, financiadas con cargo a los Presupuestos Generales del Estado), el *nivel complementario-voluntario* (pensiones privadas, que se financian mediante el esfuerzo voluntario de ahorro de sus beneficiarios) y como pilar principal, el *nivel contributivo-obligatorio*. Y los criterios y principios que inspiran el sistema de pensiones contributivas son: reparto, *contributividad* (*i.e.* correspondencia relativa entre las aportaciones al sistema y cuantía de la prestación), *solidaridad intergeneracional e intrageneracional* (equidad) y *suficiencia* de las prestaciones. Más exactamente, se configura como un sistema de *reparto solidario* (no de capitalización) de modo que las pensiones contributivas se financian con los recursos que aportan empresarios y trabajadores (cotizaciones sociales) y con los rendimientos del denominado Fondo de Reserva (creado en el año 2000 para garantizar el pago de las pensiones contributivas).

El proceso de reforma del sistema de pensiones

Los mencionados recursos son limitados y deben repartirse en forma responsable, para asegurar la viabilidad futura del sistema. Ello obliga a efectuar proyecciones del nivel de gasto en pensiones conforme a la evolución de las variables que influyen en su conformación; pero sin obviar el obligado análisis paralelo del capítulo de ingresos para compensar en términos equilibrados (ingresos-gastos) el déficit que acusan las cuentas de la Seguridad Social.

Si el nivel de gasto crece de manera imparable y el capítulo de ingresos se resiente por efecto de la durísima y prolongada crisis que estamos viviendo y sus devastadores efectos sobre el empleo, obvio resulta que es preciso actuar. Pese a las duras críticas recibidas, la Reforma de diciembre de 2013 se endereza, lisa y llanamente, a establecer un marco normativo garante del equilibrio entre ingresos y gastos en el corto y en el medio plazo; reformándose en sentido constrictor las reglas de referencia para el cálculo de la pensión inicial y para su obligada revisión periódica.

En paralelo y pese a la baja elasticidad de las fuentes de financiación (si se atiende a la situación económica y al impacto desfavorable que tiene el crecimiento de las cotizaciones sociales a cargo de

los empresarios y de los trabajadores sobre el empleo y sobre el volumen de economía sumergida, así como sobre la demanda interna y/o sobre el endeudamiento personal y familiar) se han introducido medidas de reforzamiento de los ingresos, encareciéndose las cotizaciones sociales a cargo de trabajadores y empresarios³.

Basta examinar algunos datos para comprobar que se trata de una Reforma difícil y polémica, pero justificada, por la intensificación de los riesgos y amenazas de severa gravedad que comprometían los derechos sociales de futuras cohortes de jubilados y la propia confianza en el sistema.

1.º El *adelantamiento de la situación deficitaria* de nuestro sistema público de pensiones (pronosticada para 2027, es ya realidad en 2012).

2.º La *tasa de dependencia neta* (o *tasa de sostenibilidad*, que mide la relación entre el número de coti-

³ En conjunto, a través de las Leyes de Presupuestos Generales del Estado para los años 2013 y 2014 se ha elevado un 10% la base máxima de cotización. Y se ha minimizado el juego de viejas exenciones de la obligación de cotización que aprovechaban a determinados tipos de percepciones económicas laborales.

zantes y el de pensionistas) sufre un deterioro imparable. Y todo pronóstico sobre su evolución en el corto y en el medio plazo no puede obviar ni el crecimiento de la tasa de desempleo registrado en los últimos años, ni las perspectivas de recuperación lenta y tímida del empleo. Efectivamente, excluyendo a desempleados, la tasa de dependencia se ha deteriorado de manera significativa desde el inicio de la crisis. Del 2,71 (máximo histórico registrado a finales de 2007) se ha pasado a un preocupante 2,30 (incluyendo a desempleados⁴) situándose, por consiguiente, muy por debajo de la tasa de dependencia que marca el punto de equilibrio, situado en el entorno de 2.

3.º Ese punto de equilibrio no es fijo, dado que se determina considerando la relación ingresos por cotizante-cuantía de las pensiones garantizadas por el sistema en cada momento. Y en el caso español se aprecia en los últimos años un *notable descenso de los ingresos por cotizante* (por el juego agregado de distintos factores: cotización por bases mínimas en el caso de desempleados, contracción salarial, incremento de la economía sumergida etc.) y, en paralelo, un *creci-*

⁴ Cotizan a la Seguridad Social, pero con bases muy bajas.

miento sostenido del importe de las pensiones de las nuevas cohortes de jubilados (por efecto del alargamiento y mejora de las carreras de cotización durante los pretéritos períodos de crecimiento económico).

4.º Es previsible la aceleración y el alargamiento en el tiempo de la apuntada situación de *riesgo de desequilibrio presupuestario* por el descenso de la natalidad y el rápido proceso de envejecimiento de nuestra población (el denominado *riesgo demográfico*, de carácter estructural⁵) acentuado por la contracción de los flujos migratorios hacia nuestro país.

5.º Todo ello, sin duda, desaconseja seguir consumiendo el Fondo de Reserva –la denominada “hucha de las pensiones contributivas”– cuya cuantía a finales del 2013 vendría a quedar reducida ya a 53.743,98 millones de euros; bien lejos del saldo máximo alcanzado en 2011, de 66.815 millones.

Las Reformas de 2011 endurecen progresivamente las reglas de acceso a la pensión y de cálculo de su importe, por lo que se produci-

⁵ Para el año 2015 se prevé que el número de pensiones pase de los nueve millones actuales a quince millones.

rá una contención del crecimiento del capítulo de gasto en pensiones. Análogas consideraciones cabe efectuar si se repara en el importante crecimiento del desempleo, dado que se multiplican los casos de carreras profesionales entrecortadas con períodos intermedios de desempleo que deterioran el historial de cotización y, con ello, también la base reguladora de la futura prestación de los afectados. E idéntico efecto hay que asociar al proceso de devaluación y moderación salarial al que asiste nuestro mercado laboral, al provocar una contracción las bases de cotización (sobre las que basculan las reglas de determinación de la base reguladora de las pensiones) suavizando la tendencia histórica a su crecimiento.

Esta tendencia constrictora del gasto podría verse contrarrestada en mayor o menor grado por efecto de las recientes medidas de incremento de las cotizaciones sociales (al incrementarse en paralelo las bases reguladoras de futuras prestaciones). No obstante, no es fácil hacer un pronóstico global certero sobre su impacto real recaudatorio y equilibrador del presupuesto de la Seguridad Social, dado que ya han saltado las alarmas sobre la inmediata necesidad de efectuar ajustes en salarios y en

plantillas para contrarrestar estas nuevas medidas.

La nueva reforma de 2013 introduce un doble ajuste añadido en la cuantía de la pensión (en la inicial, a través de la automática y universal aplicación del llamado FS; y en sus actualizaciones sucesivas, a través de un nuevo régimen de revisión periódica, que se construye en torno al nuevo IR); y de ahí que en una primera aproximación pueda parecer comprensible la dura contestación recibida.

Pero lo cierto es que el conjunto del sistema de pensiones contributivas se ajusta tras estas nuevas Reformas en todos los niveles y en todas sus dimensiones, y se hace más solidario. No se pretende que los pensionistas actuales «paguen la factura» de la crisis, del desempleo y de las jubilaciones anticipadas, como se ha dicho, sino lograr un objetivo loable y más ambicioso: asegurar la viabilidad futura del sistema, haciendo frente al triple riesgo (demográfico, económico y presupuestario) con medidas adecuadas, y ponderadas; sin comprometer las pensiones de las futuras cohortes de jubilados.

El adelantamiento de la aplicación del FS y la aplicación inmediata de una nueva fórmula de revalorización posibilita un reparto más

equilibrado y solidario de los ajustes necesarios desde una reforzada *perspectiva intergeneracional*, si se atiende a que el 2027 es el año en el que se dejarán sentir con mayor intensidad los efectos del envejecimiento asociado al *baby boom*. En efecto, es clara la voluntad del legislador de no trasladar todo el riesgo presupuestario anudado al riesgo demográfico precisamente a la cohorte de jubilados más afectada por la crisis económica desde la perspectiva de sus derechos de pensión futura y sobre la que impactarán en plenitud las desfavorables reformas de 2011. Habida cuenta de la dificultad de acceso y permanencia en empleos de calidad a la que se enfrenta ahora buena parte de la población trabajadora aplicar ajustes regresivos adicionales sobre los parámetros tradicionales de cálculo, como se había previsto, sería aún más duro (incluso, llegando a cerrarse de facto el acceso a pensiones contributivas).

Además, retomando la perspectiva clásica de *equidad intrageneracional* (son los trabajadores en activo quienes financian las pensiones de los jubilados) debe recordarse que en los tramos retributivos medios-altos de la población ocupada se ha impuesto un mayor esfuerzo contributivo (que se acumula al incremento de la presión

fiscal y al mayor impacto de los generalizados procesos de devaluación salarial) que no tiene por qué traducirse en una mayor pensión futura, atendiendo al juego del tope de la pensión máxima (para 2014: 2554,49 euros).

Por lo demás, la reforma es parcial, y no llega al extremo de transformar las bases del sistema actual –de prestación (esperada) definida– para su sustitución por un sistema de aportación definida (con incertidumbre extrema sobre la cuantía de las pensiones futuras). Y aunque se refuerza la contributividad (al vincular la cuantía de la pensión real con la vida esperada de la pensión) tampoco se llega al extremo de transformarlo en un sistema de capitalización de la aportación individual.

3. Factor de sostenibilidad e índice de revalorización

La Ley 23/2013, en cumplimiento de las Recomendaciones europeas, se decanta, por no aplicar el ajuste garante de la sostenibilidad del sistema sobre los parámetros clásicos y básicos del mismo (edad, reglas de determinación de la base reguladora, períodos de carencia) como preveía la Ley 27/2011 y también la LO 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Pre-

supuestaria y Sostenibilidad Financiera que autorizó el adelantamiento del diseño y aplicación del FS. Y tampoco se apoya exclusivamente en la evolución de la esperanza de vida.

Por el contrario, se configura un mecanismo complejo, estructurado sobre dos ejes (el FS y el IR) que describimos a continuación.

3.1. *Factor de Sostenibilidad*

Es un parámetro nuevo de cálculo de la pensión, con efecto reductor de la pensión teórica-esperada, calculada conforme a la metodología, reglas y parámetros clásicos. Se configura como un factor multiplicador añadido, fijado por referencia a la evolución prevista de la esperanza de vida, y revisable cada cinco años.

Responde a una lógica, no tanto o no sólo de contributividad, cuanto de sostenibilidad: se contrae la pensión por una especial consideración al alargamiento de la vida de la pensión esperada, paralelo a la evolución alcista de la esperanza de vida.

Se aplicará en términos universales, en el marco de todos los regímenes y sistemas de la Seguridad Social, sin tomar en consideración ni la edad de acceso a la condición de pensionista, ni la modalidad de

jubilación aplicada (anticipada, ordinaria, postergada)

Así pues, desde el punto de vista de la solidaridad *intrageneracional* y tomando una perspectiva cualitativa, es más solidario que otras alternativas imaginables, dado que todos los jubilados de la misma cohorte soportarán el mismo tipo de sacrificio, abstracción hecha de la duración real de la carrera de cotización y de las posibilidades reales que tuvieran en el momento de acceso a la jubilación de permanecer activos.

Y también desde el punto de vista cuantitativo resulta equitativo. Dado que no debe obviarse el esfuerzo contributivo real de cada pensionista, parece adecuado que la rebaja anudada al crecimiento de la esperanza de vida sea proporcional al alargamiento previsto de la vida de la pensión; y no progresiva en función de tramos estructurados por cuantías de pensión esperada.

3.2. *Índice de Revalorización*

El IR se introduce con la misma intención y funcionalidad preservadora del equilibrio presupuestario y, a la postre, de la sostenibilidad del sistema y garante de la solidaridad intergeneracional, aplicándose en el momento de cuantifica-

ción de la obligada revalorización anual de las pensiones.

Refuerza y complementa al FS dado que el alargamiento esperable de la vida de las pensiones comporta un alargamiento de las revalorizaciones (que representan un importantísimo porcentaje del capítulo de gasto en pensiones).

A través del IR se pretende atajar un riesgo doble (económico y presupuestario) de naturaleza estructural que amenaza al sistema, habida cuenta que las fluctuaciones económicas desfavorables, incluidas las meramente coyunturales, tienen un impacto directo nocivo sobre las cuentas de la Seguridad Social. Y no sólo en su capítulo de ingresos, que se contrae, sino también en el de los gastos, que aumenta por efecto del incremento del desempleo y de la tendencia a la anticipación de la jubilación en los períodos críticos.

La desvinculación respecto del IPC (o «desindexación») de la fórmula de revalorización de las pensiones y su vinculación a una completa serie de variables económicas recogidas en la nueva fórmula y vinculadas a los ingresos y gastos del Sistema (con lo que ello encierra de ruptura con una constante de nuestro sistema sólo desde el año 1997) no debiera ser observada con alarmismo.

Se flexibiliza (con suelo y con techo) la revalorización, para mitigar el impacto de los riesgos económicos en el corto y en el medio plazo. Y la fórmula elegida para la revalorización es razonable, sustentada en criterio objetivo y proporcionada.

Garantiza la prudencia y la moderación en el proceso de determinación de los sucesivos ajustes a la baja y al alza del IR aplicable para cuantificación del incremento de la cuantía de la pensión, tratando de asegurar que las variaciones en dicho importe son soportables por los pensionistas y por el sistema, respectivamente. Y para asegurar su progresividad la fórmula se construye sobre un umbral temporal de referencia dilatado, que evita los denominados ajustes procíclicos del IR aplicable, sean favorables o adversos.

No hay recorte nominal, hay modificación de las reglas de revalorización anual, con garantía de elevación mínima (siquiera exigua, del 0,25%) que cierra la posibilidad de medidas de congelación. Nada impide que el ajuste sea al alza y que supere, además, el IPC (con un novedoso techo, fijado en el IPC más un 0,50%); amén de que el ahorro que pueda representar la aplicación del FS revierte en provecho de la revalorización.

zación, al contenerse la cifra del gasto en pensiones).

El discurso debe ceñirse, por ende, al que genera la obligada acomodación de esta medida al filtro constitucional de adecuación y suficiencia; no en torno a un supuesto ataque a derechos adquiridos, que no se produce. El IPC no constituye una referencia obligada para la aplicación del filtro de suficiencia a las revalorizaciones obligadas. Nada de eso se deduce del texto constitucional. Ahora bien, en lo que supongan de riesgo de regresión (al no garantizarse el mantenimiento del poder adquisitivo) han de contar con justificación –y son válidas las razones económicas y demográficas expuestas–.

Y a ellas deben sumarse las exigencias de tipo presupuestario que recaen también sobre la Seguridad Social (según se desprende del reformado art. 135 de la Constitución Española –CE– y del art. 18 de la LO 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera). Las reformas se enderezan a garantizar que nuestro sistema de pensiones supere un test de sostenibilidad fiscal o financiera.

Y es que el equilibrio presupuestario y el control del déficit público (y, en definitiva, la llamada *autosu-*

ficiencia presupuestaria del sistema de pensiones contributivas) opera ya desde finales de 2011 como condicionante de primera línea y como objetivo de los poderes Públicos, desplazando al viejo principio clásico, más elástico y etéreo, de *sostenibilidad o viabilidad futura* del Sistema de Seguridad Social (que venía sustentándose en la vieja dinámica de autorregulación o autoajuste de las situaciones de déficit).

4. Encaje de las nuevas medidas en nuestro marco constitucional

El art. 50 CE, obliga a garantizar pensiones (iniciales) *adecuadas*, sometidas a actualización periódica; y, en conjunto, ambos frentes (reglas de cálculo de la pensión inicial y reglas de referencia para su revalorización) han de conducir a una cifra que supere un filtro de *suficiencia económica*.

Tradicionalmente ese filtro constitucional se ha vinculado con la necesidad de asegurar la sujeción a topes mínimos (revisables) acordes con las necesidades de los jubilados (aun sacrificando el principio de contributividad); garantizándose niveles de bienestar suficiente, posibilitando su integración en la vida pública, social y

cultural y evitando situaciones de pobreza y exclusión social. Y a dicha lógica protectora responde también la regulación vigente de las pensiones mínimas y de los complementos por mínimos (para aquellas pensiones contributivas que, tras la aplicación de las reglas de cuantificación generales, no alcanzan el suelo mínimo que representa la pensión mínima). De hecho, más de la cuarta parte de los pensionistas que reciben prestaciones contributivas perciben esos complementos; por lo que estas garantías naturalmente se han mantenido.

Pero a la par nuestro Tribunal Constitucional ha precisado que la fijación de una pensión contributiva «adecuada» no debe tomar como referencia situaciones/pensiones individuales, sino el sistema de pensiones considerado en su conjunto, atendiendo a las concretas circunstancias sociales y económicas del momento, y sin obviar el carácter limitado de los recursos económicos disponibles; lo que obliga a tomar una perspectiva colectiva (y no individual) de análisis.

Por ende, el rasero de «suficiencia-soportable financieramente» en el marco de un sistema de reparto-solidario como el nuestro no puede venir dado solo por la *tasa de sustitución* (relación entre el im-

porte del salario en situación de actividad-importe de la pensión al pasar a situación de retiro y/o por referencia a ganancias salariales medias). Debe conectarse también con los criterios de *reparto solidario/equitativo intergeneracional* y atendiendo a que el colectivo de jubilados futuros más sacudido por la crisis (en su carrera de cotización y en su capacidad de ahorro) previsiblemente será el que se jubile en un medio plazo.

El principio de solidaridad intergeneracional (y el correspondiente deber de solidaridad de los ciudadanos) obliga a ofrecer y garantizar a todos los pensionistas (actuales y futuros, sin exclusión) unos niveles de protección social digna y la merecida seguridad y confianza en nuestro sistema, respectivamente; eso sí, sin consumir entretanto el Fondo de Reserva.

Aunque tomando una perspectiva global pueda decrecer el importe de la pensión media por tal motivo, con el esquema actual descienden también los ingresos del sistema; por lo que siendo el nuestro un sistema de *prestación definida esperada* resultaba inaplazable la revisión de las fórmulas de garantía de la sostenibilidad futura del importe inicial de las pensiones contributivas y de la también obligada revalorización sucesiva.

5. Reflexiones finales

Son evidentes las razones que han forzado al legislador a descartar la alternativa de una revisión o aceleración de las reformas paramétricas de 2011.

La edad de jubilación no es elástica: las posibilidades reales de alargar la vida laboral son muy tenuous en el corto y en el medio plazo, si atendemos a las necesidades sociales y personales de nuestros mayores y a las torpes tendencias del mercado laboral. De hecho, la edad real media de jubilación se sitúa todavía en 62,3 años.

Confiar la estabilidad del sistema y la viabilidad de las pensiones de futuras cohortes de jubilados a la ansiada eficacia en el corto plazo de las medidas adoptadas para la recuperación del empleo estable, para evitar la expulsión de los trabajadores maduros y el retiro prematuro y para fomentar el alargamiento de la vida laboral más allá de la edad ordinaria de jubilación (y/o a un extremadamente incierto o improbable repunte significativo de la natalidad, y/o a la inversión de los actuales flujos migratorios) pecaría de falta de realismo e insolidaridad.

Ciertamente, para conjugar adecuadamente la vertiente social y económica de todo proceso de re-

forma del sistema de pensiones, es imprescindible que se efectúe un seguimiento y evaluación del impacto en clave de suficiencia y adecuación de las nuevas cuantías de la pensión (particularmente en los niveles de pensión más bajos, que tienden a concentrarse en determinados regímenes, como el de autónomos, y en términos generales también en el colectivo de mujeres). De hecho, así está previsto en la Ley 23/2013, con una periodicidad quinquenal.

Habrà que actuar cuando se identifiquen efectos no aceptables socialmente, estableciendo los mecanismos de compensación que resulten pertinentes (ajenos a la mecánica y lógica contributiva que inspira el sistema de pensiones contributivas). Así, para que reciban suficiente protección quienes se encuentren en una situación real de necesidad (umbral de pobreza o exclusión social) deberá contemplarse la necesidad de inyecciones presupuestarias, bien en el capítulo de prestaciones no contributivas, o bien, eventualmente, en el de las prestaciones contributivas, para compensar pérdidas acumuladas de poder adquisitivo desproporcionadas.

Tampoco debiera perderse jamás de vista el impacto acumulado de las restantes medidas de política

social restrictivas adoptadas en los últimos años (gasto farmacéutico, sanitario y dependencia). Pero la corrección de los efectos perversos anudados a estas últimas debería articularse, igualmente, con servicios sociales adecuados y medidas de naturaleza asistencial.

Ni debe menospreciarse el efecto económico colateral perverso sobre la deteriorada demanda interna asociado a la contracción de las pensiones contributivas y su desfavorable impacto económico y sobre el empleo.

Debe vigilarse la tendencia al acortamiento de la brecha entre el importe de las pensiones reales

contributivas y las cuantías mínimas fijadas para las pensiones no contributivas (y a la minimización del “retorno” del esfuerzo contributivo cada vez más intenso realizado por los trabajadores) para hacer visible que merece la pena.

Ha de lucharse con firmeza contra la proliferación de conductas fraudulentas y el crecimiento de la economía sumergida (porque deteriora aún más tanto el capítulo de ingresos, como el de gastos).

Y queda pendiente, finalmente, la Reforma de la previsión social complementaria, con una promoción firme por los Poderes Públicos del esfuerzo de ahorro de los ciudadanos. ■