

# 3

## Notas sobre el sistema de pensiones

Josep González

### 1. El sistema de cálculo de las pensiones: fórmulas y criterios

El sistema de cálculo de las pensiones varía de país a país, y suele ser el resultado de su historia política, social y económica. Ello conduce a diferentes soluciones “técnicas” al problema del cálculo de la pensión; soluciones que, en primer lugar, tratan de satisfacer los criterios políticos de justicia y, segundo, tratan de garantizar la viabilidad económica y financiera del sistema.

Conviene pues realizar algunas reflexiones muy importantes sobre los criterios de justicia y sobre los de viabilidad económica y financiera.

En lo que a los criterios de justicia se refiere, en general no existen criterios de justicia universalmente aceptados ni inmutables en el tiempo, más allá de algunos mínimos muy genéricos. Así, a medida que pasa el tiempo, los criterios van variando y, como resultado de su historia, el sistema puede acabar presentando muchas situaciones concretas contradictorias o claramente injustas. En general, la discusión sobre lo que es justo y lo que no lo es, no es sino una discusión sobre intereses de grupos diferentes, a veces contrapuestos, ya que los criterios de justicia social van ligados a los propios intereses.

En este punto, las conclusiones importantes que hay que extraer son las siguientes:

- No se puede hacer ningún sistema que sea completamente equitativo ni que cuente con una aprobación unánime.
- Los criterios de justicia son un argumento insuficiente, normalmente discutible e interesado, para una reforma.

Así pues, podemos afirmar que, inevitablemente, las reformas de los sistemas de protección social realmente existentes siempre acaban perjudicando, absoluta o relativamente, a algún colectivo, aunque beneficien a muchas más personas.

En cuanto a la viabilidad económica y financiera, tampoco existe unanimidad en los criterios. Contra lo que podría pensarse, no se trata sólo de una cuestión técnica sino que posee un marcado cariz político. De hecho, solo hay acuerdo sobre el principio genérico de que los ingresos deben permitir cubrir los gastos; pero quedan por definir cuestiones fundamentales como sobre qué período, sobre qué colectivos y con qué condiciones de actualización financiera debe cumplirse

este principio. Y discutir esto implica entrar en los criterios de justicia, en cómo se ven afectados los intereses de los diferentes colectivos; es decir, implica entrar en temas propios de la política.

En este punto, las conclusiones importantes a extraer son las siguientes:

- Toda discusión sobre la viabilidad financiera del sistema de pensiones implica discutir qué intereses deben prevalecer y qué criterios de justicia hay que aplicar; es decir, no se trata de una discusión puramente técnica sino con un fuerte contenido político.
- Las diferentes soluciones al problema de la viabilidad financiera son siempre opciones políticas.

El sistema público de pensiones va dirigido a la práctica totalidad de la población y dado que debe cubrir una necesidad general, de seguro universal, que no puede alcanzarse con sistemas privados, debe seguir criterios de gestión y financiación típicos de un sistema de aseguramiento público y obligatorio aplicable al conjunto de la población. Sin embargo, al mismo tiempo, puede haber necesidades muy específicas e importantes diferencias entre colectivos, por lo que el sistema deberá disponer de todo un abanico de mecanismos concretos para cubrir tales diferencias.

El criterio general a seguir es que todo el mundo tiene unos mismos derechos y obligaciones generales, pero que determinadas situaciones pueden dar lugar a derechos específicos. Los conflictos de intereses pueden aparecer cuando se trate de concretar cuáles son, cómo se adquieren y cómo se satisfacen los derechos específicos.

## 1.1 Criterios de justicia

Cualquier fórmula de cálculo de las pensiones que se adopte debe cumplir determinados criterios de justicia que sean aceptables para todo el mundo. Normalmente se habla de equidad vertical y de equidad horizontal.

- Equidad vertical implica que tiene que haber correspondencia entre el esfuerzo contributivo y la pensión.
- Equidad horizontal implica que a esfuerzos iguales deben corresponder pensiones iguales.

El problema de estos criterios es que son demasiado genéricos y hay que concretarlos; y es en este proceso de concreción en el que aparecen las divergencias.

### a) Equidad vertical

Es un principio general de justicia según el cual tiene que haber correspondencia entre el esfuerzo contributivo (cotizaciones) y la pensión. Pero, ¿cómo se concreta esta correspondencia?, ¿la pensión debe ser estrictamente proporcional a las cotizaciones?, o ¿debe corregirse con algún mecanismo de redistribución progresiva o regresiva?

En España, las cotizaciones son regresivas (tienen mínimos y máximos), pero para los estratos intermedios son teóricamente proporcionales. Pero los asalariados con menores ingresos realizan un mayor esfuerzo contributivo (en porcentaje de ingresos) que los asalariados con un nivel de ingresos elevado. Las cotizaciones, por tanto, son regresivas.

Las pensiones son proporcionales a las cotizaciones para los estratos intermedios, pero hay pensiones mínimas y máximas y, dado que las revalorizaciones son mayores para las pensiones bajas, las pensiones se comportan de manera progresiva en relación con las cotizaciones. Dicho de otro modo, cuanto más se cotiza más pensión se tiene, pero no existe una proporcionalidad estricta, sino que con el paso del tiempo los que más han cotizado reciben pensiones menos que proporcionales y los que menos han cotizado reciben pensiones más que proporcionales. En su conjunto, al considerar cotizaciones y pensiones durante toda la vida de las personas, el sistema español presenta un ligero comportamiento progresivo. No obstante, y como resultado de la evolución y cambios en el sistema, hay casos muy regresivos, aunque en número muy reducido.

Sin embargo, para los estratos intermedios, la relación entre cotizaciones y pensiones queda lejos de la proporcionalidad porque hay diferencias entre la base de cotización y los salarios efectivos, porque no se considera toda la carrera laboral y porque tampoco se considera el esfuerzo relativo (en relación a la cotización media) que se realiza en cada momento del tiempo. La fórmula de cálculo de la pensión usada actualmente introduce un importante elemento distorsionador dado que sólo considera un periodo de cotizaciones limitado, los últimos 15 años.

Una de las conclusiones de los debates más técnicos sobre temas fiscales es que la progresividad debe introducirse mediante algún instrumento fiscal general e importante (como el IRPF) y mediante las prestaciones y/o servicios que proporciona el Estado del bienestar, en lugar de introducirse con criterios no uniformes en muchas figuras impositivas diferentes. Trasladado a las pensiones, este principio implicaría cambios importantes.

Las propuestas a hacer en relación con la equidad vertical son diversas y no se pueden desvincular del conjunto de políticas fiscales y sociales.

- En primer lugar, por razones de mejor gestión, de más transparencia, pero también de más equidad, la base de cotización debería igualarse al total de ingresos salariales (efectivos y en especie), en lugar de estar previamente fijada por una normativa, según el antiguo sistema de categorías laborales. Este cambio es menor en términos globales, ya que las diferencias son de promedio pequeñas, pero algunos grupos concretos pueden quedar muy afectados.
- En segundo lugar, habría que simplificar toda la normativa que introduce elementos progresivos o regresivos en las cotizaciones y en las pensiones, y dejar que la redistribución progresiva se realizase a través de instrumentos diseñados específicamente para esta tarea, como las pensiones mínimas, las prestaciones más específicas y el IRPF (retenciones sobre la pensión). Ello implicaría eliminar las bases mínimas<sup>2</sup> y máximas de cotización, pero también aumentar las pensiones

---

<sup>2</sup> La mínima de cotización no es más que la cotización que corresponde a quien cobra el salario mínimo. El problema, por lo tanto, es que no debe haber ningún asalariado que gane menos que el salario mínimo y, por lo tanto, todo el mundo cotizará lo que se considera el mínimo.

máximas<sup>3</sup>. Asimismo, también habría que modificar la fórmula de cálculo y eliminar o reducir mucho las importantes distorsiones que contiene (se trata en un apartado posterior).

Así pues, en resumen, las propuestas en este punto son las siguientes:

- Base de cotización = Salario (total de ingresos brutos del trabajo).
- Eliminar bases mínimas y máximas.
- Aumentar pensiones máximas.
- Trasladar todos los elementos de progresividad al IRPF, a las prestaciones y a las pensiones mínimas.
- Retocar las pensiones mínimas y otras prestaciones, a fin de aumentar la redistribución.

### Esfuerzo contributivo e historial laboral

Las propuestas del apartado anterior parten de una idea simple del esfuerzo contributivo, medido como la cuantía de las cotizaciones aportadas, o como porcentaje del salario que se dedica a cotizaciones. Pero el esfuerzo contributivo posee más dimensiones que la puramente monetaria, y un sistema equitativo debe considerarlas.

El esfuerzo contributivo del individuo no se mide por sus cotizaciones en un determinado período, sino que debe considerarse todo el historial de la persona: su esfuerzo contributivo son todas sus cotizaciones efectuadas en el momento en que se han efectuado. Para medir correctamente este esfuerzo realizado durante 30, 40 o 50 años, no podemos aplicar sumas simples, sino que hay que actualizar adecuadamente las cotizaciones.

Dado que el poder adquisitivo del dinero varía con el tiempo, la equidad implica que la medida del esfuerzo contributivo tenga en cuenta la evolución de los precios, es decir, que se actualicen todas las cotizaciones según el índice de precios, como ya se realiza en la actualidad; pero con esta operación no se tiene en cuenta el coste de oportunidad de no haber podido disponer de estas cotizaciones para otros usos en su momento.

Por lo tanto, el cálculo del esfuerzo contributivo debe considerar tanto los precios como el coste de oportunidad. Dado que el sistema de pensiones engloba al conjunto de la población asalariada, el tipo de actualización que corresponde aplicar para calcular el esfuerzo contributivo es el crecimiento de los precios más el crecimiento del salario real medio, es decir, el crecimiento de la capacidad adquisitiva del salario medio. Una forma simple de realizar esta doble actualización (precios y rendimientos) es actualizar las contribuciones con los incrementos del salario nominal medio de la economía<sup>4</sup>. De

<sup>3</sup> La pensión máxima es de 3,2 veces la pensión mínima. Esta relación no tiene sentido en una economía en la que el salario medio es de 2,5 veces el salario mínimo, en la que casi el 95% de los asalariados gana más que el salario mínimo y en la que casi el 40% de los asalariados gana más de 3 veces el salario mínimo (datos referidos a 2006). Sólo un 2% de los asalariados gana más de 8 veces el salario mínimo.

<sup>4</sup> Una forma muy simple de gestionar este esfuerzo es dar puntos por cada año de cotización, como en el sistema alemán. Cada punto equivaldría a la cotización de un trabajador a tiempo completo que cobra el salario medio (dato que el INE calcula cada año). Así, según que el salario fuera mayor o menor, se obtendrían más o menos puntos, con un número máximo de puntos por año y un mínimo (correspondiente al salario mínimo). En todo momento el asalariado podría saber el número de puntos acumulado y, por tanto, cuál es su esfuerzo contributivo y qué pensión le corresponde.

esta forma se valoraría el esfuerzo individual en cada momento según el esfuerzo social medio del conjunto de asalariados y, en consecuencia, el cálculo del esfuerzo contributivo seguiría un criterio de equidad vertical y horizontal ampliamente aceptable.

Las **ventajas** de este cálculo del esfuerzo contributivo son varias:

- No dependería de cómo han ido las cosas en un determinado período de la vida.
- No quedaría afectado por los cambios en la tasa de inflación.
- Mantendría la posición económica relativa de la persona.
- No se podría manipular el derecho de pensión.
- La prolongación o no de la vida activa, o la salida del mercado de trabajo, sería una decisión transparente.

Los **inconvenientes** de este sistema son:

- Que perjudican a todos los que tienen muy buenos años en la parte final de su carrera laboral en comparación con sus inicios<sup>5</sup>.
- Calcular la pensión con toda la vida laboral todavía puede perjudicar a mucha gente, ya que durante los años noventa las bases de cotización podían ser muy diferentes al salario (aunque a partir de la reforma de 1985 se inició el proceso de acercamiento de las bases al salario efectivo) y, por tanto, el cómputo global de la vida laboral puede perjudicar a muchos trabajadores<sup>6</sup>. No obstante, a medida que pase el tiempo, cada vez serán menos los afectados por este problema y, hacia el 2020, calcular el esfuerzo de toda la vida laboral no perjudicará prácticamente a nadie.

Las **propuestas**, pues, son las siguientes:

- Calcular el esfuerzo contributivo considerando la totalidad de las cotizaciones, actualizadas por el salario medio de la economía.
- Ampliar progresivamente el período de cálculo hasta llegar a toda la vida laboral hacia 2025.

<sup>5</sup> En relación con la situación actual esto perjudicaría a las personas que han ido ascendiendo en su carrera laboral hasta llegar al máximo en los últimos años. También perjudicaría a todos los colectivos que pueden cambiar su cotización en los tramos finales de sus carreras (autónomos, empresarios, profesiones liberales, etc.). En realidad se trata de colectivos que reciben un trato de favor del sistema actual, lo que les permite obtener rentabilidades implícitas de sus cotizaciones que son escandalosas (puede superar el 5% más inflación). Lo que aquí se propone es eliminar este favoritismo.

<sup>6</sup> La Seguridad Social no tiene informatizados los datos anteriores a 1985, por lo que calcular la pensión con todo el historial laboral es, en la práctica, imposible actualmente. Esto es, hasta 2025, aproximadamente, no será posible calcular automáticamente la pensión con todo el historial laboral de cotizaciones.

## b) Equidad horizontal

Otro principio elemental de justicia nos informa de que si las contribuciones son similares, las pensiones también deben serlo. Como antes, la concreción de este principio puede ser muy polémica. Pueden darse varias situaciones de duda.

La primera surge al comparar el esfuerzo contributivo, y de ahí la importancia de haber definido el esfuerzo contributivo de una forma técnicamente posible, pero también de una forma equitativa y aceptable para casi todo el mundo. Así pues, situaciones laborales muy diferentes podrían dar lugar a contribuciones similares y, por lo tanto, a pensiones similares.

El segundo tipo de duda aparece en cómo abordar las importantes diferencias entre determinados colectivos laborales. El sistema actual lo hace con los “regímenes” contributivos. El criterio general que hemos expresado más arriba es el de ir hacia la convergencia de todos los regímenes y dejar la corrección de las diferencias entre colectivos a mecanismos específicos como, por ejemplo, suplementos de pensión a mineros, etc.

Las propuestas, en cuanto a equidad horizontal se refiere son:

- La pensión contributiva depende sólo del esfuerzo contributivo.
- Eliminación de los diferentes regímenes.
- Creación de mecanismos específicos para corregir las grandes diferencias entre colectivos laborales (complementos, prestaciones específicas, etc.).

## 1. 2. Sistemas de cálculo de las pensiones

La actual fórmula de cálculo de la pensión toma las bases de cotización de los últimos quince años trabajados antes de la jubilación, actualizadas por el IPC hasta dos años antes de la misma, para calcular la llamada base reguladora. La pensión es un porcentaje de esta base reguladora que depende del número de años cotizados. Para alcanzar una pensión del 100% de la base reguladora, se necesitan 35 años de cotización y tener 65 años de edad. En el caso de que se hayan cotizado menos años, la pensión se va reduciendo en un determinado porcentaje, según los años que falten para llegar a los 35.

Esta fórmula, resultado de los cambios experimentados por la normativa desde hace casi cuarenta años, presenta importantes problemas, ya que mide de forma muy arbitraria el esfuerzo contributivo y exige unos criterios muy restrictivos; es decir, es una fórmula con grandes problemas de equidad. Además, muchos colectivos pueden aún “comprar” una buena pensión con los últimos 15 años de cotización<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> Por ejemplo, si una persona cotiza 20 años por el mínimo y los últimos 15 por el máximo, obtendría la pensión máxima. Con la esperanza de vida actual, esta operación tendría una altísima rentabilidad implícita, del 6,25% más inflación. Ninguna colocación financiera a largo plazo es tan rentable y segura. Existen, pues, incentivos claros a un comportamiento depredador del sistema de pensiones.

Si se admiten como válidos los principios de equidad genéricos expresados en los apartados anteriores, la pensión debe ser proporcional al esfuerzo contributivo y, como hemos visto, el cálculo de este esfuerzo debe considerar toda la vida laboral. Ello implicaría que la pensión no dependería directamente ni del tiempo cotizado ni de la época de la vida laboral en que se ha cotizado. En conclusión, una fórmula más equitativa debería ser muy diferente a la actual.

La propuesta de la nueva fórmula de cálculo es la siguiente:

- Pensión = coeficiente \* esfuerzo contributivo
- Esfuerzo contributivo = suma de todas las cotizaciones realizadas, actualizadas por el crecimiento del salario medio
- Coeficiente = Dependerá de la edad de jubilación y del equilibrio financiero del sistema (esperanza de vida, demografía y tasa de desempleo medio)

Los requisitos para acceder a la pensión deberían cambiar, ya que la jubilación podría ser completamente voluntaria en lugar de obligatoria. En cualquier caso, para acceder a todos los derechos de jubilación como por ejemplo: complementos de mínimos, complementos específicos, revalorizaciones, etc., podrían mantenerse condiciones similares a las actuales:

- Período de cotización igual o mayor a 35 años (cualquiera que sea la edad), o alternativamente.
- Edad igual o mayor a 65 años (cualquiera que sea el período cotizado).

Se podría admitir la jubilación a edades menores o con menores periodos de cotización con recorte de alguno de los derechos complementarios. En cualquier caso, una persona que empezase a trabajar a los dieciocho años y estuviese empleada toda su vida, se podría jubilar con 53 años. Si esperase más tiempo a jubilarse, su pensión iría aumentando, ya que aumentaría su esfuerzo contributivo y se reducirían los años que podría cobrar pensión. Evidentemente, su pensión a los 53 años sería mucho menor que a los 65.

#### a) El coeficiente y la edad de jubilación

Así pues, la variable clave es el coeficiente a aplicar para calcular la pensión.

Este coeficiente depende de la edad, ya que si, por ejemplo, la persona se jubila con 53 años en lugar de hacerlo con 65, cobrará doce años más de pensión. Con la esperanza de vida actual (80 años), la pensión a los 53 años debería reducirse aproximadamente un 45% en relación con la que habría sido con 65 años. Del mismo modo, si en lugar de jubilarse con 65 años se jubilara con 70 (con el mismo esfuerzo contributivo), la pensión debería ser aproximadamente un 50% mayor, ya que sólo cobraría diez años.<sup>8</sup>

<sup>8</sup> Estos cálculos son aproximados, suponiendo que todo el mundo vivirá 80 años. Si se toman las tablas de mortalidad de la Seguridad Social, la esperanza de vida con 53 años es de unos 29 años, mientras que a los 65 años la esperanza de vida es de unos 19 años. Por lo tanto, si la pensión con 65 años es de 1.000 €, con 53 años debería ser de  $1.000 \cdot 19/29 = 655$  €. De forma análoga, dado que la esperanza de vida a los 70 años es de unos quince años, al jubilarse a los 70 años la pensión debería ser de  $1.000 \cdot 19/15 = 1.267$  €.

La propuesta, pues, es la siguiente:

- El coeficiente de cálculo debe variar en proporción inversa a la esperanza de vida al jubilarse.

#### b) El coeficiente y el equilibrio financiero del sistema

El otro elemento a considerar en el coeficiente es el que se refiere al equilibrio financiero del sistema, equilibrio financiero significa que las cotizaciones permitan pagar las pensiones; este equilibrio dependerá del período de referencia que se tome, ya que desde el punto de vista técnico no es lo mismo equilibrar las cuentas cada año que equilibrarlas por períodos más largos. Sin embargo, según el período que se adopte, el criterio de justicia que se aplica cambia. Por lo tanto, la definición de equilibrio financiero no es una cuestión técnica, sino que depende de los criterios de equidad adoptados.<sup>9</sup>

Equilibrar las cuentas del sistema de pensiones cada año es muy poco equitativo y económicamente pernicioso. Es poco equitativo porque en años buenos, cuando todo el mundo tiene empleo y los salarios son altos, se bajarían las cotizaciones, mientras que en los años malos, con mucha menos gente empleada y con menores salarios, se subirían las cotizaciones. Se trataría de una política muy regresiva, contraria a los criterios de justicia compartidos por nuestra sociedad; y sería económicamente pernicioso porque una política de este tipo agravaría aún más las fluctuaciones y la inestabilidad de la economía.

En consecuencia, las propuestas de equilibrar el sistema deben referirse a períodos más largos. Cuanto más largo sea el período adoptado, más fácil será que se compensen los años buenos y los malos. Sin embargo, al mismo tiempo, cuanto más largo sea el período adoptado, menor será la implicación de los gobiernos actuales y más se aplazará al futuro la solución de los desequilibrios. Y, además, cuanto más largo sea el período adoptado, más necesaria será la colaboración entre las diferentes generaciones.

Los desequilibrios financieros del sistema son resultado, principalmente, de dos elementos:

- Las fluctuaciones económicas.
- Los cambios en algunas variables estructurales como las demográficas.

Adoptar un período variable (aproximadamente, de entre ocho y doce años) según la duración del ciclo económico es una buena solución técnica, que implicaría el equilibrio financiero a medio

---

<sup>9</sup> El equilibrio financiero de una compañía de seguros privada también está afectada por criterios no técnicos. Sin ninguna normativa, la compañía fijaría el equilibrio financiero individuo a individuo, pero esta práctica en general está prohibida, ya que es una discriminación de precio entre los clientes, lo que constituye una práctica contraria al libre mercado. De ahí que el equilibrio financiero deba fijarse por el conjunto de asegurados. Normalmente, se complementa con un sistema de descuentos y recargos según el historial de cada asegurado, pero estos diferenciales están limitados por la ley.

plazo, aunque en años buenos el sistema tendría superávit y en años malos, déficit. Desde el punto de vista de la equidad, esta solución no compromete a los descendientes, ya que el sistema no acumula endeudamiento, ni tampoco comporta cambios regresivos en las cotizaciones o las pensiones. El principal problema de esta política de equilibrio financiero a lo largo del ciclo económico es que en etapas de expansión económica previas a las elecciones todos los gobiernos tendrían una fuerte tentación de reducir las cotizaciones y aumentar las pensiones, es decir, deberían fijarse mecanismos que impidieran el oportunismo gubernamental. Además, esta propuesta tiene detractores, ya que implica una cierta colaboración entre generaciones separadas entre ocho y doce años, lo que conlleva que algunas generaciones deban subvencionar a otras.

En conclusión:

El coeficiente de cálculo de las pensiones debe fijarse para que el sistema logre su equilibrio a lo largo del ciclo económico. Esto significa que en una economía en la, en los últimos cuarenta años, la tasa de paro mínima es del 9% y la máxima supera el 20%, es preciso que el sistema esté en equilibrio para una tasa de paro entorno al 15%.

Otro punto a tener en cuenta es que cuando la población envejece, el equilibrio de un sistema de pensiones como el nuestro exige que las nuevas generaciones subvencionen a las viejas; ¿se puede considerar que esto es equitativo?

Hay mucha discusión sobre este punto y se han ideado metodologías de cálculo de pensiones expresamente pensadas para que cada generación equilibre sus propias cuentas.<sup>10</sup> Pero el hecho es que las generaciones son inseparables y que las relaciones entre ellas son bidireccionales. Cuando la natalidad baja, las nuevas generaciones están más cuidadas, tienen más conocimientos, reciben más apoyo de los progenitores y parten con más medios que las anteriores. La contrapartida de este nivel de vida más elevado es justamente que también deben contribuir más. La solución al envejecimiento demográfico no puede ser otro que la adaptación gradual de cotizaciones y pensiones a las nuevas condiciones demográficas. Evidentemente, una inmigración elevada o la instrumentación de políticas natalistas mucho más decididas pueden aliviar mucho e incluso revertir el problema<sup>11</sup>. Dado que las pensiones en España son en general bastante exigüas, la adaptación no puede realizarse recortando pensiones, sino que sólo puede venir por el aumento de las cotizaciones.

Hay que añadir tres comentarios a esta conclusión:

- Desde el punto de vista del sistema de pensiones, el cambio demográfico importante es la prolongación de la esperanza de vida (se cobra la pensión muchos más años que cuando se creó

<sup>10</sup> Son metodologías muy discutibles, ya que dependen de la propia definición de generación. Normalmente, se toman las cohortes anuales. Pero el problema es el mismo, porque dentro de la cohorte quien ha nacido a finales de año estaría subvencionando a quien ha nacido a principios de año.

<sup>11</sup> Con una inmigración neta de 400.000 personas/año y una tasa de fecundidad de 2,1 hijos/mujer el sistema actual sería superavitario a muy largo plazo. Para comportamientos migratorios y natalidad más menguadas harían falta incrementos de cotizaciones más importantes cuanto más bajos fueran la fecundidad y la inmigración. Para crecimientos de la productividad similares a los históricamente experimentados, el aumento de cotizaciones en los escenarios demográficos más probables (pesimistas) son perfectamente asumibles, sin afectar en absoluto los beneficios empresariales.

el sistema), ya que la inmigración permite cubrir las necesidades de mano de obra aunque exista una baja natalidad.

- Las pensiones dependen críticamente de la evolución de las cotizaciones y, por lo tanto, de la evolución de los salarios. Si los salarios reales crecen, se pueden aumentar más fácilmente las cotizaciones. Por lo tanto, unas políticas económicas y sociales que fomenten el abaratamiento salarial son letales para la viabilidad de las pensiones. De ahí la necesidad de que los salarios reales crezcan y, para lograrlo, es preciso que la productividad crezca. Un importante factor para hacer crecer la productividad, aparte de las políticas educativas, industriales, etc., es el aumento del salario mínimo en términos reales.<sup>12</sup> En conclusión, la viabilidad del sistema de pensiones a largo plazo depende principalmente de la evolución de la productividad de la economía.
- Todo el anterior presupone que la distribución de la renta entre salarios y beneficios no variará en promedio a largo plazo. Es decir que los salarios reales aumentarán al mismo ritmo que la productividad, lo que equivale a decir que el margen medio de beneficios no variará. Si las políticas fiscales, sociales y laborales conducen al aumento del margen de beneficios medio a largo plazo, es decir, si los salarios reales crecen menos que la productividad, se compromete la viabilidad del sistema de pensiones. Las políticas de flexibilización (precarización) y abaratamiento del despido así como la reducción de los derechos laborales o sociales modifican la distribución a favor de los beneficios y, por lo tanto, atacan directamente la viabilidad del sistema de pensiones a corto, medio y largo plazo.

Las propuestas que se derivan de lo anterior son:

- El coeficiente debe calcularse para que el sistema de pensiones esté en equilibrio para tasas de paro entorno al 15%.
- En caso de déficit o superávit derivados del cambio en la tasa de paro (derivados del ciclo), el Gobierno no ha de poder modificar ni pensiones ni cotizaciones.
- Los déficits o superávits cíclicos del sistema de pensiones se financiarán con aumentos o reducciones de la deuda pública (equivale a crear un fondo que se coloca en deuda pública).
- Las cotizaciones y el coeficiente deben ajustarse gradualmente a los cambios demográficos, en especial a la prolongación de la esperanza de vida.
- Las políticas económicas que fomenten el abaratamiento de la mano de obra (disminución de la remuneración salarial, precarización laboral, reducción de los derechos laborales) son letales para el sistema de pensiones.

## 2. Criterios de revalorización

El criterio actual de revalorización de las pensiones es el de mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones; sin embargo se trata de un criterio asimétrico y poco equitativo. Es asimétrico

<sup>12</sup> Si los salarios son bajos, las empresas ineficientes pueden sobrevivir sin necesidad de mejorar. Si el salario mínimo solo mantiene el poder adquisitivo, la productividad de las empresas más ineficientes tampoco debe aumentar. Pero si la capacidad adquisitiva del salario mínimo va aumentando cada año un 2%, las empresas más ineficientes deberán mejorar su productividad un 2% anual para sobrevivir y, por lo tanto, contribuirán a elevar la productividad global de la economía.

porque, si la economía va bien, mantener el poder adquisitivo de las pensiones cuesta muy poco, pero si la economía va mal, mantenerlo cuesta mucho o puede resultar imposible (por ejemplo, el año 2010). Este criterio es poco equitativo porque los jubilados no participan de la mejora económica general que la sociedad va experimentando a lo largo del tiempo, ya que, si solo se mantiene el poder adquisitivo, los jubilados van perdiendo posición económica y el nivel de pobreza entre los más mayores aumenta

Si en una sociedad crece la renta real *per capita* a lo largo del tiempo, no existe ninguna razón económica por la que no pueda ir aumentando la pensión real *per capita*. Es posible diseñar un sistema en el que los jubilados participen de la mejora económica de la sociedad, es decir, que el criterio de revalorización no sea sólo el IPC, sino también el crecimiento del salario real medio. En un sistema en el que la pensión fuese ganando poder adquisitivo de forma paralela al salario medio, la pensión al jubilarse sería menor que en un sistema en el que solamente se mantiene el poder adquisitivo, pero iría aumentando con el tiempo y acabaría siendo muy superior. El sistema de pensiones alemán está justamente diseñado así.

En conclusión, podemos decir que ningún sistema de pensiones, sea público o privado, puede garantizar el poder adquisitivo; pero si el sistema es público, puede garantizarse la participación en la renta (lo que no puede garantizar ningún sistema privado) y, por lo tanto, si la renta *per capita* es creciente, un sistema público podría dar una pensión con poder adquisitivo creciente.

Además, no hay que olvidar que el hecho de que los precios se comporten de modo tan distinto en las diferentes comunidades autónomas ha comportado que algunos colectivos pidan aumentos diferenciados de las pensiones según el IPC de cada comunidad. Sin embargo, pese a que ello sería técnicamente viable, aumentos diferenciados de las pensiones incentivarían comportamientos perversos, como tener el domicilio oficial en una zona cara pero vivir en zonas más baratas. De hecho, ya hay cierta compensación de los diferenciales de IPC, puesto que los trabajadores de las zonas más caras también tienen salarios más elevados y cobran pensiones más elevadas. El argumento de los diferenciales autonómicos de precios se podría extender a otras diferencias. Por ejemplo, ¿se debería crear un IPC de los jubilados?, ¿se tendrían que aplicar criterios de corrección según las diferencias locales de IPC?

Son propuestas que, aún siendo técnicamente viables, pueden dar lugar a comportamientos oportunistas y generar conflictos entre diferentes colectivos de jubilados (por ejemplo, los de Extremadura podrían quejarse de que sus pensiones suben menos que las de Madrid, y que ni tan siquiera llegan al IPC nacional. Así pues, el problema de los diferenciales de IPC quedaría muy mitigado si las pensiones se actualizasen según el salario medio, ya que habría ganancia de poder adquisitivo.

En conclusión,

- La revalorización según el IPC nacional es un criterio que no es del todo equitativo, pero es un criterio sencillo, fácil de aplicar y que evita los conflictos y comportamientos oportunistas que surgirían con sistemas más complejos.
- Una alternativa a considerar es la de revalorizar las pensiones según el salario medio, lo que significaría pensiones con poder adquisitivo creciente.

### 3. Pensiones y prestaciones mínimas

Uno de los problemas más importantes de la población de la tercera edad es la pobreza. La proporción de personas con muy pocos recursos económicos entre las personas mayores es mucho más elevada que entre la población general. En 2009, una de cada cuatro personas de más de 65 años (el 25,7%) vivía por debajo del umbral de la pobreza (entre 2004 y 2007 eran aún más, un 30%), mientras que para el conjunto de la población la proporción se reduce a 1 de cada 5 (el 19,5%), y para la población en edad de trabajar es de 1 de cada 6 (el 17,1%)<sup>13</sup>.

Dentro del colectivo de personas mayores, es sabido que la pobreza aumenta con la edad y se concentra principalmente entre aquellos de más edad y que viven solos, afectando, en general, más mujeres que hombres.

La razón de este elevado nivel de pobreza se debe a que el principal ingreso de la gran mayoría de personas mayores es la pensión, y la cuantía de las pensiones es muy reducida. Dado que el criterio de revalorización vigente es el del IPC, el poder adquisitivo de la pensión se mantiene aproximadamente constante a lo largo de toda la vida del pensionista, de modo que alguien que se jubila a los 65 años con la pensión media, al cabo de quince o veinte años ya sólo cobra la pensión mínima, debido a que el nivel de vida (y los salarios reales) de la sociedad han ido aumentando. El hecho de que en los últimos años de Gobierno socialista la pensión mínima haya ganado poder adquisitivo ha permitido reducir el porcentaje de pobreza entre las personas mayores del 30% al 25,7%.

En conclusión,

- El principal instrumento para luchar contra la pobreza entre las personas de más edad es aumentar el poder adquisitivo de la pensión mínima, lo que sólo se ha hecho algunos años o con algunos gobiernos. Lo razonable es que la pensión mínima permita vivir por encima del umbral de pobreza.

Para el año 2009, el umbral de pobreza para una persona se cifraba en 7.945 €/año, mientras que la pensión mínima para una persona sin cónyuge a cargo era de 7.862 €/año, es decir, inferior al umbral de pobreza. Para el caso de dos personas, el umbral de pobreza es de 11.917 €/año, mientras que la pensión mínima con cónyuge a cargo es muy inferior, de sólo 9.747 €/año.

Por eso,

- Es preciso un importante incremento de las pensiones mínimas para seguir reduciendo el nivel de pobreza entre las personas mayores, por lo menos hasta proporciones similares a las del conjunto de la población.
- Este incremento de gastos en pensiones mínimas es claramente redistributivo, por lo que habría que financiarlo a partir de los impuestos generales y no mediante cotizaciones.

<sup>13</sup> Los datos de 2010 han empeorado claramente, como resultado de la crisis económica.

Otra de las causas de que existan pensiones muy bajas es la muerte de uno de los cónyuges. Al enviudar, el cónyuge superviviente pasa a cobrar sólo la mitad, aproximadamente, de la pensión previa o, si esta es demasiado baja, la pensión mínima. Sin embargo, una persona sola gasta casi el 70% de lo que gastan dos personas<sup>14</sup> debido a que una gran parte de los gastos fijos (mínimos de los servicios, alquiler, seguros, etc.) son los mismos. Esta normativa genera un aluvión de mujeres pobres, ya que la esperanza de vida de las mujeres es mayor.

Las propuestas que se derivan de ello son:

- Aumento de las pensiones mínimas por encima del nivel de pobreza, individual y familiar, financiado con impuestos generales y con el objetivo de reducir la pobreza entre las personas mayores, como mínimo hasta niveles similares a los del conjunto de la población.
- La pensión de viudedad debería ser un 70% de la pensión original, o en caso de quedar por debajo del mínimo, la pensión mínima.

#### 4. Reflexiones finales sobre la viabilidad del sistema de pensiones y las propuestas de reforma planteadas

La crisis económica y el deterioro de las cuentas públicas han disparado la alarma sobre el déficit y han motivado que el debate sobre la reforma de las pensiones se haya convertido en una cuestión casi de emergencia nacional.

La principal propuesta que ha planteado el Gobierno es alargar dos años la edad de jubilación, desde los 65 actuales hasta los 67. La razón de la propuesta es que las personas tienen una esperanza de vida superior a la de hace unos años y, por lo tanto, no contribuyen lo suficiente como para mantener el equilibrio financiero entre las cotizaciones y las pensiones. Considerando las proyecciones a medio plazo y la cuantía del fondo de reserva, se considera que el sistema estará en equilibrio por lo menos hasta el año 2022, pero los déficits que podrían empezar a generarse a partir de entonces podrían llegar a ser muy importantes, de hasta el 6-7% del PIB anual hacia 2040-2050, según las proyecciones que se utilicen.

La propuesta del Gobierno implica reducir dos años el tiempo de jubilación, de los diecinueve que actualmente se espera que vivirá una persona con 65 años (según tablas de mortalidad del Ministerio); es decir, equivale a una reducción del derecho de pensión de  $2/19 = 10,5\%$ . Por otro lado, se estará cotizando dos años más, lo que implica un incremento de dos años sobre una carrera de 35 años; es decir, el incremento de cotizaciones será de  $2/35 = 5,7\%$ . Por lo tanto, las pérdidas totales que significaría realizar esta reforma en relación con la situación previa serían aproximadamente un 16,2%, para un trabajador con carrera completa.

Un hecho incuestionable es que la prolongación de la esperanza de vida ha alterado mucho el planteamiento financiero del sistema de pensiones. En 1967, cuando se aprobó la Ley de la Seguridad Social, la esperanza de vida al jubilarse era de unos seis años. Las carreras laborales

<sup>14</sup> Según la escala de ponderación que se utiliza en la Encuesta sobre Condiciones de Vida del INE, se considera que una persona sola gasta el 66,7% de lo que gastarían dos personas

efectivas eran muy largas, de 45 o 50 años, pese a que la Ley sólo exigía 35. El caso es que, de forma implícita, la Ley exigía unos seis años de cotización por cada año de pensión.

Actualmente, en cambio, esta proporción ha cambiado radicalmente y basta con cotizar 1,8 años por cada año de pensión. Cabe pensar, pues, que el equilibrio financiero del sistema y la equidad entre cotizantes y pensionistas exige algún tipo de corrección que tenga en cuenta la prolongación de la esperanza de vida.

Con la esperanza de vida actual y prevista, y considerando el importante envejecimiento demográfico que experimentará la sociedad española en las próximas décadas y que culminará hacia el 2050, el equilibrio financiero del sistema de pensiones a muy largo plazo implicaría una reducción muy importante de los derechos de pensión, del orden del 40-50%, según las hipótesis demográfico-migratorias actualmente consideradas cuanto más probables.

Hay tres formas de reajustar el sistema a las nuevas circunstancias demográficas:

- 1) Cotizar más durante los años de actividad.
- 2) Rebajar la pensión que se cobrará.
- 3) Alargar la edad de jubilación.

Cualquiera de las tres formas (o una combinación de las tres) puede lograr el mismo objetivo de equilibrar las cuentas, pero su impacto socioeconómico es radicalmente diferente. Por ejemplo, una medida equivalente a alargar dos años la edad de jubilación sería la de aumentar las cotizaciones sociales un 16 %, es decir, que se pasaría del 29,4% actual al 34,2%. Si se considera que el cambio debe hacerse en 10 años, ello equivaldría a ir subiendo cada año el tipo de cotización un 0,48%. Una última alternativa sería la de disminuir las pensiones un 1,6% cada año hasta que fueran un 16% menores.

Todas las propuestas tienen defensores y detractores, pero atendiendo la magnitud del reajuste que debe realizarse, es fácil ver qué medidas son aplicables y cuáles no.

Rebajar la pensión es impensable, ya que equivaldría a aumentar el nivel de pobreza entre los jubilados de una forma muy importante. Con las hipótesis demográficas más probables, si se reduce la pensión entre el 40% y el 50% necesario para equilibrar el sistema, la pobreza entre la gente mayor aumentaría, por lo menos, hasta un intolerable 50%, es decir, una de cada dos personas mayores sería pobre<sup>15</sup>.

Equilibrar las cuentas mediante el aumento de la edad de jubilación exigiría atrasar la jubilación hasta los 72 años hacia el 2030. Pero el aumento de la edad de jubilación tiene unos efectos extraordinariamente regresivos puesto que afecta de forma muy diferente a la gente según su nivel de ingresos. La diferencia de esperanza de vida entre el 10% de jubilados con menores ingresos durante su vida activa y el 10% de jubilados con mayores ingresos es de más de 10 años<sup>16</sup>. Esto implica que los que cobran una pensión inicialmente muy baja vivirán una media de 14 años después de jubilarse, pero los que cobran una pensión muy alta vivirán unos 24 años después de jubilarse. Reducir 7 años la edad de jubilación

<sup>15</sup> Este cálculo se ha hecho considerando que la pensión mínima aumentará el poder adquisitivo el 0,5% anual. Si la pensión mínima no aumentara su poder adquisitivo, la pobreza entre los jubilados sería catastrófica del orden del 75% o más.

<sup>16</sup> En España no hay estudios que calculen la esperanza de vida de los jubilados según su historial de cotizaciones, pero sí los hay para Estados Unidos y confirman las diferencias. Para España, algunos estudios que han empleado indicadores indirectos confirman que las diferencias de esperanza de vida entre el 10% más rico y el 10% más pobre de la población es de, por lo menos, 10 años.

implica recortar los derechos de los jubilados de menores ingresos el 70% mientras que para los de más ingresos es un recorte de sólo el 45%. Para los primeros, las cotizaciones tendrían una rentabilidad financiera negativa (es decir, sería un robo), mientras que para los de más ingresos la rentabilidad de sus cotizaciones sería todavía bastante alta, del 2% más la inflación<sup>17</sup>. Este tipo de solución es socialmente inaceptable, puesto que perjudica especialmente a los que están peor. Ya es bien triste que sea el PSOE quién lo proponga.

El principal problema de modificar la edad legal de jubilación es que, de hecho, la gente no cumple la norma. La edad real de jubilación actualmente se sitúa en torno a los 63 años, debido a las políticas de prejubilaciones de las empresas, y elevar la edad de jubilación a 67 años no cambiará estos comportamientos puesto que la normativa laboral contiene importantes incentivos para sustituir al personal veterano por personal precario, en general más joven, dado que permite abaratar mucho los costes laborales (contratos, indemnizaciones, derechos, etc.). Atrasar la jubilación implicará una mayor presión de la empresa sobre los trabajadores de más edad, lo que se traducirá en muchas más bajas laborales, reales y simuladas, pero afectará poco al nivel de empleo entre las personas mayores de 55 años.

La mejor forma de conseguir alargar la edad de jubilación es incentivarla adecuadamente. Por cada año que una persona retrasa su jubilación más allá de los 65 años, está perdiendo un año de pensión y cotizando un año más. Ya hemos visto que en el sistema actual esto significa una pérdida del 8% de los derechos de pensión que habría tenido. Por lo tanto, si queremos incentivar que no se jubile, habrá que compensarlo de la pérdida de derechos. Actualmente, esta compensación es sólo del 2%. ¿A quien le sale a cuenta trabajar un año más? Por otro lado, la existencia de pensiones máximas tan bajas también puede anular este incentivo. Por lo tanto, habría que aumentar la compensación por jubilarse más tarde e introducir excepciones en las pensiones máximas, para los que se quisieran jubilar más tarde.

Subir las cotizaciones es la forma más sensata de enfocar el problema puesto que las personas entienden perfectamente y es fácil de explicar que si cobra una pensión muchos más años, tendrá que pagar más. Basta con que se lleguen a un banco a preguntar. El incremento de cotización sería continuado durante las próximas décadas, pero pequeño (del orden de 0,5 puntos anuales), lo que lo haría plenamente absorbible por las ganancias de poder adquisitivo de los salarios (debido al incremento de productividad). Por otro lado, mejor no tocar lo que se considera una conquista social, poder jubilarse a los 65 años (lo que no implica tener que hacerlo obligatoriamente). La única oposición a este tipo de medidas viene de los empresarios, que consideran que aumentar cotizaciones implicaría un incremento no asumible del coste laboral y que destruiría muchos puestos de trabajo. Pero se trata de un falso argumento, puesto que el incremento de cotizaciones puede absorberse con incrementos más lentos del salario

---

<sup>17</sup> La rentabilidad implícita de un sistema público de pensiones no puede ser negativa puesto que equivaldría a una expropiación forzosa sin contrapartida. Una rentabilidad razonable está en torno al 1% en términos reales, es decir, una vez descontada la inflación. Esta cifra es ligeramente inferior al aumento de la renta real per cápita a largo plazo por lo que es económicamente viable. La rentabilidad implícita del actual sistema de pensiones español para un cotizante medio que llega a los 65 años, con 35 años cotizados, es del 2,9% más la inflación, pero con 45 años cotizados, la rentabilidad bajaría al 1,7%. Aun así la rentabilidad implícita no es igual a los 65 años que en el momento de incorporarse en el mercado laboral, puesto que algunas personas pueden no llegar a cumplir los 65 años. Por lo tanto, la rentabilidad implícita esperada por un cotizante medio cuando empieza a trabajar es sólo del 2,2%, rentabilidad que, aún así, se puede considerar muy elevada. Pero para un trabajador que tiene un perfil profesional de bajos ingresos, la rentabilidad implícita esperada es mucho menor, de sólo el 0,74%, mientras que para una persona con perfil de ingresos elevados tendrá una rentabilidad implícita del 3%, puesto que vivirá unos 10 años más. Si además se considera que los trabajadores con pocos ingresos son menos cualificados y empiezan a trabajar antes generando historiales de cotizaciones más largos (entre 5 y 10 años) que los cualificados, la rentabilidad implícita esperada del sistema de pensiones para un trabajador con bajos ingresos es prácticamente cero. Para este colectivo, cualquier aumento de la edad de jubilación equivale a una expropiación forzosa de una parte de sus ingresos.

neto, con lo que no tendría ningún efecto sobre el coste laboral por unidad producida. Naturalmente, el incremento de cotizaciones no tiene porqué ser obligatorio, al igual que retrasar la edad de jubilación. Una vez delimitados los mínimos y máximos, técnicamente es perfectamente posible que las personas puedan elegir entre cotizar más, jubilarse más tarde o tener una pensión menor. Sería una decisión completamente transparente, sin incentivos perversos.

Otra cuestión son las proyecciones a muy largo plazo que hablan de un sistema de pensiones que podría pasar del 9% del PIB actual al 18% del PIB hacia 2050. Estas proyecciones dependen muy críticamente de las hipótesis demográficas y, por lo tanto, no son más que escenarios para pensar sobre las generaciones futuras. Lo único que es bastante seguro es que las personas vivirán cada vez más años y, por lo tanto, cobrarán pensiones mucho más tiempo. Pero las corrientes migratorias pueden alterar mucho la situación y, en consecuencia, la probabilidad de algunas previsiones muy pesimistas es baja.

Aun así, merece la pena ver si estos escenarios pueden afrontarse o no.

- En primer lugar, ¿es insensato dedicar el 18% del PIB a pensiones? Todo depende de cuál sea la proporción de personas mayores en el conjunto de la población. Actualmente, las personas de 65 años o más constituyen aproximadamente el 17% de la población (en previsiones de quince años atrás se creía que representarían el 20%) y se llevan el 9% del PIB en forma de pensiones. Cuando estas personas constituyan el 35% de la población (que es la previsión pesimista para 2050), ¿no deberían llevarse el 18% del PIB? Si no es así, la proporción de pobres entre la tercera edad será mucho mayor. Por consiguiente, no es insensato dedicarles el 18% del PIB<sup>18</sup>.
- ¿Podremos pagar un 18% del PIB en pensiones? Actualmente hay varias economías europeas que ya están pagando entre el 12% y el 18% del PIB, y funcionan como mínimo tan bien como la española. Si adoptamos esta medida, ¿cómo debería financiarse? Si se financiase mediante aumentos de cotizaciones, significaría pasar a tipos cercanos al 45-50% en lugar del 29,4% actual; es decir, un incremento del 0,4-0,5% anual desde ahora hasta 2050. Este incremento podría absorberse por los incrementos de productividad, lo que no afectaría a los beneficios de las empresas, pero también podría financiarse mediante impuestos generales, que pagarían todas las rentas. Y, si la productividad crece a los ritmos medios de los últimos treinta o cuarenta años (en torno al 1,5%-2% anual), no habría ningún problema para financiar las pensiones con cotizaciones más elevadas y el poder adquisitivo de los salarios netos podría ir aumentando todavía a un ritmo del 1%-1,5% anual real, todo ello sin afectar a los beneficios empresariales.

Así pues, y a modo de resumen, la principal conclusión que debe extraerse de esta reflexión es la siguiente:

- El envejecimiento de la población es un reto perfectamente asumible si la economía mantiene un dinamismo suficiente, similar al que se ha experimentado en los últimos treinta o cuarenta años (no hace falta que se repitan los milagros de crecimiento de los años 60 del siglo pasado). En definitiva, si la renta *per capita* se mantiene o mejora, las pensiones se podrán mantener o mejorar. El problema no será otro que el de fijar los mecanismos institucionales que lo permitan.

<sup>18</sup> No debe olvidarse que si en lugar de un sistema público tuviéramos un sistema privado, la cuantía de las pensiones a pagar sería también del 18% del PIB aproximadamente. Es decir, si hay más personas mayores, se llevarán una parte mayor del PIB y, por lo tanto, la gente joven se llevará una parte más pequeña del PIB. Tanto da que ello ocurra porque los jóvenes tienen menos propiedades y menores salarios, que si ocurre porque pagan más cotizaciones a la Seguridad Social.