

IDEAS BÁSICAS PARA LA REFORMA DEL SISTEMA DE PENSIONES

DOCTOR D. RAFAEL MORALES-ARCE

*Académico de Número de la sección de Ciencias Políticas de la Economía
de la Real Academia de Doctores de España
Catedrático de Economía Financiera*

1. INTRODUCCIÓN

La reforma de las pensiones públicas en España es uno de los retos más importantes que tienen las autoridades para encauzar el panorama social hacia un horizonte de sostenibilidad y tranquilidad, al mismo tiempo que de equidad, para una institución que afecta a una parte considerable de la población.

Tal reforma es una preocupación, en primer lugar, de los que hoy tienen la consideración de pensionistas, sino, también, de los que pronto lo serán. Y, además, debería ser de los que tendrán esta condición a mayor plazo, puesto que todos estarán afectados por las medidas que ahora se tomen.

La preocupación por los sistemas de pensiones nace a principios del siglo XX, en cuyas dos primeras décadas, y con las corrientes de pensamiento que nos llegaban de Europa, en especial, las relativas al Estado del Bienestar, empiezan a articularse diferentes niveles de protección en los países más sensibles a esta cuestión. De manera sintetizada, los principales hitos fueron los siguientes:

- Durante el período 1900 a 1919, en que se crea la Organización Internacional del Trabajo (OIT), los Estados inician el proceso legislativo sobre las incipientes pensiones.
- Durante el período 1900 a 1919, en que se crea la Organización Internacional del Trabajo (OIT), los Estados inician el proceso legislativo sobre las incipientes pensiones.
- En España, el año 1903 contempla la aparición del Instituto de Reformas Sociales, antecedente de lo que es hoy el Ministerio de Trabajo. Cinco años más tarde, se crea el Instituto Nacional de Previsión, que será el órgano gestor de la protección social durante más de setenta años.
- De 1919 a 1936 se perfeccionan y extienden las medidas protectoras a colectivos más amplios de trabajadores. Por ejemplo, la Ley de Retiro Obrero Obligatorio para las personas menores de cuarenta y cinco años. Los mayores de

dicha edad podían estar, igualmente, protegidos, pero por método diferente al de capitalización. En 1935, esta ley afectaba a 5,7 millones de trabajadores.

- En España, aunque existían algunas normas reguladoras en los años veinte y treinta, las de mayor importancia surgen a principios de los años cuarenta, y, ya con una orientación próxima a la regulación actual, en 1963 en que se desarrolla la ley básica de Seguridad Social, perfeccionada en 1972, y reorientada a partir de los Pactos de la Moncloa de 1978.
- Los aspectos básicos de estas normas se centran en la creación de un seguro total que cubriera todos los riesgos inherentes a la condición del trabajador; la fijación de unas cotizaciones en función no de los salarios reales, sino de unas percepciones «tarifadas»; con una estructura financiera de reparto, frente a la de capitalización; asignando la gestión pública del sistema al Instituto Nacional de Previsión, y con la participación de representantes de los empresarios y trabajadores en los órganos de dirección y gestión del sistema.
- La modificación introducida en 1972 revisa el método de cálculo de las cotizaciones en función de los salarios percibidos e introduce la revisión periódica de las pensiones, cuestión que, para algunos analistas, sería el germen de los desajustes financieros que tendría posteriormente el sistema.
- No hemos de olvidar que, en aquellos años, España tenía casi seis activos por jubilado, esto es, seis personas que financiaban el coste de la pensión de cada persona protegida, relación muy diferente a la de 2008, con tres activos por jubilado, o, la que se estima para 2050, que no llegará a 1,5.
- Y con una segmentación de la población que, en 1970, tenía la mayor proporción en el tramo de edad de 0-9 años, frente a la existente en 2008, en que se eleva al intervalo 34-44 años, o, la que se espera para 2050, en el que el mayor porcentaje de población se encontraría en el tramo 70-80 años. Una transformación radical de la estructura de la población, que pasa de una base juvenil muy amplia a otra en la que es la de más edad la que absorbe el mayor porcentaje.
- En 1978, y como derivación de los denominados Pactos de la Moncloa, se suprime el Instituto Nacional de Previsión, que, como se ha dicho, y con las Mutualidades Laborales, protagonizaba una buena parte de la gestión del sistema de pensiones, creándose cuatro nuevas entidades: El Instituto Nacional de la Seguridad Social, que se encargaría ahora de esta responsabilidad; la Tesorería General de la Seguridad Social, con funciones recaudatorias y de gestión de la liquidez; el Instituto Nacional de la Salud, que gestionaría la asistencia sanitaria; el Instituto Nacional de Servicios Sociales y, finalmente, el Instituto Nacional del Empleo, responsable de la gestión de la formación, colocación y pago de las prestaciones por desempleo.
- Durante 1985 a 2000, se realizan diversos ajustes en la estructura de la protección, tendentes a aumentar los dos años que se requerían para determinar la Base Reguladora, primero, elevándolos desde dos hasta ocho, y, posteriormente, hasta los quince años.
- En 1995, los grupos parlamentarios promueven la creación del Pacto de Toledo, comisión encargada de preparar las propuestas de ajustes en el sistema, que ha tenido un funcionamiento intermitente en función de las directrices de los partidos políticos que se han sucedido desde entonces.

- Y llegamos hasta 2010, en el que se anuncian algunos cambios: la prolongación de la edad de acceso a la jubilación, así como, la congelación de la cuantía de las pensiones para el año 2011. Pero sin que, hasta el momento, se hayan tomado en consideración el conjunto de las propuestas de reformas promovidas por la Comisión del Pacto de Toledo.

2. LOS MÉTODOS FINANCIEROS

Los sistemas clásicos de funcionamiento de las pensiones son los de reparto, capitalización o mixto. En España, aunque hasta los años cuarenta funcionaba bajo el sistema de capitalización, si bien muy limitada, se eligió el de reparto, que es el existente en la actualidad.

El **método de reparto** se caracteriza por lo siguiente:

- La pensión no es otra cosa que una expectativa de derecho que tiene la persona tras haber cumplido con los requisitos exigidos para jubilarse.
- El importe de la prestación depende de la edad en que se accede a la jubilación; las cotizaciones aportadas y el procedimiento de cálculo de las bases reguladoras de la pensión.
- El sistema se gestiona por una entidad pública que aplica un principio de solidaridad inter-generacional entre las personas activas y pasivas.
- La gestión tiene un coste financiero, que se estima entre el 5-7% del volumen de recursos que maneja.
- En períodos de tiempo con baja inflación, las prestaciones mantienen, en general, su poder adquisitivo. Y, recíprocamente, en los que existe alta inflación, los pensionistas resultan perjudicados si la revisión de las mismas no evoluciona paralelamente a los precios.
- Exige un cierto nivel de reservas, generadas por sucesivos superávits del sistema. Tales reservas podrían cubrir, en estos momentos, del orden de seis mensualidades del total de las pensiones reconocidas.
- Cuando un trabajador fallece, transmite una parte de la pensión a sus causahabientes, siendo este uno de los puntos singulares del sistema español de pensiones cuando se compara con los de otros países, en los que la participación de la mujer en el mundo del trabajo no requiere contemplar esta prestación.
- El derecho se reconoce con unas cotizaciones de, al menos, quince años. Ello genera una expectativa de pensión del 50% de la base reguladora, aumentando cada año un 2,5% hasta cumplir los treinta y cinco años de actividad.
- Las bases reguladoras son fijadas por decisión pública, normalmente variable, en función de coyunturas políticas, proximidad a procesos electorales, etc.
- En España, la tasa de sustitución, esto es, la relación existente entre la primera pensión que se percibe y el último salario, se sitúa en el entorno del 80%, algo más elevada que en países de nuestro entorno.
- Y, finalmente, por todas estas circunstancias, existen claras dudas sobre la solvencia futura del sistema.

El de **capitalización**, por su parte:

- Frente a la expectativa, que es la base del de reparto, el de capitalización es un derecho financiero derivado del libre juego de las aportaciones realizadas, aportaciones que generan posteriormente las prestaciones.
- Es de iniciativa privada, sujeto a las contingencias que se derivan del comportamiento de los mercados financieros, con las ventajas y servidumbres que ello comporta.
- El sistema se basa en la equivalencia financiera entre contribuciones y prestaciones, beneficiándose particularmente estas últimas en los períodos de altos tipos de interés.
- El coste de gestión del sistema es del orden del 10-15%, más elevado que en el de reparto.
- La prestación depende del volumen de aportaciones y de los rendimientos obtenidos durante la actividad del trabajador.
- La fecha de jubilación puede ser elegida, dentro de ciertos límites, por el propio trabajador, que percibirá la prestación en los términos apuntados, bien en forma de capital, o de renta periódica.
- El trabajador tiene la posibilidad de suspender temporalmente sus aportaciones, aunque, como es lógico, ello condicionará el montante de los capitales acumulados.

Como vemos, cada uno de ellos, o la posible combinación de alguna de sus características, tiene sus seguidores y detractores. En el análisis que sigue nos referiremos al método de reparto, que es el actualmente vigente en España.

3. EL ANÁLISIS DEL SISTEMA ESPAÑOL

Para valorar la esencia de nuestro sistema, nos detendremos ahora en una serie de cuestiones estructurales: demográficas, sociales y económicas, que nos permitan deducir las posibles líneas de ajuste para garantizar su sostenibilidad futura.

Si nos fijamos en los **aspectos demográficos**, y con datos del Instituto Nacional de Estadística (1), analizamos la evolución de la estructura de la población, por edades, en el período 1970-2010:

AÑOS	0-15	16-64	> 65 AÑOS
1970	26	64	10
1980	26	63	11
1990	20	67	13
2000	15	68	17
2010	16	67	17

Que pone de manifiesto cómo la pirámide representativa ha evolucionado en estos cuarenta años de tener más de la cuarta parte de la población en el segmento de edad

hasta quince años, a disponer de solo el 16%. Sin embargo, en los mayores de sesenta y cinco años, ocurre el fenómeno contrario, se eleva desde el 10 al 17%.

La **esperanza de vida**, por su parte, se ha elevado en los últimos veinte años, desde los setenta y siete años de 1991 a los más de ochenta y uno con que cierra el año 2010 (2). Tal esperanza, que en el año 2008 era de veinte años tras cumplir los sesenta y cinco, se elevaría en el año 2040 hasta los veintitrés.

Por su parte, la **tasa de empleo** por edades en los últimos años ha tenido una peculiar evolución, que pone de manifiesto el progresivo envejecimiento de la población ocupada:

EDADES	1999	2005	2010
16-49	46	54	49
50-54	58	66	66
55-59	45	52	55
60-64	25	33	32

Y la **tasa de inactividad**, acorde a la Encuesta de Población Activa (3), mostraba la siguiente distribución:

EDADES	TASA
16-19	9,04
20-24	6,01
25-54	20,09
> 55	64,86

Expresiva de un hecho de gran importancia, en especial, en los mayores de cincuenta y cinco años, en que casi las dos terceras partes no desempeña un empleo retribuido.

Una comparación entre la **edad oficial y la real de jubilación** en algunos países puede tener evidente interés. En la mayoría, la edad máxima de retiro se sitúa, según los sexos, entre 60 y 65 años. Sin embargo, la media real es muy diferente, siendo inferior en todos ellos. En el caso de España, como se ha dicho, se sitúa en 62,6 años, pero en Francia, por ejemplo, que acaba de ampliar la edad de acceso a la jubilación, hasta ahora no alcanzaba ni siquiera los sesenta años.

Países	Edad máxima retiro H/M	Media real final vida laboral
España	65/65	62,6 años
Francia	65/60	59,3
Alemania	65/65	61,7
Italia	65/60	60,8
Reino Unido	65/60	63,1

Por otra parte, la **edad media de jubilación**, acorde a los datos del Ministerio de Trabajo (4), no llega en ninguno de los regímenes de Seguridad Social a la oficialmente establecida, los sesenta y cinco años. Como resultado, la media del conjunto se sitúa en los **62,6** años, lo que representa que durante 2,4 años, de promedio, se están sopor-tando mayores gastos de la protección.

Edad media de jubilación

Años	Régimen General	Total Sistema
2004	63	64
2006	63	67
2008	63	64
2009	63	64

Si estudiamos ahora algunos **aspectos económicos** del sistema deducimos cues-tiones de gran interés:

- En primer lugar, el **gasto consolidado** de carácter social en el Estado representa el 51,6% del PIB, con lo que ello supone para otras posibles aplicaciones, por ejemplo, destinadas a la mejora de las infraestructuras, inversiones, etc., que permitirían mejorar la productividad de la economía.
- De este gasto, 112.000 millones, es el **coste del sistema de pensiones**, con un crecimiento previsto en 2011 que supera el 3,6%, cuando nuestra riqueza cre-cerá un escaso 0,5% (5).
- Aún siendo muy importantes estas cifras, nuestra situación comparativa, según la Comisión Europea (6), es la siguiente:

El **gasto en pensiones**, en porcentaje del PIB representa en:

FRANCIA	13,2
ITALIA	14,6
ALEMANIA	12,9
ESPAÑA	10,3

Expresivo de la menor entidad del porcentaje español, aunque, es cierto que la estructura económica y presupuestaria de estos países es diferente a la nuestra. España destina a transferencias a Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales un 21% del gasto consolidado, hecho que no sucede en los otros países. Con la particularidad, que del 51,6% antes citado como gasto social, España, por ser el primer país en volumen de desempleo, absorbe $30.474 + 7.321 = 37.795$ millones de euros para financiar el Seguro de Desempleo y las medidas de Fomento del Empleo.

La **evolución a futuro del gasto en pensiones** es muy diferente en España y en el conjunto de la Unión Europea. Para el período 2010-2060, la Unión, con un 11,2% de PIB como gasto en pensiones en la actualidad, tendría un creci-miento anual del 2,7%, mientras que España, con el 10,3% de gasto actual, tendría una evolución, salvo ajustes en profundidad, que superaría el 6,2% anual.

Y como dato representativo de lo sucedido en los últimos nueve años, **el gasto mensual en pensiones** de Seguridad Social evoluciona de 3.602 a 6.800 millones, indicativo de que tan solo en nueve años, el incremento anual superaba el 7,3% (7).

- Por otra parte, la **evolución de las pensiones medias** en el último decenio, con datos a septiembre 2010, es, según la información del Ministerio de Trabajo (8) del siguiente tenor:

Tipos	Años		Variación anual
	2000	2010	
Inv. Permanente	543	852	2,2%
Jubilación	539	888	3,5%
Viudedad	333	573	3,2%
Orfandad	200	351	3,0%
Favor Familiar	249	461	2,9%
TOTAL	471	782	3,4%

Que pone de manifiesto como todas ellas, en el transcurso de una década, contabilizan crecimientos anuales en el entorno del **3%**. Una cuestión diferente sería la valoración del importe de las mismas, hecho que merecería una reflexión en profundidad, en especial, por las cantidades asignadas a algunos colectivos.

- Si el análisis se realiza en términos de **número de pensiones**, la situación sería la siguiente:

Años	Número pensiones	Importe medio	Índice
2000	7.644.320	471,3	100
2005	8.099.910	611,68	130
2010	8.697.520	782,26	166

Que acorde a los datos del Ministerio de Trabajo correspondientes al mes de septiembre de 2010, revelarían un crecimiento del volumen de pensiones próximo al **14%**, mientras que su importe medio lo haría, en la misma década, del **66%**. Una aceleración considerable.

- Una **proyección a largo plazo** realizada por la Comisión Europea (9), tomando como horizonte el año 2060 refleja cómo para el conjunto de la zona, el gasto en pensiones representaría el 13,9% del PIB, mientras que para el caso español, en las condiciones actuales, superaría el 15,1%.

Este aspecto tiene una especial relevancia y constituye una motivación importante para emprender un ajuste en profundidad en el sistema español de cobertura, puesto que nuestro compromiso no solo estaría por encima del porcentaje promedio de la Unión, sino que supondría un desembolso cuya financiación podría tener evidentes dificultades en aquel momento.

- Finalmente, una comparación de la denominada **Tasa Neta de Sustitución** entre algunos países de la Unión (10) refleja otro hecho diferencial. España, con porcentaje del 81% entre la primera pensión y el último salario percibido, está en una posición ventajosa frente a otros países como Alemania y Francia, con el 50%; Italia, con el 77% y Reino Unido, con el menor porcentaje, el 41%.
- Convendría, a esta altura del análisis, recoger algunos **ejemplos de asimetría** en el sistema español de pensiones. En primer lugar, su falta de equidad, puesta de manifiesto en la diferente relación entre cotizaciones y prestaciones para cada uno de los grupos profesionales en que se estructuran aquellas en la Seguridad Social. Un reciente estudio elaborado por Recarte (11) demuestra que, para una persona que ha cotizado durante treinta y cinco años; que se jubila al cumplir los sesenta y cinco años; para la que se revisan cotizaciones y prestaciones al 2% anual y que, tras haber percibido pensión de jubilación durante quince años y con cónyuge que le sobrevive cinco años, habría cotizado, en el caso de trabajador de inferior escala salarial, unos 55.000 euros, pero percibiría del orden de 230.000 euros. Si la elección se hiciera sobre una persona perteneciente al grupo de mayor salario, la aportación durante su vida activa sería de 260.000 euros y la percepción, de pensión de jubilación y viudedad, alcanzaría los 580.000 euros.
- La **valoración de los años de cotización** es, igualmente, un elemento de inequidad. Los primeros quince años otorgan derecho a la percepción del 50% de la base reguladora, lo que significa una desagregación anual del 3,33%. Sin embargo, los veinticinco años siguientes, el incremento anual es del 2,5%. Por ello, algunos analistas insisten en la conveniencia de una valoración homogénea en todos ellos, o, si se prefiere, en la consideración de toda la vida laboral del trabajador.
- Los reiterados ejemplos de otorgamiento de pensiones a personas que han **ostentado puestos de representación política**. Es el caso de los titulares de órganos autonómicos, de parlamentarios, etc., a los que se les reconocen ayudas desproporcionadas con el tiempo de desempeño de la función pública, pensiones, que, en algunos casos, son compatibles con la percepción de retribuciones por cargos obtenidos como compensación al cese en sus funciones. En un momento en que el conjunto de la ciudadanía verá reducido el importe de su futura pensión, no es, precisamente un referente de equidad y coherencia.
- Y, por otra parte, un **porcentaje moderado de cotizantes** que superan los treinta y cinco años requeridos en España. En el Régimen General de Seguridad Social, el que absorbe a la mayoría de trabajadores, tan solo el 72% ha cotizado más de aquellos años. Sin embargo, los autónomos, que superan los tres millones de personas, no superan el 35% de cotizantes los que lo han hecho por encima de los treinta y cinco años.
- En línea con lo que antes se indicaba respecto a la **cuantía de las pensiones**, hemos de destacar que en el año 2010, el 28% de los pensionistas recibían los Complementos a Mínimos, una cantidad que trata de elevar el importe teórico de la prestación hasta el nivel que se considera mínimo de subsistencia. Este complemento, lejos de ser financiado a través de los impuestos generales, lo hace a través de los recursos del sistema de Seguridad Social, y lo viene haciendo desde hace varios años, sin que, hasta la fecha, se haya financiado en términos menos lesivos para las cuentas de aquella (12).

- Si nos referimos a **datos globales económicos** del conjunto del sistema y del potencial de sus ingresos, conforme a los datos del Ministerio de Trabajo (13):
 - El **cierre económico provisional** del sistema de Seguridad Social a finales del año 2010 arroja unas cifras de gastos e ingresos de 120.102 y 122.484 millones de euros, respectivamente. De estas cifras, en el capítulo de los gastos, destacan los casi 115.000 millones de euros que suponen las transferencias corrientes, de los que **95.800** son las representativas de **pensiones contributivas**, con un crecimiento anual del **6,4%**. En el capítulo de los ingresos, la partida más importante, las cotizaciones sociales, ascendieron a casi 106.000 millones de euros, que muestran un recorte respecto al año anterior, muy afectado por la reducción del número de cotizantes y por el aumento de las prestaciones por desempleo. En definitiva, mientras que los ingresos apenas se incrementan, las obligaciones crecen, como se ha indicado para el capítulo concreto de las pensiones contributivas, por encima del 6%.
 - La **reducción del superávit** de la Seguridad Social. En los ejercicios de 2007 y 2008, las cantidades registradas se situaban en el entorno de los 14.000 millones de euros. En 2009, la cifra contabilizada era de 8.502 millones de euros, ya en franco deterioro. Y para 2010, los últimos datos disponibles los cifran en 2.383 millones de euros, y ello, gracias a los rendimientos financieros obtenidos de sus reservas acumuladas, unos 2.800 millones, pues sin su existencia, habrían arrojado una pérdida en el entorno de 400 millones. Con lo que, de seguir la tendencia, las cuentas del sistema iniciarían un cambio radical pasando de superávit a déficit.
 - El **Fondo de Reserva**, por su parte, que se inicia en el año 2000, con una cifra simbólica, 604 millones de euros, alcanza en 2010 la suma de 64.375 millones de euros. Dicho Fondo, acorde a los Presupuestos Generales del Estado, debería haber alcanzado este nivel en 2009, pero las autoridades no aportaron el superávit de ese ejercicio, que fue finalmente inferior a lo señalado en el párrafo anterior. Según parece, porque esa cifra era similar a la de las deudas que tenían las empresas con la Seguridad Social en ese momento, algo más de 8.000 millones de euros, y ello no hacía posible integrarlo en las reservas del sistema.
 Su materialización en plazo es significativa: un 16% está aplicado a corto plazo —un año—; el 34%, a medio plazo, entre tres y cinco años; y, finalmente, el 50% está invertido en activos entre cinco y diez años. La ley limita al 11% —en octubre de 2010 supera el 13%— la inversión en Deuda Pública Española, que, aunque ahora, con altos tipos en las emisiones, generaría mayor rentabilidad, tiene el riesgo evidente de hacerlo en activos que podrían ser problemáticos. El resto de la aplicación está en activos de la zona euro, como Francia, Países Bajos y Alemania. Por ello, cualquier contingencia en el nominal invertido tendría una grave incidencia sobre la «hucha» del sistema.
 En este sentido, sería muy aconsejable la constitución urgente de un Consejo de Asesores que sugiriera no solo la mejora en la gestión de este Fondo —que supera el PIB de muchos países— sino, lo que es más importante, las aplicaciones que habrían de hacerse con este volumen de recursos, que deberían cumplir los clásicos requisitos de las inversiones: seguridad, rentabilidad y liquidez.

- La evolución de la **afiliación media** es significativa. En 2001, España contaba con 15,8 millones de afiliados, que subiría al máximo de 19,2 millones en 2007. A partir de ese momento no para de reducirse, hasta los 17,7 millones en septiembre de 2010.
- En consecuencia, la evolución de la **ratio afiliado/pensionista** se ha deteriorado. De los 2,5 del año 2001 se eleva al 2,71 en 2007, y terminará el año 2010 en el entorno de 2,2-2,3 activos por pensionista. Contrasta con la situación de los años sesenta y setenta, en que estaba en el entorno de 6.
- Finalmente, y como se había dicho al principio, es conveniente recordar la **evolución de la población, la población ocupada y la jubilada** en los últimos cuarenta años y la proyección para 2050. Los datos de FEDEA (14), que a continuación se resumen, explican claramente la situación:

Relación Población / Trabajadores / Jubilados (> 65 años)

Años	Población	Trabajadores	Jubilados	T/J
1970	34 M.	20,4 M.	3,3 M.	6,2
2008	46 M.	22,2	7,3	3,0
2050	53 M.	22,0	15,0	1,5

Vemos que en el año 1970, la relación entre trabajadores activos y jubilados superaba la ratio de 6, ratio que se reducía a la mitad en 2008 y que alcanzaría 1,5 veces dentro de cuarenta años. Esta cuestión, tal y como se viene sosteniendo, es fundamental para justificar la reflexión crítica del sistema y la sugerencia de cambios sustanciales que posibiliten mantener a futuro la sostenibilidad del sistema.

- Por todo ello, podemos concluir que el mantenimiento del sistema español en la modalidad de «**reparto de capitales de cobertura**» debería someterse a un análisis crítico y a profundas reformas, aspectos que están trascendiendo a la opinión pública en los últimos meses, y que, posiblemente, incidirán sobre:
- La alteración de la **contributividad** del sistema, a través del procedimiento de cálculo de la base reguladora, que conducirá, con casi total seguridad a la reducción de la cuantía de las prestaciones y a la elevación de la edad de acceso a la jubilación.
- Separando las **fuentes de financiación del sistema**, esto es, asumiendo el Estado, a través de los impuestos generales, algunas de las prestaciones que hoy financia el sistema público de Seguridad Social.
- Reflexionando sobre el **método financiero del sistema**: reparto de capitales de cobertura, capitalización o mixto.
- Adecuando los **ajustes en las pensiones** causadas a circunstancias derivadas de la evolución demográfica; del comportamiento del mercado de trabajo; de las liquidaciones previstas en el presupuesto anual de Seguridad Social y el del propio Estado, y, naturalmente, de la variación de la riqueza nacional.
- Por ello, se han manejado algunas medidas concretas que podrían mejorar la sostenibilidad del sistema. Entre ellas, las que se recogen seguidamente:

Medida	Recorte	Efecto	Impacto a L.P.
Incremento 2 años	6%	4.000 M-año	20.000 M.
<i>—supondría una reducción de la pensión media entre el 12-15%, en función del tiempo de afiliación—</i>			
Extensión periodo de cálculo de 15 a 20 años	6%	10.000 M-año	
<i>—si hoy, la pensión media equivale al 80% del último sueldo, la aprobación de esta medida rebajaría la primera pensión a percibir al 70%. La OCDE recomienda a España la extensión del intervalo de edad desde los veinticinco a toda la vida laboral—</i>			
ID. Toda la vida laboral	20%		
Retraso jubil. Anticipada de 52 a 58 años		Dejaría sin protección a mayores 55 años y parados de larga duración	
Cambio en pensiones de viudedad vitalicia		Sustitución por indemnización pago único	
Reforma pensión orfandad		Desligada del número de personas unidad familiar	
Mayor control del absentismo, bajas médicas y prestaciones			
Incapacidad Temporal			7.000 M. euros
Bonificaciones en cuotas S.S.			3.000 M-año

Todas ellas con diferente impacto, económico y social, que requerirían una valoración en profundidad, tanto con los actores políticos como con los agentes sociales, y con mensajes directos y objetivos al conjunto de la sociedad de la trascendencia de cada una de las medidas que podrían adoptarse, siempre de forma gradual y contando con las posibilidades reales del sistema. No ha de olvidarse que vivimos en un entorno de fuerte preocupación y contestación tanto de la opinión pública, como de los medios de comunicación, que asisten impasibles a los distintos «globos sonda» que las autoridades vienen lanzando desde hace un año y que no consiguen otro efecto que el de provocar una creciente preocupación.

No se oculta que esta preocupación tiene un carácter generalizado en muchos países europeos y americanos, en especial, tras las intervenciones de los organismos financieros multilaterales en países con problemas de elevado endeudamiento y/o solvencia. Chile y Suecia, por señalar dos ejemplos, han acometido profundos cambios en su sistema. En el primero de ellos, alterando del sistema de «reparto» al de «capitalización», con unos resultados, por los que hasta ahora se conoce, de cierta satisfacción. Suecia, por su parte, ha iniciado un cambio sustancial en el sistema basado con unas características que vale la pena considerar:

- En primer lugar, frente al sistema de prestación definida, la máxima del método de «reparto», utiliza el de contribución definida.
- Las aportaciones al sistema se producen durante la totalidad de la vida activa del trabajador.
- Las prestaciones dependerán del rendimiento obtenido de los capitales aportados y de los rendimientos obtenidos. Aunque están, igualmente previstos, ajustes en función de la demografía, el comportamiento de la economía o el del mercado de trabajo.

- A cada trabajador se le apertura una cuenta nocial ficticia, que recoge los movimientos derivados de aportaciones y rendimientos.
- Hasta el momento, las pensiones mínimas que se han generado se sitúan en el entorno de los mil euros mensuales.
- El sistema admite la posibilidad de ajuste negativo en la prestación si se deriva de un comportamiento desfavorable de los mercados en períodos de crisis financieras.

Es bien cierto que ambos son países que tienen diferente estructura política, social y económica de la existente en España, aunque, en todo caso, son referentes que, al menos, deberíamos valorar.

4. LAS INSTITUCIONES ALTERNATIVAS

Históricamente han existido en España instituciones alternativas al sistema de pensiones públicas, en particular a partir de los últimos años ochenta del pasado siglo. Instituciones de inversión colectiva (Sociedades y Fondos de Inversión) y Fondos y Planes de Pensiones fueron las primeras modalidades en las que los ahorradores podrían invertir sus ahorros cara a la futura jubilación. Más tarde, los Planes de Previsión Asegurada; los Planes de Inversión y Ahorro; los Unit-Linked y los Seguros de Dependencia vinieron a completar un cuadro más amplio de ofertas. Pero la realidad, hasta el momento, no ha sido muy satisfactoria:

- Los fondos de inversión, con caída persistente en el volumen, partícipes y rentabilidades:
 - un volumen de 217.000 m. de patrimonio contabilizado por las sociedades de inversión, que decrece progresivamente al 3,8%;
 - el número de partícipes, 6,7 m. con una baja del 1,7%;
 - un patrimonio de 139.000 millones de euros, al término de 2010, con una caída del 15% de su patrimonio, y, lo que es más significativo, con una reducción del 41% respecto del máximo del año 2007;
 - y más de 5,5 millones de partícipes en estos últimos, con una caída que supera el 1,82% (15).
- Situación parecida en los planes de pensiones: De un total de 1.238 Planes Privados, el 65% tiene una rentabilidad comprendida entre 0-2%. El 12%, con rentabilidad negativa (16). Razón por la cual, usan como alternativa la aplicación de sus ahorros en depósitos, renta variable u otras instituciones.
- La situación de los planes de previsión asegurada (ppas) y planes de inversión y ahorro(pias) (17) es, por lo reciente de su creación, todavía con volúmenes y partícipes poco significativos, como se recoge en el cuadro:

Institución	Inversión	Partícipes		Evolución 2010
		Inversión	Partícipes	
PPAs	591 M.	469.000	-35%	2,84%
PIAs	619 M.	499.000	4,0%	9,45%
Fondos Inmob.	6.276 M.	—	-3,0%	—

- Mientras subsista la situación de los mercados financieros y los cambios, tanto en el tratamiento fiscal como en los rendimientos y condiciones de utilización de estas figuras, los ahorradores no estarán expresamente dispuestos a dedicar sus ahorros a estas instituciones que bien podrían complementar las percepciones de los sistemas públicos de pensiones.

5. UNA ENCUESTA SOBRE LA CUESTIÓN

Un estudio, denominado: «¿Necesitan los futuros jubilados complementar su pensión?», recoge una serie de cuestiones relativas a la opinión de los ciudadanos sobre este importante asunto, entre las que destacamos las siguientes:

- Se considera que el retraso en la edad de jubilación es considerada como la reforma menos adecuada por el 42% de los ciudadanos, opinión en la que coinciden con algunos de los portavoces parlamentarios de la comisión del Pacto de Toledo.
- Sin embargo, el aumento del número de años para calcular la pensión, tiene un porcentaje menor de rechazo, el 11%.
- El 91% de los ciudadanos es consciente de la necesidad de reformar el sistema público de Seguridad Social, aunque su propuesta se orienta en el sentido de aumentar las cotizaciones, acción que no compartirían ni los empresarios ni ninguna comparación con las aportaciones similares en otros países.
- Es muy escaso el porcentaje de españoles que conoce realmente el importe de su aportación a la Seguridad Social. El estudio lo cifra en tan solo el 15%, por lo que, una buena recomendación sería mejorar la sensibilidad del ciudadano ante su contribución económica al sistema.
- Un 40% de los españoles considera que el mejor sistema de Seguridad Social debería combinar el reparto de capitales de cobertura, como está estructurado actualmente, con otro bajo la estructura de capitalización, que pudiera servir como garantía de su propia jubilación.
- Un 55% estima que aceptaría una rebaja del 30% de las cotizaciones sociales y la pensión correspondiente, siempre que se destinase la diferencia a una forma de ahorro obligatorio cara a la jubilación (18).

Un conjunto de respuestas que, en general, ponen de manifiesto posiciones que consideramos bastante razonables en relación a las reformas que comentamos.

6. LA PROPUESTA DEL GRUPO PACTO DE TOLEDO

La Comisión Parlamentaria del Pacto de Toledo resolvió, el 29 de diciembre pasado, elevar a las autoridades un conjunto de propuestas para la reforma del sistema, propuestas que confirman en parte las elevadas en 2003, introduciendo otras fruto de un mayor conocimiento de la realidad de aquél.

Una síntesis de la misma se recoge a continuación:

- 6.1. Se insiste en la separación de las **fuentes de financiación** de la Seguridad Social, en especial, la relativa a los complementos a mínimos, cuyo importe debería financiarse no por aquella sino a través de los impuestos generales.

Por otra parte, se encarece que el **cálculo de las cotizaciones** se oriente a garantizar las pensiones contributivas, siempre de la lógica del mantenimiento de la sostenibilidad del sistema.

Y, al tiempo, que se proceda a elaborar un **balance económico-patrimonial** para que sean saldadas, a favor de la Seguridad Social, las cuentas pendientes que tiene el Estado.

Las **bonificaciones** en las cuotas de Seguridad Social deberían ser, a juicio de la Comisión, a cargo del Estado.

- 6.2. Se estimula el **mantenimiento del poder adquisitivo** y la mejora de las pensiones, para lo cual, se sugiere la revisión anual de los importes, y que toda subida por encima del IPC no se cargue contra el presupuesto de la Seguridad Social, sino contra los impuestos generales.

Por otra parte, las **revisiones anuales** de los importes nominales de las pensiones deberían considerar ciertos índices: la tasa de incremento de los salarios; la evolución de la economía y la de las cotizaciones sociales.

Y **respecto al año 2011**, la Comisión se muestra contraria a la supresión de la revalorización que hubiere correspondido según la normativa hasta ahora vigente.

- 6.3. En relación al **Fondo de Reserva**, se encarece la aplicación inmediata al mismo de todos los excedentes hasta ahora generados, gestionándose con criterios de seguridad y solvencia.

- 6.4. Se refiere a la **financiación, simplificación e integración de regímenes**. En este orden se sugiere lo siguiente:

Deberían subsistir tan solo dos regímenes en la Seguridad Social, el de los trabajadores por cuenta ajena, Régimen General, y el de los trabajadores por cuenta propia, conocido como Autónomos. De tal forma que haya una protección equiparable en ambos. Las bases de cotización de estos últimos deberían aproximarse al valor de los ingresos que perciben.

Igualmente, se sugiere fomentar incentivos que hagan posible la continuidad de la actividad profesional o el desarrollo del trabajo a tiempo parcial o el trabajo compartido.

Mejorar los niveles de transparencia e información sobre los trabajadores autónomos para que puedan elegir de manera adecuada las bases que mejoren las futuras pensiones.

Finalmente, se sugiere la convergencia y armonización entre el Régimen General y el de Clases Pasivas del Estado, sin que ello afecte a las expectativas de derecho o a los derechos adquiridos.

- 6.5. La Comisión considera necesario **el ajuste con precisión de la relación entre las Bases de cotización y los salarios reales**; elevar el tope de cotización y la pensión máxima obtenible. Por otra parte, las bases deberían calcularse en función de períodos cotizados realmente, y que ello fuera la única fórmula para determinar la Base reguladora, realizando la adaptación de forma gradual.

- 6.6. Se ha **evaluado de forma negativa la concesión de incentivos** a la contratación basados en bonificaciones en cotizaciones a la Seguridad Social. Como alternativa, se sugiere que tales bonificaciones se centren en colectivos cuyo empleo sea un objetivo singular, en especial, para los mayores de cincuenta y cinco años.

- 6.7. Es muy conveniente iniciar un proceso de **sensibilización al ciudadano** sobre el futuro del sistema. De manera particular, los trabajadores deberían conocer, al menos una vez al año, las aportaciones realizadas por empresarios y ellos mismos; las obligaciones y derechos como cotizantes y la cuantía previsible de la pensión en función de sus cotizaciones.
- 6.8. En relación al **desarrollo del sistema**, se sugieren diversas medidas, entre otras, la integración de las funciones de afiliación, recaudación y gestión, teniendo en cuenta posibles colisiones con lo dispuesto en los Estatutos de Autonomía. Sin olvidar, por otra parte, la aplicación estricta de los principios de solidaridad, igualdad y equidad que informan la Seguridad Social Pública y la coordinación con sistemas de ayudas y servicios sociales que tuvieren las Comunidades.
Por otra parte, y acorde con la situación coyuntural de algunas empresas, se sugiere el mantenimiento del actual sistema de aplazamiento y fraccionamiento de cuotas a la Seguridad Social.
- 6.8. bis. Sobre las **Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales**, se estima muy valiosa su colaboración para el desarrollo de la protección ante estas eventualidades. En este sentido, se sugiere la simplificación de las cotizaciones por estas contingencias para adaptar sus importes a las necesidades reales del sistema en cada ejercicio económico, incorporando en su gestión elementos de capitalización (capital-coste-reaseguro) que permitan garantizar la solvencia futura del sistema.
- 6.9. La **lucha contra el fraude** es, igualmente, objeto de atención. Para ello, se sugiere la mejora del control de la percepción legítima de prestaciones; la lucha contra la economía irregular; la elaboración de planes especiales de control con la participación tanto de la Seguridad Social, como la Agencia Tributaria, la Inspección de Trabajo, el Ministerio del Interior y los Servicios Públicos de Empleo. Tales planes deberían permitir aflorar situaciones irregulares que dañan el equilibrio del sistema.
- 6.10. El **refuerzo de la contributividad** es una pieza esencial para preservar la equidad y el equilibrio financiero del sistema, de forma que, en cualquier caso, mejore la adecuación de la pensión al esfuerzo realizado en materia de cotizaciones.
Por otra parte, el cálculo de las bases reguladoras debería alterarse en el cómputo de los años, de manera que, hasta los quince años, representen el 50% de la Base; entre 15-25 años, el 30%, y, a partir de los veinticinco años, el 20% restante.
Finalmente, que los trabajadores de mayor edad que vean extinguida su relación laboral no se perjudiquen en sus futuros derechos como consecuencia del desigual reparto de sus cotizaciones en el tiempo.
- 6.11. En relación a la **edad real de jubilación**, ésta debe aproximarse a la edad legal de acceso. Las Recomendaciones consideran que la jubilación anticipada se ha convertido en una fórmula de regulación de empleo, debiendo limitarse, a partir de ahora, a los trabajadores en situaciones especiales (por razones de seguridad, penosidad, insalubridad, etc.), y, por otra parte, limitadas a personas con largas carreras de cotización.
La Comisión critica la existencia de once fórmulas diferentes de acceso a la condición de jubilado, considerando que deben simplificarse.

Por otra parte, se estima deben otorgarse incentivos fiscales, sociales y laborales a la prolongación de la vida activa, permitiendo que, en casos singulares, la percepción supere el importe máximo de la pensión.

En otro orden de cosas, la regulación de los contratos de trabajo a tiempo parcial, de relevo y de personas con incapacidad facilitarían la permeabilidad entre la vida activa y pasiva.

Finalmente, debería combatirse la discriminación por edad en el acceso a la jubilación. Ello favorecería la política de igualdad.

Y una cuestión esencial: la Comisión terminó sin acuerdo sobre la determinación precisa de la edad legal de jubilación.

- 6.12. En relación a las **pensiones de viudedad y orfandad**, la Comisión considera necesario reformular integralmente las prestaciones por muerte y supervivencia. En relación a las mismas, considera deben mejorarse sobre una base contributiva en aquellos casos en que la pensión sea la fuente principal de ingresos.

Respecto a la pensión de orfandad, se sugiere se extienda la percepción hasta los veinticinco años de edad.

- 6.12.bis Se sugiere, igualmente, la mejora del **tratamiento fiscal** de las pensiones para adaptarlas a la nueva realidad familiar, social y económica, en especial, para las de Invalidez Permanente y Viudedad.

- 6.13. El principio de **solidaridad y garantía de suficiencia** debería polarizarse en las pensiones mínimas, cualquier que fuere la modalidad de pensión. Cualquier mejora sobre ellas, debería financiarse a través de los impuestos generales.

Por otra parte, deberían revisarse aquellas que perdieron su eficacia protectora, como el Seguro Escolar obligatorio o el auxilio por defunción.

Igualmente, es exigible una reordenación integral de las prestaciones no contributivas para hacerlas más claras; mejorar su cobertura y eliminar algunas lagunas del sistema.

Por ejemplo, una pensión de orfandad no contributiva o la mejora de la regulación de las prestaciones familiares.

En todo caso, sin poner en cuestión la adecuada proporción entre cotizaciones y prestaciones.

- 6.14. La Comisión es consciente de la existencia de **nuevas fórmulas del trabajo** y el desarrollo profesional (trabajo a tiempo parcial; empleo temporal; compatibilidad entre situación de jubilación y trabajo; carreras irregulares; trabajadores fijos discontinuos, etc.), que deberían estimularse sin merma de la contributividad del sistema.

La política de igualdad, por su parte, debería analizar la protección social a la mujer en un momento de profundas reformas en la prestación de servicios.

- 6.15. En relación a las **personas con discapacidad**, se sugiere una revisión de la protección, en especial, sobre la edad de jubilación y la posible compatibilidad entre percepción de la pensión y desarrollo laboral para aquellos que fuere posible funcionalmente.

- 6.16. La **inmigración** es, igualmente, un foco de atención de las recomendaciones. En este sentido se sugiere atender a las disfuncionalidades que puedan producirse en el tratamiento no homogéneo a españoles y residentes legales extranjeros, tanto en el acceso como en el mantenimiento de la prestación.

- 6.17. Sobre los **presupuestos de la Seguridad Social**, la Comisión sugiere su desagregación de los correspondientes al Ministerio de Trabajo en la Sección 19 de los Presupuestos Generales del Estado de cada año, separando funcionalmente las prestaciones económicas del sistema de las de tipo sanitario o social.
- Y sobre el Fondo de Reserva, un tratamiento singular del mismo para obtener mejor información de la gestión del mismo, confiando la supervisión de esta a una Comisión Parlamentaria.
- 6.18. Finalmente, y en relación al **seguimiento y control de estas Recomendaciones**, se sugiere el mantenimiento de un diálogo permanente con las organizaciones sociales más representativas, así como una revisión quinquenal del grado de cumplimiento de aquellas (19).

Evidentemente, estamos ante un conjunto amplio de recomendaciones que abordan, en algunos casos, de forma superficial, aspectos muy importantes de la revisión del sistema. Pero que eluden la reflexión sobre **dos temas esenciales: el elevado peso de las cotizaciones sociales** —un **23,2%** de los costes salariales, que actúa como un impuesto sobre el empleo, y que excede en casi diez puntos porcentuales al promedio de la OCDE— o el de algunas **fórmulas alternativas al método de gestación de la pensión**, el de reparto de capitales de cobertura, hechos que habrían supuesto una indudable aportación.

Por otra parte, y por lo conocido a través de los medios de comunicación, no hay acuerdo unánime sobre el conjunto de Recomendaciones entre todos los miembros de la Comisión, y, probablemente, tampoco lo haya con los responsables del Ejecutivo que deben, finalmente, elaborar una propuesta legislativa concreta, y que, por lo que se explica en el apartado siguiente, no abarca, ni con mucho, el conjunto de las recomendaciones de los grupos parlamentarios.

7. LA PROPUESTA DE LAS AUTORIDADES ECONÓMICAS

Hasta el momento, las autoridades han sugerido la puesta en marcha de algunos cambios en la protección al pensionista. El Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptaban medidas extraordinarias para la reducción del déficit público, por medio de su artículo 4.Uno, procedió a suspender para el ejercicio de 2011 la aplicación de lo previsto en el artículo 48.1.1 de la Ley General de la Seguridad Social, es decir, **la revalorización de las pensiones de la Seguridad Social en su modalidad contributiva**, con la excepción de las pensiones mínimas de dicho sistema y de las pensiones no concurrentes del extinguido seguro obligatorio de vejez e invalidez.

Por otra parte, el Real Decreto 1794/2010, de 22 de diciembre, conforme a lo que había anticipado la ley de Presupuestos Generales del Estado para 2011, estableció una revalorización del 1% de los complementos por mínimos de las pensiones del sistema de la Seguridad Social en su modalidad contributiva; de las pensiones no contributivas de dicho sistema, así como de las pensiones no concurrentes del extinguido seguro obligatorio de vejez e invalidez. Asimismo, actualizó las cuantías de las asignaciones en favor de hijos con discapacidad con dieciocho o más años.

Por otra parte, en cumplimiento de lo previsto en el artículo 44.Dos de la Ley 39/2010, de 22 de diciembre, se incluyen las normas de desarrollo necesarias en cuanto al procedimiento de solicitud, reconocimiento y abono del complemento estableci-

do en dicho precepto legal en favor de los perceptores de pensiones de jubilación e invalidez, en su modalidad no contributiva, que residan habitualmente en una vivienda alquilada al pensionista por propietarios que no tengan con él relación conyugal o de parentesco hasta el tercer grado, ni constituida con aquél una unión estable y de convivencia con análoga relación de afectividad a la conyugal.

Pero la cuestión fundamental vendría en los **ajustes anunciados** por las autoridades para la última semana de enero de 2011. Tras una serie de reuniones con los interlocutores sociales, el día 28 se acordaron los criterios que contendrá el proyecto de Ley aprobado por el Consejo de Ministros, criterios que resumimos seguidamente:

- La **nueva edad oficial de jubilación** se establece en **67** años, con una aplicación gradual: a partir de 2013 y hasta 2018, a razón de un mes adicional por año; y, a partir de 2019, dos meses más hasta 2027, en que tendrá una aplicación plena tras **37** años de cotización.
- La **pensión completa** podrá percibirse a los 65 años si se han cotizado durante **38,5** años. Pero con una componente de flexibilidad: se pasaría de los 35 años actuales a los 38,5 años durante un período de 14 años, a razón de seis meses por año. De forma que en el año **2026**, solo podrán jubilarse con la totalidad de las prestaciones los que tengan los citados 38,5 años de cotización.
- No obstante lo anterior, podrán jubilarse antes de los **67** años una serie de profesionales que reúnan determinadas características que serán definidas posteriormente. Suponemos se referirán a personas que realizan actividades de riesgo, insalubridad, etc.
- Se mantienen los **15 años de periodo mínimo de cotización** para tener derecho a pensión de jubilación.
- Se **aumenta el número de años** establecidos para el cálculo de la base reguladora. De los 15 actuales se pasaría hasta **25**, de forma progresiva, para que en 2022 sea plenamente aplicable la exigencia de los citados 25 años.
- A partir de los 63 años, frente a los 61 actuales, se podrá acceder a la **jubilación anticipada**, pero con un coeficiente reductor del **7,5%** por año. Si tuviere 63 años de edad y 33 de cotización, la penalización será del 30%, mientras que si tuviere 63 años, pero con 36,5 cotizados, la penalización será del 15%.
- El **retraso voluntario en la jubilación** dará derecho al trabajador a un premio del **3,5%** más de pensión por cada año de demora, aunque ello no tendrá un efecto real si tuviere derecho previo a la máxima pensión. O sea, que para este caso, el incentivo no existiría.
- A las personas afectadas por **Expedientes de Regulación de Empleo**, cese de actividad, concursos de acreedores y otras situaciones excepcionales se les permitirá la jubilación anticipada a los **61** años, aunque deberán soportar una penalización del **7,5%** anual por cada año que se adelante la salida del mercado de trabajo respecto a la edad oficial de jubilación, pero con un máximo del **42%**.
- Para compensar la pérdida de cotizaciones para las **trabajadoras con hijos**, se establece una cotización adicional de 9 meses por cada uno de ellos.
- Los **trabajadores autónomos** vendrán obligados a mayores cotizaciones al elevarse el período de cómputo de los 15 a los 25 años. Hasta ahora, elegían bases mínimas hasta los **50** años, cuando les quedaban 15 años para la jubila-

ción, y a partir de ahí, las aumentaban. Tras esta modificación, deberán adelantar el aumento a los **45** años, de forma progresiva, y, además, podrán jubilarse voluntariamente a los **63** años con **33** de cotización, si bien con los mismos coeficientes reductores que los trabajadores por cuenta ajena.

- A los **actuales pensionistas** o quienes lo fueren antes del **1 de enero de 2013** no les afectarán las nuevas normas. Sin embargo, se establece una nueva protección para jubilados de edad avanzada que reciban pensión mínima, sin familiares a cargo y que sean titulares de prestaciones de jubilación, incapacidad o viudedad. Dicha prestación sería extensible, igualmente, a los nuevos jubilados.
- Por otra parte, se desincentiva el uso de la **jubilación parcial** a iniciativa de la empresa, ya que obligaría a esta a pagar hasta el 100% de la cotización del jubilado, e, igualmente, la de aquella persona a la que se formalice un contrato de relevo.
- Finalmente, la normativa reconocerá a **trabajadores becarios** el derecho a la cotización obligatoria por parte de los empleadores durante un período máximo de **2** años.

Las primeras estimaciones apuntan a que la aplicación de estas medidas supondrían un ahorro aproximado del **20%**, calculado como diferencia entre las prestaciones que dejan de pagarse y la reducción de la pensión media de jubilación, aunque, naturalmente, ello sería cuando los ajustes comentados fueren de plena aplicación.

En cualquier caso, la pensión media de jubilación experimentaría una contracción que se estima entre el **15-16%**, cuestión que sería muy conveniente se sensibilizara a todos los potencialmente afectados.

El **conjunto de las medidas anunciadas están bien orientadas** aunque no resuelven el problema de fondo del sistema. Siguen la pauta de los ajustes que se han hecho en la normativa del mercado de trabajo, esto es, no se profundiza en una reforma radical del sistema; se tienen en cuenta, de manera muy somera, las recomendaciones de los parlamentarios de la Comisión del Pacto de Toledo —que, en teoría, deberían tener una mayor legitimidad que cualquier otra colaboración de los agentes sociales—; no se articulan medidas de fomento del empleo, imprescindibles para una positiva evolución del número de cotizantes; no se alude a la asimetría entre el crecimiento del importe de las pensiones y la de la economía nacional; y, finalmente, sobrevalora el papel de las organizaciones sindicales, que han conseguido aligerar los ajustes que pretendía realizar el Ejecutivo, aunque a cambio de compensaciones que muy pronto serán conocidas y que servirán para evitar un aumento de la conflictividad generada por un contencioso inadecuadamente planteado y resuelto con modificaciones a la actual normativa que, a medio plazo, deberá ajustarse de nuevo. Con las soluciones planteadas nos presentamos ante la opinión pública y las autoridades comunitarias con unas reformas que solo han abordado aspectos tangenciales pero no la esencia de la cuestión.

8. LA POSICIÓN DE LOS INTERLOCUTORES SOCIALES

Los interlocutores sociales, por su parte, han mostrado desde el primer momento de anuncio de reformas de la edad de jubilación, una radical oposición tanto a esta medida como a la extensión del número de años para computar la base reguladora de la pensión. Su posición, compartida por las dos centrales sindicales mayoritarias, es que tal medida reduciría el importe final de la pensión en un 26% de su valor.

Por otra parte, se critica que el Gobierno, para motivar la reforma, ponga su énfasis en el volumen de gasto, no en los futuros ingresos que tendría el sistema de Seguridad Social bajo los supuestos de mejora de la calidad del empleo y con el incremento en las bases de cotización que de ello se derivaría.

Reconocen que en el período 1989-2008 mientras que las bases de cotización crecían, en términos reales, un 0,8%, las pensiones lo habían hecho en un 1,6%, lo que aventuraba la inviabilidad del modelo del sistema de reparto. Por ello, insistían, en que la variable básica para la reforma es la evolución del volumen de empleo que se espera para los próximos años (20).

Otro análisis, en el que se alude a la posición de la Confederación Europea de Sindicatos sobre la reforma de los sistemas, sugiere insistir en tres cuestiones esenciales: *a)* Que se sobreestima la ratio dependencia demográfica, y, en cambio, se subestima la de dependencia económica; por ello, en línea con lo comentado más arriba, debería insistirse en el volumen de empleo y en la calidad del mismo como elementos de referencia; *b)* se niega el criterio de la Comisión Europea, que considera que las pensiones públicas deberían reducir su cuantía cara al futuro, cuando la posición sindical estima lo contrario, posición basada en varios aspectos: la mejora de la calidad del empleo; la inversión en servicios sociales de calidad y el establecimiento de la garantía y la mejora de la financiación de los sistemas de protección. Consideran que la inversión en protección no es otra cosa que una inversión productiva; y *c)* Sugiriendo una serie de reglas fundamentales para que tales reformas estuvieran basadas en diagnósticos y datos compartidos; implicando a todas las partes interesadas; de forma justa y equitativa, afectando a todos y no a determinadas categorías de personas; con horizonte a largo plazo; sometiéndose a evaluaciones periódicas y tomando en consideración tanto la diversidad de empleos como la de las previsible carreras profesionales que generará el mercado de trabajo (21).

Todo un conjunto de deseos, admisibles y razonables en algunos casos, como es la confianza en las posibilidades que tendría el sistema con una positiva evolución en el volumen de empleo en los próximos años. Pero todo apunta a que ello no será así, al menos, a corto plazo, entre otras razones, por la debilidad del crecimiento económico y por la reiterada oposición de los interlocutores sociales a una profunda reforma del mercado de trabajo. Por otra parte, se elude el motivo fundamental de la reforma: la inviabilidad del sistema de reparto sin los ajustes en la edad de acceso a la jubilación; el cálculo de las bases reguladoras y la eliminación de las asimetrías del sistema, todas ellas señaladas en el apartado 3 de este análisis. Y ello, sin entrar en las posibilidades que ofrecería una estructura mixta, de capitalización y reparto, que, en nuestra opinión, y como veremos en el apartado siguiente, serviría para apuntalar definitivamente el sistema.

Finalmente, la presión gubernamental para dejar el acuerdo perfilado antes del 28 de enero de 2010, forzó a las centrales sindicales mayoritarias a aceptar las reformas que hemos señalado en siete, con ajustes en los plazos de aplicación de las nuevas medidas a cambio de una serie de compensaciones que, muy probablemente, se derivarían de la colaboración que, junto a las patronales, prestarán al desarrollo de las Políticas Activas de Empleo y de Formación Profesional.

9. RECAPITULACIÓN

Nuestra anterior investigación sobre los aspectos básicos del mercado de trabajo en los albores del siglo XXI, recogía unas reflexiones que se mantienen íntegramente en estos momentos de propuestas de cambio en el sistema de Seguridad Social. Por ello, las incluimos con la necesaria actualización a las circunstancias de hoy.

Los cambios que han venido acordándose en diferentes países difícilmente podrán resolver el problema de la estabilidad financiera del sistema. Por ello, en nuestra opinión hemos de orientar la reforma en un sentido que coadyuve al equilibrio a largo plazo basado en algunas premisas:

- Desde el punto de vista **formal**, orientada hacia ciertos aspectos:
 - La de garantizar a todos los ciudadanos un **ingreso mínimo vital**, independientemente de su situación personal económica o profesional.
 - Que tal garantía tenga una **base legal estable** y a largo plazo, y no sujeta a cambios de coyuntura política.
 - Que la **transición del actual sistema** al que ahora se propone se realice de forma progresiva, en un plazo de 10-15 años.
 - Que se **promueva la adhesión** de las personas más jóvenes, que hoy consideran es un problema que les afectará a muy largo plazo. Ello pasa por una campaña sistemática de sensibilización a toda la población de la conveniencia y la urgencia de reformar radicalmente el sistema.
- Respecto al **contenido** de las reformas, una posible reestructuración de la protección a la vejez podría tener la siguiente disposición de niveles:
 - Un **nivel básico**, que sería facilitado por el Estado, financiado a través de los Impuestos Generales, sin carácter contributivo, e igual para todos.
 - Un **nivel profesional y obligatorio** a cargo del sistema público de pensiones de Seguridad Social, de carácter contributivo. Se evolucionaría de un sistema de prestación definida a otro de contribución definida, bajo el método de capitalización.
 - Un **nivel complementario**, voluntario, que sería financiado por los que estuvieren interesados, utilizando fórmulas diversas: Fondos de Inversión; Planes de Pensiones; Planes de Previsión Asegurada; Seguros de Jubilación; Planes de Inversión y Ahorro, etc. Y siempre con un tratamiento fiscal que incentivare esta fórmula de ahorro cara a la jubilación.
- La **equivalencia entre aportaciones y prestaciones** en el nivel laboral, como decíamos, tendría una estructura financiera de **capitalización**, estructura que sería revisada actuarialmente de forma regular. Se superaría la actual concepción del **sistema de reparto**, que, en el fondo, no es más que una expectativa a recibir una prestación en el momento de la jubilación, prestación cuyo importe no se conoce, sin que, por tanto, asista al perceptor, ningún derecho económico cuantitativo.

En este sentido, recordamos la aportación basada en la proposición presentada en 1958 por el Premio Nóbel de Economía Paúl A. Samuelson sobre los sistemas de pensiones de reparto, con tasas contributivas y de sustitución

constantes, realizada por Jimeno y Licandro, que concluyen que **el equilibrio es posible solo en el caso que las tasas internas de retorno implícitas en la pensión de jubilación no excedan a la suma de las tasas de incremento del empleo y de los salarios reales**. Si dicha tasa se presenta, en términos reales, por encima del 4%, el equilibrio financiero del sistema de pensiones requeriría una tasa anual media de crecimiento del PIB superior a dicho porcentaje, algo incompatible tanto con la situación de los últimos años como con la previsión más optimista en los próximos. Añadiendo que, con la aplicación de las reformas anunciadas y otras que pudieran aplicarse —cálculo de la base reguladora en función de las cotizaciones de toda la vida laboral; fijación de su cuantía en 2,5 puntos porcentuales por cada año de vida laboral y revalorización anual de las pensiones un punto porcentual por debajo del Índice de Precios al Consumo— no reducirían la citada tasa interna de retorno en cuantía suficiente para recuperar el equilibrio. Con lo que, a largo plazo, el sistema español actual de pensiones sería inviable (22).

- La **capitalización**, por su parte, genera un derecho de propiedad, no graciable, y que dependería de las aportaciones realizadas y de los rendimientos obtenidos en los mercados financieros por los capitales acumulados. Las revisiones que se hicieran a los derechos acumulados en este sistema habrían de contrastar elementos básicos en el cálculo de los compromisos de pago: la evolución del mercado de trabajo; el impacto económico de las revalorizaciones; la evolución en el número de pensionistas que ingresa/sale del sistema; el efecto sustitución en términos de cuantía de las pensiones que entran en relación a las que salen en cada período; la evolución del rendimiento de las inversiones que los gestores de los fondos acumulados aplican en los mercados financieros, etc.
- Las prestaciones del nivel contributivo no deberían tener **período mínimo de aportación** al sistema. Bastaría con que fueren equivalentes en términos financieros las aportaciones efectuadas con los derechos devengados. El ejemplo de Suecia es bien expresivo, abriendo a cada trabajador una cuenta «nacional» en la que se incluyen tanto sus aportaciones al sistema como los rendimientos obtenidos, de forma que, en cada momento sepa aquel cual es la situación financiera final de sus contribuciones.
- **Equivalencia de todos los regímenes de Seguridad Social en cotizaciones y prestaciones**. Y en caso de tratamiento divergente, la protección debería estar condicionada por la contributividad. Y con un ajuste en las cotizaciones sociales para que su carga fiscal sobre el empleo se alinee con la existente en el entorno de los países de la OCDE.
- Deberían potenciarse los **Planes de Pensiones instrumentados** por las empresas como una fórmula de retribución diferida, aunque exteriorizando los recursos financieros en entidades ajenas a aquellas, con la participación paritaria en la gestión de representantes de los que contribuyen a los mismos.
- Y, finalmente, **incentivando fiscalmente** las aportaciones del nivel complementario en forma parecida a como se realiza actualmente. El objetivo a largo plazo sería emular a los Países Bajos, el Reino Unido y Estados Unidos de América, que, con diferentes sistemas de pensiones al nuestro, alcanzan unos volúmenes de fondos gestionados del 90, 84 y 66% de su Producto Interior Bruto, frente a algo menos del 6% en el caso español, que, por cierto, supera a Alemania (5,5%) y Francia (4,6%) en este porcentaje.

Entendemos que todo ello no solo redundaría en beneficio de los futuros pensionistas, sino que sería un importante factor de movilización de los mercados financieros, que allegarían un considerable volumen de recursos líquidos que podrían aplicarse a inversiones productivas. Si en los más de veinte años se han acumulado casi 300.000 millones de euros —un 30% del PIB de un año— entre todas las modalidades de inversión colectiva y de productos de seguros relacionados con el ahorro y la jubilación, ¿qué volumen de recursos podría conseguir el conjunto de instituciones que hemos mencionado tras una reforma de esta naturaleza? Nos situaríamos, salvadas sean las diferencias de población, a lo que es habitual en el mundo anglosajón, el más avanzado en esta forma de estructurar la protección social al ciudadano.

Como se señalaba al principio, estamos ante uno de los problemas de mayor entidad para la sociedad española del futuro, pero no un futuro que expresado en decenas de años. Se nos presentará en el intervalo 2015-2020, y se intensificaría a partir de este último, con efectos crecientes más que proporcionalmente.

Aunque algunas de las estimaciones del impacto económico tienen horizontes a muy largo plazo, en el que tanto las previsiones de la demografía y el mercado de trabajo como las divergentes aproximaciones requerirían de una elemental normalización —labor muy difícil con el sistema estadístico y de indicadores sociales que dispone España—, las tendencias nos orientan sobre el previsible comportamiento de unos parámetros con muy graves consecuencias. Estamos hablando no de los millones de personas hoy pensionistas que, hasta ahora, tienen garantizada por ley el disfrute de su pensión, sino por el volumen similar de ciudadanos que en el plazo que estamos considerando se integrarían progresivamente en el sistema. Un conjunto de población que no sería responsable de la situación, pero que demandará con energía cambios en el sentido que se está propugnando.

Cambios que habrían de producirse en el sentido indicado en las páginas anteriores y en la profunda reforma del mercado de trabajo (23) que, caso de mantener el vigente sistema de pensiones, hicieran posible:

- Una mayor **flexibilización del mercado de trabajo**, todavía pendiente, que tuviera como resultado final una reducción significativa de la Tasa de Desempleo Real —independiente de la que pueda producirse por causas naturales— acompañada de la mayor participación de hombres y mujeres en el desempeño de una ocupación retribuida.
- Estimular una **política de empleo** que posibilite mayor número de cotizantes —del orden del doble— que de perceptores de prestaciones por jubilación, teniendo en cuenta los movimientos migratorios, elevando, al tiempo, la productividad del factor humano.
- Asegurar la incorporación de los **avances técnicos** con estímulo a la inversión en capital fijo —ahora que estamos con bajos tipos de interés— y formación profesional permanente, causa esta última, de la salida del mercado de trabajo de personas con reducida preparación.
- Continuar con la oferta de estímulos a la **prolongación de la vida laboral** hasta los 67, e, incluso, hasta los 70 años para aquellas personas que estén en condiciones adecuadas para ello.
- **Racionalizar el cómputo de la base reguladora de la pensión**, extendiéndolo a la totalidad de la vida laboral de la persona trabajadora.

- Limitar de manera estricta la utilización masiva de **jubilaciones anticipadas**, en especial, las que vienen realizando empresas de gran volumen de empleo, en situación de beneficio de explotación, que trasladan al sistema público de Seguridad Social una parte del coste de rejuvenecimiento de sus plantillas de personal.
- Igualmente, **racionalizar la entrada** en el sistema de pensiones de personas con reducidos períodos de cotización, que, como consecuencia de la percepción de los Complementos a Mínimos, reciben prestaciones no equivalentes financieramente a lo que han aportado, hecho que les induce, por otra parte, a retirarse de forma anticipada por falta de estímulo a continuar como activos.
- Y, finalmente, una **gestión racional de los recursos financieros** del sistema, acorde con la evolución de los tipos de interés en los mercados financieros, que posibilitara, al menos en los años de superávit presupuestario —como ocurrió en 2003, que se elevó hasta el 1% del PIB— canalizar el excedente de recursos hacia actividades de mayor rentabilidad económica y social (24).

Como se señalaba al principio, estamos ante uno de los problemas de mayor entidad para la sociedad española del futuro, pero no un futuro que se exprese en decenas de años. Se nos presentará en el intervalo 2015-2020, y se intensificará a partir de este último, con efectos crecientes más que proporcionalmente.

Tales cambios deben realizarse tras una profunda reflexión sobre lo que somos y hacemos. Si pedimos y consumimos productos elaborados en países con menores costes de producción que los nuestros (ahí reside la esencia de su menor precio al consumidor) y, al tiempo, reivindicamos y exigimos servicios sociales de alta calidad (infraestructuras, educación, salud, pensiones, etc.), ¿quién nos financiará si nosotros, los usuarios, no consumimos, por su elevado coste, lo que estamos fabricando)? Nos recuerda tal reflexión Juan A. Sagardoy como motivo que debe orientar nuestros cambios legislativos en materia laboral, en los que la flexibilidad para adaptarse a las circunstancias debe venir acompañada de la anhelada estabilidad que cualquier inversor a riesgo espera de las reglas del juego (25).

Habría contribuido a ello, entre otros factores, la demora en adoptar medidas equilibradas, razonables y realistas, de las que otros países —Alemania, Francia e Italia, Suecia, etc., como más próximos— no han tenido más remedio que aplicar, aún a riesgo de asumir un importante riesgo electoral. Pero habrán coadyuvado a mejorar la sostenibilidad del sistema y a obtener un reconocimiento social a largo plazo, que es cuando, sin ninguna duda, puede evaluarse con objetividad la buena decisión de un dirigente político. Que no es nuestro caso.

REFERENCIAS

- | | |
|--|--|
| (1) <i>Estructura de la población</i> . Instituto Nacional de Estadística. Madrid, 2010. | (3) <i>Encuesta de población activa</i> . Instituto Nacional de Estadística. Madrid, 2010. |
| (2) <i>Esperanza de vida de la población española</i> . Instituto Nacional de Estadística. Madrid, 2009. | (4) <i>Edad media de jubilación</i> . Ministerio de Trabajo. Madrid, 2009. |

- (5) *Proyecto de Presupuestos Generales del Estado para 2011*. Ministerio de Economía y Hacienda. Madrid, 2010.
- (6) *Comparación del gasto destinado a pensiones*. Comisión Europea. Bruselas, 2009.
- (7) *Evolución del gasto mensual en pensiones 2000-2009*. Ministerio de Trabajo. Madrid, 2010.
- (8) *Evolución de las pensiones medias*. Ministerio de Trabajo. Madrid, septiembre de 2010.
- (9) *Proyección del gasto público en pensiones*. Comisión Europea. Bruselas, 2010.
- (10) *Tasa de sustitución de las pensiones*. Comisión Europea. Bruselas, 2009.
- (11) *Análisis sobre el sistema de pensiones*. Aurelio Recarte. Madrid, noviembre de 2010.
- (12) Ministerio de Trabajo. Madrid, 2010.
- (13) Ministerio de Trabajo. Madrid, 2010. La información del Fondo de Reserva corresponde a diciembre de 2010, tras las declaraciones del Secretario de Estado de la Seguridad Social a los medios de comunicación. Madrid, 19-1-2011.
- (14) Fundación de Estudios de Economía Aplicada. FEDEA. ABC Economía. Madrid, 18 de noviembre de 2010, pág. 38.
- (15) E. Segovia. Cotizalia. Madrid, 4 de enero de 2010.
- (16) *Análisis de los Planes de Pensiones*. P. Fernández. IESE. Madrid, 2010.
- (17) Datos de la corporación ICEA. Madrid, junio de 2010.
- (18) *¿Necesitan los futuros jubilados complementar su pensión?* Análisis de las reformas necesarias y sus efectos sobre la decisión de los ciudadanos. Estudio elaborado por las Universidades de Extremadura y Valencia, bajo la dirección de Inmaculada Domínguez. Recogido por R. Salvador. Economía. Madrid, 29 de diciembre de 2010.
- (19) Proyecto de Recomendaciones del Grupo Parlamentario Pacto de Toledo. Madrid, 29 de diciembre de 2010.
- (20) «La reforma que planea el Gobierno recortará las pensiones hasta un 26%». C. Sánchez. Diario electrónico *El Confidencial*. Madrid, 11 de enero de 2011.
- (21) «La (contra)reforma de las pensiones». J. M. Zufiaur, noviembre-diciembre de 2010. *El Confidencial*. Madrid, 11 de enero de 2011.
- (22) «La tasa interna de rentabilidad y el equilibrio financiero del sistema español de pensiones». Jimeno, J. F. y Licandro, O. *Revista Investigaciones Económicas*, vol. XXIII (1). 1999: 129-143.
- (23) «Las finanzas públicas en 2004». Morales-Arce, R. *Revista Banca y Finanzas*. Madrid, n.º 91/2004: 13-20.
- (24) «Aspectos básicos del mercado de trabajo en los albores del siglo XXI». Morales-Arce, R. *Revista de la Sociedad Económica Matritense*, núm. 52-2004: 139-174.
- (25) «El sistema público de pensiones: Situación y perspectivas». Morales-Arce, R. *Obra colectiva EL ESTADO DE ESPAÑA*. Real Academia de Doctores de España. Borealia, Asesores Editoriales, 768 págs. Madrid, 2005: 473-489.