

 Pension Reform Now



LAS PENSIONES EN ESPAÑA

UNA PROPUESTA DE REFORMA REAL Y SOSTENIBLE

NOVIEMBRE 2020



**FRIEDRICH NAUMANN
FOUNDATION** For Freedom.
Spain, Italy & Portugal

FUNDACIÓN
CIVISMO



INSTITUTO
JUAN DE MARIANA

Sobre Fundación Friedrich Naumann for Freedom

Creada hace más de 60 años por el primer presidente de la República Federal Alemana, Theodor Heuss, la Fundación Friedrich Naumann por la Libertad ha apostado por España como sede para el sur de Europa para seguir desarrollando acciones para la promoción de los principios liberales y la educación política. La entidad busca fortalecer la cooperación y el diálogo político entre representantes de partidos políticos, instituciones científicas y organizaciones de la sociedad civil de España, Italia, Portugal, Alemania y la Unión Europea, así como desarrollar un enfoque completamente nuevo para la cooperación interregional en el Mediterráneo.

Sobre Fundación Civismo

Fundación Civismo es un think tank español que trabaja en la defensa de la libertad personal bajo los principios del liberalismo clásico. Mediante su labor investigadora, evalúa los efectos de las políticas económicas y sociales, los comunica a la opinión pública y propone alternativas. Promueve así una sociedad civil activa, que se involucre en el diseño de las políticas públicas, de modo que el ciudadano pueda ejercer su libertad individual, contribuyendo así a la prosperidad colectiva.

Sobre Instituto Juan de Mariana

Instituto Juan de Mariana es una institución independiente española dedicada a la investigación de los asuntos públicos. Su objetivo es convertirse en un punto de referencia en el debate de las ideas y de las políticas públicas con la vista puesta en una sociedad libre. Para acercarse a esa meta, pone en marcha planes de formación, abre y profundiza en líneas de investigación de forma multidisciplinar, y realiza esfuerzos divulgativos y de análisis de la actualidad.



**FRIEDRICH NAUMANN
FOUNDATION** For Freedom.
Spain, Italy & Portugal



**INSTITUTO
JUAN DE MARIANA**

Fundación Friedrich Naumann for Freedom

Calle de Fortuny 3, 1º izquierda
28010 Madrid · España
Tel: +34 913 08 94 80
madrid@freiheit.org
www.freiheit.org

 fnfmad

 fnfmad

 Friedrich Naumann Foundation Madrid

 MD Go Friedrich Naumann Foundation Madrid

 fnfmad

Fundación Civismo

Paseo de la Castellana 114, esc. 1-5º1
28046 Madrid · España
Tel: +34 914 02 30 95
info@civismo.org
www.civismo.org

 TTCivismo

 TTCivismo

 Fundación Civismo

 Fundación Civismo

 fcivismo

Instituto Juan de Mariana

Calle del Ángel, 2
28055 Madrid · España
info@juandemariana.org
www.juandemariana.org

 juan.de.mariana

 juandemariana

 instituto-juan-de-mariana

 juandemarianavideos

 juandemariana

LAS PENSIONES EN ESPAÑA

UNA PROPUESTA DE REFORMA REAL Y SOSTENIBLE

Francisco Coll, Domingo Soriano, José Francisco López

Noviembre 2020



Francisco Coll

Coordinador de Investigación de Fundación Civismo. Graduado en Economía por la UNED, con máster en Dirección de empresas (MBA) por ENAE Business School, máster en Mercados financieros por EUDE Business School, máster en Dirección y gestión de proyectos por la Universidad Camilo José Cela e IMF Business School, y máster en Dirección financiera por la Universitat de Barcelona y EAE Business School.

Colaborador en más de treinta medios de comunicación entre los que destaca *The Washington Post*, *Forbes*, *BBC*, *CNN*, *El Economista*, *Huffington Post* o *Cinco Días*; además de analista colaborador para el Foro Económico Mundial (WEF), el Secretariado de Transparencia Internacional o la Foundation for Economic Education (FEE).



Domingo Soriano

Licenciado en Derecho y Administración y Dirección de Empresas por la Universidad Carlos III de Madrid. Después de tres años trabajando en IBM, decidió cambiar de rumbo en su carrera profesional y se matriculó en el Master de Periodismo de *El Mundo*, que completó como número 1 de la promoción 2006-07.

En este diario, trabajó como redactor en la sección de Nacional en 2007, y posteriormente en la de Economía entre 2008 y 2009. Desde 2010, es redactor de *Libre Mercado*.



José Francisco López

Investigador de Fundación Civismo. Redactor jefe en Economipedia. Graduado en Economía por la Universidad de Murcia y especializado en mercados financieros. Máster en Dirección y Gestión de Proyectos por el IMF y la Universidad Camilo José Cela.

Además, colabora en diversos medios de comunicación regionales, como *Onda Regional*, y nacionales, como *Capital Radio*. Actualmente, su mayor preocupación es impulsar la educación financiera en todos los países de habla hispana.



ÍNDICE

Prólogo	11
Introducción	13
1) Las grandes cifras	17
1.1. Gasto público en pensiones	17
1.2. Demografía y mercado laboral	18
2) Sistemas de pensiones: un análisis comparado. España, Italia, Portugal	21
2.1. Estructura del sistema de pensiones en España, Italia y Portugal	21
2.2. Relación entre tasa de dependencia y gasto en pensiones (% del PIB)	22
2.3. Tasa de sustitución	23
3) Las opciones	25
I. Edad de jubilación	25
II. Población activa: inmigración y tasa de empleo	27
III. Pensión media: período para el cálculo de la base	29
IV. Salarios y productividad	31
V. Cotizaciones sociales	34
VI. Transferencias desde la Administración Central	35
4) Propuestas - El decálogo	37
4.1. Reformas para el sistema de la Seguridad Social	38
4.2. Reformas para incentivar el ahorro	43
4.3. Reorganización de las cuentas de la Seguridad Social	46
Bigliografía	49

PRÓLOGO

Los pensionistas de la mayoría de países desarrollados dependen, al menos en parte, de los sistemas públicos de pensiones. Sistemas que se enfrentan a grandes problemas. Las sociedades envejecidas suponen, por razones obvias, una carga para cualquier modelo de pensiones basado en la transferencia de pago desde la población ocupada a los jubilados. Debido precisamente a la propia demografía, los votantes más mayores constituyen una fuerza electoral poderosa y ningún partido político puede permitirse alejarlos mediante el anuncio de planes de reforma demasiado ambiciosos, los cuales, con casi toda seguridad, contendrían 'crueldades necesarias' para los pensionistas actuales.

Sin embargo, una vez que la sostenibilidad de un sistema de pensiones está en juego, lo que el legislador tiene que hacer, en un ejercicio de responsabilidad, consiste en buscar y promover soluciones que impliquen establecer un compromiso justo con los pensionistas presentes y con los trabajadores. Este estudio responde al intento de crear un sentimiento de urgencia, y de aportar algunas piezas al rompecabezas de un sistema de pensiones preparado para el futuro.

Un compromiso justo también requiere una visión equilibrada de lo que significa 'justicia social'. En la mayoría de las sociedades desarrolladas, el debate político sobre este concepto gira alrededor de los

tipos impositivos, las prestaciones por desempleo o la cuantía de las pensiones. Por el contrario, la justicia intergeneracional, en muchas ocasiones, queda al margen de esa ecuación.

La situación actual de los jóvenes en España, que, debido a las consecuencias de la covid-19, sufren la segunda crisis económica y existencial en el curso de una década, ha de tomarse en consideración desde una perspectiva mucho más amplia que en el pasado. Por ejemplo, la adquisición de una vivienda particular (una de las barreras frente a la pobreza más efectivas en España) ha resultado, de lejos, mucho más factible para las generaciones precedentes.

Esto nos lleva a un apunte final. Como representantes de instituciones españolas y alemanas, hemos decidido trabajar sobre esta problemática de forma conjunta, porque los retos se asemejan mucho en ambos países y deberíamos aprender los unos de los otros. Mientras que el complemento de los planes de jubilación privados es más común en Alemania, las tasas españolas de vivienda en propiedad resultan admirables desde el punto de vista germano. Las próximas ediciones de este estudio analizarán Italia y Portugal en mayor profundidad. Y es que, desde ya nos comprometemos a mantener este campo de las políticas públicas, tan importante aunque impopular, entre nuestras prioridades, y a contribuir a generar un diálogo paneuropeo en torno a él.

Irune Ariño, *subdirectora del Instituto Juan de Mariana.*

David Henneberger, *director de la Fundación Friedrich Naumann para la Libertad.*

Juan Ángel Soto, *director de Fundación Civismo.*

INTRODUCCIÓN

No hay ninguna reforma más urgente y necesaria en España que la de las pensiones. Y, al mismo tiempo, ninguna que genere más polémica, miedo o tensiones. Todos sabemos que algo hay que hacer; pero, al mismo tiempo, la tentación nos empuja a demorar la tarea, a dejar que sea otro el que se ocupe del problema, a no meternos en ese lío, a ponernos de perfil.

En cierto sentido, resulta lógico que los políticos piensen así: cualquier cambio en el sistema de pensiones se convertirá en un quebradero de cabeza para el que lo proponga. Habrá ganadores (pocos) y perdedores (la mayoría), porque el actual modelo es insostenible sin realizar ajustes. Si se quieren cambiar las bases del sistema, complicarán el intento las inercias, los intereses creados y las obligaciones previas ya contraídas. Si los ajustes se producen dentro del presente modelo, la realidad también nos atropellará: el actual nivel de generosidad del que disfrutaban los jubilados españoles resulta imposible de mantener a medio plazo (tanto si lo medimos en términos de 'primera pensión / último salario' como en la relación 'pensión media / salario medio').

Por eso, el equilibrio financiero de la Seguridad Social inquieta dentro y fuera de nuestras fronteras. Estamos ante un debate recurrente en los medios de comunicación españoles, una preocupación creciente entre los ciudadanos y un arma arrojadiza habitual entre los políticos. Pero también los organismos internacionales en los que participamos y que analizan la economía española (Unión Europea, OCDE, Fondo Monetario Internacional) han alertado en numerosas ocasiones de que hay que replantearse la sostenibilidad del sistema a medio y largo plazo. Entre otras cosas, porque hablamos de la principal partida de gasto público, con mucha diferencia sobre el siguiente apartado de la lista. Si pensamos en el Estado del Bienestar español y en su financiación, tenemos que cuestionarnos qué pasa con las pensiones.

Porque, además, la Seguridad Social no opera de forma aislada. La fortaleza de los sistemas de reparto como el español depende de la robustez de sus

economías: mercado de trabajo, tasa de actividad, productividad, creación de empresas... Todos estos indicadores influyen tanto en las pensiones públicas como aquellos que hacen referencia al número de jubilados o la cuantía de las prestaciones. Por eso, los desequilibrios macroeconómicos que presenta el país también nos alertan acerca de la posibilidad de que, en un futuro no tan lejano, dicho sistema se vuelva insostenible desde un punto de vista financiero.

El sistema de pensiones público está protegido por la Constitución Española. Esto dice al respecto el artículo 41:

“Los poderes públicos mantendrán un régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos, que garantice la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad, especialmente en caso de desempleo. La asistencia y prestaciones complementarias serán libres”.

Para financiar este derecho, y a diferencia de otros países en los que los trabajadores complementan la cotización pública con sistemas de ahorro privado, en España se optó por lo que podríamos denominar como un modelo de reparto puro y contributivo: el sistema público se nutre de las aportaciones que efectúan todos los trabajadores del país a través de sus cotizaciones.

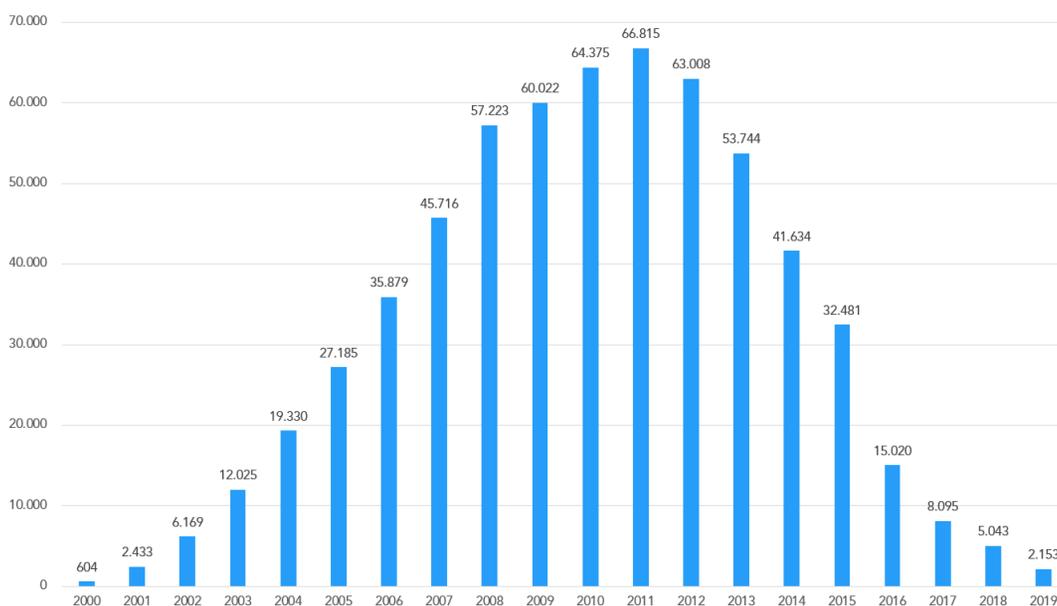
Y, en teoría, estas determinarán la pensión que cobrará cada uno de ellos una vez se jubilen. Esta lógica se traduce en 'tanto cotizas, tanto cobras', aunque con ajustes ("mecanismos de solidaridad", según el tecnicismo) para complementar las prestaciones que no lleguen a un mínimo: tanto para aquellos con las pensiones contributivas más bajas como para quienes ni siquiera han conseguido llegar al período mínimo de cotización requerido para tener derecho a ellas. Estas cotizaciones se concentran en la llamada "Caja única de la Seguridad Social", la que paga cada mes las pensiones públicas. Los principios que la rigen son los de "solidaridad intergeneracional" (los trabajadores del presente pagan sus prestaciones a

los pensionistas del presente y esperan que los trabajadores del futuro hagan lo mismo por ellos) y los de “solidaridad interregional” (todos los ciudadanos del Estado español, independientemente de donde residan, tendrán derecho a su pensión en las mismas condiciones, sin importar el saldo de ingresos-gastos del sistema en su región o provincia).

En esta misma línea, a comienzos de este siglo, se creó el llamado Fondo de Reserva de la Seguridad Social. La lógica que subyacía en este mecanismo era interesante: en teoría, iba a acumular los superávits que generase el sistema de la Seguridad Social en los años de crecimiento con el objetivo de servir de colchón o red de seguridad para cuando llegasen los momentos complicados. Su denominación oficial —“hucha de las pensiones”— incidía en esta imagen que se quería transmitir a los pensionistas presentes y futuros: que las prestaciones estaban garantizadas por una doble vía, por las cotizaciones de los trabajadores y por esa “hucha” que actuaría como salvavidas cuando aquellas no alcanzasen para pagar las pensiones. Y es cierto que la “hucha” estuvo recibiendo aportaciones durante años y, en 2011, atesoraba más de 65.000 millones de euros. Así, desde el año

2000 hasta el 2011, el sistema de la Seguridad Social ingresó a través de las cotizaciones más dinero del que gastaba en las prestaciones públicas (y el resto de gastos del sistema). Esto le permitió ir llenando el Fondo e invirtiendo en activos financieros que generasen una rentabilidad y ganancias para el Estado. Desde el principio, estos activos se concentraron en deuda soberana (casi siempre, de Estados de la Eurozona), aunque a partir de la crisis financiera, el Fondo de Reserva comenzó a incrementar su exposición a deuda española. Aquellas compras supusieron un alivio para el Estado, pero también implicaban un riesgo: el pagador final de las pensiones y la deuda (el Reino de España) se trataban del mismo ente. En cualquier caso, sin entrar en el debate de dónde y cómo se invirtió la “hucha” (un debate que excede los propósitos de este informe), lo cierto es que los activos que acumulaba el Fondo se redujeron con el paso de los años, puesto que los sucesivos gobiernos tuvieron que recurrir a él para complementar unos ingresos por cotizaciones que ya no bastaban para cubrir los gastos por prestaciones. El siguiente gráfico muestra la evolución del Fondo de Reserva desde su creación hasta finales del año 2019:

GRÁFICO 1 - Evolución de la “hucha” de las pensiones (2009-2019), en millones de euros



Fuente: Seguridad Social. Informe anual a las Cortes Generales sobre evolución del Fondo de Reserva

Como vemos, a finales del año 2019, apenas quedaban poco más de 2.000 millones en la famosa “hucha”, una cantidad que no cubriría ni siquiera el pago de una semana de prestaciones contributivas. El Fondo, en cierta medida, cumplió con el propósito para el que se diseñó, para años de crisis y bajos ingresos. Nunca fue una hucha y, en su mejor momento, apenas cubría el gasto equivalente a 7-8 meses de prestaciones contributivas. De hecho, la razón por la que el saldo actual no ha llegado a cero (lo que implicaría el cierre del Fondo) es más política que económica: ningún gobierno quiere arrostrar el coste de un titular periodístico del tipo “La ‘hucha’ se cierra”. Así, en los últimos años, han ido creciendo las transferencias y los préstamos del Estado a la Seguridad Social, en lo que no deja de constituir una ficción contable: en vez de retirar fondos de la “hucha”, la Administración Central le traspasa el dinero a la Seguridad Social para mantener vivo (aunque con unos pocos miles de millones de euros) ese Fondo de nombre tan atractivo y que tanto se ha publicitado ante la opinión pública.

Hasta ahora, nos hemos centrado en la situación financiera de la Seguridad Social, ejemplificada en esos altibajos que refleja el gráfico de la evolución del Fondo de Reserva desde el año 2000. Pero los problemas no terminan en las cuentas del organismo que paga las pensiones. Como decíamos anteriormente, las pensiones de los españoles dependen de las cotizaciones que, cada mes, abonan los trabajadores. En este sentido, la situación del mercado laboral y la capacidad de generación de riqueza de nuestra economía resulta crucial para poder mantener las promesas que les hemos hecho a nuestros mayores.

Del mismo modo, es fundamental analizar la sostenibilidad de las cuentas públicas. Aunque a veces hablemos del sistema de la Seguridad Social o de la “caja única”, los ingresos y gastos del Estado español salen todos del mismo sitio: el bolsillo de sus contribuyentes. Sería absurdo pensar que el Reino de España puede quebrar mientras la Seguridad Social acumula activos en el Fondo de Reserva; o, en sentido contrario, que se dejarán de pagar las pensiones si caen los ingresos por cotizaciones mientras sube la recaudación del resto de impuestos. La suerte de todos los organismos del Estado está entrelazada y pensar otra cosa constituiría un engaño y un error. En

este punto, hay que recordar que las Administraciones Públicas españolas han visto cómo se disparaba su deuda en la última década. Ya antes de la crisis de la covid-19, la deuda pública rondaba el 100% del Producto Interior Bruto (PIB). Tras el hundimiento de los ingresos impositivos y el incremento de los gastos, 2020 terminará con esa ratio cerca del 120% del PIB (o incluso superando ese nivel, en función de lo que ocurra en el último trimestre).

Y no podemos obviar una realidad: España no ha hecho sus deberes en este aspecto. Entre 2008 y 2012, el déficit público no descendió del 9% del PIB, con picos del 11%. A partir de ahí, y en parte obligados por la presión de nuestros socios en la Unión Europea y por el compromiso adquirido en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC), comenzamos a equilibrar nuestras cuentas públicas. Pero, incluso así, España no logró bajar del 3% impuesto en el PEC hasta 2018, incumpliendo año tras año no solo ese límite, sino los niveles más flexibles que el gobierno de turno fue pactando con Bruselas.

Por otro lado, el problema de España con la deuda pública no se circunscribe al corto plazo ni al pasado. En realidad, ya sabemos que las próximas décadas se presentan muy complicadas: en parte por las decisiones tomadas, en parte por el impacto de la crisis de la covid-19 (que está resultando más duradera y profunda de lo esperado), y en parte por un fenómeno de medio plazo no estrictamente económico pero que tiene grandes implicaciones en el mercado de trabajo y los ingresos públicos. Estamos hablando de la demografía.

Todas las predicciones a 2-3 décadas vista están sometidas a una enorme incertidumbre. Pero, incluso así, hay tendencias que podemos anticipar. Y los estudios coinciden en que la tasa de dependencia (relación entre cotizantes y pensionistas) va a deteriorarse¹. A mediados de siglo, esa tasa de dependencia, medida como población de más de 66 años respecto a la de entre 16 y 65, se situará en el 55-65%: la cifra final dependerá, sobre todo, del saldo neto de los flujos migratorios durante el período. Pero hablamos

¹ Doménech, R. (2019, 12 de febrero). *El sistema público de pensiones en España: proyecciones y propuestas de mejora*. BBVA Research. Disponible en https://www.bbva.com/wp-content/uploads/2019/03/Domenech-Pensiones_12feb2019.pdf

de una tasa de dependencia que tiene en cuenta el total de población en edad de trabajar, cuando hay buena parte de este colectivo que no está ocupado (estudiantes, personas fuera del mercado laboral...). Por eso, hay informes que alertan de que, en el año 2050, podríamos llegar a la paridad de trabajadores-pensionistas. Es decir, dentro de treinta años, cada ocupado podría tener a un pensionista “a su cargo”. Y lo más probable es que el gasto sanitario, derivado igualmente de ese envejecimiento, también siga una tendencia creciente.

Además, la tasa de natalidad está, desde hace décadas, por debajo de los niveles de reemplazo. Y eso, unido a una excepcional noticia como el alargamiento en la esperanza de vida, provoca que cada día se produzca una mayor concentración de población en los deciles de edad más avanzados. De esta manera, esos mismos *baby boomers*, que hoy facilitan el pago de las pensiones del presente, mañana se convertirán en pensionistas y reclamarán las prestaciones que se les han prometido. Y no resultará fácil pagarlas. Porque, además, el sistema público de pensiones en España es uno de los más generosos del mundo desarrollado y la tasa de sustitución (relación entre la primera pensión cobrada respecto al último salario percibido), una de las más altas de la Unión Europea.

En este contexto, el acuerdo alcanzado en octubre de 2020 en el seno del Pacto de Toledo es muy decepcionante. Hay que valorar que diferentes fuerzas políticas, con sensibilidades muy dispares, hayan logrado un consenso de mínimos. Pero, dicho esto, no podemos obviar que hay demasiados aspectos relevantes que nuestros parlamentarios han ignorado.

Si analizamos el documento publicado por la Comisión y las propuestas de reforma, valoramos su idea de reforzar los planes de empresa o empleo (el llamado segundo pilar de las pensiones) y parece acertado su llamamiento a retrasar la edad real de jubilación

y a ampliar las opciones para que las personas que lo deseen puedan compaginar empleo y pensión. A cambio, la promesa de revalorizar las pensiones con el IPC constituye un brindis al sol: ni el índice se trata del más adecuado ni esto se puede prometer *sine die*, porque dependerá de la evolución de las finanzas públicas, ya muy tensionadas.

Del mismo modo, la separación de fuentes de financiación, una medida que avalamos, debería concebirse como un complemento, un ajuste técnico menor. Una mera reorganización presupuestaria no puede venderse a la opinión pública como una gran reforma. Es más, al transmitir esta imagen, se consigue el efecto contrario al deseado: reorganizar los ingresos y gastos de la Seguridad Social tiene sentido si el objetivo consiste en aclarar la situación real de las finanzas públicas. Si lo que se busca es el titular de que se reduce el déficit de las pensiones sin explicar nada más, en realidad creamos una falsa sensación de seguridad entre jubilados y trabajadores. Del mismo modo, resulta muy preocupante que no se mencione, ni para bien ni para mal, el factor de sostenibilidad aprobado en la reforma de 2013. Y no está claro si se derogará de forma definitiva, si solo está aplazado, o si los partidos que ahora tienen mayoría parlamentaria pretenden rescatarlo.

Se supone que el Pacto de Toledo se formó precisamente para que los partidos pudieran acordar decisiones difíciles y explicarlas con tranquilidad a los ciudadanos, sin estar condicionados por el temor a que otras formaciones sacasen rédito. La idea pasaba por sustraer este tema del debate político-electoral y afrontarlo con criterios más técnicos y una mirada puesta en el largo plazo. Sin embargo, al leer las conclusiones de la Comisión, la sensación que queda es la contraria: las perversas dinámicas del juego parlamentario han provocado que una herramienta que debería servir para generar claridad e información se use para ocultar la realidad al ciudadano.

“EL PACTO DE TOLEDO SE FORMÓ PARA QUE LOS PARTIDOS PUDIERAN ACORDAR DECISIONES DIFÍCILES Y EXPLICARLAS A LOS CIUDADANOS SIN TEMOR A QUE OTRAS FORMACIONES SACASEN RÉDITO”

1. LAS GRANDES CIFRAS

En este capítulo, mostraremos los datos más relevantes para entender el sistema de pensiones en España. En la mayoría de los casos, nos referimos a estadísticas ya conocidas. Pero recordarlas es necesario. Esperamos que estos gráficos reunidos en unas pocas páginas sirvan de referencia para nuestros políticos, creadores de opinión y para todos los españoles interesados en este importantísimo capítulo de nuestro Estado del Bienestar.

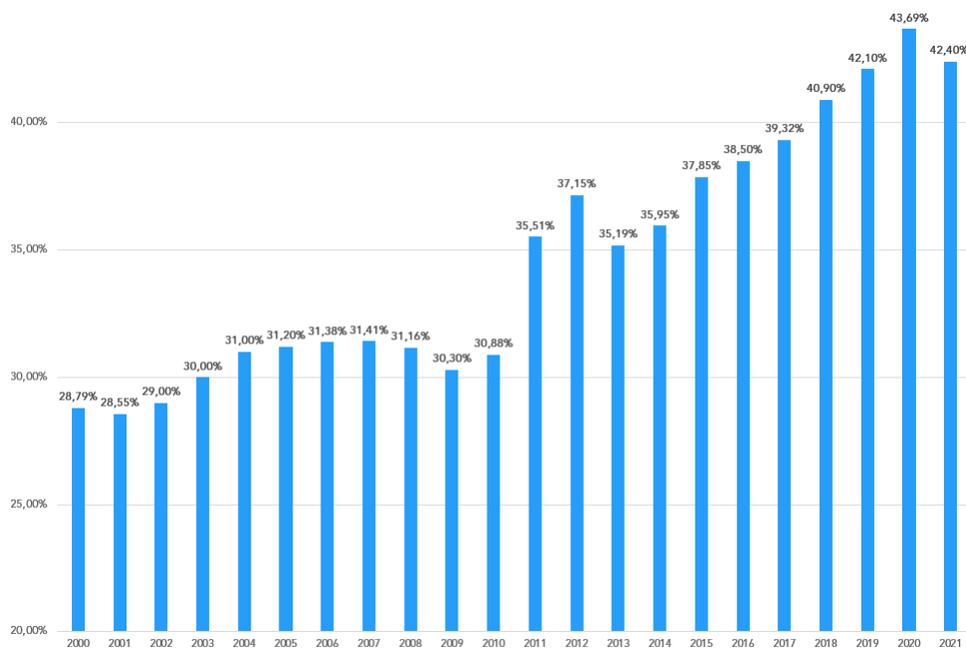
1.1. Gasto público en pensiones

Las pensiones representan la principal partida del gasto público de nuestro país desde hace décadas,

una tendencia que, en los últimos años, se ha acentuado. Según las cifras incluidas en el proyecto de Presupuestos Generales del Estado para 2021², el gasto en pensiones (contributivas + clases pasivas) ascenderá a 160.025 millones de euros, más del 40% del total de gasto consolidado (sin tener en cuenta los fondos de la Unión Europea) para el próximo año. Si miramos el gasto público total, que en 2019 ascendió a 521.949 millones de euros³, también destacan esos 160.000 millones dedicados a pensiones.

Esa cifra supone que casi 1 de cada 3 euros de gasto público va dirigido a esta partida. Tanto para bien como para mal, el destino financiero del Estado español estará ligado a la sostenibilidad de la Seguridad Social.

GRÁFICO 2 - Gasto en pensiones respecto del total del gasto de los PGE



Fuente: DatosMacro.com y Libro Amarillo PGE 2018-2021

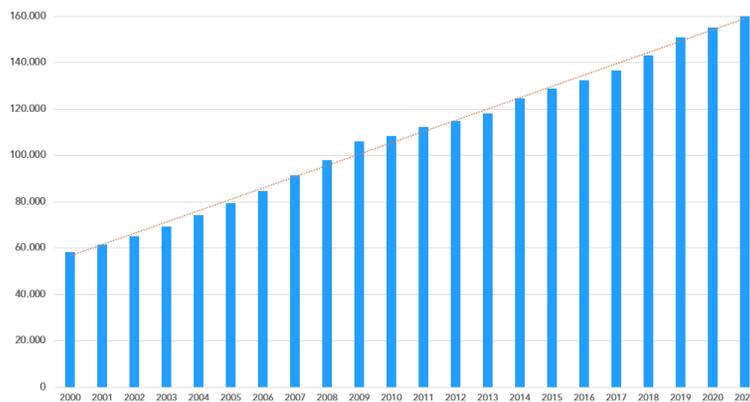
² Ministerio de Hacienda del Gobierno de España. (2020, octubre). *Libro Amarillo del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2021*, p. 130. Disponible en <https://www.sepg.hacienda.gob.es/sitios/sepg/es-ES/Presupuestos/PGE/Proyecto-PGE2021/Documents/LIBROAMARILLO2021.pdf>

³ DatosMacro.com. (2020). "Gasto público en España", *Expansión*. Disponible en <https://datosmacro.expansion.com/estado/gasto/espana#:~:text=El%20gasto%20p%C3%BAblico%20en%20Espa%C3%B1a,41%2C7%25%20del%20PIB>

También podemos observar esta tendencia si miramos las cifras que recogen el gasto total en pensiones en nuestro país. En las últimas dos décadas, la inflación se ha mantenido en niveles relativamente estables (de hecho, ha habido años en los que los precios han caído). Pues bien, incluso así, el gasto en pensiones ha seguido creciendo cada año de forma constante. Esto se debe a tres razones: 1) Crece el

número de pensionistas; 2) Los nuevos pensionistas tienen derecho a prestaciones más elevadas que las de aquellos que fallecen; 3) La normativa ha garantizado durante la mayor parte de este período que las pensiones mantuviesen el poder adquisitivo (de hecho, en el acumulado de estos veinte años, la subida de las prestaciones ha sido, sobre todo en el caso de las más bajas, superior a la de los precios).

GRÁFICO 3 - Evolución gasto total en pensiones (2000-2021)



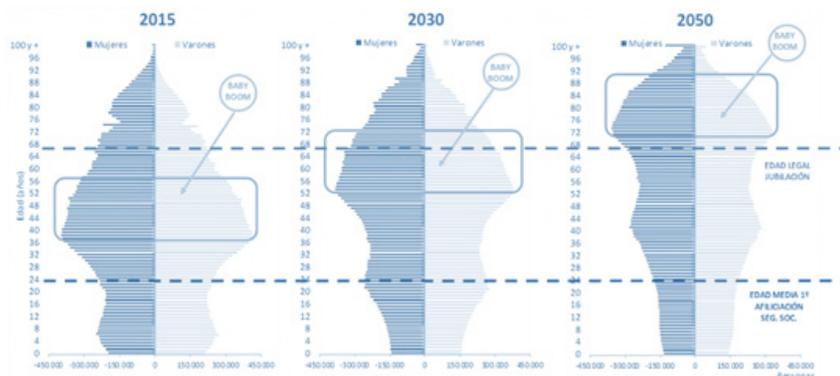
Fuente: PGE 2012-2021. Gasto en pensiones contributivas y pensiones de clases pasivas. Año 2020-2021, estimaciones incluidas en el Libro Amarillo de los PGE 2021

1.2. Demografía y mercado laboral

Hablar de pensiones equivale a hacerlo de demografía. El envejecimiento de las sociedades occidentales procede en parte de una muy buena noticia (aumento en la esperanza de vida), pero también de otros fenómenos no tan positivos (caída de la natalidad y falta de reemplazo: hay menos jóvenes entrando al

mercado laboral que nuevos jubilados). De esta manera, en toda Europa se observa una mayor concentración de la población en los deciles de edad más elevados. Y las previsiones apuntan a que esa tendencia se mantendrá en los próximos años.

GRÁFICO 4 - Pirámide de población en España



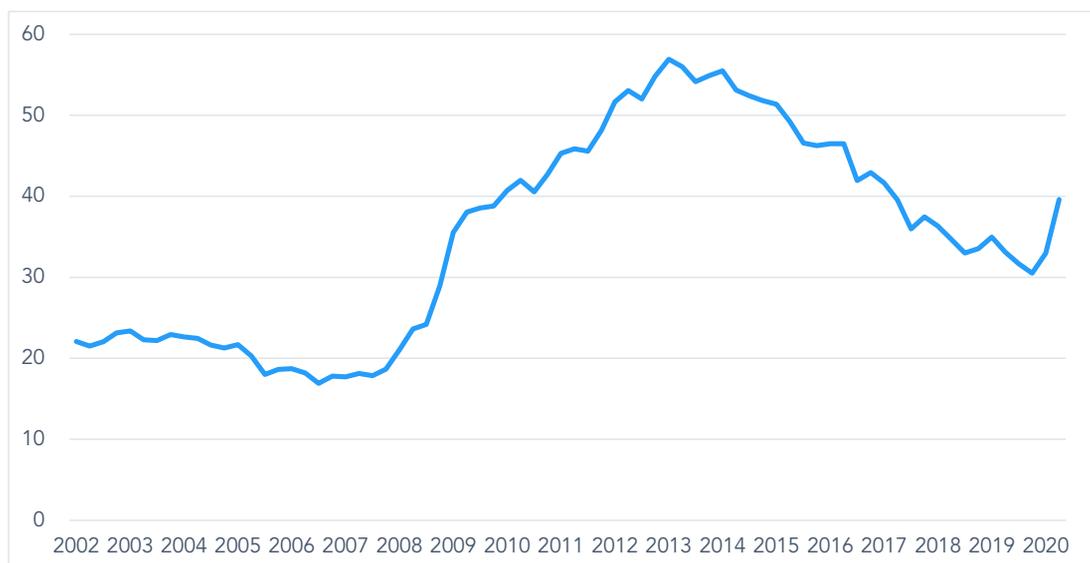
Fuente: Círculo de empresarios sobre datos del INE (2016)

El gráfico recoge las proyecciones para las próximas tres décadas de la pirámide poblacional española, desde el año 2015 hasta 2050. Como se puede observar, a mitad de siglo, las cohortes más numerosas de la población española habrán superado el umbral de la jubilación: habrá más españoles de 65 a 70 años que de 25 a 30, o de 35 a 40. Se trata de un cambio social, cultural y político de una enorme magnitud, y traerá aparejadas alteraciones en nuestra forma de vida que probablemente no seamos capaces de imaginar en su totalidad.

En lo que respecta al sistema de pensiones, tenemos un número creciente de beneficiarios que han generado derecho a una prestación de jubilación, frente a una población activa en retroceso y que dependerá

de la inmigración para mantener sus cifras actuales. Por último, hemos de detenernos brevemente en la situación de nuestro mercado laboral. Y lo primero que vemos no tranquiliza. Como puede observarse en el siguiente gráfico, las tasas de desempleo juvenil en nuestro país resultan muy elevadas. En los años de crisis, hablamos de niveles del 40-50%, más propios de una economía subdesarrollada que de un país de la Unión Europea. Pero incluso en los momentos de crecimiento económico, nos cuesta empujar esa tasa por debajo del 20-30%. Lo que en otros países de Europa serían cifras dramáticas, en España constituyen casi una buena noticia. En el último trimestre de 2019, antes del estallido de la crisis de la covid-19, la tasa de paro entre los menores de 25 años continuaba rondando el 30%.

GRÁFICO 5 - Paro menores de 25 años (EPA), en porcentaje



Fuente: INE. Tasas de paro por grupos de edad, sexo y comunidad autónoma

Y los problemas de nuestro mercado laboral no se circunscriben a los jóvenes. España lleva más de tres décadas con el nivel de desempleo estructural más elevado de la Unión Europea junto a Grecia. En el cuarto trimestre de 2019 (es decir, cifras previas a la crisis de la covid-19), tras más de seis años de crecimiento estable, la tasa de paro de nuestro país seguía cerca del 14%, lo que en la mayoría de los países de nuestro entorno se consideraría inaceptable. En realidad, el problema no reside en la tasa de paro en uno u otro momento, sino en la estructural, que,

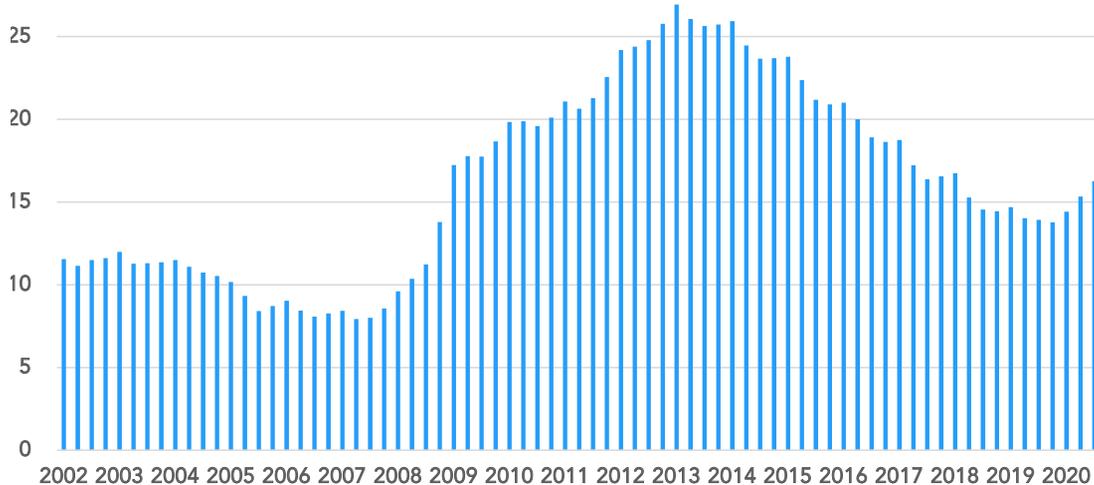
en ocasiones, parece casi como una maldición. Así lo expresaba el gobernador del Banco de España, Pablo Hernández de Cos, el pasado mes de junio, en su comparecencia ante la Comisión de Reconstrucción Social y Económica del Congreso de los Diputados⁴:

⁴ Banco de España. (2020, junio). *Intervención inicial del gobernador del Banco de España, Pablo Hernández de Cos, ante la Comisión de Reconstrucción Social y Económica del Congreso de los Diputados*. Disponible en https://www.bde.es/f/webbde/GAP/Secciones/SalaPrensa/IntervencionesPublicas/Gobernador/Arc/Fic/hd-c230620_L.pdf

“El mercado de trabajo español ha venido presentando deficiencias de carácter estructural muy acusadas durante décadas. Estas deficiencias se aprecian con mayor nitidez en períodos de crisis como el actual, pero conviene no olvidar que también son responsables, al menos en parte, de que nuestra economía registre, por ejemplo, tasas de desempleo significativamente más elevadas que cualquier país de nuestro entorno, incluso en períodos expansivos. En efecto, desde 1980, la tasa de paro promedio en España se ha situado en casi el 17%, por-

centaje muy superior a los observados en otros países europeos. Pero, además, el desempleo en nuestro país ha presentado históricamente variaciones cíclicas muy acusadas, de forma que, en episodios de crisis, la tasa de paro ha superado con facilidad el 20%. Esto implica que cada recesión desplaza fuera del mercado laboral a amplios colectivos de trabajadores, en especial, a aquellos con menor experiencia laboral, reducida formación y, en general, con contratos temporales y, por tanto, con un menor grado de protección”.

GRÁFICO 6 - Evolución tasa de paro (EPA), en porcentaje (2002 - Tercer trimestre 2020)



Fuente: INE

Mientras no resolvamos este reto, la sostenibilidad del sistema de pensiones español (y, en general, de su Estado del Bienestar) continuará en entredicho. Normalmente, el debate gira en torno a qué ámbitos debe cubrir el Estado y qué peso debe ostentar en la economía de un país. Pero tanto los que quieren incrementarlo y aspiran a un modelo nórdico, como los que preferirían seguir el ejemplo de Suiza o Irlanda; tanto unos como otros, decimos, deben tener claro que financiar esos servicios públicos depende en última instancia de la capacidad de creación de riqueza, de la productividad y del empleo que sean

capaces de generar las empresas y los trabajadores. Los dos últimos gráficos de este capítulo suponen un recordatorio de un problema muy grave, probablemente el más importante al que se enfrenta la economía española, por todos conocido y que está ahí desde hace años. Pero no por eso merece que se ignore: porque las pensiones de nuestros jubilados en 2020 las pagan los empresarios y los trabajadores (los que hay) de 2020, y las pensiones de 2050 las pagarán los empresarios y los trabajadores (los que haya en ese momento) de 2050.

2. SISTEMA DE PENSIONES: UN ANÁLISIS COMPARADO. ESPAÑA, ITALIA, PORTUGAL

España no se trata del único país que ha experimentado estos cambios demográficos, ni su sistema de pensiones es excepcional en los desafíos que afronta. De hecho, tanto en lo que tiene que ver con el envejecimiento⁵ como con la sostenibilidad de las cuentas públicas, nuestras dificultades se asemejan a las de muchos otros países desarrollados.

El incremento de la esperanza de vida en todo el mundo constituye, sin duda, una gran noticia. Sin embargo, también tiene consecuencias, y muy relevantes especialmente en cuanto a la sostenibilidad de las pensiones públicas. Por eso, y puesto que las tendencias en longevidad no son exclusivas de España, resulta interesante ver cómo están encarando y gestionando esta realidad otros países con una situación parecida a la de la economía española.

Italia, Portugal y España pertenecen a la misma esfera económico-monetaria; además, comparten proyecto político (Unión Europea), y se sitúan en la misma zona geográfica, el sur de Europa. Además, hablamos de sociedades y economías similares, tanto desde el punto de vista cultural como por el peso de determinados sectores (turismo y servicios asociados), e incluso por las carencias en su normativa (mercados

laborales rígidos, sistemas formativos que no figuran entre los mejores de Europa, etc.). Por esta razón, hemos escogido estos tres países para un pequeño estudio comparativo. El objetivo no pasa por realizar un análisis intensivo sobre cada uno de los factores que afectan a las pensiones. Pero sí por arrojar luz sobre tres variables que ofrecen una información valiosa sobre la situación en cada uno de estos países: la estructura general del sistema, la relación entre gasto público y tasa de dependencia, y la tasa de sustitución⁶.

2.1. Estructura del sistema de pensiones en España, Italia y Portugal

La siguiente tabla resume algunas variables que pueden ayudar a la hora de comparar estos tres sistemas (y aquí hay que efectuar una advertencia: hablamos de la situación a finales de 2019, y en los tres países hay reformas en marcha o, al menos, el debate sobre ellas está sobre la mesa).

De acuerdo al informe de la OCDE *Pensions at a Glance 2019*⁷, los sistemas de pensiones públicos de estos tres países presentan estas características:

TABLA 1 - Comparativa entre España, Italia y Portugal

País	Edad de jubilación	Esperanza de vida al nacer	Cobertura	Pensión mínima	Pensión máxima	Factor de sostenibilidad	Tipo de sistema
España	65 años y 10 meses	83,3 años	70%	705,13€/mes	3.053€/mes	Suspendido	Reparto
Italia	66 años y 7 meses	83,2 años	73%	507,42 € / mes	No tiene	No	Cuentas nacionales
Portugal	66 años y 6 meses	81,7 años	67%	313,5€ / mes	3.130,6€/mes	Desde 2017	Reparto

**En virtud del Real Decreto-Ley 1/2020, de 14 de enero, por el que se establece la revalorización y mantenimiento de las pensiones y prestaciones públicas del sistema de Seguridad Social.*

Fuente: Elaboración propia, a partir del informe de la OCDE *Pensions at a Glance 2019, countries profile*

⁵ OECD (2020). *Life expectancy at birth (indicator)*. Doi: 10.1787/27e0fc9d-en. (Último acceso, 29 de julio de 2020).

⁶ Para esta comparación, siempre complicada entre sistemas con particularidades propias, usaremos bases con datos homogéneos (principalmente, las de la OCDE y Eurostat). Por ello, podría haber alguna cifra que variase ligeramente respecto a las que utilicemos para el caso de España en otras tablas (por ejemplo, en las estimaciones de la AIReF), bien porque los supuestos de partida difieran, porque los años de referencia no sean los mismos, o incluso porque la definición de la ratio no sea homogénea. De todos modos, los resultados se parecen en todos los casos.

⁷ OCDE. (2019, 27 de noviembre). *Pensions at a Glance 2019. Country profiles*. Disponible en <https://www.oecd.org/publications/oecd-pensions-at-a-glance-19991363.htm>

Como vemos, en la actualidad, el país con la edad de jubilación legal más alta es Italia, con 66 años y 7 meses. En cualquier caso, los tres países tienen como objetivo, fijado en las sucesivas reformas que han ido implementando, alcanzar los 67 años de forma progresiva.

En cuanto a la longevidad, estamos ante tres de los países con mayor esperanza de vida del mundo (muy por encima de naciones más ricas). De esta manera, la esperanza de vida al nacer registra su valor más alto en España, con 83,3 años. Todo apunta a que esta tendencia, como ya hemos comentado, se mantendrá en las próximas décadas, tanto en estos territorios como en el resto de las regiones desarrolladas.

En cuanto a las pensiones mínimas y máximas, destaca Portugal en la mínima, con una pensión medida en 12 pagas de 313,5 euros, e Italia en la máxima, ya que no tiene un tope máximo. Aun así, hay que mencionar que tanto en Italia como en Portugal existen complementos a la pensión mínima estándar que aquí consignamos. Sirva para ilustrar este hecho, el caso de España para el año 2020. A pesar de que la pensión mínima por jubilación en España se sitúa en 705,13 euros medida en 12 pagas, esta cuantía varía en función de las circunstancias del jubilado. La siguiente tabla, que en aras de simplificar no incluye las cuantías de las clases pasivas, muestra las cuantías medidas en 12 pagas según la situación del pensionista.

TABLA 2 - Cuantías medias de las pensiones en 12 pagas, según situación del pensionista

Pensión por jubilación	Con cónyuge a cargo Euros medidos en 12 pagas	Sin cónyuge: Unidad económica unipersonal Euros medidos en 12 pagas	Con cónyuge no a cargo Euros medidos en 12 pagas
Titular con 65 años	983,97 €	797,42 €	756,82 €
Titular menor de 65 años	922,48 €	746,08 €	705,13 €
Titular con 65 años procedente de gran invalidez	1.475,95 €	1.196,18 €	1.135,28 €

Fuente: Elaboración propia a partir del Real Decreto-ley 1/2020, de 14 de enero, por el que se establece la revalorización y mantenimiento de las pensiones y prestaciones públicas del sistema de Seguridad Social.

Por su parte, Portugal implementó el factor de sostenibilidad en octubre de 2017, España lo suspendió en 2018, e Italia no cuenta con uno como tal.

Por último, España dispone de un sistema público de reparto fundamentado en las contribuciones realizadas durante parte de la vida laboral, además de una pensión mínima basada en requisitos de recursos. Portugal, en una línea similar, tiene un sistema público de reparto basado en las contribuciones satisfechas al sistema durante la vida laboral, y una red de seguridad basada en requisitos de recursos. Por último, Italia presenta un sistema diferente, de cuentas nocionales, en el que las contribuciones aumentan a

una tasa relacionada con el crecimiento del PIB real, además de un sistema de complementos.

2.2. Relación entre tasa de dependencia y gasto en pensiones (% del PIB)

Cuando se analizan y se comparan los sistemas de pensiones de varios países, el indicador más usado es el que mide el gasto en pensiones como porcentaje del PIB. Sin embargo, esta ratio omite detalles susceptibles de inducir a error.

Por ejemplo, en un primer vistazo, podría pensarse que un bajo porcentaje de gasto en pensiones sobre el PIB puede ser la prueba de unas prestaciones muy bajas o insuficientes, y no tiene por qué. Imaginemos el caso de un país en el que las pensiones supongan un porcentaje relativamente escaso de su PIB, pero que al mismo tiempo presente pensiones elevadas en comparación con las de sus vecinos. ¿Cómo podría ocurrir? Al tratarse de un cociente, si el denominador (PIB) es muy alto (porque el país es muy rico), el resultado final (Gasto pensiones / PIB) podría parecer poca cosa incluso aunque el numerador resulte elevado en términos absolutos.

Del mismo modo, podríamos imaginar una situación en la que el numerador (gasto en pensiones) es bajo simplemente porque el porcentaje de población mayor de 65 años jubilada es pequeño. También en este caso, la ratio gasto/PIB sería aparentemente reducida, aunque las prestaciones pagadas no lo fueran. Por eso, este indicador simplifica en demasía.

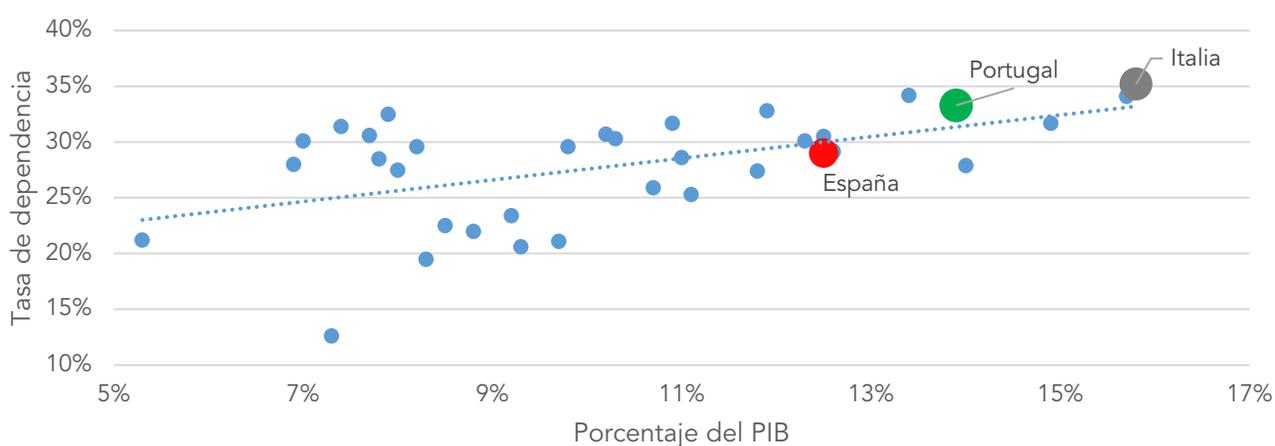
En este sentido, que un país gaste un menor porcentaje de su producción en pensiones podría entenderse, bajo ciertas condiciones, como un hecho positivo. Si el numerador aumenta mucho, bien porque existe un proceso de envejecimiento de la población (caso actual de los países occidentales y especialmente europeos), bien porque las pensiones son cada vez más altas, pero al mismo tiempo la producción crece a un ritmo superior, el porcentaje del PIB dedicado a

pensiones disminuirá cada vez más. Y, sin embargo, se trataría de una buena noticia para la sostenibilidad financiera de un sistema de pensiones (y para los propios beneficiarios).

El objetivo debe cifrarse en que las pensiones sean lo más elevadas posibles, dado el nivel de riqueza del país y la capacidad de gasto público, pero siempre sin comprometer la sostenibilidad del sistema. Sabemos que cuadrar todas las variables (pensiones más cuantiosas, equilibrio presupuestario, sostenibilidad a largo plazo, etc.) resulta imposible. Y, al final, nos encontraremos ante una decisión político-social: cada sociedad ha de optar por tirar un poco más de uno de los dos lados de la cuerda.

Dicho lo cual, los valores de Italia y Portugal entrañan una mayor preocupación en comparación con el promedio. La primera presenta una tasa de dependencia del 35,2%, seguida de Finlandia, Grecia y Portugal (33,3%). Por su parte, España exhibe una tasa de dependencia del 29,2%. La tendencia continúa en aumento en todos los países y, con los niveles de crecimiento vegetativo tan bajos, todo apunta a que se seguirá agravando el problema de las pensiones. Y, del mismo modo, según los últimos datos disponibles de Eurostat, Italia gasta en pensiones un 15,8% sobre el PIB. En Portugal, por su parte, este gasto representa un 14,2%, y en España, un 12,4%. A continuación, se muestra la relación entre las dos variables comentadas.

GRÁFICO 7 - Tasa de dependencia y gasto en pensiones, en porcentaje del PIB



Fuente: Elaboración propia, a partir de datos de Eurostat

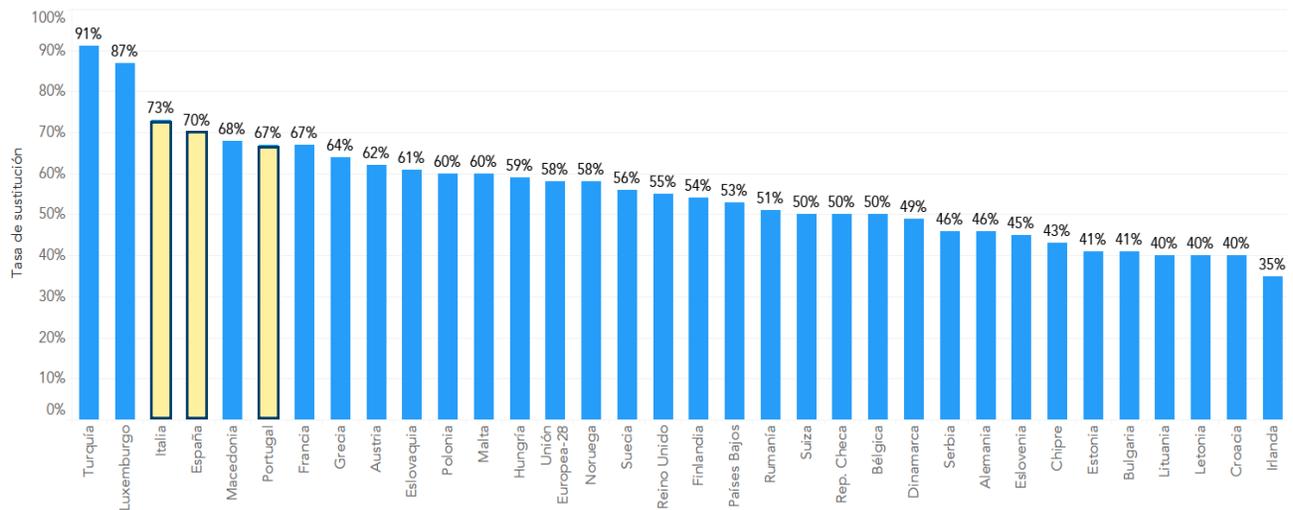
El gráfico anterior deja claras dos cuestiones. Por un lado, que, con un r cuadrado aproximado de 0,30, la tasa de dependencia no constituye ni de lejos la única variable que explica el gasto en pensiones como porcentaje del PIB. Ahora bien, ayuda a comprender parte de su variabilidad. En promedio, por tanto, es entendible que, a mayor tasa de dependencia, el gasto sobre el PIB será mayor, especialmente si el primero crece a un ritmo superior al segundo y la pensión media se mantiene en los mismos niveles. La segunda cuestión es que se trata de un asunto muy relevante, incluso para aquellos que utilizan el indicador de gasto en pensiones como porcentaje del PIB como referencia para aproximarse a Europa, ya que para ello tan solo tendríamos que aumentar el número de pensionistas en mayor medida que Europa. Dicho esto, observando el gráfico anterior, comprobamos que las diferencias de gasto como porcentaje del PIB entre Italia, Portugal y España están relacionados en buena parte con su tasa de dependencia.

2.3. Tasa de sustitución

La tasa de sustitución, según la base de datos de Eurostat, se trata de un indicador que ofrece el porcentaje del ingreso bruto mediano de los pensionistas de entre 65 y 74 años en relación a los ingresos brutos medianos de la población trabajadora de entre 50 y 59 años. Dicho de una manera más sencilla, constituye una aproximación de la relación existente entre las pensiones y los salarios actuales.

En este indicador, según datos de Eurostat, Italia se sitúa como el tercer país con una mayor tasa de sustitución, del 73%. Inmediatamente después se encuentra España, con un 70%, y en séptimo lugar, Portugal, con un 67%. Tanto Italia como España y Portugal se hallan varios puntos porcentuales por encima de la media de la Unión Europea, del 58%.

GRÁFICO 8 - Tasa de sustitución, en porcentaje, por países (2018)



Fuente: Eurostat

3. LAS OPCIONES

Existe una amplia literatura sobre las posibles (y también las falsas) soluciones al problema de las pensiones. En este capítulo no desgranamos reformas en un sentido estricto. Nuestra intención pasa por mostrar los puntos básicos que se pueden tocar para equilibrar las finanzas de la Seguridad Social.

Hemos dividido estas opciones en seis epígrafes que se corresponden, de forma más o menos aproximada, con lo que podríamos denominar “ecuación básica de las pensiones” (simplificamos un tanto el esquema en aras de su mejor comprensión):

- **GASTOS** --- Número de pensionistas * Pensión media
- **INGRESOS** --- Número de trabajadores * Sueldo medio * % Cotización

La teoría dice que los dos elementos del diagrama deberían asemejarse. Si acaso, la parte de los ingresos (lo que aportan los trabajadores) podría resultar más elevada y destinar los remanentes a otras partidas del Presupuesto. Pero si lo que ocurre, como en España en los últimos años, es lo contrario (hay más gastos en prestaciones que ingresos por cotizaciones), el sistema entra en déficit y hay que solucionarlo, bien con deuda, bien con transferencias desde el Estado.

Modificar alguno de estos elementos se antoja muy improbable. Y hay reformas políticamente muy complicadas de plantear. Tampoco hay que pensar en estos puntos como soluciones estancas, sin relación unas con otras. En realidad, probablemente el sistema necesita de una combinación de varias de estas medidas.

I. Edad de jubilación

Una de las soluciones posibles, y probablemente sobre la que más ha insistido el ministro de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, José Luis Escrivá,

consiste en acercar la edad efectiva de jubilación a la edad legal. Y es que, a fecha de septiembre de 2020, la edad efectiva o real de jubilación en España se sitúa en los 62 años y 7 meses. Teniendo en cuenta que la legal se cifra en 65 años y 10 meses, la brecha entre ambas asciende a 3 años y 3 meses.

Lo anterior implica que, mientras ese decalaje se mantenga, la Seguridad Social deja de ingresar cotizaciones a la Seguridad Social durante 39 meses y, a cambio, contrae una obligación de pago durante dicho periodo. Dicho de otro modo, no solo deja de recibir dinero, sino que tiene que abonar una prestación. Una situación que cobra especial relevancia en un sistema de reparto como el español, en el que las cotizaciones de los trabajadores actuales se utilizan para pagar a los jubilados presentes.

En línea con el objetivo de que el sistema sea financieramente sostenible en el tiempo, vale la pena recordar, tal y como señalan Conde-Ruiz y González (2015)⁸, que, cuando en 1919 se establecieron los 65 años como edad legal de jubilación, tan solo el 33% de la población alcanzaba dicha edad. Hoy en día, sin embargo, dicho porcentaje supera el 90%. Como señalan los autores, los 65 años de principios del siglo XX corresponden a los 89 años de hoy.

El incremento de la edad legal de jubilación se ha tornado una realidad. El caso de España es evidente. Tras la reforma de 2011, esta edad aumenta año a año: en 2020, alcanzaba los 65 años y 10 meses que apuntábamos; en 2027, se cifrará en 67 años. En este punto hay que introducir un matiz: para aquellas personas que hayan cotizado más de 38 años y medio, la edad legal (la que permite que te jubiles cobrando el 100% de tu base) seguirá estando en los 65 años. Por lo tanto, en realidad, lo que vemos es una doble frontera o edad de jubilación, que depende de los años cotizados.

⁸ Conde-Ruiz, J. I. y González, C.I. (2015). *Challenges for Spanish Pensions in the Early 21st Century*. CESifo DICE Report, Ifo Institute - Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich, vol. 13(2), pp. 20-24, 08.

Según estimaciones de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF), esta reforma únicamente se mostraría capaz de prolongar la edad efectiva de jubilación hasta los 64,1 años para 2050. Con todo, y como veremos en el análisis cuantitati-

vo que viene a continuación, aunque cerrar la brecha entre edad legal y edad efectiva podría contribuir a mitigar los riesgos financieros del sistema, no bastaría.

TABLA 3 - Efectos de aproximar la edad efectiva de jubilación a los 67 años

	2019	2035	2050	Promedio 1990-2019	Promedio 2020-2050
Gasto en pensiones (% del PIB) ¹	10,9	12,7	12,6	8,6	12,6
Impacto en deuda (p.p deuda) ²		16,2	40,8		18,4
Número de pensiones (M)	9,8	12,1	14,6	8,1	12,2
Pensión media (euros)	991,6	1.512,6	2.048,5	616,3	1.516,5
Tasa de Cobertura (%) ³	59,4	81,3	93,4	45,4	79,3
Tasa de Dependencia (%) ⁴	26,0	38,5	53,0	21,6	39,3

¹ Gasto en pensiones: Representa el gasto en pensiones contributivas de la Seguridad Social, en porcentaje del PIB.

² Impacto en deuda: Impacto acumulado sobre la deuda pública del gasto en pensiones adicional sobre el nivel de 2017.

³ Tasa de cobertura: Pensión media entre salario medio.

⁴ Tasa de dependencia: proporción existente entre el número de habitantes de 67 años y más respecto de la población entre 16 y 66 años.

Fuente: AIReF

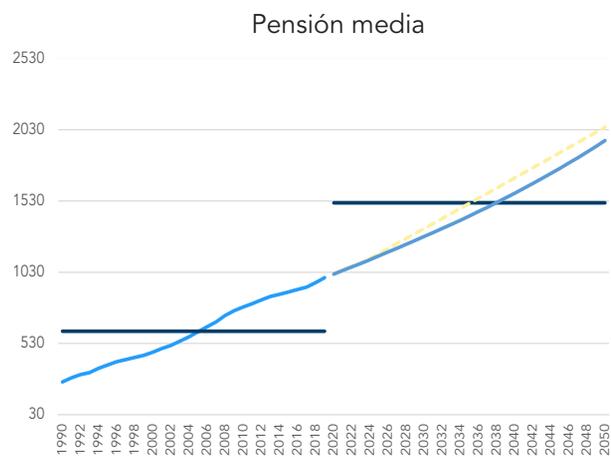
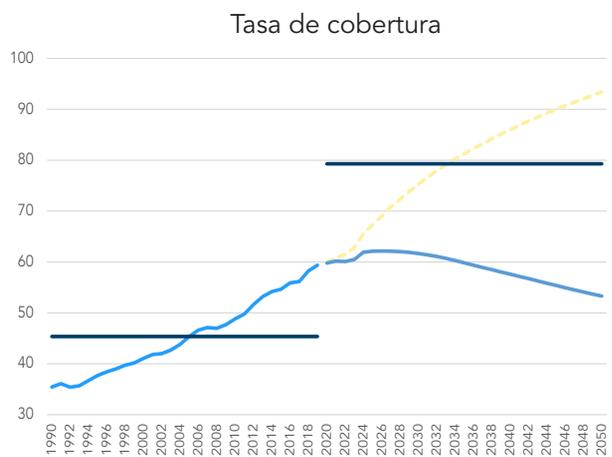
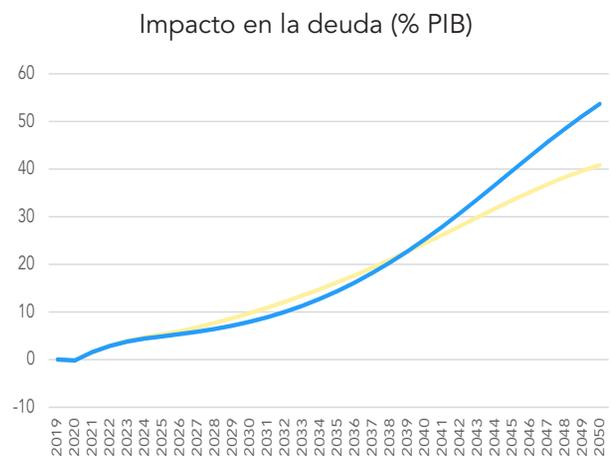
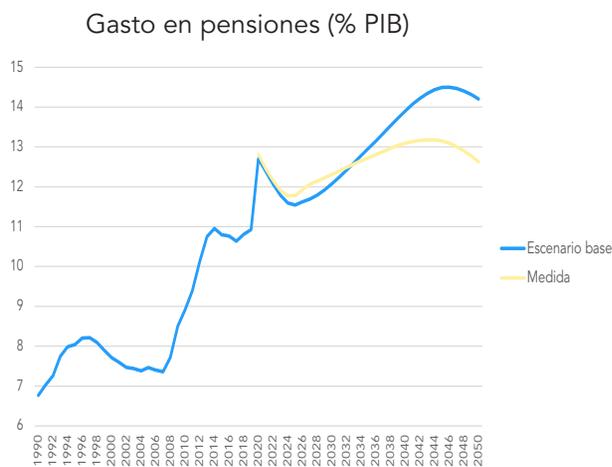
La tabla anterior recoge lo que ocurriría suponiendo que los escenarios económicos y demográficos centrales se cumplieran, que la revalorización de la pensión se situara en el nivel de la inflación esperada (1,8%), y que el periodo de cómputo para el cálculo de la pensión inicial se estableciera en 25 años, pero la edad efectiva de jubilación igualara a la legal de 67 años para el 2050.

Con esta medida, sobreentendiendo las variables anteriores, el gasto en pensiones como porcentaje de

PIB pasaría del 10,9% de 2019 al 12,6% en 2050. El impacto en la deuda equivaldría a 40,8 puntos porcentuales adicionales; el número de pensionistas crecería desde los 9,8 millones de 2019 hasta los 14,6 millones, incremento de casi el 50%; la pensión media aumentaría desde los 991,6 euros actuales hasta los 2.048,5 euros corrientes; la tasa de cobertura se dispararía hasta el 93,4%; y todo ello con una tasa de dependencia económica equivalente al 53%, esto es, dos trabajadores por cada jubilado.

“AUNQUE CERRAR LA BRECHA ENTRE LA EDAD LEGAL Y LA EDAD EFECTIVA DE JUBILACIÓN PODRÍA CONTRIBUIR A MITIGAR LOS RIESGOS FINANCIEROS DEL SISTEMA, NO BASTARÍA”

GRÁFICO 9 - Escenario 1



Fuente: AIReF

Sin embargo, a pesar de que prorrogar la edad de jubilación podría paliar riesgos, ayudar a equilibrar las cuentas y dar aire financiero a un sistema en crisis, no debería aplicarse de forma única ni solucionar todos los males. Para empezar, porque, aunque, lógicamente, genera un ahorro doble para el sistema (prestaciones que deja de pagar y cotizaciones nuevas que cobra), ni es popular ni resultaría fácil de implementar a nivel político y social. Además, hay un límite al incremento de la edad legal de jubilación: pasar de los 65 a los 67 años no ha suscitado excesiva polémica, en parte porque otros países europeos ya lo han hecho y porque para muchos trabajadores la edad legal se mantenía en los 65 años. Pero en lo que respecta a la edad efectiva, cuanto más se acerque a la legal, más se complicará seguir extendiéndola.

II. Población activa: inmigración y tasa de empleo

Otra solución para el sistema, al menos a corto plazo, pasaría por incrementar el número de trabajadores. ¿Cómo? Hay dos fórmulas: ampliar el porcentaje de la población actual ocupada y atraer inmigración.

En el primer punto, España tiene un amplio margen de mejora. Nuestras tasas de actividad y empleo (población que está en el mercado laboral y población ocupada respecto del total de habitantes de entre 20 y 65 años) se hallan entre las más bajas de los países ricos de la Unión Europea. Y esto resulta especialmente cierto para los mayores de 50-55 años. Por ahí disponemos de mucho margen de mejora. Según

los datos de Eurostat⁹, la tasa de empleo entre la población de 20 a 64 años, a finales de 2019 (por lo tanto, antes del impacto de la crisis de la covid-19), ascendía al 80,6% en Alemania; al 80,1% en Holanda; o al 79,3% en Reino Unido. Y hay países como Suecia, Suiza o Islandia con niveles superiores al 82%. Mientras, la tasa de empleo en España para ese grupo de edad se situaba en el 68%. Cerrar esos doce puntos de diferencia supondría también una solución inmediata y no costosa para el sistema.

Otra de las opciones propuestas, y muy presente en el debate público, pasaría por la inmigración: para un país envejecido, atraer trabajadores jóvenes puede erigirse en una alternativa muy interesante. Eso sí, no todo es tan sencillo. Para empezar, la integración de esos inmigrantes constituye un reto que las sociedades europeas deben enfrentar. Pero, incluso sin tener en cuenta los desafíos político-sociales, captar inmigración no resulta fácil. En primer lugar, el mercado laboral debe contar con la capacidad de absorber toda esa mano de obra. Además, debemos preguntarnos qué inmigrantes podremos atraer: en ocasiones se habla de los “millones de inmigrantes” que llegarán a España en los próximos 20 o 30 años

como si se trataran de piezas intercambiables. Pero no lo son. Cada uno de ellos tiene unas características (formación, edad, experiencia laboral...) que los hacen muy diferentes. Por poner dos ejemplos extremos: no entraña las mismas consecuencias que se incorpore al mercado laboral español un ingeniero recién titulado en Stanford que un trabajador no cualificado que apenas ha superado la educación básica. Ni sus carreras laborales, ni sus cotizaciones, ni los empleos a los que pueden acceder se parecerán.

Además, en este punto hay que efectuar un recordatorio importante: la implantación de una política de estas características no deja de ser un parche temporal, ya que el aumento de la población activa, si bien puede contribuir a mejorar los resultados financieros de los años venideros, no corregiría los problemas fundamentales de un sistema que se volvería aún más frágil a largo plazo. Y decimos más frágil porque dichas personas también querrán, en su momento, ejercitar su derecho a cobrar la pensión por la que cotizaron, por lo que nos veríamos obligados a realizar nuevamente políticas de atracción de inmigrantes o de incremento de la población activa.

TABLA 4 - Efectos aproximados de una política de atracción de inmigrantes

	2019	2035	2050	Promedio 1990-2019	Promedio 2020-2050
Gasto en pensiones (% del PIB)	10,9	12,5	13,2	8,6	12,6
Impacto en deuda (p.p. deuda)	0	10,9	40,7	0	15,7
Número de pensiones (M)	9,8	12,1	14,7	8,1	12,2
Pensión media (euros)	991,6	1465,2	2121,3	616,3	1502,3
Tasa de Cobertura (%)	59,4	61,4	57,8	45,4	60,6
Tasa de Dependencia (%)	26	34,8	42,5	21,6	35

Fuente: AIReF

Esta tabla recoge las proyecciones de la AIReF a partir de un escenario de crecimiento económico promedio, una evolución demográfica favorable para el sistema de pensiones¹⁰, que la revalorización de la

⁹ Eurostat. (2020, octubre). Tasa de empleo. Disponible en https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-datasets/-/t2020_10

¹⁰ El escenario demográfico favorable desde un punto de vista financiero no solo tiene en cuenta un aumento del flujo migratorio, sino también de la tasa de fecundidad, y uno menor de la esperanza de vida.

pensión se sitúa en el nivel de la inflación esperada (1,8%) y que el periodo de cómputo para el cálculo de la pensión inicial asciende a 25 años, mientras la edad efectiva de jubilación alcanza los 64,1 años en 2050.

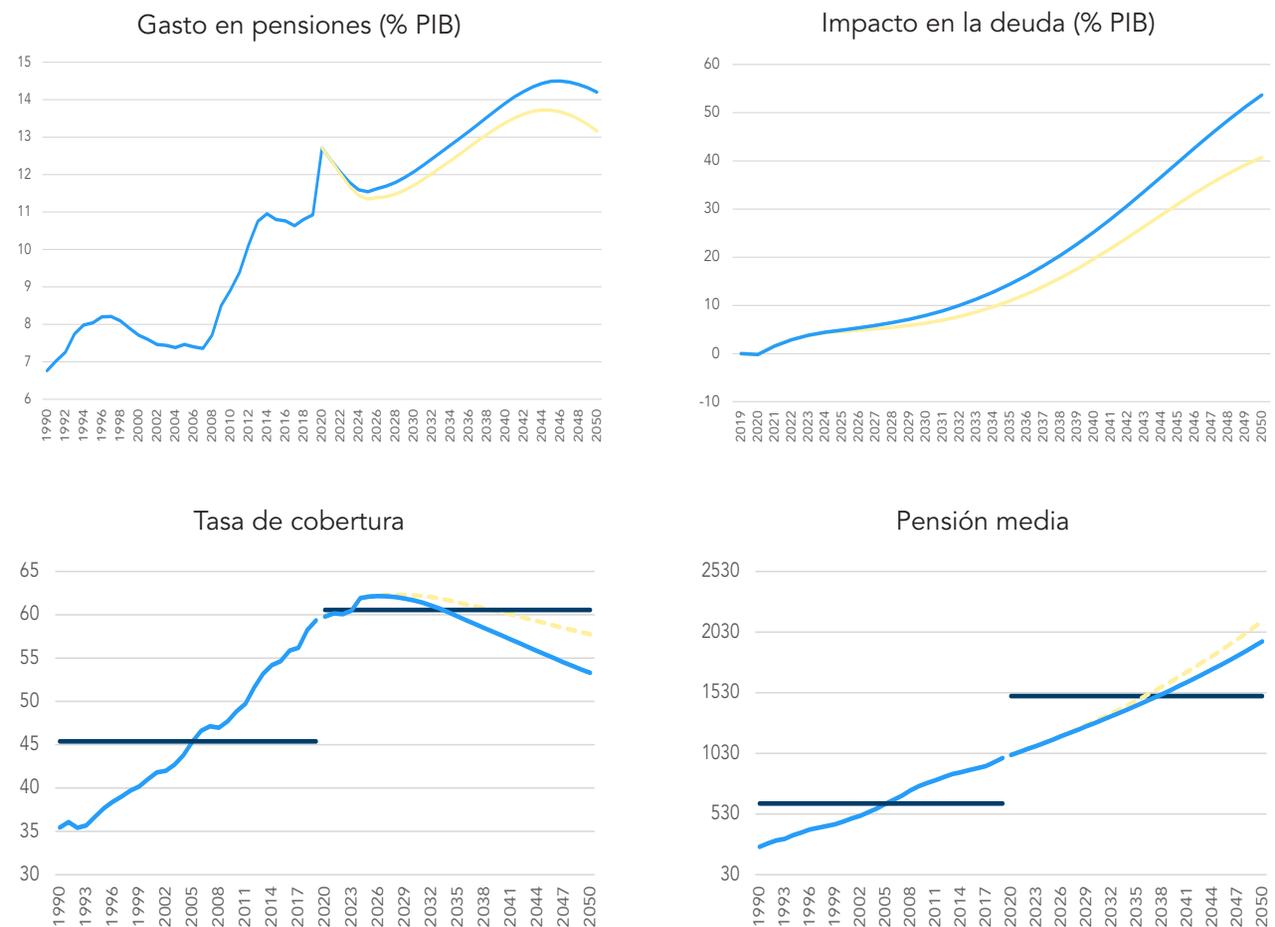
Con estos supuestos, y tomando en consideración la situación de las variables anteriores, el gasto en

pensiones como porcentaje de PIB pasaría del 10,9% en el año 2019 al 13,2% en 2050. El impacto en la deuda equivaldría a 40,7 puntos porcentuales adicionales, un impacto similar al observado en el caso de aproximar la edad efectiva de jubilación a los 67 años; el número de pensionistas aumentaría desde los 9,8 millones de 2019 hasta los 14,7 millones (un 50%); la pensión media lo haría desde los 991,6 eu-

ros actuales hasta los 2.121,3 euros corrientes; la tasa de cobertura se reduciría hasta el 57,8%; y todo ello con una tasa de dependencia económica equivalente al 42,5%.

Unos resultados, todo sea dicho, que no resultan demasiado alentadores y que confirman de forma fehaciente las limitaciones a largo plazo de esta medida.

GRÁFICO 10 - Escenario 2



Fuente: AIReF

III. Pensión media: período para el cálculo de la base

El tercer tipo de soluciones suele caer bajo la rúbrica de las llamadas “reformas paramétricas” (aunque aquí también podríamos incluir el incremento de la edad de jubilación visto anteriormente). Nos centraremos en la medida de la que más se ha hablado en

nuestro país: ampliar el período de cálculo de la base reguladora. En un primer vistazo, esto parece razonable, aunque solo sea porque tener en cuenta toda la vida laboral (o ampliar el número de años que se cogen para el cálculo) implicaría un reflejo más real

de lo que cada trabajador aportó al sistema. Desde 1980 hasta la actualidad, el periodo para el cálculo de la pensión inicial ha ido creciendo progresivamente: en un inicio, se situaba en apenas dos años, luego pasó a ocho, más tarde a 15, y abarcará 25 años en 2022, una vez se complete el proceso marcado por la reforma de 2011. En este sentido, el sistema parece avanzar hacia un período cada vez más amplio. Algo que ya está ocurriendo en otros países como Alemania, Bélgica, Suecia o Finlandia.

Aunque la medida no implica por sí misma que la pensión de todos los trabajadores se reduzca respecto a la que percibirían con las actuales normas,

sí hay evidencia de que, en promedio, ocurrirá así. La mayoría de los trabajadores obtienen los salarios más altos al final de su vida laboral y, por tanto, entonces aportan más vía cotizaciones sociales (y generan más derechos a una prestación de jubilación más elevada). Por ello, alargar el periodo de cómputo, según las estimaciones que analizaremos a continuación, provoca como principal consecuencia, en comparación con las soluciones propuestas anteriormente, la disminución de la pensión media (no en comparación con la pensión media actual, sino con la pensión media que habría en el futuro con las normas actualmente en vigor).

TABLA 5 - Efectos aproximados de aumentar el periodo de cálculo de la jubilación inicial de 25 a 35 años

	2019	2035	2050	Promedio 1990-2019	Promedio 2020-2050
Gasto en pensiones (% del PIB)	10,9	12,7	13,6	8,6	12,8
Impacto en deuda (p.p deuda)	0	12,8	45,9	0	17,6
Número de pensiones (M)	9,8	12,9	16,5	8,1	13
Pensión media (euros)	991,6	1390,9	1875,5	616,3	1411,4
Tasa de Cobertura (%)	59,4	58,4	51,2	45,4	57,5
Tasa de Dependencia (%)	26	38,5	53	21,6	39,3

Fuente: AIReF

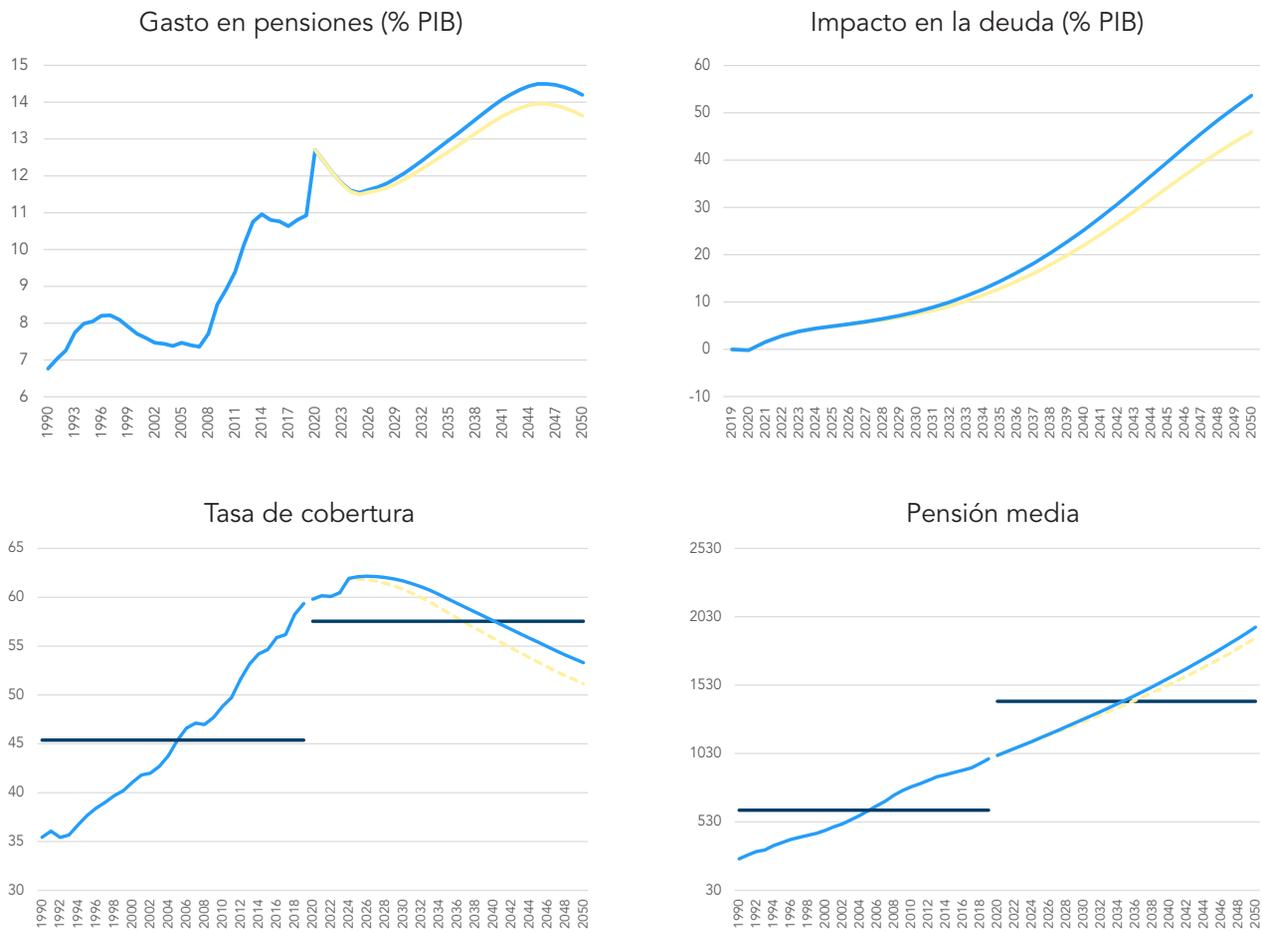
La tabla anterior recoge lo que ocurriría suponiendo que los escenarios económicos y demográficos centrales se cumplen, que la revalorización de la pensión se sitúa en el nivel de la inflación esperada (1,8%), que el periodo de cómputo para el cálculo de la pensión inicial comprende 35 años y que la edad de jubilación efectiva se estipula en los 64,1 años hacia el año 2050.

Con esta tercera medida, sobreentendiendo los valores de las variables anteriores, el gasto en pensiones como porcentaje del PIB pasaría del 10,9% en 2019 hasta el 13,6% en 2050. El impacto en la deuda equi-

valdría a 45,9 puntos porcentuales adicionales, es decir, superior al observado en las dos propuestas anteriores; el número de pensionistas aumentaría desde los 9,8 millones de 2019 hasta los 16,5 millones (casi el 70%); la pensión media lo haría desde los 991,6 euros actuales hasta los 1.875,5 euros corrientes; la tasa de cobertura se reduciría hasta el 51,2%; y todo lo anterior con una tasa de dependencia económica equivalente al 53%.

Cómo adelantábamos antes, de esta medida destaca el mayor gasto en pensiones sobre el PIB, el mayor impacto en deuda y unas pensiones más bajas.

GRÁFICO 11 - Escenario 3



Fuente: AIReF

IV. Salarios y productividad

De todas las alternativas para reducir el déficit de la Seguridad Social, la mejora de la productividad pasa por la menos conflictiva. No depara perdedores. No hay pros y contras. No se identifica ni con derechas ni con izquierdas. Todos los implicados quieren conseguirla y todos apelan a las posibilidades que ofrece. Aquí el debate no reside, como en los demás epígrafes de este capítulo, en si la medida sería deseable o no (pensemos en la edad de jubilación: habrá sectores de la sociedad que se muestren a favor y otros a los que no les gustará la propuesta). Aquí el debate gira en torno a cómo conseguirla.

El principio económico es sencillo y, en esto, casi todos los expertos están de acuerdo: el crecimiento

económico, la mejora de los beneficios empresariales, la creación de empleo y la subida de los salarios dependen, en el largo plazo, de la productividad. Los países más ricos del mundo (a excepción de algunos pequeños y muy abundantes en materias primas) son también los más productivos, es decir, aquellos capaces de generar más valor añadido y de emplear de forma más eficiente el capital, los recursos humanos y la tecnología a su disposición.

Por lo tanto, un incremento en la productividad de la economía española traería aparejado también un aumento de la riqueza de sus trabajadores y una mejora de la competitividad de sus empresas, que verían ampliarse sus mercados y podrían engrosar sus plan-

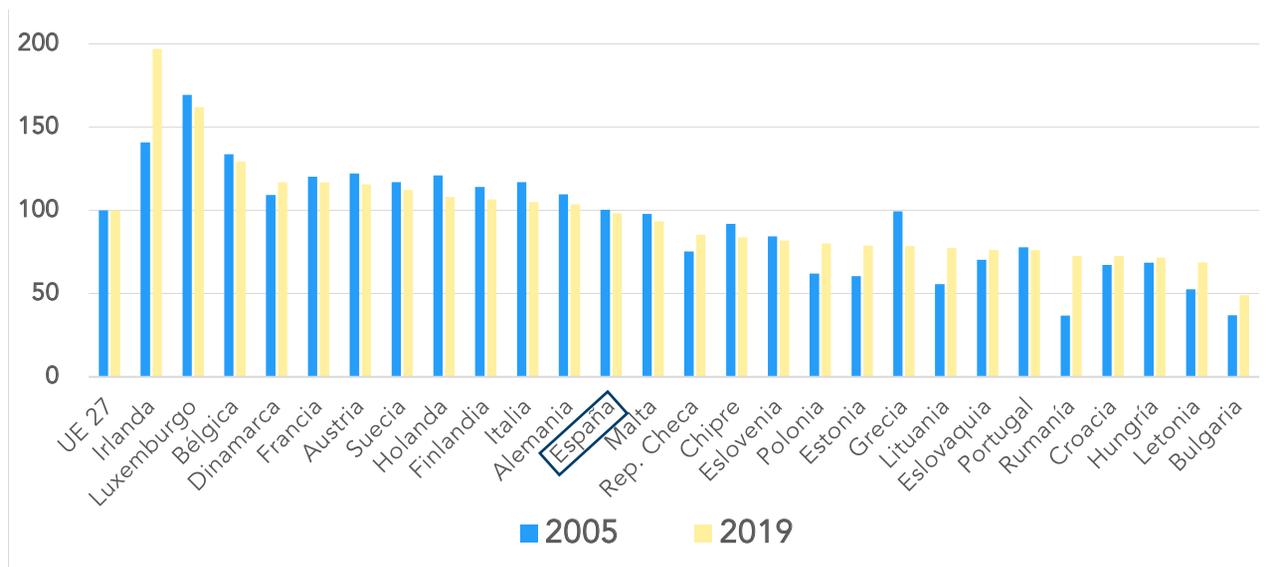
tillas. Para la Seguridad Social y para el Ministerio de Hacienda, también significaría una gran noticia: esa mejoría en la productividad se traduciría en salarios más elevados, lo que llevaría a un aumento de la recaudación (incluso sin subir los tipos), tanto por impuestos directos como por cotizaciones.

Es más, dada la estructura del sistema fiscal español y la experiencia de las últimas décadas (el crecimiento de la recaudación ha superado al del PIB en época de bonanza y, al mismo tiempo, el desplome de ingresos ha sobrepasado al de la actividad en los períodos recesivos), esa mejora de la productividad podría acrecentar el peso de los ingresos públicos respecto al PIB sin necesidad de más medidas¹¹.

Como vemos en los dos siguientes gráficos, en términos de productividad, la economía española no ha

ofrecido buenas noticias en las últimas dos décadas. El diferencial que teníamos en el cambio de siglo respecto a los países más ricos de la Unión Europea permanece o, incluso, ha crecido en algunos casos. De hecho, hemos visto cómo algunos de nuestros nuevos socios tras la ampliación a los países del este (las repúblicas bálticas, Hungría, Polonia, Eslovenia...) acortaban la diferencia que manteníamos con ellos, sin que fuésemos capaces de reducir la distancia respecto a los del norte de Europa. Solo durante los años de la crisis (2008-2014) se percibió una mejora sostenida de la productividad de nuestra economía. Y ese no se trata, precisamente, de un hecho positivo, porque se debió a un proceso (la destrucción de empresas y puestos de trabajo menos productivos) quizás necesario tras el crecimiento desequilibrado de comienzos de siglo, pero, al mismo tiempo, muy doloroso.

GRÁFICO 12 - Productividad por hora trabajada 2005-2019 (UE 27-100)

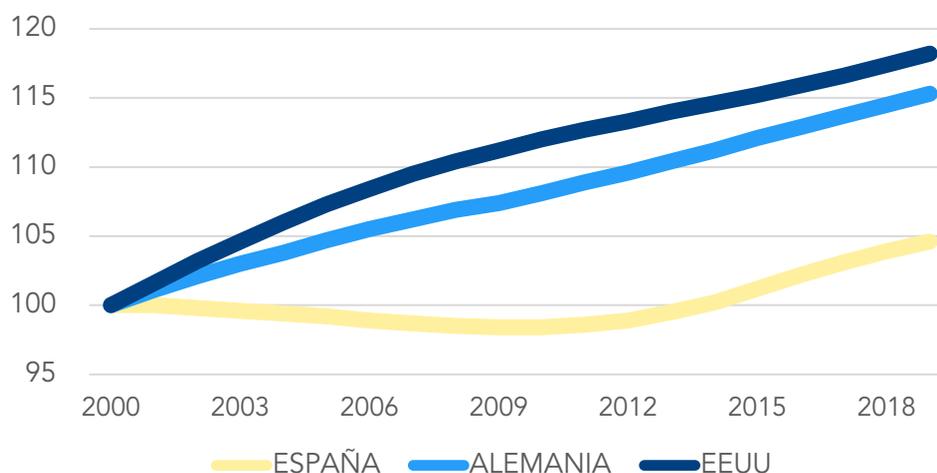


Fuente: Eurostat

¹¹ En el capítulo final, el de las recomendaciones, incluimos la propuesta de una reforma fiscal. Creemos que sería una muy buena noticia que España modernizase su sistema tributario, ya que esa reforma, si está bien diseñada, ayudaría al incremento de la productividad que tanto necesita nuestra economía. Eso sí, ese debate –el fiscal– resulta casi tan complicado como el de las pensiones y no es el objeto de este informe; por eso, queremos dejar sentado simplemente un recordatorio que no siempre se contempla: incrementar la productividad exhibe potencial recaudatorio por dos vías. En primer lugar, porque somos más ricos y las bases imponibles crecen de forma natural; y en segundo, porque los tipos medios de los impuestos directos (IRPF, Sociedades) también suben, al haber más contribuyentes en los escalones superiores de dichos tributos.

“LA MEJORA DE LA PRODUCTIVIDAD PODRÍA INCREMENTAR EL PESO DE LOS INGRESOS PÚBLICOS RESPECTO AL PIB SIN NECESITAR MÁS MEDIDAS”

GRÁFICO 13 - Evolución productividad total de los factores



Fuente: Banco de España. Informe anual 2019

Dicho todo esto, debemos hacer al menos tres apuntes importantes.

1) El primero, que mejorar la productividad es un objetivo fácil de plantear, pero no tan sencillo de lograr. En teoría, todos los países querrían gozar de una economía más productiva; pero luego, en la práctica, aparecen las dificultades. Porque, además, aquí entran cuestiones ideológicas y políticas que enmarañan el debate. Por ejemplo, todos estamos de acuerdo en que España necesita cambios en su mercado laboral, para reducir la precariedad y la dualidad entre fijos y temporales. En las recetas, sin embargo, no existe el mismo consenso: nosotros defenderíamos una mayor flexibilidad, que permita a las empresas ajustarse a la situación de su sector, mientras que desde otros ámbitos se propone exactamente lo contrario (terminar con la dualidad limitando todavía más el margen de actuación de los empresarios).

Y lo mismo podríamos decir si miramos a la formación de los trabajadores, las liberalizaciones, el papel del sector público, la regulación-burocracia, la unidad de mercado... Todos los aspectos (muchos) que influyen en la productividad de una economía se hallan sujetos a un debate complejo y con muchas aristas. Por esta razón, incluso aunque todos estemos de acuerdo en el objetivo, resulta tan complicado, también aquí, llegar a un acuerdo.

2) En segundo lugar, hay que recordar que la competitividad de nuestras empresas también tiene relación con el sistema de la Seguridad Social. En muchas ocasiones, los estudios sobre las pensiones abordan la productividad como una variable exógena, y no es así: las decisiones que se tomen sobre cotizaciones, reformas o cambios en el modelo también impactarán en la productividad y, por lo tanto, en la competitividad de nuestra economía. Para empezar, porque las cotizaciones sociales se tratan de uno de los principales costes a los que han de enfrentarse las empresas.

Pero el influjo de las pensiones en la competitividad y en la productividad va más allá. La existencia de un sistema de pensiones sostenible y solvente desde un punto de vista financiero también es muy importante para el mercado laboral. En España se habla mucho de “atraer talento” y de evitar una “fuga de cerebros”. Pues bien, pocos elementos habría más dañinos para el mercado de trabajo o el atractivo de nuestro país como el hecho de que los trabajadores de nivel formativo medio-alto sintieran que sus cotizaciones irán a parar a un agujero negro del que ellos no obtendrán nada. Y eso por no hablar de las posibles consecuencias de una ruptura de la confianza en la Seguridad Social: desde proliferación de la economía sumergida hasta la caída de la población activa.

3) Por último, el incremento de la productividad se perfilaría como una ayuda clave para el sistema de pensiones, porque implicaría un aumento de los ingresos de la Seguridad Social. Pero no resolvería el problema fundamental que espera a los futuros pensionistas: la caída de la tasa de sustitución (relación pensión/salario).

Lo explicaremos con un ejemplo (con cifras no reales):

- Imaginemos que el sueldo medio real en un país se cifra en 3.000 euros al mes (incluyendo el coste de las cotizaciones sociales)
- Las cotizaciones sociales para la jubilación ascienden al 25% de ese salario total
- Si hay 3 trabajadores por cada pensionista, la pensión media equivaldrá al 75% del salario. En este caso, 2.250 euros al mes
- Supongamos que, a lo largo de un par de décadas, se dispara la productividad y el sueldo se eleva, en términos reales, un 50%, hasta los 4.500 euros al mes
- Las cotizaciones sociales siguen equivaliendo al 25% del salario total
- Pero la tasa de dependencia ha empeorado y ahora solo hay dos trabajadores por pensionista. Por lo tanto, la pensión media ahora asciende al 50% del salario medio: 2.250 euros al mes
- El incremento de la productividad sí ha sido muy positivo. Ha permitido que la pensión se mantenga en 2.250 euros al mes. Sin esa mejoría de la productividad y los salarios, la prestación media habría bajado hasta los 1.500 euros al mes (el 50% de 3.000 euros)
- Pero no ha tenido ningún impacto en la tasa de sustitución: al final, la relación entre la pensión media y el salario medio (si no tocamos las cotizaciones o hay ingresos extra vía presupuestos) dependerá fundamentalmente de la ratio entre el número de trabajadores y el de pensionistas

Esto reviste una gran importancia, porque aquí se juega con las expectativas de nuestros futuros jubilados. Cuando los políticos dicen que mantendrán las pensiones, los votantes piensan: “Mi padre se jubiló con una pensión equivalente al 80% de su sueldo y a mí me ocurrirá lo mismo”. Pero este pensamiento es incorrecto.

En realidad, cuando los políticos dicen “mantendremos las pensiones”, lo que quieren decir es “si conseguimos que el aumento de productividad sea lo suficientemente alto, los sueldos llegarán a 4.500 euros al mes y la pensión sí mantendrá poder adquisitivo, pero no tasa de sustitución”. Es decir, que los pensionistas del futuro quizás puedan, si las cosas van bien, disfrutar de pensiones similares a las de 2020, pero las cobrarán en un país mucho más rico que ahora. Por lo tanto, en términos relativos, su situación empeorará, y hay pocos escenarios en los que esto pueda evitarse.

V. Cotizaciones sociales

En teoría, una subida de las cotizaciones podría erigirse en otra forma de incrementar los recursos del sistema de pensiones. Si a esos sueldos de 3.000 euros de los que hablábamos en nuestro ejemplo les cobramos un 35% en forma de cotizaciones en vez del 25%, cada trabajador aportará 1.050 euros al mes frente a los 750 de la situación de partida.

Sin embargo, esta sería la peor de todas las soluciones. Una subida de las cotizaciones sociales generaría un impacto inmediato en la competitividad de nuestras empresas: o se disparan los costes (con los mismos sueldos, los empresarios soportarían un coste laboral muy superior), o se hundén los salarios (los empresarios trasladan la subida de las cotizaciones a los trabajadores). Probablemente, sucedería una mezcla de ambos. Y el resultado final de esa pérdida de competitividad se traduciría en la destrucción de empleo y un daño irreparable a nuestro tejido productivo.

Las cotizaciones en España ya están en un nivel bastante elevado. No se puede cargar a nuestras empresas y trabajadores con un coste extra.

Las siguientes cifras están tomadas del informe del Instituto Molinari *The Tax Burden of Typical Workers in the EU 28—2019*¹²:

- El trabajador español medio tiene un coste anual para su empresa de 34.469 euros (equivalente a un sueldo bruto de 26.535 euros)
- De ahí tenemos que quitar los 7.934 euros que paga el empleador en concepto de cotización empresarial y los 1.685 que abona el trabajador a la Seguridad Social
- En IRPF, la cifra sube hasta los 3.877 euros
- Tras todo esto, el neto que recibe en su cuenta bancaria asciende a 20.973 euros, un 40% menos de lo que paga el empresario
- Es cierto que hay otros países en Europa en los que la brecha fiscal al trabajo es todavía más elevada. Pero estamos en la media de la Unión Europea. Y a muchos de esos Estados no los aquejan los problemas de productividad de la economía española

También podemos mirarlo de otro modo. En el estudio de KPMG *Employee taxes in Europe – 2018*¹³, calculan los costes salariales y sueldos netos de los trabajadores con un sueldo bruto de 100.000 euros. ¿Los resultados? Pues que tampoco desde esta perspectiva España cuenta con demasiado margen:

- Un salario de 100.000 euros brutos tiene en nuestro país un coste extra de 14.067 euros en concepto de Seguridad Social del empleador
- A esto se le suman los 30.086 euros que pagaría este trabajador por IRPF y los 2.858 por la Seguridad Social
- El neto que le queda al empleado asciende a 67.056 euros, un 42% menos que su coste laboral real

¹² Roger, J. y Philippe, C. (2019). *The Tax Burden of Typical Workers in the EU 28—2019*. Instituto Economique Molinari. Disponible en https://www.institutmolinari.org/wp-content/uploads/sites/17/2019/07/tax_burden_EU_2019.pdf

¹³ KPMG. (2018) *Employee taxes in Europe – 2018 A comparison of employers' costs and employees' net income in various European countries*. Disponible en <https://assets.kpmg/content/dam/kpmg/lu/pdf/salary-comparisons-survey-2018.pdf>

De nuevo, no somos el país con los impuestos más altos. Pero estamos, más o menos, en la media de los Estados más ricos de la Unión Europea. Por ejemplo, si miramos a Alemania, allí un sueldo bruto de 100.000 euros comporta un coste para la empresa de 112.977 euros (un poco más bajo que en España) y el neto que le queda al empleado asciende a 65.763 euros (también algo más reducido). Como vemos, no constituyen diferencias muy grandes, por lo que cualquier subida de cotizaciones tendría un impacto directo en nuestra competitividad.

Algunos partidos políticos han propuesto en sus programas una vía alternativa: destopar las cotizaciones para los sueldos más altos. De nuevo, una solución de corto recorrido, poco eficaz e injusta. Por una parte, produciría un daño enorme a la capacidad de atracción de talento de nuestras empresas. Hablamos mucho de la nueva economía, la innovación o la tecnología. Y destopar las cotizaciones supondría asestar un golpe letal precisamente a esos campos, en los que se compite a nivel global por atraer (y pagar) a los mejores.

Pero, además, destopar las cotizaciones implicaría que el sistema dejase de ser contributivo (tanto aportas ahora, tanto cobrarás en el futuro) para pasar a convertirse en asistencial o semiasistencial. Para millones de trabajadores, la relación entre lo que aportan y lo que reciben sufriría un recorte sin precedentes. ¿Qué incentivos tendrían estos trabajadores? Dos muy importantes: dejar de cotizar (cobrar en especie, trabajar menos, autónomos...), o irse del país, a una jurisdicción en la que el esfuerzo y el talento no se vean tan castigados.

VI. Transferencias desde la Administración Central (o impuesto finalista)

Hemos hablado mucho de la ecuación alrededor de la que gira el sistema de pensiones (Sueldo Medio * % Cotizaciones * N° Trabajadores = N° Pensionistas * Pensiones Medias). Pero este esquema encierra una pequeña 'trampa'. Y no en sentido negativo. Lo que queremos explicar en este apartado es que no es cierto que los dos términos de la identidad tengan que ser iguales. Por una razón muy sencilla: por el

lado de los ingresos, se puede completar el posible déficit con las aportaciones que lleguen desde los Presupuestos.

En realidad, se hace así desde hace años. A lo largo de las últimas décadas, ha habido gastos que han desaparecido de las cuentas de la Seguridad Social (por ejemplo, el sanitario) y se han incrementado las transferencias del Estado para cubrir determinados costes (como los complementos a mínimos). En teoría, nada impide, por lo tanto, que el déficit del sistema se subsane vía impuestos.

Sin embargo, nos hallamos otra vez ante una de esas situaciones en las que la teoría y la práctica no van de la mano. Para aumentar las transferencias estatales (o para enviar más gastos de la Seguridad Social a otros departamentos, que no deja de ser la otra cara de la moneda) habría que tomar una de las siguientes decisiones:

- Reducir las partidas destinadas a otras políticas. ¿A cuáles?
- Subir el resto de impuestos (aparcando las cotizaciones, que hemos tratado en el anterior epígrafe) para recaudar más
- Crear un impuesto finalista (similar al que se implantó hace algunos años en Francia)

¿Se puede hacer? Por supuesto, pero no es sencillo. Una subida de impuestos, además de impopular, se traduciría en un coste extra para trabajadores y empresas. Y podría repercutir directamente en la creación de empleo (lo que se traduciría en menos cotizaciones e impuestos directos).

Por el lado del gasto, hay mucho margen para recortar y destinar ese ahorro al pago de pensiones. En 2019, la AIREF publicó varios informes¹⁴ sobre la

¹⁴ La primera fase del *Spending Review* desarrollada por la AIREF a lo largo del año 2019 se concretó en la publicación de los siguientes siete informes:

- Estudio 1. Estrategia y procedimientos en la concesión de subvenciones
- Estudio 2. Medicamentos dispensados a través de receta médica
- Estudio 3. Programa de políticas activas de empleo
- Estudio 4. Becas de educación universitaria
- Estudio 5. Programa de promoción del talento y su empleabilidad en I+d+i →

falta de eficiencia en el gasto público. Por ejemplo, solo en subvenciones y transferencias directas, este organismo detectaba casi 30.000 millones de euros de difícil justificación y eficacia. Pero no parece que los políticos estén por la labor de mirar con lupa ese tipo de gastos o quitárselo a los colectivos favorecidos para dárselo a los pensionistas.

“UNA SUBIDA DE IMPUESTOS, ADEMÁS DE IMPOPULAR, SUPONDRÍA UN COSTE EXTRA PARA TRABAJADORES Y EMPRESARIOS”

Y un apunte importante: puede haber algo de margen para gastar más en pensiones si el Estado español se mostrara más eficiente en su gestión presupuestaria. Pero también hay que tener en cuenta la realidad insoslayable de que el envejecimiento de la población no solo supondrá un encarecimiento del sistema de protección social ligado a las prestaciones de jubilación. La sanidad española va a soportar la llegada de millones de nuevos pacientes que van a demandar una atención sanitaria de calidad y con la tecnología más avanzada. Todos los estudios coinciden en que el gasto sanitario se dispara a partir de los 70 años, justo el grupo demográfico que más va a crecer en nuestro país en las próximas tres décadas.

A partir de ahí, nos hallamos ante decisiones políticas y sociales: dónde queremos gastar, cómo queremos recaudar esos fondos, qué colectivos priorizamos... No son preguntas cómodas ni tienen respuestas sencillas. Pero sí dejan una evidencia: nuestra capacidad para incrementar el peso de las pensiones en el total del gasto público (y, recordemos, ya hablamos de su partida más importante con mucha diferencia) es limitada.

Estudio 6. Fortalecimiento de la competitividad empresarial
Estudio 7. Evaluación de la sociedad estatal de correos y telégrafos y la prestación del servicio postal universal

Disponibles en <https://www.airef.es/es/spending-review/>

Como apuntamos anteriormente, queda fuera del ámbito del presente informe realizar un análisis detallado del gasto del Estado y de las partidas en las que sería adecuado recortarlo. El *Spending Review* que la AIREF llevó a cabo en 2019 constituye un buen punto de partida para ese análisis y una prueba de que hay numerosos ámbitos en los que sería posible llevar a cabo esos ajustes sin afectar a la calidad de los servicios públicos.

4. PROPUESTAS - EL DECÁLOGO

Antes de comenzar el capítulo con nuestras propuestas de reforma para el sistema de pensiones, hay dos cuestiones muy relevantes sobre las que nos gustaría detenernos brevemente.

I) En primer lugar, ninguna reforma del sistema de pensiones tendrá éxito si no forma parte de un proceso más ambicioso de transformación que tenga como objetivo poner las bases de una economía con una elevada productividad, un mercado de trabajo eficiente, un sistema educativo a la altura de los mejores del mundo, y un régimen normativo que propicie el ahorro y la acumulación de riqueza de los españoles.

Este no es el momento para plantear el debate entre los sistemas de reparto y capitalización, ni tampoco el objetivo de este informe. Pero todos aquellos que defiendan el actual modelo de Seguridad Social han de hacerlo a partir del reconocimiento de un hecho obvio: las pensiones de los españoles no se pagan con su ahorro o con lo que han acumulado a lo largo de su vida laboral, sino con las cotizaciones que abonan, cada mes, los trabajadores del presente.

Por lo tanto, para mantener en pie el sistema, el primer paso consiste en incrementar el número de trabajadores y los sueldos que estos reciben. Y eso se consigue con una economía moderna y competitiva, atractiva para la inversión, que genere innovación y avances tecnológicos, y que pueda competir con los países más avanzados del mundo.

Desde hace años (al menos desde la crisis de 2008, aunque, en algunos puntos, nos encontramos ante deberes pendientes durante varias décadas), la expresión “reformas estructurales” forma parte de nuestro paisaje periodístico-académico-económico. Desgraciadamente, en demasiadas ocasiones se usa como una fórmula de compromiso, como un cajón de sastre en el que cabe todo, o como un tópico que no está claro qué implica. No se trata de nuestro

caso. En nuestra opinión, España necesita reformas profundas y ambiciosas, que impulsen y favorezcan la creación de riqueza y empleo. En concreto, hay cuatro ámbitos en los que estos cambios se antojan ineludibles:

- Reforma fiscal
- Reforma laboral
- Liberalizaciones y unidad de mercado
- Sistema educativo: desde la escuela primaria hasta la universidad

Para cada uno de estos apartados se podría hacer un informe el doble de extenso que este. E, incluso así, quedarían temas por tocar. Por eso decimos que no es este el lugar para afrontar el debate. Pero sí queríamos dejar constancia de él, porque reformar el sistema de pensiones sin aludir a estos cuatro puntos se traduciría en un ejercicio un tanto estéril. Como pintar una casa en la que el techo sufre goteras y los cimientos crujen. ¿Presenta un mejor aspecto la vivienda con las paredes recién encaladas? Sí. Pero, si al final toda la estructura se viene abajo, esa pintura nueva no habrá servido de nada.

II) El segundo punto que nos gustaría señalar, antes de entrar en el capítulo de las reformas concretas para las pensiones, está relacionado con el diseño integral de estas. Hablamos de un paquete de propuestas que creemos muy útiles a corto, medio y largo plazo, pero que perdería buena parte de su eficacia si no se acomete de forma conjunta.

Además, hay una segunda circunstancia que nos empuja a proponer que la reforma del sistema de la Seguridad Social se aborde con una mirada global sobre sus necesidades. Los problemas de sostenibilidad del Estado del Bienestar español son muy importantes. Nuestro país saldrá de esta crisis de la covid-19 con

una deuda cercana al 120-125% del PIB¹⁵, y un déficit público que llevará más de una década y media de forma casi permanente por encima del 3% que marca el PEC. Y la partida de pensiones se trata de la más abultada, con mucha diferencia, de nuestro presupuesto público.

Por todo ello, no se puede resolver el problema a partir de solo un elemento de la ecuación. En el capítulo 3, hablábamos de seis apartados (dos por el lado de los gastos y cuatro por el de los ingresos) que podrían ayudar a equilibrar las cuentas. Si solo nos fijamos en uno (por ejemplo, subir la edad de jubilación), la medida que deberemos aprobar será desproporcionada. No resultaría justo para los afectados, ni eficiente desde el punto de vista de los incentivos y la recaudación. También creemos que cualquier reforma debe repartir las cargas entre los actuales pensionistas y los del futuro, y establecer regímenes transitorios que permitan que aquellos que tienen cerca su jubilación puedan adaptarse al nuevo entorno.

No es fácil lograrlo, pero la fórmula para hacerlo sin cargar todo el peso de los cambios sobre una o dos generaciones (algo injusto y poco eficaz) se articula sobre dos elementos clave: ponerse manos a la obra cuanto antes, y plantear pequeños ajustes en todos los puntos, sin dejar ninguno sin tocar. Quizás resulte políticamente más complicado, porque afecta a toda la población, pero también más justo. La sociedad española es lo suficientemente madura como para afrontarlo, siempre que se explique de forma coherente y las medidas se perciban valientes y con vocación de permanencia en el largo plazo.

Como decíamos anteriormente, en este informe nos hemos centrado en propuestas de reforma que afec-

¹⁵ En el "Plan Presupuestario 2021" enviado a Bruselas en octubre de 2020 por el Gobierno, se plantea como escenario central que España termine el próximo ejercicio (año 2021) con un nivel de deuda pública equivalente al 117,4% del PIB. Disponible en <https://www.hacienda.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/EstrategiaPoliticaFiscal/PlanesPresupuestarios.aspx>

Por su parte, en su "Informe Anual 2019", el Banco de España maneja dos escenarios para la próxima década, uno con "recuperación gradual" y otro con "recuperación temprana". En ambos casos, el nivel de deuda pública crecería de forma sustancial respecto al actual y se situaría entre el 115 y el 125% del PIB en 2030. Los autores de dicho informe alertan de que "la probabilidad de que la deuda supere el 120% del PIB a un horizonte de diez años se eleva hasta el entorno del 25%". Disponible en https://www.bde.es/bde/es/secciones/informes/Publicaciones_an/Informe_anual/

tan de manera directa al sistema de Seguridad Social y a un elemento (los incentivos al ahorro a largo plazo) que debería constituir el complemento perfecto a ese sistema. Dejamos a un lado, por lo tanto, las reformas sobre la economía o el mercado de trabajo, no sin antes reiterar que también nos parecen imprescindibles.

4.1. Reformas en el sistema de la Seguridad Social

1. Abrir el debate sobre la fórmula para la revalorización de las pensiones

Este primer punto no constituye una reforma en sí mismo. De hecho, la expresión "abrir el debate" puede sonar a ese tipo de discurso hueco tan habitual entre nuestros partidos, que no se atreven a hablar con claridad a los ciudadanos. No es nuestro caso.

La reforma de las pensiones aprobada en 2013 planteó un nuevo índice (el famoso Índice de Revalorización de las Pensiones - IRP) que sustituyera al IPC como método para calcular el incremento anual de las prestaciones de los actuales jubilados. Desde el principio generó polémica y, aunque desde el punto de vista técnico exhibía numerosas virtudes (asociaba gastos e ingresos del sistema y garantizaba su sostenibilidad), hay que reconocer que no pudo soportar ni el primer envite de realidad: tras varios años en los que la inflación negativa permitió ganar poder adquisitivo a los pensionistas (con ese famoso 0,25% que se suponía suelo, pero se convirtió en techo), en el primer ejercicio en el que cambiaron las tornas y el IPC superó al IRP, la presión política, social y mediática adquirió una magnitud inmanejable.

Probablemente, haya aquí culpas repartidas: entre el diseño de un índice quizás demasiado complejo, una comunicación deficiente sobre lo que significaba¹⁶, y

¹⁶ Hay que recordar que el IRP no implicaba de forma obligatoria que las pensiones subiesen solo el 0,25% cada año. En realidad, el índice contenía una fórmula matemática que relacionaba los ingresos y los gastos del sistema. Por lo tanto, si el resultado del IRP era inferior a ese 0,25%, no se debía a una mala intención de los técnicos que lo idearon, sino a la insuficiencia de recursos. De hecho, el IRP podría haber jugado el papel del canario en la mina de las pensiones, al alertar del déficit crónico del sistema. Algunos de los expertos que colaboraron en la Comisión formada por la ministra Fátima Báñez ya lo dijeron durante la presentación de sus

un debate público necesitado de menos ruido y más de análisis sosegado.

Por ahí marcha nuestra propuesta. Plantear un nuevo IRP no tendría ningún sentido. Pero, al mismo tiempo, hay pocos países en Europa que actualicen las pensiones en vigor de forma automática en función del IPC. **Por tanto, sería más interesante plantear una alternativa que tuviese también en cuenta la evolución de los salarios y de las cotizaciones sociales, algo habitual en otros países de la Unión Europea. Incluso, podría idearse una fórmula que incluyese los salarios pero que también tome en consideración los precios y que ponga un límite máximo a la pérdida de poder adquisitivo de los pensionistas respecto del IPC.** Por ejemplo, con un tope anual y otro que establezca un nivel máximo de pérdida de poder adquisitivo a una década vista.

También sabemos que este es el punto más controvertido y sensible al ataque demagógico. Constituiría un ejercicio de madurez política que nuestros representantes hiciesen entender a sus votantes que, en una coyuntura como la actual, tras lo ocurrido en los últimos años¹⁷ y con la complicada situación financiera del Estado, todos los colectivos, también los pensionistas actuales, han de colaborar en el equilibrio de las cuentas públicas, especialmente si la recuperación tras la actual crisis se ralentiza respecto a lo previsto en un inicio.

No querríamos terminar este punto sin hacer referencia a una cuestión fundamental, pero que no siempre se explica bien. El ciudadano medio quizás no es consciente de la generosidad del sistema de pensiones en España. Y lo calificamos de “generoso” independientemente de la métrica que utilicemos. Tanto si miramos la relación pensión/salario como el porcentaje del PIB destinado al pago de estas pres-

conclusiones: si el IRP está por debajo del IPC de forma habitual, lo que deben hacer los responsables políticos es allegar nuevos ingresos al sistema (o reducir sus gastos) para devolver el Índice a terreno positivo. Matar al canario no vuelve el aire de la mina más saludable y, sin embargo, puede crear una falsa (y peligrosa) sensación de seguridad.

¹⁷ Las estadísticas del INE son muy claras al respecto: si dividimos a la población española por grupos de edad, el colectivo que más ha mejorado su situación desde 2008 (tanto si miramos niveles de renta medios como si observamos la tasa de pobreza) ha sido el de los mayores de 65 años. Disponible en <https://www.ine.es/jaxiT3/Tabla.htm?t=11022> y <https://www.ine.es/jaxiT3/Tabla.htm?t=10926>

taciones, o el coste de las cotizaciones respecto de los salarios netos; desde cualquier enfoque, hay que reconocer que la sociedad española realiza un enorme esfuerzo (por encima de la media de los países de su entorno) por sus jubilados. Es una opción política legítima, pero que debe conocerse. En ocasiones, leyendo determinadas noticias o las declaraciones de nuestros políticos, puede quedar la sensación de que tenemos pensiones de miseria, o de que los jubilados no acaban de recibir lo que aportaron durante sus años activos. Y eso no es cierto.

Para ilustrar este aspecto, citaremos aquí dos de los estudios más interesantes de los últimos años. El primero, de Miguel Ángel García Díaz para Fedea, *El sistema público español de pensiones: mitos y realidades*¹⁸, efectúa un cálculo sobre el número de años en los que el pensionista medio “consume” sus aportaciones al sistema y recuerda que la mayoría de los jubilados españoles cobran más en prestaciones (desde que dejan de trabajar hasta su fallecimiento) de lo que aportaron vía cotizaciones (por supuesto, actualizando estas con una tasa de descuento equivalente al crecimiento del PIB). Por eso, concluye García Díaz:

“Las pensiones españolas no son malas en relación con las de otros países o con las aportaciones. Todos los elementos analizados y las comparaciones con los socios de la moneda única europea muestran que las pensiones españolas están entre las más generosas. El esfuerzo agregado de gasto es similar, la tasa de reposición es la más alta de todos los países, y la de sustitución es la cuarta mejor. La aportación realizada capitalizada con la tasa de crecimiento del PIB en los últimos 25 años generaría una pensión de duración inferior a la actual esperanza de vida”.

En la misma línea, el Banco de España publicó en agosto de 2020 su informe *Una estimación del rendimiento financiero del sistema de pensiones*¹⁹. Sus conclusiones son similares:

¹⁸ García Díaz, M.A. (2019). *El sistema público español de pensiones: Mitos y realidades*. Fedea, Estudios sobre la Economía Española - 2019/01. Disponible en <http://documentos.fedea.net/pubs/eee/eee2019-01.pdf>

¹⁹ Moraga, M. y Ramos, R. (2020). *Una estimación del rendimiento financiero del sistema de pensiones*, Banco de España. Boletín Económico 3/2020. Disponible en https://www.bde.es/bde/es/secciones/informes/boletines/Boletin_economic/

“Los resultados señalan que el rendimiento real medio anual –entendido como el factor de descuento que iguala el valor presente de las cotizaciones durante la vida laboral y el de la pensión esperada– alcanzaría el 3,5 %, siendo los percentiles 25 y 75 de la distribución de los rendimientos estimados el 2,5 % y el 4,2%, respectivamente. Por clase de pensión, las rentabilidades más bajas estarían asociadas a las jubilaciones anticipadas. Por otro lado, las jubilaciones demoradas, si bien producirían rendimientos superiores, ofrecerían rendimientos aún inferiores a las jubilaciones ordinarias. En términos de coste por pensión unitaria, el sistema proveería más de un euro de prestación por cada euro de cotización aportado para la mayor parte de los individuos de la muestra. En media, las altas de 2017 recibirían 1,74 euros de prestación por cada euro de cotización, siendo los percentiles 25 y 75 de la distribución 1,25 y 2,03 euros, respectivamente”.

2. Unificar regímenes

En España no existe el caos de sistemas, normas, excepciones y privilegios que caracteriza al modelo francés. Pero, incluso así, no tiene mucho sentido que coexistan diferentes regímenes con distintas reglas en el acceso a la pensión pública. **Lo lógico es que se unifiquen todos los regímenes (incluyendo, si es posible, a las clases pasivas del Estado) en un único sistema**, en el que a todos los cotizantes y pensionistas se les apliquen las mismas normas.

Tanto por la cifra de implicados como por las peculiaridades de su situación, el colectivo más afectado se trataría del de los autónomos. En su caso, nuestra propuesta es doble: por una parte, integrarlos en el régimen general, con las mismas condiciones que el resto de trabajadores en cuanto a las prestaciones (en función de sus cotizaciones previas, por supuesto). Pero, al mismo tiempo, permitir que mantengan la posibilidad de establecer sus propias bases de cotización (aquí hay que apelar, de nuevo, a la responsabilidad de los trabajadores y explicarles que una base de cotización muy baja no generará derechos a futuro).

Sobre este último punto, hemos de hacer una advertencia. En los últimos años, casi todos los partidos del arco parlamentario español han propuesto igua-

lar las cotizaciones de los autónomos a sus ingresos reales. Cuando se plantea esta medida, se asocia a las ventajas que esto generaría a los autónomos de bajos ingresos, para los que supondría una reducción en la cuota. Pero no debemos engañarnos: para el 80-85% del colectivo, asociar base de cotización a ingresos reales equivaldría a una subida de los impuestos que pagan en la actualidad. También es verdad que muchos autónomos llegan a su jubilación habiendo cotizado poco (en tiempo y en cantidad) y, por lo tanto, la pensión que les corresponde resulta muy baja.

Por ello, el Gobierno, en colaboración con las asociaciones de autónomos, tendría que explicar este hecho. Incluso, se podría plantear alguna fórmula de cotización por defecto en función de los ingresos. Pero manteniendo siempre la libertad para que, en última instancia, el autónomo dirija su futuro. Tener el control de sus finanzas, de su ahorro, de sus ingresos y gastos, configura una de las grandes ventajas de las que disfrutaban los trabajadores por cuenta propia: por eso, eliminar por decreto la posibilidad de fijar su base de cotización asestaría un golpe fiscal a los autónomos del presente y, al mismo tiempo, un enorme desincentivo para los emprendedores del futuro.

3. Ajustar las reglas paramétricas de acceso al sistema

Hay que asumir que no resulta factible mantener las actuales reglas de acceso a la jubilación. Y sabemos que esto no es sencillo de plantear, porque los trabajadores españoles se han hecho su propia composición de lugar y dan por descontado un escenario en el que pueden jubilarse a los 67 años y en el que el cálculo de la base se hace con las cotizaciones de los últimos 25 años. Sin embargo, incluso a pesar de estas dificultades, habría que endurecer dichos requisitos. En este apartado, nuestra propuesta es doble:

- **Ampliar el período de cálculo de la base de la pensión a toda la vida laboral, con un factor corrector que permita al nuevo pensionista excluir los cinco o diez peores años de su carrera**
- **Establecer un mínimo de 45 años de cotización para cobrar el 100% de la base**

En los dos puntos, por supuesto, habría que establecer un período transitorio que posibilite que los trabajadores se adapten a las nuevas reglas. Por ejemplo, podría decretarse que este nuevo escenario se aplique solo a los menores de 50-55 años. Para los que superen esa edad, se aplicarían las reglas de la reforma de 2011, que terminarán de surtir efecto en 2027.

4. Recuperar el Factor de Sostenibilidad de la reforma de 2013

El incremento de la esperanza de vida es una gran noticia. La sociedad española debe estar muy orgullosa de vivir en el país más longevo del mundo. Pero, al mismo tiempo, supone un reto financiero para el sistema de pensiones.

Pensemos en términos actuariales, como lo haría una compañía privada de seguros: no es lo mismo garantizar una renta durante 20 años que durante 30. Algo parecido ocurre con el sistema público. Por eso, el Factor de Sostenibilidad reviste tanta importancia, porque regula la primera pensión en función de un elemento clave en la ecuación: la esperanza de vida a los 65-67 años. Además, resulta más justo, ya que, en la actualidad, dos personas que se jubilan con diez años de diferencia, pero con idéntica carrera laboral, recibirán pensiones diferentes; no en la mensualidad, que es la misma, pero sí en la duración prevista, que no lo es.

Por otro lado, el Factor de Sostenibilidad puede hacerse todo lo flexible que se quiera e, incluso, relacionarlo con las reglas paramétricas del epígrafe anterior. Imaginemos que la implementación de esas reglas lleve a una reducción excesiva de la primera pensión. Esto tendría una derivada inmediata, un descenso de los gastos previstos del sistema y la relajación de su tensión financiera. No es difícil establecer una fórmula que permita que el Factor de Sostenibilidad presente un valor superior a 1 y corrija ese exceso de recorte. Como su propio nombre indica, el objetivo último de esta herramienta pasa por que el sistema resulte “sostenible” a futuro, no disminuir la pensión por defecto (aunque hay que reconocer que, salvo que se produzca un cambio apreciable en los ingresos futuros, lo normal es que la primera pensión

de los nuevos pensionistas sea algo más baja que con las reglas actuales).

5. Establecer una edad de jubilación flexible: la decisión la toma el trabajador

Cada trabajador debería sentirse libre para decidir cuándo quiere jubilarse. Eso sí, debe hacerlo con unas reglas claras y sin que eso suponga una desventaja para los que siguen trabajando-cotizando durante más años. En este punto, una aplicación sensata de los apartados 3 —reglas paramétricas— y 4 —Factor de Sostenibilidad— debería bastar para posibilitar que cada trabajador (y futuro pensionista) adopte la decisión que encaje mejor con su situación laboral, expectativas, necesidades... El rango de edad al que podría uno jubilarse debería ser muy amplio. Por ejemplo, de los 60 a los 75 años. Por supuesto, las condiciones en uno y otro caso diferirían mucho. Lo explicaremos con un ejemplo muy sencillo.

- Imaginemos un trabajador con 60 años, que comenzó a trabajar con 25 y acumula 35 años cotizados. Supongamos, para facilitar los cálculos, que la esperanza de vida a esa edad asciende a 30 años más (algo superior, aunque no mucho, a la que fija el INE ahora mismo)²⁰
- El primer punto consiste en el cálculo de la base: se toma toda su carrera laboral y se determina en cuánto se cifra esa base
- Si se jubila a los 60, con 35 años cotizados, sufrirá un doble recorte. 1) Por un lado, al no llegar a 45 años, su base se verá minorada en un porcentaje sustancial. 2) Pero, además, el Factor de Sostenibilidad también actúa: le quedan 30 años de esperanza de vida, por lo que su primera pensión sufrirá un ajuste extra
- La Seguridad Social informa a este trabajador de que, si sigue trabajando hasta los 70 años, su pensión se elevará por tres motivos. 1) Al acumular 45 años de cotización, sí cobrará el 100% de su base; 2) Como su esperanza de vida se reducirá cuando

²⁰ INE. Indicadores Demográficos Básicos. Esperanza de vida a los 65 años. Disponible en <https://www.ine.es/dynt3/inebase/index.htm?padre=1153&capsel=2062>

cumpla 70 años, el recorte que se aplique por el Factor de Sostenibilidad también será menor o incluso no habrá recorte; y 3) Probablemente, su base reguladora para el cálculo de la pensión resulte más alta, porque es lógico pensar que los sueldos que cobre de los 60 a los 70 superen a los sueldos medios de su carrera laboral

La decisión última estará en manos del nuevo jubilado. El razonamiento que debería imperar se traduce en: “Puedo cobrar 40 durante treinta años, o 75 durante veinte. En un caso, mi jubilación se alarga; en el otro, cobro casi el doble cada mes. Pero el gasto total para el sistema público ha de menguar si me jubilo a los 60, porque también estoy aportando menos ingresos en forma de cotizaciones”.

Y, por supuesto, este trabajador no tendría solo dos opciones. De los 60 a los 75 años, media un amplio rango durante el cual podría retirarse en cualquier momento. Incluso con la posibilidad de un premio (base de cálculo superior al 100%) para los que sobrepasen los 70 años en activo.

Esta opción parece mucho más justa y eficiente que establecer por decreto una edad de jubilación igual para todos los trabajadores. De hecho, si se mira bien, la combinación de ‘cálculo de la base usando toda la vida laboral + factor de sostenibilidad + flexibilidad en la edad de jubilación’ arroja un resultado similar al de las famosas cuentas nacionales aprobadas en otros países europeos. En la práctica, supone que la prestación cobrada depende de lo aportado vía cotización y de la esperanza de vida prevista. Y permite más capacidad de decisión al nuevo jubilado. Esta fórmula (edad de jubilación flexible dentro de un margen muy amplio) también podría complementarse con esquemas que permitan compatibilizar trabajo y pensión. Algo similar a lo que ya existe en España con la figura de la jubilación activa (por cierto, una excelente idea que no todos los potenciales beneficiarios conocen).

Aquí, de nuevo, cabrían múltiples opciones. La clave de estas alternativas radica en que sean muy flexibles: por ejemplo, un trabajador que con 65 años decide aligerar su carga laboral, pero no quiere jubilarse por completo porque desea seguir dentro de la población activa. Esta persona podría acortar su

jornada laboral y su salario al 50%, y cobrar el 50% de la pensión a la que tiene derecho. Evidentemente, cuando se jubile por completo (imaginemos que a los 70 años), en el cálculo de la pensión se contabilizarán tanto lo ya cobrado de la Seguridad Social como lo aportado vía cotizaciones en esos años en los que ha compatibilizado trabajo y pensión.

De hecho, en un esquema como el que planteamos en este decálogo de propuestas, lo que cobre el pensionista-trabajador dependerá de su elección. Por ejemplo, si quiere cobrar el 100% de su pensión, incluso aunque continúe trabajando, podrá hacerlo. Como explicábamos en el ejemplo anterior, si comienza a cobrar el 100% a los 65, su mensualidad se reducirá respecto a si lo retrasa a los 70. Es decir, también en este caso, el sistema no pierde en cualquiera de las opciones, y cada cotizante-pensionista ajusta sus decisiones a su realidad y necesidades.

En cualquier caso, sea cual sea el esquema por el que se decante el legislador, no queremos terminar este epígrafe sin animar a que se amplíen las opciones para que los trabajadores más mayores puedan compaginar trabajo y pensión, en la línea de esa jubilación activa que antes mencionábamos. Cualquier iniciativa en este sentido no solo resulta positiva para la sostenibilidad financiera del sistema, sino que parece una excelente idea también desde un punto de vista social: en la actualidad, la mayoría de los empleos permiten que las personas de 60-65-70 años aporten todavía a la sociedad todo su saber y experiencia. No ofrecerles la alternativa de que sigan activos no solo constituiría un error financiero, sino una enorme injusticia.

6. Enviar una carta anual a todos los trabajadores de más de 50 años

Sea cual sea la decisión final sobre la reforma de pensiones, hay un aspecto ineludible y que no se está articulando bien actualmente, para lo que no existe justificación: la información a los futuros pensionistas.

Una medida sin coste presupuestario (o mínimo) e independiente del resto de reformas. Alguien podría decir que esta información variará si hay cam-

bios normativos. Ciertamente. Pero no sirve como excusa: en cada momento se puede enviar esa notificación, advirtiéndole de que los cálculos están realizados con el marco regulatorio vigente. Hablamos de una cuestión clave, porque permite a los futuros jubilados hacerse una composición de lugar de su situación y de sus expectativas de futuro.

La forma de transmitir esa información también tiene su importancia. En los últimos años, los responsables de la Seguridad Social se escudan en que en su web hay un simulador en el que cada uno puede calcular su prestación. No mienten, pero, como mínimo, exageran: ni se trata de una herramienta muy usada ni resulta sencillo acceder a ella. Además, los cálculos que ofrece son, en muchos casos, erróneos.

Preferiríamos la idea, aprobada en su momento en el Congreso, de **una carta que cada año llegara a los mayores de 50 años**, al igual que se hace en otros países europeos. Debería contener información muy sencilla, y solo la imprescindible para el futuro jubilado, a saber:

- Reglas paramétricas de acceso al sistema vigentes en el momento de la notificación: años cotizados para cobrar el 100%, reglas de cálculo, recorte en caso de jubilación anticipada, incentivos para alargar la edad de jubilación, opciones para compatibilizar salario y pensión...
- Años cotizados por el trabajador al momento del envío de la carta
- Base media de cotización del trabajador en ese momento, con todo lo cotizado durante su vida laboral
- A cuánto ascendería la pensión a la que tendría derecho si se jubilase a la edad legal (ahora mismo, los 67 años)
- Su pensión si se jubilase de forma anticipada (64 años)
- Su pensión si retrasase el retiro (70 años)
- Evidentemente, los cálculos de la pensión futura dependerán de lo cotizado hasta la jubilación.

Y no se sabe cuánto cotizará cada trabajador: si perderá su empleo o si, por el contrario, le subirán el sueldo...

Por eso, para hacer el cálculo, podrían manejarse tres escenarios. La hipótesis de partida, que el trabajador mantiene su empleo sin interrupciones hasta la edad de jubilación y que cotiza por una cantidad equivalente a su base media de los últimos dos años. A esta se podrían sumar un par de escenarios más: uno optimista (subida de sueldo y de la base de cotización del 15%) y uno pesimista (pérdida de empleo durante el 30% del tiempo que le queda para jubilarse y reducción del 30% de la base de cotización durante ese período).

De esta manera, el trabajador contaría con un análisis bastante realista de su situación, y podría acomodar sus decisiones a esas cifras. Ni le vendemos una quimera (haciéndole creer que su pensión doblará la cifra real) ni le asustamos (incluso en el escenario más negativo, que incluye la pérdida de su empleo durante unos años, la mayoría de los trabajadores recibiría una pensión contributiva muy razonable). Simplemente, le tratamos como a un adulto y le ofrecemos información útil.

4.2. Reformas para incentivar el ahorro

Independientemente de la situación del sistema público de pensiones, a los pensionistas del futuro les conviene ahorrar. En ocasiones, parece como si proponer medidas que ayuden a que los españoles acumulen un patrimonio equivaliese a afirmar que la Seguridad Social está en quiebra o que lo estará en un futuro cercano. Nada más lejos de la realidad.

En este tema, entre nuestros políticos se produce un fenómeno extraño: cuando se les pregunta por su situación personal, parece que compitieran por demostrar que ellos son los que menos han ahorrado o menos patrimonio atesoran (como si así demostrasen su compromiso con el sistema público de pensiones). Y cuando se descubre que tienen un plan de pensiones o un patrimonio sustancial, se comportan como si les hubieran pillado en un renuncio y suelen verse obligados a dar explicaciones por algo que, en otros países, no generaría ni el más mínimo comentario.

Todas las sociedades prósperas se construyen sobre los cimientos del ahorro y la inversión de sus ciudadanos. Por eso, la suspicacia que suscitan en España las familias que acumulan un patrimonio es tan dañina. Pero, además, en el caso que nos ocupa (el sistema de pensiones), esta situación resulta todavía más absurda: tanto si uno se muestra optimista como catastrofista en relación a la pensión pública que cobrará en el futuro, evidentemente, sus opciones mejoran si posee activos que le sirvan como complemento a esa prestación.

Y no hablamos solo en un plano teórico. En nuestro país hemos podido ver los beneficios de ese ahorro en los últimos años. En comparación con los países de nuestro entorno, las clases medias española no ahorran demasiado en activos financieros (un problema), pero sí lo hacen en activos inmobiliarios, sobre todo su propia vivienda. Por eso, en esta crisis, muchos pensionistas han actuado como red de seguridad de sus familias y, por eso, incluso aquellos que cobran pensiones más bajas suelen gozar de un nivel de vida más que digno: el ahorro (en este caso, en su casa) les ha servido para complementar los ingresos del sistema público (porque no han de pagar un alquiler, como sí deben hacer muchos jubilados en otros países de la Unión Europea).

Ahora, el reto consiste en que esa acumulación de patrimonio, que en España se ha centrado en el sector inmobiliario, también alcance a otros activos más líquidos. Y que estos complementen la pensión.

Para muchos jubilados españoles, la prestación que reciben del organismo público asciende al 80-90% de sus ingresos; por eso, es lógica la tensión (casi miedo) con que se viven en nuestro país las noticias sobre la sostenibilidad de la Seguridad Social. Pero si, gracias a los ahorros, ese porcentaje bajase al 50-60%, las circunstancias de esos pensionistas mejorarían sustancialmente. Incluso es un escenario de mucho estrés para las finanzas públicas, dispondrían de una red de seguridad. Por todo ello, hay una propuesta que deberían compartir tanto los defensores del actual modelo como sus críticos más fieros: incentivar el ahorro de los trabajadores actuales. La pregunta reside en cómo hacerlo. Y hay numerosas alternativas. Nosotros proponemos a continuación dos que podrían demostrarse complementarias.

7. Incentivar el ahorro a través de planes de empresa

A casi todos nos cuesta ahorrar, aunque sabemos de su necesidad. Por eso, es importante que la legislación no nos disuada (y si puede ser, incluso, que nos anime).

En España, cada mes, los trabajadores destinan una buena parte de su sueldo real (Salario Bruto + Cotizaciones a la Seguridad Social a cargo del Empleador) a pagar las pensiones de los actuales jubilados. Los políticos aseguran que, en realidad, este se trata de un “salario en diferido” y que, al cotizar, “acumulamos derechos” para nuestra pensión futura.

Sobre este punto podría surgir un debate apasionante, pero, de nuevo, iría mucho más allá del propósito del presente trabajo. Eso sí, esa retórica sobre el ahorro o la acumulación de derechos puede constituir un excelente punto de partida para una reforma revolucionaria para nuestro modelo de pensiones: la idea consistiría en destinar una parte de esas cotizaciones a una bolsa de ahorro individual.

La situación actual es la siguiente:

- En estos momentos, los tipos de cotización por contingencias comunes ascienden al 28,3% del sueldo bruto (23,6% de la empresa y 4,7% del trabajador)
- Además, tenemos una cotización para el desempleo del 7,05% para los contratos fijos (5,5% de la empresa y 1,55% de los trabajadores)
- Como vemos, hablamos de un coste superior al 35% del sueldo bruto por la suma de estos dos conceptos (y sin contar la cotización por contingencias profesionales)

Propuesta:

- Cambiar la definición de “sueldo bruto”: a partir de ahora, debería incluir también todas las cotizaciones a cargo de la empresa. De esta forma, se visualizaría de forma mucho más clara la aportación que, cada mes, hace el trabajador a la Seguridad Social

- De esos algo más de 35 puntos de cotizaciones, se podrían usar entre 3-4 puntos (dos de las cotizaciones para el desempleo y dos de contingencias comunes) para el nuevo fondo de ahorro individual

- Además, podría implantarse un sistema similar al de Reino Unido²¹, de suscripción voluntaria, pero en el que, por defecto, participen tanto la empresa como el trabajador. Si dedicamos 3-4 puntos de las actuales cotizaciones a esa bolsa de ahorro obligatoria, el sistema de suscripción voluntaria podría sumar una cantidad similar

Por ejemplo, todos los trabajadores, cuando firmaran un nuevo contrato, destinarían el 2% de su sueldo 'post-Seguridad Social' a esta bolsa. Y la empresa estaría obligada, en este caso, a aportar una cantidad equivalente. Si el trabajador quiere renunciar, puede hacerlo, y tendría un sueldo un 2% más elevado; pero perdería, en ese caso, el 2% que aporta en su nombre la empresa

- Con este esquema, todos deberían realizar un pequeño esfuerzo: la Seguridad Social, los servicios públicos de empleo, la empresa y los trabajadores. A cambio, el ahorro ascendería a un 7-8% del sueldo bruto

- Se trata de una propuesta muy ambiciosa. Y puede que, en estos primeros años, no salgan las cuentas (quitarle 3-4 puntos de cotización a la Seguridad Social puede resultar inviable ahora mismo). Pero no es descabellado pensar en implantar el modelo con porcentajes más bajos e ir subiéndolos según lo permita la evolución de gastos-ingresos del sistema.

- Cada trabajador decidiría en qué entidad y producto depositar su plan individual. Y las entidades deberían enviar una carta cada año con información sobre rentabilidad, costes, productos ofertados, etc. Incluso, en aquellas empresas con representación sindical, estos sindicatos negociarían con las entidades en nombre de los trabajadores, tanto para con-

²¹ Existen numerosos estudios sobre el sistema británico de inscripción automática de trabajadores a sistemas de ahorro. Uno de los más completos es el que Fernando Martínez-Cue realizó para Unespa en noviembre de 2019: *Automatic Enrolment Británico*. Disponible en <https://unespa-web.s3.amazonaws.com/main-files/uploads/2019/11/Estudio-autenrolment-britanico-2019-Completo.pdf>

seguir mejores condiciones como para ofrecer a sus miembros asesoramiento financiero. No estamos hablando de sindicatos metidos a banqueros o gestores (una receta para el desastre) pero sí a intermediarios que filtrasen la información para unos trabajadores que no tendrían por qué ser expertos en estas lides.

8. Sicav para todos: abrir una cuenta de ahorro a largo plazo a todos los mayores de edad

La fiscalidad de los fondos de inversión se perfila como una de las mejores ideas que ha tenido el legislador español en las últimas décadas: los fondos tributan, por supuesto, pero solo cuando el partícipe retira (con beneficios) el dinero invertido. De esta manera, se incentiva la inversión y no se penalizan los movimientos entre fondos, algo que no tendría mucho sentido. Algo parecido ocurre con las Sociedades de Inversión de Capital Variable (Sicav)²², con el añadido de que en estos vehículos se pueden incluir todo tipo de activos. Pues bien, ha llegado la hora de que todos los españoles se aprovechen de estos beneficios. La idea sería sencilla:

- Cada español mayor de edad poseería una cuenta de largo plazo abierta a su nombre. La única decisión que tendría que tomar es en qué banco se deposita. Incluso, puede plantearse la opción de que la cuenta esté abierta en el ICO, para aquellos jóvenes que quieran poner todo su patrimonio bajo gestión en manos del Estado.

- La primera aportación de la cuenta, casi como regalo de cumpleaños por la mayoría de edad, procedería del Estado y ascendería a 1.000 euros. Hay unos 450.000 – 475.000 jóvenes que cada año

²² Las SICAV son un instrumento de inversión que tiene por objeto la adquisición de valores mobiliarios y otros activos financieros. Se encuentran participadas por al menos 100 accionistas y exigen un capital mínimo de 2,4 millones de euros. Debido a sus características y a la flexibilidad que otorgaban a sus partícipes, durante años fueron uno de los vehículos de inversión preferidos por las grandes fortunas. En nuestra opinión, muchas de sus ventajas deberían estar disponibles para el ciudadano medio. Sobre todo, nos gusta la idea de un vehículo de inversión en el que el partícipe no tiene que tributar tras cada operación (si esta tiene beneficios), siempre y cuando no retire sus fondos de la SICAV. Este esquema es similar al que disfrutaban los partícipes de los fondos de inversión, que pueden cambiar de fondo siempre que quieran y que solo tributarán en el momento en el que vendan su participación y retiren sus ganancias.

cumplen los 18 años, por lo que el coste total de la medida ascendería a menos de 500 millones anuales.

- En esa cuenta, se podrían acumular todo tipo de activos financieros. Hasta se podría articular un vehículo para que las inversiones inmobiliarias (si se compra una vivienda) también formen parte de esa bolsa de ahorro.
- El dinero invertido en ella exhibiría ventajas fiscales equivalentes a las de los actuales planes de pensiones (que se integrarían en el nuevo vehículo)
- Cada año, el ahorrador recibiría una carta detallada de su entidad informándole de su patrimonio, costes, revalorización, etc.
- El dinero de la cuenta solo podría retirarse en casos muy tasados: desempleo (siempre y cuando este se produzca a partir de los 35 años), enfermedad grave, etc. Salvo en esas circunstancias, esta cuenta de ahorro a largo plazo solo podría recuperarse a partir de los 50-55 años (este límite de edad está sujeto a discusión).
- La idea que debemos transmitir se resume en: “Te bonifico fiscalmente si te comprometes a ahorrar realmente a largo plazo”

Sabemos que una propuesta así suena muy extraña, casi una rareza, pero podría hacer de España un país pionero. Y se trataría de un primer paso extraordinario para crear esa “sociedad de propietarios” que tanto envidiamos de otros países, en los que sus clases medias presumen de un nivel de ahorro-patrimonio muy sustancioso. Hace algo más de una década, el Instituto Juan de Mariana publicó un informe con el título *Una sociedad de propietarios. El camino de los ciudadanos hacia la independencia financiera*²³: los principios expuestos en aquel trabajo siguen estando plenamente vigentes.

Un país formado por familias que acumulan un patrimonio aguanta con mayor estabilidad las crisis económicas; ese ahorro puede convertirse muy fácilmente en inversión y riqueza futura; los ciudadanos

²³ Blanco, M.; Merino, R.; Rallo, J. R. (2006). *Una sociedad de propietarios. El camino de los ciudadanos hacia la independencia financiera*, Instituto Juan de Mariana. Disponible en <https://www.juandemariana.org/investigacion/archivo-de-publicaciones/una-sociedad-de-propietarios>

son más independientes ante las presiones políticas o empresariales, y poseen mucho más margen para organizar sus vidas de acuerdo a sus inquietudes o necesidades. No es un trabajo de un día para otro, pero podría lograrse mucho antes de lo que pensamos. Siempre hablamos de nuestros hijos y de construir un país mejor para ellos: pues bien, quizás, el primer objetivo que deberíamos marcarnos como sociedad pase por el de ese futuro de ciudadanos libres y responsables que usan ese patrimonio como los cimientos sobre los que erigir sus proyectos vitales.

4.3. Reorganización de las cuentas de la Seguridad Social

Curiosamente, esta es la única reforma en la que parecen estar de acuerdo todos los partidos. Y decimos que resulta curioso porque, en el fondo, no se trata de una reforma. Separar las fuentes de financiación de la Seguridad Social no deja de ser una medida de técnica presupuestaria. Si todo lo que hasta ahora pagaban el Estado y la Seguridad Social lo siguen abonando ellos, en realidad, la sostenibilidad del sistema continuará en peligro (o igual de asegurada que hasta ahora, según cómo se mire).

Pasar gastos de la Seguridad Social al Estado no implica que las pensiones estén más protegidas. Como explicó muy bien, en abril de 2018, en el Congreso de los Diputados, el anterior ministro de Hacienda, Cristóbal Montoro²⁴, las pensiones, como el resto de los gastos del Reino de España, se pagan con los impuestos que abonan sus contribuyentes (y sí, las cotizaciones son un impuesto). Por lo tanto, si siguen llegando esos impuestos, podrán abonarse. Y si no llegan, habrá que efectuar recortes, en una partida o en otra.

Dicho esto, no nos parece mal que haya una reorganización presupuestaria. Eso sí, se debería comenzar por explicar de forma mucho más clara a los trabajadores el coste real que soportan en concepto de cotizaciones. Como ya hemos apuntado anteriormente,

²⁴ Congreso de los Diputados (2018, 3 de abril). Comparecencia y rueda de prensa del ministro de Hacienda, Cristóbal Montoro. Disponible en http://www.congreso.es/wc/htdocs/web/jsp/canalParlamento/reproductorDirectoAkamai/player_diferidomp4.jsp?codSesion=229&codOrgano=499&mp4=mp4&directo=s&fechaSesion=03%20de%20Abril%20de%202018&idLegislaturaEleccion=12

la nómina tendría que reflejar como “Sueldo Bruto” el total de costes laborales a los que se enfrenta una empresa: “Sueldo Bruto Actual + Cotizaciones Empresariales”.

A partir de ahí, parece razonable sacar todos los costes no directamente ligados al pago de cotizaciones de las cuentas de la Seguridad Social. Incluso, podría diferenciarse entre la cotización para jubilación y el resto de las circunstancias cubiertas por contingencias comunes. De hecho, la separación entre incapacidad por contingencias comunes o por enfermedades profesionales cada vez se antoja más artificial. Y no sería descabellado encuadrar buena parte de las coberturas actuales dentro de otros departamentos (Trabajo, Asuntos Sociales...).

9. Reorganización presupuestaria

A vuela pluma, podríamos plantear un esquema del siguiente tipo:

- Cotización para la jubilación (que incluiría la prestación de viudedad). También nos parecería apropiado revisar y unificar las categorías profesionales y los grupos de cotización. Probablemente, la diferenciación entre unos y otros tuvo sentido en su momento, pero ahora genera distorsiones sin que se intuya un beneficio claro de esta clasificación
- Cotización o seguro de enfermedad: para cubrir situaciones de necesidad-incapacidad derivadas tanto de contingencias comunes como de enfermedades profesionales
- Protección a la familia, prestaciones farmacéuticas, asistencia sanitaria, permisos de maternidad-paternidad, riesgo durante el embarazo y durante la lactancia natural: todas estas políticas se deberían financiar como una política social, al margen de las cotizaciones
- Prestaciones de orfandad, auxilio por defunción, subsidio en favor de familiares: también deberían quedar al margen de la cotización para la jubilación. Podrían formar parte del resto de políticas del Estado (rentas mínimas, ayudas a colectivos vulnerables...) destinadas a resolver situaciones de nece-

sidad. Aquí incluiríamos las mal llamadas “pensiones no contributivas” y los complementos a mínimos

- El resto de las cotizaciones no relacionadas con la jubilación podrían seguir funcionando igual que hasta ahora, aunque se deberían revisar los tipos. Hablamos de desempleo, Fogasa y formación profesional

Somos perfectamente conscientes de que nuestra división resulta tan artificial como la que está actualmente en vigor. Al final, la caja única es la del Estado, que recibe los ingresos de todos los contribuyentes y los distribuye año a año conforme a los criterios que el legislador determina en la Ley de los Presupuestos Generales del Estado. Sin embargo, tras estos cambios, la lectura de las grandes cifras se simplificaría y, desde un punto de vista didáctico, quizás ayudaría a que trabajadores y empresarios tomaran más conciencia de los costes, de la relación entre lo cotizado y lo cobrado, etc.

Dicho esto, volvemos al comienzo de este epígrafe. Esto no constituye una reforma del sistema, porque no supone ni un euro extra de ingresos ni un euro menos de gasto para el conjunto de las Administraciones Públicas. ¿Interesa modernizar un esquema que ha quedado un tanto anticuado? Sí. Pero sin hacernos trampas: que el déficit de la Seguridad Social disminuya porque crece, en la misma proporción, el del Estado no solo no ayuda a sostener las pensiones, sino que puede llegar a ser contraproducente. Si no se explica bien, esta medida puede generar en la opinión pública una sensación de falsa tranquilidad que desincentive a los políticos y les lleve a retrasar las reformas necesarias.

10. Mantener la contributividad del sistema

En este punto, no hablamos tanto de una reforma como de la paralización de una tendencia muy peligrosa. En los últimos años, se ha producido una continua degradación de las bases contributivas del sistema por dos vías²⁵.

²⁵ Conde-Ruiz, J. I.; González, C. I. (2016, 30 de agosto). *From Bismarck to Beveridge: the other pension reform in Spain*. Springer. Disponible en https://link.springer.com/article/10.1007/s13209-016-0148-3?wt_mc=Internal.Event.1.SEM.ArticleAuthorOnlineFirst

TABLA 6 - Contributividad del sistema

	2000	2010	2020
Pensión mínima	5.152,0	8.335,6	9.569,0
Pensión máxima	26.102,3	34.970,7	37.566,8
Base máxima de cotización	29.410,0	38.376,0	48.841,2
Pensión máxima / Pensión mínima	5,1	4,2	3,9
Pensión máxima / Base máxima	89%	91%	77%

Fuente: *Informe económico y financiero y Anexo al informe. Presupuestos de la Seguridad Social para 2021*

Como vemos, las pensiones máximas y mínimas (aquí incluimos las prestaciones con complementos a mínimos) cada vez están más cerca. Y, además, se han ido subiendo las bases máximas de cotización a un ritmo muy superior al incremento de las pensiones máximas. Todo esto se ha traducido en una realidad que se mantiene oculta y que todos los partidos silencian: el “premio” por cotizar cada vez es menor y el sistema contributivo español corre el riesgo de convertirse en un sistema asistencial.

En otros países, en los que el ahorro individual (bien individual puro o a través de planes de empleo) supera en mucho al de los trabajadores españoles, esos sistemas asistenciales funcionan bastante bien. Todos los trabajadores, sin importar los años cotizados o sus cotizaciones, tienen asegurado un mínimo sin que haya diferencias (o muy pequeñas) entre aquellos que estuvieron activos más o menos tiempo. En estos países (como Países Bajos o Dinamarca, por poner dos ejemplos de la Unión Europea) la diferencia en los ingresos la marca esa parte de ahorro individual-colectivo.

De nuevo, este estudio no quiere abrir el debate entre el modelo asistencial y el contributivo. Puede revestir cierto atractivo desde un punto de vista teórico, pero con pocas consecuencias prácticas. La realidad es que España tiene un modelo contributivo que, ahora mismo, ya no puede cambiar (o necesi-

taría un período transitorio muy largo) en favor de uno asistencial. Por eso, parece importante cuidar las bases de esa contributividad que ha resultado tan dañada en las últimas dos décadas.

Los políticos tienden a pensar que el contribuyente no se dará cuenta de esta dinámica y siempre es tentador anunciar que se subirán las pensiones más bajas sin tocar las más elevadas. Sin embargo, no se puede estirar la cuerda indefinidamente sin que se rompa: si los trabajadores perciben que su cotización no trae aparejada ninguna ventaja, los incentivos para escapar de ella (desde cobrar en especie a pasarse al régimen de autónomos o, directamente, dejar de trabajar o marcharse a otro país) se disparan. No ocurriría de un día para otro. Pero sí podría convertirse en un elemento más en el proceso de erosión de los ingresos del sistema.

Lo mismo cabe decir del destope de las cotizaciones que algunos partidos proponen: el daño a la productividad de las empresas y la más que posible fuga de talento que seguiría a una medida como esta ocasionaría efectos devastadores en las cuentas de la Seguridad Social. Y eso por no hablar de lo injusto de una medida que dispararía las cotizaciones que cada mes pagan algunos trabajadores sin, a cambio, una compensación en forma de una expectativa de pensiones más altas para el futuro.

Bibliografía

- AIReF. *Spending Review*. Disponibles en <https://www.airef.es/es/spending-review/>
- Banco de España (2019). *Informe Anual 2019*. Disponible en https://www.bde.es/bde/es/secciones/informes/Publicaciones_an/Informe_anual/
- Banco de España. (2020, junio). *Intervención inicial del gobernador del Banco de España, Pablo Hernández de Cos, ante la Comisión de Reconstrucción Social y Económica del Congreso de los Diputados*. Disponible en https://www.bde.es/f/webbde/GAP/Secciones/SalaPrensa/IntervencionesPublicas/Gobernador/Arc/Fic/hdc230620_L.pdf
- Blanco, M.; Merino, R.; Rallo, J. R. (2006). *Una sociedad de propietarios. El camino de los ciudadanos hacia la independencia financiera*, Instituto Juan de Mariana. Disponible en <https://www.juandemariana.org/investigacion/archivo-de-publicaciones/una-sociedad-de-propietarios>
- Conde-Ruiz, J. I.; González, C. I. (2016, 30 de agosto). *From Bismarck to Beveridge: the other pension reform in Spain*, Springer. Disponible en https://link.springer.com/article/10.1007/s13209-016-0148-3?wt_mc=Internal.Event.1.SEM.ArticleAuthorOnlineFirst
- Conde-Ruiz, J. I. y González, C. I. (2015). *Challenges for Spanish Pensions in the Early 21st Century*. CESifo DICE Report, Ifo Institute - Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich, vol. 13(2), pp. 20-24, 08.
- Congreso de los Diputados (2018, 3 de abril). Comparecencia y rueda de prensa del ministro de Hacienda, Cristóbal Montoro. Disponible en http://www.congreso.es/wc/htdocs/web/jsp/canalParlamento/reproductorDirectoAkamai/player_diferidomp4.jsp?codSesion=229&codOrgano=499&mp4=mp4&directo=s&fechaSesion=03%20de%20Abril%20de%202018&idLegislaturaElegida=12
- DatosMacro.com. (2020). “Gasto público en España”, *Expansión*. Disponible en <https://datosmacro.expansion.com/estado/gasto/espana#:~:text=El%20gasto%20p%C3%BAblico%20en%20Espa%C3%B1a,41%2C7%25%20del%20PIB>
- Doménech, R. (2019, 12 de febrero). *El sistema público de pensiones en España: proyecciones y propuestas de mejora*. BBVA Research. Disponible en https://www.bbvarsearch.com/wp-content/uploads/2019/03/Domenech-Pensiones_12feb2019.pdf
- Eurostat. (2020, octubre). Tasa de empleo. Disponible en https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-datasets/-/t2020_10
- García Díaz, M.A. (2019). *El sistema público español de pensiones: Mitos y realidades*. Fedea, Estudios sobre la Economía Española - 2019/01. Disponible en <http://documentos.fedea.net/pubs/eee/eee2019-01.pdf>
- INE. Indicadores Demográficos Básicos. Esperanza de vida a los 65 años. Disponible en <https://www.ine.es/dynt3/inebase/index.htm?padre=1153&capsel=2062>
- KPMG. (2018) *Employee taxes in Europe – 2018 A comparison of employers’ costs and employees’ net income in various European countries*”. Disponible en <https://assets.kpmg/content/dam/kpmg/lu/pdf/salary-comparisons-survey-2018.pdf>
- Martínez-Cue, F. (2019). *Automatic Enrolment Británico*. Unespa. Disponible en <https://unespa-web.s3.amazonaws.com/main-files/uploads/2019/11/Estudio-autenrolment-britanico-2019-Completo.pdf>
- Ministerio de Hacienda, Gobierno de España. (2020, octubre). *Libro Amarillo del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2021*, p. 130. Disponible en <https://www.sepg.pap.hacienda.gob.es/sitios/sepg/es-ES/Presu->

- [puestos/PGE/ProyectoPGE2021/Documents/LIBROAMARILLO2021.pdf](#)
- Ministerio de Hacienda, Gobierno de España. *Plan Presupuestario 2021*. Disponible en <https://www.hacienda.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/EstrategiaPoliticaFiscal/PlanesPresupuestarios.aspx>
 - Moraga, M. y Ramos, R. (2020). *Una estimación del rendimiento financiero del sistema de pensiones*, Banco de España. Boletín Económico 3/2020. Disponible en https://www.bde.es/bde/es/secciones/informes/boletines/Boletin_economic/
 - OECD (2020). *Life expectancy at birth (indicator)*. Doi: 10.1787/27e0fc9d-en. (Último acceso, 29 de julio de 2020).
 - OCDE. (2019, 27 de noviembre). *Pensions at a Glance 2019. Country profiles*. Disponible en <https://www.oecd.org/publications/oecd-pensions-at-a-glance-19991363.htm>
 - Roger, J. y Philippe, C. (2019). *The Tax Burden of Typical Workers in the EU 28–2019*. Instituto Economic Molinari. Disponible en https://www.institutmolinari.org/wp-content/uploads/sites/17/2019/07/tax_burden_EU_2019.pdf



Pension Reform Now



**FRIEDRICH NAUMANN
FOUNDATION** For Freedom.
Spain, Italy & Portugal

FUNDA CIÓN
CIVISMO



INSTITUTO
JUAN DE MARIANA