

FINANCIACIÓN DEL DERECHO A PENSIONES PÚBLICAS SUFICIENTES: **ALTERNATIVAS SOSTENIBLES DESDE EL LADO DE LOS INGRESOS**

Documento-propuesta

Grupo de estudios sobre "pensiones suficientes, seguridad social universal y democracia"

Fundación Francisco Largo Caballero 2017

INTEGRANTES ACTUALES DEL GRUPO DE ESTUDIOS

FERNÁNDEZ CORDÓN, Juan Antonio

Ex-investigador del CSIC

GONZÁLEZ GONZÁLEZ , Antonio

Economista. Integrante de Economistas Frente a la Crisis

MALDONADO MOLINA, Juan Antonio

Profesor Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Granada

MÁRQUEZ, Antonio

Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Málaga

MOLINA NAVARRETE, Cristóbal (Coordinador)

Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Jaén

MONEREO PÉREZ, José Luis

Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Granada

OJEDA AVILÉS, Antonio

Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. UNIA

PÉREZ DÍAZ, Julio

Investigador Titular del CSIC

SUAREZ CORUJO, Borja

Profesor Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad Autónoma de Madrid

TORRES LÓPEZ, Juan

Catedrático de Economía Aplicada. Universidad de Sevilla

TORTUERO PLAZA, José Luis

Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad Complutense de Madrid

VILA TIERNO, Francisco

Profesor Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Málaga

VILLAR CAÑADA, Isabel María

Profesora Doctora Contratada de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Jaén

ZUBIRI ORIA, Ignacio

Catedrático de Economía y Hacienda Pública. Universidad del País Vasco

SUMARIO:

1. PUNTO DE PARTIDA: EL MAYOR DESEQUILIBRIO EN LA HISTORIA DE LA SEGURIDAD SOCIAL, “UN RIESGO DE INSOSTENIBILIDAD FABRICADO”
2. TENSIONES DEMOGRÁFICAS Y CRISIS FISCAL DE LA RAMA DE PENSIONES PÚBLICAS: EL ENVEJECIMIENTO, ACTIVO O NO, POR SÍ MISMO, NO ES EL PROBLEMA
3. LA CUESTIÓN DEL NIVEL SOSTENIBLE DE PENSIONES SUFICIENTES DESDE EL PUNTO DE VISTA ECONÓMICO: CRISIS DE LA COTIZACIÓN SOCIAL Y NUEVA JUSTICIA FISCAL
4. FACTOR INSTITUCIONAL: SOSTENIBILIDAD DE LAS PENSIONES PÚBLICAS SUFICIENTES EN CLAVE JURÍDICA
5. ¿QUÉ HACER?: VALORACIONES CONCLUSIVAS Y PROPUESTAS SOBRE LA MEJORA DEL EQUILIBRIO ENTRE INGRESOS Y GASTOS



PUNTO DE PARTIDA: EL MAYOR DESEQUILIBRIO EN LA HISTORIA DE LA SEGURIDAD SOCIAL, “UN RIESGO DE INSOSTENIBILIDAD FABRICADO”

1. PUNTO DE PARTIDA: EL MAYOR DESEQUILIBRIO EN LA HISTORIA DE LA SEGURIDAD SOCIAL, “UN RIESGO DE INSOSTENIBILIDAD FABRICADO”

Una constatación: el déficit galopante de la Seguridad Social

Con el cierre presupuestario definitivo de 2016, las cuentas públicas confirmaban algo que ya era suficientemente conocido y que el Gobierno había comunicado oficialmente hace unos meses a la Unión Europea en su Plan Presupuestario: la Seguridad Social española sufre el mayor déficit de su historia. Se situaría en unos 18.000 millones de euros, lo que representa una desviación del 1,62%, un poco más bajo de lo previsto en la comunicación comunitaria (1,7 por cien), y bastante más elevado del fijado a inicios del 2016 (1,1 por cien). Para el futuro inmedia-

to, las expectativas no serían, mejores, más bien lo contrario, de no modificarse los factores que inciden en esta tensión equilibrio-desequilibrio del sistema de Seguridad Social, en especial de su rama de pensiones, como evidencia la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF). Ésta considera que la desviación podría llegar incluso al 2% del PIB en los años inmediatamente venideros. En todo caso, no se lograría, bajo ningún escenario creíble, reducirlo por debajo del 1,5 por cien. El problema se agravaría porque el instrumento de estabilización financiera ideado para corregir estos desequilibrios, de modo que el ingreso no dependiera sólo del ciclo económico, Fondo de Reserva de la Seguridad Social está a punto de liquidarse: con 15.000 millones de euros se cubre la próxima “paga extraordinaria” y poco más; luego tiene fecha de caducidad muy inmediata.

1. *Punto de partida: el mayor desequilibrio en la historia de la seguridad social, “un riesgo de insostenibilidad fabricado”*
2. *Tensiones demográficas y crisis fiscal de la rama de pensiones públicas: el envejecimiento, activo o no, por sí mismo, no es el problema*
3. *La cuestión del nivel sostenible de pensiones suficientes desde el punto de vista económico: crisis de la cotización social y nueva justicia fiscal*
4. *Factor institucional: sostenibilidad de las pensiones públicas suficientes en clave jurídica*
5. *¿Qué hacer?: Valoraciones conclusivas y propuestas sobre la mejora del equilibrio entre ingresos y gastos*

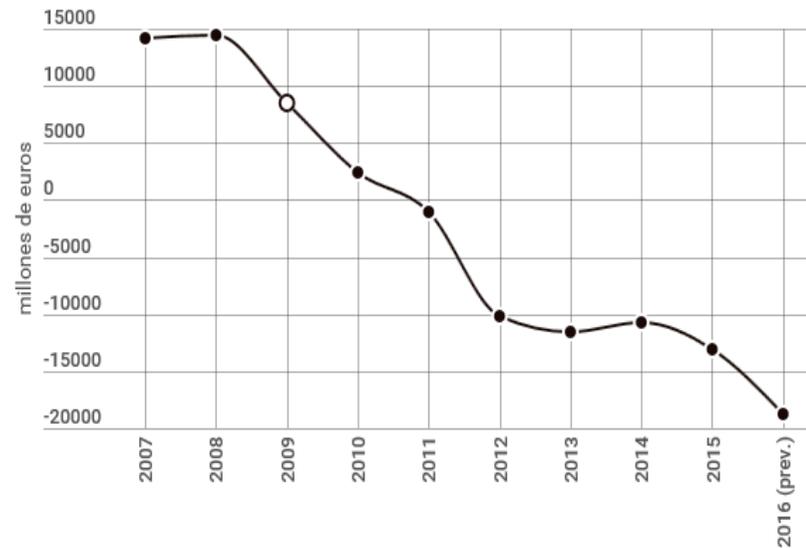
En un giro político sorprendente, frente al profundo alarmismo -político, social- creado respecto de esta deficitaria, y preocupante, el Gobierno relativiza el problema del déficit de la Seguridad Social y, por tanto, intentará desarmar la urgente necesidad de reformas que vayan en el sentido correcto de corregirlo de forma estructura y fiable. Y ello sobre los siguientes argumentos -más políticos que científicos-

1) A finales del año 2017 "los ingresos crecerán más que los gastos" -ahora gastaría unos 750 millones más al mes de lo que ingresa (27.4%)- gracias a la creación importante de empleo que se espera alcanzar y que permitirá situar la tasa de desempleo por debajo del 17 por cien y el volumen de ocupación en torno a los 20 millones de empleos que se consideran el nivel de garantía del sistema para el sistema. Esta Evolución negativa del saldo fiscal de la Seguridad Social se recogería en el gráfico 1.

2) La contención del gasto (en torno al 10 u 11 por cien del PIB). Esta moderación encontraría una firme aliada en la aplicación de las medidas aprobadas en el año 2013 sobre revalorización y factor de sostenibilidad.

3) Los incrementos de gasto, que seguirán produciéndose y que son aceptados por el Gobierno, situarían el déficit en los dos años siguientes en unos 20.000 millones de euros para los dos años siguientes, podrían financiarse a través del mecanismo del Endeudamiento de las AAPP.

Gráfico.1 Evolución negativa del saldo fiscal de la Seguridad Social



1. Punto de partida: el mayor desequilibrio en la historia de la seguridad social, "un riesgo de insostenibilidad fabricado"
2. Tensiones demográficas y crisis fiscal de la rama de pensiones públicas: el envejecimiento, activo o no, por sí mismo, no es el problema
3. La cuestión del nivel sostenible de pensiones suficientes desde el punto de vista económico: crisis de la cotización social y nueva justicia fiscal
4. Factor institucional: sostenibilidad de las pensiones públicas suficientes en clave jurídica
5. ¿Qué hacer?: Valoraciones conclusivas y propuestas sobre la mejora del equilibrio entre ingresos y gastos

Vemos, pues, cómo todos los actores y sujetos implicados en la conformación del sistema públicos de pensiones asumen el desafío global al que está sometido, que afecta a todos los factores que integrarían el gasto en pensiones como porcentaje del PIB (tasa de dependencia; tasa de empleo; tasa de sustitución; ratio entre masa salarial y PIB) se hallarían desafiados. Así lo constata el Banco de España, ciertamente de forma no inocente -su propósito es convencernos de que el gasto en pensiones sobre el PIB se debe mantener constante, en torno a niveles similares a los actuales (11 por cien), como garantía de sostenibilidad real-, en su último Informe al respecto¹

¹ Cfr. AAVV. "El sistema público de pensiones en España: situación actual, retos y alternativas de reforma". 2017. <http://cd00.epimg.net/descargables/2017/01/13/1f1d1e76a740d0a77b9da8a572226568.pdf>

Tabla 1. Ecuación de las pensiones

$$\frac{\text{Gasto pensiones}}{\text{PIB}} = \frac{\text{N}^{\circ} \text{ pensiones}}{\text{Pob. edad trabajar}} * \frac{\text{Pob. edad trabajar}}{\text{N}^{\circ} \text{ trabajadores}} * \frac{\text{Pensión media}}{\text{Salario medio}} * \frac{\text{Masa salarial}}{\text{PIB}}$$

El Banco de España, como principal abanderado del enfoque de sostenibilidad basado en el permanente control de los gastos -para mantenerlos con porcentajes constantes del PIB, saluda positivamente la aplicación de las medidas de contención del gasto en pensiones aprobadas en el año 2013 -revalorización, "virus" ya activado; y factor de sostenibilidad, virus inoculado pero latente hasta 2019-. Aunque considera que no son suficientes, pues todavía se precisarían otras -incluso aumentar más la edad de jubilación, ahora entre las más altas de la UE-, acepta que tales reformas legislativas, alguna de las cuales mostraría su eficacia dentro de unos años, ayudara a esa pretendida inflexión de tendencia: a mayor crecimiento del PIB, constante el porcentaje de gasto (en torno al 10 u 11 por cien del PIB), enjugaría el déficit. Tan convencido está el Gobierno de ese "efecto balsámico" de sus reformas legislativas en un plazo medio que no parece tener ninguna prisa por ofrecer una respuesta mucho más estructural, más eficaz, coherente y fiable, como acabamos de indicar.

¿Un nuevo mensaje gubernamental tranquilizador? El endeudamiento público como forma de financiación (prestamista) del déficit de la Seguridad Social

Peor aún. Sorprendentemente, a mediados de 2017, adoptó, como hemos anticipado y precisamente cuando la situación apare más deteriorada que nunca, un "mensaje de tranquilidad", aportando, tras la referida declaración por boca del Ministro de Hacienda y de AAPP a que el déficit era controlable, 10.000 millones más a las cuentas de la Seguridad Social, pero como préstamo financiado emitiendo más Deuda pública, de manera que el Fondo de Reserva se quedará congelado en esa cantidad testimonial o simbólica actual. Pese a esta nueva orientación política, pura ocurrencia sino fuese por su carga ideológica (busca maquillar las situación para no pasar a la historia como el Gobierno que agotó un Fondo de Reserva que llegó a tener casi 70.000 millones de Euros), **la realidad de las cuentas y de las necesidades sociales no salen, por más de un motivo.**

En primer lugar, **porque ignora un consenso significativo**, aunque las recetas que se planteen sean diferentes, incluso opuestas, **en torno a la insuficiencia actual del modelo de financiación del sistema público de pensiones**: no se resolvería ni con "pleno empleo", por la devaluación salarial de los nuevos empleos creados (**factores económicos y de mercado de trabajo**). Naturalmente, el problema sería mayor aún para quienes no creen en que ese clásico referente del Estado de Bienestar, el pleno empleo -que sí se da hoy en otros países de nuestro entorno, o están próximos (Alemania, Países nórdicos)- sea realista en una sociedad digital, donde los empleos humanos son sustituidos por robots y otro tipo de algoritmos. El impacto de la robotización, sin reparto suficiente del trabajo y de las ganancias de productividad que lleve consigo, en las cotizaciones sociales es manifiesto, de ahí todo tipo de propuestas en esta materia,

1. *Punto de partida: el mayor desequilibrio en la historia de la seguridad social, "un riesgo de insostenibilidad fabricado"*
2. *Tensiones demográficas y crisis fiscal de la rama de pensiones públicas: el envejecimiento, activo o no, por sí mismo, no es el problema*
3. *La cuestión del nivel sostenible de pensiones suficientes desde el punto de vista económico: crisis de la cotización social y nueva justicia fiscal*
4. *Factor institucional: sostenibilidad de las pensiones públicas suficientes en clave jurídica*
5. *¿Qué hacer?: Valoraciones conclusivas y propuestas sobre la mejora del equilibrio entre ingresos y gastos*

sobre las que se volverá en el Estudio, aunque su complejidad y trascendencia nos aconsejen un análisis más exhaustivo y monográfico²

En segundo lugar, como las cotizaciones sociales, en un contexto como el actual, carente de políticas potentes de reforzamiento del mercado de bienes y servicios (políticas de economía de estímulo), difícilmente podrían aumentar por su impacto negativo en el empleo, los ingresos no fiscales (impuestos), se cegaría esta vía de reducción del déficit. Por lo tanto, el juego conjunto de devaluación salarial y congelación (cuando no reducción, por otras vías, como se verá) de las cuotas sociales, hacen que el incremento de empleo no conlleve el correspondiente -necesario y esperable- incremento de cotización. Un problema que sería aún mayor si se pusiera énfasis, como hace el sector de economistas favorables a soluciones más liberales, en el factor demográfico (personas más envejecidas y menos empleados hará que sean menos los cotizantes). Aunque veremos que este "miedo al factor demográfico" es, de nuevo, más mito que realidad -al menos con la intensidad y fatalismo con que se introduce este factor en la crisis de sostenibilidad del sistema-, no puede dejar de estar presente³. En suma, el déficit parecería

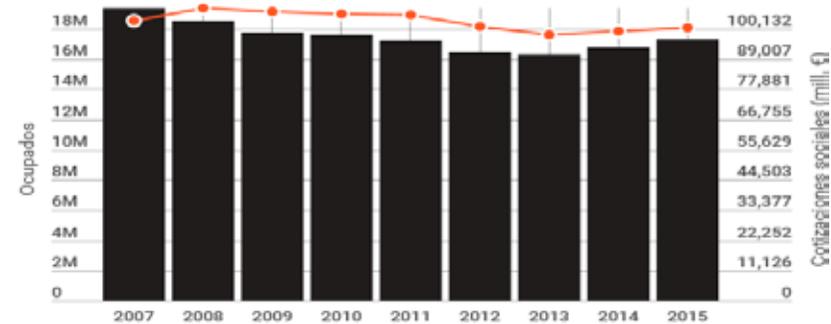
2 El debate no sólo está en la sociedad, sino que ha empezado a difundirse en sede académica, donde, si embargo, apenas si ha comenzado, por lo que exigirá más reflexión, a fin de dotarla de la debida solvencia científica. Vid. "Deben cotizar los robots como si fueran trabajadores?" <http://www.expansion.com/juridico/actualidad-tendencias/2016/12/26/585d681aca4741ec378b45e4.html>. No hay medio público, escrito y audiovisual, que no lo refleje. También en https://economia.elpais.com/economia/2016/10/16/actualidad/1476612103_361082.html

3 Diversos sectores críticos con el sistema actual insisten en que seguiremos teniendo un problema "serio de déficit en la Seguridad Social por la evolución (negativa) de la demografía" (cfr. M. J. LAGARES, catedrático de Hacienda Pública de la Universidad de Alcalá de Henares, comparecencia en la Comisión del Pacto de Toledo), por el aumento de la esperanza de vida y consiguiente envejecimiento de la población (factor demográfico). Sorprende que, en este contexto, se proponga -a nuestro juicio errada-

incontenible, *si no hay, claro está, un cambio drástico del modelo de financiación -más impuestos-*.

En tercer lugar, la práctica corrobora, lamentablemente, aunque no es una fatalidad natural ni económica, sino el resultado de políticas de mercado de trabajo concretas, y nocivas socialmente, que **el incremento de empleo no está conllevando el correspondiente y tan necesario incremento de cotización**. Así, como muestran diversos estudios, las cotizaciones sociales deberían haber crecido en 2016 a un ritmo del 16% respecto al año pasado para ajustarse al objetivo marcado en el presupuesto, pero lo hicieron sólo haciendo sólo al ritmo del 2,8% (otro ejemplo de pérdida de credibilidad de las previsiones oficiales). De ahí la pérdida de miles de millones -unos 5.000- de recaudación social (vid. Tabla 2⁴).

Tabla 2. Fuente El Economista



mente- reducir al 10% las cotizaciones sociales que pagan empresarios y trabajadores -actualmente se sitúan en el entorno del 30%- , al tiempo que se incrementan los impuestos indirectos (tipos de IVA normal y reducido) entre dos y cuatro puntos para financiar el sistema de pensiones.

4 <http://www.eleconomista.es/economia/noticias/7911207/10/16/2/Por-que-el-deficit-de-la-Seguridad-Social-se-multiplica-desde-2011-pese-a-tener-ahora-mas-ocupados.html>

1. Punto de partida: el mayor desequilibrio en la historia de la seguridad social, "un riesgo de insostenibilidad fabricado"
2. Tensiones demográficas y crisis fiscal de la rama de pensiones públicas: el envejecimiento, activo o no, por sí mismo, no es el problema
3. La cuestión del nivel sostenible de pensiones suficientes desde el punto de vista económico: crisis de la cotización social y nueva justicia fiscal
4. Factor institucional: sostenibilidad de las pensiones públicas suficientes en clave jurídica
5. ¿Qué hacer?: Valoraciones conclusivas y propuestas sobre la mejora del equilibrio entre ingresos y gastos

En cuarto lugar, porque, como evidencia la AIReF, los Presupuestos de la Seguridad Social de los últimos años no sólo se habría venido caracterizando por la opacidad de las previsiones de ingresos y gastos que la Seguridad Social utiliza para calcular la tasa de actualización de las pensiones, a cuya corrección se ha ofrecido el organismo, sino por la falta de realismo (*problema de déficit de credibilidad en la previsibilidad de la relación entre ingresos y gastos*). En este sentido, además de que los objetivos de estabilidad vienen siendo extremadamente exigentes, no parece que, sin otras medidas más estructurales, la solución esté sin más en al aumento de la ya ingente deuda -99,4 por cien- que arrastra España (cuando las exigencias de la Comisión van en dirección opuesta; el FMI alerta que los niveles de deuda pública de los países desarrollados está en los de años inmediatamente posteriores a la II Guerra Mundial).

No se apaga el fuego de unas cuentas (Seguridad Social) con más fuego en otras (Estado), sin prever mecanismos de ingresos fiscales

En definitiva, la solución del Gobierno, una vez más, es un remedio a corto plazo, sin una solvente reflexión a medio plazo que permita fiar en su capacidad de servir como garantía de fiabilidad o confiabilidad en que será instrumento de sostenibilidad. Por eso, más bien parece quererse apagar el "*fuego de unas cuentas con más fuego en otras*": el riesgo, real o pretendido, de sostenibilidad de las pensiones sería afrontado con un mayor

"riesgo de sostenibilidad" de la deuda pública⁵. ¿Ejemplo de la doctrina del "shock" -Naomi KLEIN-

Una opción que, además, complica la gestión, pues la emisión de Deuda se hace a través del Tesoro Público y éste organismo depende de Economía (tres Ministerios implicados en la toma de decisiones de los procesos relativos a la financiación de la Seguridad Social). Por lo que los problemas de descoordinación, así como las tensiones internas en el seno del mismo Gobierno, de todos conocidas, inducirá nuevos factores de incertidumbre en su gestión. De todos modos, el principal escollo sigue siendo el que se apueste por fórmulas de financiación que no garantizan realmente el incremento de la capacidad recaudatoria del Estado, *sino tan sólo su fiabilidad para captar fondos en los mercados de deuda pública* y, consecuentemente, de nuevo las soluciones se fían al mercado, basado en la ley de la oferta y la demanda y en la opción por el producto que dé más rentabilidad, al margen de cualquier consideración propia del típico Estado de Bienestar y de su principio de solidaridad: la capacidad contributiva real y la función eficaz de recaudación de impuestos para sostener equilibradamente el nivel de los derechos sociales, más sin son auténticamente humanos.

No parece que esta valla político-ideológica vaya a superarse en el corto plazo, al menos de seguir las políticas anunciadas por este Gobierno para el inmediato futuro. En efecto, tanto en 2017 como para 2018, el Gobierno tiene como referente

⁵ La crítica viene incluso de sus correligionarios ultra-liberales, como J.M. AZNAR. Cfr. "*España emitirá deuda de más en 2017 por si no puede pagar las pensiones*". http://www.elconfidencial.com/mercados/2017-01-10/deuda-publica-tesoro-pensiones-fondo-reserva-deficit_1314104/

1. *Punto de partida: el mayor desequilibrio en la historia de la seguridad social, "un riesgo de insostenibilidad fabricado"*
2. *Tensiones demográficas y crisis fiscal de la rama de pensiones públicas: el envejecimiento, activo o no, por sí mismo, no es el problema*
3. *La cuestión del nivel sostenible de pensiones suficientes desde el punto de vista económico: crisis de la cotización social y nueva justicia fiscal*
4. *Factor institucional: sostenibilidad de las pensiones públicas suficientes en clave jurídica*
5. *¿Qué hacer?: Valoraciones conclusivas y propuestas sobre la mejora del equilibrio entre ingresos y gastos*

principal “cuadrar el círculo”: un Presupuesto del Estado que le permita gastar más, pero con bajadas de impuestos (en aplicación del compromiso con Ciudadanos) y reducción del déficit hasta lograr sacar a España de la férrea disciplina europea del Programa de Déficit Excesivo (2,2 %). Precisamente, para 2018 “el techo de gasto” habría aumentado.

El pírrico incremento del techo de gasto presupuestario tampoco apagará “fuego social” alguno

El incremento es pírrico, en todo caso. El techo de gasto presupuestario aumentará en el 1,3% hasta alcanzar los 119.834 millones (1.494 millones más que en el 2017). Tabla 3.

Tabla 3.

Tasas de variación anual	2016	2017	2018	2019	2020
Deflactor del consumo privado	-0,2	1,5	1,6	1,7	1,8
PIB nominal	3,6	4,4	4,3	4,3	4,2
Empleo CN (*)	2,9	2,8	2,6	2,5	2,5
Tasa de paro (% población activa)	19,6	17,4	15,4	13,6	11,8
Saldo cuenta corriente (% PIB)	1,9	1,6	1,5	1,3	1,3
Cap (+) o Nec (-) financiación frente al resto del mundo (% PIB)	2,0	1,7	1,6	1,5	1,4

(*) Puestos de trabajo equivalente a tiempo completo

Fuentes: INE y Ministerio de Economía, Industria y Competitividad

Pero al margen de este parco incremento, que no puede enjugar ningún grandes “déficits sociales” que arrastra nuestro país, a raíz de la crisis y de las políticas de austeridad salvajes

realizadas para solventarla, lo más preocupante a nuestro juicio es el enfoque “R que R” que asume a la hora de fijar las estimaciones macro-económicas sobre bases si no imposibles sí muy difíciles de cumplir⁶. Una vez más, se propone por el Gobierno, y sus socios preferentes, de clara ascendencia neoliberal, un modelo o tipo de estimaciones-ficción, en la que se muestran cifras muy optimistas que luego se demuestran -salvo en el crecimiento económico, pero que no se reparte socialmente- erróneas. Esta afirmación, que no es nuestra, sino que responde a una conclusión extraída de los recurrentes estudios de la Autoridad Fiscal Independiente, y que la Comisión Europea también ha reprobado al Gobierno en más de una ocasión, aunque en el lenguaje diplomático típico de la institución, se comprueba a penas se repare en que para la Seguridad Social se ha establecido un objetivo de déficit del 1,2%.

Si tenemos en cuenta que en los últimos años se ha situado en torno al 1,6 por cien, por lo que el desajuste medio de este tipo es muy superior, y si lo comparamos con la previsión de aquél organismo público, pero independiente del Gobierno, que sitúa el déficit casi en el 2 por cien (1,8 %), vemos que, una vez más, las cuentas no saldrán. En todo caso, estas propuestas de nuevas cuentas para el Estado 2018 sí confirma una constatación arriba expresada: aunque el Gobierno revisa al alza el crecimiento, *apenas se traduce en lo que dicen resolverá el problema del déficit realmente, la nómina de (más) empleo.*

6 Apenas un año antes el presidente del Gobierno espetaba a la Oposición que no se podía hacer las tres cosas a la vez: cumplir el déficit, bajar impuestos y gastar más socialmente. Vid. <https://www.msn.com/es-es/dinero/economia/%E2%80%99Ces-imposible-cumplir-el-d%C3%A9ficit-bajar-los-impuestos-y-aumentar-el-gasto-a-la-vez%E2%80%9D/ar-AAkCxKC?li=BBpm8Mj>

1. Punto de partida: el mayor desequilibrio en la historia de la seguridad social, “un riesgo de insostenibilidad fabricado”
2. Tensiones demográficas y crisis fiscal de la rama de pensiones públicas: el envejecimiento, activo o no, por sí mismo, no es el problema
3. La cuestión del nivel sostenible de pensiones suficientes desde el punto de vista económico: crisis de la cotización social y nueva justicia fiscal
4. Factor institucional: sostenibilidad de las pensiones públicas suficientes en clave jurídica
5. ¿Qué hacer?: Valoraciones conclusivas y propuestas sobre la mejora del equilibrio entre ingresos y gastos

El Gobierno prevé ahora que el nivel de empleo en el 2020 será de 20,519 millones de personas, apenas 15.000 puestos más que en su estimación anterior. Según las previsiones del Gobierno, el número de personas desempleadas se situará en 2,57 millones al final del 2020 y la **tasa de paro** se reducirá al 11,1% de la población activa (Tabla 4).

Tabla 4. INE y MEIC

Previsiones de mercado de trabajo en términos EPA						IV trimestre
	2016	2017	2018	2019	2020	Variación 2016 - 2020
Empleo EPA (miles)	18.508	19.028	19.529	20.029	20.519	+2.011 mil
Desempleo EPA (miles)	4.238	3.750	3.357	2.954	2.570	-1.668 mil
Tasa de paro (% población activa)	18,6	16,5	14,7	12,9	11,1	-7,5 pp

Fuentes: INE y Ministerio de Economía, Industria y Competitividad

El fondo del debate: reducción de la pensión media, incremento de la pensión privada. El Gobierno reabre la política de incentivación de los fondos de pensiones privados

Pero siendo importante, y mucho, el adecuado planteamiento, para su análisis serio y su crítica solvente, a fin de proponer un modelo alternativo de corrección del déficit, como el que aquí se propone -asentado de lado de los ingresos, por su aumento, y no de los gastos, por su reducción o congelación-, no debemos perder de vista cuál es el sentido final de todo este proceso. Y no es otro que la erosión institucional de las bases del sistema público actual, que es de reparto, básicamente contributivo, pero no sólo, y aportación definida, para minar la confian-

za en la función de suficiencia de rentas asignada al sistema (art. 41 CE), para que sea desplazado por pensiones privadas, para quienes puedan acudir a este mecanismo de ahorro.

La progresiva devaluación de esta garantía de suficiencia vendría a través de una gran merma del poder adquisitivo de los pensionistas, por el mecanismo regresivo de revalorización asumido, que podría situarse en el entorno de los 10 puntos en una década, bien a través de la aplicación del factor de sostenibilidad, a partir de 2019, que podrían conllevar una pérdida de más de 6 puntos por década de la tasa de sustitución (diferencial entre la pensión y el salario del trabajador). Consecuentemente, *si se pretende un gasto constante del PIB y el aumento del coste de las pensiones es creciente, estando los ingresos limitados por los salarios también más bajos, parecería claro que, de no operarse cambios más estructurales en la financiación, que incrementen los ingresos dedicados a financiar las pensiones, las pensiones públicas cada vez estarán en peores condiciones de cumplir con su misión, social y constitucional -garantizar un nivel de vida suficiente, atendiendo a su función de sustitución de renta retributivas previa; o nivel de vida decente en el caso de la función de compensación de la falta de aquella renta-. Afloraría, así, el verdadero fondo del debate: aun aumentándose las fuentes de financiación, si no se adoptan medidas correctoras más estructurales, con visión de más alcance, se produciría tanto una desviación del sistema hacia "pensiones mínimas" cuanto el incentivo hacia las "pensiones privadas".*

Lógicamente, esto sólo ocurrirá en los casos -hoy tan sólo un 20% de la población; mañana quizás el 50%, con incenti-

1. Punto de partida: el mayor desequilibrio en la historia de la seguridad social, "un riesgo de insostenibilidad fabricado"
2. Tensiones demográficas y crisis fiscal de la rama de pensiones públicas: el envejecimiento, activo o no, por sí mismo, no es el problema
3. La cuestión del nivel sostenible de pensiones suficientes desde el punto de vista económico: crisis de la cotización social y nueva justicia fiscal
4. Factor institucional: sostenibilidad de las pensiones públicas suficientes en clave jurídica
5. ¿Qué hacer?: Valoraciones conclusivas y propuestas sobre la mejora del equilibrio entre ingresos y gastos

vos adecuados- en que las rentas fuesen suficientes para aportar para un complemento de pensión adecuado *-en torno a 7.700 Euros anuales⁷*-. Paradójicamente se presenta esta opción *-excluyente-* como equitativa. Se dice que reformar el sistema público de pensiones sería "arreglar sólo una parte del problema" del envejecimiento, de modo que sólo incentivando "el ahorro-previsión" podría evitarse que en España vayamos hacia un sistema de "jubilados "de primera" y "de segunda" (presidente del Grupo Mapfre; presidenta de la patronal de seguros⁸). El sector financiero presiona cada vez más para que la pensión pública no sea la única fuente de renta tras el retiro, y aboga por un modelo "complementario obligatorio" de ahorro-previsión (INVERCO). Y, lamentablemente, el Gobierno, según las últimas reformas que anuncia, no por vía legislativa, para que participe la soberanía nacional representada en el Parlamento, sino por vía reglamentaria, le escucha.

El pensamiento dominante, pues, tiende a crear las condiciones necesarias para poner de relieve *-rectius:* para hacer creer- que la garantía del derecho a una pensión suficiente" sólo será posible si se "complementa la pensión pública" *-como se propone complementar, si bien a la inversa, con dinero público, los bajos salarios de jóvenes, en el nuevo Presupuesto General del Estado proyectado- con una pensión privada. Siendo -se dice- el Estado cada vez menos capaz de hacerse cargo de mantener un nivel de vida adecuado a los pensionistas -que es*

7 <http://www.elmundo.es/economia/2016/09/08/57d11ae3ca4741d3568b45de.html>

8 <https://www.idealista.com/news/finanzas/economia/2016/06/15/742521-mapfre-el-sistema-de-las-pensiones-es-sostenible-pero-no-en-las-condiciones-actuales>. En la misma línea la presidenta de la patronal de seguros. Vid. http://www.eldiario.es/economia/patronal-presiona-diputados-debatiran-pensiones_0_232377129.html

lo que mandan los arts. 41 y 50 ET- del creciente número de jubilados, tendrán que ser las formas de ahorro-previsión social las que hagan esa labor, complementando la pensión pública. Como es natural, para ello hay que persuadir previamente a la población de una doble convicción, de una doble creencia, ambas fundamentadas en la pérdida de confianza del valor de la pensión en su conformación clásica como renta de sustitución suficiente del trabajo. A saber:

- a) De un lado, que no hay garantía de cobrar la pensión adecuada al final de la vida activa por la inseguridad que hay sobre la capacidad de sostener las pensiones en el tiempo por parte del Estado (de la seguridad a la sociedad del miedo a la inseguridad social)
- b) De otro, que es necesario prolongar el máximo de tiempo posible el periodo de vida activa e, incluso, que alcanzada, hay que compatibilizar los ingresos de jubilación y los laborales sin restricciones, para que las personas de edad más avanzada dispongan de tiempo suficiente para aumentar su nivel de ahorro. Cuanto antes se empiece a ahorrar, menor será el porcentaje de salario que se tenga que dedicar a la previsión.

Ciertamente, el primer objetivo político-ideológico ya parece logrado socialmente (3 de cada 4 españoles asumen que las pensiones sí están en riesgo)⁹. El Gráfico 2 así lo evidenciaría. El segundo objetivo institucional *-aumentar la edad de jubilación hasta los 67 años- no, pues la edad real de jubilación media está en 64,1, habiéndose estancado. Gráfico 3).*

9 <http://www.elmundo.es/espana/2017/01/04/586c0a0de2704e8f4b8b45ac.html>

1. *Punto de partida: el mayor desequilibrio en la historia de la seguridad social, "un riesgo de insostenibilidad fabricado"*
2. *Tensiones demográficas y crisis fiscal de la rama de pensiones públicas: el envejecimiento, activo o no, por sí mismo, no es el problema*
3. *La cuestión del nivel sostenible de pensiones suficientes desde el punto de vista económico: crisis de la cotización social y nueva justicia fiscal*
4. *Factor institucional: sostenibilidad de las pensiones públicas suficientes en clave jurídica*
5. *¿Qué hacer?: Valoraciones conclusivas y propuestas sobre la mejora del equilibrio entre ingresos y gastos*

Gráfico 2.

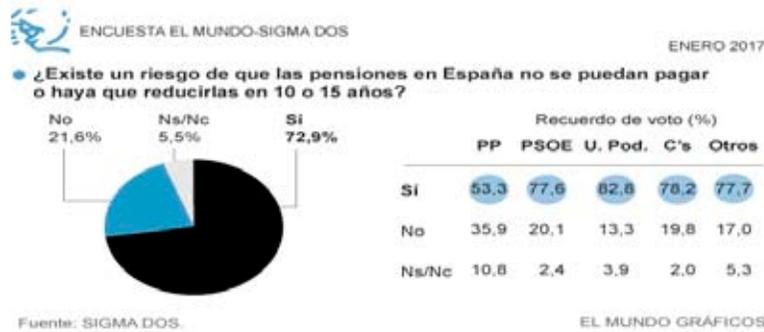
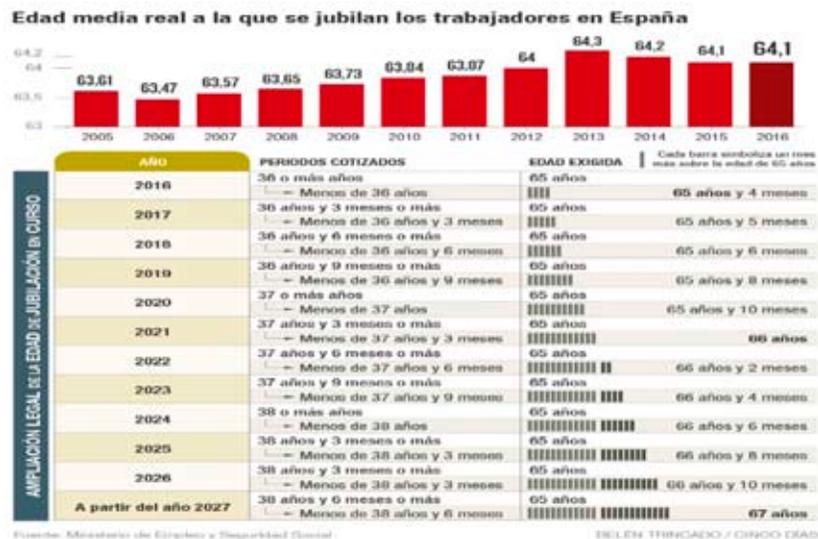


Gráfico 3.



¿Riesgos “naturales” (demográficos, económicos), soluciones técnicas (actuariales, capitalización)?

La realidad suele ser bastante más tozuda que los discursos -políticos, científicos- y, antes o después, termina im-

niéndose. Como evidencian los datos hasta aquí ofrecidos, de una forma muy selectiva y breve pero, entendemos, ilustrativa, ni los “diagnósticos”, ni por lo tanto, las “terapias” de la mayor parte de los estudios y propuestas existentes hasta ahora, en especial los más difundidos y dominantes en el imaginario social y político, responden a lo que realmente son, sino que presentan una elevada tasa de artificialidad, de “invención” o de “fabricación” interesada. Suelen presentarse los “problemas” como expresión de unos “riesgos naturales” (demográficos -envejecimiento de la población-, económicos (-crisis fiscal y de empleo-), que no pueden evitarse (como si se tratara de fenómenos trágicos naturales: un huracán, un ciclón), aunque algunos sí pueden preverse (envejecimiento), y, por lo tanto, las “soluciones” como meramente “técnicas” (actuariales, relación ingresos y gastos).

Pero la realidad es otra: los problemas tienen más que ver con *decisiones de política económica* (como la devaluación salarial, la pérdida de calidad del empleo, la falta de incentivos para modelos productivos basados en la innovación y no en la reducción de salarios), y con reformas legales para formalizarlas, y las soluciones con “*decisiones de democracia social*” o sustantiva”. Así, un buen número de propuestas se revelan artificiales, irreales, falaces.

Dos ejemplos clave. Por un lado, sigue siendo una *propuesta estrella la prolongación de la edad de jubilación* (Banco de España), acompañada con una compatibilidad absoluta entre la pensión y el trabajo, pero *lo cierto es que la edad media real*

1. Punto de partida: el mayor desequilibrio en la historia de la seguridad social, “un riesgo de insostenibilidad fabricado”
2. Tensiones demográficas y crisis fiscal de la rama de pensiones públicas: el envejecimiento, activo o no, por sí mismo, no es el problema
3. La cuestión del nivel sostenible de pensiones suficientes desde el punto de vista económico: crisis de la cotización social y nueva justicia fiscal
4. Factor institucional: sostenibilidad de las pensiones públicas suficientes en clave jurídica
5. ¿Qué hacer?: Valoraciones conclusivas y propuestas sobre la mejora del equilibrio entre ingresos y gastos

de jubilación está estancada en los 64,1 años por segundo año consecutivo¹⁰. Esto significa, que por más que las instituciones de la gobernanza económica se empeñen en ofrecer soluciones que pasan por llevar cada vez más lejos el retiro, la mayor parte de los trabajadores -sin perjuicio de que haya un grupo creciente, sobre todo de trabajadores del sector servicios y puestos cualificados, que quieran lo contrario, compatibilizar pensión y trabajo lo más posible-, la población entiende que la jubilación es un derecho y que, si además, se "intimida" continuamente con que va a ir a menos, querrá anticipar lo antes posible el acceso a la pensión.

Por otro lado, la mayor parte de las críticas que se hacen al vigente modelo del sistema público de pensiones (reparto: los trabajadores de hoy pagan las jubilaciones de hoy), trata de evidenciar su ineficiencia, dejando de lado la cuestión de su mayor equidad social y su defensa del principio de solidaridad. De ahí que propongan cambiarlo por otro que, si no de capitalización pura (cada persona se pagaría su pensión futura atendiendo al ahorro que sea capaz de acumular al respecto), cuya transición sería muy costosa, sí con elementos de ella (rama complementaria; cuentas nocionales...). El presupuesto de esta crítica-propuesta alternativa sería su mayor eficiencia y equidad protectora. Y ello sobre la confianza de que los ingentes recursos que podrían acumularse serían mucho mejor gestionados por bancos que por entidades públicas, confiando en que las entida-

¹⁰ Durante siete años la edad real de jubilación creció (63,4 años en 2006; 64,3 años en 2013). Pese a las sucesivas reformas para el retraso progresivo, desde 2014, la edad media real de retiro se ha estancado. El principal motivo es el aumento constante de las jubilaciones anticipadas y parciales (2013, el 38%; en 2014, el 41%; en 2015, el 43,8% y en 2016 el 44,3%). Vid. http://cincodias.com/cincodias/2017/02/16/economia/1487259489_499456.html

des gestoras asegurarán, a medio y largo plazo, una alta rentabilidad financiera, suficiente para mantener el poder adquisitivo de las pensiones y proporcionar un colchón de renta suficiente para la tranquilidad del pensionista.

Desde luego, si a una materia se le pudiera aplicar esa nueva palabra de moda, tan usada como vacua, la "pos-verdad", la cuestión del favor por los sistemas de capitalización, se llevaría la palma de oro. La realidad constatada en los datos de los países que más se precipitaron en esa senda, así como la propia experiencia española de los planes y fondos de pensiones, es que sus resultados son pésimos, no sólo negativos: los informes, nacionales e internacionales, salvo los de parte, claro, advierten que la rentabilidad del producto en España es bajísima, por que ofreciendo el peor interés de todos los productos de ahorro del mercado, *mantiene las más altas comisiones*, como también dijo en su comparecencia el Gobernador del Banco de España.

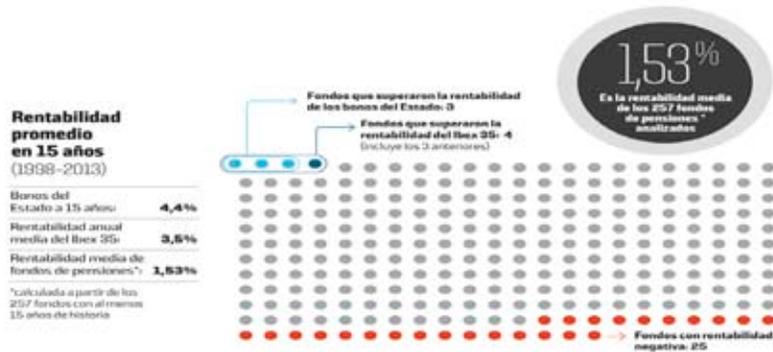
Aun con reformas orientadas a reducir la factura para la ciudadanía, el Gobierno deja de ingresar cada año, por la vía de deducciones fiscales, en torno a 1.200 millones de euros. Y ¿para qué rentabilidad social? Estudios nacionales -IESE- e internacionales -OCDE-, integrados en la más pura ortodoxia del sistema económico-financiero, concluye que la rentabilidad media de los fondos en España fue negativa en términos reales, descontada la inflación, siendo el tercero del club □ de un total de 34 □ con peores registros (únicamente superó a Estonia y a Polonia)¹¹. En todo caso, su rentabilidad es inferior a los bonos del Estado y a la inversión en el IBEX. Sin embargo, tiene mayores comisiones

¹¹ Una síntesis de los principales estudios en tal dirección, puede verse en: http://www.eldiario.es/alternativaseconomicas/gran-escandalo-pensiones_6_551954806.html

1. Punto de partida: el mayor desequilibrio en la historia de la seguridad social, "un riesgo de insostenibilidad fabricado"
2. Tensiones demográficas y crisis fiscal de la rama de pensiones públicas: el envejecimiento, activo o no, por sí mismo, no es el problema
3. La cuestión del nivel sostenible de pensiones suficientes desde el punto de vista económico: crisis de la cotización social y nueva justicia fiscal
4. Factor institucional: sostenibilidad de las pensiones públicas suficientes en clave jurídica
5. ¿Qué hacer?: Valoraciones conclusivas y propuestas sobre la mejora del equilibrio entre ingresos y gastos

y la rentabilidad inversamente proporcional a la comisión-país (a más comisión, menos rentabilidad: sólo Estonia aparece con peor).

Gráfico.4



La escasa rentabilidad financiera de los planes y fondos de pensiones y las altas comisiones desvelan una verdad incómoda: las pensiones privadas ni son rentables ni están garantizadas

Se trata de un grave problema que el discurso “bien-pensante” mantiene oculto. Sin entrar ahora en profundidad, pues debe ser una línea principal de Estudio del Grupo, parece claro que los planes de pensiones no son, tal y como están ahora configurados, ninguna buena alternativa al sistema público. Precisamente, no son pocos los que piensan, no sin razón, que tras la presión para la reforma del sistema público está la oportunidad para una reforma que favorezca al sistema privado (INVERCO). El Estado, pues, no deja de tener una responsabilidad determinante, “porque promueve determinadas inversiones que acaban generando muy malos resultados para los ciudadanos” (IESE),

reduciendo los recursos del Estado “con el fin de estimular unos planes...sin ningún control, y luego el Señor proveerá” (IESE). Por lo tanto, es un gran negocio “para las gestoras privadas [la banca], pero no para los ahorradores” (Ignacio ZUBIRI, catedrático de Hacienda Pública, Universidad del País Vasco)¹².

Dejando a un lado que se trate de un sistema regresivo, con nula rentabilidad social, y que por eso ha sido cuestionado el incentivo en varias ocasiones por la Comisión, lo que ahora interesa resaltar es que, sin el incentivo público, no es posible que estos sistemas prosperen. Y ese incentivo puede ser directo -beneficio fiscal-, o indirecto -obligatoriedad; reducción fuerte de la tasa de sustitución. Por eso, en España no han tenido, por el momento, el éxito buscado (10% del PIB en España, lejos del 160% en Holanda, el 95% de Reino Unido y el 74% de EE UU)

Tabla 5.



¹² <http://alternativaseconomicas.coop/articulo/el-tema-del-mes/pensiones-privadas-un-mal-negocio-en-espana>

1. Punto de partida: el mayor desequilibrio en la historia de la seguridad social, “un riesgo de insostenibilidad fabricado”
2. Tensiones demográficas y crisis fiscal de la rama de pensiones públicas: el envejecimiento, activo o no, por sí mismo, no es el problema
3. La cuestión del nivel sostenible de pensiones suficientes desde el punto de vista económico: crisis de la cotización social y nueva justicia fiscal
4. Factor institucional: sostenibilidad de las pensiones públicas suficientes en clave jurídica
5. ¿Qué hacer?: Valoraciones conclusivas y propuestas sobre la mejora del equilibrio entre ingresos y gastos

Consciente de esto el Gobierno, recientemente propone una reforma reglamentaria que, con el señuelo para el ciudadano -con posibilidades de ahorro, claro, no para la mayoría de la población- de rebajar las comisiones de gestión, sirva para relanzar estos productos. Se anuncia ahora toda una batería de medidas para impulsar los planes de pensiones privados. El ministro de Economía ha anunciado que el Gobierno aprobará un proyecto de Real Decreto -de nuevo se hurta el Parlamento- que limitará al 1,25% (desde el 1,5% actual) la comisión de gestión máxima de los planes. Además, a partir del año 2025, se impulsará su liquidez flexibilizando el rescate de dinero de más de 10 años.

Aunque es evidente que estas medidas no pueden suponer un gran despegue de estos productos, por la sencilla razón de que la gran devaluación salarial y la precariedad impiden a la mayoría realizarlos, habiendo fallado ya una medida análoga en 2014 -se redujo la comisión del 2 por cien al 1,5 por cien-, el Gobierno no disimula su verdadero fin: "Estos dos factores ayudarán a que este instrumento, que es un instrumento de ahorro a medio y largo plazo, sea más atractivo"¹³. Por lo tanto, aunque aparentemente la reforma anunciada pretende abordar la incidencia de los costes de gestión y depósito en la rentabilidad final de los planes y mejorarla, nadie duda de que en el trasfondo de los cambios se encuentra el objetivo político de potenciarlos como producto de inversión a medio y largo plazo para futuras generaciones, teniendo en cuenta que constituyen una alternativa al sistema público de pensiones que, hoy meramente com-

plementaria, mañana, de proseguiré la devaluación ad futuro de la pensión pública, podría ser algo más. La nueva ofensiva mediática ya se ha relanzado, ahora en el plano del fomento de la "cultura financiera de la ciudadanía" como canal para inculcar en las mentes de los ciudadanos que si quieren que su pensión sea realmente suficiente y sustitutiva de su renta salarial, en términos reales, no nominales, del momento de su jubilación, debe hacer más preparación ahorradora, más "previsión social" para su jubilación.¹⁴

Los Estudios estadísticos al respecto se preparan y presentan buscando este objetivo muy claro. A partir de los datos, se extraen consecuencias fatalistas, aparentemente de imposible refutación, incontestables. Así, se ha puesto de relieve, al presentar un estudio sobre la "incultura de previsión social" del ciudadano español en comparación con el resto de nuestros socios europeos: "Los partidos políticos se niegan a reconocer por desgracia la insostenibilidad del sistema de pensiones" (Juan Ramón Rallo).

Por supuesto, el Estudio, realizado en 15 países, donde España ocuparía el penúltimo lugar -sólo está detrás Japón-, es promovido por el GRUPO AEGON (entidad aseguradora bien conocida) solo superada por Japón. En él se extraen conclusiones que redundan exactamente en lo mismo de siempre:

- la mayoría de personas (63%) aspira a jubilarse a los 65 años o antes, el 24% entre los 66 y 69 años y solo un 10% con más de 70 años.

¹⁴ Cfr. <http://www.economista.es/mercados-cotizaciones/noticias/8616891/09/17/Espana-es-el-pais-que-peor-preparado-esta-para-la-jubilacion-de-Europa.html>

1. *Punto de partida: el mayor desequilibrio en la historia de la seguridad social, "un riesgo de insostenibilidad fabricado"*
2. *Tensiones demográficas y crisis fiscal de la rama de pensiones públicas: el envejecimiento, activo o no, por sí mismo, no es el problema*
3. *La cuestión del nivel sostenible de pensiones suficientes desde el punto de vista económico: crisis de la cotización social y nueva justicia fiscal*
4. *Factor institucional: sostenibilidad de las pensiones públicas suficientes en clave jurídica*
5. *¿Qué hacer?: Valoraciones conclusivas y propuestas sobre la mejora del equilibrio entre ingresos y gastos*

¹³ El nuevo recorte afectaría a unos ocho millones de partícipes (datos estimados a junio de 2017, según Inverco) que cuentan con 9,7 millones de cuentas. El volumen de activos gestionados alcanzó los 108.269 millones de euros, prácticamente poco menos de lo que se destina en pensiones en un año

- Llegado ese momento, el 65% de los españoles espera que dos tercios de sus ingresos procedan del Estado frente al 46% de los demás países estudiados.
- La desafección creciente de los jóvenes. Los jóvenes de entre 18-24 años muestran una menor confianza en esa aportación pública, reduciendo la dependencia pública (menos de la mitad espera que la pensión pública sea su principal fuente de ingresos cuando se jubile). Es evidente que el mensaje está calando, despacio, pero de manera inexorable, al menos de momento.
- Pese a que España es uno de los países que más preocupación expresa por el futuro de las pensiones públicas, el uno de los que tiene menos ahorradores habituales que el resto de países estudiados en esta encuesta (29% frente al 39% a nivel global).

La "sentencia técnico-actuarial" estaría ya dictada: considerando "la elevada tasa de sustitución respecto a otros países europeos, donde ven la necesidad de ahorrar con otros productos o el papel de la empresa en la jubilación" (alto directivo de la entidad financiera), que haría que menos españoles sintiesen la necesidad de acudir al ahorro para la jubilación, y considerando que, en el futuro, esta tasa se reducirá prácticamente a la mitad (50 por cien), a raíz de las reformas legales, la solución no sería otra que la técnico-aseguradora: "incentivar el ahorro vía fiscalidad" (promover el negocio privado) o "dar mayor información al ciudadano sobre cuál será su pensión pública en el futuro" (economía del miedo). A juicio del "experto" que dirige el estu-

dio: "No se pueden hacer muchas más cosas buenas, pero se pueden dejar de hacer cosas malas"¹⁵.

Veremos que sí se pueden hacer muchas cosas mejores, al tiempo de que, en efecto, hay que dejar de hacer, en esto coincidimos, cosas equivocadas. Si bien en sentido distinto, y opuesto a esta corriente de opinión y estudio económico-asegurador.

Pese a todo, la Seguridad Social en general, y las pensiones en particular, no son tanto un gasto como uno de los mayores activos del sistema económico, social y cultural

En definitiva, se evidencia que, para el pensamiento más económico y demográfico más liberal y ortodoxo, la existencia de tensiones en el sistema público de pensiones, a raíz de los cambios socio-demográficos y de la crisis, *no se presenta sino como una oportunidad más de cargar sobre la Seguridad Social para cambiar el modelo*, fomentando uno más capitalizado, pero no sobre bases serias y solventes, sino sobre la "economía y sociedad del miedo" (demográfico, económico). Por eso, presentan como debate sólo técnico (cuestión sólo de "sabios"), por tanto hurtada al debate social (se promueve el análisis en Comisión, no en el pleno del Parlamento y en el Dialogo Social), una cuestión que es social y que tiene condiciones -aunque débiles- constitucionales e internacionales: **cuánta parte del PIB español queremos dedicar a garantizar las pensiones suficientes**, sin que esta exigencia constitucional se condicione a presupuestos económico-financieros que no son solventes ni equitativos¹⁶.

¹⁵ <http://www.eleconomista.es/mercados-cotizaciones/noticias/8616891/09/17/Espana-es-el-pais-que-peor-preparado-esta-para-la-jubilacion-de-Europa.html>

¹⁶ Para el ministro de economía: "Las pensiones están garantizadas por el Estado y los impuestos. Aun así, la clave es que la economía española siga creciendo y con-

1. Punto de partida: el mayor desequilibrio en la historia de la seguridad social, "un riesgo de insostenibilidad fabricado"
2. Tensiones demográficas y crisis fiscal de la rama de pensiones públicas: el envejecimiento, activo o no, por sí mismo, no es el problema
3. La cuestión del nivel sostenible de pensiones suficientes desde el punto de vista económico: crisis de la cotización social y nueva justicia fiscal
4. Factor institucional: sostenibilidad de las pensiones públicas suficientes en clave jurídica
5. ¿Qué hacer?: Valoraciones conclusivas y propuestas sobre la mejora del equilibrio entre ingresos y gastos

Asimismo, se presenta todo el debate sobre presupuestos que también son míticos, ideológicos: la Seguridad Social sería una carga financiera que, para sostenerse, debería ser aliviada o reducida; **en cambio, la historia y la experiencia social dice que la Seguridad Social es uno de los principales Activos del sistema**, y así lo asume la OIT, pues actúa como un poderoso instrumento de solidaridad -entre todos los grupos, y los diversos territorios-, también de distribución equitativa de renta, así como de amortiguación social en época de crisis, sosteniendo una parte determinante del consumo -más de un tercio-.

Todo ello significa que la crisis no es natural, sino que tiene múltiples factores, varios de los cuales se deben a reformas legislativas inadecuadas, sobre las que se articulan, a su vez, políticas fallidas (de política económica, de mercado de trabajo, fiscal). En consecuencia, además de promover estudios que recojan las cifras del problema, de forma fiable, es preciso poner de relieve las inequidades e ineficiencias de esas políticas, a fin de que, en el marco de la actual revisión abierta del Pacto de Toledo, se adopten las decisiones, innovadoras y correctoras, más adecuadas.

Estas reformas deben ir dirigidas a recuperar la suficiencia de las pensiones para el futuro, ahora amenazada por las referidas reformas legales (2013), y a aportar más recursos, por otras vías, no sólo a través del saneamiento de las bases institu-

tinúe creando cada vez más empleo y de mejor calidad". <https://www.idealista.com/news/finanzas/economia/2016/06/15/742521-mapfre-el-sistema-de-las-pensiones-es-sostenible-pero-no-en-las-condiciones-actuales>. El problema es que no se garantiza una pensión suficiente, sino la que en cada momento quiera establecer el Gobierno de turno con la necesaria mayoría parlamentaria

cionales de la cotización social como fuente principal de financiación del sistema, ahora erosionadas, sino también mediante nuevos ingresos -vía impuestos-.

1. *Punto de partida: el mayor desequilibrio en la historia de la seguridad social, "un riesgo de insostenibilidad fabricado"*
2. *Tensiones demográficas y crisis fiscal de la rama de pensiones públicas: el envejecimiento, activo o no, por sí mismo, no es el problema*
3. *La cuestión del nivel sostenible de pensiones suficientes desde el punto de vista económico: crisis de la cotización social y nueva justicia fiscal*
4. *Factor institucional: sostenibilidad de las pensiones públicas suficientes en clave jurídica*
5. *¿Qué hacer?: Valoraciones conclusivas y propuestas sobre la mejora del equilibrio entre ingresos y gastos*

TENSIONES DEMOGRÁFICAS Y CRISIS FISCAL DE LA RAMA DE PENSIONES PÚBLICAS: EL ENVEJECIMIENTO, ACTIVO O NO, POR SÍ MISMO, NO ES EL PROBLEMA

2. TENSIONES DEMOGRÁFICAS Y CRISIS FISCAL DE LA RAMA DE PENSIONES PÚBLICAS: EL ENVEJECIMIENTO, ACTIVO O NO, POR SÍ MISMO, NO ES EL PROBLEMA

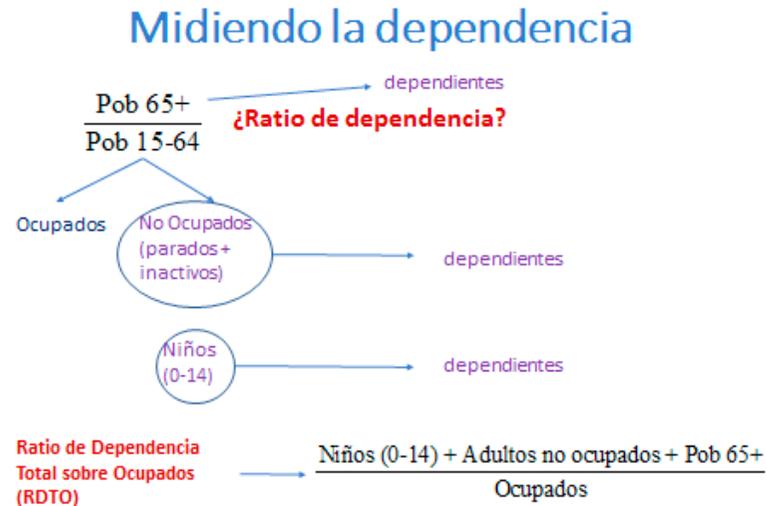
Un problema más pretendido que real: ¿verdaderamente el envejecimiento de la población es mayor en España que en otros países?

La práctica totalidad de las propuestas orientadas a recuperar la sostenibilidad del sistema de pensiones del lado de los gastos (recortándolos o congelándolos, manteniéndolos estables pese al incremento del número de pensionistas), parten de la absoluta necesidad de una reforma del sistema de pensiones español para ajustarlo a la que llaman “nueva realidad demográfica”.

Esta consistiría en la pretendida mayor intensidad del proceso de progresivo envejecimiento de la población en España -por la mayor esperanza de vida, por la menor natalidad y por la menor presencia de población laboral inmigrante- que en el resto de países, de modo que se deterioraría de manera especial la **tasa de dependencia de nuestro país (Gráfico 5)**.

1. *Punto de partida: el mayor desequilibrio en la historia de la seguridad social, “un riesgo de insostenibilidad fabricado”*
2. *Tensiones demográficas y crisis fiscal de la rama de pensiones públicas: el envejecimiento, activo o no, por sí mismo, no es el problema*
3. *La cuestión del nivel sostenible de pensiones suficientes desde el punto de vista económico: crisis de la cotización social y nueva justicia fiscal*
4. *Factor institucional: sostenibilidad de las pensiones públicas suficientes en clave jurídica*
5. *¿Qué hacer?: Valoraciones conclusivas y propuestas sobre la mejora del equilibrio entre ingresos y gastos*

Gráfico 5



Para ello, y reduciendo toda la cuestión al “lenguaje de los números”, recuerdan cansinamente, como si de un mantra irrefutable se tratara, las “proyecciones demográficas del INE”, según las cuales, en el horizonte de la década 2050-2060, habrá 7,1 millones menos de personas entre 16 y 66 años de edad y, al mismo tiempo, prácticamente una cantidad análoga (unos 6,8 millones) de más personas mayores de 67 años (Cfr. J. Ignacio Conde-Ruiz, Medidas para restaurar (o no) la sostenibilidad financiera de las pensiones, FEDEA & Universidad Complutense). A ese factor de “tensión demográfica” añaden un dato histórico-jurídico para darle una mayor gravedad. Así, se recuerda que mientras que en 1919 (cuando se establecieron los 65 años como edad de jubilación) solo 1/3 de cada generación alcanzaba

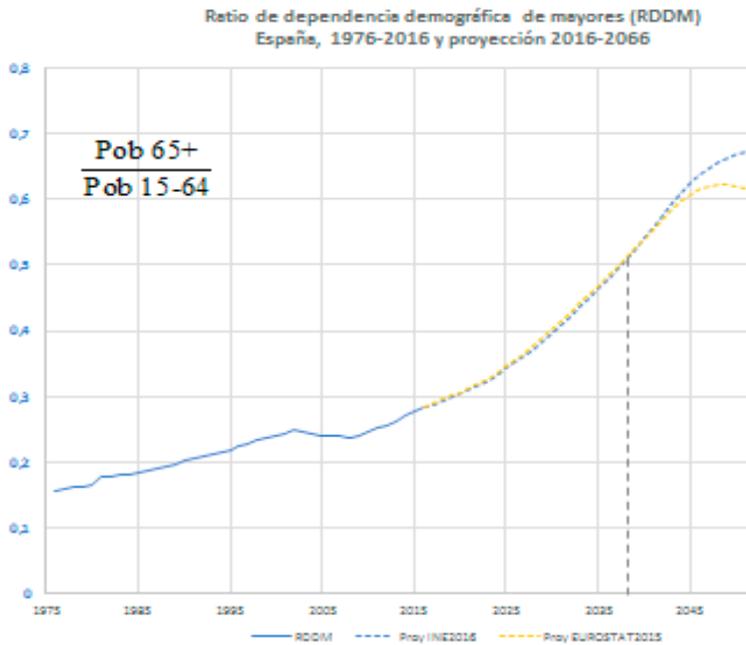
esa edad -por lo tanto, la norma ya constituía en sí misma un factor de sostenibilidad financiera del sistema, por lo elevado del umbral de la edad pensionable-, en la actualidad ese porcentaje alcanza el 90%. Sobre este dato se realiza una correlación: en términos sociodemográficos los 65 años de edad de principios del siglo XX se correspondería ahora con los 89 años.

Por lo tanto, parece claro que, si bien no lo afirma de forma expresa, están apostando por un aumento relevante de la edad pensionable, más allá de los 67 años (tal y como propone el Gobernador del Banco de España). En cualquier caso, sí que recuerda el negativo impacto de estos factores respecto de uno de los parámetros o claves de sostenibilidad de un sistema de pensiones: la tasa de dependencia (ratio entre la población mayor de 67 años y la población entre 16 y 66 años). Una vez más, siguiendo las proyecciones del INE (2016), se alarmaría sobre esta mayor tasa de dependencia en nuestro país, que aumentaría del 24,8% actual al 60,2% en 2050, mientras que la media de la UE no superará el 50% en dicho año.

Naturalmente, cuanto mayor sea la tasa de dependencia (Gráficos 5, 6 y 7), mayor será también el gasto en pensiones (porcentaje del PIB), puesto que el número de cotizantes por persona jubilada sería menor.

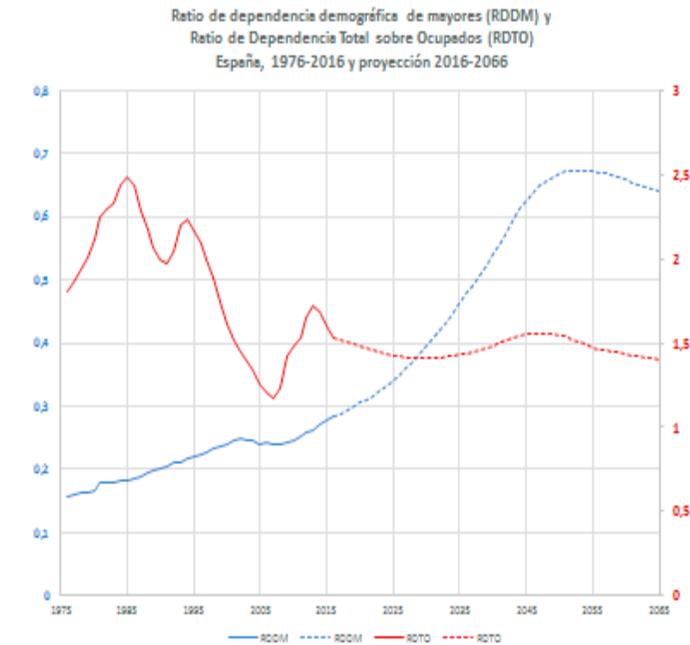
1. *Punto de partida: el mayor desequilibrio en la historia de la seguridad social, “un riesgo de insostenibilidad fabricado”*
2. *Tensiones demográficas y crisis fiscal de la rama de pensiones públicas: el envejecimiento, activo o no, por sí mismo, no es el problema*
3. *La cuestión del nivel sostenible de pensiones suficientes desde el punto de vista económico: crisis de la cotización social y nueva justicia fiscal*
4. *Factor institucional: sostenibilidad de las pensiones públicas suficientes en clave jurídica*
5. *¿Qué hacer?: Valoraciones conclusivas y propuestas sobre la mejora del equilibrio entre ingresos y gastos*

Gráfico 5.



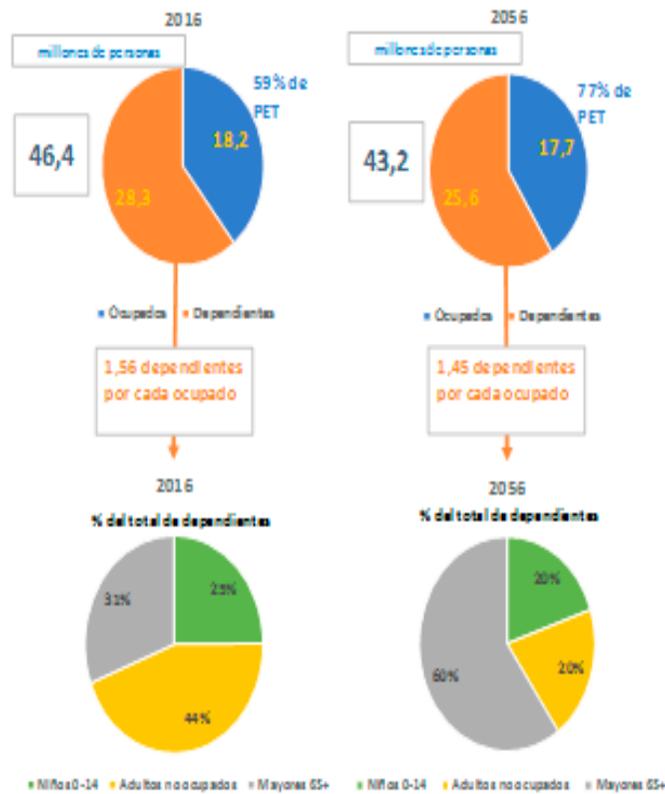
Fuente: elaboración propia con datos INE y EUROSTAT

Gráfico 6.



Fuente: basado en Fdez Cordón y Planelles (2010) con actualización de la proyección a partir de INE(2016)

1. Punto de partida: el mayor desequilibrio en la historia de la seguridad social, “un riesgo de insostenibilidad fabricado”
2. Tensiones demográficas y crisis fiscal de la rama de pensiones públicas: el envejecimiento, activo o no, por sí mismo, no es el problema
3. La cuestión del nivel sostenible de pensiones suficientes desde el punto de vista económico: crisis de la cotización social y nueva justicia fiscal
4. Factor institucional: sostenibilidad de las pensiones públicas suficientes en clave jurídica
5. ¿Qué hacer?: Valoraciones conclusivas y propuestas sobre la mejora del equilibrio entre ingresos y gastos



Fuente: elaboración propia con datos INE

Otro mito: El factor demográfico es incontestable y por sí mismo, de no corregirse legalmente, llevaría a la duplicación del gasto en pensiones (porcentaje del PIB)

A partir de estos datos -que ni son indiscutibles (hay otras proyecciones diversas), ni son inevitables (muchos factores pueden influir en tan largo periodo de estimación) ni son

lineales (no tienen una lectura única si se combinan con otros datos, como los relativos al llamado “potencial demográfico”)-, se formularía una conclusión automática o inapelable: de no introducirse medidas de contención del gasto, la actualización de este riesgo demográfico haría difícilmente sostenible financieramente el sistema público. ¿Por qué? porque elevaría en exceso el porcentaje de PIB necesario para pagar la “nómina de pensiones”.

En suma, el factor demográfico (Pop+67 / Pob16-66) que integraría la “identidad” o “ecuación contable” en que terminaría consistiendo para este planteamiento economicista el “gasto en pensiones” (porcentaje del PIB= Gasto en pensiones / PIB) sería una variable incontestable en el alza del gasto: “*simplemente por culpa de este factor, el gasto como porcentaje del PIB será aproximadamente 2,1 veces el actual*” (Cfr. I. CONDE-RUIZ, op. cit.). En consecuencia, sólo habría dos formas realistas de hacer frente a esta elevación del gasto:

- a) Aumentar de la tasa de empleo y la calidad del mismo (factor de mercado de trabajo: entendido como una relación inversa de la tasa de empleo -1 / tasa de empleo-)
- b) Disminución de la tasa de sustitución de las pensiones, a través de las reformas legales al respecto, unas ya implementadas (2011 y 2013), otras a realizar (factor institucional)

Como, a su juicio, ni alcanzando el pleno empleo ni tampoco incrementando los salarios -fuera de los incrementos de productividad (aumentos que llaman “justificados”, frente a los

1. Punto de partida: el mayor desequilibrio en la historia de la seguridad social, “un riesgo de insostenibilidad fabricado”
2. Tensiones demográficas y crisis fiscal de la rama de pensiones públicas: el envejecimiento, activo o no, por sí mismo, no es el problema
3. La cuestión del nivel sostenible de pensiones suficientes desde el punto de vista económico: crisis de la cotización social y nueva justicia fiscal
4. Factor institucional: sostenibilidad de las pensiones públicas suficientes en clave jurídica
5. ¿Qué hacer?: Valoraciones conclusivas y propuestas sobre la mejora del equilibrio entre ingresos y gastos

que tengan una causa meramente social, que serían injustificados y negativos en el plano del empleo)- se lograría compensar el incremento del gasto que supone el factor demográfico (serviría para compensar apenas una quinta parte del aumento del gasto en pensiones asociado al envejecimiento demográfico), parecería muy claro que el único factor realmente eficaz para contener ese incremento estimado del gasto es el factor institucional: reducir el número de pensionistas (aumentando la edad de jubilación y las condiciones de acceso -"elegibilidad", lo llaman, como si la pensión no fuese un derecho con sus propios condicionantes constitucionales y sociales-) y también de la "tasa de sustitución" de sus pensiones (reduciendo el porcentaje de salario que sustituye la pensión -"generosidad" del sistema, lo llamarían, como si no hubiese un imperativo constitucional de suficiencia-).

Del mito a la constatación científica. El problema no es la demografía: mitos, falacias y errores en las nuevas profecías "maltusianas"

Creemos, sin embargo, que la demografía se está utilizando inadecuadamente, de modo que respondería más que a una razón técnica a la fuerte "contaminación ideológica"¹⁷ que envuelve el planteamiento economicista mayoritario del factor demográfico en su incidencia para la sostenibilidad del sistema público de pensiones.

En este sentido, proliferan ideas y valoraciones erróneas acerca de los cambios poblacionales experimentados, la situa-

ción actual y los futuros previsibles. En realidad, lo que alarma es lo poco que la política y la economía ha avanzado en la comprensión de la demografía, que ha sido tradicionalmente utilizada como vehículo de miedos sobre el futuro, en vez de como una poderosa herramienta para facilitar la comprensión de los procesos de cambio y la adopción de políticas adecuadas. Pero las cosas no sólo no tienen que ser tan agoreras como se nos cuenta. Por eso proporcionamos ahora algunas claves para una mejor comprensión del contexto demográfico y su relación con el tema de la sostenibilidad de las pensiones. Precisemos previamente que, para nada se trata de negar los cambios demográficos y su importancia, provocando más de una tensión, lo que existe adaptaciones, no desmantelamientos.

Al respecto, si hay algo que merece ser destacado en la evolución social de España es el cambio demográfico, no porque se trate de una singularidad sino, al revés, por su generalidad, lo profundo de sus raíces y la amplitud de sus efectos, la mayor parte positivos, expresión de modernización (incorporación de la mujer al mercado de trabajo, mejora de los recursos de bienestar). Aislar los procesos es simplificarlos y la simplificación de realidades complejas expresa no sólo incomprensión, sino mitificación de aquéllas. De ahí la necesidad de desmentir estas falacias y mitos.

- 1) La envoltura técnica (pretendida "realidad científica") de persistentes viejas ideologías (ejemplo: retorno a la población como instrumento, en vez de como beneficiaria de las políticas...), a la que se sumaría un gusto por el alarmismo demográfico, propio de profecías "maltu-

1. *Punto de partida: el mayor desequilibrio en la historia de la seguridad social, "un riesgo de insostenibilidad fabricado"*
2. *Tensiones demográficas y crisis fiscal de la rama de pensiones públicas: el envejecimiento, activo o no, por sí mismo, no es el problema*
3. *La cuestión del nivel sostenible de pensiones suficientes desde el punto de vista económico: crisis de la cotización social y nueva justicia fiscal*
4. *Factor institucional: sostenibilidad de las pensiones públicas suficientes en clave jurídica*
5. *¿Qué hacer?: Valoraciones conclusivas y propuestas sobre la mejora del equilibrio entre ingresos y gastos*

17 Vid. <http://www.libremercado.com/2015-09-24/diez-cifras-positivas-que-pondran-en-peligro-el-futuro-de-las-pensiones-1276557641/>

sianas" (la extinción poblacional o la degeneración racial son tópicos organicistas que hoy sólo perviven gracias a algunos anacronismo ideológicos)

- 2) La extremada vinculación con la crisis económica. Los "tempos" de la evolución demográfica (pirámide, reproducción, formas y tamaños de hogar, la esperanza de vida) no son coyunturales, son procesos de largo plazo. La situación demográfica no se explica por la crisis y ésta no permite entender la situación poblacional actual y futura.
- 3) Las deficiencias y desviaciones conceptuales. Así, por ejemplo, el recurrente término de "envejecimiento demográfico" (y "la llegada del invierno" temido que anunciaría) es una metáfora falaz que, típica del viejo y rancio "organicismo natalista", se ha generalizado de forma acrítica. Pero "las poblaciones no tienen edad", a diferencia de las personas: no nacen, crecen, alcanzan su esplendor y luego envejecen y mueren. El cambio de la pirámide poblacional no sólo no refleja decadencia alguna, sino que resulta de una mejora sin precedentes en la eficiencia de la reproducción poblacional. En realidad, nunca nos fue mejor en demografía, pues asistimos al mayor progreso -cuantitativo y cualitativo (mayores recursos de bienestar) desde que existen datos sobre población, cambiando el paradigma de la reproducción poblacional. Asimismo, otro concepto en boga, "la fecundidad de reemplazo" es un mito: no puede fijarse una cantidad de hijos por mujer que garantice la repro-

ducción, porque esta es función también de la duración de las vidas (que además tienen mejoras cualitativas)

Falsa sería también la identificación entre baja natalidad y envejecimiento rural. Aplicar el mismo marco explicativo al cambio demográfico general y al de las áreas rurales supone ignorar los efectos de escala y conduce a errores graves¹⁸. El cambio en la pirámide rural no puede equipararse al de la pirámide general, porque el orden de factores (natalidad, mortalidad migraciones) es radicalmente diferente. El abandono rural no es cuestión de natalidad, y el proceso de urbanización poblacional tiene siglos de antigüedad y se rige por condicionamientos y se ve impulsado por factores muy distintos a los de la dinámica del crecimiento natural del conjunto de un país¹⁹.

- 4) *Las proyecciones no son previsiones*, menos predicciones de actualización inexorable. Son un ejercicio de simulación para ver el resultado que tendrían ciertas tendencias, si se mantuviesen en el horizonte proyectado. Las proyecciones INE son -como reconocen sus propios responsables-, todavía más, meras ficciones con fines más administrativos que de auténtica comprensión del fondo de los procesos, pues no plantean abanicos de tendencias posibles, sino únicamente la prolongación de las actuales. Aunque se han ensayado métodos sofisticados, la inmensa mayoría de los órganos oficiales de estadística en el mundo ha optado por la utilización de modelos

¹⁸ Véase la aberración reciente en el informe final de una comisión senatorial acerca del despoblamiento rural en España: <https://apuntesdedemografia.com/2015/09/01/escandalo-demografico-en-el-senado/>

¹⁹ Ver mapa-grid de UE en Eurostat: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:GEOSTAT_population_grid_2011.png

1. *Punto de partida: el mayor desequilibrio en la historia de la seguridad social, "un riesgo de insostenibilidad fabricado"*
2. *Tensiones demográficas y crisis fiscal de la rama de pensiones públicas: el envejecimiento, activo o no, por sí mismo, no es el problema*
3. *La cuestión del nivel sostenible de pensiones suficientes desde el punto de vista económico: crisis de la cotización social y nueva justicia fiscal*
4. *Factor institucional: sostenibilidad de las pensiones públicas suficientes en clave jurídica*
5. *¿Qué hacer?: Valoraciones conclusivas y propuestas sobre la mejora del equilibrio entre ingresos y gastos*

elementales, basados sobre todo en la extrapolación de tendencias pasadas, sin ninguna conexión explícita con la evolución de la economía y en particular del mercado de trabajo.

En estos momentos la situación es muy particular, así que nadie entiende en el INE que las proyecciones se cumplirán. Además, las migraciones están especialmente atenuadas en esas proyecciones. No es creíble que España mantenga un saldo negativo durante todo el largo horizonte proyectado²⁰.

5) *No sólo la teoría demográfica más reputada desmienten el alarmismo dominante en materia demográfica, sino que la experiencia desacredita también sus postulados. Así, España no es el país más envejecido de Europa. De hecho ni siquiera estamos por encima de la media si se atiende a los datos de EUROSTAT: en 2016, UE28 = 18,9%, España = 18,5%)²¹. Vemos que los dos principales organismos que publican esas proyecciones de la población española, el INE y EUROSTAT, difunden estimaciones dispares. Una sorprendente disparidad que tiene largas raíces y que convendría que alguna vez se explicara adecuadamente, en vez de convivir con esa incertidumbre, que permite enfoques a la carta. Así, por ejemplo, EUROSTAT estimaba en 2013 que habrá en España, en 2064, un 29% de personas de 65 o más años. Un año después, la proyección del INE preveía, para ese mismo horizonte y grupo*

²⁰ Es interesante ver la tendencia anterior a la crisis de empleo: <http://www.perpe.es/2014/07/07/es4714/>

²¹ los datos son públicos y pueden obtenerse fácilmente en la web de Eurostat . http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Population_structure_and_ageing.

de edad, un 38,7%. El máximo al que llega EUROSTAT en su variante de mayor envejecimiento es de 31,7% en 2060, muy inferior al dato del INE.

6) La fecundidad no ha disminuido por la acción del Estado. El descenso de la fecundidad no lo ha generado, por acción o por omisión, la política estatal (y mucho menos la que pueda haberse derivado de la presión de ciertos activismos políticos, como el feminista). Mucho antes de que hubiese tales influencias políticas, mucho antes de que los estados tuviesen capacidades reales para modificar los comportamientos reproductivos, mucho antes de que se extendiese la anticoncepción moderna, la fecundidad de toda Europa estaba ya en descenso. La fecundidad ha bajado a pesar de los Estados. El caso español es claro. La natalidad baja si la vida media aumenta.

La relación de dependencia es equívoca empíricamente y muy discutida y discutible en el plano conceptual

A partir de estas necesarias puntualizaciones conceptuales y técnicas, estamos ya en mejores condiciones para desacreditar el modo dominante, economicista, en que se presenta la relación entre demografía y financiación de las pensiones públicas. A saber:

a) Demografía y mercado de trabajo. La demografía sólo puede hablar sobre la oferta de empleo. En un sistema financiado por cotizaciones y, por tanto, enteramente vinculado a la ocupación, el énfasis puesto en la demografía desvía la atención acerca del condicionante principal del

1. *Punto de partida: el mayor desequilibrio en la historia de la seguridad social, "un riesgo de insostenibilidad fabricado"*
2. *Tensiones demográficas y crisis fiscal de la rama de pensiones públicas: el envejecimiento, activo o no, por sí mismo, no es el problema*
3. *La cuestión del nivel sostenible de pensiones suficientes desde el punto de vista económico: crisis de la cotización social y nueva justicia fiscal*
4. *Factor institucional: sostenibilidad de las pensiones públicas suficientes en clave jurídica*
5. *¿Qué hacer?: Valoraciones conclusivas y propuestas sobre la mejora del equilibrio entre ingresos y gastos*

sistema: la demanda de empleo o factor de mercado de trabajo (puestos de trabajo, existentes y futuros).

- b) Por tanto, la “relación de dependencia” demográfica (personas que no están en edad de trabajar en relación a las que sí tienen esa edad) utilizada como aproximación al balance actual o previsible de ingresos/gastos del sistema, podría aparecer, incluso, como una aberración conceptual y analítica: 1) fuerza hasta el absurdo el propio concepto de dependencia, y 2) ignora la ocupación o desocupación de las personas (potencial demográfico). Es el paro el que determina la mayor parte del cambio en la relación real de dependencia (población no ocupada/ población ocupada). Un *gráfico histórico* de dicha relación, que incluya también la evolución del peso de los mayores y la del peso de los parados, **evidencia abrumadoramente la primacía del segundo factor frente al primero.**
- c) En todo caso, se ha confirmado la disparidad de proyecciones respecto de este factor, por lo que lo hace poco fiable como previsión y, por tanto, como fuente de decisión

Como se ha acreditado con solvencia, algunos resultados de la proyección de la población más reciente del INE (2014) resultan desmedidos, si se comparan con los publicados por EUROSTAT casi al mismo tiempo y por los elaborados por el propio INE, cinco años antes. El ejemplo más señor, por las determinantes consecuencias que se le otorga a la hora de enfocar

la reforma del sistema público de pensiones, es la referida “ratio de dependencia”. Así, para el INE, **alcanzará 74,7% en 2064**, cuando el dato correspondiente de EUROSTAT es de **49% en su escenario principal** y solo se aproxima al del INE, aunque todavía algo por debajo, en su variante de máximo envejecimiento.

La metodología es también diferente y este aspecto no es baladí, porque mientras uno evidencia una tendencia al “pensamiento único”, el otro pone de manifiesto la pluralidad de los “mundos posibles”: si El INE presenta un único escenario, EUROSTAT publica, además de un escenario llamado principal, cuatro variantes con diferentes hipótesis sobre la evolución futura de la fecundidad, la mortalidad y las migraciones. En suma, si la prudencia y la transparencia son dos condiciones necesarias para las proyecciones demográficas, están razonablemente más presentes en EUROSTAT, sin que, como vamos a ver, éstas resulten siempre fiables, y, en cambio, padecen más en las del INE (Vid. J. A. Fernández Córdón, No es la Demografía, 2016).

Al margen de las imprecisiones conceptuales de la tasa de dependencia demográfica o, su inversa, la tasa de sostenimiento, centrarse en el factor incremento de la población activa mayor supone un importante error de perspectiva. Puede ilustrarse utilizando las proyecciones realizadas por el INE en 2009. Según esta estimación, mientras la carga de los jóvenes habrá disminuido un 40% entre 1971 y 2050 (de 0,48 a 0,29), la carga de mayores habrá aumentado un 280% (de 0,16 a 0,61) y la carga total habrá subido un 40% (de 0,64 a 0,90). En el período de proyección (2009-2049) se prevé un aumento de 26% de la carga de jóvenes, de 149% de la de mayores y de 82% de la

1. *Punto de partida: el mayor desequilibrio en la historia de la seguridad social, “un riesgo de insostenibilidad fabricado”*
2. *Tensiones demográficas y crisis fiscal de la rama de pensiones públicas: el envejecimiento, activo o no, por sí mismo, no es el problema*
3. *La cuestión del nivel sostenible de pensiones suficientes desde el punto de vista económico: crisis de la cotización social y nueva justicia fiscal*
4. *Factor institucional: sostenibilidad de las pensiones públicas suficientes en clave jurídica*
5. *¿Qué hacer?: Valoraciones conclusivas y propuestas sobre la mejora del equilibrio entre ingresos y gastos*

carga total. Tanto en el pasado (1971-2009), como hacia el futuro, retener únicamente la carga de mayores “sobrestima...el aumento...de la carga demográfica que, incuestionablemente, está formada a la vez por jóvenes que todavía no pueden trabajar y por mayores que ya no trabajan”. Una vez más, pues, queda en evidencia una comprensión simplificada de la evolución socio-demográfica, cuando para su cabal entendimiento, a efectos de una política pública de pensiones suficientes, se exige plantear los efectos demográficos en un marco más amplio que el del simple ajuste del sistema de prestaciones a los mayores. En definitiva, la evolución de la dependencia efectiva, relación entre no ocupados y ocupados, exige proyectar esta relación en el futuro, apoyándose también en proyecciones del empleo

El retardo, concepto demográfico clave poco aprovechado: la demografía no sólo no es el problema, sino que su adecuada comprensión forma parte de la solución

En cambio, los procesos de transformación socio-demográfica se pueden comprender mucho mejor acudiendo a otros conceptos que, sin embargo, son sistemáticamente ignorados, estamos seguros de que no de forma inocente. Entre otros, estaría el “factor de retardo” (concepto básico en teoría de sistemas) entre los cambios experimentados por cada una de las generaciones y sus efectos en el conjunto del sistema poblacional.

Cuando una generación experimenta menor mortalidad infantil, se producen efectos treinta años después porque son más los que llegan a edad de reproducirse y pueden hacerlo con menor intensidad. Se producen incluso efectos más dilata-

dos, porque también llegan a mayores con un volumen mayor, con el consecuente cambio de la pirámide poblacional. Efectos similares de retardo en el tiempo tienen los cambios generacionales en la nupcialidad, la educación o el empleo. Este factor está siendo sistemáticamente ignorado al hacer proyecciones que, por definición, nos describen el futuro si los factores poblacionales cambian “y se mantiene igual el resto de condiciones”. *Pero los propios cambios demográficos hacen que en el futuro las demás condiciones no sean las actuales.* Un ejemplo puede aclarar esto: después de tres décadas a partir de 1964, año de creación de la EPA, en España la población había aumentado en unos siete millones de personas, pero el número de trabajadores ocupados era el mismo. Con los esquemas mentales que estamos manejando esta evolución debería haber implicado el colapso del país. Por el contrario, el producto generado por cada trabajador había crecido tanto en esas tres décadas que no sólo impedía la catástrofe, sino que hacía de la España de 1994 un país mucho más rico, con mayores niveles de bienestar (sanidad, gasto público)

El “problema demográfico” es, en realidad, un problema derivado tanto de la reducción del concepto como de la gestión pasada del sistema público de pensiones

Frente al reduccionismo dominante, que presenta demografía y economía como dos variables del sistema autónomas, la interrelación entre demografía y economía es clara, sin que aquella actúe sólo como variable dependiente de la segunda, ni viceversa, manteniendo relaciones más estrechas e interactivas, de influencia recíproca. Al respecto, las evidenciadas debilida-

1. *Punto de partida: el mayor desequilibrio en la historia de la seguridad social, “un riesgo de insostenibilidad fabricado”*
2. *Tensiones demográficas y crisis fiscal de la rama de pensiones públicas: el envejecimiento, activo o no, por sí mismo, no es el problema*
3. *La cuestión del nivel sostenible de pensiones suficientes desde el punto de vista económico: crisis de la cotización social y nueva justicia fiscal*
4. *Factor institucional: sostenibilidad de las pensiones públicas suficientes en clave jurídica*
5. *¿Qué hacer?: Valoraciones conclusivas y propuestas sobre la mejora del equilibrio entre ingresos y gastos*

des e insuficiencias de las proyecciones demográficas se aprecian también en las de EUROSTAT, que subestiman el número de inmigrantes futuros y, por tanto, también la población futura en edad de trabajar, incluso si la tasa de empleo aumenta sensiblemente. De ello se derivaría que, según muestran recientes estudios, "las ratios de dependencia, tanto puramente demográficas como las que introducen la ocupación (dependientes por persona ocupada) están siendo actualmente sobreestimadas" (Fernández Cordón y Planelles, 2014). En última instancia, el envejecimiento demográfico genera su propio antídoto: aumenta también la población capaz de producir y disminuye el número de menores y de mujeres dependientes.

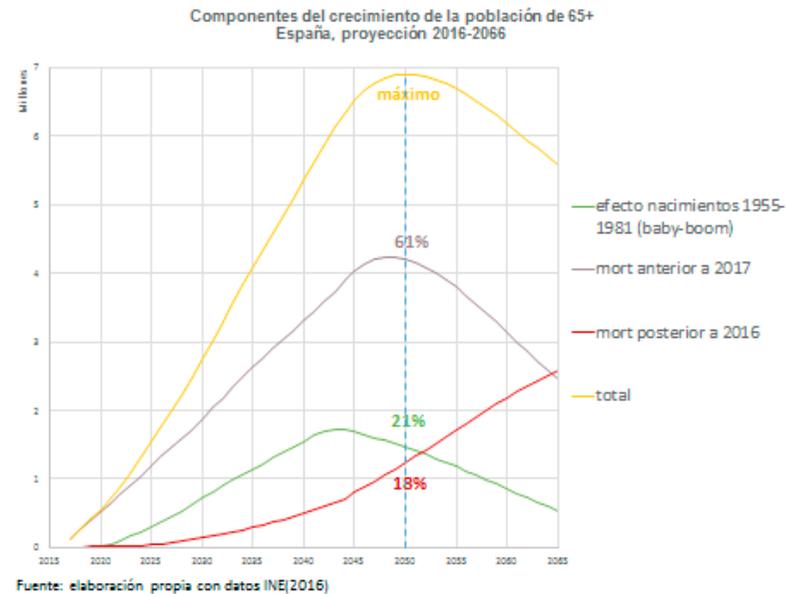
Pero es que, además, no puede olvidarse, en un plano global y realista, que las causas de los problemas actuales tuvieron:

- 1) en su momento efectos muy positivos para el crecimiento económico
- 2) son resultado de los excedentes extraídos del sistema (a los presupuestos generales)
- 3) y de cotizaciones reducidas que favorecieron el crecimiento (se produjo una reducción de las cotizaciones como consecuencia del excedente de la SS)

En este sentido, la ciencia demográfica mayoritaria, demuestra que la demografía no es el problema al que tantos apelan y temen, sino que, bien entendida, es "un arma cargada de futuro". Para que este tránsito del enfoque de la amenaza mute en oportunidad se necesita una condición: que seamos capaces

de ver sus efectos en el tiempo más allá de su mera reducción a puras relaciones numéricas entre edades (*abuso del lenguaje matemático*). Sin este factor de "progreso" intergeneracional, nada sería explicable en la evolución histórica de la relación entre las personas "productoras" y las "no productoras". Puesto que este progreso sólo es posible mediante la creciente inversión en las personas (Gráfico 7), las políticas neoliberales que reducen y re-mercantilizan el papel estatal en este esfuerzo colectivo, en vez de presentarse como solución, en realidad contienen en sí mismas, o agravan notablemente, los problemas futuros para la cohesión y solidaridad del país, pero también para su futuro progreso.

Gráfico 7.



1. Punto de partida: el mayor desequilibrio en la historia de la seguridad social, "un riesgo de insostenibilidad fabricado"
2. Tensiones demográficas y crisis fiscal de la rama de pensiones públicas: el envejecimiento, activo o no, por sí mismo, no es el problema
3. La cuestión del nivel sostenible de pensiones suficientes desde el punto de vista económico: crisis de la cotización social y nueva justicia fiscal
4. Factor institucional: sostenibilidad de las pensiones públicas suficientes en clave jurídica
5. ¿Qué hacer?: Valoraciones conclusivas y propuestas sobre la mejora del equilibrio entre ingresos y gastos

La demografía aparece, si bien tratada, como solución, no como problema. Los recursos globales para mantener el gasto en pensiones serían suficientes, al menos en los próximos 40 años.

Una vez más, *el correcto análisis demográfico emerge como solución y no como problema*, haciendo tanto de las políticas de mercado de trabajo cuanto de las políticas de garantía de una protección social suficiente y universal factores principales para resolver la cuestión de la sostenibilidad de los sistemas públicos de pensiones, no su principal factor de crisis. De lo contrario, la demografía muta en excusa de políticas regresivas (crecimiento desigualitario), mediante el debilitamiento de los sistemas públicos de protección social. La nueva "bomba demográfica" no sería propiamente el envejecimiento de la población sino el instrumentalizarlo al servicio de la reducción de los niveles de bienestar, enfrentando, además, a las diversas generaciones de población (jóvenes versus viejos). Los diferentes factores que inciden en el índice de sostenibilidad de un sistema público de pensiones no pueden verse de forma aislada y auto-suficiente, sino interactiva: "las proyecciones demográficas no pueden seguir tratando la demografía como variable exógena a la economía", que impone imperativos rígidos, ni viceversa (la población también evoluciona conforme a la economía).

Por eso se suele concluir, desde un análisis crítico del uso económico reduccionista de la demografía, que las actuales insuficiencias y equívocos técnicos y conceptuales en el uso de la demografía exigen, para su corrección, una asociación más estrecha entre la estimación de la población y el funcionamiento del mercado de trabajo y su evolución prevista. Para medir es-

tos efectos y proyectar su evolución, sería necesario introducir otros indicadores que hagan intervenir tanto

(1) **la carga** como

(2) **la capacidad contributiva** efectiva.

Debería de aumentar la proporción de ocupados y no simplemente el empleo. A tal fin, lo más adecuado sería "*basar el análisis en una ratio que ponga en relación todos los dependientes (incluyendo a los dependientes en edad de trabajar) con los ocupados*". Esta ratio de dependencia en función de los ocupados (RDO) presentaría en el numerador a todas las personas dependientes (menores de 16 años + no ocupadas de 16-64 años + personas de 65+ años) y en el denominador a las personas ocupadas (Fernández Cordón y Planelles, 2014). Su evolución dependerá tanto de la estructura demográfica como del empleo, en escenarios que cuantifican los indicadores de dependencia futuros en función de indicadores ampliados (evolución económica, empleo y productividad), sobre la posibilidad de aumentar la población activa (conciliación, acogida de inmigrantes y otros factores cuya evolución van a determinar la carga de la dependencia futura). La ratio de dependientes por ocupado resultante, aunque también se incremente en el futuro, sería proporcionalmente menor que el aumento previsto de la ratio de dependencia demográfica.

Por lo tanto, el primer paso para la instrumentación de la demografía al servicio de la sostenibilidad del sistema público de pensiones sería el de abandonar los predominantes análisis simplistas, basado en una ratio muy imperfecta como

1. *Punto de partida: el mayor desequilibrio en la historia de la seguridad social, "un riesgo de insostenibilidad fabricado"*
2. *Tensiones demográficas y crisis fiscal de la rama de pensiones públicas: el envejecimiento, activo o no, por sí mismo, no es el problema*
3. *La cuestión del nivel sostenible de pensiones suficientes desde el punto de vista económico: crisis de la cotización social y nueva justicia fiscal*
4. *Factor institucional: sostenibilidad de las pensiones públicas suficientes en clave jurídica*
5. *¿Qué hacer?: Valoraciones conclusivas y propuestas sobre la mejora del equilibrio entre ingresos y gastos*

la tan citada "ratio de dependencia", que conduce a una visión sesgada del futuro, para acoger otros más complejos, basados en la interacción de ambos factores determinantes del gasto en pensiones: el demográfico y el económico-ocupacional. Ciertamente, el camino de la simplicidad es el de facilitar la ejecución de políticas más sencillas técnicamente -reducir derechos-, mediante el factor institucional según el factor institucional al que luego nos dedicaremos,

Ahora bien, ni es el más racional económicamente, ni el más estable en el plano político ni por supuesto equitativo en el plano social. Consecuentemente, socialmente y también en el plano jurídico-político, es obligado diseñar y ensayar otras vías, más complejas, pero también más equitativas y racionales.

Problemas diferentes exigen soluciones diferentes, adaptadas a cada caso

Las claves de un adecuado tratamiento demográfico de la cuestión de la reforma del sistema en aras de su sostenibilidad serían

a) **a corto plazo:**

- restablecer el equilibrio del sistema, actualmente afectado por una insuficiencia de ingresos
- establecer un sistema de revalorización que permita incluir a los jubilados en el reparto del aumento de la productividad

b) **A medio plazo:** hacer frente a la maduración del sistema:

- La llegada a la jubilación de los cotizantes nu-

merosos desde los setenta hasta principios del 2000

- El aumento de la pensión media por la llegada a la jubilación de pensionistas con períodos completos de cotización y por la evolución de los salarios

c) **A largo plazo:** hacer frente al incremento de la esperanza de vida a partir de la edad de jubilación

- Es un efecto permanente, que se manifiesta de forma muy gradual y por tanto asumible
- Exige una modificación estructural. Dos vías principales:
 - Retrasar la edad de jubilación
 - Aumentar progresivamente los recursos disponibles (cotización y/o impuesto)

1. *Punto de partida: el mayor desequilibrio en la historia de la seguridad social, "un riesgo de insostenibilidad fabricado"*
2. *Tensiones demográficas y crisis fiscal de la rama de pensiones públicas: el envejecimiento, activo o no, por sí mismo, no es el problema*
3. *La cuestión del nivel sostenible de pensiones suficientes desde el punto de vista económico: crisis de la cotización social y nueva justicia fiscal*
4. *Factor institucional: sostenibilidad de las pensiones públicas suficientes en clave jurídica*
5. *¿Qué hacer?: Valoraciones conclusivas y propuestas sobre la mejora del equilibrio entre ingresos y gastos*

EL NIVEL SOSTENIBLE DE PENSIONES SUFICIENTES DESDE EL PLANO ECONÓMICO-FISCAL: CRISIS DE LA COTIZACIÓN SOCIAL Y NUEVA JUSTICIA FISCAL

3. EL NIVEL SOSTENIBLE DE PENSIONES SUFICIENTES DESDE EL PLANO ECONÓMICO-FISCAL: CRISIS DE LA COTIZACIÓN SOCIAL Y NUEVA JUSTICIA FISCAL

Corregir la devaluación institucionalizada actual de la cotización mejorará el déficit actual de la Seguridad Social, pero no restaurará, por sí solo, la sostenibilidad futura del sistema

El sistema español de pensiones públicas es de reparto, lo que requiere del principio de solidaridad. Ahora bien, ciertamente, el español, es también un sistema de tipo principal **-no exclusivamente- contributivo**. Por eso, dado este principio contributivo básico, el buen funcionamiento del mercado de trabajo es no sólo un mandato constitucional -art. 40 CE-, sino un

factor muy importante para la propia salud de las cuentas del sistema de pensiones públicas. Desde esta perspectiva, y situando la reforma del lado de los ingresos del sistema, descartadas las de reducción de los gastos prestacionales (por ineficiencia económica e inequidad social), sin perjuicio del alivio de ciertos gastos impropios, que lastran sus resultados *-reducciones por creación de empleo; gastos de mantenimiento del sistema-*, la sostenibilidad financiera del sistema actual debe pasar también por corregir algunas de las medidas institucionales y normativas que devalúan la capacidad contributiva al sistema del factor mercado de trabajo (mayor volumen de empleo y mayor calidad del mismo).

Y para ello, son necesarias, como ya nos viene exigiendo para este aspecto concreto -aunque sea criticable en otros- la Co-

1. Punto de partida: el mayor desequilibrio en la historia de la seguridad social, “un riesgo de insostenibilidad fabricado”
2. Tensiones demográficas y crisis fiscal de la rama de pensiones públicas: el envejecimiento, activo o no, por sí mismo, no es el problema
3. La cuestión del nivel sostenible de pensiones suficientes desde el punto de vista económico: crisis de la cotización social y nueva justicia fiscal
4. Factor institucional: sostenibilidad de las pensiones públicas suficientes en clave jurídica
5. ¿Qué hacer?: Valoraciones conclusivas y propuestas sobre la mejora del equilibrio entre ingresos y gastos

misión Europea, desde hace varios años, **políticas de mercado de trabajo más eficientes y eficaces** que las, muy desfasadas, actuales, en la dirección de aumentar los ingresos por cotización a través de una doble dirección: creando un (1) **alto nivel de ocupación** para el conjunto de la población en edad y capacidad de trabajar con la (2) **suficiente calidad**, en especial retributiva. A tal fin, hay que avanzar en un modelo de crecimiento económico que, al tiempo que incrementa la productividad mejora la distribución de rentas, de manera que no haga de la reducción de los costes salariales y de la inestabilidad (temporalidad y parcialidad) sus señas de identidad.

Frente a lo que sostiene el Gobierno, no se tratará tan sólo de crear más empleo (*"la creación de empleo es el mejor seguro de las pensiones públicas"*), como prueba el que, en una etapa de crecimiento como la actual, la recaudación crece por debajo de lo previsible y, desde luego, de lo necesario. Se precisa también que *ese empleo disfrute de las retribuciones suficientes que requiere una justa distribución de las mejoras económico-productivas* y de la duración -estabilidad en el empleo- necesaria para que haya carreras de seguro mucho más estables y ciertas, con los positivos efectos de todo ello en la recaudación. Aquí no se comparte, pues, la crítica que se hace a la necesaria política de revalorización de salarios (que ya asumen incluso el FMI y la OCDE), desde un enfoque neoliberal clásico, según el cual todo aumento salarial no estrictamente justificado en el incremento de la productividad perjudica la creación de empleo. Por supuesto, no se trata de plantear incrementos que no resulten razonables atendiendo a las circunstancias económicas, del sector y de la empresa, sino de exigir aquellos que resulten adecuados para garantizar una vida digna.

Por lo tanto, el salario suficiente tiene un efecto económico virtuoso (función distributiva), no vicioso (como entiende el pensamiento liberal). Asimismo, *eliminar los topes máximos a la base de cotización -la masa salarial imponible adicional sería de unos 26.000 millones anuales- sin operar una correlativa ampliación -al menos en la misma proporción- de la pensión máxima* también contribuiría a esa mejora del sistema. El enfoque neoliberal de la reforma de las pensiones, curiosamente, hacen una fuerte crítica de esta opción. Considera que, si bien supone una importante medida de contención del gasto (podría alcanzar casi 4 puntos del PIB en 2050), se trataría de una reforma que quebraría el principio contributivo, aumentando la distancia entre pensión y cotización (Conde-Ruiz y González, 2016)²².

No deja de ser curioso que esta defensa de la naturaleza "bismarckiana" del modelo se produzca en relación a los trabajadores con mayor cualificación y salario, a fin de garantizar la máxima pensión óptimamente actualizada. Y, sin embargo, no se hace la misma crítica para el factor de sostenibilidad, que terminaría reduciendo la tasa de sustitución a niveles prácticamente de pobreza (40 por cien); sí se critica, en cambio, crítica que compartimos, la reducción de la tasa de sustitución de las pensiones, como fórmula para mantener la sostenibilidad financiera. "En definitiva, aumentos de los salarios no podrán cubrir toda la brecha entre ingresos y gastos sino solo una pequeña parte. Además, la mejora de la situación financiera se deriva de una disminución de la tasa de sustitución de las pensiones. Es decir, el argumento de que más productividad ayuda a solucionar la sostenibilidad de las pensiones solo es cierto cuando los aumentos salariales no se trasladan de forma instantánea y permanente a todas las pensiones, las que ya están en alta y las futuras. Y cuando esto ocurre la tasa de sustitución se reduce ". Más ampliamente, recogiendo este planteamiento en "La reforma 'silenciosa' o cómo recortar un 30% las pensiones sin que nadie se entere". En <http://www.libremercado.com/2016-09-22/la-reforma-silenciosa-o-como-recortar-un-30-las-pensiones-sin-que-nadie-se-entere-1276582919/>

1. Punto de partida: el mayor desequilibrio en la historia de la seguridad social, "un riesgo de insostenibilidad fabricado"
2. Tensiones demográficas y crisis fiscal de la rama de pensiones públicas: el envejecimiento, activo o no, por sí mismo, no es el problema
3. La cuestión del nivel sostenible de pensiones suficientes desde el punto de vista económico: crisis de la cotización social y nueva justicia fiscal
4. Factor institucional: sostenibilidad de las pensiones públicas suficientes en clave jurídica
5. ¿Qué hacer?: Valoraciones conclusivas y propuestas sobre la mejora del equilibrio entre ingresos y gastos

ciara del sistema, que se produce al desvincularse de la inflación.

Se trataría de un mecanismo el de la cuasi congelación de las pensiones, o de devaluación. Pero, esta vía, asociado a una oscura fórmula matemática (quiebra del ideal de transparencia y fiabilidad de los presupuestos del sistema que exige un sistema público y de reparto), además de mostrarse de dudosa constitucionalidad - aunque cuente con el aval del TCO: evidenciaremos sus debilidades al analizar el factor institucional-, se revela también *"ineficiente económicamente e inestable políticamente"* (I. Conde-Ruiz, 2016).

Consecuentemente, para una solución completa y coherente se necesitarán políticas de estímulo de la demanda, no sólo mayor sino más cualitativa (modelo productivo que avance sobre incrementos de productividad, para que los salarios también crezcan y así la recaudación del sistema), al tiempo que se revisarían -corregirían- las políticas basadas en reformas del mercado de trabajo pues estas devalúan las condiciones de trabajo. Una devaluación también institucional que perjudica no sólo la calidad de vida sino también el nivel de ingresos razonablemente previsible, y exigible, para la Seguridad Social en términos de aumento de la recaudación social. Precisamente, queda ahora ya claro que con una más adecuada gestión política en esta dirección, es decir, *una gestión eficiente, probablemente el déficit actual o no existiría o sería muy reducido*. Recuérdese que la caída de la cotización más brusca no se da en los años iniciales de la crisis, sino a partir de la reforma laboral de 2012. Cierto, algunas de las medidas de reducción del gasto

-eliminación de las tarifas planas (incentivos al empleo sobre las espaldas del sistema- hubieran aumentado el déficit del Estado -trasladándolo de una partida a otra-. Lo mismo hubiera sucedido de mantenerse la, necesaria, cobertura de la prestación por desempleo, pues si **recortarla del 78,4% al 54% actual no sólo es inequitativo socialmente, sino que lastra la recaudación en unos 4.000 millones de euros**, parece claro que el pago a cargo del SPEE, esto es, del Estado, hubiera elevado el déficit público general.

La crisis de la cotización social como fuente exclusiva de financiación del nivel contributivo de las pensiones públicas: el necesario recurso a la fiscalidad, general o especial

Esta última observación situaría el problema actual de la financiación en su auténtico punto doliente, en su nudo gordiano. Si bien es cierto que la mejora de las bases económicas e institucionales de la recaudación de cuotas sociales -deterioradas gravemente no sólo por la grave crisis económica y de empleo, sino por las inadecuadas políticas de gestión de la misma (austeridad y devaluación del empleo)-, ayudará a una notable recuperación financiera del sistema público de pensiones, no lo sanará completamente, menos a largo plazo.

Por lo tanto, estaríamos ante una condición necesaria, pero no suficiente para una garantía confiable en la sostenibilidad del derecho a pensiones públicas suficientes, en especial de jubilación ex arts. 41 y 50 CE. Siempre *dentro de una política económica de estímulo* a la demanda más amplia, auténtica clave para el dinamismo económico de una sociedad, *una política*

1. Punto de partida: el mayor desequilibrio en la historia de la seguridad social, "un riesgo de insostenibilidad fabricado"
2. Tensiones demográficas y crisis fiscal de la rama de pensiones públicas: el envejecimiento, activo o no, por sí mismo, no es el problema
3. La cuestión del nivel sostenible de pensiones suficientes desde el punto de vista económico: crisis de la cotización social y nueva justicia fiscal
4. Factor institucional: sostenibilidad de las pensiones públicas suficientes en clave jurídica
5. ¿Qué hacer?: Valoraciones conclusivas y propuestas sobre la mejora del equilibrio entre ingresos y gastos

de mercado de trabajo, generador de empleo de calidad para un volumen mayor de la población que hasta ahora, alcanzando niveles más óptimos, es irrenunciable, pero tiene sus limitaciones, más aún en una sociedad y en una economía abocada a una mutación digital. Consecuentemente, en el plano económico-financiero, y, como luego se verá, en el institucional también, se abre la cuestión del **papel a reconocer, en el proceso de restauración y mejora de la sostenibilidad financiera del sistema público de pensiones, a la vía fiscal: VÍA DE LOS IMPUESTOS.**

Naturalmente, excluimos como forma principal de recuperación de la sostenibilidad del sistema, en las actuales circunstancias, la vía del incremento de las cotizaciones sociales (elevación del tipo impositivo al trabajo, que es en términos económicos la cotización social; aunque se entienda también como salario diferido), fuera del que supondrá, lógicamente, la eliminación de los topes máximos a las bases de cotización. Y ello por los efectos perjudiciales que podría tener, aquí sí, para el empleo -los tipos son altos en España respecto de los países de nuestro entorno²³-, con lo que perjudicaría, en última instancia, la vía de mejora que supone la creación de un empleo de calidad. También *descartamos, por inequidad y por ser insostenible, su reducción y sustitución por impuestos indirectos* (Comisión Lagares).

²³ La técnica de los topes de las bases suponen una reducción del tipo efectivo, que estaría en el 21 por cien de forma efectiva, no en el 28 por cien, como figura nominalmente. Se calcula (I. Conde-Ruiz), que "para recaudar 7,4 puntos de PIB vía cotizaciones es necesario incrementar el tipo efectivo de cotización del 21% al 36,5%, que parece implicar un aumento en costes laborales realmente incompatible con el escenario de pleno empleo comentado anteriormente". Este enfoque critica toda forma de incremento de las cotizaciones, aun por la vía del des-tope. Además, al respecto, considera que tal "des-tope" de la base de cotización debería acompañarse del incremento, no de la congelación de la pensión máxima, por lo que su efecto de sostenibilidad se reduciría, aumentado el ingreso pero también el gasto."

Aunque ciertamente no es una cuestión ni pacífica ni fácil, tampoco está ausente de ciertos riesgos (como la tentación de asistencializar las prestaciones), nos parece una buena senda la progresiva mayor implicación de la vía impositiva, también para el nivel contributivo, y no ya sólo para el nivel no contributivo (vía asumida actualmente). Sin perjuicio de lo que se comentará después, en el ámbito del factor institucional del debate sobre la sostenibilidad del sistema público de pensiones, conviene poner de relieve que **no hay obstáculo institucional ni normativo, menos conceptual** -como parece dar a entender el enfoque neoliberal de reforma de las pensiones en la dirección de la sostenibilidad financiera-, *para que los Presupuestos Generales del Estado (Impuestos) contribuyan a la financiación de las prestaciones contributivas*. Ciertamente, esta cuestión ha de plantearse en el marco de un debate mucho más amplio, tanto económico, relativo a la función redistributiva de la riqueza por parte del Estado, no sólo de promoción del aumento o crecimiento de la misma -por la vía de la política económica-, cuanto tributario, relativo a una reforma fiscal del Estado que asegure la suficiente capacidad recaudatoria del mismo, lo que hasta ahora no sucede, más bien lo contrario.

Precisamente, y al margen de las consabidas y recurrentes cuestiones ideológicas (la aversión "natural" a la subida de impuestos de las teorías neoclásicas y liberales económicas), un argumento principal en contra de este enfoque estaría en nuestras obligaciones relativas a los límites del incremento del gasto presupuestario. La reconducción del déficit de la Seguridad Social por la vía del incremento de las aportaciones, vía impuestos, del Estado, hasta lo que sea preciso para asegurar en todo

1. Punto de partida: el mayor desequilibrio en la historia de la seguridad social, "un riesgo de insostenibilidad fabricado"
2. Tensiones demográficas y crisis fiscal de la rama de pensiones públicas: el envejecimiento, activo o no, por sí mismo, no es el problema
3. La cuestión del nivel sostenible de pensiones suficientes desde el punto de vista económico: crisis de la cotización social y nueva justicia fiscal
4. Factor institucional: sostenibilidad de las pensiones públicas suficientes en clave jurídica
5. ¿Qué hacer?: Valoraciones conclusivas y propuestas sobre la mejora del equilibrio entre ingresos y gastos

momento el equilibrio entre los gastos y los ingresos del sistema de pensiones, manteniendo, al mismo tiempo, las tasas actuales de sustitución (*una subida de alrededor de 2 por cien de PIB en el corto plazo y hasta 7,4 por cien de PIB en el medio y largo plazo*), **elevaría un déficit público que supera el 4,5% del PIB y llevaría a una deuda pública-PIB de más del 100%**. Por eso, y pese a ser ese el compromiso asumido más recientemente por el Gobierno, se dice que *“no parece que exista (ni que vaya a existir en un futuro próximo) mucho margen para obtener tales recursos adicionales”* (Conde-Ruiz, FEDEA).

A esa crítica se le suma otras dos. Una relativa a la incoherencia eventual de la misma, si el incremento impositivo se hace sobre impuestos que, por tener una base amplia -IRPF, IVA, Patrimonio -, de un modo u otro, terminan afectando a los mismos pensionistas cuyo poder adquisitivo se quiere mantener, de modo que lo que ganarían por un lado lo perderían por otro. La otra, relativa a la naturaleza contributiva del sistema, de modo que si se desconecta la pensión real de la contribución efectiva, se quebraría no sólo el principio contributivo, también el de equidad:

“una persona que no ha trabajado suficiente y no tiene derecho a una pensión contributiva (o a una pensión más baja) podría reclamarla aludiendo a que...sí está aportando al sistema de pensiones a través del pago del IVA cuando consume o cuando paga el IRPF”.

Asumida la posibilidad legal y la conveniencia financiera de la mayor aportación fiscal del Estado a la sostenibilidad del sistema, ¿cómo y hasta cuánto porcentaje del PIB?

Para avanzar en esta dirección, no nos parecen sólidos los presupuestos conceptuales e institucionales, ni los económico-presupuestarios, del enfoque radicalmente crítico con la vía de ampliación de cobertura fiscal del sistema -en el que se situaría también, si bien con más tibieza, el Banco de España²⁴-. Desde luego es errada la barrera institucional (jurídica) que ponen, porque, sin perjuicio de lo que más abajo se explayará, nuestro modelo no constituye una experiencia pura de sistema contributivo, como ha reconocido recurrentemente el TCO, sino que junto al principio contributivo está el principio de solidaridad, una de cuyas formas de realización es, precisamente, la política fiscal. Pero tampoco los presupuestos conceptuales ni económicos, porque además de que para el inmediato futuro se anuncia un incremento muy notable de la capacidad fiscal del Estado a raíz del crecimiento económico -otra cosa será la credibilidad real de esas previsiones, como venimos sosteniendo y que es un problema global, por cierta irresponsabilidad política a la hora de fijar las correlaciones, irrealistas, de ingresos y gastos-, **el porcentaje del PIB que dedica nuestro país -11,7 PIB- al pago de las pensiones está todavía en la franja situada por debajo de la media europea -11,8 PIB-**.

En el actual contexto socio-económico, en el que adquiere tanto protagonismo o más que el futuro del sistema de protección social el homólogo del “futuro del trabajo”, en una economía digital, parece claro que el futuro de sostenibilidad financiera del derecho humano social a la pensión suficiente no puede depender sólo ni de la demografía ni del volumen de empleo decente,

²⁴ Cfr. AAVV. “El sistema público de pensiones en España: situación actual, retos y alternativas de reforma”. 2017. <http://cd00.epimg.net/descargables/2017/01/13/1f1d1e76a740d0a77b9da8a572226568.pdf>

1. Punto de partida: el mayor desequilibrio en la historia de la seguridad social, “un riesgo de insostenibilidad fabricado”
2. Tensiones demográficas y crisis fiscal de la rama de pensiones públicas: el envejecimiento, activo o no, por sí mismo, no es el problema
3. La cuestión del nivel sostenible de pensiones suficientes desde el punto de vista económico: crisis de la cotización social y nueva justicia fiscal
4. Factor institucional: sostenibilidad de las pensiones públicas suficientes en clave jurídica
5. ¿Qué hacer?: Valoraciones conclusivas y propuestas sobre la mejora del equilibrio entre ingresos y gastos

sino que es función dependiente también de la función de distribución de la riqueza, que corresponde al Estado (art. 128 CE). La financiación de estos sistemas públicos, y en particular de las pensiones, no puede seguir exclusivamente apoyada sobre los salarios. Aunque hay que insistir en que la retribución debe crecer -tanto la media como la más frecuente-, a efectos de corregir los muy graves problemas de desigualdad que se producen en nuestras sociedades, especialmente en España, *no es posible ni realista ni equitativo desligar el futuro de sostenibilidad de las pensiones del ajuste distributivo por vía fiscal*.

De lo contrario, se alimentaría anomalías jurídico-sociales e inequidades tales como que el nivel de vida de las categorías de población basadas en la edad sería inversamente proporcional a su peso en el conjunto de la población (a mayor aumento de su número, los mayores tendrían menos renta per cápita; los demás, a medida que irían en decrecimiento, aumentarían proporcionalmente la renta).

Consecuentemente, una conservación constante -que es lo que pretende, en el fondo, el Banco de España-, o un incremento no razonablemente proporcional -la solidaridad exige que los reparos entre categorías de población no tengan que ser proporcionales, sino que hay que atender a factores de mayor o menor vulnerabilidad-, del PIB dedicado al gasto de pensiones, se produciría graves inequidades, injustificadas económicamente e insostenibles en el plano jurídico (art. 50 CE). La reforma fiscal es, pues, pese a sus detractores -a comenzar por los sostenedores del Presupuesto General del Estado para 2017-, inevitable y se ha de asociar también al debate de la sostenibilidad del sistema público de pensiones.

No es ocioso al respecto llamar la atención sobre la propuesta, y al margen de lo que pueda valorarse, de pagar con los PGE para 2017 un complemento de salario para los jóvenes. Esta instrumentación del sistema fiscal al servicio del derecho a un salario digno o suficiente de los jóvenes, cuando debía ser una función garantizara por los mecanismos de mercado, como es el contrato de trabajo y la negociación colectiva, y, se insiste, al margen del riesgo que ello supone de perpetuar o institucionalizar políticas perversas de bajos salarios para los jóvenes, lo que sería inasumible socialmente, también económicamente, nos evidenciaría que no hay razón conceptual o institucional alguna para hacer lo propio con las pensiones. Eso sí, ahora la cuestión principal se centraría en dos aspectos: (1) *cómo se realiza técnicamente esa función de redistribución de la riqueza vía fiscal a favor del equilibrio del sistema* de pensiones para que se garantice su suficiencia, y (2) **hasta qué nivel de aportación del Estado hay que llegar para que esa contribución se mantenga dentro de la razonabilidad de un sistema solidario con todas las categorías de población**, urgidas también de otras medidas de protección social a fin de resolver los muchos problemas que, al respecto, existen (altos niveles de pobreza infantil; desprotección de los mayores de 55 años desempleados; atención a las personas en el sistema de protección frente a la dependencia), pues los recursos no son ilimitados.

En el primer plano, el técnico-tributario, son muchas las experiencias comparadas que hay que acudir a los impuestos para esta financiación complementaria, por lo que habrá que elegir entre esas experiencias la que mejor se adapte a nuestro sistema.

1. Punto de partida: el mayor desequilibrio en la historia de la seguridad social, "un riesgo de insostenibilidad fabricado"
2. Tensiones demográficas y crisis fiscal de la rama de pensiones públicas: el envejecimiento, activo o no, por sí mismo, no es el problema
3. La cuestión del nivel sostenible de pensiones suficientes desde el punto de vista económico: crisis de la cotización social y nueva justicia fiscal
4. Factor institucional: sostenibilidad de las pensiones públicas suficientes en clave jurídica
5. ¿Qué hacer?: Valoraciones conclusivas y propuestas sobre la mejora del equilibrio entre ingresos y gastos

Al respecto, una referencia adecuada parece la francesa, que cuenta con la llamada “contribución social generalizada”, un impuesto que anualmente es responsable del pago del 35% de las pensiones de este país, algo que podría hacerse en España, con la adaptación requerida. En el plano negativo, lo que no parece es que ese impuesto deba recaer ni en el IRPF -al menos por debajo de ciertas bandas de renta-, ni tampoco vía IVA, al menos generalizado.

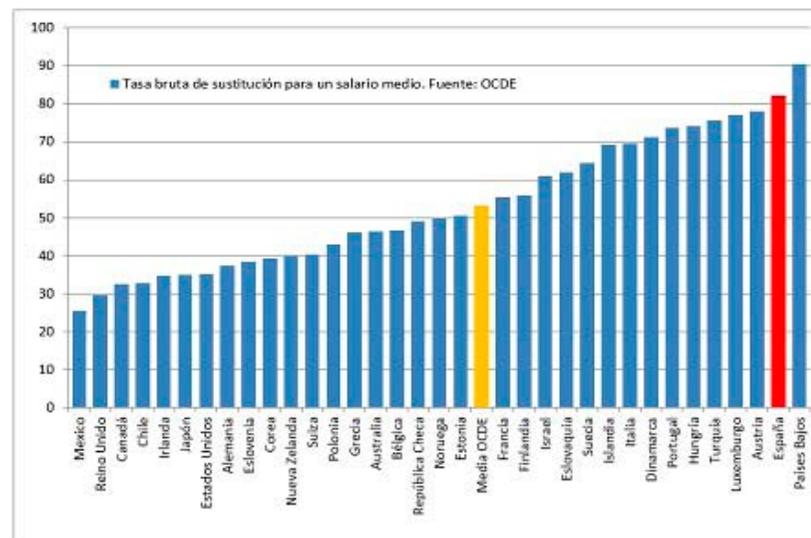
En todo caso, *la clave ahora no es fijar cuál es la fórmula concreta, sino acordar que ésta debe ser la vía, la fiscal y ese debe ser uno de los más claros compromisos de la revisión en trance del Pacto de Toledo.*

En el segundo plano, y si bien aquí también es necesario estudios que profundicen en los cálculos y ofrezcan más seguridad en torno a las cifras -no hay acuerdo en torno a cuál será el incremento final del PIB que supondrá el aumento de pensionistas y cuantías en el entorno de reformas ya establecidas y de cambios ocupacionales previstos en el nuevo escenario de la macro-economía, conforme a las últimas previsiones-, sí parece igualmente nítido que no es posible congelar el PIB en pensiones. Al contrario, *debe crecer y el umbral del 15 por cien parece razonablemente sostenible* (Ignacio ZUBIRI; El sistema de pensiones español. Situación actual y alternativas, 2017), dado que hay al menos **un margen de 6,5 puntos de mayor recaudación fiscal, a fin de garantizar una renta de sustitución que no baje del entorno del 70 por cien** (estándar recomendado OCDE).

Al respecto, debe cuidarse aquí también de no interpre-

tar los datos de forma aislada. Es importante tener en cuenta esta interrelación porque hay un intento actual de legitimación de reformas orientadas a la reducción de la tasa de sustitución del sistema español²⁵, como las que refleja el factor de sostenibilidad y el índice de revalorización (2013), sobre la base de una visión aislada del alto porcentaje que hoy mantiene el sistema. Hasta la saciedad se repite que, en datos de la OCDE (Estudio “Pensions at a Glance 2015”²⁶), la tasa bruta de reemplazo en España para un salario medio es del 82%, muy superior la media OCDE (52%) y UE (59%). Como puede verse, algunas estarían por debajo de la norma mínima del Convenio n. 102 (Tabla 7)

Tabla 7.



25 Cfr. “España: el noveno país de la OCDE que más gastará en pensiones en 2050”. En <https://www.jubilaciondefuturo.es/es/blog/espana-el-noveno-pais-de-la-ocde-que-mas-gastara-en-pensiones-en-2050.html>

26 Vid. <https://www.jubilaciondefuturo.es/recursos/doc/pensiones/20131003/posts/pensions-at-a-glance-2015.pdf>

1. Punto de partida: el mayor desequilibrio en la historia de la seguridad social, “un riesgo de insostenibilidad fabricado”
2. Tensiones demográficas y crisis fiscal de la rama de pensiones públicas: el envejecimiento, activo o no, por sí mismo, no es el problema
3. La cuestión del nivel sostenible de pensiones suficientes desde el punto de vista económico: crisis de la cotización social y nueva justicia fiscal
4. Factor institucional: sostenibilidad de las pensiones públicas suficientes en clave jurídica
5. ¿Qué hacer?: Valoraciones conclusivas y propuestas sobre la mejora del equilibrio entre ingresos y gastos

Al margen de las cifras concretas, respecto de las cuales no hay total certeza -si se analiza el Informe de la Comisión Europea *"The 2015 Agein Report. Economic and budgetary projections for the 28 EU Member States (2013-2060)"*²⁷ las cifras no coinciden en todos los casos y de forma precisa-, lo que resulta indudable es que, de mantenerse inalterado el actual sistema, con los dos "virus" o "troyanos" introducidos en 2013, España será uno de los países donde más se deteriore esa tasa de sustitución, hasta situarse en porcentajes rayanos el nivel mínimo legalmente autorizado en el marco del Derecho europeo²⁸. La tentación es, pues, mantener y profundizar en las reformas que reduzcan esa tasa de sustitución, a favor del ahorro privado. Este se presentaría como el mejor seguro contra el riesgo de reducción de las prestaciones de la Seguridad Social (se destacan, para la empresa, los sistemas de "auto-enrollment"). Sin embargo, ya vimos sus pésimas cifras

¿Es realista la capitalización y sucedáneos (ahorro privado, cuentas nocionales) que se basan en estimaciones hipotéticas?

Pese a la contundencia de estos datos económicos, toda una legión de economistas y de sectores de opinión vinculados al sistema financiero, abanderados por el Banco de España - un actor relevante, pero aquí siempre fuera de competencia, que es la garantía de solvencia del sistema financiero español-, con

27 http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2015/pdf/ee3_en.pdf

28 Vid. Begoña P. Ramirez. "España y la brecha entre salario y pensión". <http://fundacionage.org/2015/06/26/espana-y-la-brecha-entre-salario-y-pension/>

gran capacidad de difusión mediática, insisten en que la vía de reforma más "sencilla", por tanto viable, para que se mantenga la sostenibilidad del sistema es "cambiarlo": que nuestro sistema nacional de pensiones vaya pareciéndose cada vez más a un sistema privado de pensiones basado en la capitalización del ahorro. Todo lo demás, se dice, "o son tiros en el pie (subidas masivas de impuestos) o parches para mantener precariamente a flote un barco que se hunde (deterioro de las condiciones de jubilación para disminuir la tasa de dependencia y de sustitución)"²⁹. Por eso, se apela a los análisis técnicos y se apuesta a los automatismos matemáticos la solución final, que pasaría siempre por mantener constante, o con leves incrementos, el porcentaje del PIB dedicado a las pensiones (apareciendo como un gasto, no como un activo)

Fuera de esas soluciones -más ideológicas que científicas, como acredita la teoría y confirma la experiencia-, nada sería "realista" ni eficiente ni equitativo. El enfoque neoliberal dominante sería, en su enfoque, que criticamos, la alternativa más "realista", eficiente y justa de "restaurar la sostenibilidad financiera". De ahí sus dos presupuestos. De un lado, habría que admitir que "es inevitable que la tasa de sustitución de las pensiones disminuya" (presupuesto económico, que es en realidad ideológico). De otro, la solución estaría en una forma de reducción que sea lo menos lesiva posible para la mayoría de la población, para lo que se propone la mutación de nuestro sistema de pensiones en uno de "cuentas nocionales" (de contribución definida y prestación incierta), tal y como propone el Banco de

29 Cfr. J. R. Rallo. "Los cuatro factores de los que dependerá su pensión" http://blogs.elconfidencial.com/economia/laissez-faire/2017-01-16/cuatro-factores-pension-pensionistas-banco-de-espana-sistema-publico-pensiones_1316835/

1. Punto de partida: el mayor desequilibrio en la historia de la seguridad social, "un riesgo de insostenibilidad fabricado"
2. Tensiones demográficas y crisis fiscal de la rama de pensiones públicas: el envejecimiento, activo o no, por sí mismo, no es el problema
3. La cuestión del nivel sostenible de pensiones suficientes desde el punto de vista económico: crisis de la cotización social y nueva justicia fiscal
4. Factor institucional: sostenibilidad de las pensiones públicas suficientes en clave jurídica
5. ¿Qué hacer?: Valoraciones conclusivas y propuestas sobre la mejora del equilibrio entre ingresos y gastos

España siguiendo las pautas de FEDEA³⁰, que a su vez pretende acoger en España el modelo sueco, uno de los que más habría reducido su tasa de sustitución, situándose notablemente por debajo de la media de la Zona Euro, y también que más número de años trabajados para cobrar la pensión máxima exige (40 años).

La primera gran paradoja es que llaman “realista” a un modelo basado principalmente en un mero “apunte contable”. A medio camino entre los “sistemas de reparto” y los propios de “capitalización”, el sistema de cuentas nocionales registraría en una “cuenta individual” todo lo que el trabajador cotiza a lo largo de su vida laboral, llamada “cuenta nocional” o apunte contable. Para continuar con la gran paradoja, se dice que este sistema calcularía la pensión a la que tiene derecho el trabajador “de una forma más sencilla y transparente”, ya que “la pensión se calcula en función de un *rendimiento hipotético*”, esto es, meramente estimado o proyectado, pues sería el que “podrían haber tenido las aportaciones realizadas por el trabajador a lo largo de su vida”. Frente a la que se descalifica como fórmula “injusta” y “compleja”, por tener más factores o variables a tener en cuenta (años trabajados, bases de cotización de los últimos 25 años), dicho rendimiento meramente hipotético se calcularía aplicando una tasa de rentabilidad meramente “estimada” de forma que “el sistema sea financieramente sostenible dadas unas prestaciones calculadas actuarialmente en función de las aportaciones acumuladas y las expectativas de longevidad”. En suma, que la

30 Cfr. “Hacia un sistema público de pensiones sostenible, equitativo y transparente”.

pensión final “no solo dependerá de esta rentabilidad virtual o hipotética” -nos cuesta ver el realismo y la transparencia predicada-, sino también “de la esperanza de vida en ese momento” (por lo que no hay forma de evitar la incertidumbre y reducción de la pensión derivada de los cambios que puedan producirse al respecto, aunque sean relativamente limitados, por estables). Por lo que **no evitaría que a más envejezca, más se empobrece, salvo que prolongue su vida laboral**

El resultado no será sino el reforzamiento de los mecanismos de seguro ínsitos en el principio de proporcionalidad contributiva (la pensión que percibirá el trabajador deberá respetar una más estricta equivalencia actuarial o factor de proporcionalidad entre lo aportado y los años esperados que va a percibir la pensión a lo largo de toda su vida), así como la fuerte incidencia de los automatismos de ajuste a los cambios demográficos y económicos³¹. Por lo tanto, además del escaso realismo de un sistema que es eminentemente hipotético y contable, es manifiesto que supone introducir en el sistema de reparto una importante componente de capitalización, en la medida en que será sobre esas anotaciones contables sobre las que se aplicará una tasa de capitalización que actualice las aportaciones realizadas.

Pero si éstas si son definidas, la prestación deviene altamente incierta, a diferencia del sistema actual, en el que la prestación es básicamente definida (aunque se sujete a normas

31 Vid. los diversos Estudios en la RMTAS, Año 2009, Número Extraordinario 1. Dedicado a: Seminario “La seguridad social en la nueva situación social y económica: sostenibilidad, seguridad y confianza” Santander 2008. Disponible en <https://dialnet.unirioja.es/ejemplar/227296>

1. *Punto de partida: el mayor desequilibrio en la historia de la seguridad social, “un riesgo de insostenibilidad fabricado”*
2. *Tensiones demográficas y crisis fiscal de la rama de pensiones públicas: el envejecimiento, activo o no, por sí mismo, no es el problema*
3. *La cuestión del nivel sostenible de pensiones suficientes desde el punto de vista económico: crisis de la cotización social y nueva justicia fiscal*
4. *Factor institucional: sostenibilidad de las pensiones públicas suficientes en clave jurídica*
5. *¿Qué hacer?: Valoraciones conclusivas y propuestas sobre la mejora del equilibrio entre ingresos y gastos*

de cálculo de la base reguladora de la pensión que puedan cambiar, pero sus efectos suelen ser a largo plazo, para no vulnerar la confianza legítima en el sistema, precisamente), porque dependerá de cuál sea la evolución de la tasa de capitalización. En definitiva, la propuesta lleva a la reducción de la pensión sin garantizar mayor transparencia y previsión, sino que mantiene altas incertidumbres y una notable pérdida de la función distributiva del sistema, santo y seña de la misma, mayor que la que se produce en el ámbito de los ocupados, reforzando el principio de solidaridad³².

En todo caso, la decisión nunca es técnica (modelo actuarial), aunque así se presente, sino social: es la ciudadanía la que decide el nivel de gasto, no éste la cuantía de la pensión

Pero al margen de las debilidades teóricas y empíricas de estas propuestas, sobre las que habrá de profundizarse en sucesivos Estudios del Grupo, lo que realmente se pone de relieve es que la solución al problema de la sostenibilidad no puede ser meramente técnica, sino que es una cuestión eminentemente de elección social (esencia de la democracia). Hemos visto que la apuesta por reformas de sostenibilidad orientadas sea hacia la reducción de la tasa de sustitución, por unas vías u otras, sea hacia el ahorro privado, como principales elementos del ajuste financiero del sistema requerido (equilibrio actuarial o aritmético entre ingresos y gastos), no solo (1) tiene efectos ineficientes e inequitativos, sino que se fundamenta en una premisa falsa: la dos componentes del factor institucional (que llaman "elegibilidad" y "generosidad" del sistema), *es una decisión legal sin*

³² Vid. Santos RUESGA. "Presente y futuro de las pensiones públicas en España". Derecho de las Relaciones Laborales, n. 11, diciembre de 2016, pp. 1062-1063.

condicionante significativo alguno de aquélla en torno al nivel de pensiones asegurable socialmente, dependiente de los ingresos.

Y sin embargo, la situación jurídico-institucional del sistema es bien diferente. De un lado, en España se ha constitucionalizado, cierto que de forma extremadamente genérica, por lo tanto incierta, un nivel de pensión suficiente y es evidente que esa suficiencia debe estar en función de la retribución, que debería ser igualmente suficiente, que se haya disfrutado en el periodo de activo. De otro, la propia LGSS, expresa que la cotización es sólo la fuente principal, no exclusiva, de financiación del nivel contributivo. Esto es, pese a lo que sostienen los partidarios del sistema contributivo puro, nuestro sistema ya ha asumido institucionalmente que los impuestos pueden utilizarse también para el nivel contributivo.

La conclusión es clara: nuestro sistema ya **tiene creadas las condiciones necesarias para que sea EL GASTO QUERIDO (socialmente) el que determine los INGRESOS A OBTENER para financiar pensiones suficientes, y no al revés, esto es, que sean los INGRESOS DISPONIBLES los que determinen el GASTO POSIBLE conforme a aquéllos.**

Con ello, se cerraría una nueva fase del círculo virtuoso que pretendemos afirmar de forma científicamente solvente y socialmente comprometida: si el problema no es de tipo demográfico, sin perjuicio de atender a los cambios y tensiones que genera esta dimensión, sino que es económica, y queda claro que el sistema genera recursos suficientes para que, a través de

1. Punto de partida: el mayor desequilibrio en la historia de la seguridad social, "un riesgo de insostenibilidad fabricado"
2. Tensiones demográficas y crisis fiscal de la rama de pensiones públicas: el envejecimiento, activo o no, por sí mismo, no es el problema
3. La cuestión del nivel sostenible de pensiones suficientes desde el punto de vista económico: crisis de la cotización social y nueva justicia fiscal
4. Factor institucional: sostenibilidad de las pensiones públicas suficientes en clave jurídica
5. ¿Qué hacer?: Valoraciones conclusivas y propuestas sobre la mejora del equilibrio entre ingresos y gastos

diferentes decisiones (de mercado de trabajo, de distribución de la riqueza, de estructura del gasto contributivo), los pensionistas puedan disfrutar de un nivel razonable de suficiencia prescricional, entonces es la *política* (democracia social) *la que ha de decidir ese nivel de sostenibilidad*. De ahí, la importancia de recuperar el consenso, mediante el Pacto de Toledo (instrumento político y social), también del Diálogo Social, en torno a las reformas necesarias para garantizar un sistema de pensiones públicas suficientes. Consecuentemente, frente al predominio del modelo de *solución actuarial* vigente (los ingresos por cotizaciones determinarían el nivel de gasto), se impone “*un modelo jurídico-social de pensiones*” en el que el nivel de pensiones se determina colectivamente, a través de los instrumentos de carácter institucional de que nos hemos dotado. Este nivel de pensiones suficiente fijado para cumplir la función constitucional -e internacional- de la pensión (art. 50 CE) debe ser el que determine los ingresos de los que debe disponer el sistema, en términos de (1) **porcentaje del PIB a asegurar**, así como de (2) **una tasa de sustitución suficiente “mínima” a cubrir por aquél**³³. En suma, es el momento del *factor institucional*.

33 Vid. I. ZUBIRI. “Las pensiones en España: situación y alternativas de reforma”. En Papeles de Economía Española, “Gasto público en España: presente y futuro”; (2016), nº 147, febrero - 2016. En análogo sentido S. RUESGA. “Presente y futuro “. Op. cit. p. 1067.

1. Punto de partida: el mayor desequilibrio en la historia de la seguridad social, “un riesgo de insostenibilidad fabricado”
2. Tensiones demográficas y crisis fiscal de la rama de pensiones públicas: el envejecimiento, activo o no, por sí mismo, no es el problema
3. La cuestión del nivel sostenible de pensiones suficientes desde el punto de vista económico: crisis de la cotización social y nueva justicia fiscal
4. Factor institucional: sostenibilidad de las pensiones públicas suficientes en clave jurídica
5. ¿Qué hacer?: Valoraciones conclusivas y propuestas sobre la mejora del equilibrio entre ingresos y gastos

FACTOR INSTITUCIONAL: SOSTENIBILIDAD DE LAS PENSIONES PÚBLICAS SUFICIENTES EN CLAVE JURÍDICA

4. FACTOR INSTITUCIONAL: SOSTENIBILIDAD DE LAS PENSIONES PÚBLICAS SUFICIENTES EN CLAVE JURÍDICA

Nuevo relato: La Seguridad Social como función del Estado Constitucional es un “valor o activo” para la economía y la sociedad, no una “carga” (“gasto improductivo”)

Un primer desafío que habría que afrontar es recuperar para el imaginario colectivo una imagen hoy en gran medida difuminada de la Seguridad Social: no es una carga, un gasto improductivo, que exige optimizarse para que sea lo menos costosa posible, sino que es una “inversión productiva”, un “valor muy activo” (las políticas de garantías de rentas sociales no son “políticas pasivas”, como suele creerse desde un enfoque eco-

nómico prioritario). Así lo entiende la OIT, y *así revela una historia de gran éxito* como es la de la Seguridad Social en España, en la que ya llevamos más de 100 años y que constituye centro neurálgico de nuestro Estado de Bienestar. Precisamente, eso significa la garantía institucional del art. 41 CE: más allá de las disquisiciones doctrinales sobre la naturaleza jurídica de la Seguridad Social -hoy un auténtico derecho social fundamental-, el reconocimiento constitucional significa que nuestra sociedad no sería reconocible sin un régimen de prestaciones suficientes de Seguridad Social, esto es, el Poder Constituyente quiso que ese sistema integrara el “ADN individual y colectivo”.

La Constitución traduciría, al lenguaje jurídico, cierto, con imprecisión, la exigencia de la llamada economía institucional: un régimen de prestaciones de seguridad social sufi-

1. Punto de partida: el mayor desequilibrio en la historia de la seguridad social, “un riesgo de insostenibilidad fabricado”
2. Tensiones demográficas y crisis fiscal de la rama de pensiones públicas: el envejecimiento, activo o no, por sí mismo, no es el problema
3. La cuestión del nivel sostenible de pensiones suficientes desde el punto de vista económico: crisis de la cotización social y nueva justicia fiscal
4. Factor institucional: sostenibilidad de las pensiones públicas suficientes en clave jurídica
5. ¿Qué hacer?: Valoraciones conclusivas y propuestas sobre la mejora del equilibrio entre ingresos y gastos

cientes es expresión del principio de solidaridad (entre las diversas generaciones, entre los colectivos, entre territorios...) y de la función de redistribución de la riqueza que la Constitución consagra; no son un mero programa, una cadena de huecas palabras. Para comprenderlo de una forma cercana y con una imagen cotidiana de nuestra vida, bastaría recordar lo que significa que en el art. 41 y en el art. 50 ET se reconozca la garantía de este sistema: cada día que amanece y el Estado abre sus puertas está transfiriendo a más **catorce millones de ciudadanos**, en un cálculo promedio de todas las prestaciones del sistema, no sólo pensiones, rentas por valor de **unos 275 millones Euros/día** (100.161.836.900 Euros/anuales, Presupuesto 2016). Y llegan a todos los rincones del país y se dedican mes a mes al **consumo**, generando producción de bienes y servicios, que a su vez generan riqueza y empleo. Consecuentemente, cuando se toma la decisión de recortar el nivel de protección no se cierra sólo un grifo social, se cercena el flujo económico, esto es, **no sólo somos más pobres sino también menos productivos**.

En este sentido, quizás no sea ocioso recordar que la Seguridad Social constituye una baza esencial en prácticamente todo proceso de reestructuración empresarial, tanto ayer, en los históricos procesos de reconversión industrial, como hoy, en los constantes procesos de reorganización empresarial, que suelen conllevar ajustes de plantilla. Asimismo, las políticas de empleo, y al margen de la valoración que se haga de su eficacia -la nuestra crítica-, se han ido forjando en una buena parte sobre las cotizaciones sociales -que han terminado lastradas por ello-, al tiempo que las políticas de conciliación de la vida laboral y

familiar, aun exiguas en nuestro país, tampoco se entendería en toda su justa medida sin las prestaciones de seguridad social en general, y el propio sistema de pensiones en particular. Desde esta perspectiva, no está de más, ahora que está en el ojo del huracán, reconocer la función social histórica que prestó la pensión de viudedad para una cierta seguridad económica de las mujeres, aunque hoy haya cambiado -afortunadamente- la realidad y sea preciso una reordenación global de la misma, si bien no aquella que lleve a su mayor vulnerabilidad. ¿Y qué decir de la solidaridad con el mundo rural actuada a través de la contribución solidaria del régimen general de la seguridad social para compensar el déficit de aportaciones de los trabajadores agrarios, así como los del mar y otros más, que no quedan expuestos al frío extramuros del sistema?

¿Es razonable reducir todo este historial social y económico a un cálculo puramente actuarial? Para el presupuesto fundamental de este Grupo de Estudios la respuesta negativa es más que evidente y así lo venimos evidenciando desde el punto de vista demográfico, económico y, ahora, jurídico-institucional. En definitiva, la Seguridad Social en general, y su rama de pensiones en particular, lejos de ser "culpable" de parte alguna de las recurrentes crisis de la economía de mercado, es su principal "amortiguador social", porque evita que las consecuencias negativas sobre la población desestabilice el sistema social y económico. De ahí que sea, como se ha dicho, no sólo el (1) **instrumento redistributivo y de solidaridad social intergeneracional por antonomasia**, sino también (2) **un mecanismo de estabilización y de expansión del crecimiento económico**, manteniendo un nivel básico de la demanda agregada.

1. *Punto de partida: el mayor desequilibrio en la historia de la seguridad social, "un riesgo de insostenibilidad fabricado"*
2. *Tensiones demográficas y crisis fiscal de la rama de pensiones públicas: el envejecimiento, activo o no, por sí mismo, no es el problema*
3. *La cuestión del nivel sostenible de pensiones suficientes desde el punto de vista económico: crisis de la cotización social y nueva justicia fiscal*
4. *Factor institucional: sostenibilidad de las pensiones públicas suficientes en clave jurídica*
5. *¿Qué hacer?: Valoraciones conclusivas y propuestas sobre la mejora del equilibrio entre ingresos y gastos*

La garantía constitucional de un nivel suficiente de prestaciones hace de la sostenibilidad financiera un instrumento, no un fin, como ahora parece presentarse

Por tanto la Seguridad Social es un derecho que debe ser garantizado. Frente a los que los economistas neoliberales plantean, las opciones de reforma no son enteramente libres, no son meramente "elegibles", sino que vienen pre-condicionados jurídicamente, aun dentro de un modelo flexible que deja un alto margen de concreción de la intensidad protectora.

Desde esta perspectiva, es necesario invertir el modo en que se plantea actualmente el debate sobre la "sostenibilidad" financiera del sistema público de pensiones: es el **instrumento** (sostenibilidad financiera) el que debe adaptarse al **fin** (garantía de prestaciones suficientes para todos los ciudadanos -art. 41 CE-, no sólo para los pensionistas, que también, sin duda -art. 50 CE-), y no viceversa, como plantean quienes exigen la reducción del nivel de intensidad protectora, pese a crecer las situaciones de necesidad, para adecuarlos al nivel de ingresos que se tienen ahora (congelación del nivel de intensidad protectora en términos de PIB/pensiones). De este modo, como ya se explicó más arriba, también desde el enfoque jurídico-institucional se concluye que ni la Seguridad Social en su conjunto ni su subsistema de pensiones tienen porqué ser financieramente insostenibles debido al envejecimiento de la población y a otros factores. Existe un espacio razonable para la decisión (democrático-social) de política del Derecho que permite introducir las reformas "internas" y "externas" al sistema público de tipo estructural que sean necesarias para garantizar la sostenibilidad financiero y al

mismo tiempo proporcione pensiones suficientes y adecuadas para las actuales y futuras generaciones, poniendo desarrollando fielmente las previsiones constitucionales al respecto

Se entiende así que quepan reformas parciales, y constantes, de los parámetros o de los elementos más relevantes del sistema, para tratar de garantizar esa solvencia atendiendo a los cambios socio-económicos, como representó la Ley 27/2011, y al margen de la valoración que se tenga de la misma en el plano político-jurídico. Ahora bien, tienen mucha más difícil comprensión jurídica las reformas sistémicas o "no paramétricas"³⁴, las que, a través de diversos automatismos matemáticos, tienen la capacidad de desvirtuar o desnaturalizar en gran medida el propio modelo constitucionalizado, como las efectuadas por la Ley 23/2013 (Factor de Sostenibilidad y nuevo Índice de Revalorización) En esta Ley 23/2013 se introducen típicas reformas sistemáticas rupturistas como el "factor de sostenibilidad" y un nuevo modelo de revalorización de las pensiones que no garantiza el poder adquisitivo de las pensiones. Esta opción legal, adoptada de forma autoritaria (responde a un modelo de imposición mediante el principio de autoridad unilateral), supone una extremada carga de profundidad sobre el nivel de suficiencia de la cuantía de las pensiones (y del nivel de desmercantilización que ofrecen), con el consiguiente deterioro de su poder adquisitivo, que merecen una consideración crítica, no ya sólo de *lege ferenda* (debería corregirse por sus efectos perniciosos)

³⁴ Como las que suponen la sustitución parcial del modelo de financiación de reparto por el de capitalización; o la introducción de un sistema de cuentas nocionales o, como sería el caso español más claramente, la vinculación automática de algún parámetro del sistema de reparto a la evolución de la esperanza de vida o de la actividad económica, esto es, el denominado factor de sostenibilidad.

1. *Punto de partida: el mayor desequilibrio en la historia de la seguridad social, "un riesgo de insostenibilidad fabricado"*
2. *Tensiones demográficas y crisis fiscal de la rama de pensiones públicas: el envejecimiento, activo o no, por sí mismo, no es el problema*
3. *La cuestión del nivel sostenible de pensiones suficientes desde el punto de vista económico: crisis de la cotización social y nueva justicia fiscal*
4. *Factor institucional: sostenibilidad de las pensiones públicas suficientes en clave jurídica*
5. *¿Qué hacer?: Valoraciones conclusivas y propuestas sobre la mejora del equilibrio entre ingresos y gastos*

ciosos para la garantía constitucional del derecho), sino de *lex data* (no respeta los estándares internacionales).

La siempre oportuna racionalización del gasto social (y productivo), no está reñida con la necesidad del incremento de las fuentes -fiscales- de financiación del sistema

En efecto, si no parece dudoso que un sistema de recursos limitados exige siempre de la adecuada racionalización del gasto -también a través de una asignación adecuada de los que corresponden a cada fuente de financiación-, tampoco lo es que la garantía constitucional del derecho apunta igualmente hacia el incremento de las fuentes de ingresos cuando, por el contexto existente en cada momento, así se precise para asegurar el fin, la responsabilidad del Estado ex artículos 41, 43, 50 y siguientes del Texto Constitucional. Sin embargo, es tentación constante de las reformas realizarlas con referencia formal a la Constitución, pero sin respetar *los condicionamientos constitucionales*, como si la Constitución, en esta materia, no impusiera garantías y límites infranqueables por el legislador infra-constitucional. ¿Son acaso normas programáticas privadas de efectividad y de "contenido esencial" que dejan un amplísimo margen de discrecionalidad al legislador, hasta "des-constitucionalizar" en la práctica el derecho, configurado jurídicamente sin más como simple "principio rector"?

Aunque muchos ofrezcan respuestas positivas, o muy cercanas a ello, y sin entrar aquí en profundos análisis, nuestra posición es claramente favorable al reconocimiento y garantía de la Seguridad Social como un **derecho constitucionalmente**

garantizado (artículos 41, 43, 50 y siguientes de la CE, en relación con la cláusula interpretativa ex art. 10.2 de la misma Norma Fundamental). Cualquier medida de reforma de esta u otra naturaleza debe tener en cuenta el marco de referencia establecido en el ámbito de las pensiones públicas, con especial mención a lo indicado por el art. 41 y 50 CE; ambos en relación necesaria (no es una opción para el intérprete, sino un mandato imperativo) con el canon o cláusula interpretativa establecida en el art. 10.2 CE (la cual permite identificar un contenido esencial del derecho a la Seguridad Social y en particular el derecho a las pensiones suficientes). Es decir, la opción legislativa que se emprenda para la reforma debe tener el encaje correspondiente en el modelo de pensiones que históricamente se ha ido asentando en nuestro país, garantizando tanto el principio de "seguridad" (confianza en la protección que ofrece) cuanto el principio de solidaridad (la intergeneracional, la personal y territorial dentro de cada generación). Firmes estos principios, aunque el texto constitucional no predetermina el "régimen de financiación" concreto, parece claro que tales principios constitucionales se concilian mejor, resultan más coherentes, con el modelo de reparto (los cotizantes de hoy pagan las pensiones de hoy, en la confianza plena de que los cotizantes de mañana pagarán las pensiones de los cotizantes de ayer, en su día ya pensionistas).

Tomemos en serio el derecho a una pensión suficiente y adecuada, más en un sistema de protección multinivel

En un "Estado constitucional" (El Estado Social y Democrático de Derecho) que se tenga por tal ex art. 1 CE, que se "tome en serio" la Constitución y su carácter normativo (art.

1. *Punto de partida: el mayor desequilibrio en la historia de la seguridad social, "un riesgo de insostenibilidad fabricado"*
2. *Tensiones demográficas y crisis fiscal de la rama de pensiones públicas: el envejecimiento, activo o no, por sí mismo, no es el problema*
3. *La cuestión del nivel sostenible de pensiones suficientes desde el punto de vista económico: crisis de la cotización social y nueva justicia fiscal*
4. *Factor institucional: sostenibilidad de las pensiones públicas suficientes en clave jurídica*
5. *¿Qué hacer?: Valoraciones conclusivas y propuestas sobre la mejora del equilibrio entre ingresos y gastos*

9.1 CE), lo que hoy no sucede como debería, a comenzar por su propio TCO, las reformas del sistema público de pensiones no puede prescindir de esas características básicas, que actúan como genuinos principios, informadores y conformadores, del modelo final resultante en cada momento. Pero, sobre todo, no puede orillar una exigencia con la que el Poder Constituyente quiso adjetivar el sistema: **el Estado -la STCO 239/2002 también implicó a las CCAA, si bien en el nivel no contributivo- debe garantizar un régimen de protección suficiente.**

En efecto, una característica esencial de la Seguridad Social es el que su protección ha de ser “suficiente” frente a “las situaciones de necesidad” en general. Suficiente, en el sentido de asegurar una renta acorde con el nivel de vida normal del sujeto protegido, para ello se fijan las prestaciones de modo proporcional a los ingresos que viniera percibiendo el sujeto protegido. De tal modo que la existencia de esta proporcionalidad entre prestaciones y salarios es una garantía de seguridad, porque permite a los asegurados mantener un nivel de vida no demasiado inferior al que le permitiría tener el salario que venían percibiendo. Precisamente, en este aspecto, en el de la determinación del principio de suficiencia de las prestaciones a las que se alude en el art. 41 CE (de suficiencia y adecuación habla, por su parte, el art. 50 CE), el legislador ostenta un amplio margen de libertad a la hora de concretar el nivel de protección del sistema. No en vano el Tribunal Constitucional reconoce sin ambages que es al legislador al que corresponde “modular la acción protectora del sistema, en atención a las circunstancias económicas y sociales que son imperativas para la propia viabilidad y eficacia de aquél” (STC 37/1994, 10 febrero, FJ 3).

Pero libertad en la configuración del nivel de intensidad -suficiencia- protectora no es puro arbitrio, libertad absoluta, como si del pilar privado se tratara (para el que la Constitución sí deja libertad de configuración a todos los llamados a su eventual conformación). España tiene asumidos una serie de compromisos internacionales que predeterminan en buena medida su “ideal de cobertura”. Una interpretación sistemática del grupo normativo regulador de la Seguridad Social con el art. 10.2 CE pone de relieve que es un derecho social fundamental (Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea de 2007; Carta Social Europea Revisada de 1996; la Convención Europea de los Derechos Humanos de 1950, Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966, etcétera).

Precisamente, esta conexión multinivel hace que exija modulación la referencia constante del TCO a su carácter de derecho de “configuración legal”. Aunque somos bien conscientes de las insuficiencias de la garantía constitucional, por lo que una reforma en serio del sistema debería comenzar por corregir la actual garantía débil del derecho a la Seguridad Social, no por ello puede desentenderse el máximo intérprete de la Constitución -como ha hecho en la STCO 49/2015- de cambios tan restrictivos en materia de pensiones, ignorando la imperativa interpretación sistemática a que obliga el canon hermenéutico ex art. 10.2 CE. No se ignora que en la adopción de estas medidas se deja ver la influencia que ejerce tanto el mandato del art. 135 CE, que pretende situar la estabilidad presupuestaria por delante de cualquier otro deber o compromiso de los poderes públicos, como el art. 11.5 de la Ley 2/2012 en el que se establece que las Administraciones Públicas de Seguridad Social mantendrán

1. *Punto de partida: el mayor desequilibrio en la historia de la seguridad social, “un riesgo de insostenibilidad fabricado”*
2. *Tensiones demográficas y crisis fiscal de la rama de pensiones públicas: el envejecimiento, activo o no, por sí mismo, no es el problema*
3. *La cuestión del nivel sostenible de pensiones suficientes desde el punto de vista económico: crisis de la cotización social y nueva justicia fiscal*
4. *Factor institucional: sostenibilidad de las pensiones públicas suficientes en clave jurídica*
5. *¿Qué hacer?: Valoraciones conclusivas y propuestas sobre la mejora del equilibrio entre ingresos y gastos*

una situación de equilibrio (interno) o superávit presupuesto. Sin embargo, esta reinterpretación de carácter economicista no puede absorber toda la comprensión constitucional del derecho a prestaciones suficientes y adecuadas (artículos 41 y 50 CE), exigiendo una reinterpretación del Texto Constitucional de lege data, con la necesaria crítica de las construcciones interpretativas tradicionales y las llevadas a cabo por el Tribunal Constitucional. Reconocer el error de origen y el carácter obsoleto de una interpretación tradicional no es traicionar el espíritu o la letra del Texto Constitucional sino realizar la Constitución y su normatividad con sus consecuencias jurídicas legítimas; y poner en valor la función del TC como instancia garante de su efectividad.

Al respecto, es importante reseñar la centralidad que, en la evolución constitucional, como el TEDH muestra, pero también en cierto modo nuestro TCO, ha tenido la interferencia, indivisibilidad y comunicabilidad entre todos los derechos de rango fundamental (incluidos los de carácter social) y la consecuencia de la interconexión entre ellos. En particular: derechos de la persona y ese derecho social fundamental que es la Seguridad Social, como realidad jurídica "normalizada" en el sistema de garantías multinivel de los derechos fundamentales. Por eso, el imperativo de mantener un régimen de pensiones suficientes no se puede comprender al margen de la conservación de su función primordial, la de sustitución de las rentas del trabajo. Aunque esta exigencia no tiene por qué identificarse estrictamente con el principio de regresividad o no del nivel de Seguridad Social alcanzado en cada momento -idea subrayada por el Comité Europeo de Derechos Sociales, pero no aceptada por nuestro TCO; y que bien merecería una garantía

específica constitucional, en vez del principio de primacía del pago de la deuda-, no cabe duda que **esa referencia constitucional hoy sí exige ligarlo directamente a la garantía del contenido esencial del art. 12 CSE, que obliga no sólo a "mantener" un "nivel satisfactorio" de protección sino a "esforzarse por elevarlo"**

La referencia al Código Europeo de la Seguridad Social (como en la versión anterior de 1961 que se hacía al Convenio OIT, núm. 102, norma mínima de Seguridad Social), es precisa respecto a la concreción de ese contenido mínimo esencial y conforma un estándar prestacional. En suma, es necesario "tomarse en serio" (parafraseando a Ronald Dworkin) los derechos sociales fundamentales a prestaciones suficientes de Seguridad Social. No es una pura frase retórica, pues como exige el CEDS: "En caso de que un Estado aduzca que la limitación de sus recursos le impide facilitar el acceso a la alimentación a aquellas personas que no son capaces de obtenerlas por sí mismas, *el Estado ha de demostrar que ha hecho todo los esfuerzos posibles por utilizar todos los recursos de los que disponga con el fin de cumplir con carácter prioritario, esas obligaciones mínimas*" (Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales Observación General núm. 12, 1999, párrafo 17).

En esa toma en serio de un nivel satisfactorio de suficiencia prestacional de las pensiones no tienen cabida las reformas desnaturalizadas de la Ley 23/2013

Pues bien, a la luz de estas básicas, pero ilustrativas, consideraciones, parece claro que ninguna de los dos instrumentos introducidos para reducir el gasto en prestaciones (factor de

1. Punto de partida: el mayor desequilibrio en la historia de la seguridad social, "un riesgo de insostenibilidad fabricado"
2. Tensiones demográficas y crisis fiscal de la rama de pensiones públicas: el envejecimiento, activo o no, por sí mismo, no es el problema
3. La cuestión del nivel sostenible de pensiones suficientes desde el punto de vista económico: crisis de la cotización social y nueva justicia fiscal
4. Factor institucional: sostenibilidad de las pensiones públicas suficientes en clave jurídica
5. ¿Qué hacer?: Valoraciones conclusivas y propuestas sobre la mejora del equilibrio entre ingresos y gastos

sostenibilidad e índice de revalorización) son conciliables, especialmente a medio plazo, con el compromiso con el principio de suficiencia y de pensiones adecuadas enunciado en el art. 50 CE. No cabe duda que todo sistema de protección ha de ser sostenible en términos financieros y de credibilidad social, de modo que los ciudadanos tengan la certeza de que dicho sistema será capaz de proporcionarles protección ante los estados de necesidad que puedan presentárseles. De ahí que parece lógico que se adopten medidas de reforma que hagan que el sistema sea viable en el tiempo y, por tanto, equilibrado en términos presupuestarios. Pero el problema surge cuando de la aplicación de dichas medidas se produce una erosión del ideal de cobertura del sistema. Y es aquí donde se plantean importantes dudas al respecto, ya que la incorporación de ambos supone una peligrosa y perversa política deliberada de "vasos comunicantes" donde a partir de la buscada reducción de la cuantía de las pensiones públicas, la suficiencia sólo se garantizarían, en un cierto periodo de tiempo, en los espacios funcionales del mercado privado de la previsión. Esta es una finalidad no declarada de la Ley 23/2013 pero que se puede deducir de los efectos financieros que puede llegar a tener (y que tendrá) la aplicación de los factores de sostenibilidad diseñados. De ahí, pues, la necesidad de que sean corregidos, sino derogados y cambiados por otros menos lesivos para el derecho.

Esta observación es importante, ya que la suficiencia no debe medirse en términos asistenciales confundiendo los niveles de protección del sistema de Seguridad Social, sino en términos contributivos. De tal manera que las prestaciones no pueden ser mínimas, sino que deben ser suficientes y adecuadas, es decir,

deben permitir a los asegurados mantener un nivel de vida no demasiado inferior al que le permitiría tener el salario que venían percibiendo. Sobre esto cobra especial interés el Convenio núm. 102 de la OIT sobre norma mínima de Seguridad Social que establece como cuantía mínima de la pensión de vejez la del 40 por 100 de la base reguladora, y esta base reguladora se corresponde con el salario en las fechas en que se concreta la contingencia. El juego combinado del factor de sostenibilidad -cuando entre en vigor- y del índice de revalorización, virus ya activo, puede hacer que en poco tiempo nos situemos en unos umbrales próximos a esos mínimos, con lo que queda claro que se habría producido no un mantenimiento sostenible, sino un desmantelamiento del modelo, que se situaría en el umbral de pobreza de la vejez, a sumar a las que ahora ya están: pobreza infantil, a la pobreza laboriosa, pobreza fémina. Y sin embargo, no sólo el TEDH sino el propio TJUE ha puesto de relieve que instrumentos como la revalorización de las pensiones deben servir para evitar reconducir los niveles de protección social a los umbrales de la pobreza para la vejez (STJUE 20 octubre 2011, asunto Brachner).

La finalidad de transformar nuestro modelo de pensiones en otro de cuentas nocionales no tiene cobertura constitucional y plantea más problemas que resuelve

Resulta ahora ya manifiesto que las reformas de 2013 -de consolidarse en todos sus elementos- apuntan a algo más que a una reducción del gasto en pensiones. Su principal razón de ser es alcanzar ese objetivo no de forma coyuntural sino estructural, afrontando el reto de la sostenibilidad financiera futura median-

1. *Punto de partida: el mayor desequilibrio en la historia de la seguridad social, "un riesgo de insostenibilidad fabricado"*
2. *Tensiones demográficas y crisis fiscal de la rama de pensiones públicas: el envejecimiento, activo o no, por sí mismo, no es el problema*
3. *La cuestión del nivel sostenible de pensiones suficientes desde el punto de vista económico: crisis de la cotización social y nueva justicia fiscal*
4. *Factor institucional: sostenibilidad de las pensiones públicas suficientes en clave jurídica*
5. *¿Qué hacer?: Valoraciones conclusivas y propuestas sobre la mejora del equilibrio entre ingresos y gastos*

te una auténtica mutación de nuestro sistema de pensiones, pasando del modelo de reparto basado en aportaciones y prestaciones definidas, a un sistema mixto en el que el aseguramiento público reduzca notablemente su importancia y el privado crezca en su papel de facilitar la acumulación de recursos durante la vida activa para que, al final de la misma, se disponga de una renta razonablemente suficiente. Puesto que ya se es plenamente consciente de la imposibilidad financiera de transformar el modelo actual de reparto en otro de capitalización pura, porque sería muy costoso económicamente y porque ha resultado un absoluto fiasco, ahora se propone un sistema híbrido y algo enigmático, ya desde el nombre: *el ya referido modelo sueco de cuentas nocionales*.

Sobre esto último, ya se han puesto de manifiesto más arriba los inconvenientes que dicha transición presenta, así como los riesgos adicionales de inseguridad e insuficiencia que en ese proceso aparecen. Pero es más, el modelo que se pretende importar presenta graves debilidades que sus fervorosos creyentes orillan deliberadamente, como la conmoción que el mismo sufrió con la crisis, que afectó severamente al valor a 31 de diciembre de 2008 del "buffer fund". El incidente financiero deprimió el valor de los activos y condujo al desequilibrio del sistema. Como relata Martínez Noval, no deja de ser irónico que hayan sido los mercados financieros y no las variables que determinan el crecimiento de la vertiente del reparto (los salarios y la ocupación), los que hayan conducido al desequilibrio. Justamente lo contrario que tantos y tantos, aquí y allá, vienen sosteniendo desde hace años. En definitiva, ni las ventajas teóricas de los sistemas alternativos (cuentas nocionales, sistema de

capitalización obligatorio para la componente complementaria de la pensión) son tales, ni sus experiencias se cuentan con éxito, por lo que eventuales cambios de esta magnitud, además de ineficientes y de efecto excluyentes, nos situaría en el punto de partida: los problemas del envejecimiento de la población y la fuerte segmentación de las estructuras de empleo actuales. Para tales viajes no necesitamos alforja alguna. De nuevo, una simple mirada atrás en la historia, no nostálgica con el sistema, sino de conocimiento experimentado, nos confirma lo sabido por muchos, pero que otros se empeñan en ignorar: las profecías sobre la supuesta y proyectada inviabilidad (como la que se predijo en los años 80 -de ahí las reformas de 1985- y luego en los 90 -y las reformas de 1994-) del sistema nunca se han cumplido, dependiendo las soluciones tanto de decisiones de política económica y social, cuanto, claro está, del crecimiento económico y su distribución. La "Constitución consagra una institución protegiéndola contra alteraciones que puedan desnaturalizar su esencia" -STC 37/1994- y el eventual cambio a un sistema de estrictas cuentas nocionales se situaría, a nuestro juicio, al límite -o más allá- de esa garantía

¿Cómo concretar legalmente un nivel concreto de suficiencia prestacional que no quede al albur de los vaivenes políticos y económicos?

Para nosotros, pues, el debate se debe centrar no sólo en el instrumento sino en el fin: la suficiencia prestacional. Sin entrar ahora con detalle en la complejidad doctrinal de esta cuestión (con diversos posicionamientos doctrinales, la interpretación del TC y la lectura que debe hacerse a la luz de los

1. Punto de partida: el mayor desequilibrio en la historia de la seguridad social, "un riesgo de insostenibilidad fabricado"
2. Tensiones demográficas y crisis fiscal de la rama de pensiones públicas: el envejecimiento, activo o no, por sí mismo, no es el problema
3. La cuestión del nivel sostenible de pensiones suficientes desde el punto de vista económico: crisis de la cotización social y nueva justicia fiscal
4. Factor institucional: sostenibilidad de las pensiones públicas suficientes en clave jurídica
5. ¿Qué hacer?: Valoraciones conclusivas y propuestas sobre la mejora del equilibrio entre ingresos y gastos

Tratados Internacionales, ya reseñadas), ya hemos indicado que rechazamos cualquier identificación entre un nivel mínimo y nivel suficiente. En cambio, sí entendemos que las mejoras para garantizar la suficiencia se financien a cargo de la imposición

Aunque es posible, como se ha dicho, una mayor garantía de este nivel desde la citada reinterpretación conforme a estándares internacionales, la incapacidad -o falta de voluntad- del TC español -a diferencia de otros, como el italiano (sentencia de 30 de abril de 2016)- para fijar los umbrales de suficiencia obliga a mirar al legislador. Y al respecto, una idea clave es interpretar el nivel de suficiencia de modo distinto al que signifique una revalorización adecuada (art. 50 CE) para mantener aquel nivel de suficiencia que permita al pensionista el mantenimiento del citado poder adquisitivo. Todo lo anterior, nos lleva, necesariamente, en un esfuerzo de concreción, a apostar por un nivel de suficiencia. Éste, en segundo lugar, debe divergir atendiendo al nivel, contributivo o no, de la pensión.

Para las pensiones no contributivas no pueda estar por debajo del SMI, entendiendo que éste es el umbral de suficiencia, precisamente, que adopta la Constitución Española y que podemos utilizar como parámetro □ aunque se refiera a materia salarial y a trabajadores-. Pero, del mismo modo, podría utilizarse otros elementos de cuantificación que ya se vienen usando a otros fines con la idea de preservar una renta mínima, como puede ser la *cuantía exenta de tributación en el IRPF*.

Respecto a las contributivas, atendiendo a la función de éstas como sustitutivas de la renta, debe fijarse un porcentaje

sobre las percepciones que el beneficiario viniera recibiendo con carácter previo. En este sentido, los estándares mínimos a nivel internacional tienen, como hemos visto, una cuantía baja. Así, se debería establecer la cuantía en ellos establecidas como mínimo inderogable. Aunque también aquí son diversas las fórmulas que cabe ensayar, y que deberán ser objeto de estudio más detenido por el Grupo de Estudio, sí parece existir un cierto consenso en torno a fijar una tasa mínima de sustitución. En este sentido, de gran interés es el estándar de la OCDE de considerar *un 70 por cien del salario último percibido por el pensionista como nivel de protección adecuado para asegurar una cantidad que permita el mantenimiento de un nivel de vida adecuado*. Naturalmente, y en coherencia con el carácter no técnico o experto de estas soluciones, sino de política democrática social, habría un amplio margen de estándares a usar como instrumento de negociación, de modo que haya diversas opciones, de mínimos y máximos. En este sentido, razonable -como concesión mínima, para coyunturas desfavorables- podría ser también aplicar la *media de la tasa de restitución en la UE*, superior, como se vio, a la de la propia OCDE, si bien eso implicaría una rebaja significativa del nivel actual³⁵, lo que no puede asumirse si se plantea con carácter estructural

El mecanismo de "revalorización" actual no responde a su función, pues más que congelar la pensión la devalúa y, en consecuencia, debe ser derogado, sustituyéndose por otro

La drástica caída de la inflación a partir de septiembre de 2013 y la prolongación en el tiempo de valores negativos de IPC 35 <http://www.missoc.org/MISSOC/INFORMATIONBASE/COMPARATIVETABLES/MISSOCDATABASE/comparativeTableSearch.jsp>.

1. Punto de partida: el mayor desequilibrio en la historia de la seguridad social, "un riesgo de insostenibilidad fabricado"
2. Tensiones demográficas y crisis fiscal de la rama de pensiones públicas: el envejecimiento, activo o no, por sí mismo, no es el problema
3. La cuestión del nivel sostenible de pensiones suficientes desde el punto de vista económico: crisis de la cotización social y nueva justicia fiscal
4. Factor institucional: sostenibilidad de las pensiones públicas suficientes en clave jurídica
5. ¿Qué hacer?: Valoraciones conclusivas y propuestas sobre la mejora del equilibrio entre ingresos y gastos

(desde julio de 2014 a agosto de 2016) han enmascarado durante tres años los devastadores efectos que la reforma de 2013 ha de tener en la cuantía de las pensiones por mor del mecanismo de revalorización anual introducido, uno de los aspectos neurálgicos del régimen jurídico de la pensión, como se ha dicho. El retorno a los problemas recurrentes de inflación habría dejado al desnudo la acción demoledora de este virus o "troyano" ya activo en el sistema.

La importancia del mecanismo de revalorización no es menor. Por un lado, hay que reparar en la dimensión cuantitativa de la revalorización: a pesar de haber perdido algo de peso en los últimos años, la parte del gasto en pensiones que corresponde a las sucesivas revalorizaciones representaba en 2015 un 22% del total. Los cambios en esta materia pueden tener, por tanto, un gran impacto en términos de sostenibilidad. Por otro lado, igualmente decisiva es su dimensión cualitativa que se refleja en el tratamiento que merece este instrumento en el plano normativo, en especial a los instrumentos internacionales referidos y que el art. 50 CE recibió de forma expresa. La citada STJUE de 20 de octubre de 2011, asunto Brachner, identifica la actualización como un elemento comprendido en el "cálculo de las prestaciones", es decir, que reconoce que se trata de un aspecto esencial del derecho a la protección frente al riesgo de vejez en cuanto garantía de disposición de los medios adecuados

Como también se ha recordado *ut supra*, incluso quienes participaron en la fijación de este mecanismo, hoy abominan de él, porque no sólo resultará ineficiente económicamente, sino que crearía una excesiva inestabilidad político-social, porque

ninguna sociedad que se tenga por democrática puede resistir muchos años con pensiones no ya congeladas, sino con devaluación real. Como es evidente igualmente, si económica y socialmente no es sostenible ese mecanismo, jurídicamente tiene aún peor encaje, no obstante la previsible convalidación del TCO español. Cierto, la reinterpretación constitucional propuesta, a la luz de los estándares internacionales, sobre todo europeos, tanto en su "carta social" (CEDS: Reclamación 88/2012, Finnish Society of Social Rights v. Finland), cuanto "civil" (Convenio Europeo de Derechos Humanos y la sólida jurisprudencia del TEDH que permite proteger el interés legítimo a la revalorización adecuada como derecho de propiedad: art. 1 del Protocolo Adicional; STEDH 22 de octubre de 2009, Apostolakis contra Grecia), autorizaría una reversión de la jurisprudencia.

Pero, de nuevo, parece insustituible la intervención legislativa, primero derogatoria de lo actual, y luego creadora de un nuevo mecanismo de revalorización. En este sentido, convendría llamar la atención sobre el hecho de que, en el ámbito de los países de la UE-15, la vinculación de la cuantía de las pensiones de los sistemas de pensiones de reparto a la evolución de los salarios sigue siendo un indicador de referencia relativamente habitual. Y que, como alternativa, se utiliza la evolución de los precios como referencia, de manera que el poder adquisitivo queda en todo caso garantizado. Tal debería ser el necesario punto de partida: los pensionistas no pueden perder poder adquisitivo. En este sentido, parece razonable recuperar la fórmula de revalorización aplicada hasta 2010, con una modificación y dos aspectos adicionales. Así, las pensiones se incrementarían a principio de año de acuerdo con la previsión de IPC para ese

1. *Punto de partida: el mayor desequilibrio en la historia de la seguridad social, "un riesgo de insostenibilidad fabricado"*
2. *Tensiones demográficas y crisis fiscal de la rama de pensiones públicas: el envejecimiento, activo o no, por sí mismo, no es el problema*
3. *La cuestión del nivel sostenible de pensiones suficientes desde el punto de vista económico: crisis de la cotización social y nueva justicia fiscal*
4. *Factor institucional: sostenibilidad de las pensiones públicas suficientes en clave jurídica*
5. *¿Qué hacer?: Valoraciones conclusivas y propuestas sobre la mejora del equilibrio entre ingresos y gastos*

ejercicio, con la posterior corrección (actualización) en noviembre en caso de que la inflación haya superado la subida inicial.

La modificación respecto de la fórmula formalmente vigente hasta 2013 consistirá en tomar como valor de referencia, tanto para la previsión del IPC que determinaría el aumento inicial en el año como para la posterior corrección, la variación media del IPC general. En el caso de la referencia para la corrección a final de año se tomará la variación media del IPC en los doce meses que van de diciembre del año anterior a noviembre del año en curso (media aritmética de las doce variaciones interanuales en esos meses), en lugar de la variación interanual en el mes de noviembre que se utilizaba entonces. El IPC medio en el año es el indicador que técnicamente mejor responde a la evolución del coste de vida en el conjunto del ejercicio, evitando fluctuaciones que pueden distorsionar el funcionamiento del mecanismo. En aras del buen funcionamiento del mecanismo, y para evitar problemas interpretativos indeseados, el Gobierno debería facilitar en su cuadro macroeconómico de los Presupuestos Generales del Estado para cada año su previsión u objetivo de aumento medio del IPC para dicho ejercicio.

Como primer aspecto adicional, la revalorización de las pensiones mínimas se realizará -con garantía en todo caso del poder de compra- tomando como referencia un determinado porcentaje (previamente fijado por ley) del umbral de riesgo de pobreza del INE en función de la contingencia y de la situación familiar del pensionista. Y, en segundo lugar, con periodicidad quinquenal la comisión del Pacto de Toledo, tras la consulta con los interlocutores sociales, elevará una propuesta de revaloriza-

ción adicional de todas las pensiones a partir de otros indicadores que reflejen la mejora del nivel de vida de los trabajadores.

Ni el principio contributivo (constitucionalmente corregido), ni el principio de separación de fuentes (contable, no sustantivo) son problema para el compromiso fiscal contributivo

Es evidente que esa relectura constitucional y el compromiso institucional y legal que conlleva con un nivel adecuado de pensiones suficientes requiere de una mayor financiación, que sólo puede llegar por la vía fiscal, esto es, vía Impuestos, también para el nivel contributivo de pensiones, no ya sólo para el no contributivo. Para rechazar este enfoque, suele apelarse, lo que no deja de ser paradójico (pues no les importan desnaturalizarlo para que reduzca su función de sustitución de rentas), a los rasgos básicos del "sistema actual", como serían tanto el principio contributivo (estricta proporción entre lo que se aporta y lo que se recibe) como el principio de separación de las fuentes de financiación (lo contributivo se financia con cuotas, lo no contributivo con impuestos). Sin embargo, como hemos visto, ninguno de los dos son rasgos sagrados del régimen público a garantizar por mandato constitucional, ni tienen el sentido restrictivo que se les quiere dar.

Las normas, también las constitucionales, se interpretan conforme a la realidad de cada tiempo (art. 3 CC, en relación a los arts. 1, 9 y 10 CE). Hemos visto cómo en la situación actual, los ingresos vía cotizaciones de los sujetos obligados no son suficientes, ni tampoco lo serán aunque se implementen las correcciones que proponemos (recuperación de las bases ins-

1. *Punto de partida: el mayor desequilibrio en la historia de la seguridad social, "un riesgo de insostenibilidad fabricado"*
2. *Tensiones demográficas y crisis fiscal de la rama de pensiones públicas: el envejecimiento, activo o no, por sí mismo, no es el problema*
3. *La cuestión del nivel sostenible de pensiones suficientes desde el punto de vista económico: crisis de la cotización social y nueva justicia fiscal*
4. *Factor institucional: sostenibilidad de las pensiones públicas suficientes en clave jurídica*
5. *¿Qué hacer?: Valoraciones conclusivas y propuestas sobre la mejora del equilibrio entre ingresos y gastos*

titucionales de la cotización social); por su parte, el principio de contributividad tradicional se ha erosionado y se hace necesario acudir a fórmulas complementarias de financiación, sin que quiebre el modelo, porque hace mucho que se asume que es mixto, al incluir el principio de solidaridad igualmente. Una adecuada interpretación de este principio lo que determina es que ha de existir correspondencia entre lo aportado al sistema y lo que se perciba del mismo por parte de los sujetos protegidos en forma de prestaciones, y su aplicación al principio de separación de fuentes implica, pues, que los ingresos procedentes de las cotizaciones han de ser empleados exclusivamente en la financiación de las prestaciones contributivas □ lo que, por otra parte, haría necesario revisar la actual financiación con cargo a cuotas de los gastos derivados de la Administración de Seguridad Social o de políticas de empleo-. Pero no, como mantienen algunas opiniones, que aquéllas hayan de ser la única fuente de financiación de éstas. **La propia redacción del art. 109.2 TRLGSS se abre claramente a esa dualidad, por lo que ninguna desnaturalización real habría.**

Una vez más, el análisis riguroso -aquí jurídico- desmitifica un postulado, que deviene sólo ideológico, respetable, pero equivocado normativamente.

1. *Punto de partida: el mayor desequilibrio en la historia de la seguridad social, "un riesgo de insostenibilidad fabricado"*
2. *Tensiones demográficas y crisis fiscal de la rama de pensiones públicas: el envejecimiento, activo o no, por sí mismo, no es el problema*
3. *La cuestión del nivel sostenible de pensiones suficientes desde el punto de vista económico: crisis de la cotización social y nueva justicia fiscal*
4. *Factor institucional: sostenibilidad de las pensiones públicas suficientes en clave jurídica*
5. *¿Qué hacer?: Valoraciones conclusivas y propuestas sobre la mejora del equilibrio entre ingresos y gastos*

¿QUÉ HACER?: VALORACIONES CONCLUSIVAS Y PROPUESTAS SOBRE LA MEJORA DEL EQUILIBRIO ENTRE INGRESOS Y GASTOS

5. ¿QUÉ HACER?: VALORACIONES CONCLUSIVAS Y PROPUESTAS SOBRE LA MEJORA DEL EQUILIBRIO ENTRE INGRESOS Y GASTOS

PLANTO CONCEPTUAL Y METODOLÓGICO (NIVEL DEL DISCURSO)

- a) **Cambiar el imaginario colectivo dominante del sistema de pensiones como “carga” (gobernanza económica neoliberal) al sistema de pensiones como “inversión productiva” (OIT).** Traducirlo no sólo en un lenguaje de datos preciso, sino también en formas de comprensión fácil para la ciudadanía en su día a día. *Campañas institucionales y sociales a tal fin.*
- b) **Liberación del discurso sobre las pensiones del**

“secuestro tecnocrático” en el que está instalado deliberadamente, y sus corolarios de reformas bajo el principio de doble autoridad -técnica y gubernamental- para situarlo en el espacio que le es propio: el relativo al **gobierno de democracia social**, esto es, no sólo mediante los procedimientos de deliberación participativa, sino con contenidos sustanciales

- c) *Frente a visiones simplistas del factor demográfico, proponemos visiones mucho mejor elaboradas.* Así, conceptos tales como “tasa de dependencia demográfica” deben ser sustituidos, o en todo caso complementados, por otros, tales como “tasa de dependencia vinculada al nivel de ocupados” (RDO), la idea de “retardo demográfico”, así como el propio

1. *Punto de partida: el mayor desequilibrio en la historia de la seguridad social, “un riesgo de insostenibilidad fabricado”*
2. *Tensiones demográficas y crisis fiscal de la rama de pensiones públicas: el envejecimiento, activo o no, por sí mismo, no es el problema*
3. *La cuestión del nivel sostenible de pensiones suficientes desde el punto de vista económico: crisis de la cotización social y nueva justicia fiscal*
4. *Factor institucional: sostenibilidad de las pensiones públicas suficientes en clave jurídica*
5. *¿Qué hacer?: Valoraciones conclusivas y propuestas sobre la mejora del equilibrio entre ingresos y gastos*

concepto de "potencial demográfico" (según la propuesta del "Centro de Estudios Demográficos catalán")

- d) Corrección del orden inverso en que queda planteado actualmente el debate sobre la relación de ingresos y gastos, *primando el fin -la suficiencia prestacional- sobre el instrumento -la sostenibilidad financiera-*. De este modo, no deben ser los niveles de gasto los que se adecúen al nivel de ingresos, sino, dentro de estándares o parámetros razonables (medido en porcentaje mínimo del PIB en pensiones y tasas de sustitución), el nivel de ingresos los que se adecúen a los niveles de gasto: **la sostenibilidad de las pensiones públicas no debe ser una función variable de los gastos, sino función de los ingresos (por cotizaciones y fiscales) queridos.**

PLANO INSTITUCIONAL (CONSTITUCIÓN)

- a) **Recuperar y garantizar** la dinámica de consenso del Pacto de Toledo evitando el dirigismo político unilateral y haciendo prevalecer el fin ("justicia social") sobre la lógica de racionalidad económica y privatista. Pero hoy hay que *ir más allá del "Pacto de Toledo"* como mero *procedimiento de "democracia deliberativa"* para conferirle un *contenido sustancial*, jurídicamente garantizado, de "democracia social": a través de la garantía de efectividad de los límites a la racionalización del déficit público sobre la base

del mandato de optimización del valor constitucional de la seguridad económica (derecho social fundamental).

- b) **Re-sistematización del derecho constitucional** a la Seguridad Social como derecho social fundamental (en línea con el derecho a la asistencia sanitaria, que forma parte de aquél, en realidad). Se precisa una reforma estructural que garantice un nivel cierto de suficiencia prestacional (en términos de porcentaje del PIB y/o de tasa de sustitución). Si bien no propiamente la "irregresividad" absoluta del nivel de las pensiones, sí sería necesario, en todo caso, establecer constitucionalmente esos principios de estabilidad y confianza de la cobertura cuantitativa del derecho, para evitar la inseguridad actual, al albur de las coyunturas políticas y económicas.

- c) **Derogación del art. 135 CE -principio de estabilidad presupuestaria- o, en su caso, reformulación**, si la presión de la gobernanza económica comunitaria es mucha, en virtud del principio diferente de estabilidad progresiva del esfuerzo público en el gasto en pensiones
- d) **Ratificación de la Carta Social Europea revisada** y su Protocolo relativo a las quejas colectivas (1996).

1. *Punto de partida: el mayor desequilibrio en la historia de la seguridad social, "un riesgo de insostenibilidad fabricado"*
2. *Tensiones demográficas y crisis fiscal de la rama de pensiones públicas: el envejecimiento, activo o no, por sí mismo, no es el problema*
3. *La cuestión del nivel sostenible de pensiones suficientes desde el punto de vista económico: crisis de la cotización social y nueva justicia fiscal*
4. *Factor institucional: sostenibilidad de las pensiones públicas suficientes en clave jurídica*
5. *¿Qué hacer?: Valoraciones conclusivas y propuestas sobre la mejora del equilibrio entre ingresos y gastos*

PLANO LEGISLATIVO Y DE POLÍTICAS DEL DERECHO (ACCIÓN INFRA-CONSTITUCIONAL, LEGAL Y DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE ECONOMÍA Y SOCIEDAD DEL BIENESTAR)

1) DEL LADO DE LOS INGRESOS

A) COTIZACIONES SOCIALES

a) *La recuperación de las bases institucionales de la cotización social*, en virtud de lo que podrían denominarse el "factor de sostenibilidad laboral" del sistema de pensiones (políticas de mercado de trabajo decente o de empleo de calidad). Un número significativo de **Estudios en este sentido consideran que se podría mejorar la tasa de dependencia demográfica-ocupacional en 10 puntos porcentuales**

b) **La elevación progresiva de las bases máximas hasta alcanzar su "des-tope"**. Esta medida no debería implicar un incremento igual de las pensiones máximas, primando el principio de solidaridad, sin perjuicio de que convenga prever algún incremento dentro de un estándar de razonabilidad para que el saldo sea positivo para los ingresos del sistema. *En este punto, hay, de nuevo, alguna discrepancia*, si bien no radical, entre diversos integrantes del Grupo. En todo caso, sí hay acuerdo en que el des-tope debe hacerse y la diferencia están en la correlación a fijar entre ese aumento y el de la prestación futura, existiendo pleno acuerdo en que no debe haber una

correlación plena, como defienden las propuestas neoliberales (crítica de "reforma silenciosa" del sistema contributivo)

- c) Modificar el sistema de cotización de los trabajadores autónomos de forma que se aproxime al sistema general. No puede olvidarse que es hoy uno de los regímenes que mayor déficit acumula (más de 6.500 millones de euros)
- d) **Modificar los mecanismos de cotización que generan formas de trabajo atípicas**, sean o no fraudulentas (el trabajo a tiempo parcial, empleadas de hogar...).
- e) No se deben reducir las cotizaciones sociales a cargo del empresario, sobre una cierta idea de intercambio por la mayor contribución impositiva. La reducción de tales cotizaciones amenazaría el propio principio de seguridad inherente al art. 41 CE y el principio de solidaridad contributiva. La ampliación de fuentes financieras no debe ir en detrimento de la clásica y, en cierto modo principal, no exclusiva.
- f) **Eventual incremento de la cotización de los trabajadores. No existe en el seno del grupo un acuerdo**, aún, en torno a esta cuestión. Mientras que algunos de sus integrantes entienden que es necesario explorar esta vía, pues el nivel es de los más bajos de Europa, otros entienden que no sería el momento, por nuestros bajos salarios. En todo caso, **sí hay acuerdo**

1. *Punto de partida: el mayor desequilibrio en la historia de la seguridad social, "un riesgo de insostenibilidad fabricado"*
2. *Tensiones demográficas y crisis fiscal de la rama de pensiones públicas: el envejecimiento, activo o no, por sí mismo, no es el problema*
3. *La cuestión del nivel sostenible de pensiones suficientes desde el punto de vista económico: crisis de la cotización social y nueva justicia fiscal*
4. *Factor institucional: sostenibilidad de las pensiones públicas suficientes en clave jurídica*
5. *¿Qué hacer?: Valoraciones conclusivas y propuestas sobre la mejora del equilibrio entre ingresos y gastos*

en rechazar que un eventual incremento de la cotización se destine a sistemas obligatorios de capitalización, como propone INVERCO³⁶.

- g) Mayor prioridad en la lucha contra el fraude,** tanto en los aspectos referidos a la recaudación, como a la cotización (lucha contra la economía y el trabajo irregular avanzar en la implantación del sistema de autoliquidación y mejorar su control...)

B) IMPUESTOS

- a) El reconocimiento más preciso -pues actualmente ya está, como se ha recordado- en el TRLGSS de la configuración de *los impuestos como fuente de financiación del sistema*, también en el nivel contributivo
- b) Debería analizarse la posibilidad de establecer una "aportación solidaria" a las empresas "sin trabajadores", quizás en función de la facturación, así como a los procesos de robotización de la actividad productiva.
- c) Es necesaria una reforma fiscal integral que asegure la debida adecuación entre el "potencial de recaudación fiscal español" y la "recaudación fiscal efectiva", que hoy se situaría en torno a 7 puntos más
- d) *En el contexto de esa reforma deben eliminarse las desgravaciones -deducciones- fiscales a los planes de pensiones*, al menos en tanto mantengan su sesgo regresivo

³⁶ FUNDACIÓN INVERCO: *Sistemas de pensiones, seguridad social y Sistemas complementarios: medidas para impulsar los planes de pensiones*, Madrid, 2017, pág. 101).

de la actualidad, según denuncia la Comisión Europea. Puesto que aquí también hay una cierta discrepancia, en la medida en que algún miembro del Grupo propone usar el incentivo fiscal para garantizar que todos los grupos de población puedan acceder a estos sistemas complementarios, deberá ser un tema a profundizar en los Estudios del Grupo, dada su vocación integral y de permanencia.

2) EN RELACIÓN CON LOS GASTOS

- a) **Depurar el sistema de los gastos que ahora son impropiamente contributivos y, por lo tanto, no deberían imputarse al sistema** (políticas de empleo, conciliación de la vida laboral y familiar ; gestión administrativa del sistema), o, en todo caso, deberían ir a la aportación del Estado (medidas de solidaridad)
- b) **Derogar las reformas operadas por la Ley 23/2013 y volver a la revalorización por la vía del IPC, con las pequeñas modificaciones expuestas en el documento, eliminando por completo el actual factor de sostenibilidad. A cambio, cabría plantearse anticipar los plazos de la aplicación plena de la reforma de 2011, como contrapartida, a fin de facilitar posiciones razonables de negociación, política y social**
- c) **Concretar en el TRLGSS** (no estaría de más pensar, a medio plazo, en una nueva Ley General de Seguridad Social) **el nivel de intensidad protectora en términos de tasa de sustitución garantizada**, así como la garantía de

1. *Punto de partida: el mayor desequilibrio en la historia de la seguridad social, "un riesgo de insostenibilidad fabricado"*
2. *Tensiones demográficas y crisis fiscal de la rama de pensiones públicas: el envejecimiento, activo o no, por sí mismo, no es el problema*
3. *La cuestión del nivel sostenible de pensiones suficientes desde el punto de vista económico: crisis de la cotización social y nueva justicia fiscal*
4. *Factor institucional: sostenibilidad de las pensiones públicas suficientes en clave jurídica*
5. *¿Qué hacer?: Valoraciones conclusivas y propuestas sobre la mejora del equilibrio entre ingresos y gastos*

pensión mínima no contributiva. En este sentido, queda claro que habría que establecer una reforma de la institución de los complementos a mínimos. *A la LPGE anual le correspondería fijar el porcentaje del PIB comprometido ese año*, siguiendo el compromiso igualmente menos abstracto y más preciso propuesto para el texto de reforma constitucional.

- d) *Racionalizar la estructura protectora o prestacional general* (por ejemplo, a través de la Reubicación/Supresión de mecanismo protectores).
- e) **Racionalizar -que no reducir el nivel de protección- la estructura protectora de ciertas prestaciones particulares.**

c.1) Jubilación

- ✓ **No es realista en absoluto retrasar la edad de jubilación más allá de 67 años, como han propuesto algunas instituciones.** Existen límites humanos intrínsecos y de carácter civilizatorio respecto de la calidad de vida y bienestar en la vejez que deben quedar salvaguardados. Cuestión distinta es favorecer de la jubilación voluntaria (no forzosa ni por vía legal, ni por vía de negociación colectiva) sin límite de edad.
- ✓ **Aumentar la compatibilidad de la jubilación con el trabajo con reducción de la pensión. No existe aquí tampoco un acuerdo en el Grupo**, pues unos apuestan por una compatibilidad plena y otros ponderada. La medida tendría una doble dirección, por un lado, potenciar de

forma generalizada el envejecimiento activo y por otro, luchar contra el fraude y la desigualdad entre colectivos. Otros, en cambio, evidencian como la compatibilidad absoluta o generalizada puede ser disfuncional al sistema de pensiones, en la medida en que conlleva riesgos de desnaturalización. Y, además, es claro que incide en las oportunidades de empleo de los jóvenes, por lo que hay que ir con más prudencia al respecto de lo que parece anunciar el Gobierno. La pensión pública dejaría de ser funcionalmente sustitutiva de rentas y pasaría a ser más bien una forma de "ahorro-pensión" adicional al trabajo de la persona mayor que se mantiene en activo.

- ✓ Eliminar la compatibilidad del trabajo autónomo con rentas inferiores al SMI, que es una fuente de fraude.
- ✓ reducción progresiva de las jubilaciones anticipadas hasta su desaparición.
- ✓ Eliminar cualquier fórmula directa o indirecta de financiación por la seguridad social de reajustes empresariales.
- ✓ Reformar definitivamente las jubilaciones a edades tempranas (salvo para los discapacitados) por trabajos peligrosos..., fomentando otra actividad
- ✓ La elevación de la edad de jubilación, aconseja mantener una jubilación voluntaria.
- ✓ Sería razonable elevar el periodo mínimo de cotización para acceder a la pensión de jubilación. Los actuales 15 años es un periodo demasiado reducido en la vida laboral del trabajador y al tiempo, incentiva carreras de seguro ficticias

1. *Punto de partida: el mayor desequilibrio en la historia de la seguridad social, "un riesgo de insostenibilidad fabricado"*
2. *Tensiones demográficas y crisis fiscal de la rama de pensiones públicas: el envejecimiento, activo o no, por sí mismo, no es el problema*
3. *La cuestión del nivel sostenible de pensiones suficientes desde el punto de vista económico: crisis de la cotización social y nueva justicia fiscal*
4. *Factor institucional: sostenibilidad de las pensiones públicas suficientes en clave jurídica*
5. *¿Qué hacer?: Valoraciones conclusivas y propuestas sobre la mejora del equilibrio entre ingresos y gastos*

c.2) Muerte y Supervivencia (pensión de viudedad)

Sin perjuicio de una reordenación completa de la protección en esta situación, que ya urge, y que no debería aplazarse más, en relación a las cuestiones más perentorias que hoy están en el debate

- ✓ debe mantenerse el carácter contributivo, aunque sin perjuicio de la aportación necesaria del Estado como responsable y garante constitucional de todo el Sistema. En todo caso es ésta una cuestión abierta que será necesario analizar con prudencia.
- ✓ El régimen de compatibilidad absoluto de la pensión de viudedad, puede tener sentido durante la vida activa, pero carece de lógica una vez que la viuda/o accede a su propia pensión. Por tanto, deberá modificarse el régimen de compatibilidades.
- ✓ Suprimir las pensiones de viudedad en los supuestos de divorcio y sustituir el mecanismo protector por una distribución de las cotizaciones.
- ✓ Deberían unificarse los niveles de protección cualquiera que fuera el riesgo originario

c.3) La incapacidad permanente: el potencial demográfico de la salud laboral para la mejora de la ratio de dependencia demográfico-ocupacional

El sistema de calificación y protección de la incapacidad permanente vigente desde hace casi 100 años debe ser replanteado, en la medida en que produce espacios de infra y de super-protección según los supuestos, sin que el resultado global sea totalmente satisfactorio. Igualmente, deberían unificarse los niveles de protección cualquiera que fuera el riesgo originario, estos es, profesional o común. Teniendo en consideración, además, que existen ya suficientes vías de imputación de responsabilidad empresarial.

Al respecto, y conforme al concepto de “potencial demográfico”, sería una buena línea de estudio profundizar en las relaciones entre la baja tasa de actividad preventiva de nuestro país, la extrema sobre-estimación de las enfermedades profesionales, y el alto nivel de pensiones de incapacidad permanente. **Hay estudios que ponen de relieve que políticas más eficaces de salud laboral podrían mejorar la tasa de dependencia demográfico-ocupacional en casi 10 puntos porcentuales (CED catalán).** Es una buena línea a seguir de estudio, porque no pone en cuestión el reconocimiento de pensiones (lado prestacional), sino las causas sistémicas que pueden estar influyendo en ello.

3) PROTECCIÓN COMPLEMENTARIA: UN RETO PARA LA AUTONOMÍA COLECTIVA Y PARA UNA POLÍTICA FISCAL NO REGRESIVA SINO VERDADERAMENTE SOLIDARIA

Sin perjuicio de los mecanismos individuales, lo cierto es que en España han tenido muy poca aplicación los mecanismos vinculados al empleo, esto es, los Planes de pensiones de

1. *Punto de partida: el mayor desequilibrio en la historia de la seguridad social, “un riesgo de insostenibilidad fabricado”*
2. *Tensiones demográficas y crisis fiscal de la rama de pensiones públicas: el envejecimiento, activo o no, por sí mismo, no es el problema*
3. *La cuestión del nivel sostenible de pensiones suficientes desde el punto de vista económico: crisis de la cotización social y nueva justicia fiscal*
4. *Factor institucional: sostenibilidad de las pensiones públicas suficientes en clave jurídica*
5. *¿Qué hacer?: Valoraciones conclusivas y propuestas sobre la mejora del equilibrio entre ingresos y gastos*

Empleo. La estructura de nuestra negociación colectiva y la hegemonía de las PYMES en el tejido empresarial, dificultan su extensión y generalización. Igualmente, los bajos niveles salariales dificultan la incorporación de trabajadores a planes individuales, reservados para las rentas altas.

Al tiempo que se produce la incoherencia de que todos los ciudadanos soportamos el coste de la incentivación fiscal de los Planes individuales, reitero, reservados a las rentas altas. Hay que buscar, sin embargo, mecanismos de protección complementaria que tuvieran carácter universal. *Aunque algunos de los integrantes del grupo de estudio plantean muy interesantes opciones, la falta de un acuerdo al respecto, requiere que esa cuestión sea objeto de un análisis específico, que habrá que realizar de forma monográfica. Aquí se ha optado por las claves más centrales del actual marco de reformas para la sostenibilidad. En todo caso, se deja bien claro que ha de tratarse de un sistema complementario, en modo alguno el sustitutorio parcialmente que hoy se propone*

1. Punto de partida: el mayor desequilibrio en la historia de la seguridad social, "un riesgo de insostenibilidad fabricado"
2. Tensiones demográficas y crisis fiscal de la rama de pensiones públicas: el envejecimiento, activo o no, por sí mismo, no es el problema
3. La cuestión del nivel sostenible de pensiones suficientes desde el punto de vista económico: crisis de la cotización social y nueva justicia fiscal
4. Factor institucional: sostenibilidad de las pensiones públicas suficientes en clave jurídica
5. ¿Qué hacer?: Valoraciones conclusivas y propuestas sobre la mejora del equilibrio entre ingresos y gastos

