

# La reforma de las pensiones en España: injusta, engañosa, insuficiente y extemporánea

---

**Ignacio Zubiri**

Catedrático de Hacienda.  
Universidad del País Vasco

## 1. INTRODUCCIÓN

Se acaba de realizar una reforma de las pensiones que, en lo esencial, se ha limitado a reducirlas. Simplemente, no se han aportado más recursos al sistema y lo único que se ha hecho es reformar a la baja las prestaciones para minorar el crecimiento del gasto futuro. Probablemente porque la reforma se ha hecho en medio de una crisis, los sindicatos y los demás agentes sociales han aceptado el recorte sin demasiadas protestas.

Lo que voy a hacer en este artículo es revisar la reforma, analizar sus implicaciones y reflexionar sobre el futuro del sistema de pensiones. El punto de partida será determinar si era necesaria una reforma del sistema (sección 2). A continuación se analiza y valora la reforma que se ha realizado (sección 3). Se señalan las medidas más importantes, se determinan sus efectos sobre los pensionistas, se evalúan sus implicaciones financieras y se valora la reforma. Tras revisar la necesidad de la reforma y sus implicaciones, se reflexiona sobre el futuro del sistema de pensiones (sección 4). El artículo concluye con unas conclusiones recopilatorias.

## 2. NECESIDAD DE LA REFORMA

El punto de partida es preguntarse si es era necesaria una reforma. Y la respuesta depende, obviamente, de la evolución de los gastos futuros y de la forma de financiación de dichos gastos.

## 2.1. Evolución del gasto

El Cuadro 1 explora la evolución del gasto en pensiones en España y en otros países de la UE tal y como ha sido estimada por la Comisión Europea. No se trata de que estas estimaciones tengan un valor especial<sup>1</sup>, pero son en las que se apoyan las recomendaciones sobre pensiones de la Comisión y otras instituciones internacionales, y en las que se ha basado la reforma de las pensiones que se ha realizado en España.

Según estas estimaciones, el coste de las pensiones en España aumentaría 7,1 puntos del PIB entre 2007 y 2050, pasando del 8,4% al 15,5%. Este aumento triplica el promedio de la UE y, salvo Grecia, no hay ningún país cuyo aumento sea, siquiera, parecido al de España. Este Cuadro, que es la base para justificar la insostenibilidad de las pensiones en España, puede, sin embargo, mirarse de otra forma. Es verdad que las pensiones en España aumentarán mucho, pero no lo es menos que el punto de partida es muy bajo en relación a otros países. De hecho, en el 2007, España era el segundo país de la UE15 que menos gastaba en pensiones. Por ello para hablar de sostenibilidad, tanto en términos absolutos como en comparación con otros países, lo más razonable es comparar el coste final de las pensiones y no los aumentos de coste. Y, desde esta perspectiva, la situación de las pensiones en España dista mucho de ser dramática en términos de sostenibilidad.

Como muestra el Cuadro 1, las pensiones en España costarán en el año 2050 el 15,5% del PIB. Esa cantidad está tres puntos por encima del promedio de la UE15 en el 2050 y es sólo 1,5 puntos del PIB más de lo que hoy se gasta Italia. Es decir, que si estas estimaciones fueran correctas, España tendrá que pagar en pensiones dentro de cuarenta años algo más de lo que paga Italia hoy, sólo que entonces España será mucho más rica de lo que es Italia hoy.

Evidentemente esto no significa que no haya que reformar las pensiones, porque debido al aumento en la esperanza de vida probablemente hay razones de eficiencia y equidad que justifican la reforma. Significa sólo que la supuesta insostenibilidad financiera no se debe tanto a aumentos exagerados del coste, sino, en todo caso, a

---

<sup>1</sup> Las estimaciones de la Comisión se han mostrado tan fallidas como las de otras instituciones. La Comisión ha realizado estimaciones sobre la evolución del gasto en pensiones en los años 2001, 2006 y 2009. En el año 2011 preveía, por ejemplo, que la población en España en el 2050 sería 35,1 millones (Comisión Europea, 2001), en el año 2006 cambió su estimación a 43 millones (European Economy, 2006) y en el 2009 basó sus cálculos en 53,2 millones (Comisión Europea, 2009).

mecanismos inadecuados de financiación, porque es claro que la economía generará recursos suficientes para financiar 15,1 puntos del PIB de pensiones.

**CUADRO I.**  
**EL COSTE (EN % DEL PIB) DE LAS PENSIONES EN ESPAÑA**  
**Y OTROS PAÍSES (2007-2060)**

|               | 2007        | 2050        | 2060        | Δ 2050/1997 |
|---------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Bélgica       | 10,0        | 14,7        | 14,7        | 4,7         |
| Dinamarca     | 9,1         | 9,6         | 9,2         | 0,5         |
| Alemania      | 10,4        | 12,3        | 12,8        | 1,9         |
| Irlanda       | 4,0         | 8,0         | 8,6         | 4,0         |
| Grecia        | 11,7        | 24,0        | 24,1        | 12,3        |
| <b>España</b> | <b>8,4</b>  | <b>15,5</b> | <b>15,1</b> | <b>7,1</b>  |
| Francia       | 13,0        | 14,2        | 14,0        | 1,2         |
| Italia        | 14,0        | 14,7        | 13,6        | 0,7         |
| Luxemburgo    | 8,7         | 22,1        | 23,9        | 13,4        |
| Holanda       | 6,6         | 10,3        | 10,5        | 3,7         |
| Austria       | 12,8        | 14,0        | 13,6        | 1,2         |
| Portugal      | 11,4        | 13,3        | 13,4        | 1,9         |
| Finlandia     | 10,0        | 13,3        | 13,4        | 3,3         |
| Suecia        | 9,5         | 9,0         | 9,4         | -0,5        |
| Reino Unido   | 6,6         | 8,1         | 9,3         | 1,5         |
| <b>EU15</b>   | <b>10,2</b> | <b>12,4</b> | <b>12,6</b> | <b>2,2</b>  |
| <b>EU27</b>   | <b>10,1</b> | <b>12,3</b> | <b>12,5</b> | <b>2,2</b>  |

Fuente: Comisión Europea (2009).

## 2.2. Financiación de las pensiones. Déficit del sistema

La sostenibilidad del sistema de pensiones depende no sólo de la evolución de los gastos, sino también de la de los ingresos. En España, a pesar de que no tiene demasiada justificación conceptual ni base en la historia pasada del sistema o en la experiencia internacional comparada, el Pacto de Toledo<sup>2</sup> acordó hace ya más de 15 años que las

<sup>2</sup> Inicialmente se denominó así al acuerdo político que alcanzaron en 1995 los partidos sobre la evolución de las pensiones en España. Posteriormente este consenso sobre los principios sobre los que se debería basar el sistema de pensiones en España se ha ido actualizando mediante reuniones periódicas de los políticos en las que, con más o menos disensiones, se han alcanzando acuerdos genéricos. El resultado es que en España nunca ha habido un debate real y público sobre el futuro de las pensiones.

pensiones contributivas se deberían financiar exclusivamente con cotizaciones sociales. Sobre esta base, la sostenibilidad del sistema dependerá de la evolución de las pensiones y de la de la recaudación por cotizaciones. De esta forma el déficit del sistema de pensiones (en porcentaje del PIB),  $D$ , en cualquier momento del tiempo será:

$$D = \frac{\text{Gasto de pensiones}}{\text{PIB}} - \frac{\text{Recaudación en cotizaciones}}{\text{PIB}} \quad [1]$$

donde PIB es el Producto Interior Bruto.

Como la base esencial de las cotizaciones son las rentas del trabajo, si llamamos  $t$  al tipo efectivo de cotización a la Seguridad Social, el déficit  $D$  puede reescribirse como:

$$D = \frac{\text{Gasto de pensiones}}{\text{PIB}} - t \frac{\text{Salarios}}{\text{PIB}} \quad [2]$$

donde *Salarios* es la masa salarial de la economía, y  $t$  el tipo al que están gravados estos salarios.

Si se dan por buenas las estimaciones de la Comisión Europea, el primer término de esta ecuación va a aumentar en 7,1 puntos del PIB. La cuestión entonces es si la recaudación va a aumentar y, de hacerlo, si el aumento será suficiente para cubrir el aumento de las pensiones.

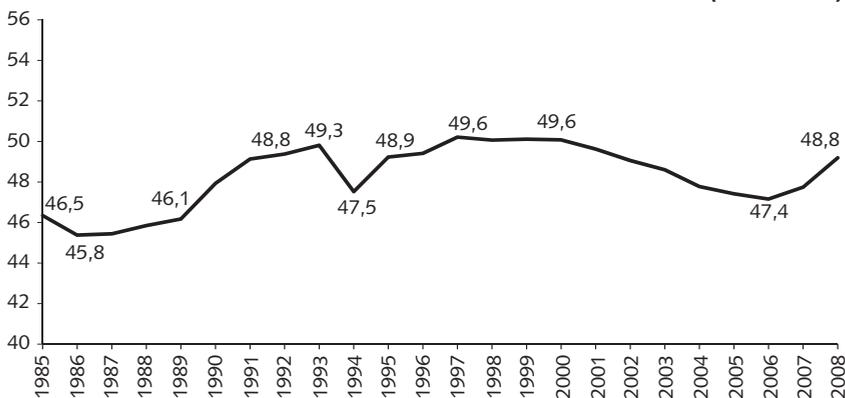
El aumento de las cotizaciones depende, en primer lugar, del aumento del tipo impositivo. Sobre esta cuestión en el Pacto inicial y en las revisiones posteriores se ha mantenido la idea de que los tipos de cotización no deben aumentarse. Si algo, deben disminuirse. El principio de no aumentar las cotizaciones no es cuestionado por los dos grandes partidos políticos.

El temor a aumentar las cotizaciones está en sus posibles efectos sobre el empleo. Que esto sea así depende en última instancia de quien soporte las cotizaciones, y mucho de la evidencia empírica sugiere que quien las soporta es el trabajador vía salarios más bajos. Esto es, que cuando aumentan las cotizaciones (a cargo del empresario o del trabajador) en el medio plazo las acaba pagando el trabajador vía salarios netos más bajos<sup>3</sup>. Sin embargo, desde el punto de vista de la equidad (inter e intrageneracional) probablemente es mejor financiar el coste adicional de las pensiones con ingresos generales (impuestos u otros) que con cotizaciones.

<sup>3</sup> Para una revisión de la literatura, véase GONZÁLEZ-PÁRAMO, J. M. y MELGUIZO, A. (2009).

En todo caso, suponiendo que  $t$  no se cambia, la ecuación [2] pone de manifiesto que la sostenibilidad del sistema depende de la evolución de participación de los salarios en el PIB. Para que el sistema fuera sostenible esta participación debería aumentar en 7,1 puntos del PIB. Esto es, sin embargo, altamente improbable. Como muestra el Gráfico 1, históricamente la participación de los salarios en el PIB ha oscilado entre el 45 y el 50% del PIB. En el futuro, si es cierto que la población envejece sustancialmente y, como predicen las estimaciones de la Comisión (y otras), se destruyen millones de empleos a partir del 2030, es altamente improbable que aumente la participación del trabajo en el PIB. De hecho, probablemente, lo más a lo que se puede aspirar en el futuro es a que el ratio *Salarios/PIB* permanezca a niveles similares a los actuales.

**GRÁFICO I.**  
**PARTICIPACIÓN DE LOS SALARIOS EN EL PIB EN ESPAÑA (1985-2008)**



Fuente: Elaboración a partir del INE.

Si esto es así y nos empeñamos en que el sistema de pensiones se financie sólo con cotizaciones, los ingresos del sistema no van a aumentar y, por tanto, no se podrán pagar pensiones por un valor (en porcentaje del PIB) sustancialmente mayor que el actual<sup>4</sup>. O, por ponerlo de otra forma, la única vía de garantizar la solvencia del sistema sería reducir las prestaciones en una cuantía que compense exactamente los aumentos futuros del coste.

<sup>4</sup> Cabe señalar que, no obstante lo dicho, en el futuro habrá la posibilidad de trasladar a pensiones parte de las cotizaciones que actualmente se dedican a prestaciones por desempleo. De igual forma el fondo de reserva aportará algunos ingresos adicionales (su efecto será muy reducido porque el fondo acumulado apenas cubre medio años de pensiones).

Es importante señalar que, aunque el PIB creciera más rápido, las cosas no cambiarían demasiado. Ciertamente el primer término de [2], el cociente *Gasto en Pensiones/PIB* disminuiría, pero el segundo no cambiaría y seguiría siendo necesario reducir las pensiones, probablemente de forma sustancial.

### 2.3. ¿Era necesaria la reforma?

Dado el análisis anterior es evidente que, bajo los principios de financiación establecidos, el sistema de pensiones no era sostenible en el medio plazo y debía reformarse. La razón es simple. Los gastos del sistema van a aumentar sustancialmente (quizá el 7,1% predicho por la comisión pero será un aumento importante) y es poco probable que los ingresos por cotizaciones (a los tipos actuales) aumenten. Dado que todos los gastos se financian con cotizaciones, el sistema no es sostenible. No obstante esto, es obvio que, como se señala más adelante, esta insostenibilidad de medio plazo no implicaba la necesidad de una reforma ni en el momento (inmediata) ni en los términos en los que se ha realizado.

### 2.4. Las opciones de reforma

A la hora de reformar las pensiones había dos opciones básicas.

a) Seguir manteniendo el requisito de que las pensiones se financien exclusivamente con cotizaciones. En este caso, la sostenibilidad pasará por aumentar las cotizaciones (dedicadas a pensiones), por reducir las pensiones o por una combinación de ambas.

Si, como se sigue de las predicciones, el desempleo va desapareciendo paulatinamente<sup>5</sup>, parte de los aumentos de cotizaciones se pueden obtener por la vía de trasladar cotizaciones del desempleo a las pensiones<sup>6</sup>. Sin embargo, es poco probable que esto sea suficiente para cubrir el coste adicional de las pensiones.

En esta situación las únicas opciones son subir los tipos de cotización (bien sea el de los trabajadores o el de los empresarios) o bajar las pensiones. El impacto económico de aumentar las cotizaciones dista mucho de estar claro. Como ya se ha señalado, muchos piensan que en el medio plazo las cotizaciones (tanto las que son a cargo del empresario como las que corresponden al trabajador) no afectan al coste laboral porque las soporta el trabajador vía salarios más bajos. Más aún, el aumento de las cotizaciones podría limitarse a las del tra-

---

<sup>5</sup> Si la población activa disminuye, el paro se reducirá drásticamente hasta quedarse en la tasa natural.

<sup>6</sup> Actualmente el 20% de las cotizaciones se dedican a pagar prestaciones por desempleo.

bajador porque es posible que los trabajadores prefieran que se aumenten sus cotizaciones a que se reduzcan sus pensiones futuras.

En todo caso, lo cierto es que las cotizaciones en España son relativamente altas (tanto las totales como las que son a cargo del empresario) en relación a otros países de la UE<sup>7</sup>. Por ello, y por el contexto de crisis económica en el que se ha hecho esta reforma, casi nadie ha considerado seriamente la posibilidad de aumentar los tipos de cotización.

Excluidos aumentos de tipos, la única alternativa es reducir las prestaciones. Y, como veremos, ésta es la opción que ha tomado el gobierno español.

*b)* Modificar el sistema de financiación, dotando al sistema de más recursos y, en su caso, complementándolo con una reducción de las pensiones.

El principio de que las pensiones deben financiarse exclusivamente con cotizaciones no tiene ninguna base conceptual, histórica o en la experiencia internacional comparada. No tiene base conceptual porque el sector público no se involucró en la provisión de pensiones para actuar como una gran empresa privada que iguala ingresos (cotizaciones) y gastos. Por otro lado, en el pasado, incluso en el pasado reciente, el Estado ha dedicado a otros usos los excedentes de cotizaciones sobre pensiones y, cuando ha sido necesario, ha aportado impuestos generales para financiar las pensiones o, más en general, la protección social<sup>8</sup>. Finalmente, cabe señalar que muchos países aportan impuestos para financiar las pensiones (Alemania, Dinamarca o Noruega, por ejemplo) o tienen normas que especifican que cuando las cotizaciones no pueden pagar las pensiones el Estado cubrirá el déficit (por ejemplo, en Irlanda, Finlandia y el Reino Unido).

Además, los impuestos no son los únicos ingresos adicionales que se pueden allegar al sistema. Es posible crear un fondo de reserva adecuadamente dotado (el actual apenas sirve para financiar medio año de pensiones), cotizaciones adicionales (trasladadas del desempleo o aumentando los tipos impositivos actuales<sup>9</sup>).

---

<sup>7</sup> En el año 2008, por ejemplo, las cotizaciones a cargo del trabajador en España eran el 6,3% del salario, las que correspondían al empresario el 29,7%, y el total, el 36,2%. Las cifras equivalentes para el promedio de la UE15 eran 10,8 (trabajador), 22,7% (empresario) y 33,4 (total).

<sup>8</sup> Por ejemplo, a pesar de que las prestaciones por desempleo se financian con un sistema de cotizaciones, en épocas de paro elevado el Estado aporta los recursos necesarios para pagar las prestaciones.

<sup>9</sup> Ciertamente se pueden aumentar los tipos del trabajador. También hay un cierto margen para, en el medio plazo, realizar algún aumento de los tipos empresariales.

Una vez que se acepta que las pensiones se puedan financiar parcialmente con impuestos u otros recursos públicos (un fondo de reserva adecuadamente dotado o deuda) y que hay un cierto margen de aumento de las cotizaciones, la naturaleza del problema de las pensiones cambia. Ya no se trata de saber qué pensiones se pueden pagar con los ingresos por cotizaciones disponibles (y, por tanto, hacer los ajustes a la baja correspondientes), sino de determinar cuál es el nivel de pensiones que se desea y establecer los mecanismos de financiación adecuados. Obviamente que haya más recursos no significa que las pensiones no deban disminuir. Por ejemplo, debido a que la esperanza de vida aumenta, los jubilados futuros cobrarán pensiones durante más años que los jubilados actuales. Estarán, por tanto, cobrando pensiones más tiempo que el tiempo que ellos están financiando el cobro de pensiones a los jubilados actuales. Y esto se producirá, además, en un contexto en el que el número de trabajadores por pensión será menor (porque más gente llegará a la jubilación). Dado esto, puede que muchos piensen que, incluso si se pueden financiar con impuestos, es legítimo que se reduzcan las pensiones viticias futuras.

### 3. MEDIDAS DE LA REFORMA

En esta sección se van a analizar las medidas que se han adoptado, así como las implicaciones financieras de estas medidas.

#### 3.1. Las medidas adoptadas

La reforma tiene cuatro medidas básicas

*a) Ampliación de la edad legal de jubilación, que pasa de los 65 a los 67 años.* No obstante, quien al llegar a los 65 haya cotizado 38,5 años podrá jubilarse con una pensión completa. Esta medida se aplicará de forma progresiva hasta completarse en el 2027.

*b) Linearización de los porcentajes a aplicar sobre la base reguladora* en función de los años cotizados y aumento en dos años del periodo necesario para acceder a una pensión completa. Esta medida se aplicará de forma progresiva hasta completarse en el 2027.

Consistente con el aumento en dos años de la edad de jubilación, ahora se necesitan dos años más de cotización para acceder a una pensión completa (37 años frente a los 35 anteriores). El mínimo de cotización para tener una pensión sigue siendo de 15 años (que dan derecho a un 50% de pensión). También cambia el peso de cada año adicional de cotización (sobre el mínimo). Antes, cada uno de los

10 primeros años añadía un 3% de pensión y cada uno los 10 restantes aportaban un 2%. Ahora cada año adicional de cotización aportará un 1,95 de pensión. El Cuadro 2 compara el cambio en el porcentaje de pensión que se percibe con el sistema que había antes de la reforma y con el actual.

**CUADRO 2.**  
**EFFECTOS DEL AUMENTO DE LA PROPORCIONALIDAD**

| Años cotizados | Pensión con sistema previo (%) | Pensión con sistema nuevo (%) | Reducción de pensión (%) |
|----------------|--------------------------------|-------------------------------|--------------------------|
| 15             | 50                             | 50                            | 0,0                      |
| 16 a 25        | 3                              | 1,9                           | 1,1                      |
| 25             | 80                             | 75,08                         | 4,9                      |
| 26 a 25        | 2                              | 1,9                           | 0,1                      |
| 35             | 100                            | 97,84                         | 2,2                      |
| 37             | 100                            | 100                           | 0,0                      |

Como muestra este Cuadro, la reducción para quien haya cotizado 25 años es de un 5%. Tras ese máximo, la reducción va disminuyendo, y, por ejemplo, a los 35 años la reducción es del 2,2%.

*c) Ampliación del periodo de cálculo de la base reguladora.* Esta medida se aplicará de forma progresiva hasta completarse en el 2022.

El número de años que se incluyen en el cálculo de la base reguladora (pensión base) aumenta progresivamente de 15 a 25 años.

*d) Introducción del denominado factor de sostenibilidad*

Esta provisión dice que, a partir del año 2027, cada 5 años se ajustarán los parámetros del sistema por el aumento de la esperanza de vida a los parámetros por las diferencias entre la evolución de la esperanza de vida a los 67 años de la población en el año en que se efectúe la revisión y la esperanza de vida a los 67 años en 2027. El significado concreto de esto es difuso. En todo caso, lo que dice es que a partir del año 2032 se revisarán las pensiones por el aumento en la esperanza de vida. Esto es, a la baja. De hecho ya hay muchos que piden que estos ajustes por envejecimiento se adelanten.

Junto a estas cuatro reformas básicas se han realizado otras de menos alcance, como permitir jubilaciones anticipadas<sup>10</sup>, mejora de las pensiones mínimas de las personas solas, la integración y conver-

<sup>10</sup> A los 63 años con 33 de cotización, a los 61 en momentos de crisis con 33 años cotizados y a los 61 vinculado al contrato de relevo.

gencia de regímenes<sup>11</sup>, profundización en la separación de fuentes<sup>12</sup> y una propuesta de mejorar el funcionamiento de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales<sup>13</sup>.

### 3.2. Implicaciones de las medidas de la reforma

Todas las medidas adoptadas reducen el nivel de las pensiones para casi todo el mundo (aunque no para todos). La ampliación de la edad de jubilación, si se aplicara hoy, afectaría a alrededor del 40% de los jubilados<sup>14</sup>, porque, aproximadamente, el 60% de los que cumplen 65 años han cotizado al menos 38,5 años. En el futuro el porcentaje de trabajadores afectados es incierto. Si, como les ocurre con muchos jóvenes actualmente, la incorporación al mercado de trabajo se retrasa (por un aumento en la educación o porque el paro juvenil es muy alto), el porcentaje de afectados en el futuro será mucho mayor. En todo caso, los que se vean afectados por el retraso en la edad de jubilación verán disminuir su pensión vitalicia<sup>15</sup> aproximadamente un 10%<sup>16</sup>. Eso es, cobrarán lo mismo cada año, pero durante un 10% menos de años.

Los efectos de linearizar los porcentajes de los pesos en la pensión de cada año cotizado están resumidos en el Cuadro 2. Todo el mundo que haya cotizado menos de 37 años pierde con esta medida, pero las pérdidas máximas están en torno a los 25 años, donde se llega a perder el 5% de la pensión.

El efecto de aumentar los años que se computan para calcular la base reguladora (es decir, la pensión base) dependen sustancialmente del perfil de rentas de los jubilados. Para la mayoría de la población la inclusión de 10 años adicionales en el cálculo reducirá la pensión inicial, porque los salarios reales de los diez años adicionales serán más bajos que los salarios reales de los 15 años que se toman en cuenta actualmente<sup>17</sup>. Al promediar valores altos (últimos 15 años) y

---

<sup>11</sup> Trabajadores agrarios se integrará en el general, y autónomos convergerá al general.

<sup>12</sup> Con la financiación de todas las pensiones no contributivas mediante impuestos.

<sup>13</sup> Ajustando las cotizaciones por contingencias profesionales a los costes de las prestaciones y desarrollando un programa específico de seguimiento de las bajas con una duración inferior a 15 días.

<sup>14</sup> Véase, por ejemplo, Ministerio de Trabajo e Inmigración (2011).

<sup>15</sup> El valor presente de las pensiones futuras.

<sup>16</sup> Si suponemos que la esperanza de vida a los 65 está en torno a los 20 años, reducir en dos años el periodo de disfrute de la pensión supone una reducción de alrededor del 10% de la pensión vitalicia.

<sup>17</sup> Para la mayoría de la población los salarios reales aumentan en el tiempo.

bajos (los 10 años añadidos) el resultado es menor que el promedio inicial (últimos 15 años).

Si, por contra, el promedio de los 10 años añadidos es mayor que el de los últimos 15 años antes de jubilarse, la pensión inicial aumentará. Esto es más probable que ocurra para quien, por ejemplo, ha estado en paro varios de los últimos años, pero no lo estuvo durante los 10 años extra añadidos.

En todo caso, Muñoz Bustillo y otros (2006) han estimado que ampliar la base en 5 años reduciría la pensión media en un 5%. Esto es, un 1% por año. Si extrapolamos esta cifra a diez años, tendríamos que, en promedio, la reducción de la pensión sería de un 10%.

Las implicaciones del factor de sostenibilidad dependen de cómo se aplique. En todo caso, si tomamos como referencia las estimaciones globales del Ministerio de Empleo y Seguridad Social (MTIN), que están en el Cuadro 3 (de la sección 3.4), en el año 2050 el factor de sostenibilidad añadirá un 50% más a la reducción de las pensiones (debida a los demás elementos de la reforma). Esta reducción adicional ha sido sustraída al debate público porque el factor de sostenibilidad se ha presentado por parte del MTIN como algo menos sin demasiada trascendencia.

### **3.3. Valoración de las medidas**

La reforma no produce un patrón uniforme de pérdidas. Por ejemplo, quien llegue a los 65 años habiendo cotizado 38,5 años puede perder sólo el 10% de su pensión (por el aumento de los años en el cálculo de la base reguladora). La pérdida aumentará a un 20% si a los 65 se han cotizado entre 35 y 38,5 años (porque la edad de jubilación se retrasará dos años). Por otro lado, la pérdida será del 25% si se llega a los 67 años con 25 cotizados (por el efecto linearización). Cuando el factor de sostenibilidad empiece a aplicarse plenamente, estas pérdidas aumentarán en un 50%.

Hay que apresurarse a señalar que no todas las pérdidas son iguales. El retraso en la edad de jubilación supone que se cobrará la misma pensión durante menos años. Obviamente esto reduce la pensión vitalicia, pero no lo que se cobra anualmente cuando se está jubilado. Es decir, retrasar la edad de jubilación no crea pobreza en la jubilación.

Por otro lado, las demás medidas reducen la pensión anual que reciben los trabajadores (y por extensión su pensión vitalicia). Esto se

traduce en una reducción de los niveles de vida de los jubilados. En un sentido básico, les hace más pobres.

El principal problema de esta reforma de las pensiones es que se limita a reducir el gasto y además, como se comprueba en la sección siguiente, sin garantizar la sostenibilidad a largo plazo de las pensiones. Esto deslegitima medidas como el retraso en la edad de jubilación que, en el contexto de una reforma más razonable, serían legítimas y plenamente justificadas<sup>18</sup>. En realidad lo que se ha realizado es más una simple reducción de pensiones que una reforma real del sistema.

La ampliación del número de años en el cálculo de la base y el aumento de la proporcionalidad son simplemente una forma de repartir entre los pensionistas la reducción de las pensiones. Ambas medidas tienden a establecer una mayor proporcionalidad entre pensiones y contribuciones. Cuando, como ahora, la reforma es una mera reducción de pensiones, la mayor proporcionalidad significa reducir (proporcionalmente) más los que se beneficiaban más de la redistribución implícita en el sistema vigente. Esta opción es razonable sólo en la medida que la redistribución del sistema vigente fuera indeseada o, porque se considera excesiva, se quisiera reducir. En todo caso, sobre estas medidas habría que hacer tres cualificaciones:

*a)* El sistema público de pensiones, si tiene sentido su existencia, no debe actuar como una empresa privada de seguros que iguale ingresos a gastos y que establezca una proporcionalidad estricta entre cotizaciones y pensiones.

*b)* Quien considere que la proporcionalidad debe ser la base del sistema debe aplicarla a toda la vida laboral del trabajador, no sólo a los 22 últimos años cotizados. Esto implica que, por un lado, se debería incluir toda la vida laboral en la determinación de la base reguladora y que todos los años deberían tener el mismo peso. En particular esto significa que cotizar 15 años no debería dar derecho a un 50% de pensión, sino a un 40,5%, y que quien tiene menos de 15 años cotizados también debería tener derecho a una pensión contributiva (adicional, en su caso, a la pensión asistencial que se da a quien no ha cotizado nada).

*c)* Que realizar una reducción de pensiones introduciendo correcciones de la redistribución previa ayuda a crear confusión, y que sea difícil que cada cual sepa si gana o pierde con la reforma y cuánto.

---

<sup>18</sup> No es razonable que todos los aumentos de la esperanza de vida se dediquen al ocio, especialmente en un contexto en el que el envejecimiento de la población supone una carga extra para las generaciones futuras de jóvenes.

Finalmente está el llamado factor de sostenibilidad. Ésta es una reducción oculta de las pensiones que no se sabe cómo se va a aplicar. Según la memoria del proyecto, se espera que la esperanza de vida aumente un año por década. Esto significa que entre el 2027 (cuando comienza la cuenta para el factor de sostenibilidad) y el 2060 (el último año incluido en la memoria del proyecto) la esperanza de vida aumentará en 3,3 años, lo que abre la posibilidad de que la jubilación se acabe aproximando a los 70 años. De esta forma se pasaría de un extremo (todos los aumentos de esperanza de vida se dedican al ocio) a otro (todos se dedican al trabajo), lo cual parece bastante inaceptable.

### **3.4. Efectos financieros de la reforma**

El Cuadro 3 analiza las implicaciones financieras de la reforma. En él se comparan los efectos sobre el coste de las pensiones (según las estimaciones del Ministerio de Empleo) con las estimaciones de aumento del coste de las pensiones que ha realizado la Comisión Europea<sup>19</sup>.

Las tres primeras columnas recogen las estimaciones del ahorro (en porcentaje del PIB) en pensiones con las diferentes medidas adoptadas y de aplicación más inmediata (A, B y C). La cuarta columna recoge la suma de estos efectos, que son a los que se hace referencia habitualmente cuando se habla de la reforma de las pensiones. La quinta columna incluye el ahorro imputado a la aplicación del factor de sostenibilidad. La sexta es la suma de las anteriores y resume el ahorro total debido a la reforma.

La séptima columna incluye los aumentos del PIB que el gobierno estima porque la gente va a trabajar más tiempo. En principio esto puede parecer razonable porque si, debido a que se atrasa la edad de jubilación, la gente trabaja más, entonces la producción será mayor. Sin embargo, esto presupone que los puestos de trabajo que ocupan los jubilados desaparecen cuando ellos se retiran (y se mantienen cuando ellos deciden seguir trabajando). Esto es absurdo porque cuando un jubilado se retira su puesto de trabajo puede ser ocupado por un parado, un inmigrante o por alguien que decida incorporarse al mercado de trabajo. O, por ponerlo de otra forma, no está claro que retrasar la jubilación aumente la pro-

---

<sup>19</sup> Como ya se ha señalado en la sección 2, no es que estas estimaciones sean especialmente creíbles, pero son en las que se basa la Comisión para reclamar la reforma de las pensiones y las que ha utilizado el gobierno para justificarla.

ducción, porque es posible que simplemente haga que los no jubilados ocupen los puestos de trabajo que, de jubilarse, hubieran sido ocupados por otros (inmigración, parados, aumentos en la tasa de participación, etc.). Por ello la columna G tienen más de previsión optimista que de realidad.

La columna H contiene el efecto total sobre el PIB que, según el gobierno, tiene la reforma de las pensiones, obtenido como la suma de todos los efectos anteriores. La columna I cuantifica la reducción de las pensiones como porcentaje del coste en pensiones. Mide, por tanto, la reducción promedio en la pensión vitalicia. Finalmente, la columna J contiene el aumento estimado en el coste de la pensiones según la Comisión Europea.

Este Cuadro pone de manifiesto varias características importantes de la reforma:

1. Cuando la reforma esté plenamente desarrollada el coste de las pensiones (y por tanto la pensión promedio) se reducirá entre el 20% y el 25% (cifras a partir del 2040 en la columna I). Esto está en amplio contraste con las afirmaciones públicas de que las pensiones sólo se reducirán un 5% o, como mucho, un 9%.

2. Buena parte de la discusión sobre la reforma se ha centrado en el alargamiento de la edad de jubilación. Sin embargo, el 30% de la reducción se deberá al factor de sostenibilidad. Esto es, a los retrasos adicionales de pensiones vitalicias a medida que aumenta la esperanza de vida. Este aspecto de la reforma ha sido considerado como algo menor en las presentaciones del gobierno.

3. La reforma no supone ninguna reducción significativa del coste de las pensiones en el corto o medio plazo. Esto cuestiona que fuera necesario hacer esta reforma en medio de una crisis como elemento para garantizar el saneamiento de las finanzas públicas.

4. La reforma no garantiza la sostenibilidad a largo plazo del sistema. Tal y como muestra el Cuadro 3, en, por ejemplo, el año 2050 el coste adicional estimado es de 6,4 puntos del PIB. Sin embargo, la reducción de pensiones como resultado de la reforma será sólo de 3,3 puntos. Dado que, como se ha argumentado en la sección 2.2, no es probable que la participación de los salarios en el PIB aumente, esto significa que la reforma no garantiza la solvencia a largo plazo del sistema. De hecho, si no se dota de más ingresos al sistema, la reducción que se ha hecho de las pensiones es sólo la mitad de la necesaria. Esto es, habría que reducir las pensiones otro tanto sobre lo que ya se han reducido.

**CUADRO 3.**  
**EFFECTOS FINANCIEROS DE LA REFORMA (EN % DEL PIB), 2015-2060**

| Años | Reducción en el coste de las pensiones |                   |                              |                          |                            |                       |                   |                       | % de reducción del coste del coste (a) | Aumento del coste del coste J |
|------|--|-------------------|------------------------------|--------------------------|----------------------------|-----------------------|-------------------|-----------------------|--|-------------------------------|
|      | % Base reguladora A                    | Base reguladora B | Retraso edad de jubilación C | Medidas reforma D =A+B+C | Factor de sostenibilidad E | TOTAL (sin PIB) F=D+E | Aumento del PIB G | TOTAL (con PIB) H=G+F |  |                               |
| 2015 | 0,0                                    | 0,0               | 0,1                          | 0,1                      | 0,0                        | 0,1                   | 0,0               | 0,1                   | 0,1                                    | 1,1                           |
| 2020 | 0,0                                    | 0,1               | 0,2                          | 0,3                      | 0,0                        | 0,3                   | 0,0               | 0,3                   | 0,3                                    | 3,2                           |
| 2030 | 0,1                                    | 0,4               | 0,8                          | 1,3                      | 0,0                        | 1,3                   | 0,1               | 1,4                   | 1,4                                    | 13,0                          |
| 2040 | 0,3                                    | 0,8               | 1,0                          | 2,1                      | 0,5                        | 2,6                   | 0,2               | 2,8                   | 2,8                                    | 21,2                          |
| 2050 | 0,3                                    | 1,0               | 1,0                          | 2,3                      | 1,0                        | 3,3                   | 0,2               | 3,5                   | 3,5                                    | 22,6                          |
| 2060 | 0,3                                    | 1,0               | 0,9                          | 2,2                      | 1,2                        | 3,4                   | 0,2               | 3,6                   | 3,6                                    | 23,8                          |

(a) Se obtiene como cociente entre H y el coste estimado de las pensiones por la Comisión Europea. Fuentes: Para los efectos de la reforma, MITIN (2011); para el aumento del coste de las pensiones (J), Comisión Europea (2009).

De las consideraciones 1 a 4 parece evidente que la reforma es insuficiente para garantizar la solvencia del sistema; no se justifica por la necesidad de consolidar el presupuesto y es en buena medida engañosa porque una parte importante de las reducciones se materializa a través de un elemento (el factor de sostenibilidad) que en buena medida se ha presentado como algo menor de escasa trascendencia. De hecho cuando se cuantifica el coste para los trabajadores de la reforma, muchas veces sólo se hace referencia a los efectos sobre la pensión base (A más B en el Cuadro 3).

### 3.5. Momento de la reforma

La reforma se ha justificado como un medio para lograr la sostenibilidad de las cuentas públicas y garantizar la solvencia del sistema a largo plazo. Sin embargo, la realidad es que, como muestra el Cuadro 3, esta reforma no afecta al coste de las pensiones en el corto o medio plazo (sostenibilidad) ni garantiza la solvencia en el medio plazo.

Dado lo anterior es evidente que la urgencia de la reforma era, como poco, cuestionable. En realidad realizar una reforma de las pensiones en un momento de crisis económica sólo sirve para favorecer a quienes argumentan la insostenibilidad de las pensiones públicas y piden que se reduzcan.

### 3.6. Balance de resultados

En lo esencial se puede decir que la reforma es:

*a)* Injusta, porque hace recaer todo el coste sobre los trabajadores actuales (que serán los pensionistas futuros).

*b)* Insuficiente, porque, en el mejor de los casos, garantiza un 50% de la sostenibilidad de las pensiones en el largo plazo.

*c)* Engañosa, porque se incluye un elemento, el factor de sostenibilidad, que se ha presentado como algo no muy sustantivo pero que, en realidad, en el futuro puede conllevar reducciones sustantivas de las pensiones. Además, la reforma se ha justificado por razones falsas (solvencia y sostenibilidad), y al enmarañar las cifras al final casi nadie sabe cuánto le va a suponer el recorte de las pensiones.

En el balance final de esta reforma han perdido, sin duda, los trabajadores, porque de entrada se dejan hasta un 20% de pensión vitalicia (la mitad por rebaja de la pensión y la otra mitad porque la cobrarán menos tiempo) a cambio de nada, y en el futuro pueden dejarse mucho más. Ganan las instituciones financieras, que, a pesar

de haber demostrado ser más expertas en cobrar comisiones que en dar rentabilidad, venderán más planes privados (parcialmente financiados con dinero público vía el IRPF), tendrán más argumentos para vender sus productos. Pierden los sindicatos, que han demostrado su falta de fuerza y liderazgo. Sólo han logrado retrasar y reducir marginalmente el recorte y han antepuesto sus intereses como organización a los intereses de los trabajadores.

#### **4. EL FUTURO DE LAS PENSIONES**

La reforma de las pensiones se ha basado en una premisa ideológica presentada como técnica: las pensiones deben financiarse sólo con cotizaciones a los tipos actuales. Bajo esta premisa el único mecanismo de ajuste posible es reducir las pensiones. Y, de hecho, esto es lo que ha ocurrido.

En realidad, quien crea que las pensiones deben financiarse exclusivamente con cotizaciones a los tipos actuales tiene muy fácil diseñar la reforma del sistema de pensiones. Le bastará una ley de tres líneas que diga: cada año las pensiones de los jubilados se obtendrán repartiendo lo recaudado (por cotizaciones a los tipos actuales) entre los jubilados en proporción a lo que han cotizado en su vida activa.

Frente a la opción del gobierno de reducir la reforma a un recorte de pensiones, lo justo hubiera sido repartir el coste adicional de las pensiones entre generaciones, individuos y tipos de renta. Con esto, los trabajadores hubieran soportado su parte del coste, pero a cambio se habría dotado el sistema con más recursos: cotizaciones, impuestos (por ejemplo, una contribución de solidaridad que gravara patrimonios altos de individuos y empresas), un fondo de reserva bien dotado y deuda.

Sin embargo, el gobierno ha optado por una reforma que sólo reduce las pensiones y, además, no es suficiente para garantizar las pensiones en el medio o largo plazo. Los trabajadores han soportado todo el ahorro adicional (la mitad del ahorro total necesario para sostener las pensiones) y, en mi opinión, ya han soportado más que su justa parte de la financiación del coste adicional de las pensiones. Por ello, la vía en la que se debe avanzar en el futuro es garantizar al sistema recursos adicionales que eviten más recortes en las pensiones. Esto incluye la aportación de impuestos, más cotizaciones (parte de las que ahora se dedican a desempleo o incluso aumentos de tipos) y, en sus caso, deuda. También se debería aumentar la dotación del fondo de reserva, dotándolo, por ejemplo,

con un impuesto específico. Junto a esto se deben revisar algunos parámetros de la reforma actual. En particular se debe eliminar el denominado factor de sostenibilidad y extender la jubilación a los 67 años a toda la población.

En suma, por tanto, la idea de futuro es: establezcamos las pensiones que se consideren justas y que sean éstas las que determinen los ingresos, no a la inversa.

## 5. CONCLUSIÓN

El sistema de pensiones, tal y como estaba diseñado, era insostenible en el medio y largo plazo, porque el sistema de cotizaciones (a los tipos de vigentes) no podía financiar unas pensiones que podían aumentar hasta 7,1 puntos del PIB.

En esta coyuntura el gobierno ha optado por hacer una reforma simplista, injusta, engañosa, insuficiente y extemporánea. Simplista porque se ha limitado a bajar las pensiones (sin aumentar ingresos). Injusta porque todo el coste del ajuste ha recaído sobre los jubilados futuros (en vez de repartirlo entre personas, generaciones y tipos de renta). Engañosa porque buena parte de la reducción se ha ocultado al público (enmascarándola entre medias variopintas y un difuso factor de sostenibilidad). Insuficiente porque no garantiza la solvencia del sistema a largo plazo (porque la reducción de pensiones sólo cubre la mitad del aumento estimado del coste). Extemporánea porque se ha hecho en un momento inadecuado (en medio de una crisis) que sólo favorece a los que querían reducir las pensiones

En todo caso, con esta reforma, los trabajadores ya han pagado con creces su parte del ajuste y, a partir de ahora, lo que hay que hacer es buscar vías para allegar recursos al sistema y evitar nuevas reducciones de impuestos. Sin que esto excluya, obviamente, algunos cambios en las prestaciones, como, por ejemplo, extender la jubilación a los 67 años a todos los trabajadores.

## REFERENCIAS

- COMISIÓN EUROPEA (2009): *2009 Ageing Report: Economic and budgetary projections for the EU-27 Member States (2008-2060)*. [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/publication14992\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication14992_en.pdf)
- ECONOMIC AND POLICY COMMITTEE (2001): *Budgetary Challenges posed by ageing Populations. EPC/ECFIN/655/01-EN final*. [http://europa.eu.int/comm/economy\\_finance/epc\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/economy_finance/epc_en.htm)

- EUROPEAN ECONOMY (2006): *The impact of ageing on public expenditure: projections for the EU25 Member States on pensions, health care, long-term care, education and unemployment transfers (2004-2050)*. [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/publication\\_summary6656\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication_summary6656_en.htm)
- GONZÁLEZ-PÁRAMO, J. M., y MELGUIZO, A. (2009): *Who bears social Security Taxes? A Meta-Analysis Approach*, Papeles de Trabajo del Instituto de Estudios Fiscales, 20/09. [http://www.ief.es/documentos/recursos/publicaciones/papeles\\_trabajo/2009\\_20.pdf](http://www.ief.es/documentos/recursos/publicaciones/papeles_trabajo/2009_20.pdf)
- MINISTERIO DE TRABAJO E INMIGRACIÓN (2011): *Memoria económica del Anteproyecto de Ley sobre Actualización, Adecuación y Modernización del sistema de Seguridad Social*. [http://www.uco.es/ugt/v2/images/stories/ficheros/110219\\_memoria\\_economica\\_a\\_ley\\_seg\\_social.pdf](http://www.uco.es/ugt/v2/images/stories/ficheros/110219_memoria_economica_a_ley_seg_social.pdf)
- MUÑOZ DE BUSTILLO, R.; DE PEDRAZA, P.; ANTÓN, J. I., y RIVAS, L. A. (2006): *Efectos de la ampliación del periodo de cálculo de la base reguladora sobre la cuantía de las pensiones en España*. Mimeo. [http://web.usal.es/~janton/docs/Pensiones\\_Espana.pdf](http://web.usal.es/~janton/docs/Pensiones_Espana.pdf)