

**“El sistema público de pensiones; propuestas económicas y decisiones políticas”**

Santos M. Ruesga Benito  
Catedrático de Economía Aplicada  
Universidad Autónoma de Madrid

**Índice**

1. Introducción.
2. El ámbito de discusión
  1. El ámbito político/ideológico.
  2. El ámbito de la Economía.
3. ¿De donde venimos?
4. ¿Dónde estamos?
5. ¿A donde vamos?.
6. Una propuesta para garantizar la suficiencia de las pensiones.

**1. Introducción.**

- CAMBIO DE MODELO/CAMBIO DE ERA
- OPCIONES DE POLÍTICA ECONÓMICA
- LA HEGEMONIA DEL MERCADO: EFICIENCIA VERSUS REDISTRIBUCIÓN
- SOSTENIBILIDAD: ACTUACIONES POR EL LADO DEL GASTO Y POR EL DEL INGRESO

**Artículo 50 (Constitución Española)**  
**“Los poderes públicos garantizarán, mediante pensiones adecuadas y periódicamente actualizadas, la suficiencia económica a los ciudadanos durante la tercera edad”.**

Tres reflexiones preliminares

1. La reforma del sistema público de pensiones no es una cuestión técnica, **es una cuestión política**. Los técnicos, analizan, calculan, sugieren, establecen probabilidad de efectos o vínculos, pero **no deciden por los ciudadanos**.
2. Admitiendo que hay que tener en cuenta los cambios demográficos y económicos a futuro, la pregunta es **cuánto necesitamos gastarnos en pensiones suficientes**, y ajustar ingresos a gastos, no cuánto ingresaremos por cotizaciones y ajustar gastos (pensiones) a ingresos. El objetivo habría de ser la suficiencia, con, en todo caso, equilibrio presupuestario, **no la sostenibilidad con principio de capitalización (sólo se paga con lo que se ingresa por cotizaciones)**
3. En un Estado social y democrático de derecho, **el acceso a una pensión suficiente en la vejez se configura como un derecho** que los poderes públicos tienen el deber de proteger a través del establecimiento de las fuentes de financiación oportunas.

**Se trataría de determinar qué parte de la riqueza del país estamos dispuestos a dedicar para financiar unas pensiones suficientes (sic).**

**2. El ámbito de discusión**

- 1) El ámbito político/ideológico.
  - a. **Prioridad al mercado** como mecanismo de asignación: eficiencia /crecimiento versus equidad (MODELOS CAPITALIZACIÓN)
  - b. La equidad indispensable para la estabilidad social, pero también para el crecimiento económico (MODELOS DE REPARTO)
  - c. **Las reformas son decisiones políticas** (sobre un discurso económico de resultados ambiguos)

- 2) El ámbito de la Economía.
  - a. Eficiencia versus redistribución (EL MERCADO)
  - b. Cálculos para la sostenibilidad (LOS MODELOS DE PENSIONES).
    - i. Calculo financiero (REPARTO) y
    - ii. calculo actuarial (CAPITALIZACIÓN).

**2. El ámbito técnico y el ámbito político.**

- a. **Eficiencia y redistribución.**  
¿Son más eficientes los sistemas de capitalización individual?  
Efectos sobre el ahorro (eficiencia sistema financiero/tamaño) o internalización de expectativas futuras de pensión (  
  
En todo caso hay efecto sustitución pensión pública / pensión privada  
Incentivos al trabajo (a la oferta) (en jornada, en volumen personas) y sobre el crecimiento

Valor medio de la pensión ¿aumenta?  
Rentabilidad sistemas privados / reparto / costes de la gestión del rendimiento.

- b. **Efectos de la forma de la financiación pública** (estructura impositiva) sobre:
  - Empleo
  - Crecimiento (innovación)
  - Déficit externo (IDE)

- c. **Sistema de pensiones y equidad/**  
Reparto y gasto público sobre distribución renta (= pensión media y distribución pensiones).
  - Sistemas de capitalización: mantiene distribución de la renta e introduce inestabilidad
  - Alternativas al sistema reparto-prestación definida: Cuentas nocionales (reparto /aportación definida).

**3. ¿De dónde venimos?**

- ① Sistemas bismarkianos y bismarkianos
- ② El sistema español: sistema profesional, de reparto y de pensión definida
  - a. Definición
  - b. El Pacto de Toledo
- ③ Oleada de reformas en los sistemas públicos de pensiones
  - a. Motivaciones y fundamentos de las reformas
  - b. Líneas generales de las reformas en el ámbito europeo
    - o Tasa de reemplazo (bruta, neta, efectiva)

**4. ¿Dónde estamos?**

El análisis de los “desequilibrios” de los sistema públicos de pensiones:  
**Equilibrio financiero** INGRESOS = GASTOS  
Pago pensiones = Ingresos cotizaciones + otros asignados al sistema  
**Equilibrio presupuestario** (anual)  
INGRESOS ASIGNADOS= PAGO PENSIONES  
Pago pensiones = Ingresos cotizaciones + otros asignados al sistema+transferencias  
**Equilibrio actuarial**  
Pensión individual x Número Pensionistas =Número Cotizantes x cotización x(prima x (1+rn))  
“Equilibrio financiero” del sistema de Seguridad Social:  
INGRESOS ASIGNADOS A LA SS  
Número Cotizantes (c)  
Base de Cotización (bc)  
Tipo de cotización (tc)  
Otros ingresos (oi) **I= (cxbctc)+oi**  
GASTOS ASIGNADOS A LA SS  
Pensiones (p)  
Incapacidad Temporal (it)  
Familias (f) **G= it+p+f**

**5. ¿A dónde vamos?**

El modelo elegido puede no ser neutro desde el punto del vista de:

- Crecimiento económico (empleo, equilibrios macroeconómicos)
- Equidad socioeconómica en la etapa de jubilación (equidad intrageneracional)
- Equidad intergeneracional
- Equidad de género
- No corrige de forma notable las desigualdades del mercado laboral

Conviene aclarar los efectos en cada caso, la evidencia empírica en orden a tomar decisiones sobre las prioridades a potenciar.

Hasta la fecha las reformas se han guiado por el criterio de ajustar la pensión media con:

- Reformas paramétricas (variables internas del sistema),
- Reformas en la revalorización o coeficientes reductores
- Reformas estructurales (más capitalización, nocional o individual).

## 6 Una propuesta para garantizar la suficiencia de las pensiones

En esta otra perspectiva, de garantía de la suficiencia y la revalorización periódica de las pensiones habría que pensar en:

1. **Derogar la reforma del 2013**, para volver a dicho principio constitucional. Retomar la revalorización de las pensiones **que permita que el valor de las mismas mantenga su capacidad adquisitiva** en el transcurso del tiempo. Para lo cual, al menos habrían de incrementarse **al mismo ritmo que los precios al consumo**.

2. Abrir un debate para completar **medidas de racionalización del gasto público, en general y, en particular, de la estructura del gasto en pensiones** públicas. En este contexto se entiende que no tienen cabida medidas que, como muchas de las que se están proponiendo considerando a la Seguridad Social como un sistema presupuestario cerrado en sí mismo, signifiquen meras transferencias internas dentro de los presupuestos de las Adm. Públicas (del Estado a la Seguridad Social, por ejemplo, **trasladar pagos de personal de la SS al PGE**). Con tales tipos medidas tan **sólo se habría realizado una operación de maquillaje**, que no alterará el déficit público.

3. La virtud de buena parte de las propuestas actuales, aún no bien reflejadas mediáticamente, es que ponen sobre la mesa del debate la **necesidad un aumento sostenido de los ingresos para abordar los desequilibrios derivados del sistema público de pensiones**. Esto creemos es lo esencial, donde nos fijamos en el bosque, sin dejar que nos nuble la vista la visión de los árboles.

4. Lo que significa asumir una perspectiva de **ascenso de la tributación en España**. Y, no sólo pensando en la financiación de unas pensiones suficientes, sino que en el horizonte tendremos también incrementos significativos de gasto en otros de los pilares del Estado de Bienestar, léase sistema sanitario, educación o servicios a la dependencia, si queremos construir un entramado social avanzado, al uso en las sociedades de nuestro entorno. Tenemos margen, **la presión fiscal en España sigue estando por debajo de los estándares europeos en al menos 5 puntos porcentuales**. Y la historia económica más reciente no muestra ninguna correlación incuestionable entre altos niveles de tributación y mal desempeño económico. Más bien al contrario.

----->

## 6. Una propuesta ....

5. En esta perspectiva si cabe, no obstante, **revisar todo el capítulo de deducciones en las cuotas de la Seguridad Social, subvenciones en definitiva**, vinculadas a ciertas actuaciones de los agentes económicos -en materia de promoción de empleo u otras- que como se ha venido demostrando en varios trabajos empíricos, no tienen ningún efecto -o es nulo o es mera sustitución- sobre el objetivo previsto. Hablamos de "tarifas planas", incentivos a la contratación, etc.". Pero con el objeto de eliminar estas partidas de gastos, ineficientes a efectos de un mejor funcionamiento del mercado laboral, **no para trasladar su financiación a otra área de los PGE**. Aquí hay un margen de ahorro importante en los gastos totales de la atención pública a la jubilación. Como, cabría, en una perspectiva más general, revisar los "gastos fiscales" que proliferan en los impuestos directos, particularmente en el que grava los beneficios de las sociedades y en menor medida en el IRPF. Subvenciones de dudosa eficiencia en aras de los objetivos hipotéticos que la medida tiene encomendados.

6. Es compatible también con tal perspectiva, abrir un proceso de revisión de la legislación reguladora del sistema de pensiones pública, que manteniendo el modelo de reparto vigente -con última **alta capacidad de redistribución de rentas-**, mejore de un lado, la vigencia del principio de contributividad y, de otro, atienda con más intensidad los colectivos con mayores necesidades.

7. El incremento paulatino de la presión fiscal requiere de un debate sereno que, más allá de anuncios puramente electoralistas (pan para hoy y hambre para mañana) atienda a todos los requerimientos antedichos, no sólo en materia de pensiones. Quizás no se ni necesario de hablar de "**reformas fiscales" de gran calado**; con las figuras tributarias existentes, modificando algunos de sus parámetros y contenidos, **podríamos alcanzar un incremento importante de la recaudación**. Otra cosa que además del objetivo financiero, de dotación de recursos al sistema de pensiones pública o el cuidado de la salud, tratemos de, simultáneamente alcanzar otros objetivos, o económica y socialmente deseables (ambientales, territoriales, etc.). **En tal caso, se requeriría la búsqueda de nuevas figuras tributarias**.

8. No obstante, si convendría que antes de ponerse a ello, tuviéramos en cuentas **algunos objetivos secundarios para lograr una reforma de nuestro sistema fiscal** con objeto de aumentar la recaudación.  
----->

## 6. Una propuesta.....

9. Por un lado, teniendo en cuenta el perfil temporal de las prestaciones sociales a financiar, **convendría que el sistema fiscal que lo alimenta estuviera dotado de mayor flexibilidad para adaptarlo a las coordenadas de los ciclos económicos**, de modo tal que no se agudizarán los problemas financieros de los sistemas de previsión social en las bajadas del ciclo.

10. Por otro, habrían de **tenerse en cuenta los efectos** de incentivo al trabajo y, por ende, sobre la dinámica económica de país (ahorro, inversión, etc.) que pudieran **derivarse de nuevas medidas fiscales** orientadas al aumento de los ingresos públicos.

11. En este sentido, cabe **actuar sobre el propio mecanismo actual de financiación de las pensiones, las cotizaciones a la S.Social**. Aunque su alteración en búsqueda de mayor recaudación (subida de los tipos o modificación de las bases -quitando topes- de cotización, llegando incluso a su desaparición) **no tiene buena prensa, en general, a causa de sus hipotéticos efectos de traslación de contribuyentes (del Régimen General al de Autónomos, etc.)**, no hay resultados tan concluyentes como para se nutra de Mayores ingresos al sistema a través de algunas de estas vías, teniendo en cuenta sus posibles efectos colaterales, no semejantes para ambas medidas sugeridas (**en el caso de destapar las bases, el efecto redistributivo sería mayor**).

12. La creación de nuevas figuras tributarias, bajo la perspectiva que aquí se plantea, no es imprescindible, lo que no es óbice que se haga complementando otros objetivos con los nuevos tributos. **En cualquier caso, no parece necesario la creación de tributos finalistas** adscritos al pago de pensiones u otros fines de la política social.

13. El abanico de posibilidades va desde el **incremento de los tipos de cotización en algunas de las figuras de imposición directa**, manteniendo, e incluso **incrementando la progresividad existente hasta la armonización – incluso territorial, a efecto de mantener el principio de la unidad de mercado** y la posibilidad de recaudación estatal- y la potenciación de su capacidad recaudatoria de tributos relacionados con el patrimonio y su traslación que pueden tener un vínculo con la percepción de prestaciones sociales, hasta cambios regulatorios en los criterios contables de los cálculos en la liquidación de algunos tributos, **que eviten elusiones hoy toleradas**, como el IS. O **revisando la política de "gastos fiscales" que abunda en formas de subvención altamente ineficientes en muchos casos**.

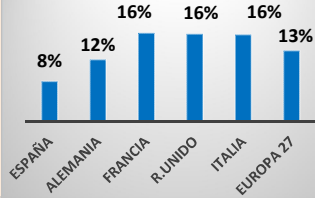




## PENSIONES, Propuestas y Preguntas ....

El gasto en pensiones es inferior al promedio europeo en un 5% s/pib. e incluso en un 8% sobre Francia, Italia y R.Unido, lo que casi dobla el nuestro. ( 50 / 80.000 mill.€ )

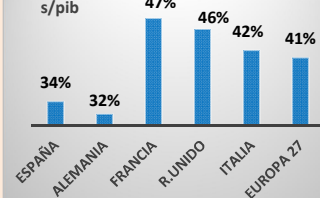
% gasto en pensiones s/pib



Sorprende que España tenga un gasto tan reducido en pensiones a pesar de tener una pensión media en la zona alta.

El gasto total es inferior en un 7% al promedio de la UEM o un 13% con relación a Francia lo que indica que hay margen para subir las pensiones aumentando los ingresos.

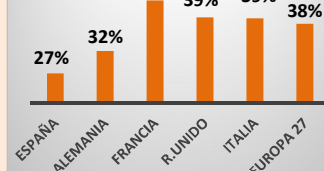
% gasto total s/pib



España se mantiene en la parte baja de los grandes países en términos de gasto como confirma la cifra de pensiones.

Los ingresos son inferiores un 11% al promedio de la UEM y un 15% con relación a Francia. Mas abajo veremos diferentes graficos de donde podrian salir los 50 / 80.000 mill.€.

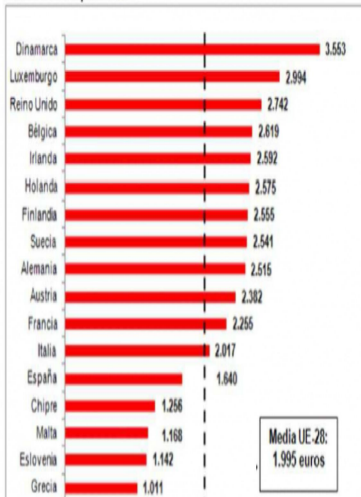
% ingreso Total s/pib



España la que menos recauda ¿fraude fiscal, poca productividad, economía sumergida ? Si alcanzaramos la media europea **recaudaríamos el equivalente al total de nuestras pensiones.**

## EL SALARIO MEDIO ESPAÑOL EN EL CONTEXTO EUROPEO

Datos en euros para 2015



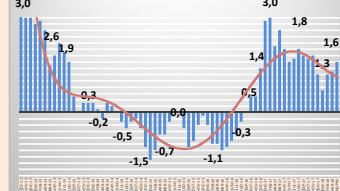
Sin duda uno de los temas que justifican la reducida cifra del gasto en pensiones es un nivel bajo de nuestros salarios con relación a los grandes países.

Tipos efectivos medios (% sobre salario íntegro)

	TIPOS MEDIOS DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA (%)	COTIZACIONES A LA SEGURIDAD SOCIAL DEL TRABAJADOR (%)	TOTAL
ALEMANIA	21	21	42
AUSTRIA	11	18	29
BÉLGICA	28	14	42
DINAMARCA	34	10	43
ESPAÑA	14	6	20
FINLANDIA	28	8	35
FRANCIA	14	13	27
GRECIA	2	16	18
HOLANDA	7	27	34
IRLANDA	20	5	25
ITALIA	20	9	29
LUXEMBURGO	12	13	25
PORTUGAL	7	11	18
REINO UNIDO	17	8	25
SUECIA	27	7	34
Media europea	17,5	12,4	29,7

Los tipos de IRPF y de Cotizaciones de la S.Social tienen una diferencia con los equivalentes en Alemania de 22 p. Sin duda son impuestos que deben ser ajustados.

IPCA % anual



Si se aplica el IPC ... ¿Que sucederá cuando sea negativo?



España ha recuperado un 5% en 13 años, ¿podríamos acercarnos a Alemania, Japon ... en el proximo lustro?

Pensiones	Media	Minima	Maxima
LUXEMBURGO	1592	1023	4735
NORUEGA	1053	870	2040
AUSTRIA	953	604	2220
HOLANDA	900		
BELGICA	878	716	1295
ALEMANIA	795		
FRANCIA	750	514	1134
IRLANDA	589	535,5	549
R.UNIDO	587	108	840
DINAMARCA	538	727	1020
FINLANDIA	493		
GRECIA	474	201	2058
ITALIA		403	
PORTUGAL		170	1199
ESPAÑA	965	634	2560

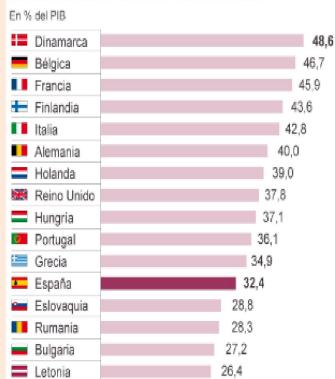
Las pensiones en España estan en la parte alta de los países europeos a pesar de que las cifras globales indican lo contrario.?

## Evolución de los resultados de la lucha contra el fraude



Estas cifras se han estancado en los últimos años y deberían ser incrementadas sensiblemente en los próximos.

## RECAUDACIÓN DE IMPUESTOS POR PAÍSES



Este grafico mas actual confirma que España sigue teniendo un amplio margen para incrementar su capacidad recaudatoria.