

## ¿Son inevitables los recortes en las pensiones públicas?

*Mikel de la Fuente*

**1. Introducción/1.** La cuantía de las pensiones es baja en el Estado español: casi siete millones de pensiones no alcanzan los 1000 euros mensuales. Es cierto que las pensiones nuevas son de cuantía más elevada pero esa distancia en relación con las antiguas –el llamado efecto sustitución– lo que muestra es que las revalorizaciones basadas en el IPC han alejado las pensiones de los salarios e ingresos medios, cuando estos han aumentado más que la inflación. Como resultado de estas evoluciones el ingreso medio de las personas mayores de 65 años (de los que las pensiones constituyen más del 60% de los ingresos en la UE) en relación con las menores de esa edad, según la encuesta europea SILC era en el Estado Español de del 95,2% en 1995 y se ha reducido al 83% en 2011 (es decir, ha experimentado una reducción de más de doce puntos), mientras que en la UE-15 ha aumentado del 85,2% al 88%.

El gasto en pensiones es inferior en más de tres puntos a la media de la UE 15. A ello han contribuido tanto unos salarios reducidos y un desempleo masivo como un proceso ininterrumpido de recortes a las pensiones públicas, que se inició ya en 1985 y del que la reforma en curso del “factor de sostenibilidad” es, por ahora, el último episodio. El último recorte de conjunto ha sido a través de la Ley 27/2011 (véase el detalle de las medidas y sus efectos en De la Fuente, 2013).

En marzo de 2013, a través del RD Ley 5/2013, se han complementado esas medidas mediante el atraso en dos años de la edad de acceso a las jubilaciones anticipadas, tanto la forzosa como la voluntaria, hasta alcanzar –progresivamente– las edades de 63 y 65 años respectivamente, siguiendo el aumento de la edad ordinaria a 67 años, limitando así a dos y cuatro años el plazo máximo de anticipación en relación con la edad ordinaria. Además, en la mayoría de los casos se ha aumentado la penalización por anticipo de la edad, sobre todo si la jubilación es voluntaria. Este atraso de las edades de jubilación va a traer consigo, de forma mayoritaria, ampliar la duración de las situaciones de privación de empleo y expulsión hacia unas prestaciones de desempleo y de rentas mínimas... que se recortan drásticamente.

**2. Los nuevos recortes del “factor de sostenibilidad”.** El objetivo del Gobierno español al encargar el informe era el de dar cobertura “científica”, a través de un Comité de Expertos, a una reforma del sistema público de

<sup>1/</sup> Este artículo se basa en la intervención realizada ante la Comisión parlamentaria del Pacto de Toledo, a propuesta de Amaiur, que tuvo lugar el 1/ot/2013.

pensiones enfocada, no solo, ni en primer lugar, a las sostenibilidad a largo plazo de sus finanzas, sino a contribuir a alcanzar los objetivos de déficit público a corto plazo acordados con la Comisión Europea y el resto de la Troika (Ruesga, 2013) y ello a pesar de que el Fondo de Reserva de las pensiones, que en octubre de 2013 todavía mantiene una dotación de 59.350 millones de euros, permitiría soportar los déficit hasta la recuperación de los superávit que según las previsiones del mismo Gobierno tendrían lugar en el 2018.

El Informe incluye dos elementos en el Factor de Sostenibilidad: el Factor de Equidad Intergeneracional y el Factor de Revalorización Automática. El proyecto de ley reguladora del factor de sostenibilidad y del índice de revalorización del sistema de pensiones de la Seguridad Social ha sido aprobado por el Gobierno Rajoy el 27-9-2013 y asimila el Factor de Equidad Intergeneracional al Factor de Sostenibilidad (FS) e incluye con sustantividad propia el que denomina “Índice de Revalorización” (IRP). La entrada en vigor del FS se demoraría al 2019, pero el IRP se aplicaría inmediatamente. De hecho, en el proyecto de ley de Presupuestos Generales del Estado para 2014 ya se prevé un incremento de las pensiones en el 0,25%.

El Anteproyecto de Ley ha sido dictaminado por el Consejo Económico y Social de España el 26-9-2013, quien ha emitido, por unanimidad, un informe muy crítico, especialmente sobre el nuevo Índice de Revalorización, por considerar que *“podría conllevar una pérdida de poder adquisitivo de de las pensiones”*, proponiendo que el gobierno *“reconsidere la oportunidad de sustituir la regulación actual...que garantiza el mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones”*. El gobierno ha hecho caso omiso de este dictamen, manifestando públicamente que las pensiones no van a perder adquisitivo a largo plazo y en muy escasa medida a corto ya que la inflación va a ser muy reducida, pronóstico que es desmentido por la generalidad de los investigadores, estén o no en contra de la reforma propuesta.

La función del Factor de Sostenibilidad (FS) es hacer pagar a las personas pensionistas el aumento de la esperanza media de vida tras la jubilación. Para ello, el FS se calcula conforme a la evolución de la esperanza media de vida a los 67 años, por períodos de 5 años y se aplica a las pensiones iniciales de jubilación. En cualquier caso, si se mantuvieran las previsiones del INE sobre la esperanza de vida la aplicación del FS supondría una reducción de las pensiones, que alcanzaría entre el 9 y el 18% en el 2049. Solo si la esperanza media de vida se estancara o retrocediera se evitaría la reducción de las pensiones.

Como la información estadística del INE no diferencia la esperanza medida de vida entre las diversas categorías sociales y profesionales, esta medida se aplica de forma indiferenciada, lo que va a perjudicar todavía más a las personas trabajadoras cuya esperanza media de vida es netamente inferior y que por lo tanto perciben durante menos tiempo las pensiones. En

efecto, la esperanza media de vida depende de causas sociales. Según todos los estudios, las personas más instruidas, las categorías de profesiones más cualificadas y los hogares más ricos se benefician de una esperanza de vida más larga y de un mejor estado de salud. La aplicación del FS sin diferenciar la longevidad por categorías socio-profesionales va a dar lugar a una distribución regresiva de la reducción de la cuantía de las pensiones.

El Índice de Revalorización de Pensiones (IRP) es el segundo elemento. Conforme al proyecto de ley, las pensiones se revalorizarán entre un mínimo del 0,25% y un máximo del IPC más el 0,25%, en función de la relación entre ingresos y gastos del sistema de pensiones a través de una compleja fórmula que integra la variación nominal de los ingresos, la variación del número de pensiones y el llamado “efecto sustitución” que mide la relación entre las pensiones que causan baja y las que causan alta (de mayor cuantía).

Los efectos de este elemento son más inciertos que los del FS, pero lo que es cierto es que mientras se mantenga el desempleo masivo, con la reducción de los ingresos por cotizaciones sociales que le acompaña, las revalorizaciones van a ser inferiores al IPC. Para los próximos años se puede dar por seguro que, debido a la caída del número de cotizantes, las pensiones sólo se van a incrementar el 0,25% anual, lo que supondrá pérdidas de poder adquisitivo que se estiman oscilarán, como mínimo, entre el 1,25% y el 2,75% anual, lo que se suma a las congelaciones y *semicongelaciones* en la cuantía de las pensiones que se han practicado mediante decreto ley en los últimos años y que ahora se quieren institucionalizar a través del IRP. El Gobierno ha cifrado en 33 mil millones el “ahorro” en ocho años, partiendo de una inflación del 1% anual, pero si el cálculo se hace en base al 3% que ha sido la realidad de la inflación entre los años 2000 y 2012, la reducción del gasto derivada del IRP superaría los 100.000 millones y la reducción de las pensiones debida a la revalorización alcanzaría el 22% (Fayanás, 2013) y el 14% si la inflación se “moderara” al 2% conforme al objetivo planteado por Banco Central Europeo.

Cuando los salarios se han incrementado más que los precios, la revalorización de las pensiones conforme al IPC han alejado la cuantía de estas de los salarios medios. Ahora que caen tanto los salarios como el número de personas cotizantes, el IRP va a dar lugar a una pérdida del importe de las pensiones en términos constantes. De esta forma las personas pensionistas pierden doblemente. Por un lado, las pensiones no se han beneficiado en el pasado de los incrementos de productividad que han permitido una elevación, eso sí escasa, de los salarios. Para el futuro, el IRP va a suponer que muy frecuentemente se van a revalorizar en cuantía inferior al IPC.

El Informe del Comité de Expertos reconoce en su página 20 que la aplicación de los dos elementos va a dar lugar a una

disminución significativa de la pensión media sobre el salario medio, que podría dificultar –señala– uno de los objetivos que recomienda la UE para los sistemas de pensiones: mantener unos estándares de bienestar económico de la población jubilada próximos a los que mantenía en su etapa activa.

Ese objetivo no se va a cumplir. Primero, porque la elevación de las bases de cotización –y de los salarios– en términos reales tendría que ser de gran magnitud para compensar la reducción derivada del FEI: deberían superar el aumento de la esperanza media de vida. Segundo, porque la aplicación del IRP dará lugar a una reducción de las pensiones reales. Ese motivo de preocupación de apartarse de los objetivos fijados por la UE tiene poco fundamento: en el Libro Blanco sobre “Pensiones adecuadas, seguras y sostenibles” aprobado por la Comisión Europea en febrero de 2012 se plantea que, además de los ya realizados, “*numerosos Estados deberán realizar nuevos ajustes del gasto*” y ello a pesar de reconocer que esas reformas darán lugar a “*tasas de reemplazo más bajas (pensiones comparadas con la retribución anterior)*”.

A la vista de la insaciable voracidad de las instituciones de la Troika y de las organizaciones empresariales, que han reclamado medidas adicionales muy duras además de las contenidas en el Factor de Sostenibilidad y de la disposición del Gobierno –también del anterior, todo hay que decirlo– a aceptar esas peticiones, es posible que al cabo de no muchos años lleguen nuevos recortes en la cuantía y cobertura de las pensiones, tales como la aceleración de los ritmos de aplicación del aumento de la edad y de ampliación de la base de cálculo de la jubilación incluso hasta toda la vida laboral en línea con las exigencias planteadas por el Vicepresidente de la Comisión Europea, J. Almunia. El objetivo no escondido de los recortes y así se reconoce tanto en el Informe del Comité de Expertos como en los diversos documentos de la Unión Europea es el desarrollo de las pensiones privadas de capitalización (ver De la Fuente, 2013).

Como resultado de estas políticas incentivadoras, el patrimonio de los fondos de pensiones privadas alcanzaba en el año 2011 en el Estado Español, según la OCDE, el 7,8% del PIB, un porcentaje superior a países con sistemas de pensiones similares al del Estado Español, como Alemania (5,5%), Italia (4,9%) y Francia (0,2%), países que gastan más en la actualidad en las pensiones públicas de reparto y que en los casos de Italia y Francia seguirán gastando más según las previsiones de la Comisión Europea en el 2060 (14,4 y 15,1% respectivamente).

**3. El argumento demográfico.** El argumento del envejecimiento demográfico como justificación de los recortes debe ser cuestionado. En efecto, la tasa de dependencia demográfica, entendida como la relación entre las personas mayores de 64 y menores de 16 años, ha pasado del 63,2% en 1981 al 50,5% en el 2011, Si, para tener en cuenta el aumento de la edad de estudios,

se considera en vez de los 16 los 20 años, la tasa de dependencia sería del 77,7% en 1981 y del 56,9% en el 2011. En definitiva, no se atiende a la realidad el argumento del aumento de la tasa de dependencia, más aún a la vista del aumento de la edad de jubilación a 67 años, que supone una reducción del 10% de la dependencia (Barragán, 2013).

La situación es diferente si en lugar de la dependencia demográfica se toma en cuenta la dependencia económica. Según un estudio la presión de la población no ocupada sobre la ocupada alcanzó un máximo histórico en 1981 (Pérez Moreda y Collantes, 2012, p. 51). En la actualidad, aunque la presión sobre la población activa ha disminuido, el aumento del desempleo ha reforzado la presión sobre la población ocupada. Muestran que con una reducción de la tasa de desempleo hasta el 8%, una equiparación de la tasa bruta de actividad de las mujeres con la de los hombres y teniendo en cuenta una definición de la edad adulta como la comprendida entre los 16 y los 67 años, la presión de la población no ocupada sobre la ocupada sería similar a la de 1981 y solo ligeramente superior si la edad adulta se redujera hasta los 65 años. Esa presión aumentaría de forma importante si esas relaciones se mantienen en las relaciones socialmente insostenibles de la actualidad, de elevadísimo desempleo y de una distancia de 13 puntos entre las tasas de actividad de hombres y mujeres (dato del INE del primer trimestre de 2013).

Para conseguir la equiparación en el empleo es necesario implementar políticas fiscales que no penalicen el trabajo de las mujeres, es decir, de individualización de los derechos fiscales, así como una reestructuración de los Estados de Bienestar para dar soluciones a esa incorporación al trabajo profesional (guarderías, etc.). Algunas de las propuestas contenidas en la Recomendación nº 17 de la Comisión del Pacto de Toledo de diciembre de 2010 sobre “Mujer y Protección Social” son cuando menos discutibles para lograr la mencionada equiparación. Así, la de generar pensiones a favor de los cónyuges no incorporados al mercado de trabajo cuando el matrimonio tenga régimen de gananciales, puede contribuir a mantener una división sexual del trabajo que mantiene a las mujeres en el hogar. Además, como ha señalado, citando a Sainsbury, María Pazos (2011), ya hace tiempo se ha constatado que los derechos/compensaciones otorgados en base al trabajo doméstico y de cuidados: 1) siempre son inferiores a los adquiridos por la permanencia en el empleo, y 2) nunca son suficientes para asegurarse una renta que permita vivir independientemente.

**4) ¿Cómo hacer frente al necesario aumento del gasto en pensiones?** El necesario aumento del gasto en pensiones no se deriva solo del envejecimiento demográfico, que obligará a pagar más pensiones durante más tiempo, sino también de la necesidad de aumentar las pensiones actuales, especialmente de las más bajas. Ello requiere aumentar los ingresos, lo que se

“Es más adecuado que las pensiones públicas se financien mediante las cotizaciones sociales”

enfrenta a la política de la Troika y de los gobiernos pasados y presentes de reducir el peso de las pensiones en la riqueza producida. Este aumento se puede financiar a través de los presupuestos generales del Estado. Esta posibilidad se expresa de forma muy diversa. Mientras que la patronal propugna asignar a las pensiones una parte del aumento del IVA, un sector de los defen-

sores del sistema público de reparto plantea ligarlo a una reforma progresiva de la imposición directa (IRPF e Impuesto de Sociedades) y a la supresión del fraude fiscal.

A mi entender, aunque el significado de las diversas propuestas sobre la ampliación de la financiación presupuestaria<sup>2</sup> de las pensiones es muy diverso, siendo obviamente muy regresiva la que se basa en el aumento de la imposición indirecta como reclama la CEOE pero también la que entronque con el actual sistema fiscal, escasamente progresivo y con un tratamiento favorable a las rentas de capital en relación con las de trabajo. Además, la financiación presupuestaria, mientras se mantiene una fortísima presión de la Troika para reducir el déficit y la deuda pública, que es asumida por el Gobierno y el PSOE, además de ser insegura, va a encontrar resistencias no menores que el aumento de las cotizaciones empresariales, que solo pueden ser contrarrestadas con una movilización social prolongada y generalizada.

Es más adecuado que las pensiones públicas se financien mediante las cotizaciones sociales: las cotizaciones sociales a cargo de los empresarios suponen un salario indirecto socializado y forman parte de la masa salarial, por lo que la reducción de las cotizaciones, o el no aumento de las mismas es equivalente a una reducción -o un no aumento- de los salarios, manteniéndose así la política contra los salarios que ha tenido lugar durante los últimos decenios<sup>3</sup>. Que esa posibilidad no se contemple en el debate político muestra la extensión de la posición según la cual es necesario contener los salarios para ganar competitividad, que si no se plantea directamente con los salarios directos se hace para las cotizaciones empresariales. En este sentido, aunque se

<sup>2</sup>/ En la actualidad la financiación presupuestaria abarca las pensiones no contributivas y los complementos de mínimos de las pensiones contributivas, por importes respectivos de más de 4.949 y 7.895 millones de euros en el 2013, frente a más de 108.825 millones del total de gasto en pensiones (datos de los Presupuestos de la Seguridad Social para 2013).

<sup>3</sup>/ El porcentaje del producto por ocupado que se destina a retribuir el trabajo, es decir, el coste laboral unitario era en el año 2011 el 82,3% del valor de 1985. Teniendo en cuenta que durante ese período la tasa de asalarización ha aumentado, esa pérdida de los salarios se debe íntegramente a un crecimiento de los salarios por debajo de la productividad. Véase el informe del CES (2013, p. 27). V. Navarro, en base a estadísticas de la Comisión Europea, señala que la participación de los salarios en la renta ha caído ¡catorce puntos!, desde el 72,4% que alcanzó en la década de los setenta del pasado siglo al 58,4% en el 2012, frente a una media de la UE-15 del 66,5% (Navarro, 2013).

comparta la afirmación contenida en el Manifiesto de los Economistas y Juristas en defensa del sistema público de pensiones (AA.VV, 2013), “*Las pensiones no tienen por qué financiarse exclusivamente mediante cotizaciones sociales*”, ello no obvia que la conquista histórica de la cotización social sea más adecuada que el impuesto.

El aumento de las cotizaciones se puede realizar de varias formas:

- 1) Aumentando las actuales bases de cotización, sujetas a un tope máximo de 3.425,70 euros/mes en el 2013. Esta base máxima ha crecido por debajo de las bases medias de cotización durante los últimos años y deja sin cotizar a una parte significativa de los salarios más elevados. Debiera ir unida a la supresión de algunas exenciones de cotización, como las aportaciones empresariales a los planes privados de pensiones;
- 2) Aumentando el tipo de cotización de las cotizaciones a cargo de las empresas. El aumento temporal en dos puntos que propone Comisiones Obreras, distribuido “equitativamente” entre trabajadores y empresas, daría lugar a una reducción de los salarios directos, que se uniría a las congelaciones y reducciones salariales, por lo que debe descartarse de pleno;
- 3) Ensanchando la base de las cotizaciones al conjunto del valor agregado, especialmente a los dividendos. Esta medida es más adecuada que la 2, ya que tiene la ventaja de no perjudicar a las empresas intensivas en mano de obra, en relación con las más capitalizadas. Tal como señala el coordinador de ATTAC-France, J-M. Harribey (2010, pp. 12-13), el ensanchamiento de la base de cotización a los beneficios distribuidos no tendría incidencia sobre la competitividad ya que se impone a los dividendos sin afectar a la inversión, lo que dejaría sin argumentos a quienes toman como pretexto la competitividad para no aumentar o incluso reducir las cotizaciones empresariales<sup>4</sup>.

De una forma u otra ese aumento sería inferior a lo que han ganado los beneficios sobre los salarios en las últimas décadas y debe permitir sustraer las pensiones al capital financiero, que pretende apoderarse de las mismas, como pretende también con la sanidad y los servicios sociales. Para que cobren todo su sentido y sean un elemento de recuperación de la condición salarial, las medidas señaladas del sistema de pensiones deben ir acompañadas de una política de pleno empleo a través de la reducción del tiempo de trabajo que ensanche así la base de las personas cotizantes, y de redistribución de la renta y la riqueza.

**Mikel de la Fuente** es profesor de la UPV/EHU y miembro del sindicato STEE-EILAS.

<sup>4</sup> Como Oli Rehn, vicepresidente económico de la Comisión Europea y el FMI en su informe anual sobre España 2013, quienes han pedido, además de una reducción de los salarios nominales en un 10% en dos años, una reducción de las cotizaciones empresariales del 1,7%. Citado en Barragan (2013).

## Bibliografía citada

- AA.VV (2013) “En defensa del sistema público de pensiones” (Manifiesto de economistas y juristas). Disponible en <http://documentopensiones.org/>.
- Barragán, P. (2013) “¿Es verdad que está aumentando la tasa de dependencia (relación entre la población en edades no activas y la población en edad activa)?”. *Rebelión*, 14/08/2013.
- CES (2013) *Distribución de la renta en España; desigualdad, cambios estructurales y ciclos*. CES, marzo.
- De la Fuente, M. (2013) “Nuevos recortes en las pensiones públicas”. Disponible en <http://vientosur.info/spip.php?article8048>
- Fayanás, E. (2013) “Mentiras y pensiones”. *Rebelión*, 9/10/2013.
- Harribey, J-M. (2010) “Retraites: remettre le travail et la répartition au coeur du débat”. *Le Monde diplomatique*, junio, pp. 12-13.
- Navarro, V. (2009) “Las pensiones son viables”. *El Viejo Topo*, 258-259, p. 24.
- Navarro, V. (2013) “Marx (y no sólo Keynes), tenían razón”. *Público*, 26/09/2013.
- OECD (2012) “*Pension markets in Focus*”, 9.
- Pazos, M. (2011) “Pensiones y trabajo doméstico: pactos contra mujeres”. Disponible en <http://www.rebelion.org/noticia.php?id=119722&titular=pensiones-y-trabajo-doméstico:-pactos-contra-mujeres->.
- Pérez Moreda, V. y Collantes, F. (2012) *Crisis y problemas demográficos en España desde el Antiguo Régimen hasta el presente*. AEHE, Documentos de Trabajo. Disponible en <http://www.aehe.net/2012/09/dt-aehe-1206.pdf> (consultado el 20/10/2013).
- Ruesga, S. (2013) “El gobierno “tiene prisa” en aplicar las recetas del comité de expertos”. *nuevatribuna.es*. Disponible en <http://www.nuevatribuna.es/articulo/economia-social/ruesga-dice-que-el-gobierno-quiere-desligar-la-pension-del-ipc-porque-el-fondo-de-reserva-computa-en-deficit/20130611163230093344.html>