

Presupuestos, pensiones y Pacto de Toledo

Los autores reclaman al Congreso una reforma de las pensiones más eficiente y equitativa, con medidas graduales y transparentes.

Comparte
esta noticia

Una de las importantes novedades que se han producido con la presentación de los Presupuestos, y que está pasando bastante desapercibida, ha sido la publicación del Índice de Revalorización de las Pensiones (IRP) teórico para 2017, así como la información necesaria para poder calcularlo. De acuerdo con el IRP teórico, dado el déficit actual y las previsiones de ingresos y gastos hasta 2022, el equilibrio financiero del sistema público de pensiones requeriría en 2017 una reducción anual del 2,96% frente a la subida del 0,25%, realizada de acuerdo con la revalorización mínima que impone la Ley 23/2013.

¿Por qué es tan relevante esta información? En primer lugar, porque es la primera vez que la Seguridad Social informa del valor teórico del IRP y no solo de la revalorización realmente aplicada, que hasta ahora siempre ha sido el tope mínimo. Se trata de un paso muy importante en la mejora de la transparencia sobre el funcionamiento del sistema y su salud financiera.

En segundo lugar, porque es el indicador regulado por ley que mejor informa sobre la sostenibilidad del sistema, al incorporar en su cálculo el saldo financiero de la Seguridad Social y la tendencia de ingresos y gastos desde un punto de vista estructural o de medio plazo (11 años). Estas previsiones muestran que los ingresos en 2017 superarán ya en un 4,8% su máximo nivel anterior a la crisis (+0,4% sin las transferencias para el pago del complemento a mínimos) y crecerán a una tasa media del 3,6% entre 2018 y 2022. Por su parte los gastos lo harán al 2,5%, como consecuencia del aumento del número de pensiones (1%) y del efecto sustitución (1,5%) de las pensiones antiguas por las nuevas. A pesar de la reducción del déficit durante los próximos años, éste seguirá superando previsiblemente los 11.000 millones de euros en 2022.

En tercer lugar, porque es deseable que se informe a los pensionistas de cuál es el verdadero valor del IRP teórico, para poder relacionarlo con la revalorización realmente aplicada. Para una pensión mensual de 1.000 euros, el aumento aplicado en 2017 ha sido de 2,5 euros, pero en realidad, si no existiera el tope mínimo, hubiera supuesto una disminución de 29,6 euros. La

diferencia, 32,1 euros, la asume el sistema de pensiones, vía disminución del fondo de reserva y, en 2017, también vía emisión de deuda, es decir, con más impuestos con los que se transfiere renta de los contribuyentes futuros a los pensionistas actuales, lo que supone una carga insolidaria con las generaciones más jóvenes.

El IRP es solo el termómetro del desequilibrio entre ingresos y gastos del sistema y no el culpable de que las pensiones sólo puedan aumentar un 0,25%. Ante un valor teórico de este indicador cercano al -3%, cabe esperar algún tipo de reacción política, preferentemente en el Pacto de Toledo y de forma consensuada. La propia fórmula para su determinación permite que todas aquellas medidas que supongan aumentos de ingresos o disminuciones de los gastos reviertan en mejoras de su valor, pudiendo alcanzar revalorizaciones de hasta 0,5 puntos porcentuales por encima del IPC. En otras palabras el IRP solo hace evidente la restricción presupuestaria que cualquier sistema público de pensiones debe cumplir. No hay dilema alguno entre sostenibilidad y suficiencia. Al contrario: la sostenibilidad del sistema es una condición necesaria, cuyo incumplimiento pone en peligro la suficiencia de las pensiones.

La Comisión del Pacto de Toledo lleva desde noviembre de 2016 con comparecencias de expertos, agentes sociales y miembros del Gobierno que han expuesto su diagnóstico y ofrecido fórmulas para garantizar el futuro del sistema. Las mayores coincidencias se han limitado a cuestiones relativamente obvias pero importantes, como el aumento del empleo, la mejora de la productividad y la calidad del empleo, la mayor eficiencia en la Seguridad Social, o la lucha contra el fraude, entre otras.

Sin embargo, cuando se pasa al detalle de las soluciones concretas, las divergencias empiezan a aparecer. Dejando de lado las propuestas que plantean derogar las reformas de 2011 y 2013, agravando el desequilibrio del sistema, básicamente hay tres grandes grupos. En un primer grupo, se confía en que el crecimiento económico, apoyado en aumentos de la productividad y de un empleo cada vez mejor, sea suficiente para generar los recursos con los que paliar el déficit de la Seguridad Social. Sobre todo en el futuro si hay menos población en edad de trabajar. Desde luego que más y mejor empleo y productividad son objetivos que hay que perseguir sin descanso. Pero hay muchas incertidumbres de que sean condiciones suficientes para eliminar el déficit actual del sistema y, sobre todo, afrontar los retos futuros.

El segundo grupo de propuestas consiste en destinar más recursos al sistema de pensiones, manteniendo la tasa de prestación del sistema, de las más elevadas de Europa. Esta propuesta adopta múltiples formas pero casi todas convergen en un importante aumento de la presión fiscal: recurrir al sistema impositivo general para el pago de pensiones contributivas, destapar las bases máximas de cotización, incrementar el salario mínimo y las bases mínimas de cotización, aumentar el tipo de cotización, ampliar la edad laboral restringiendo la jubilación anticipada, reducir

bonificaciones a la cotización o crear cotizaciones nuevas no ligadas al empleo. El problema de estas medidas es que implican una reducción de la contributividad del sistema y tienen efectos negativos sobre la creación de empleo, la inversión y la productividad.

Por último, el tercer grupo de propuestas plantea cambios más o menos profundos que afectan gradualmente al crecimiento del gasto. El cambio más ambicioso planteado por algunos expertos ha sido la sustitución gradual del sistema actual por uno de cuentas nocionales, blindando la capacidad adquisitiva de la pensión mínima. El sistema de cuentas nocionales es también un sistema público de reparto, en el que las cotizaciones financian las pensiones. La diferencia fundamental con el sistema actual es la forma de asegurar el equilibrio entre los derechos de pensión y el esfuerzo contributivo realizado a lo largo de toda la vida laboral, así como la información que se va dando año a año a cada trabajador. Este sistema es más equitativo que el actual desde el punto de vista contributivo y actuarial. Debe tenerse en cuenta que, de acuerdo con los cálculos disponibles, antes de la reforma de 2011, el desequilibrio del sistema suponía que por cada euro de cotización se adquirían derechos de pensiones por 1,44 euros, ambas cantidades en valor presente. Cuando la reforma del 2011 esté plenamente en vigor en 2027 el déficit se reduciría a 1,28. La implantación gradual de un sistema de cuentas nocionales permitiría eliminar ese déficit, liberando así recursos para revalorizar las pensiones ya existentes. El dilema no es otro que elegir entre una menor pensión inicial acorde con las contribuciones, pero que pueda mantener su capacidad adquisitiva, o seguir manteniendo pensiones iniciales demasiado elevadas en relación a las cotizaciones, incapaces de mantener su poder adquisitivo si los recursos del sistema no son suficientes.

Cuantificar la magnitud de estas propuestas es fundamental para que la sociedad elija la combinación de medidas más acorde a sus preferencias y pueda repartir de manera equitativa, eficiente y transparente los ajustes. Ajustes que deben repartirse entre generaciones y entre individuos de la misma generación. Resulta necesario que las próximas recomendaciones del Pacto de Toledo avancen hacia un sistema más eficiente y equitativo. Y también que las medidas necesarias para conseguirlo sean graduales y transparentes, para que la sociedad anticipe, acepte y ponga en valor los esfuerzos necesarios para que siga funcionando adecuadamente un pilar tan importante de nuestro Estado de Bienestar.

Rafael Doménech (BBVA Research y Universidad de Valencia).

Enrique Devesa (U. de Valencia e Instituto Polibienestar).

Robert Meneu (U. de Valencia)
