

# ¿SON INEVITABLES LOS RECORTES EN LAS PENSIONES PÚBLICAS?

Mikel de la Fuente

## 1) Introducción<sup>1</sup>

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 éstos 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 12 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 pensiones enfocada, no sólo, 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 déficits hasta la recuperación de los superávits 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<sup>1</sup> 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 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 poder 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. Sólo 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

<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 1/7/2013 y es una parte de un artículo publicado en el nº 130 de *Viento Sur*.

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 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 por 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 del 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 éstas 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.

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 por un lado, y las edades comprendidas entre ambos grupos por otro, 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 atiene a la realidad el argumento del aumento de la tasa de dependencia, menos 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). 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 sólo 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 (escuelas infantiles, 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 una división sexual del trabajo que mantenga a las mujeres en el hogar. Además, como ha señalado 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.