

Capítulo 4

Una simple excusa para la reforma del sistema de Seguridad Social: su insostenibilidad

EDUARDO ROMÁN VACA
*Profesor Titular de Derecho del Trabajo
y de la Seguridad Social.
Universidad de Sevilla*

1. Los principales aspectos de la reforma

El Acuerdo Social y Económico, suscrito entre el Gobierno y las organizaciones empresariales y sindicales más representativas, se ha traducido, en lo que ahora nos afecta, en una reforma de la pensión de jubilación de enorme importancia (Ley 27/2011, de 1 de agosto). Como bien decía el documento gubernamental que se encargaba de presentarla, se trata de una de “las reformas más amplias y de mayor calado de las realizadas en el sistema público de pensiones”¹. En lo que más nos interesa, las principales modificaciones de la pensión son las siguientes:

- a) Incremento de la edad de jubilación, que pasa como regla general a los 67 años. Importante aspecto éste, aunque no único –y quizás ni siquiera el principal- de la reforma, sobre el que se han centrado los medios de comunicación. Alargamiento en definitiva de la vida laboral.
- b) Incremento del período de cómputo, para el cálculo de la pensión, de

¹ Documento La reforma del sistema de pensiones. 28 enero 2011, pág. 4. El texto puede verse en [http://www.tt.mtin.es/periodico/seguridadsocial/201101/LA%20REFORMA%20DE%20LAS%20PENSIONES%20\(28-1-11-12h\).pdf](http://www.tt.mtin.es/periodico/seguridadsocial/201101/LA%20REFORMA%20DE%20LAS%20PENSIONES%20(28-1-11-12h).pdf).

15 a 25 años. Ello –se nos dice– “para reforzar la contributividad” del sistema².

- c) Paulatinamente se modificará la escala de porcentajes a aplicar a la base reguladora en función de los años trabajados, de suerte que de los 35 actualmente necesarios para alcanzar el 100% se pasará a 37 años de cotización.
- d) La reforma de tanta amplitud y calado es sin embargo periódicamente revisable. La revisión, aquí como en todo, es necesaria, pero ¿cada cinco años?

Más que de los efectos técnico-jurídicos de la reformas, pretendemos ocuparnos aquí de los efectos prácticos, es decir, hacernos las dos siguientes preguntas: ¿qué repercusión tendrá la reforma sobre las pensiones?, ¿y en el peso de otras fuentes de aseguramiento? Pero si pretendemos preguntarnos por los efectos, no viene mal cuestionarnos también los motivos de la reforma, y naturalmente si no existían alternativas a lo acordado y trasladado a la Ley.

2. Motivos, efectos, ¿alternativas?

Las “conclusiones” para el citado documento gubernamental no podían ser más satisfactorias y halagüeñas. Nos decía así el Ministerio de Trabajo que:

“- La reforma consolida y refuerza el sistema público de pensiones ante los desafíos del escenario demográfico y social de las próximas décadas.

- Elimina cualquier riesgo de desequilibrio financiero.
- Potencia la solidaridad y el compromiso entre generaciones.
- Garantiza más y mejores pensiones en el futuro.

En definitiva, da confianza y tranquilidad a la sociedad española al fortalecer el corazón de nuestro Estado de bienestar”³.

2 Ídem, pág. 11. Y ello cuando –como se nos dice por un sector de la doctrina– “la ruptura del sinalagma entre lo aportado y lo recibido es esencial para que pueda darse una redistribución de rentas entre los incluidos en el campo de aplicación del Sistema” (J. Aparicio Tovar, “La subida de la edad de jubilación ni urgente ni necesaria: injusta”, STES-INTERSINDICAL, 4 de enero de 2011; puede verse en www.stecyl.es/opinion/opinion.htm).

3 Documento La reforma del sistema de pensiones, cit., pág. 22.

Nos encontramos pues con una mejora, parece que radical, de las pensiones. Ni siquiera descienden. Utilizando no digamos que eufemismos, pero sí nos atrevemos a decir que rodeo, antes de la reforma se nos hablaba desde algunas instancias, que auspiciaban algún tipo de reforma como la pactada, que no se trataba de reducir las pensiones, sino a lo sumo la tasa de sustitución. Algo, por demás, que podría incluso hacer aumentar la cuantía de las pensiones:

“El sistema español de pensiones contributivas de jubilación proporciona unas pensiones que, en relación al último salario percibido, son de las más elevadas de los países de nuestro entorno. Según estimaciones de la OCDE, la tasa de sustitución de las pensiones públicas en España es, en media, de alrededor del 80%, una de las más altas de los países miembros de esta organización. Lo que la evolución demográfica no permite, con el sistema actual, es mantener la tasa de sustitución de las pensiones (es decir, la relación entre la pensión recibida y el salario previo a la jubilación) en sus niveles actuales durante periodos de jubilación que serán significativamente más largos. Por ello, para mantener el nivel de presión fiscal actual, se han de combinar el alargamiento del periodo de la vida laboral y la reducción de la tasa de sustitución. Esto último no significa que la cuantía de las pensiones tenga que ser menor. El crecimiento económico permitirá que las futuras cohortes de la población lleguen a la jubilación con salarios más elevados y puedan recibir, por tanto, pensiones más elevadas que las actuales aun cuando se reduzca progresivamente la tasa de sustitución de las pensiones”⁴.

No es sin embargo esa la realidad en que se traduce la reforma. Sea cual sea el juicio que la misma merezca, la reforma no supone sino un recorte (¿radical?) en las pensiones:

“Esta reforma significa sencillamente un recorte de derechos de los trabajadores y tendrá como efecto que, en los próximos años, muchos millones de ellos no puedan percibir una pensión pública digna al jubilarse, si es que alguna vez llegan a hacerlo, lo que para su inmensa mayoría significará no poder tenerla porque sus niveles de renta no les van a permitir disponer de ahorro privado suficiente.

4 La Reforma de las Pensiones, Fedea, marzo 2010, pág. 3 (puede verse en www.crisis09/pensiones/pensiones.pdf).

El pacto significa, sin ninguna duda, que a partir de ahora el sistema de pensiones públicas español será más injusto (porque hace recaer en mayor medida su mayor insuficiencia sobre las clases de renta más baja) y de menor alcance (porque proporcionará menos pensiones y más precarias)⁵.

En este sentido, “la OCDE calcula que las pensiones serán un 9% más bajas con la reforma”⁶.

¿Y a qué se debe la reforma? La sostenibilidad del sistema parece la idea talismán, y su defensa la propia del Estado del bienestar. Ya desde hace tiempo se venía hablando en la Unión Europea de las “distorsiones” financieras que se podrían producir en el mantenimiento de los sistemas de Seguridad Social; en tal sentido nos decía en 2007 el entonces Director General de Empleo, Política Social e Igualdad de Oportunidades de la Comisión Europea lo siguiente:

“¿Y qué ocurrirá si no nos enfrentamos a estos retos? Nuestros sistemas sufrirán enormes dificultades financieras y difícilmente podremos hacer frente a la carga que supone una población envejecida. Somos conscientes de que ningún Estado Miembro, ningún gobierno, puede consentir que la gran mayoría de su población con edades comprendidas entre los 65 y los 70 años viva en la pobreza, por lo que habrá de financiar con fondos públicos la falta de recursos, lo que a largo plazo provocará distorsiones en las finanzas públicas”⁷.

Efectivamente, “los expertos piden cambios en las pensiones para evitar

5 J. Torres López, “Un gran error de UGT y Comisiones Obreras”, *Attac España*, 1 de febrero de 2011, pág. 1 (puede verse en www.attac.es/un-gran-error-de-ugt-y-comisiones-obreras/).

6 Titular de El País de 18 de marzo de 2011, pág. 30. Señala el cuerpo del artículo que, según el Informe Anual sobre Pensiones de la Organización, con carácter general las reformas puestas en marcha desde los años 1990 han supuesto ya una reducción del 20% de las pensiones. La tasa de sustitución, para quienes comenzaran a cotizar en 2008, descendería con la reforma del 81,2% al 73,9%.

7 G. Fischer, “Los objetivos comunes en materia de Protección Social de la Unión Europea: Modernización y reforma de los sistemas de pensiones”, *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, núm. extraordinario 2007, pág. 33.

el déficit”⁸. Ello, además, se dibuja como una espiral en que la sostenibilidad del sistema es la que provoca la seguridad de los inversores, y ésta a su vez la sostenibilidad del sistema económico-financiero en su conjunto: “Los defensores de esta medida, entre ellos el Gobierno y el Banco de España, argumentan que los inversores que tienen que comprar hoy títulos de deuda a quince, veinte o treinta años, tienen que saber que el Estado español va a poder devolver este dinero cuando venzan sus títulos, y una medida de este estilo les da esa seguridad”⁹.

Pero también entre los economistas, se habían alzado voces frente a aquellos otros economistas que tanto aluden a la sostenibilidad:

“¿Tiene sentido hablar de sostenibilidad del sistema de pensiones públicas cuando lo que se propone es limitar su alcance?

Si los 100 economistas neoliberales que hacen esta propuesta consideran que el sistema de pensiones es sostenible cuando no tiene déficit ¿cómo es que no indican cómo se puede alcanzar esto y se limitan a afirmar que es inevitable actuar sobre el gasto? ¿cómo es que no muestran a la sociedad que hay diversas variables sobre las que actuar? ¿acaso es que ellos no las tienen en cuenta? ¿cómo es que no se refieren a otras políticas sobre el entorno que proporcionen sostenibilidad financiera sin disminuir el gasto? ¿por qué dan por hecho que a la sociedad le interesa el ajuste que ellos proponen solo a través del gasto que es justamente el que beneficia a las clases con más renta y el que perjudica a las que menos ingreso tienen?”¹⁰.

En cualquier caso, y se enmascare como se quiera, estamos claramente de acuerdo en que la reforma no supone, en primer lugar, sino un recorte en las pensiones, “lo que se compadece mal con la suficiencia querida por el art. 41 CE”¹¹. Lo que, además y a su vez, conlleva un efecto perverso (¿pero querido?): la “invitación” a acudir al aseguramiento privado.

8 Título de un interesante artículo del diario El País de 14 de enero de 2011, pág. 11, que como más adelante diremos aporta diferentes alternativas.

9 Artículo “Ocho de cada diez españoles cree que hay alternativas a alargar la vida laboral”, *diario ABC* de 11 de enero de 2011.

10 J. Torres López, y V. Navarro, La propuesta de los 100 economistas sobre las pensiones. Errores, medias verdades y silencios al servicio de la banca, *Documentos para el Debate* nº 1 (noviembre de 2010), *Attac-España*, pág. 13.

11 Aparicio Tovar, “La subida de la edad de jubilación ni urgente ni necesaria: injusta”, cit.

Un sector de la doctrina laboralista no dejó de señalar la necesidad de incentivar o buscar nuevas fórmulas de ahorro, en combinación con una reforma del sistema de Seguridad Social: “Y deben establecerse mecanismos eficaces de complemento de las pensiones, bien mediante un nuevo impulso a los fondos de pensiones (combinando así reparto y capitalización), bien mediante la introducción de nuevas fórmulas de ahorro”¹².

Pero esta idea –creemos- la lleva la reforma a su extremo. Ya en 2007 el Director General de Empleo, Política Social e Igualdad de Oportunidades de la Comisión Europea aludía al impulso de los seguros privados:

“Y por último, y ésta es una tendencia común a casi todos los Estados Miembros, cabe destacar la creciente sensación de que el Estado debe potenciar el ahorro vinculado a las pensiones privadas... La incentivación de los planes de pensiones privados, es hoy una política casi generalizada que puede adoptar diferentes formas”¹³.

Y el efecto (¿la causa?) de la reforma va a ser seguramente una mayor potenciación de estos mecanismos de aseguramiento privado, a la vez que una mayor “segmentación” (nos gusta por expresiva –que no por su significado- la palabra, que ahora veremos en un documento sindical) de la población trabajadora. En este sentido nos resulta clarificadora la resolución adoptada por un sector crítico de una de las organizaciones sindicales firmantes del Acuerdo Social y Económico:

“La reforma va a generar en el medio y largo plazo una importante segmentación en la sociedad española, en la que las pensiones garantizadas por el sistema de Seguridad Social, a las que accede la población trabajadora en general, se aproximarán cada vez más a las no contributivas o asistenciales, lo que puede incentivar la no declaración de todas las rentas percibidas. Muy pocas personas podrán acceder a los niveles máximos de pensión del sistema y por ello, se está «invitando» a que, quien tenga niveles altos de renta y capacidad de ahorro, busque sistemas alternativos, evidentemente, sistemas de capitalización en el mercado financiero. Una lógica absolutamente perversa”¹⁴.

12 E. Durán López, “La hora de las pensiones”, Diario de Sevilla de 2 de enero de 2011.

13 Fischer, “Los objetivos comunes en materia de Protección Social de la UE ...”, cit., pág. 36.

14 Resolución de la Asamblea de Delegados y Delegadas del Sindicato de Comercio,

Los fondos privados, el aseguramiento privado, gozan desde luego de defensores. Pero creo podemos concluir, cualquiera que sea la opinión sobre los mismos, que no se hallan en la base del Estado del bienestar, ni del Estado social que propugnan (¿cada vez más como letra muerta o desiderárum utópico?) algunos textos constitucionales –entre ellos el nuestro-. Por lo demás, si hay defensores, también se alzan voces autorizadas entre sus detractores¹⁵.

Volvamos a la sostenibilidad del sistema, un sistema contributivo cuya función vía cotizaciones consideran algunos –sindicalistas incluso- como avance social. Pero para otros esto no es sino una premisa ideológica, que no técnica:

“La reforma de las pensiones se ha basado en una premisa ideológica presentada como técnica: las pensiones deben financiarse solo con cotizaciones a los tipos actuales. Esto implica que todo el ajuste debe ser vía reducción de pensiones. Frente a esto, se podría haber hecho una reforma que repartiera el coste adicional de las pensiones de forma justa entre generaciones, individuos y tipos de renta. Los trabajadores hubieran soportado su parte del coste, pero a cambio se habría dotado al sistema con más recursos (cotizaciones, impuestos, fondo de reservas, deuda).”¹⁶

Siendo ello así, se nos dirá que el problema de la sostenibilidad es falso, además de que se quiere solucionar con una única herramienta –la reducción del gasto- y no con el incremento de ingresos:

“Se han equivocado también porque han entrado en el juego del doble razonamiento falso que se viene utilizando para justificar el

Hostelería y Turismo de Sevilla del 3 de febrero de 2011. Señala Aparicio Tovar, “Subida de la edad de jubilación...”, cit., cómo una reforma de este tipo “es un ataque al Estado Social que reservaría el brazo asistencial para la población con una trayectoria profesional azarosa: los precarios. Los otros regímenes serían para quienes tengan una carrera profesional más estable y para los más pudientes. Para estas dos últimas capas de la población las mejoras sobre el mínimo provienen de su propio ahorro y de ese modo están escapando del principio solidario y redistributivo”.

15 Vid. una muy interesante entrevista a Robin Blackburn que, bajo el título “Sin banca pública todo es más difícil”, aparece en el diario Público de 30 de enero de 2011, pág. 7.

16 I. Zubiri, “Una reforma injusta y con trampa”, semanario El País Negocios de 30 de enero de 2001, pág. 7.

sistema. Uno, el de su insostenibilidad a largo plazo, que nadie ha podido demostrar rigurosamente ... y otro, en el de aceptar que para hacer frente al desequilibrio financiero que pueda provocar esa pretendida insostenibilidad lo que hay que hacer es solo actuar por la vía de reducir el gasto, y no aumentando los ingresos, es decir, mejorando la distribución de la renta para que así haya más salarios y más cotizaciones, el empleo decente, sobre todo el femenino, la productividad y, en última instancia, los ingresos a través de los Presupuestos Generales del Estado. Es decir, poniendo en marcha políticas justamente contrarias a las que se están aplicando y que han provocado la crisis y luego, como en Irlanda, que se vuelva a recaer en ella”¹⁷.

Ya señalamos antes cómo los expertos pedían cambios para evitar el déficit, pero también apuntaban soluciones utilizadas en otros países, como la financiación a través de impuestos del sistema de Seguridad Social, lo que, por demás, haría más patente la función redistributiva del Estado social¹⁸. Otra alternativa apuntada por la doctrina pasa por la supresión de los topes de cotización:

“Si son necesarios más ingresos para mejorar las prestaciones y mantener el equilibrio ¿no será mejor eliminar los topes de cotización que el art. 131 del Proyecto de Ley de Presupuestos para 2011 establece en 3.230,10€ al mes? Con los topes de cotización los que ganan menos de esa cantidad son solidarios con el cien por cien de su salario, pero los que ganan más solo lo son parcialmente. Pero eso sería dañar los intereses de los fondos de pensiones. Una gran injusticia que pone de manifiesto la insinceridad de la reforma”¹⁹.

El Acuerdo Social y Económico prevé que Gobierno y agentes económicos y sociales examinen “en el marco de las recomendaciones del Pacto de Toledo, la conveniencia de establecer posibles escenarios de financiación complementaria de nuestro sistema de Seguridad Social en el medio y largo plazo”. Algo en parte distinto nos decía el documento del Ministerio, que preveía la constitución de “un grupo de expertos que examinará

17 Torres López, “Un gran error de UGT y Comisiones Obreras”, cit., pág. 2.

18 Vid. el referido artículo “Los expertos piden cambios en las pensiones para evitar el déficit”, diario El País de 14 de enero de 2011, pág. 11.

19 Aparicio Tovar, “La subida de la edad de jubilación ni urgente ni necesaria: injusta”, cit.

posibles escenarios de financiación complementaria de nuestro sistema de Seguridad Social en el medio y largo plazo, dentro de un marco coherente con la separación de fuentes”²⁰ (previsión trasladada con alguna variación a la disposición adicional undécima de la Ley 27/2011).

Sea una u otra la fórmula procedimental, ¿a qué se están refiriendo estos párrafos? ¿Dan vía libre a la financiación del sistema vía impuestos? ¿O están pensando en financiación privada (o lo que es lo mismo, aseguramiento privado)? Curioso, cuando menos, resulta que siendo como se nos dice el problema de la sostenibilidad del sistema (es decir, el de su financiación) el detonante de toda la reforma, se deja tan en el aire el tema de la “financiación complementaria”. Alguna mente cartesiana quizá pensará que el procedimiento debería haber sido el inverso: estudiar las vías de financiación complementaria (esto es, las diversas alternativas para la sostenibilidad del sistema) y en función de ello acometer la reforma.

No ha sido eso lo realizado. En cualquier caso, para ilustrarnos sobre lo que está pasando, y sobre todo acerca de lo que pasará en el futuro, nos ayudará bastante lo acaecido en otra parcela de la protección social, la de la sanidad. Nuevamente la autorizada opinión de Vicenç Navarro nos ayuda. Partiendo de una premisa básica (la de que a menor gasto público le sigue, como correlato inevitable, un mayor gasto privado), y siendo España uno de los países que menos ingresos públicos destina a la sanidad, no hacen falta grandes fórmulas matemáticas para describir el resultado de esta política:

“De ahí que sea fácil predecir que el descenso del gasto público que está ocurriendo implicará un aumento del gasto privado, en beneficio de las compañías de aseguramiento sanitario privado, que se benefician de las insuficiencias del sector sanitario público, resultado del escaso gasto público.

No es mera casualidad que las voces que apoyan la reducción del gasto público también pidan una desgravación del aseguramiento privado. Un argumento perenne que utilizan los que favorecen la privatización de la sanidad es precisamente alabar la existencia del sector privado, sin el cual —señalan tales autores— la sanidad pública colapsaría”²¹.

20 Documento La reforma del sistema de pensiones, cit., pág. 19.

21 V. Navarro, “Los recortes del gasto sanitario”, en diario Público de 27 de enero de 2011.

En definitiva pues, la reforma a nuestro entender no supone sino, de un lado, un recorte en la protección social, y de otro un empuje al sector asegurador privado. La tan repetida sostenibilidad sigue siendo una excusa para no afrontar otras vías de financiación –públicas- de las pensiones públicas, otras vías de financiación que, con toda seguridad, encajarían mejor en los modelos de Estado social y de Seguridad Social que pretende dibujar nuestra Constitución.