

Vías de financiación de las pensiones

El aumento significativo de la longevidad y, consecuentemente, de la proporción de la población en edad de jubilación plantea retos para el sistema público de pensiones. En este artículo analizamos cómo se financia el sistema de la Seguridad Social y planteamos posibles mejoras en el ámbito de ingresos encaminadas a apuntalar el sistema de pensiones en España.

En la actualidad, el Sistema de la Seguridad Social se financia principalmente a través de cotizaciones sociales, las cuales representan un 85% del total de los ingresos del sistema. El resto de ingresos provienen de los presupuestos generales y van destinados a sufragar el gasto de las denominadas pensiones no contributivas,¹ por lo que su incidencia en la cuenta de resultados de la Seguridad Social es nula.

La financiación de las pensiones mediante cotizaciones sociales es común en los países europeos, y es la característica principal de los sistemas de pensiones contributivos. En España, las cotizaciones sociales representan un 11,4% del PIB, un nivel algo inferior a los de Francia (16,9%), Italia (13,1%) y Alemania (14%). Cabe destacar que, en estos países, el gasto público en pensiones es algo superior al de España, como también lo es la presión fiscal en su conjunto.

Dado el carácter contributivo del sistema de pensiones en España y la apuesta firme del Pacto de Toledo en que esto se mantenga, ¿qué opciones existen para obtener ingresos adicionales que permitan contener la reducción de la tasa de sustitución de las pensiones?²

Una primera opción pasa por plantear un incremento de los ingresos por cotizaciones sociales. Este aumento se puede llevar a cabo de las siguientes formas: aumentando el número de personas que contribuyen al sistema, aumentando la cotización efectiva por trabajador o una combinación de ambas.

El aumento del número de personas que contribuyen al sistema se puede lograr centrandose en crear mayor crecimiento y empleo, y en incentivar la participación laboral. En 2016, la tasa de paro se situó en el 19,6%, una cifra muy superior al promedio de la UE-28 (8,5%). En este sentido, una tasa de paro cercana al nivel promedio de la UE-28 permitiría reducir el déficit actual de la Seguridad Social hasta cerca del equilibrio presupuestario. Sin embargo, a medio plazo, si se quiere minimizar la reducción de la tasa de sustitución, se deben buscar medidas que vayan más allá de la mejora en el mercado laboral, dado que el envejecimiento previsto de la población comportará que el número de pensionistas sea cada vez mayor en relación con el número de ocupados, tal y como se expone en el artículo «La reforma del sistema de pensiones: un debate ineludible» de este mismo Dossier.³

En este sentido, es útil explorar la otra vía que permite incrementar los ingresos: un aumento en la contribución por trabajador. Existen diferentes fórmulas que permiten alcanzar ese objetivo: aumentar el tipo impositivo, suprimir los topes salariales de cotización o limitar el uso de bonificaciones y exenciones a colectivos específicos que cuenten con problemas de empleabilidad. Ninguna de ellas, sin embargo, está libre de controversia. El principal inconveniente, y que aplica a todas ellas, es el hecho de que un aumento en los ingresos por cotizaciones sociales incrementa los costes laborales, lo que haría menos competitivas a las empresas españolas y podría tener consecuencias negativas sobre el empleo.

Visto el margen de actuación limitado sobre los ingresos por cotizaciones sociales y los problemas asociados a ello, existe un debate de hasta qué punto se podría financiar parte de las pensiones vía impuestos. En la medida en que determinadas pensio-

Sistema tributario en Europa

(% del PIB)

	Ingresos fiscales	De los que: cotizaciones sociales
Austria	43,5	14,8
Bélgica	44,8	14,3
Finlandia	44,0	12,7
Francia	45,5	16,9
Alemania	36,9	14,0
Grecia	36,8	10,7
Italia	43,3	13,1
Noruega	38,1	10,4
Portugal	34,5	9,0
España	33,8	11,4
Suecia	43,3	9,8

Nota: Datos de 2015.

Fuente: CaixaBank Research, a partir de datos de la OCDE.

1. Las pensiones no contributivas de invalidez y jubilación se reconocen a aquellas personas que, encontrándose en una situación de necesidad concreta, carecen de recursos suficientes para su subsistencia, y son independientes de las cotizaciones sociales.

2. La tasa de sustitución se define como el porcentaje de ingresos en la jubilación respecto a los ingresos previos como trabajadores en activo.

3. Véase también el Dossier «El reto demográfico», en el IM10/2015.

nes que se financian ahora a través de cotizaciones sociales tienen más bien un carácter asistencial, sería razonable pensar que estas últimas podrían financiarse a través de los presupuestos generales, y formar parte de las denominadas pensiones no contributivas. En este sentido, sería posible restringir el concepto de pensión contributiva a las pensiones de jubilación, que en la actualidad representan el 71% del total del gasto en pensiones contributivas, y financiar el resto de pensiones (viudedad y orfandad, esencialmente) a cargo de los presupuestos generales del Estado. Eso permitiría disminuir la carga actual de gasto del Sistema de Seguridad Social en aproximadamente 20.000 millones de euros.

Sin embargo, hay que tener en cuenta que una simple transferencia de compromisos de gasto de un presupuesto a otro no resolvería el problema de fondo. Para poder financiar estas pensiones, sería necesario aumentar la presión fiscal o reducir otros gastos en los presupuestos generales.

En este sentido, existen diferentes líneas de actuación. Una de las posibles alternativas es una reforma tributaria que amplíe las bases imponibles a través de la eliminación de desgravaciones y exenciones fiscales. Paralelamente, la recaudación podría aumentar redoblando los esfuerzos en minimizar la economía sumergida, que en España se estima alrededor del 18,5% del PIB,⁴ muy por encima de Alemania (13,3%), Francia (10,8%) o Reino Unido (9,6%). En consecuencia, una reducción de la economía sumergida en España hasta los niveles de Alemania permitiría aflorar una recaudación de entre 17.000 y 20.000 millones de euros, cifra similar al déficit actual de la Seguridad Social.

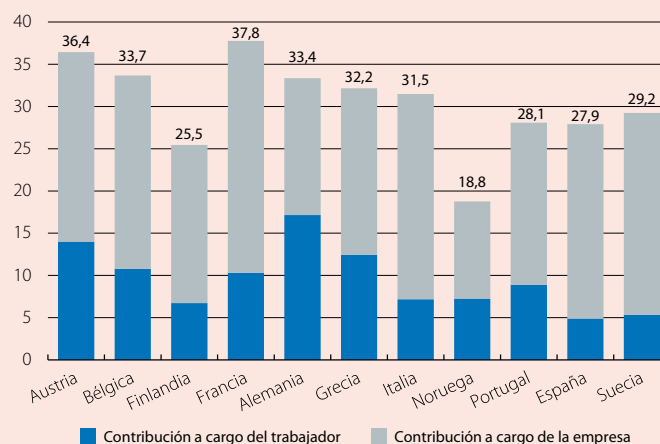
En definitiva, aunque no existen soluciones mágicas para mejorar el sistema de financiación de las pensiones, se dispone de un margen de actuación considerable. La evaluación de las distintas opciones es imprescindible para poder escoger el mejor camino.

Anna Campos

Departamento de Macroeconomía, Área de Planificación Estratégica y Estudios, CaixaBank

Contribuciones a la Seguridad Social

(% de los costes laborales)



Nota: Datos de 2015.

Fuente: CaixaBank Research, a partir de datos de la OCDE.

4. Datos de 2014. Véase Schneider, F., Raczkowski, K. y Mróz, B. (2015), «Shadow economy and tax evasion in the EU», Journal of Money Laundering Control.