



La “Reforma silenciosa”: los efectos de los límites máximos y mínimos (de cotización y pensiones) sobre la sostenibilidad del sistema¹

FIPROS 2011

J. Ignacio Conde-Ruiz²

(Universidad Complutense de Madrid y FEDEA)

Clara I. González³

(FEDEA)

La Seguridad Social no se identifica necesariamente con el contenido y/o conclusiones de los estudios e investigaciones en el ámbito de la protección social que subvenciona y edita, cuya total responsabilidad recae exclusivamente en sus autores.

RESUMEN EJECUTIVO

(Noviembre 2012)

¹ Investigación premiada con un Segundo premio en la convocatoria de 2011 del Fondo de Investigación de Investigación de la Protección Social (FIPROS) al amparo de la Orden TIN/731/2011, de 25 de marzo. El contenido y posibles errores son responsabilidad única de los autores.

² J. Ignacio Conde-Ruiz. UCM y FEDEA - Fundación de Estudios de Economía Aplicada, c/ Jorge Juan, 46, 28001 Madrid (España), e-mail: nacho.conderuiz@gmail.com.

³ Clara Isabel González. FEDEA. e-mail: gonzalez.claraisabel@gmail.com.

1. MOTIVACIÓN Y METODOLOGÍA.

En estos momentos nadie pone en duda que la sostenibilidad del sistema de pensiones en España esta amenazada por el envejecimiento poblacional. La reforma del año 2011, si bien ha sido la más importante de las últimas décadas, diversos expertos han puesto de relieve que solo soluciona un tercio de los problemas existentes y que será necesario seguir avanzando con las reformas. El objetivo de este trabajo es analizar lo que los expertos han denominado como la “reforma silenciosa” de las pensiones. La “reforma silenciosa” consistiría en la modificación de algunos parámetros del sistema – en concreto la pensión máxima y mínima así como la base máxima y mínima de cotización – de forma que se consigan importantes cambios en el grado de redistribución y la generosidad total del sistema, difícilmente apreciables a corto plazo por la población en general. Concretamente, las medidas clave de la “reforma silenciosa” son: (i) actualizar las pensiones con la inflación en lugar de con el crecimiento de los salarios y (ii) poner un tope a la pensión que puede recibir un individuo (pensión máxima) y actualizar dicho tope con la inflación. En un periodo de crecimiento económico, estas medidas suponen un aumento del número de jubilados cuya pensión queda limitada por la pensión máxima y por lo tanto cualquiera de las dos medidas disminuirá el gasto en pensiones futuro pues lo que hacen, en definitiva, es reducir la indexación de pensiones a salarios.

El objetivo de este artículo es analizar el potencial de dicha “reforma silenciosa”, siendo el primer análisis hasta la fecha que evalúa cuantitativamente sus implicaciones sobre la sostenibilidad del sistema de pensiones previo a la reforma de 2011, lo cual nos permite evaluar la potencialidad de este tipo de reforma comparando con la reforma recientemente aprobada. A través de un modelo de proyección contable de ingresos y gastos del sistema de pensiones, con generaciones solapadas y un alto grado de heterogeneidad de los individuos (por edad, sexo, nacionalidad y nivel educativo)⁴, se analizan sus efectos como mecanismo de control de gastos así como sus efectos distributivos entre los distintos agentes. El período de simulación se inicia en el año 2006 y comprende hasta el año 2071. La estrategia de simulación se desarrolla en tres grandes fases. En primer lugar, la proyección demográfica a través del método por componentes según la heterogeneidad mencionada. En segundo lugar, la reconstrucción y proyección de los historiales laborales para lo cual se utiliza la información de la Muestra Continua de Vidas Laborales (Secretaría de Estado de Seguridad Social) y de los microdatos de la EPA de flujos (INE) para estimar las transiciones entre diferentes situaciones de ocupación, desempleo o inactividad (también condicionadas por su heterogeneidad). Durante su vida laboral los individuos contribuyen al sistema y una vez que se jubilan perciben su pensión de jubilación correspondiente en función de los derechos generados en la etapa laboral,

⁴ Modelo desarrollado en González (2011) y utilizado en Gonzalez, Conde-Ruiz y Boldrin (2009).

considerando también que a su fallecimiento generan pensiones de viudedad, siendo el cálculo del gasto en pensiones la tercera fase de la proyección. El modelo recoge a su vez gran riqueza institucional del sistema de pensiones español dado que permite diferenciar a los trabajadores según hayan cotizado al Régimen General como del Régimen Especial de Trabajadores Autónomos, al mismo tiempo que se tienen en cuenta en la proyección los años cotizados, la base reguladora y la edad de jubilación que determinan el cálculo de la pensión de jubilación.

2. EL MECANISMO DE LA “REFORMA SILENCIOSA”.

Las cuantías máximas y mínimas, tanto de las bases de cotización como de las pensiones juegan un papel relevante en el actual sistema de pensiones. Estas variables son fijadas cada año por el Gobierno en la Ley de Presupuestos Generales del Estado y su dinámica ha pasado desapercibida a lo largo de los años pero generan cambios importantes en la estructura distributiva de la Seguridad Social y en su capacidad de ingresos. La base de cotización está limitada tanto por un tope mínimo como uno máximo que son establecidos anualmente por el Gobierno. Al mismo tiempo, el sistema de la Seguridad Social en España se caracteriza por establecer una pensión mínima y máxima para aplicar a las pensiones contributivas. Estos dos elementos han evolucionado de forma diferente en el tiempo, mientras que la cuantía de la pensión mínima se ha incrementado históricamente en términos reales (con aumentos significativos los años previos al inicio de la crisis), la pensión máxima ha permanecido prácticamente constante en términos reales durante las dos últimas décadas debido a su indexación con la tasa de inflación.

La relación entre las bases y las cotizaciones (máximas y mínimas) es un elemento clave en la redistribución intrageneracional del sistema. Para un individuo con un historial completo si siempre cotizara por la base máxima (base mínima) su pensión debería ser igual a la pensión máxima (pensión mínima). Visto de esta forma, en un sistema de contribución definida y de naturaleza contributiva debería observarse que ambos ratios deberían ser estables e igual a 1. Pero si se comparan los topes, así como la pensión máxima se ha mantenido históricamente siempre por debajo de la cuantía de la base máxima (ratio menor que 1) y de forma constante en los últimos diez años, en el caso de la pensión mínima, ésta ha crecido por encima de la base de cotización máxima a partir del año 2000 (ratio mayor que 1). Esto es una primera evidencia de que el sistema está ya recogiendo los efectos de la denominada “reforma silenciosa”. O dicho de otra forma a los que cotizan de forma continua por la base máxima el sistema les da una pensión mas baja de la que merecería dadas sus contribuciones, y viceversa para los que lo hacen por la base de cotización mínima.

Hasta la reciente de reforma aprobada en el año 2011, aparentemente nuestro sistema de pensiones no había experimentado ninguna reforma relevante desde finales de los años 80. No obstante, eso era sólo una apariencia pues en realidad se habían producido modificaciones en algunos parámetros clave del sistema español. Es decir, pese a la apariencia externa de que no se había reformado nada hasta 2011, la acción de modificar levemente algunos parámetros del sistema, ha llevado algunos estudiosos a lanzar la idea de que en España se está llevando a cabo una reforma silenciosa o encubierta. Entre estos economistas encontramos por ejemplo, Boldrin et al. (2000); Jimeno (2002); Alonso y Herce (2003); Conde-Ruiz y Alonso (2004) y Conde-Ruiz y Jimeno (2004). Según estos autores, el sistema de Seguridad Social español ha cambiado sustancialmente debido a la evolución dinámica de algunos parámetros clave del sistema, como son las pensiones máximas y mínimas y las bases de cotización máximas y mínimas. La variación de estos elementos no ha contado con demasiada relevancia mediática ni política al percibirse como factores secundarios para la sostenibilidad financiera del sistema, y en consecuencia, ha pasado muy inadvertida. Sin embargo, estos parámetros generan cambios importantes en la estructura distributiva de la seguridad social. Además, al modificar el grado de redistribución y la generosidad total del sistema también tienen un importante impacto sobre la sostenibilidad financiera y política de las pensiones. Por este motivo se ha denominado “reforma silenciosa”, pues afecta de forma sustancial al sistema de seguridad social, pero al no reformar ninguno de los parámetros institucionales considerados más relevantes – tipo de cotización, edad de jubilación, bases de cotización, formulas de calculo de la pensión, etc. – está pasando totalmente desapercibida para la opinión pública. Como hemos visto en la sección anterior la política seguida hasta ahora durante los últimos 15 años muestra dos tendencias claras: i) las pensiones mínimas han aumentado en términos reales, mientras que las pensiones máximas se han actualizado con la inflación – manteniendo su valor en términos reales, pero reduciendo su poder adquisitivo en relación con el salario medio–; y ii) las bases de cotización mínimas se han reducido incluso en términos reales, mientras que las bases de cotización máximas se han mantenido mas o menos constantes en términos reales.

A pesar de pasar desapercibido para los ciudadanos el mecanismos de la “reforma silenciosa” es bastante sencillo. Supongamos un escenario con una tasa de crecimiento de la productividad positiva y donde todas las pensiones comprometidas (incluida la pensión máxima) se actualizan con la inflación. Si los salarios (y todas las bases de cotización) crecen de forma continuada al ritmo del crecimiento de la productividad y la pensión máxima a la que tiene derecho un individuo no se actualiza con los salarios, resulta evidente que la tasa de sustitución (ratio pensión / salario medio) disminuye para los individuos con derecho a recibir la pensión máxima – y con ello la ratio (pensión media / productividad media) para el sistema en su conjunto. En otras palabras, en un entorno de crecimiento de los salarios,

la pensión individual comprometida con cada uno de los individuos aumenta (de forma gradual si se indexan con la inflación), mientras que la pensión legal máxima permanece constante. En consecuencia, tras un cierto número de periodos las pensiones de un gran número de individuos alcanzarán el tope máximo, y por lo tanto dejarán de subir a la misma tasa que los salarios. De esta forma, periodo a periodo crece el número de individuos que reciben la pensión máxima permitida por ley, que al no actualizarse con los salarios genera que la ratio pensión media y productividad media también disminuya periodo a periodo. Obviamente, si llevamos esta reforma silenciosa hasta el extremo, en un entorno donde los salarios (y por ende las bases de cotización) y por lo tanto las pensiones no paran de crecer para todos los individuos, se observa que llega un momento en el que todos los trabajadores tienen derecho a recibir la misma pensión máxima. En la actualidad, el número de individuos que se jubiló con derecho a pensión máxima apenas alcanza aproximadamente el 3%. Pero si asumimos que los salarios reales (y por lo tanto las bases de cotización) crecen de forma continuada al ritmo que crece la productividad, se observa que la distribución salarial se desplaza hacia la derecha y por lo tanto aumenta la masa de individuos con derecho a recibir la pensión máxima, mientras que la cuantía de la pensión ha permanecido constante en términos reales.

Esta conclusión es muy interesante pues implica que una reforma de este tipo, lo que hace es transformar un sistema contributivo o tipo *Bismarck* como el actual, donde las pensiones dependen de las cotizaciones pasadas, en un sistema asistencial o tipo *Beveridge*, donde todos los individuos reciben la misma pensión independientemente de sus cotizaciones. No hay que olvidar además que a pesar de que cada vez más individuos reciban la pensión máxima, la generosidad del sistema va disminuyendo en cada periodo, dado que la pensión máxima permanece constante en términos reales.

Sin embargo, para analizar completamente los efectos de la reforma silenciosa hay que tener en cuenta también la evolución de las bases de cotización máximas y mínimas. En particular, el nivel de redistribución total del sistema dependerá de cómo evolucione la diferencia entre el tope máximo de cotización y la pensión máxima. Esta diferencia puede aumentar amparada por el principio de solidaridad defendido en el Pacto de Toledo que sugiere actualizar las contribuciones sociales basándose en el crecimiento de la economía mientras que la pensión máxima se actualiza en función de la inflación – introduciendo de esta forma, un fuerte elemento de redistribución desde las rentas más altas a favor de las más bajas.

La determinación de estos topes viene condicionada por decisiones políticas, aunque no es posible capturar con exactitud cómo estas decisiones evolucionarán a lo largo del tiempo se plantean diferentes escenarios relativos a la evolución de dichos límites. En primer lugar se establece como escenario base que tanto los topes mínimos como

máximos, de bases de cotización y pensiones, crecen al mismo ritmo que el crecimiento de la productividad. A este escenario se le denomina como “Escenario neutro” y es un escenario donde no aplica el mecanismo de la reforma silenciosa explicado anteriormente. A continuación se obtendrán los resultados del sistema bajo los siguientes escenarios alternativos: a) “Escenario extremo” (la base máxima de cotización crece igual al mismo ritmo que la productividad, pero la pensión máxima no se revaloriza); b) “Escenarios intermedios”: la base máxima de cotización crece igual que en el escenario neutro, pero el crecimiento de la pensión máxima será: 0.3 y 0.5 del crecimiento de la productividad respectivamente.

3. LA “REFORMA SILENCIOSA”: EFECTOS SOBRE LA SOSTENIBILIDAD.

En términos de gasto total en pensiones, si la base de cotización máxima creciera según el crecimiento de la productividad mientras que la pensión máxima se mantuviera constante en términos reales (nuestro escenario “extremo”), podría suponer en el año 2051 un ahorro de 3,2 p.p. de PIB respecto a un escenario neutro, es decir aquel con crecimiento de bases y pensiones máximas igual que la productividad. La explicación es obvia, en nuestro modelo todos los salarios crecen con la productividad y esto genera que todas las bases de cotización (incluida la máxima) también crezcan con la productividad. Esto hace que la Base Reguladora para todos los individuos también crezca, que a su vez genera que la pensión a la cual tienen derecho también lo haga. Por lo tanto, al estar topada la pensión máxima, un mayor número de trabajadores tiene derecho a recibir la pensión máxima. Cuanto mayor es el porcentaje de trabajadores con pensión máxima, mayor es el ahorro para el sistema.

La diferencia entre ambos escenarios (neutro y extremo) empezaría a tener efecto a partir del año 2031 debido a que a partir de ese año empieza a ser significativo el número de altas con derecho a percibir una pensión máxima. Y como se puede ver, de mantenerse esta situación la diferencia se ampliaría en el tiempo pudiendo llegar a ser de 6,1 p.p. en el año 2071 (ver cuadro). Esta situación sería un extremo superior dado que la diferencia sería menor si el crecimiento de la pensión máxima fuera moderado sin llegar a ser igual al crecimiento de la productividad, por ejemplo un 0.3 y un 0.5. En estos dos casos, se empieza a generar un menor gasto a partir del año 2041 con diferente impacto. En el año 2051, en el primer caso el ahorro sería de 1.4 p.p. y en el segundo de 0.4 p.p.

Cuadro 2: Gasto y ahorro según escenario (2021-2071)

	Gasto (%PIB)	Ahorro (p.p. PIB)		
	Esc. Neutro	Esc. (1,0)	Esc. (1,0.3)	Esc. (1,0.5)
2021	9.2	0.0	0.0	0.0
2031	13.4	-0.2	0.0	0.0
2041	20.1	-1.3	-0.5	-0.1
2051	24.3	-3.2	-1.4	-0.4
2061	22.9	-4.7	-2.2	-0.8
2071	21.4	-6.1	-3.3	-1.5

La dinámica demográfica es tal que el máximo número de las altas se avanza en el año 2040, que es el momento donde se jubilan las generaciones mas numerosas (las del babyboom) es por esto que la evolución del gasto bajo los distintos escenarios tiene forma de “U” invertida. Al mismo tiempo, se puede comprobar como bajo el escenario denominado “extremo”, el gasto en pensiones de las nuevas pensiones aumenta en el tiempo hasta el año 2046 en el que comienza a descender. A partir del año 2046 se produce un doble efecto, por un lado descende el número de altas debido a la dinámica demográfica pero al mismo tiempo se trata del momento en el que la denominada “reforma silenciosa” tiene un mayor impacto.

4. LA “REFORMA SILENCIOSA”: EFECTOS DISTRIBUTIVOS.

Las consecuencias de la “reforma silenciosa” nos son iguales para todos los individuos. Siguiendo la heterogeneidad del modelo (género, nivel educativo y nacionalidad) se va a centrar el análisis del impacto de la “reforma silenciosa” sobre las pensiones de los trabajadores del Régimen General que se van a jubilar a partir a los 65 años.

Evolución del porcentaje de nuevas pensiones topadas. El hecho de que la pensión máxima crezca a un ritmo inferior al de la productividad supone que a medida que pasa el tiempo empiezan a verse topadas un mayor número de pensionistas cuando acceden a la jubilación. El efecto de los topes empieza a ser evidente en el año 2036 en el caso del escenario (1,0.5), en el año 2031 en el escenario (1,0.3) y en el año 2021 en el escenario (1,0) o escenario extremo. En el año 2051, el 51% de las altas se verían topadas bajo un escenario (1,0.5) mientras que llegaría a tres cuartos en el caso del escenario más extremo. Bajo este último escenario empieza a haber pensiones topadas en el año 2021 y su proporción crece en el tiempo llegando a superar el 70% de las altas de jubilación en el año 2051 y alcanzando el 100% en el año 2071.

Según género, los hombres se ven afectados por la “reforma silenciosa” antes que las mujeres en todos los escenarios considerados, así como en el escenario (1, 0.5) el primer año en el que hay nuevas pensiones topadas es 2041, en el escenario (1, 0.3) es en 2031 y

en el escenario extremo o escenario (1, 0.0) es en el año 2021. Además, se observa que según nivel educativo, se ven más afectados aquellos individuos que tienen un nivel educativo superior o universitario. Esto es lógico, dado que se trata de aquellos que acceden a una pensión más elevada al tener historiales laborales mas completos y salarios mas altos. Aquí también hay diferencias entre hombres y mujeres, aunque las mujeres se ven menos afectadas en términos globales las pensiones iniciales de aquellas que cuentan con nivel universitario resultarán topadas en una mayor proporción a medida que pasa el tiempo. De hecho, a partir de 2041 el porcentaje de altas topadas de mujeres con nivel de terciaria es superior al de su equivalente masculino. Esto es debido a la mejoría experimentada en sus historiales educativos y laborales frente a generaciones anteriores. Según nacionalidad, los hombres españoles son los que acumulan una mayor proporción de nuevas pensiones topadas. Esto es debido, como se ha mencionado anteriormente a que se trata del colectivo al que empieza a afectar la “reforma silenciosa” antes, empezando por los niveles educativos de terciaria, y después a secundaria y primaria. Los porcentajes de pensiones topadas correspondientes a inmigrantes, tanto en el caso de los hombres como de las mujeres, son menores en todos los escenarios, dado que tienen bases de cotización mas bajas que los nativos, incluso si controlamos por el nivel educativo.

Evolución de la pensión media topada (altas). En cuanto al importe de la pensión inicialmente reconocida, el hecho de que la pensión máxima no crezca con la productividad supone que cada vez se vean topadas en una mayor cuantía respecto al escenario neutro. Y esto genera que se reduzca la pensión media del sistema. Así por ejemplo, dentro de cuatro décadas las altas podrían ser entre un 6.7% y un 31% inferiores a la pensión reconocida en las altas del sistema neutro.

Siguiendo con el detalle individual del modelo, los hombres verían su pensión reducida en una mayor cuantía en cualquiera de los escenarios planteados frente a las mujeres. Y esto es debido a que, para un mismo nivel educativo, estos tienen bases de cotización superiores a las mujeres. Si además del género, añadimos el detalle según nivel educativo y nacionalidad, el hecho de que la pensión máxima no crezca con la productividad (“escenario extremo”) supone que aquellas pensiones que resultan topadas acumulen pérdida de pensión, lo cual podría llegar a suponer un 45% menos en el caso de los hombres nativos universitarios bajo el escenario extremo en el año 2051 y un 60.6% menos en el año 2071.

Efectos sobre la generosidad y la tasa de sustitución. En términos de generosidad del sistema (entendida como el ratio pensión media entre productividad), el máximo se alcanza en el año 2051 en todos los escenarios, sin embargo a medida que el escenario es más extremo la generosidad del sistema es menor. Dentro de cuatro décadas la generosidad sería de 24.2% en el escenario (1,0.5); 23,5% en el escenario (1,0.3) y 21.9% en el escenario

(1,0) frente a un 24.5% en un escenario neutro. La generosidad desciende en el tiempo en todos los escenarios alternativos planteados a partir del año 2051 cuando aumenta el número de pensionistas que se ven afectados, siendo mayor en el caso del escenario “extremo”. Efectivamente, la “reforma silenciosa”, es un mecanismo muy potente para evitar que los aumentos de productividad se trasladen a las pensiones. Nótese que si no existiese el mecanismo de la “reforma silenciosa” los aumentos de productividad se trasladarían a las bases de cotización y de ahí a la Base Reguladora y de ésta a la pensión.

Adicionalmente, a través del ratio cuantía de la pensión inicial entre base de cotización los 60 años (previa a la jubilación) podemos ver qué ocurre con la naturaleza del sistema bajo el mecanismo de la “reforma silenciosa”. Llamemos a este ratio tasa de sustitución pues nos da relación entre la pensión percibida y el ultimo salario. Si el sistema de pensiones es puramente contributivo o “*Bismarkiano*” este ratio permanece mas o menos constante en función de la base de cotización. Es decir, si alguien tiene un salario más alto (i.e. base de cotización mas alta) como contribuye mas luego tendrá derecho a percibir una pensión mas elevada. De tal forma que el ratio no varía mucho. Para el caso de las mujeres, vemos que sube un poco pero esto es debido a que las mujeres con educación terciaria tiene por lo general historiales laborales mas completos que dan derecho a pensiones mas altas. Por el contrario, cuando las pensiones percibidas no dependen de las cotizaciones realizadas, estaríamos en un sistema de pensiones de naturaleza asistencial o “*Beveridge*”⁵.

En un sistema asistencial puro o tipo *Beveridge* como todos los individuos reciben una pensión similar independientemente de su salario se observa que la tasa de sustitución es decreciente con respecto al salario. Los trabajadores con salarios mas altos tienen una tasa de sustitución mas baja. Y esto es exactamente lo que pasa con la “reforma silenciosa”. Como se puede muestra en el documento una vez aplicada el efecto en el escenario extremo se observa que el ratio tiene un perfil decreciente con el nivel educativo. Y este perfil decreciente es todavía mas intenso en el año 2071.

Este resultado nos advierte del hecho de que bajo la “reforma silenciosa” la naturaleza del sistema cambia, es decir pasa de un sistema contributivo del tipo *Bismarkiano* a un sistema donde la pensión obtenida se aleja de lo cotizado. Es decir, lo que aparentemente parece un cambio mínimo en algunos parámetros del sistema, puede convertirse en un autentica reforma estructural que cambie completamente la naturaleza del sistema, convirtiendo nuestro sistema de pensiones contributivo en otro asistencial con un fuerte componente de redistribución intrageneracional.

⁵ Ver Conde-Ruiz y Profeta(2007) para un análisis mas profundo sobre las diferencias entres los sistemas de pensiones tipo *Beveridge* vs tipo *Bismarkiano*.

5. Relevancia de los Topes Mínimos en el Sistema de Pensiones.

De cara a las próximas décadas, en este artículo se evalúa la importancia de los topes mínimos en el sistema de Seguridad Social realizando la estimación del gasto total en pensiones si no se aplicaran dichos suelos en las pensiones de jubilación y viudedad. Respecto al escenario neutro descrito en la sección 3, el ahorro llega a suponer un punto porcentual de PIB entre los años 2041 y 2051, sin embargo a partir de ese momento la diferencia se reduce debido a la mejora en los historiales laborales. En resumen, el complemento de mínimos supone un gasto adicional del sistema que no responde a las cotizaciones realizadas sino a la discrecionalidad del legislador. Por ello nos parece acertada la recomendación del Pacto de Toledo por la cual los complementos a mínimos no debería financiarse con las cotizaciones sino con los Presupuestos Generales del Estado. Si así fuera, tal como vemos en la tabla previa esto nos permitiría al sistema ahorrarse cerca de 1 punto de PIB en el momento de mayor estrés financiero, es decir cuando se jubilan las generaciones más grandes.

6. DISCUSIÓN Y CONCLUSIONES.

El Sistema de Seguridad Social español tiene una característica especial que, según muchos expertos, puede resultar determinante a la hora de contener el gasto futuro en pensiones: la existencia de un tope máximo de pensión fijado por ley (i.e. la pensión máxima). Distintos autores han destacado que la política, seguida hasta ahora por los distintos gobiernos, de no actualizar la pensión máxima con el crecimiento de los salarios tiene efectos claros sobre la generosidad del sistema de pensiones al disminuir la ratio entre la pensión media y la productividad media, provocando de facto de una autentica reforma del sistema que al no ser perceptible por los ciudadanos se ha denominado “reforma silenciosa”. En este artículo hemos analizado los efectos que dicha “reforma silenciosa” tiene sobre la sostenibilidad del sistema de pensiones en España y sus efectos distributivos sobre los distintos colectivos de individuos. Como hemos explicado, la “reforma silenciosa” no es mas que el juego estratégico de la base máxima y pensión máxima a favor del sistema. Se denomina silenciosa porque pasa prácticamente inadvertida para los ciudadanos. En concreto, consiste en aumentar la pensión máxima menos de lo que lo hace la base de cotización máxima.

En el trabajo hemos demostrado que esta reforma tiene un importante efecto de contención del gasto. En el caso mas extremo puede suponer un ahorro de hasta 3.2 puntos de PIB en 2050 y 6 puntos en 2070. Este impacto es grandísimo si lo comparamos con los efectos de la última reforma de pensiones llevada a cabo en 2011. Conde-Ruiz y Gonzalez (2012) en un artículo que utiliza la misma metodología que este demuestran que la Reforma aprobada en 2011 (donde se amplió el periodo de computo, se retraso la edad

de jubilación hasta los 67 años y se modificó la la tasa de sustitución aplicable a la base reguladora) puede suponer un ahorro de 2,9 puntos porcentuales de PIB en 2050, y pudiendo llegar hasta los 7 puntos porcentuales si se tuviera en cuenta todo el historial de cotización, se pospusiera la edad de jubilación hasta los 70 años y se ampliara más la tasa de sustitución. Es decir, las implicaciones de la denominada “reforma silenciosa” es un mecanismo de reforma muy potente, que ademas tiene efectos distributivos muy importantes.

Actualizar la pensión máxima con la inflación puede parecer inocuo y no representar ningún cambio institucional del sistema, pero en este trabajo hemos puesto de relieve que en un contexto de crecimiento de los salarios esto no es así. En concreto la aplicación de esta reforma puede suponer una reducción de la pensión media de hasta el 50% para los trabajadores con estudios terciarios. Es decir, por un lado la “reforma silenciosa” disminuye la generosidad media del sistema y en este sentido ayuda a la sostenibilidad financiera de las pensiones. Pero, por otro lado, dado que esta disminución de la generosidad media del sistema se consigue precisamente a costa de las pensiones de los más ricos se esta aumentando el el grado de redistribución intrageneracional. Hemos visto que este hecho puede conseguir cambiar por completo la naturaleza del sistema convirtiendo un sistema como el de nuestro tipo contributivo o bismarkiano en otro mas asistencial tipo beveridge. Precisamente, el tema de la reforma silenciosa cobra importancia estos días. Si nos fijamos en las actualizaciones de los topes para el año que viene recién anunciados. Según el Proyecto de Presupuestos de la Seguridad Social para 2013 (presentado en octubre) se establece que la base máxima de cotización crece un 5 % y la pensión máxima un 1 % (MEYSS, 2012). Pero adicionalmente, en el consejo de ministros del 13 de julio de 2012 también establece una subida de la base de cotización máxima del 5 % para el año 2014⁶.

En definitiva, si no se producen nuevas reformas en el sistema, la llamada “reforma silenciosa” tiene efectos de contención del gasto y puede ayudar al problema de sostenibilidad pero sus implicaciones van más allá. Los importantes cambios en la generosidad y el grado de redistribución intrageneracional, al producirse de forma imperceptible, es posible que aquellos individuos que se pueden ver más afectados no estén llevando a cabo sus decisiones de ahorro de largo plazo de forma correcta dada su nueva realidad.

⁶ Ver Referencia del Consejo de Ministros en <http://www.lamoncloa.gob.es/nr/rdonlyres/70507fe5-c26f-460b-9556-bd0dc36f2e2b/209517/refc20120714.pdf>