

## LA FINANCIACIÓN DE LAS PENSIONES MEDIANTE IMPUESTOS. UNA PROPUESTA A DEBATIR

**Miguel de Haro Izquierdo**

*Abogado*

*Doctor en Derecho*

*Profesor de Derecho Tributario. UCM y UDIMA*

Este trabajo ha sido seleccionado para su publicación por: don Gaspar DE LA PEÑA VELASCO, don Alejandro BLÁZQUEZ LIDOY, don Antonio MONTERO DOMÍNGUEZ, don Jesús QUINTAS BERMÚDEZ, don Fernando SERRANO ANTÓN y don Eduardo VERDÚN FRAILE.

---

### EXTRACTO

La finalidad del presente trabajo es verificar la hipótesis de si es posible obtener un equilibrio económico en la financiación de las pensiones, mediante la incorporación de diferentes figuras tributarias e impositivas, como factor de obtención de ingresos públicos que mantengan asegurado el sistema del bienestar de los mayores.

Se afronta el estudio partiendo de una situación demográfica y cultural de nuestro país en los que los sistemas de aportación a la Seguridad Social van a quedar mermados por la falta de contribuciones económicas de los trabajadores y el incremento de los gastos asociados a un incremento del volumen de población mayor, aparejada de un inferior volumen de recursos económicos con los que atender sus necesidades.

Después de una revisión detallada del funcionamiento sobre el sistema de la Seguridad Social española, se hace una descripción del verdadero peso que tienen los impuestos en la financiación de las pensiones en la actualidad conjuntamente con las cotizaciones sociales. El estudio de diversas propuestas comparadas obtenidas por otros países aplicando importantes reformas ha constituido experiencias exitosas, asimismo la fiscalidad interna como es el caso del IVA y los impuestos medioambientales pueden darle un cariz social para aportar recursos en nuestro país.

**Palabras clave:** pensión de jubilación; impuestos; tasa; financiación; bienestar social; Seguridad Social; contribución social; presupuesto; fiscalización.

---

*Fecha de entrada: 03-05-2017 / Fecha de aceptación: 04-07-2017 / Fecha de revisión: 21-11-2017*

## THE FINANCING OF PENSIONS THROUGH TAXES. A PROPOSAL TO DISCUSS

Miguel de Haro Izquierdo

---

### ABSTRACT

The objective of this paper is to verify the following thesis, if it's possible to obtain an economic balance between pension finance, by the incorporation of the use of different taxes as a way to accomplish public incomes that assure the welfare system for elder people.

The study is based on the fact that the demographic and cultural situation of our country is taking us to a lowering of Social Security incomes due to the lack of workers economic contributions, and the increase of expenses linked to the higher volume of elder population combined with less economic resources to meet their demands.

After a detailed review of the Spanish Social Security System a description of the real relevance that taxes as well as social contributions have currently on pensions has been studied. Also there have been compared successful experiences in different countries, furthermore internal taxation, such as IVA's case, and environmental taxes can be a way to provide additional resources to our country.

**Keywords:** retirement pension; taxes; rate; financing; welfare; Social Security; social contribution; budget; revenue.

---

---

## Sumario

1. Introducción. El problema demográfico y cultural
2. Descripción del sistema actual de pensiones y modalidades de su financiación. El peso de los tributos
  - 2.1. Principios generales de nuestro sistema de pensiones
  - 2.2. Estructura actual de la financiación de las pensiones
  - 2.3. Pensiones que son financiadas mediante la Ley de presupuestos a través de impuestos. Las pensiones no contributivas
3. La financiación de las pensiones vía impuestos
  - 3.1. La naturaleza tributaria de las cotizaciones a la Seguridad Social
  - 3.2. La fiscalización de la Seguridad Social
4. Sistemas comparados. Experiencias a valorar
  - 4.1. El ejemplo francés
  - 4.2. El modelo sueco
  - 4.3. El Kiwisaver neozelandés
5. Tributos sociales
  - 5.1. El impuesto sobre el valor añadido
  - 5.2. Impuestos medioambientales
6. Conclusiones

### Bibliografía

## 1. INTRODUCCIÓN. EL PROBLEMA DEMOGRÁFICO Y CULTURAL

Europa se encuentra con un doble problema, tanto de tipo cultural<sup>1</sup> como demográfico. Posiblemente el segundo sea consecuencia directa del primero. La estructura y el perfil de la población de la Unión Europea (UE), al igual que el de España, han cambiado considerablemente, debido, en parte, a unas tasas más bajas de fertilidad, a los cambios en los patrones de formación de las familias, a un deseo de disfrutar de mayor independencia personal, al intercambio de las funciones entre hombres y mujeres, a unos niveles más altos de migración, a una mayor movilidad geográfica y al aumento de la esperanza de vida<sup>2</sup>.

Esta situación conlleva una serie de consecuencias asociadas a la población europea que tiene implicaciones profundas en todo el entorno comunitario<sup>3</sup>. Las bajas tasas de fertilidad producirán una reducción del número de estudiantes y de personas en activo que deberán soportar el mantenimiento de altas tasas de personas mayores, que no solo deberán asumir el mantenimiento de pensiones en aspectos únicamente monetarios, sino de servicios, salud, infraestructuras o dependencia. Esta situación de cambio demográfico influirá de manera importante también en los gobiernos, a la hora de recaudar impuestos, equilibrar las finanzas públicas o mantener un equilibrio muy complejo de pensiones y servicios sanitarios.

Según estadísticas recientemente publicadas por el Instituto Nacional de Estadística en un informe del pasado mes de octubre de 2016, indicaba que en el caso de mantenerse las tendencias demográficas actuales, la población de España aumentaría levemente en 2016, para iniciar a partir de 2017 un descenso ininterrumpido en todo el periodo que abarca la proyección. De tal

---

<sup>1</sup> «El malestar de la sociedad europea, y de los cristianos europeos, no se reduce a aspectos superficiales, que desde luego no faltan. Su raíz es profunda. Se trata de una dificultad que podemos describir como una crisis de la "relación con la realidad", en palabras de María Zambrano. ¿En qué consiste? Es una especie de pérdida de confianza ante la propia experiencia de la vida». CARRÓN, J. *La Belleza Desarmada*. Prefacio de Javier PRADES. Ediciones Encuentro, 2016.

<sup>2</sup> Nuestro futuro demográfico prevé una mayor ralentización del crecimiento de la población en la Europa de los Veintiocho (UE28), hasta tal punto que, durante los próximos 30 a 40 años, se espera un estancamiento, e incluso una posible reducción, del número total de personas que tienen su residencia habitual en la UE28.

<sup>3</sup> Las proyecciones sociales que maneja Eurostat son las de un envejecimiento de la población con unas estadísticas para los países de UE en los que la población mayor de 65 años representara el 18,2% de la población europea al inicio del pasado 2013 incrementándose hasta el 28,1% de la población en el año 2050. Esto pone de manifiesto que la población activa se verá drásticamente reducida del 66,2% al 56,9%. Lo que significa en términos generales que cerca de 40 millones de personas dejarán de estar activamente desde el punto de vista laboral (EUROPOP2013, European Population Projections, base year 2013).

manera que en los 15 próximos años España perdería 552.245 habitantes (un 1,2%), lo que situaría su población en 45,9 millones de personas en 2031.

Dentro de 50 años, el descenso sería de más de 5,3 millones de habitantes (un 11,6%). De esta forma, la población se reduciría hasta 41,1 millones en 2066. El número de nacimientos seguiría reduciéndose en los próximos años, continuando con la tendencia iniciada en 2009. Así, entre 2016 y 2030 nacerían en torno a 5,3 millones de niños, un 22% menos que en los 15 años previos. En 2031 la cifra anual de nacimientos habría descendido hasta 335.937, un 19,5% menos que en la actualidad.

La edad media de la maternidad, que se sitúa actualmente en 31,9 años, seguiría creciendo paulatinamente, hasta acercarse a los 33 años al final del periodo. El descenso en el número de nacimientos vendría determinado, sobre todo, por la reducción del número de mujeres en edad fértil. De hecho, el número de mujeres entre 15 y 49 años bajaría en 1,8 millones (un 16,6%) en 15 años, y en 3,5 millones en 50 años (un 32,7%). Por otro lado, la esperanza de vida al nacimiento alcanzaría los 83,2 años en los varones y los 87,7 en las mujeres en 2031, lo que supone una ganancia respecto a los valores actuales de 3,3 y de 2,3 años, respectivamente.

En 2065, de mantenerse la tendencia actual, la esperanza de vida de los hombres superaría los 88,5 años y la de las mujeres los 91,6 años. De la misma forma, una mujer que alcanzase la edad de 65 años en 2065 viviría de promedio otros 28,2 años más (25,1 en los hombres), frente a los 22,7 años de supervivencia actuales (18,8 para los hombres).

Podemos sintetizar una serie de consecuencias directas con relación a la descripción anteriormente referida y que influirá de manera decisiva en los ingresos de la población mayor en los próximos años:

- a) Descenso de la población por la baja natalidad de los españoles.
- b) Mayor esperanza de vida tanto de los hombres como de las mujeres.
- c) Reducción significativa de la población económica activa.

Correlativamente debemos destacar que las consecuencias de la distribución de la población futura nos generará una serie de efectos socioeconómicos que se pueden sintetizar en los siguientes aspectos:

- a) Reducción del número de estudiantes y de personas en activo.
- b) Reducción de aportaciones para sostener las altas tasas de necesidades de las personas mayores.
- c) Incremento del coste económico de gastos por los estados en pensiones, salud, infraestructuras y dependencia.
- d) Reducción de la capacidad recaudatoria de los impuestos, lo que hará difícil equilibrar las finanzas públicas o mantener un equilibrio muy complejo de pensiones y servicios sanitarios.

Podemos indicar que la descripción poblacional anterior conlleva que los sistemas de pensiones de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE<sup>4</sup>) deben afrontar retos que se nos plantean, en materia de la alta tasa de envejecimiento de la población, la crisis financiera y económica así como el entorno económico de bajo crecimiento y bajas tasas de interés. En el ámbito de estas perspectivas es necesario abordar propuestas que permitan dar una solución a los retos que se plantean de manera inminente en las bases esenciales del sistema de bienestar.

## 2. DESCRIPCIÓN DEL SISTEMA ACTUAL DE PENSIONES Y MODALIDADES DE SU FINANCIACIÓN. EL PESO DE LOS TRIBUTOS

El sistema de pensiones español es un sistema calificado como de reparto, donde los ingresos proceden de las cotizaciones de los trabajadores y cuyos recursos se aplican en el pago de las pensiones correspondientes con transferencias de fondos estatales. El sistema ha sido válido durante un periodo de tiempo bastante extenso, con saldos positivos de cada ejercicio con motivo del incremento de las cotizaciones en el primer quinquenio del siglo presente, donde un crecimiento económico sostenido, así como una importante absorción de inmigración en nuestro país, generó tasas porcentuales de cotización muy importantes, mayores ingresos y menos gastos. A partir de finales del primer decenio las tornas cambian y la situación económica influye de manera inmediata y directa en el descenso de las cotizaciones por parte de afiliados y, como ya hemos comentado, se produce un incremento del número de jubilados que supone un descenso importante de los fondos disponibles para atender las necesidades de uno de los ejes básicos del sistema de bienestar.

### 2.1. PRINCIPIOS GENERALES DE NUESTRO SISTEMA DE PENSIONES

El desarrollo de la Seguridad Social tiene como punto álgido en nuestra historia más moderna<sup>5</sup> la aprobación de la Constitución española de 1978, varios de cuyos preceptos se refieren de forma explícita a la Seguridad Social<sup>6</sup>, especialmente el artículo 41, considerado clave para entender el sistema público de protección en España y que diseña el actual modelo de Seguridad

<sup>4</sup> OCDE. *Perspectivas de Pensiones*, 2016.

<sup>5</sup> Desde que en 1908 el Gobierno de Antonio Maura creara el Instituto Nacional de Previsión y en 1921, siendo presidente Eduardo Dato, se procediese a regular el retiro obrero que proporcionaba por primera vez pensiones de jubilación a los trabajadores, nuestro sistema público de pensiones fue incrementando, perfeccionando y generalizando su protección hasta los niveles que conocemos en la actualidad.

<sup>6</sup> El modelo de Seguridad Social que la Constitución diseña va a ser más ambicioso que el modelo vigente hasta ese momento y exigirá adecuar el sistema a las previsiones constitucionales, ya que las normas ordinarias preconstitucionales en materia de Seguridad Social son insuficientes para dar cumplimiento al modelo exigido por la Constitución.

Social. En él se declara, como principio rector de la política social y económica, el mantenimiento por los poderes públicos de un régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos, que garantice prestaciones suficientes ante situaciones de necesidad, especialmente en caso de desempleo. La asistencia y prestaciones complementarias serán libres. Los grandes principios que sustentan y orientan la evolución de nuestro sistema de la Seguridad Social son:

- a) *Contributividad*<sup>7</sup>: proporcionalidad entre lo percibido y lo aportado.
- b) *Universalidad*: extensión máxima de la acción protectora.
- c) *Solidaridad intergeneracional*: mientras trabajamos contribuimos a financiar las pensiones actuales.
- d) *Equidad e igualdad de derechos*, con independencia del momento y lugar de residencia del asegurado.
- e) *Suficiencia*: garantía y perfeccionamiento de los niveles de bienestar mediante prestaciones adecuadas.
- f) *Unidad de caja*: el Estado es el único titular de todos los recursos, obligaciones y prestaciones de la Seguridad Social.

La situación económica de crisis generalizada de los años 90 hizo que cobrara especial importancia afrontar el sistema de financiación de las pensiones y las medidas necesarias para mantener un sistema del bienestar estructurado y consolidado en la Constitución española y que

---

Esta utiliza la expresión «Seguridad Social» en cuatro preceptos dispersos, si bien el más importante, como hemos apuntado, es el artículo 41. El segundo precepto de interés es el artículo 149.1.17 que incluye la legislación básica y el régimen económico de la Seguridad Social entre las materias sobre las que el Estado tiene competencia exclusiva, sin perjuicio de la ejecución de sus servicios por las comunidades autónomas.

A la luz del tercer precepto contemplado, que es el artículo 129.1, esa legislación que corresponde al Estado debe establecer las formas de participación de los interesados en la Seguridad Social.

Una cuarta y última referencia a la Seguridad Social se contiene en el artículo 25.2 cuando, al referirse a los derechos del condenado a pena de prisión, declara que «en todo caso, tendrá derecho a un trabajo remunerado y a los beneficios correspondientes de la Seguridad Social».

Pero la contemplación de las líneas maestras de la Seguridad Social trazadas por la Constitución no se reduce a los cuatro artículos aludidos, en que tal expresión se utiliza. Hay que mencionar también otros artículos: la protección económica de la familia (art. 39); la protección de la salud (art. 43); el tratamiento y rehabilitación de los disminuidos físicos (art. 49), y la suficiencia económica de los ciudadanos durante la tercera edad, mediante pensiones adecuadas y periódicamente actualizadas (art. 50). Aspectos todos ellos considerados internacionalmente como vertientes de la Seguridad Social.

<sup>7</sup> Por «contributividad» –término por ahora no incluido en el Diccionario de la Real Academia Española– se suele entender, dentro del ámbito de los sistemas de la Seguridad Social, la existencia de una bien definida y fuerte relación entre cotizaciones y prestaciones. El término deriva de la conocida clasificación de las prestaciones en «contributivas», cuando tienen como fundamento el pago previo de algún tipo de cotización o prima, y «no contributivas», que son las que se reciben sin necesidad de ese pago previo. *Informe de la Comisión de Expertos para la Reforma Tributaria*, 2014.

parecía languidecer en sus fuentes de ingresos y equilibrio en las prestaciones de los trabajadores. El conocido como Pacto de Toledo, con la casi unanimidad de los diferentes grupos políticos, establecía el acuerdo unánime de que el sistema de la Seguridad Social debería afirmarse bajo un acuerdo solidario y de reparto, basado en las contribuciones de sus beneficiarios y en la separación de las prestaciones de naturaleza contributiva y no contributiva. El texto aprobado hacía 15 recomendaciones con el objetivo de reducir de forma gradual las cargas sociales<sup>8</sup>. Las reformas apuntadas se veían como necesarias para garantizar la sostenibilidad del sistema, desde una perspectiva compatible con el reforzamiento de su intensidad protectora, la consolidación de sus políticas convencionales y el despliegue de nuevas vertientes de cobertura.

Como consecuencia de este gran pacto de reforma del sistema de pensiones se creó una comisión permanente no legislativa del Pacto de Toledo, que se reunirá periódicamente para discutir la evolución del sistema, de tal manera que a partir de años recientes del siglo XXI se han introducido nuevas modificaciones normativas tales como, y a título meramente indicativo, un nuevo sistema de jubilación gradual y flexible que permitirá a los mayores de 61 años, con 15 años de cotización, retirarse del mercado laboral aunque hayan empezado a cotizar después del 1 de enero de 1967 (2001); aprobación de la Ley reguladora del fondo de reserva de la Seguridad Social, creado para garantizar el pago de prestaciones contributivas en situaciones de crisis del sistema (2003); medidas de prolongación de la vida laboral (2007); modificación de la edad para el acceso a la jubilación debiéndose haber cumplido 67 años de edad, o 65 años cuando se acrediten 38 años y 6 meses de cotización (2011); se modifica el índice de revalorización de las pensiones, que por primera vez desvincula el crecimiento de las pensiones del índice de precios al consumo (IPC), y el factor de sostenibilidad, que entrará en vigor en 2019 y vincula la cuantía de la pensión a la esperanza de vida en cada momento (2013).

<sup>8</sup> El 6 de abril de 1995, el Pleno del Congreso de los Diputados aprobó sin modificaciones el texto aprobado por la comisión de presupuestos sobre su base del informe, emitido por la ponencia, constituida en su seno, para el análisis de los problemas estructurales del sistema de la Seguridad Social y de las principales reformas que deberán acometerse. 1. Separación de las fuentes de financiación. Separando las asignaciones presupuestarias, las no contributivas de las contributivas de forma que estas sean abonadas con los propios recursos de la Seguridad Social. 2. Mantenimiento del poder adquisitivo. A través de su revalorización anual en función de la subida del IPC. 3. Constitución de reservas. Mediante la creación de un Fondo de Reserva en el que se ingresarían a principios de cada año los recursos sobrantes después de pagar las pensiones del año anterior. 4. Simplificación e integración de los diferentes regímenes especiales. Con la finalidad de que, gradualmente, se llegue a tener dos grandes regímenes, uno constituido por los trabajadores por cuenta ajena y otro por los de cuenta propia o autónomos. 5. Mejora de las bases de cotización. Para acercarlas a los salarios realmente percibidos. 6. Cotizaciones orientadas al crecimiento del empleo. 7. Modernización e información al ciudadano. 8. Gestión del sistema. 9. Lucha contra el fraude. 10. Principio de contributividad. Es necesario que las pensiones a percibir sean proporcionales al esfuerzo contributivo efectuado por el pensionista a lo largo de su vida laboral. 11. Edad de jubilación. 12. Pensiones de viudedad y orfandad. Es conveniente mejorar paulatinamente la cuantía de estas pensiones, armonizando el principio de contributividad en el caso de las pensiones más bajas. 13. Reforzamiento del principio de solidaridad. 14. Sistemas complementarios. Es conveniente desarrollar la fórmula de pensión complementaria a través de planes de pensiones o de otras formas aseguradoras, con el fin de que la jubilación no ocasione una reducción traumática de los recursos económicos del pensionista. 15. Seguimiento periódico. De manera periódica el parlamento comprobará la adecuada ejecución.



La realidad actual parece poner de manifiesto la necesidad de renovar y establecer un gran pacto que asegure la obtención de ingresos con los que asegurar las pensiones en una realidad social y económica muy diferente a la de finales de los años noventa del siglo pasado. No parece que sean suficientes las medidas aprobadas tras el original Pacto de Toledo para responder a los ingresos de los mayores y asegurar de esta manera una garantía en los ingresos de un importante sector de la población inactiva en nuestro país. Sin duda este es uno de los grandes retos a resolver de nuestra actualidad política y social que posibilite establecer una sostenibilidad de las pensiones.

## 2.2. ESTRUCTURA ACTUAL DE LA FINANCIACIÓN DE LAS PENSIONES

El primer recurso económico, el más importante entre todos, en la obtención de ingresos para la financiación de las cotizaciones o cuotas a la Seguridad Social se realiza mediante la aportación económica de los empresarios y de los trabajadores, aportación que se establece mediante un porcentaje de las retribuciones de los trabajadores.

El segundo gran recurso económico que sustenta nuestro sistema de pensiones se articula por medio de las aportaciones directas realizadas por el Estado para el sostenimiento de la Seguridad Social. El origen de las aportaciones estatales se alimenta principalmente del pago de los tributos de los ciudadanos, de forma que se reproducen en este sector los efectos que el sistema fiscal esté produciendo con carácter general, esto es, una redistribución de la riqueza. Así, si los tributos consiguen realmente, en cada caso y momento, la redistribución de las rentas de los contribuyentes<sup>9</sup>, la Seguridad Social, recibiendo estas prestaciones y satisfaciendo las correspondientes prestaciones, también intervendría en esta función redistribuidora.

Estas dos fuentes principales de financiación de las pensiones han sido duramente mermaidas durante la crisis económica que ha soportado nuestro país en los últimos años. La rebaja de la capacidad recaudatoria de los tributos, acompañada de una reducción de la tasa de población activa por el incremento del desempleo ha generado que los ingresos principales de financiación de las pensiones hayan disminuido de una manera drástica. Una de las muestras más evidentes de la reducción de los recursos económicos ha venido de la mano del conocido como Fondo de Reserva de la Seguridad Social<sup>10</sup>, el cual ha mermado de manera considerable, quedando en la

<sup>9</sup> Las actividades económicas del Estado, con los ingresos y los gastos, tienen la finalidad de obtener tres objetivos: a) La óptima asignación de recursos económicos disponibles en una economía nacional en la producción de bienes privados y públicos; b) la más equitativa distribución de la renta; c) la estabilización de comportamiento de las principales magnitudes macroeconómicas. MUSGRAVE, R. *Teoría de la Hacienda Pública*. Madrid: Castellana de Aguilar, 1967.

<sup>10</sup> El Fondo de Reserva de la Seguridad Social surge en el año 2000 como consecuencia de la exigencia institucional para el sistema de la Seguridad Social, en diferentes ámbitos y foros de diálogo entre fuerzas políticas y sociales y el Gobierno, de establecer fondos especiales de estabilización y reserva destinados a atender las necesidades futuras en materia de prestaciones contributivas originadas por desviaciones entre ingresos y gastos de la Seguridad Social. Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social.

actualidad reducido a una cantidad de 19.285 millones de euros y con un periodo de vencimiento en el año 2017 con un importe de 8.784 millones de euros.

Además de las dos fuentes de ingresos principales anteriormente reseñadas, otras fuentes de financiación son las que proceden de:

- Las cantidades recaudadas en concepto de recargos, sanciones u otras de naturaleza análoga.
- Los frutos, rentas o intereses y cualquier otro producto de sus recursos patrimoniales o cualesquiera otros ingresos, sin perjuicio de lo previsto en la disposición adicional décima del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social (RDLeg. 8/2015).

El origen y fuente de las aportaciones debe ser entendido dentro del contexto de su distribución y su aplicación del gasto. Las aportaciones del Estado se caracterizan por su carácter finalista, de manera que estas no se dedican al pago del conjunto de las obligaciones de la Seguridad Social, sino solo a la financiación de alguna de ellas; la asistencia sanitaria, los complementos para mínimos de las pensiones y el presupuesto del Instituto de Mayores y Servicios Sociales (IMSERSO), fundamentalmente. En la actualidad la fuente principal de financiación de las pensiones está caracterizada por el hecho de que la financiación de las prestaciones de naturaleza contributiva dependerá básicamente de las cotizaciones sociales y la financiación de las prestaciones no contributivas y universales exclusivamente de la imposición general, esto es, de los tributos por medio de la aportación realizadas a través de los presupuestos generales.

Nuestro sistema de financiación de la Seguridad Social en materia de pensiones se establece sobre el principio de que los recursos de las cotizaciones de los trabajadores y empresarios, sin la aportación del Estado, puedan ser suficientes y autónomos para responder a la financiación del nivel contributivo y de los gastos de gestión y administración del mismo. Este principio, que podemos llamar «programático», era factible en una situación de cierta riqueza en la obtención de recursos económicos recurrentes como los que se producían antes de la crisis económica iniciada en 2008, y podía ser defendida como principio programático en cuanto a su autonomía financiera, pero en la actualidad creemos que es materialmente imposible por los factores que anteriormente hemos comentado y que se pueden sintetizar en los datos que brevemente describimos a continuación.

En la actualidad el gasto de pensiones ha marcado una cifra total de 8.550.644 millones de euros. Nuestro sistema de pensiones asume en la actualidad un total de 9.433.986 de pensiones contributivas, lo que supone un 1,2% más que el ejercicio pasado. Las pensiones de jubilación suman un total de 5.751.702. Las pensiones de viudedad suponen un total de 2.539.827, las pensiones por incapacidad permanente ascienden a 940.165, las de orfandad un total de 342.355 y las prestaciones a favor de familiares la cifra de 39.937<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> *Estadísticas, Presupuestos y Estudios Seguridad Social*, Septiembre 2016.

### 2.3. PENSIONES QUE SON FINANCIADAS MEDIANTE LA LEY DE PRESUPUESTOS A TRAVÉS DE IMPUESTOS. LAS PENSIONES NO CONTRIBUTIVAS

Debemos indicar que la financiación de las pensiones en su aspecto denominado como «nivel no contributivo o asistencial» estará a cargo del Estado, fijando su financiación las respectivas Leyes de presupuestos para cada año, mediante aportaciones finalistas y, por lo que se refiere a los complementos a mínimos de pensiones, también están a cargo del Estado que contribuirá con aportaciones finalistas fijadas cada año en las Leyes de presupuestos, cubriendo el presupuesto de la Seguridad Social la diferencia<sup>12</sup>.

Quiere esto decir que en la actualidad un importante volumen de nuestro sistema de pensiones no contributivas son sostenidas por los impuestos recaudados por el Estado español, de tal manera que debemos reconocer en la actualidad que muchas de estas pensiones son financiadas por un importante volumen de fondos recaudados mediante los tributos, los cuales de manera indirecta, a través de los presupuestos generales del Estado y mediante la financiación del IMSERSO son completadas económicamente. En este sentido debemos aclarar cuáles son los conceptos que en la actualidad son atendidos por estos recursos económicos no contributivos<sup>13</sup>:

Las pensiones no contributivas son prestaciones periódicas vitalicias, o de duración indeterminada, en favor de aquellas personas que no han cotizado nunca o el tiempo suficiente para alcanzar prestaciones de nivel contributivo por la realización de actividades profesionales. Las clases de estas pensiones son invalidez y jubilación:

- a) Pensión no contributiva de jubilación: dicha prestación asegura, a todos los ciudadanos en situación de jubilación y en estado de necesidad, una prestación económica, asistencia médico-farmacéutica gratuita y servicios sociales complementarios.
- b) Prestación no contributiva de invalidez: esta prestación asegura a todos los ciudadanos en situación de invalidez, con un grado de discapacidad de al menos el 65 % y en estado de necesidad, una prestación económica, asistencia médico-farmacéutica gratuita y servicios sociales complementarios, aunque no se haya cotizado o se haya hecho de forma insuficiente para tener derecho a una pensión contributiva. Esta pensión es compatible con el salario por trabajo hasta un límite de 11.540,73 euros anuales. Este límite es la suma de la cuantía de la pensión no contributiva más el indicador público de rentas de efectos múltiples (IPREM). Si se supera dicha cantidad, la pensión se minora para no sobrepasar el límite establecido.

<sup>12</sup> Artículo 109, «Recursos generales». Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social.

<sup>13</sup> Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, y el Real Decreto 357/1991, de 15 de marzo.

Podríamos hacer referencia a un tercer tipo de prestaciones económicas para personas con discapacidad, que se pueden encajar en el ámbito de las no contributivas. En este supuesto las ayudas económicas son individualizadas de carácter periódico en favor de ancianos y de enfermos, o afectados por un grado de discapacidad que incapacite para el trabajo. Las pensiones asistenciales se financian con cargo a los presupuestos generales del Estado.

Es importante hacer especial hincapié en que un volumen muy importante de las pensiones, las no contributivas, se encuentran financiadas de manera indirecta en la actualidad por los impuestos, ya que estas se encuentran sufragadas mediante la aportación de los presupuestos generales del Estado que en su mayor medida provienen de la recaudación de los tributos. Sin embargo en la actualidad, y los años precedentes desde el 2008, se ha obtenido financiación de estas pensiones no contributivas mediante el trasvase de fondos del fondo de reserva, el cual sí que es en su integridad financiado por las aportaciones de los trabajadores y los empresarios, siendo este hecho denunciado por parte del Tribunal de Cuentas<sup>14</sup>, así como otros actores sociales.

### 3. LA FINANCIACIÓN DE LAS PENSIONES VÍA IMPUESTOS

#### 3.1. LA NATURALEZA TRIBUTARIA DE LAS COTIZACIONES A LA SEGURIDAD SOCIAL

Con carácter previo a la valoración posible de si es adecuada o no la financiación de las pensiones por otras vías que no sean las meramente contributivas de los trabajadores y los empresarios, debemos comprender cuál es la verdadera naturaleza de las cotizaciones a la Seguridad Social y su encuadramiento como un ingreso público, o no.

Nuestra tradición financiera establece que la Seguridad Social se pueda sostener mediante una cuota que es asumida en una parte proporcional por el empresario y otra por el trabajador, subvencionando, en determinadas ocasiones, el sistema de contribuciones sociales por el Estado, mediante la Ley de presupuestos. La fuente fundamental de financiación del sistema de pensiones viene determinado por las cuotas de cotización, las cuales son asumidas por los empresarios para asumir aquellos riesgos derivados de contingencias derivadas de los posibles accidentes de trabajo, así como las enfermedades profesionales, siendo asumidas de manera conjunta tanto por trabajadores como por empresarios las prestaciones por desempleo, vejez o pensión y resto de prestaciones como son las de formación profesional.

---

<sup>14</sup> El importe de la materialización del Fondo de Reserva en 2012 fue de 61.488 millones de euros, de los que 53.589 millones se encuentran recogidos en el epígrafe de inversiones financieras a largo plazo, y 7.899 millones se incluyen en el epígrafe de inversiones financieras temporales. Durante 2012 se han realizado dos disposiciones del Fondo de Reserva, por un total de 7.003 millones de euros, destinándose en su totalidad a la financiación de las pensiones de naturaleza contributiva y a los gastos necesarios para su gestión. Tribunal de Cuentas. *Declaración sobre la Cuenta General del Estado correspondiente al ejercicio 2012.*

El régimen financiero utilizado para garantizar el pago de las prestaciones de la Seguridad Social es el de reparto<sup>15</sup>, frente al otro más común, y generalmente conocido como el de capitalización. Por medio de este último régimen cada asegurado va acumulando las propias cuotas así como los intereses de las mismas, de tal manera que va conformando un capital con el que se atienden las prestaciones presentes y futuras.

En el sistema de reparto, las cotizaciones de cada ejercicio soportan el pago de las prestaciones que van devengando en el periodo temporal en el que se generan, de tal manera que los cotizantes futuros financiarán las prestaciones de aquellos en el momento en que se produzca la contingencia o necesidad. El sistema de reparto supone la muestra más clara de la solidaridad en su concepción más amplia, al establecerse una colaboración entre las distintas generaciones, los cotizantes presentes en activo sostienen a los jubilados, se produce el apoyo económico de los sujetos en activo frente a los pasivos, así como la solidaridad interterritorial al redistribuirse aquellos territorios con mayor volumen de ingresos con aquellos de menor capacidad de generación de recursos económicos<sup>16</sup>.

La cotización viene establecida por ley y surge con un carácter obligatorio tanto en el régimen de los trabajadores por el régimen general y especial, siendo obligatoria la cotización desde el momento en el que comienza la actividad correspondiente y por las personas que hayan de cumplirla. Se establece un régimen de responsabilidades muy estricto y detallado de cualquier sujeto o ente con o sin personalidad jurídica<sup>17</sup>, lo que indica de manera evidente el carácter coercitivo de la obligación de pago de la cotización.

En todo caso se pueden catalogar las cotizaciones a la Seguridad Social como lo hizo MARTÍN QUERALT<sup>18</sup>, las denominadas exacciones parafiscales<sup>19</sup>, prestaciones patrimoniales públicas, que pese

<sup>15</sup> Artículo 110, «Sistema financiero». Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social.

«1. El sistema financiero de todos los Regímenes que integran el sistema de la Seguridad Social será el de reparto, para todas las contingencias y situaciones amparadas por cada una de ellos, sin perjuicio de lo previsto en el apartado 3».

<sup>16</sup> En este sentido es muy esclarecedora la STC 124/1989, de 7 de julio: «El designio perseguido con el acantonamiento del "régimen económico" dentro de la competencia exclusiva del Estado no ha sido otro, con toda claridad, que el de preservar la unidad del sistema español de Seguridad Social y el mantenimiento de un régimen "público", es decir, único y unitario de Seguridad Social para todos los ciudadanos (art. 41), que garantice al tiempo la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y deberes en materia de Seguridad Social (art. 149.1.1)».

<sup>17</sup> Artículo 18 del Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social.

<sup>18</sup> MARTÍN QUERALT, LOZANO SERRANO, TEJERIZO LÓPEZ y CASADO OLLERO. *Curso de Derecho Financiero y Tributario*. Madrid: Editorial Tecnos, 2016.

<sup>19</sup> Disposición adicional primera, «Exacciones parafiscales». «Las exacciones parafiscales participan de la naturaleza de los tributos rigiéndose por esta ley en defecto de normativa específica». Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria.

a tener materialmente los rasgos del tributo, se sujetan a un régimen jurídico distinto del que es propio de los tributos<sup>20</sup>. Las diferencias se concretan de una manera especial: tienen un régimen jurídico especial, que obvia las exigencias de carácter material y formal que sujeta el establecimiento de los tributos y gozan también de un régimen presupuestario distinto al aplicable al producto recaudatorio de los tributos. Por lo que los rasgos definidores de la parafiscalidad son los siguientes: ingresos públicos no establecidos ni regulados por ley, a diferencia de los tributos; no constan en los presupuestos generales del Estado, sino en los de la entidad autónoma, que no los integra en aquellos; su rendimiento es de la entidad, sin que se ingresen en el Tesoro Público; su regulación es específica sin asimilarse a la de los tributos; quedan afectados a los fines y gastos de la propia entidad.

Como indica PÉREZ DE AYALA<sup>21</sup>, que da un paso decisivo para catalogar las cotizaciones a la Seguridad Social, no son ni tasas, ni contribuciones especiales, ni tampoco unas primas de seguro propiamente dichas. Y ello es especialmente válido para las cotizaciones empresariales o cuotas pagadas por los empresarios; pero también lo es para las cotizaciones que corren a cargo de los trabajadores. Por exclusión, se trata, desde el punto de vista hacendístico, de verdaderos impuestos. Además no son impuestos «*sui generis* o especiales», sino de una definición muy clara; las cotizaciones de los trabajadores en la medida en que sus cuantías se fijan en función de su salario, y por el hecho de ganarlo, desde un punto de vista hacendístico, son absolutamente equiparables a un impuesto directo sobre las rentas del trabajo.

En cuanto a las cotizaciones empresariales, y atendiendo a la consideración económica que de ellas hacen los empresarios como un componente del coste de producción, y al hecho de que se repercuten en el precio del producto, incrementándose, aunque se ha hablado de que eran «impuestos sobre el empleo», en realidad son impuestos que se exigen a los empresarios con ocasión de la adquisición de los servicios de personal que emplean, y se asemejan a los impuestos que gravan las adquisiciones de otros bienes de producción.

Asimismo lo ha indicado la comisión de expertos para la reforma tributaria en el año 2014, al proponer que se aproxime el actual sistema de cotizaciones a un auténtico impuesto sobre las nóminas salariales, con lo que quedaría aún más de manifiesto su carácter de impuesto directo sobre el trabajo<sup>22</sup>.

Parece, por tanto, que las cotizaciones a la Seguridad Social no se asemejan tanto a la figura de una prima de seguro, contraprestación que ha de satisfacer el tomador del contrato de seguro, que viene a ser la contraprestación por el riesgo asumido por el asegurador, sino más bien el pago de una cuota impositiva sin una contraprestación explícita. En este sentido es cada vez menor el

<sup>20</sup> El Tribunal Constitucional, en sus SSTC 185/1995, de 14 de diciembre, 182/1997, de 28 de octubre, 233/1999, de 16 de diciembre, y algunas más, establece que la categoría constitucional del artículo 31.3 es más amplia que la de tributo, e incluyó cualquier ingreso público coactivo, aunque no se haya calificado de tributo ni se haya regulado como tal.

<sup>21</sup> PÉREZ DE AYALA, J. L. *La economía financiera pública*. Madrid: Editorial de Derecho Financiero, 1987.

<sup>22</sup> *Informe de la Comisión de Expertos para la Reforma Tributaria*, 2014.

paralelismo entre cotización y prestación tal y como se ha indicado por la STC 121/1983<sup>23</sup>. Las cotizaciones poseen un alto componente impositivo, y su carácter fiscal es claramente reconocido por unanimidad de la doctrina y la jurisprudencia. En este mismo sentido se ha manifestado nuestro Alto Tribunal en su STC 39/1992, de 30 de marzo, al disponer que:

«el estado actual de la doctrina, la naturaleza jurídica de la cuota de la Seguridad Social es objeto de polémica, es innegable que el sistema de protección social, se ha ido separando progresivamente del esquema contributivo y acercándose, de forma cada vez más próxima al concepto de tributación en el que la existencia de la cuota no autoriza a exigir un determinado nivel de prestaciones, ni su cuantía a repercutir en el nivel o contenido de las mismas y, en tal sentido, es abundante la jurisprudencia constitucional que niega a la cuota de cotización la cualidad de "prima de seguro" de la que se derive necesariamente el derecho a la prestación o pueda dejar de pagarse caso de inexistencia de esta»<sup>24</sup>.

Las contribuciones sociales de empresarios y trabajadores a la Seguridad Social debemos, por tanto, catalogarlas como auténticos impuestos por su propia naturaleza, y no tanto como primas de seguro, de tal manera que su carácter público y la finalidad, constitucionalmente reconocida, del sistema de la Seguridad Social supone que este se configure como un régimen legal, tanto de las aportaciones como de las prestaciones a dispensar, sus niveles y condiciones, vienen determinados, no por un acuerdo de voluntades, lo que sería asimilable a una prima de seguro, como ya se ha comentado, sino por reglas que se integran en el ordenamiento jurídico y que están sujetas a las modificaciones que el legislador introduzca, encuadradas en la categoría del tributo.

### 3.2. LA FISCALIZACIÓN<sup>25</sup> DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Tradicionalmente nuestro sistema de financiación de la Seguridad Social se ha centrado en el eje casi inamovible del sistema contributivo, a través del cual se cubrían los riesgos o contingencias de todos los afiliados al sistema estatal de cobertura social, sin embargo, la configuración de función del Estado hace que las prestaciones establecidas por nuestro sistema de cobertura actualmente no se corresponda con las prestaciones proporcionales y las contribuciones realiza-

<sup>23</sup> STC 121/1983, de 15 de diciembre: «La existencia de una cotización igual no es elemento bastante para la exigencia de iguales prestaciones, pues siendo cierto que nuestro sistema de la Seguridad Social está asentado en alguna medida sobre el principio contributivo, también lo es que la relación automática entre cuota y prestación no es necesaria, destacando que desde el momento en que la Seguridad Social se convierte en función del Estado la adecuación entre cuota y prestación no puede utilizarse como criterio para determinar la validez de las normas».

<sup>24</sup> Asimismo en esta línea jurisprudencial el Tribunal Constitucional ha dictado las Sentencias números 103/1983, 65/1987, 127/1987 y 189/1987.

<sup>25</sup> Con este término pretendemos introducir un elemento de valoración fundamental en la delimitación de lo que supone la recaudación de impuestos en el sistema de pensiones de la Seguridad Social.

das por parte de los afiliados. En este momento y en las circunstancias económicas, culturales y demográficas es necesario proponer nuevas formas de financiación que respondan de manera más adecuada al gasto que se debe afrontar.

Y este cambio de modelo o de criterio identificador de la Seguridad Social es posible, y no debe generar límites para su reforma actual, ya que su estructura flexible rechaza hablar de un modelo único de Seguridad Social tal y como se indica en la STC 37/1994. De tal manera que no se puede cerrar el plantear nuevas posibilidades para la evolución del sistema de la Seguridad Social hacia ámbitos desconocidos en la actualidad o hacia técnicas que hasta ahora no se han querido o podido utilizar (STC 206/1997). El edificio de la Seguridad Social se asienta, por las estrechas conexiones entre su financiación y la política económica general, sobre difíciles equilibrios que explican el tránsito paulatino desde la cotización por bases tarifadas que se producía antes del año 1972 y al sistema de equiparación parcial entre bases de cotización y salario real (STC 70/1991).

Debemos indicar, por tanto, que nuestro sistema de financiación no es cerrado ni pretende serlo en su diseño original, como así se estableció en nuestro texto constitucional por medio de la redacción del artículo 41 de la Constitución española. Igualmente debemos reseñar que un volumen importante de las pensiones, aquellas que hemos ya definido como no contributivas, se financian en su mayoría por las aportaciones directas del Estado mediante la Ley de presupuestos, que a su vez se obtiene, en su gran mayoría, mediante la obtención de ingresos derivados de la recaudación tributaria. Hay que desmitificar, por tanto, la idea de que las pensiones no se deben financiar con impuestos, ya que la realidad que hemos mostrado anteriormente pone de manifiesto que en la estructura de nuestro sistema de pensiones, ya sean contributivas o no contributivas, se financian a cargo de los tributos, por medio de los presupuestos generales, o a través de contribuciones que tienen la consideración de impuestos directos sobre el trabajo en muchas ocasiones. Es importante abandonar la idea estática y errónea de que la Seguridad Social es meramente contributiva y es financiada exclusivamente por los trabajadores dentro de un modelo cercano a la prima de seguro.

La opción por la fiscalización de las pensiones tiene efectos muy directos sobre sectores sociales de una amplia tradición en la gestión y participación del régimen de la Seguridad Social que únicamente admiten la fiscalización de las pensiones no contributivas<sup>26</sup>. Así, tal y como escribe BOURGET<sup>27</sup>, refiriéndose al modelo francés del sistema de pensiones, la fiscalización de la

<sup>26</sup> Así lo pone de manifiesto dentro de la realidad francesa, BOURGUET citando a DUFOURCQ, N. («Sécurité sociale: le mythe de l'ascenseur») al indicar que «una retórica institucional fundada sobre una cadena lógica como: los "representantes de los afiliados" deben administrar la Seguridad Social; eso es posible con tal que los recursos de los regímenes vengan exclusivamente de retenciones sobre los sueldos; no obstante, resulta imposible financiar de esta manera los gastos no contributivos; por consiguiente, la Seguridad Social no debe ocuparse de la solidaridad, la cual corresponde al Estado. Se trata por lo tanto de expulsar los gastos de solidaridad fuera del marco de la Seguridad Social, considerando este como el territorio político de los actores sociales, y de rechazar la fiscalización de la protección social puesto que ella supondría su marginación».

<sup>27</sup> BOURGET, R. «Impuesto y pacto social: la financiación de la Seguridad Social francesa mediante impuestos». *Quincena fiscal*, 2017, núm. 19.



parte no salarial de la protección social lleva a algunos a temer que se privatice la otra parte, es decir, el seguro del trabajo, del sueldo. Dicho en términos claros, la fiscalización de las prestaciones de solidaridad conduciría a privatizar las prestaciones sociales relacionadas con el trabajo. Así, la «fiscalización» sería la etapa previa de la privatización de la Seguridad Social que el Estado había creado tras la Segunda Guerra Mundial en momentos de crisis económicas y sociales.

El planteamiento de la fiscalización de las pensiones debe superar los planteamientos de que las pensiones contributivas deberán venir únicamente sostenidas por los recursos derivados de las retenciones de los sueldos, que como se ha puesto de manifiesto en las páginas iniciales, supone un claro desajuste en las cuentas generales por los déficits de ingresos y gastos. Parece, por tanto, que siendo plenamente realista el hecho de que resulta imposible financiar con un equilibrio real los gastos de las pensiones contributivas así como de las no contributivas, se busquen otras fuentes de ingresos directos que garanticen el pago de las pensiones y su nivel de ingreso para los mayores.

Es conveniente, al menos como propuesta de cambio sobre el actual sistema de financiación de las pensiones, reconocer el hecho de que nos encontramos ante un sistema de financiación de la Seguridad Social altamente vinculado a la financiación mediante impuestos, del que pudiera estar sustentado por las aportaciones de las cotizaciones sociales y que vemos como un estigma inalterable. Es más, debe valorarse en profundidad si nuestro sistema de financiación debe cohabitar de manera transparente entre el peso importantísimo y esencial de las cotizaciones sociales de los trabajadores y empresarios con el de impuestos que financien de manera integral el sistema.

La apertura de la financiación del sistema de pensiones a los tributos no debe ser en ningún caso una amenaza al entender que se producen sistemas de privatización de las pensiones por vías encubiertas de obtención de recursos, o que se puedan atentar contra los principios de universalidad, solidaridad, equidad suficiencia y unidad de caja. Como indica BOURGUET, se trata aquí de reflexionar sobre si la «fiscalización», es decir, la financiación de la Seguridad Social mediante el impuesto y no las cotizaciones sociales, de manera exclusiva, supone una regresión social o no. O, por el contrario, la fiscalización de la Seguridad Social es un instrumento para realizar la justicia en el marco del Estado social, financiar la protección social mediante impuestos democráticamente establecidos permite, como suelen exigirlo nuestras sociedades democráticas, a la representación nacional, y generar un mejor control democrático de la Seguridad Social y una mayor intervención parlamentaria en esta materia.

#### 4. SISTEMAS COMPARADOS. EXPERIENCIAS A VALORAR

Una de las soluciones para afrontar la disminución sistemática de la financiación y percepción de las pensiones por los mayores viene determinada por el establecimiento de impuestos<sup>28</sup>.

<sup>28</sup> Según la encuesta Internacional Harris Interactive realizada en el año 2005 dentro del ámbito de aplicación de los países del G7 y Australia, Suecia y Países Bajos, impulsada por International Retirement Security Survey AARP *Global*

En el ámbito internacional hay corrientes impulsoras de agresivas propuestas de financiación mediante tributos, entre los que debemos destacar a MEIDNER<sup>29</sup>, ejemplo sueco de los años setenta a través del cual se establecía un impuesto sobre las acciones en las que empresas de más de 50 trabajadores deberían emitir nuevas acciones en cada ejercicio por un valor del 20% de los beneficios. Las empresas transmitían las acciones a una red de fondos de inversión que, a su vez, tenían vetada la transmisión y venta de las acciones de tal manera que los ingresos derivados de dichos valores societarios se destinaban al pago de pensiones.

Otra de las propuestas puede resumirse en la recaudación de impuestos derivados de activos públicos y transmisión de licencias tal y como propone BLACKBURN. La propiedad pública de las licencias de explotación de dominio público, como por ejemplo ondas electromagnéticas, debería aportarse a fondos de pensiones que gestionasen dichos derechos mediante su gestión y administración económica mediante fondos fiduciarios, de tal manera que también podría extenderse dicha financiación a los estados productores de petróleo<sup>30</sup>; cesión a fondos de pensiones que explotarían el resultado de la comercialización de licencias y recursos naturales. Obviamente la gestión de dichos fondos se confía en su gestión y administración a entidades no comerciales.

Es, en todo caso, evidente que si se buscan nuevas formas de financiación, mediante tributos, la obtención de dichos recursos debe realizarse más allá de los tradicionales impuestos que obtienen ingresos con carácter general y destinados a las necesidades esenciales y básicas del Estado de Bienestar, salud, educación, infraestructura, cultura. Es necesario buscar opciones de obtención de ingresos que no agoten la recaudación de los tributos generales, pero que su vez permitan obtener financiación bajo nuevos planteamientos.

Dejando de un lado posibles propuestas más o menos arriesgadas para la financiación de las pensiones, mediante la obtención de impuestos, debemos valorar algunos ejemplos ya puestos en marcha y con cierto éxito en su desarrollo político, social y económico. Dichos ejemplos parten de experiencias distintas del modelo de sistema de pensiones, ya sea contributivo, prestacional, si las pensiones están prefinanciadas o se establecen mediante una acumulación del ahorro realizado, etc., y por tanto lo que queremos poner de manifiesto es el hecho de que los impuestos pueden suponer un elemento transversal esencial para el fortalecimiento de la financiación, in-

---

*Anging Program*, establecía que el 68% de los encuestados se decantaba por aumentar los impuestos de los trabajadores mejor pagados, el 37% por aumentar los impuestos a todos los trabajadores, el 33% por aumentar la edad de jubilación y el 42% por aumentar las prestaciones de jubilación a un ritmo más lento. En todo caso la propuesta de cobrar impuestos a los más ricos fue respaldada por el 69% de los encuestados en los Estados Unidos y por el 75% en el Reino Unido. Sin duda no son comparables directamente los sistemas de financiación de las pensiones con respecto al sistema español, pero sí es importante conocer estos datos para valorar la posición de un importante volumen de población sobre el futuro de las pensiones.

<sup>29</sup> MEIDNER, R. *Employee Investments Funds. An Approach to Collective Capital Formation*. Londres, 1978.

<sup>30</sup> BLACKBURN, T. *El futuro del sistema de pensiones, crisis financiera y Estado del Bienestar*. Madrid: Ediciones Akal, 2010.

dependientemente del modelo y estructura en el que esté basado el sistema de pensiones de un determinado Estado.

Entre las opciones más lógicas, y que ya han tenido un desarrollo experimental satisfactorio y, por tanto, con ciertas garantías de éxito, debemos destacar los siguientes:

#### 4.1. EL EJEMPLO FRANCÉS

El ejemplo más cercano, tanto geográficamente como por similitud del sistema de financiación del modelo de la Seguridad Social, es el modelo francés establecido sobre dos figuras de impuestos como son la contribución social generalizada (CSG) (1990) y la contribución para el reembolso de la deuda social (CRDS) (1996)<sup>31</sup>. Las cotizaciones y contribuciones sociales representan el 80% de la financiación del régimen general. Las cotizaciones se calculan a partir de determinados tipos establecidos a nivel nacional y corren a cargo de los empresarios y de los asalariados. Se financian fundamentalmente mediante cotizaciones y aportaciones basadas sobre las remuneraciones.

La CSG y la CRDS corren a cargo de los asalariados. La creación de la CSG reúne cuatro contribuciones: la primera grava las rentas del trabajo y las rentas de sustitución (pensiones de desempleo, de jubilación, etc.), la segunda grava las rentas patrimoniales, la tercera los productos de inversión y, desde 1996, existe una última contribución que se refiere a las ganancias del juego.

La CSG es un impuesto en su sentido más completo por su propia estructura conforme a los elementos configuradores del impuesto sobre la renta de las personas físicas (IRPF) y también con respecto al principio de justicia redistributiva debido a que este impuesto social generalizado grava todas las rentas del contribuyente y no únicamente las rentas del trabajo. De este modo se puede decir que con la aprobación y establecimiento del CSG se ha configurado un impuesto que permite un mejor reparto del esfuerzo contributivo.

Dicho modelo se puede describir con las siguientes características:

- a) No son cotizaciones sociales, tienen la naturaleza de impuesto destinadas a diversificar las fuentes de ingresos para la financiación de la Seguridad Social.
- b) La contribución social generalizada se aplica al conjunto de la renta, no solo a la del trabajo sino también a la del capital.
- c) El pago del impuesto se realiza mediante una retención del empleador que lo ingresa directamente a la Administración.

---

<sup>31</sup> La regulación jurídica de la *contribution social généralisée* (CSG) y de la *contribution pour le remboursement de la dette sociale* (CRDS) se encuentra contenida en el Código de la Seguridad Social, artículos L 136-1 a L 136-8, y en el Código General de Impuestos, artículos 1654-5 y 1657 a 1659 A.

- d) La contribución social, que es retenida sobre la base del impuesto, es deducible de la remuneración que es objeto de declaración en el IRPF, de tal manera que con una tasa global de 7,5% es posible deducir un porcentaje del 5,1% en la declaración del sujeto pasivo en el IRPF. Para el supuesto de rendimientos de capital<sup>32</sup> la tasa es de 8,2% y es posible deducir un porcentaje del 5,1% en el IRPF.

El tipo global es del 2,4 % y una parte deducible del 5,1 %. Se produce una serie de exoneraciones de pago del impuesto como son:

- a) Las pensiones de jubilación e invalidez.
- b) Prestaciones por desempleo aplicando determinados límites.
- c) Actividades desarrolladas dentro de un marco del voluntariado.
- d) En materia de retenciones sobre capital se aplican en cuentas de ahorro popular jóvenes, cartillas de ahorro empresa o de desarrollo sostenible.

Con relación a la CRDS se instituyó con carácter provisional por parte de las autoridades francesas para equilibrar a largo plazo las cuentas de los regímenes de la Seguridad Social. La duración de este impuesto, prevista de manera inicial para el plazo temporal de 13 años, se ha pospuesto hasta que se extinga la deuda social. La tasa de CRDS es un porcentaje del 0,5% sobre rentas del IRPF y del capital, sin ser deducible en ningún caso.

El establecimiento de estos impuestos financiadores de la Seguridad Social han sido muy criticados desde posiciones doctrinales que muestran a dichas figuras tributarias como un lastre para la dinamización de la economía y un peso para la creación de nuevos puestos de trabajo por su contribución, en un principio lesiva, al coste social de los empleadores. Sin embargo, en el año 2008 los ingresos de la CSG ascendieron a 84.328 mil millones de euros, convirtiéndolos en el primer impuesto directo por volumen de ingresos en Francia, por delante incluso del impuesto sobre la renta. Dichos ingresos representan aproximadamente el 18% de los recursos de la Se-

---

<sup>32</sup> Dos sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (asuntos C-34/98 y C-169/98, véase el CP n.º 9/00) de 15 de febrero de 2000, Comisión/Francia, examinaron si las dos contribuciones sociales francesas (la CSG y la CRDS) podían gravar los rendimientos del trabajo y los rendimientos sustitutorios de trabajadores que, aun residiendo en Francia, estaban sujetos a la legislación de la Seguridad Social de otro Estado miembro (generalmente porque ejercían una actividad profesional en ese último Estado). El Tribunal de Justicia juzgó que las dos contribuciones referidas tenían una relación directa y suficientemente relevante con la Seguridad Social, ya que su objeto específico y directo era la financiación de la Seguridad Social francesa o la liquidación de una deuda del régimen general de la Seguridad Social francés. Concluyó que la recaudación de esas contribuciones a cargo de los trabajadores afectados era incompatible con la prohibición de acumulación de legislaciones aplicables en materia de Seguridad Social (Reglamento n.º 1408/71) y con la libre circulación de los trabajadores y la libertad de establecimiento. En todo caso esta visión del Tribunal de Justicia de la Unión Europea no ha sido sustentada por la propia doctrina francesa que sin duda confiere la plena calificación como impuesto a ambas contribuciones.

guridad Social. La CSG tiene un rendimiento de más de 10 mil millones de euros. Tres cuartas partes de los ingresos de la CSG provienen de los ingresos obtenidos<sup>33</sup>.

## 4.2. EL MODELO SUECO

El sistema público de pensiones, que representa el componente fundamental del sistema de pensiones, es de carácter obligatorio y se estructura en tres tipos de esquemas de pensiones diferentes: pensión garantizada, pensión de renta y prima de pensiones.

Después de las reformas pertinentes, desarrolladas a partir del año 1998, se ha decantado por un sistema consistente en dos componentes: una parte de las pensiones se obtendrá a través de un sistema *pay-as-you-go*, y la otra, a través de una denominada *notional account*, algo así como un fondo individual por primas. Se mantiene una pensión mínima garantizada para todas aquellas personas que no alcanzan una pensión contributiva suficiente y que está financiada vía impuestos<sup>34</sup>.

En principio, todos los ingresos imponibles declarados dan derecho a pensión como los ingresos obtenidos al trabajar por cuenta ajena, los obtenidos al desarrollar una actividad profesional por cuenta propia (trabajadores autónomos) y las prestaciones de la Seguridad Social (pensión de enfermedad basada en los ingresos, prestación de enfermedad, prestación de desempleo, etc.). De todos los ingresos que dan derecho a pensión, incluidas las prestaciones de la Seguridad Social, se deduce una contribución a la pensión de vejez.

La aportación más tributaria dentro del sistema de pensiones en su apartado contributivo es aquel que se refiere al esquema de pensión por prima de reservas. En este apartado se destina

<sup>33</sup> Rapport parlementaire, «Quels changements d'assiette pour les prélèvements fiscaux et sociaux? (annexe – prélèvements obligatoires, un état des lieux) – II. La contribution sociale généralisée (CSG) – 1. Le produit de la CSG» [archive], sur senat. fr, Sénat [Consulta: 19 septiembre 2012].

<sup>34</sup> Como indica DE LAS HERAS, A., en el nuevo sistema, el trabajador debe retraer de sus ingresos un 18,5% para financiar su pensión. De este porcentaje, un 16% son las cotizaciones que dan derecho al sistema redistributivo y el 2,5% restante genera el derecho a la pensión por primas.

Las cotizaciones abonadas por los trabajadores asegurados se contabilizan en una cuenta virtual (quedando separada la parte correspondiente a las cuentas nocionales y a la de la capitalización), donde se recogen las aportaciones individuales y los rendimientos ficticios.

En el modelo sueco los derechos de pensión a través de las cuentas nocionales se calculan teniendo en cuenta varios indicadores, como son la suma de las cotizaciones efectuadas, y de los intereses obtenidos (con carácter general se aplica un interés técnico del 1,6%). La particularidad del cálculo radica en que la rentabilidad puede llegar a resultar negativa, según la evolución de las magnitudes económicas consideradas, lo que a su vez dará lugar a que la pensión, que se recalcula anualmente una vez actualizada, pueda experimentar una pérdida económica. La forma de cálculo de los rendimientos se efectúa en función del comportamiento de la evolución de los ingresos medios, del factor de sostenibilidad (balance ratio) y de los gastos de administración. HERAS, A. de las: «El sistema de pensiones sueco. Cuentas nocionales y factor de sostenibilidad». *RTSS.CEF*, junio 2013, núm. 363.

un 2,5% de los impuestos a las nóminas (también con contribución paritaria del 1,25% de empleadores y empleados) a un sistema público de contribución definida, en cuentas individuales. Por medio de una agencia estatal, la *Premiepensionsmyndigheten* (o PPM) se encarga de las tareas administrativas.

Dicha agencia PPM recibe de la Agencia Tributaria las contribuciones, y formaliza una vez al año las aportaciones de los sujetos pasivos a los fondos autorizados para operar en este esquema. Los contribuyentes pueden elegir en qué fondo o fondos se colocan sus aportaciones, y estas son realizadas de forma agregada y colectiva por la PPM, no conociendo las gestoras privadas qué contribuyentes realizan las aportaciones, sino que únicamente conocen el importe agregado de los fondos aportados. Para quienes no optan por uno u otro de los fondos de pensiones privados elegibles, existe también un fondo estatal que se ofrece por defecto (aunque los contribuyentes no pueden optar activamente por este fondo, sino solo por omisión, en caso de no hacerlo por ninguno de los restantes).

Las obligaciones administrativas de mantenimiento de registros y suministro de información es asumida por la PPM, que cobra estos servicios en forma de devoluciones de la comisiones cobradas por las gestoras de fondos en función de su participación en los fondos administrados por la PPM. En el año 2002, la comisión media cobrada por los fondos privados era del 0,44% de los activos, y la PPM cobraba un 0,3% adicional.

Finalizado el periodo de aportaciones, y por tanto de la edad de jubilación, en estos casos a partir de los 61 años, el saldo de los fondos disponibles se convierte en una anualidad fija o en la llamada «anualización flexible», a través de los cuales los fondos permanecen invertidos y se retira una proporción de esos fondos en función de la esperanza de vida del sujeto<sup>35</sup>.

En el sistema sueco podemos observar como la fiscalidad juega un papel importante en la financiación de las pensiones, aunque el sistema dista del modelo español de Seguridad Social. La complementariedad entre las aportaciones directas como cotizaciones y la recaudación vía tributos es una clara vía de asegurar ingresos futuros de las pensiones.

#### 4.3. EL KIWISAVER NEOZELANDÉS

Un régimen especialmente atractivo, posiblemente por su diferente planteamiento al sistema de contribución español, es el que se ha desarrollado en Nueva Zelanda.

A partir del año 2007 se aprobó un nuevo plan de pensiones que viene a denominarse «Kiwisaver». Mediante este sistema la mayoría de los miembros, así denominados explícitamente y no como trabajadores, acumularán sus ahorros a través de contribuciones regulares de su salario.

---

<sup>35</sup> PÉREZ-CAMPANERO SANTANDER, J. «Un episodio de reforma del sistema de pensiones público: el caso de Suecia» (*book chapter*), Fundación de Estudios Financieros, febrero 2008.

El régimen se caracteriza por articularse mediante una serie de aportaciones económicas establecidas en un plan porcentual que se divide entre los empleadores y los miembros del plan, trabajadores. Además de ir acompañado de otras medidas de incentivo financiero en función del sujeto pasivo que lo realiza, una aportación del Estado<sup>36</sup>, una aportación del empleador en el comienzo de la del plan, o incluso un incentivo para la adquisición de la primera vivienda. Independientemente de estos factores colaterales del Kiwisaver, lo realmente importante es que las aportaciones se establecen de la siguiente manera:

- A elección del trabajador se puede aportar bien el 2 %, el 4 % o el 8 % calculado sobre el salario bruto. A partir de abril de 2013 la contribución mínima pasa a ser de 3 %.
- Por parte del empleador, una contribución obligatoria del 2 % del salario bruto, que sube a 3 % a partir de abril de 2013. Esta contribución no está sujeta al impuesto sobre contribuciones a planes de pensiones (ESCT). No obstante, cualquier otra contribución voluntaria por parte del empleador al Kiwisaver sí estaría sujeta a ese impuesto. A partir de abril de 2012, sin embargo, todas las aportaciones tanto obligatorias como voluntarias pasarán a estar sujetas al ESCT<sup>37</sup>.

Los fondos aportados al Kiwisaver son gestionados por entidades financieras y de ahorro, bancos, compañías de seguros y administradores de inversiones, en los que el aportante puede elegir libremente el destino de la gestión, no está garantizado por el Gobierno, pero sí que prestan la supervisión de su gestión las autoridades estatales por medio de la autoridad de mercados financieros.

La Agencia Tributaria neozelandesa es la administración que asigna provisionalmente a un esquema de Kiwisaver por defecto y otorga un plazo de tres meses al sujeto pasivo para elegir cualquier otro gestor o esquema de administración de los fondos. En el supuesto de que no se produzca, por parte del empleador o del trabajador, una elección de gestor, este es asignado directamente por la Agencia Tributaria de los nueve proveedores predeterminados nombrados por el Gobierno.

La característica esencial del modelo de Nueva Zelanda es la flexibilidad en cuanto a su destino. Si el régimen de retención y recaudación está fijamente establecido por la autoridad fiscal, la elección del administrador de fondos, los cambios que se pueden realizar a través de la vida laboral del trabajador son ilimitados, y sobre todo permite que se pueda producir una paralización de las aportaciones temporales, si así lo decide el trabajador.

El Kiwisaver no se centra en el empresario empleador sino en el sujeto individual suscriptor del plan y en el que tiene un amplio abanico de decisión.

<sup>36</sup> Para incentivar el Kiwisaver se incluyen incentivos como una aportación al fondo, por parte del gobierno, de 1.000 NZD libre de impuestos en el momento de la adhesión, y devoluciones fiscales que pueden alcanzar hasta los 521,43 NZD anuales siempre que se haya contribuido con un mínimo de 1.042,86 NZD anuales.

<sup>37</sup> Inland Revenue: <<http://www.ird.govt.nz>>.

Finalmente dentro de esta comparación internacional vamos a citar muy brevemente el sistema belga. En Bélgica, donde se introdujo el concepto «cotización-impuesto», se centra en el hecho de que el empresario abona a la Administración tributaria una cantidad que es la suma de su parte y la del trabajador, resultante de aplicar un tipo al salario del trabajador, importe que tiene carácter de ingreso provisional, gravándose el resto de la aportación por las autoridades fiscales a través de la declaración de la renta.

Las tres opciones principales que hemos tratado han pretendido ser sistemas de aportaciones de pensiones diferenciados, y bastante equidistantes, como son el modelo francés, donde el sistema de pensiones se estructura, por un lado, en un sistema obligatorio público de reparto y, por otro, en una parte importante de gestión privada de carácter obligatorio; el sueco, a través de un sistema muy solidario básico combinado con una importante elección libre por el trabajador, con un sistema universal atendido por los presupuestos generales del Estado, junto con una gestión privada de la capitalización entre el sector privado o el público de gestión, y el neozelandés, con un sistema de pensiones basado en un mecanismo de solidaridad que solo cubre supuestos de necesidad, acompañado de importante iniciativa privada.

## 5. TRIBUTOS SOCIALES

Finalmente vamos a hacer referencia a las posibilidades que existen, no tanto de crear nuevos tributos sobre las pensiones como hemos visto en el ámbito del derecho comparado internacional, sino para el incremento del tipo impositivo de algunos impuestos con la finalidad de financiar el sistema de la Seguridad Social, sobre todo en aquellos gastos de financiación de pensiones no contributivas. En este sentido vamos a hacer referencia de manera especial al impuesto sobre el valor añadido (IVA) y a los impuestos medioambientales.

### 5.1. EL IMPUESTO SOBRE EL VALOR AÑADIDO

Como indicó, la comisión de expertos para la reforma tributaria de 2014, en el año 2011, la recaudación por el IVA en porcentaje del producto interior bruto (PIB) fue en España la más baja de los 27 países de la UE en términos relativos. Lo cual pone de manifiesto la reducida capacidad recaudatoria de este impuesto indirecto en nuestro país en relación con los países de nuestro entorno. Con posterioridad se produjo un incremento del tipo general del impuesto, el cual se adecuó, como todos sabemos, en el 21 %<sup>38</sup>, situándose en la media de la UE. Sin embargo, el espacio en el que España sigue manteniendo un tipo diferencial de los otros países comunitarios es

<sup>38</sup> El Real Decreto-Ley 20/2012, de 20 de julio, introdujo a partir del 1 de septiembre de 2012 que el tipo general del IVA se elevase del 18 % al 21 %, el tipo reducido pasó del 8 % al 10 %. El tipo superreducido permanece invariable en el 4 %.



en los tipos reducidos y en el de las exenciones en el que es uno de los más elevados de Europa en términos de merma de recaudación.

El incremento de la recaudación del IVA para destinarlo al pago de las cotizaciones a la Seguridad Social no vendría determinado por el incremento del porcentaje del tipo general del 21 %, sino que habría varias opciones de mitigar el efecto del aumento de la carga impositiva.

La primera posibilidad vendría determinada por una disminución de las cotizaciones a la Seguridad Social con carácter de aportación por parte de los empresarios, cotizaciones, por otro lado, entre las más altas de Europa, y aumentar el importe de las mismas por vía de recaudación del IVA. La comisión de expertos propuso de manera limitada y a un sector económico específico, como es el del turismo, el incremento del tipo aplicable combinándola con una reducción significativa de las cotizaciones sociales, lo que podría resultar muy beneficiosa para este sector, pues es fuertemente intensivo en mano de obra.

La segunda permitiría un incremento de la recaudación por medio del IVA y de su adaptación al alza de los tipos reducidos, tras una revisión exhaustiva de aquellos supuestos en los que se aplica un tipo reducido por motivos de política social y económica<sup>39</sup>.

Los efectos de esta subida tendrían efectos directos sobre el consumo, de tal manera que las posiciones de detractores y partidarios de dichas medidas son muy distantes. Los detractores creen que incrementar el IVA como destino de la financiación de las pensiones conduciría un efecto económico no deseado, el freno del consumo generaría un menor crecimiento económico y, fruto de ello, una menor tasa de empleo por pérdidas de trabajo que las empresas aplicarían por el recorte de las ventas al incrementarse el IVA, más paro, generaría de manera inmediata una menor recaudación por volumen de ingresos fiscales<sup>40</sup>. Los impulsores de esta medida la establecerían mediante una fuerte rebaja del tipo de cotización al 10 % como máximo, a distribuir de manera equitativa entre el empleador y el trabajador. Esta rebaja de la cotización permitiría a su vez ge-

<sup>39</sup> La primera de esas excepciones se refiere al IVA sobre la vivienda, no considerándose adecuada su sujeción al tipo general debido a las dificultades que introduciría en el proceso de liquidación del significativo *stock* de viviendas nuevas sin vender que existe actualmente en España, aparte de que supondría incrementar el peso de la imposición sobre las transacciones inmobiliarias, lo que se considera menos eficiente que la opción de gravar periódicamente su valor patrimonial. La segunda excepción es la relativa a los servicios turísticos, para los que la comisión no considera adecuada su tributación al tipo general, pues perjudicaría gravemente la competitividad de este sector, ya que los principales países competidores de España siguen manteniendo un tipo reducido para el gravamen de las actividades turísticas. La comisión solo propondría el incremento del tipo aplicable al turismo combinándolo con una reducción significativa de las cotizaciones sociales, lo que podría resultar muy beneficioso para este sector, pues es fuertemente intensivo en mano de obra (*Informe de la Comisión de Expertos para la Reforma Tributaria*, 2014, pág. 26).

<sup>40</sup> En Francia se estableció en el año 2007 un intenso debate sobre la incorporación del IVA social a la realidad económica del país el cual fue valorado positivamente como instrumento de recaudación y destino a la financiación de las pensiones, siendo finalmente descartado su establecimiento porque podría suponer un alza de los precios que limitase la recuperación económica, siendo rechazada su incorporación en las reformas fiscales propuesta para el año 2008.

nerar un incremento del tipo del IVA entre 2 y 4 puntos, proponiendo que se homogeneicen al alza los tipos de este impuesto hasta el entorno del 24% y manteniendo solo un tipo superreducido. Esto conllevaría un resultado relativamente neutral para los consumidores<sup>41</sup>.

Independientemente de las opciones diversas que se puedan plantear, lo que no cabe duda es de que el IVA puede ser un tributo con recorrido en su capacidad recaudatoria para complementar la financiación de la Seguridad Social y su déficit galopante.

## 5.2. IMPUESTOS MEDIOAMBIENTALES

Los impuestos medioambientales<sup>42</sup>, de los cuales nos vamos a referir de manera muy superficial por la propia complejidad de la materia y al no ser objeto de este estudio, pero que debemos resaltar entre lo más importantes los derivados de los impuestos sobre la energía, el transporte, la contaminación y los recursos, en sus distintos ámbitos de aplicación por parte de las Administraciones públicas, son una de las vías de obtención de ingresos para las pensiones por su posible recorrido de recaudación y baja tributación obtenida hasta la fecha en España.

En 2012, nuestro país ocupó la última posición de entre los países de la UE con menor relación entre los impuestos ambientales y el PIB. Mientras que en 2011, en la UE27 los impuestos ambientales representaron el 2,39% del PIB, en España, esta equivalencia fue de solo el 1,6%. Dinamarca fue el país con mayor proporción de impuestos ambientales y PIB (4,03%)<sup>43</sup>.

El establecimiento de gravámenes sobre la contaminación y el uso de los recursos naturales pueden generar más ingresos y aportar importantes beneficios sociales y medioambientales. Además, la fiscalidad relacionada con el medio ambiente es una de las pocas que, en general, no perjudica al crecimiento. Los impuestos medioambientales han sido una herramienta de uso común para lograr objetivos medioambientales en los diversos ámbitos políticos en España. La

<sup>41</sup> Este es el sistema que impulsa de manera especial el profesor LAGARES, al cual se ha puesto como inconveniente de mayor calado el que no garantiza la suficiencia de las pensiones al confiar una parte importante de las prestaciones a un sistema de capitalización, que se ha demostrado que no funciona en las épocas de crisis bursátil. A lo que se propone que la parte de pensión complementaria no tendría que estar invertida necesariamente en los mercados bursátiles sino en «una deuda pública especial con una revalorización superior al IPC», con lo que se evitarían, en la medida de lo posible, las inestabilidades económicas de carácter bursátil.

<sup>42</sup> Los impuestos ambientales son instrumentos fiscales que las Administraciones públicas utilizan para influir en los consumidores dirigiéndoles hacia la adquisición y utilización de productos menos perjudiciales para el medio ambiente y cambiando alguna de sus pautas de conducta. Se definen como impuestos ambientales aquellos cuya base imponible consiste en una unidad física (o similar) de algún material que tienen un impacto negativo, comprobado y específico sobre el medio ambiente. Incluye todos los impuestos sobre la energía y el transporte y se excluyen los impuestos del tipo valor añadido.

<sup>43</sup> Eurostat, ingresos por impuestos ecológicos.

reforma de la fiscalidad<sup>44</sup> relacionada con el medio ambiente puede desempeñar un papel importante para mantener el crecimiento económico.

Un estudio realizado por Eunomia Research and Consulting<sup>45</sup> en el año 2016 sugiere que hay un potencial considerable para la obtención de ingresos adicionales procedentes de impuestos medioambientales en España, lo cual permitiría destinar parte de su recaudación a la financiación de nuestro sistema de la Seguridad Social y en especial en materia de las pensiones, ya sean contributivas o no. Por tanto, en España debemos valorar y considerar todo el potencial de la fiscalidad medioambiental, así como aplicar de manera uniforme y coherente en todo el país la tributación ambiental, con la finalidad de destinar de manera ordenada y eficiente los beneficios ambientales, económicos y sociales.

En los impuestos medioambientales se ha producido en la última década un descenso general en la recaudación de este tipo de tributos como porcentaje de los ingresos fiscales totales, esta situación podría permitir incrementar y obtener nuevas fuentes de recaudación que favorezcan la obtención de ingresos para disminuir el déficit de la Seguridad Social.

## 6. CONCLUSIONES

En el presente trabajo hemos intentado mostrar la situación actual y real del futuro de las pensiones como uno de los problemas más importantes y trascendentes de nuestro sistema democrático y del bienestar social. La realidad de la crisis demográfica afecta a la globalidad de los países que conforman la vieja Europa, pero especialmente afecta a nuestro país con unas tasas de natalidad bajísimas, así como por una mayor esperanza e índice de expectativas de vida. Esta crisis no es solo demográfica ni económica es también una crisis del sujeto, de la persona, una crisis de la «relación con la realidad», según María ZAMBRANO, que se transforma en una crisis cultural de una especie de pérdida de confianza ante la propia experiencia de la vida.

La situación demográfica tiene una serie de efectos económicos de trascendencia esencial para comprender las dimensiones del problema y de la dificultad para poder mantener la sociedad del bienestar. Se está produciendo una reducción significativa de la población económica activa y de los estudiantes, una minoración de las aportaciones para sostener las altas tasas de necesidades de las personas mayores. Incremento del coste económico de gastos por los Estados en pensiones, salud, infraestructuras y dependencia y de manera paralela a todo lo anterior una dis-

<sup>44</sup> Revisión de la aplicación de la normativa medioambiental de la UE, Informe de España *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Revisión de la aplicación de la normativa medioambiental de la UE: problemas comunes y cómo combinar esfuerzos para obtener mejores resultados*. COM(2017) 63 final.

<sup>45</sup> Eunomia Research and Consulting, IEEP, Aarhus University, ENT, 2016. *Study on Assessing the Environmental Fiscal Reform Potential for the EU28*.

minución progresiva de la capacidad recaudatoria de los impuestos, lo que hará difícil equilibrar las finanzas públicas o mantener un equilibrio muy complejo de pensiones y servicios sanitarios.

Frente a la preocupante descripción realizada con anterioridad, nos encontramos con un sistema de la Seguridad Social que parece no responder ante los retos tan desproporcionados que se nos plantean en un tiempo cercano. Aunque debemos reconocerlo, está basado en unos principios que han servido para su adecuado funcionamiento, tal es el caso de la proporcionalidad entre lo percibido y lo aportado por los trabajadores, la universalidad, la acción protectora, el pilar esencial de la solidaridad intergeneracional. Equidad e igualdad de derechos, y por último su suficiencia. Este último elemento parece que no acaba de poder garantizar los niveles de bienestar mediante prestaciones adecuadas. Las posteriores reuniones y transformaciones del sistema de la Seguridad Social impulsadas por el Pacto de Toledo y sus reuniones posteriores parece que no responden a las necesidades de nueva financiación, su ejemplo más destacado es el Fondo de Reserva que ha quedado totalmente desconfigurado y con fecha de caducidad inminente.

Las propuestas para responder al reto del envejecimiento que se ceba de manera especial con la financiación de las pensiones han sido tratadas con una finalidad correctora o mitigadora de sus efectos no lo suficiente contundentes para su verdadera solución. Medidas tales como recortar los gastos mediante el aumento de la edad reglamentaria de jubilación y el cambio hacia un sistema de indexación de las pensiones basado en el aumento de los precios, la prolongación de la vida laboral son incompletas. El gran reto es evitar que los mayores se encuentren en una situación de pobreza irrevocable tal y como ha indicado la Comisión Europea en el Libro Blanco, Agenda para unas pensiones adecuadas, seguras y sostenibles en el año 2012.

En nuestro sistema de pensiones se ha demonizado cualquier posibilidad de obtener ingresos por medio de los impuestos que equilibren las cuentas de la Seguridad Social. Es cierto que en los últimos años se ha impulsado una propuesta que permitiese sacar de la tradicional financiación de las pensiones, mediante las contribuciones a la Seguridad Social de los trabajadores y empleadores, el pago de las pensiones no contributivas. Sin embargo hay un error de perspectiva sobre el verdadero origen y aplicación de la financiación de las pensiones. Hemos intentado mostrar como la realidad de nuestro sistema de pensiones está en un volumen y porcentaje muy alto sustentado por los tributos. Las aportaciones derivadas de los impuestos a través de los presupuestos generales del Estado que se destinan al sustento y complemento de las cuentas de las pensiones en sus ejercicios deficitarios.

También, junto a lo anterior, debemos centrar el verdadero carácter de las contribuciones sociales como auténticos impuestos sobre el trabajo que recae de manera muy desmesurada en el empleador, recordemos que España tiene una de las tasas más altas de aportación por parte de los empleadores en el entorno de la UE. Las cotizaciones sociales no son necesariamente la única forma de financiar las prestaciones del Estado del Bienestar ni tampoco la más eficiente ni la más justa.

Todas estas circunstancias demuestran, o al menos intentan poner en el centro de debate de las pensiones, que los tributos pueden ser una herramienta esencial para asegurar los ingresos necesarios del futuro en el sistema de la Seguridad Social.

Las experiencias internacionales que hemos comentado tales como la francesa, sueca y neozelandesa ponen de manifiesto que otras sociedades económicas avanzadas han introducido novedades en su sistema de financiación dando cabida de manera trascendental a los impuestos. Los diferentes países, a partir de regímenes de contribución totalmente diferentes, han introducido impuestos directos por medio de los cuales complementan las contribuciones sociales de los trabajadores y de los empleadores. Así la CSG o la CRDS francesa han supuesto una respuesta directa a las necesidades de ingreso de los pensionistas franceses, el sistema sueco de cotización nocional que también integra impuestos en el modelo de financiación de la Seguridad Social. Por último, el Kiwisaver neozelandés, que aun siendo un sistema de pensiones más cercano al sistema británico, introduce la novedad de atraer las aportaciones sociales mediante la flexibilidad de la contribución de los sujetos pasivos haciendo un plan de pensiones prácticamente a medida mediante una importante intervención en el control y seguridad de los fondos por parte de la hacienda neozelandesa.

Finalmente es necesario valorar en nuestro sistema tributario qué impuestos son potencialmente adecuados para complementar el déficit de las contribuciones. Tanto el IVA social, en su espacio para incrementar los porcentajes de determinados tipos como se ha comentado, como el desarrollo de una normativa ordenada y consecuente de los tributos medioambientales podrían complementar recursos económicos sin un coste social, económico lo suficientemente como para no disparar la presión fiscal y carga tributaria de los contribuyentes.

Creemos que debe establecerse un debate profundo y extenso en el que nuestro sistema de la Seguridad Social de las pensiones dé entrada a las figuras complementarias de las cotizaciones sociales como son los impuestos, en sus diferentes figuras y modalidades, que permitan reequilibrar las cuentas y asegurar una renta futura digna a los pensionistas.

---

## Bibliografía

Actualidad Internacional Sociolaboral, n.º 171 Ministerio de Empleo y Seguridad Social. Secretaría General Técnica Subdirección General de Relaciones Sociales Internacionales, septiembre 2013.

BIURRUN MANCISIDOR, G. «¿Reforma del sistema público de pensiones? ¿Qué reforma?». *Actualidad Jurídica Aranzadi*, 2010, núm. 808.

BLACKBUN, T. *El futuro del sistema de pensiones, crisis financiera y Estado del Bienestar*. Madrid: Ediciones Akal, 2010.

BOURGET, R. «Impuesto y pacto social: la financiación de la Seguridad Social francesa mediante impuestos». *Quincena fiscal*, 2017, núm. 19.

CARRÓN, J. *La Belleza Desarmada*. Prefacio de Javier PRADES, Ediciones Encuentro, 2016.

DUFOURCQ, N. «Sécurité sociale: le mythe de l'ascenseur». *Droit social*, marzo de 1999, núm. 3.

*Estadísticas, Presupuestos y Estudios Seguridad Social*, septiembre 2016.

EUROPOP2013, European Population Projections, base year 2013.

HERAS, A. de las «El sistema de pensiones sueco. Cuentas nocionales y factor de sostenibilidad». *RTSS.CEF*, junio 2013, núm. 363.

INFORME DE LA COMISIÓN DE EXPERTOS PARA LA REFORMA TRIBUTARIA, 2014.

LIBRO BLANCO. *Agenda para unas pensiones adecuadas, seguras y sostenibles*. Comisión Europea Bruselas, 16 de febrero de 2012.

MARTÍN QUERALT, LOZANO SERRANO, TEJERIZO LÓPEZ y CASADO OLLERO. *Curso de Derecho Financiero y Tributario*. Madrid: Editorial Tecnos, 2016.

MEIDNER, R. *Employee Investments Funds. An Approach to Collective Capital Formation*. Londres, 1978.

MONEREO PÉREZ, J. L. «El sistema de pensiones en el marco de la nueva revisión y actualización del pacto de Toledo». *Revista Doctrinal Aranzadi Social*, 2010, núm. 15.

MUSGRAVE, R. *Teoría de la Hacienda Pública*. Madrid: Castellana de Aguilar, 1967.

OCDE. *Perspectivas de Pensiones*, 2016.

PÉREZ DE AYALA, J. L. *La economía financiera pública*. Madrid: Editorial de Derecho Financiero, 1987.

– *Explicación de la técnica de los impuestos*. Madrid: Editorial de Derecho Reunidas, 2004.

PÉREZ-CAMPANERO SANTANDER, J. «Un episodio de reforma del sistema de pensiones público: el caso de Suecia» (*book chapter*), Fundación de Estudios Financieros, febrero 2008.

TRIBUNAL DE CUENTAS. *Declaración sobre la Cuenta General del Estado correspondiente al ejercicio 2012*.

ZUBIRI, I. «Las pensiones en España: Situación y alternativas de reforma». En *Papeles de Economía española*. «Gasto Público en España: presente y futuro». 2016, núm. 147.