



Universidad
Zaragoza

Trabajo Fin de Grado

SISTEMA PÚBLICO DE PENSIONES ESPAÑOL: SOSTENIBILIDAD Y REFORMAS

Autor

Jesús Pemán Gracia

Directora

BLANCA SIMÓN FERNANDEZ

FACULTAD DE ECONOMÍA Y EMPRESA
ADMINISTRACIÓN Y DIRECCIÓN DE EMPRESAS
2017

Autor: Jesús Pemán Gracia

Directora: Blanca Simón Fernández

Titulación: Grado en Administración y Dirección de Empresas

Título: Historia del sistema público de pensiones y su sostenibilidad

Resumen: Durante los últimos años se viene poniendo en duda el sistema público de pensiones español. Una duda generada por dos factores: Un envejecimiento demográfico cada vez mayor que se traduce en una población cuyo segmento de edad más envejecido gana un mayor peso mientras el número de nacimientos no para de disminuir y, por otro lado, una situación económica delicada a consecuencia de la crisis económica acaecida en el 2008 que ha incrementado el desempleo a tasas inaceptables para la sostenibilidad del sistema.

Por todo ello, los diferentes gobiernos a lo largo del final de la etapa del franquismo hasta la actualidad han ido elaborando leyes y reformas del sistema de las pensiones con el objetivo de dotar de una mayor cobertura social a una población cada vez más envejecida.

Sin embargo, a pesar de ello el factor demográfico gana cada vez un mayor peso en la ecuación del gasto de las pensiones, provocando que medidas en la tasa de empleo o en los ingresos a la seguridad social sean insuficientes si se desea dotar al sistema de pensiones de una sostenibilidad real. Por ello, surge la necesidad de analizar otros sistemas que doten de una robustez al sistema de pensiones como el sistema de cuentas nacionales.

Abstract: During the last years the public system of Spanish pensions is being questioned. Doubt generated by two factors: An increasing demographic aging that translates into a population whose older age segment gains more weight while the number of births continues to decrease and, on the other hand, a delicate economic situation as a consequence of the economic crisis that occurred in 2008 that has increased unemployment at unacceptable rates for the sustainability of the system.

For all this, the different governments throughout the end of the Franco regime to the present have been developing laws and reforms of the pension system with the aim of providing greater social coverage to an increasingly aging population.

However, despite this, the demographic factor is increasingly gaining weight in the pension expenditure equation, causing measures in the employment rate or in social security income to be insufficient if the pensions of real sustainability. For this reason, the need arises to analyze other systems that give a robustness to the pension system as the system of notional accounts.

ÍNDICE

RESUMEN.....	2
ABSTRACT.....	3
CAPÍTULO 1: INTRODUCCIÓN.....	5
CAPÍTULO 2: DEMOGRAFÍA EN ESPAÑA.....	6
CAPÍTULO 3: ESTADO DE LA SEGURIDAD SOCIAL.....	12
1) INTRODUCCIÓN.....	12
2) LA SEGURIDAD SOCIAL EN ESPAÑA.....	12
CAPÍTULO 4: REFORMAS DEL SISTEMA PÚBLICO DE PENSIONES.....	16
1) LEY DE LA SEGURIDAD SOCIAL 1967.....	16
2) LA TRANSICIÓN-PACTO DE TOLEDO.....	19
3) REFORMA 2011 (Ley 27/2011)	23
4) REFORMA 2013 (Ley 5/2013)	27
CAPÍTULO 5: ANÁLISIS DE LA SOSTENIBILIDAD Y POSIBLES REFORMAS.....	29
CAPÍTULO 6: CONCLUSIONES GENERALES.....	39
CAPÍTULO 7: BIBLIOGRAFÍA.....	40

CAPÍTULO 1: INTRODUCCIÓN

Venimos en los últimos años sufriendo una catarata de información acerca de la sostenibilidad del sistema público de pensiones ocasionando una preocupación generalizada de la población especialmente en el segmento de edad que yo represento, jóvenes que vemos todos días en los medios de comunicación como se nos advierte de que el sistema público de pensiones tal y como lo conocemos está en peligro y que seguramente no lo lleguemos a disfrutar cuando lleguemos a la edad de jubilación.

Por todo ello he creído conveniente que este trabajo de fin de grado versará acerca de las diferentes reformas que ha sufrido nuestro sistema público de pensiones y de la sostenibilidad de dicho sistema en nuestro país, en especial a las causas y propuestas alternativas para mejorar dicha sostenibilidad ya que es bajo mi punto de vista el principal reto en materia económica al que se enfrenta España a medio y largo plazo.

El actual modelo del sistema público de pensiones en España se basa en un modelo de reparto, es decir, tiene un carácter solidario cuyo objetivo es paliar la falta de ingresos una vez se llega a la vejez o a la incapacidad laboral. La financiación de este sistema se basa centralmente en las cotizaciones a la seguridad social por parte de los trabajadores y por ello se trata de una solidaridad intergeneracional. En definitiva, la demografía es un aspecto esencial para la sostenibilidad de este sistema de solidaridad y que veremos cómo se ha ido deteriorando a lo largo de este trabajo.

Esto último unido a la crisis económica en 2008 y la destrucción masiva de empleos, la seguridad social no ha dejado de estar en déficit.

En consecuencia, es conveniente analizar las causas que generan esta incertidumbre en la sostenibilidad de las pensiones y explorar soluciones.

CAPÍTULO 2: DEMOGRAFÍA EN ESPAÑA

Para que un sistema de pensiones basado en el modelo de reparto sea sostenible, la variable demográfica es un pilar fundamental para dicha sostenibilidad y calidad del mismo.

España como el resto de países occidentales sufren un deterioro en la pirámide poblacional: tasas de natalidad por debajo de *la tasa de remplazamiento de la población*¹ y envejecimiento de la población, lo que conlleva a una mayor duración del periodo de jubilación.

Tabla 2.1: Estado y proyección de la población española

	2016	2030	2065
Población residente en España	46.438.422	45.886.177	41.068.643
Saldo Vegetativo (Nacimientos-Defunciones)	-8.112	-116.089	-301.976
Saldo Migratorio	12.939	57.723	80.449

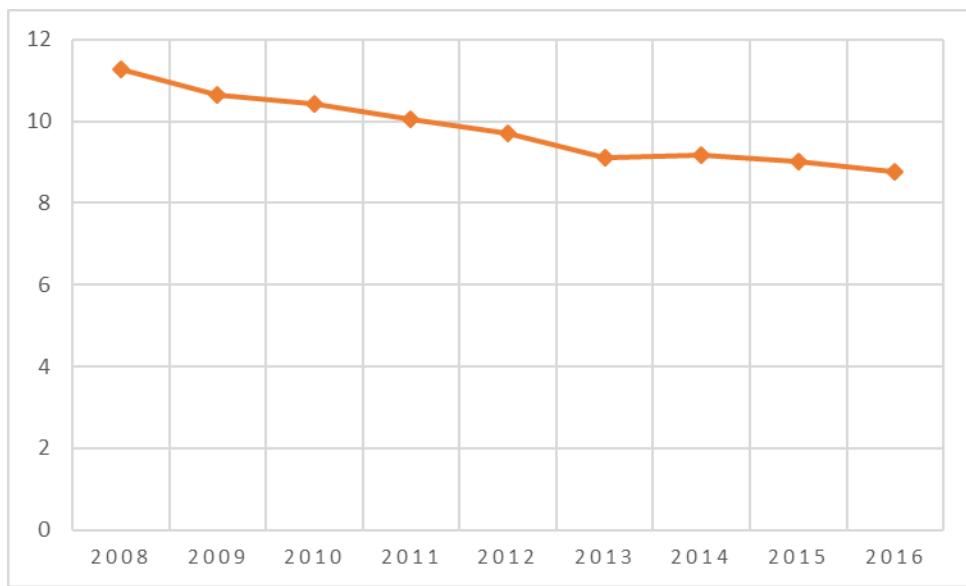
Fuente: INE (2016) y Elaboración Propia

Como se puede observar, en la tabla anterior se ve claramente una pérdida de población como indica el saldo vegetativo, que se agrava exponencialmente con el paso de los años como indican las proyecciones para 2030 y 2065. Todo ello se une a que el saldo migratorio es incapaz a largo plazo de amortiguar ese saldo vegetativo negativo, por lo que nuestro país se ve abocado a una despoblación cada vez mayor y con ello a menor mano de obra disponible.

A continuación, se refleja como ha ido evolucionando la tasa de natalidad en nuestro país y las proyecciones que se hacen de ésta:

¹ Es la tasa que indica que una determinada población ni envejece ni rejuvenece

Gráfico 2.1: Evolución del nº de nacimientos por cada 1000 habitantes durante el periodo 2008-2016²



Fuente: INE (2016) y Elaboración Propia

Como indica el gráfico 2.1 vemos una evolución decreciente en el número de nacimientos a partir del 2008, esto unido a que en los años anteriores más próximos la tasa de nacimiento era creciente como muestra el INE nos hace indicar que el factor de la crisis económica ha sido un punto de inflexión en el número de nacimientos como indica el estudio *Tras las huellas de la crisis económica en la demografía española (2015)*, el cual muestra como el impacto de la gran crisis ha influido en el descenso de la población entre otras cosas por la disminución de la tasa de la fecundidad como ya se muestra en el grafico 2.1.

Por otro lado, las proyecciones futuras de nacimientos no son nada optimistas según el INE el cual muestra como en el año 2016 hubo 404.920 nacimientos y prevé para el año 2030 un rango de nacimientos que oscile entre 313.010 siendo pesimista hasta 356.180 en el escenario más optimista³.

Cabe indicar que el factor económico no es el único causante de este descenso de la natalidad, el cambio cultural de la sociedad occidental ha supuesto otro factor esencial en estos datos: retraso en la edad de tener hijos, aconfesionalidad del estado, menor presión social, pocas ayudas a la familia, entre otros varios.

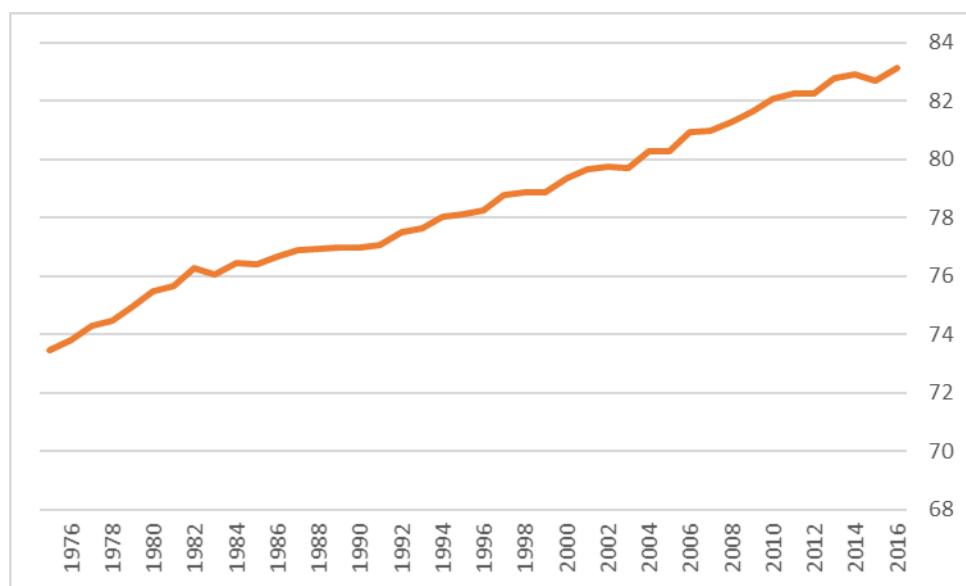
² Dato de 2016 provisional

³ Véase INE (2016 a página 15)

En definitiva, la baja tasa de natalidad es un factor clave que explica porque las sociedades occidentales y en concreto España sufren un proceso de envejecimiento de su población.

Hemos hablado de la tasa de natalidad, pero hay otro factor clave que explica dicho envejecimiento poblacional y es la creciente esperanza de vida de la población como muestra el siguiente gráfico:

Gráfico 2.2: Esperanza de Vida al nacimiento en España



Fuente: INE (2016) y Elaboración Propia

El gráfico 2.2 nos indica como la esperanza de vida no ha dejado de crecer prácticamente en todos los años de democracia en nuestro país situándose en una media entre hombres y mujeres de 83 años y no se espera que lo haga en los próximos años tal y como muestra el INE⁴.

Por lo que la población española vive más tiempo y a su vez se producen menos nacimientos, es decir, hay un aumento de la duración esperada de la jubilación, unido a una menor población en edad de trabajar y en definitiva se produce una reducción de la población activa como indica el estudio *Demografía, Inmigración y viabilidad del sistema de pensiones. Análisis y proyecciones para España (capítulo 3)* el cual nos señala que “*la población en edad activa se reduce de modo continuado a un ritmo*

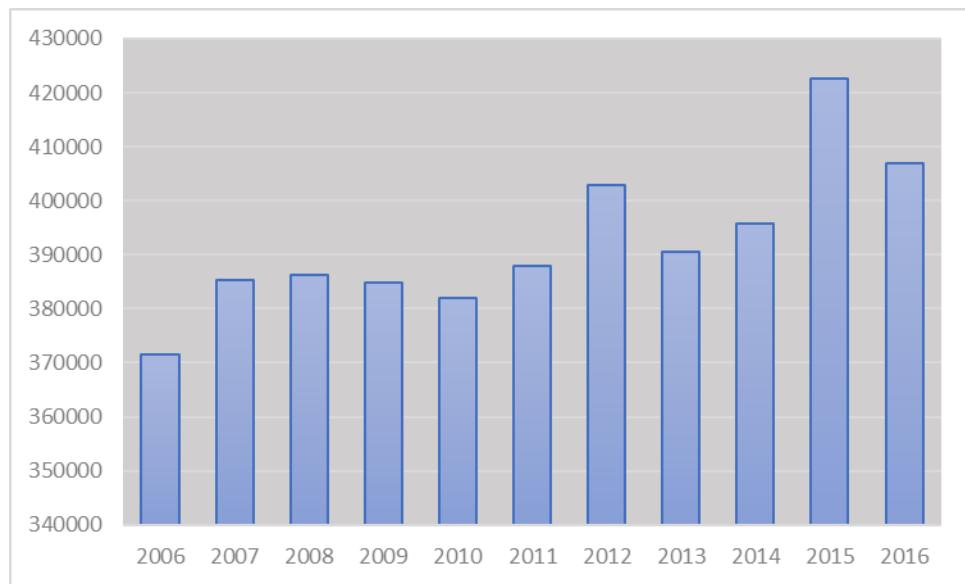
⁴ Véase INE (2016 a página 4)

importante, desde los 31 millones actuales a los 21,1 millones en 2050" (Gonzalez Calvet, 2010)⁵

Este crecimiento en la esperanza de vida es gracias a los diferentes avances tecnológicos en materia de sanidad que nos permiten alargar nuestra vida con respecto a años anteriores.

Como consecuencia de ello al existir un mayor número de población en edad avanzada, el número de defunciones ha crecido en los últimos años como muestra el gráfico 2.3:

Gráfico 2.3: Evolución del número de defunciones en España 2006-2016



Fuente: DatosMacro (2016) y Elaboración Propia

El número de defunciones ha crecido en los últimos 10 años pasando de 371.478 fallecidos en 2006 a 406.815 lo que supone un incremento del 8,68%.

En conclusión, vemos como las defunciones no han dejado de crecer como muestra el gráfico 2.3 y como el número de nacimientos no deja de disminuir como indica el gráfico 2.1, lo que nos lleva a un saldo vegetativo negativo y cuyas proyecciones en el futuro no son optimistas tal y como observamos en la tabla 2.1.

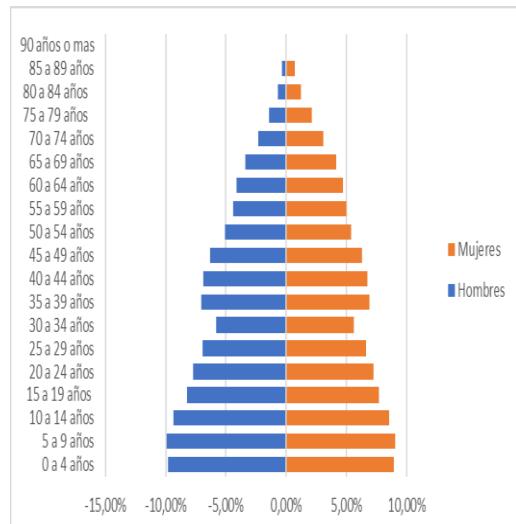
Una vez analizados los datos anteriores, toca ver como afecta eso a la estructura de la piramide poblacional⁶ y en definitiva, a la estructura demográfica de España.

⁵ Véase González Calvet, J (2010) página 79

⁶ Forma gráfica de mostrar la estructura demográfica por edades y sexo y que permite observar con mayor facilidad los cambios demográficos y comparar entre diferentes segmentos (países, edades, sexo...)

Gráfico 2.4

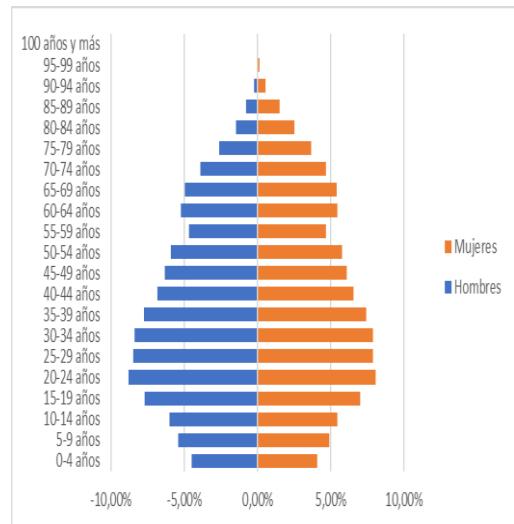
Pirámide poblacional de España
1971



Fuente: INE y Elaboración Porpia

Gráfico 2.5

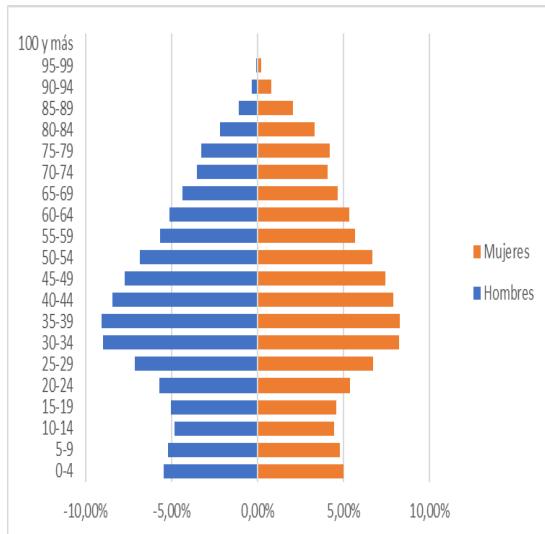
Pirámide poblacional de España
1998



Fuente: INE y Elaboración Propia

Gráfico 2.6

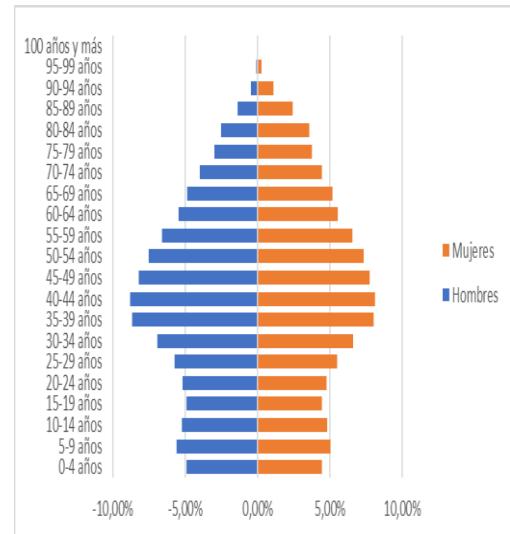
Pirámide poblacional de España
2011



Fuente: INE y Elaboración Propia

Gráfico 2.7

Pirámide poblacional de España
2016



Fuente: INE y Elaboración Propia

Como se puede observar en el gráfico 2.5 en 1971 los grupos con mayor población eran los de edades inferiores de 0 a 14 años que representa el 29% de la población y desde esta edad la pirámide se va haciendo más estrecha hasta observar como la parte

superior, es decir, las personas más envejecidas⁷ representan tan solo un 10% de la población total.

Por otro lado, si nos fijamos en las gráficas de 1998 y 2011 vemos como el grueso de la población se sitúa en la parte media inferior, es decir, entre los 25-45 años representando en 1998 el 32% de la población y en 2011 el 30% de la población y por otra parte vemos como la población envejecida ha aumentado con respecto a 1971 pero representa un 13% de la población total.

En cuanto al 2016⁸, apreciamos en el gráfico 2.8 como ahora el ancho de la pirámide se encuentra en la parte media superior, o sea, entre los 40-60 años significando un 35% de la población mientras vemos como la punta de la pirámide también se ha engrandecido con una mayor población envejecida que supone el 17% de la población.

En definitiva, la evolución de la pirámide en las últimas décadas se ha ido invirtiendo, ya que, cada vez que pasan los años como se ha observado en las gráficas anteriores, el grueso de la población sube en la escala de las edades y se espera que en el año 2031 la población envejecida represente el 34,8%⁹ según el INE y por tanto supone un auténtico riesgo al sistema público de pensiones español en el largo plazo.

⁷ Persona o población envejecida: Mayores de 65 años.

⁸ Datos previstos para el 2016.

⁹ Véase INE (2016 a página 7)

CAPÍTULO 3: ESTADO DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Una vez analizada la evolución demográfica de nuestro país, veremos que características reúne el sistema público de pensiones español y también cual es el organismo encargado de financiar y de sostener dicho sistema, así como sus características (ingresos, gastos...) y retos a los que se enfrenta.

3.1 Introducción

El sistema público de pensiones se fundamenta en 3 definiciones principales:

- Reparto
- Contributivo
- Prestación definida

De reparto porque los trabajadores actuales mediante una parte de su renta pagan las pensiones actuales, o sea, son el pilar base de la sostenibilidad del sistema público de pensiones.

También es de carácter contributivo, es decir, que cuanto más aporte un trabajador en su vida laboral a la financiación del sistema público de pensiones, mayor será su pensión contributiva cuando llegue a la edad de jubilación.

Y por último, el sistema público de pensiones es de prestación definida, es decir, “*que en cada momento del tiempo la tasa de sustitución de las pensiones (o el nivel de la pensión en relación al salario) está definida en función del historial laboral (básicamente años cotizados y bases de cotización)*” (Conde-Ruiz, 2017)¹⁰

Para lograr que el sistema público de pensiones tenga estas características, la financiación es un aspecto esencial y ahí es donde entra el organismo de la Seguridad Social.

3.2 La Seguridad Social en España

La Seguridad social en España es un organismo institucional del Estado financiado por la contribución de trabajadores y empresarios y por partidas en los presupuestos generales del Estado, es decir, por aportaciones del estado, particulares y empresas. Su objetivo final es dar cobertura económica a las personas que se encuentran en riesgo de

¹⁰ Véase Conde-Ruiz (2017), página 2.

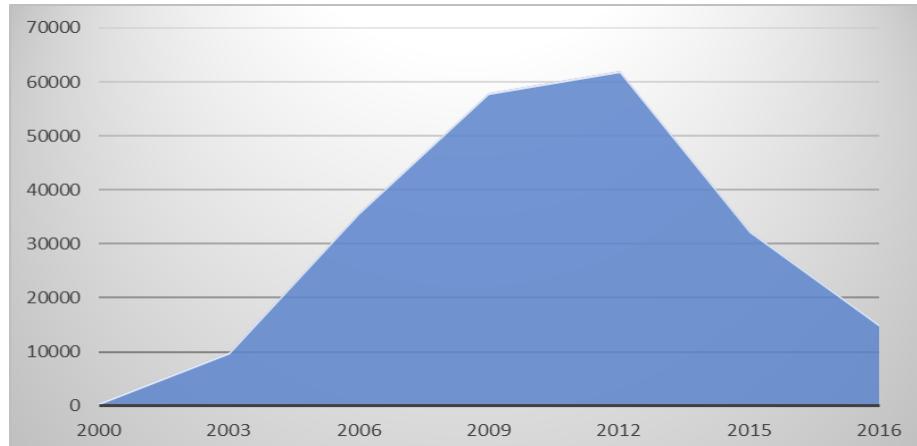
exclusión social por diversos motivos (jubilación, desempleo, discapacidad...) de manera individualizada y bajo unas condiciones.

Estas prestaciones están divididas en dos:

- Prestaciones contributivas: financiadas por las cotizaciones a la seguridad social de empresas y trabajadores.
- Prestaciones no contributivas: financiadas por el Estado a través de los Presupuestos Generales del Estado.

Con el objetivo de sostener al sistema público de pensiones de las inclemencias económicas y para hacer frente a posibles adversidades futuras se creó el Fondo de Reserva de la Seguridad Social. Se trata de un fondo de inversión creado por el gobierno ejecutivo en el año 2000 (aunque previamente definido en 1995 por el Pacto de Toledo) que se ha ido financiando con superávits en la Seguridad Social desde su creación. Sin embargo, en los últimos años durante la crisis, este fondo no ha parado de disminuir hasta ser apenas existente en la actualidad.

Gráfico 3.2.1: Evolución en millones de € del Fondo de Reserva de la Seguridad Social



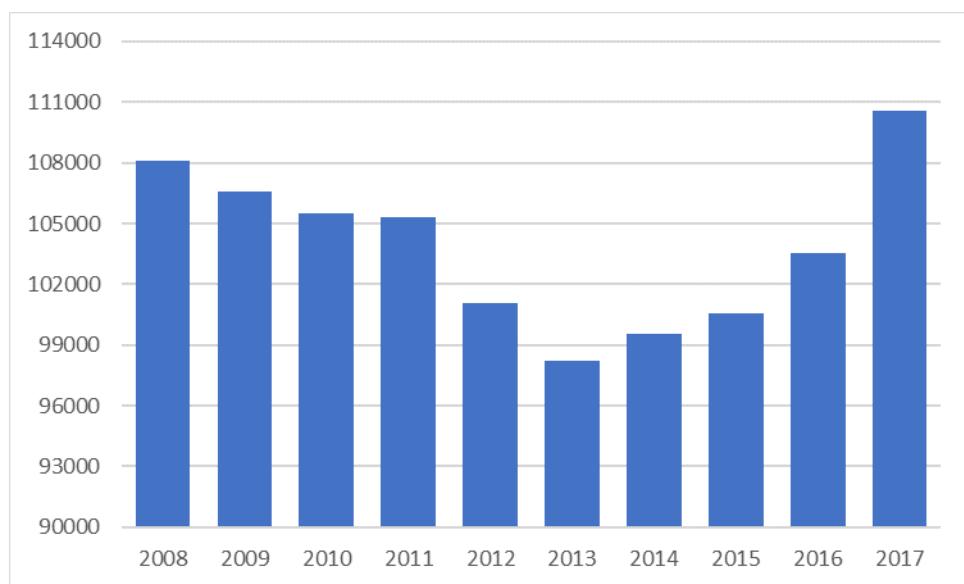
Fuente: Seguridad social (2017) y Elaboración Propia

Se puede observar en el gráfico 3.2.1 cómo desde su creación, el Fondo de reserva no ha dejado de crecer hasta el 2012 situándose en 62.027 millones de euros y posteriormente situándose en 15.020 millones de euros en 2016 quedando en grave riesgo dicho fondo, pero eso no es todo, el gobierno ante la necesidad de financiar la paga extra de verano y la nómina de las pensiones de Julio de 2017 se ha visto obligado a incluir en los

presupuestos generales del Estado un préstamo de 10.129 millones de euros¹¹ a la Seguridad social con el objetivo de que se puedan financiar dichas pagas, evidenciando la quiebra financiera del Fondo de Reserva.

Por todo ello, se puede afirmar en definitiva, que el Fondo de Reserva de la Seguridad social está vacío poniendo en peligro la sostenibilidad de las pensiones. Lo que urge a analizar como han ido evolucionando los ingresos y los gastos de la seguridad social.

Gráfico 3.2.2: Evolución en millones de € de los ingresos por cotizaciones a la seguridad Social¹²



Fuente: Seguridad Social (2017) y Elaboración Propia

En el gráfico 3.2.2 podemos observar como la seguridad social ha ido disminuyendo sus ingresos siendo el punto mas crítico en 2013 con unos ingresos de 98.210 millones de euros y que posteriormente ha ido creciendo hasta a dia de hoy con una prevision para el 2017 de que los ingresos supongan 110.560 millones, es decir, una variacion interanual del 6,8% con respecto al 2016.

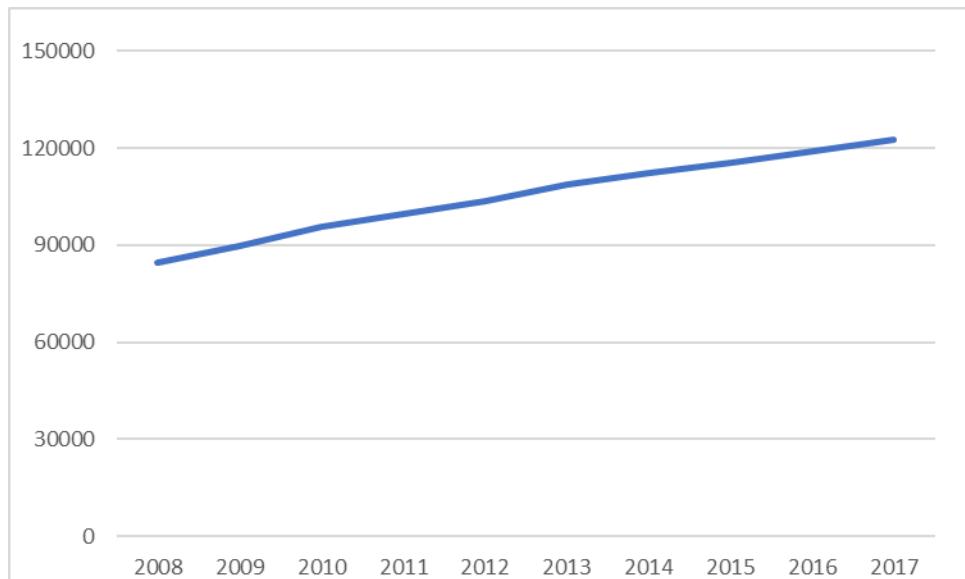
Sin embargo cabe preguntarse, si los ingresos a la seguridad social no paran de aumentar ¿Por qué el Fondo de Reserva de la Seguridad social se encuentra en crisis? La respuesta está en la evolución del gasto de la seguridad social y en su déficit, que es incapaz de compensar el incremento en los ingresos como refleja la anterior gráfica,

¹¹ Véase BOE (2017) Ley 3/2017

¹² Datos 2016 y 2017 provisionales. Datos del Ministerio de Hacienda

ingresos que se han apoyado en la favorable evolución del crecimiento de España cuyas previsiones son del 3.1% según el FMI que justifica dicho incremento en las cotizaciones a la seguridad social.

Gráfico 3.2.3: Evolución en millones de Euros del gasto en pensiones contributivas¹³



Fuente: Seguridad Social (2017) y Elaboración Propia

Como se ha comentado en el párrafo anterior, la evolución de los gastos y en concreto de las pensiones contributivas explica el porqué del déficit de la seguridad social y en consecuencia de la utilización continua del fondo de reserva de la seguridad social.

Como observamos en el gráfico 3.2.3 si lo comparamos con el 3.2.3 sacamos conclusiones muy claras y, es que, para el año 2017 se prevé un déficit de 12.217 millones de euros, solo teniendo en cuenta las pensiones contributivas y además se estima que el gasto no parará de crecer, ya que, las pensiones por jubilación representan el 61,18%¹⁴ del total de las pensiones y como hemos ido viendo en el apartado 2 de este trabajo, dichas jubilaciones no parán de aumentar.

¹³ Datos 2016-2017 provisionales

¹⁴ Seguridad social (Enero-Septiembre 2017)

Tabla 3.2.1: Evolución del número de pensionistas en España 2007-2016¹⁵

Año	Pensionistas
2007	7.586.574
2009	7.826.416
2011	8.061.785
2013	8.315.826
2015	8.508.482
2016	8.609.085

Fuente: Seguridad Social (2016) y Elaboración Propia

Los datos de la Tabla 3.2.1 muestra el claro ejemplo de como ha ido aumentando el número de pensionistas y por tanto el gasto de la Seguridad Social.

Una vez analizada la situación de déficit en la Seguridad Social y del aumento del gasto en pensiones contributivas (especialmente las de jubilación) cabe preguntarse qué análisis y medidas se están elaborando por parte de los diferentes agentes económicos de nuestro país para solucionar esta situación de envejecimiento demográfico y aumento del gasto social vía pensiones contributivas.

CAPÍTULO 4: REFORMAS DEL SISTEMA PÚBLICO DE PENSIONES

Una vez analizada la actual situación de la tesorería de la Seguridad Social conviene estudiar y meditar acerca de la historia de nuestro actual sistema de pensiones público y de cómo los diferentes gobiernos han ido modificando dicho sistema hasta llegar al Real Decreto-ley 5/2013 que es la última gran modificación que han sufrido las pensiones.

4.1 Etapa 1: Ley de la Seguridad Social 1967

Podemos hablar a día de hoy que el año clave donde empezó a surgir la base del actual modelo de pensiones es 1967 en la época franquista mediante la aprobación de la Ley de la Seguridad Social¹⁶ que establecía una pensión vitalicia a los trabajadores que cumpliesen una serie de condiciones explicadas posteriormente y cesasen en su trabajo a causa de su edad.

¹⁵ Datos tomados en diciembre de cada año

¹⁶ BOE: Orden de 1967 por la que se establecen normas para la aplicación y desarrollo de la prestación de Vejez en el Régimen General de la Seguridad Social.

Para que se pudiera optar a esa pensión vitalicia, el régimen franquista imponía unas condiciones, entre las que destaca estas 2:

1. Haber cumplido los 65 años: Condición que siguió existiendo hasta la reforma del año 2011 que modificó esta condición, aumentando la edad hasta los 67 años.
2. Haber cotizado mínimo 10 años y de los cuales 700 días deberán estar comprendidos entre los 7 años anteriores a obtener la pensión.

La cuantía de la pension que se otorgaba se hacía de manera individualizada y dependía del porcentaje de la base reguladora que a su vez estaba ligada a los años cotizados, es decir, cuantos más años se cotizaba mayor era la cuantía de la pensión, existiendo un máximo y un mínimo como se puede observar en la tabla 4.1.1:

Tabla 4.1.1: Porcentaje sobre la base reguladora a aplicar según los años cotizados (1967)

Años de Cotización	Porcentaje de la base reguladora
10	25
11	26
12	27
13	28
14	29
15	30
16	31
17	32
18	33
19	34
20	35
21	36
22	37
23	38
24	39
25	40
26	41
27	42
28	43
29	44
30	45
31	46
32	47
33	48
34	49
35	50

Fuente: BOE (1967) y Elaboración Propia

Se trata de una escala de porcentajes recogidas para todos los trabajadores del régimen general independientemente de su mutualidad laboral¹⁷.

Por tanto, cómo podemos observar para cobrar el 50% de la cuantía se debía cotizar 35 años y como mínimo 10 años para obtener un 25%. A partir de ahí vemos cómo por cada año, se incrementa un 1%.

A todo ello, se establece también en esta orden una parte complementaria diferente según las distintas mutualidades laborales no superando en ningún caso el 50%¹⁸ de la base reguladora.

Por último cabe destacar las incompatibilidades¹⁹ que establecía esta ley entre las que destaca las siguientes:

- La pensión de vejez es incompatible con todo el trabajo del pensionista independientemente de que sea por cuenta ajena o propia
- El pensionista podrá realizar trabajos siempre que lo comunique a su mutualidad laboral bajo unas consecuencias:
 1. Se suspenderá el derecho a la pension de vejez
 2. Se suspenderá tambien el derecho a asistencia sanitaria en condición de pensionista
 3. Empresario deberá dar de alta al trabajador y pagar las cotizaciones correspondientes

Se sancionará a aquellos pensionistas que no comuniquen a la mutualidad laboral su intencion de trabajar así como la obligacion de devolver las cuotas por la pensión de vejez de las que haya disfrutado mientras trabajaba.

En definitiva, vemos como esta orden ejecutada por el gobierno franquista en 1967 establecía un camino que seguir hasta llegar al actual modelo del sistema público de pensiones: sistema de reparto, contributivo (aunque tenía un pequeño carácter universalista) y de prestación definida, cuyo objetivo era dotar de recursos económicos a las personas que por motivos de su edad eran incapaces de seguir trabajando.

¹⁷ Seguros sociales procedentes de las aportaciones obligatorias que hacían los trabajadores y los empresarios y que fue implantado en 1954 durante la dictadura franquista

¹⁸ Véase BOE (1967) Orden 18/1967

¹⁹ Véase BOE (1967) Orden 18/1967 Artículo 16

Aún así estas medidas no fueron necesarias para impedir la pobreza de este sector de la población debido a que se mantenían las bajas prestaciones económicas y como indica Egozcue, B. C (1996): “*La Ley mantiene la tradicional tónica de bajas prestaciones económicas, mientras reconoce el funcionamiento complementario de las Mutualidades Laborales (ML), reconocidas como entidades de derecho público.*”²⁰

4.2 Etapa 2: La transición-Pacto de Toledo

Tras el final de la época franquista y la instauración de la democracia, en nuestro país se abre un proceso de modernización económica con 2 objetivos claros: mayores tasas de crecimiento y mayor protección social. Por ello entre 1975 y 1983 el gasto social pasa de representar 13% del PIB a un 19,5%²¹ debido a la presión social que no solo se ejercía desde las protestas y manifestaciones políticas sino también desde una población cada vez más envejecida desde 1972 que necesitaba mayor protección.

Un ejemplo de este aumento del gasto social fue el incremento de la pensión de jubilación media de 8.953 pesetas mensuales en 1977 a 25.683 pesetas en 1983²².

Posteriormente en 1985 el Partido Socialista Obrero Español que estaba actualmente en el gobierno, aprueba la ley 26/1985 que cierra de alguna manera la fase expansiva que ha vivido el sistema público de pensiones con el objetivo de contener el gasto social y así dotar de una mayor racionalización y profesionalidad a un modelo social cuya financiación estaba muy obsoleta debido a la debilidad del marco fiscal vigente.

De esta manera se pasa de un sistema más universalista a uno más contributivo dotándolo de una mayor sostenibilidad.

Las principales modificaciones que recoge esta ley 26/1985 son las siguientes²³:

- Cotización mínima de 10 a 15 años para obtener el derecho a una pensión de jubilación
- Al menos se deberá cotizar 2 años de los últimos 8 antes de cursar la jubilación

²⁰ Véase Campos Egozcue, Begoña (1996) página 245

²¹ Véase Campos Egozcue, Begoña (1996) páginas 250-251

²² Véase Campos Egozcue, Begoña (1996) página 252

²³ Véase BOE (1985) Ley 26/1985

- Derecho a la pensión por invalidez cotizando un mínimo de años según la edad como se puede leer en el artículo segundo párrafo 2 del BOE, Ley 26/1985

Por otro lado, la cuantía de la pensión dependerá del porcentaje a aplicar a la base reguladora en función de los años de cotización efectiva. La función para calcular esta base reguladora²⁴ es la siguiente:

$$Br = \frac{\sum_{i=1}^{24} Bi + \sum_{i=25}^{96} Bi \frac{I_{25}}{I_i}}{112}$$

Siendo:

Br = Base reguladora.

Bi = Base de cotización del mes i-ésimo anterior al del hecho causante.

Ir = Índice General de Precios al Consumo del mes i-ésimo anterior al hecho del causante.

Siendo: i = 1, 2,, 96

En esta fórmula podemos observar como ya se liga la cuantía de la pensión a la inflación a través del IPC y con ello aumentar el poder adquisitivo de los pensionistas.

En conclusión, el gobierno del Partido Socialista Obrero Español aprobó en 1985 unas medidas urgentes basadas principalmente en la forma de cálculo de la cuantía de la pensión con el objetivo de hacer viable el sistema público de pensiones.

Posteriormente en abril de 1995 con el fin de analizar y discutir el presente y futuro de la sostenibilidad del sistema de pensiones español se creó una comisión parlamentaria con la aprobación de todos los partidos políticos de la época de la que emanó el denominado *Pacto de Toledo*²⁵.

El Pacto de Toledo fue un “contrato social, político y económico” aprobado por los diferentes agentes sociales, económicos y políticos del que se expresan una serie de medidas a tomar en el sistema de pensiones español.

²⁴ Véase BOE (1985) Ley 26/1985

²⁵ Documento aprobado por la comisión de presupuestos el 30 de marzo de 1995 acerca del análisis y problemática del modelo de pensiones español con origen en una proposición no de ley del partido político Convergència i Unió

Se trata no solo de una serie de medidas económicas sino también de un gran pacto social que mostró la necesidad de una gran cooperación de los distintos agentes de nuestra sociedad para lograr un acuerdo que no se viese derrocada por los diferentes gobiernos posteriores de una u otra línea política.

De dicho Pacto surgieron 15 recomendaciones²⁶ que sirvieron para construir y elaborar *La Ley de Consolidación y Racionalización del Sistema de la Seguridad social*²⁷.

Estas recomendaciones son las siguientes:

1. Separación y clarificación de las fuentes de financiación: Las prestaciones se dividen por su financiación, se expresa que las prestaciones contributivas estarán financiadas por las cotizaciones de los trabajadores y empresas, mientras que las no contributivas se financiarán mediante partidas en los Presupuestos Generales del Estado.
2. Constitución de las reservas: Creación de un fondo financiado en épocas de bonanza y superávit con el objetivo de atenuar los efectos de los ciclos económicos negativos. Esto se tradujo en el año 2000 en la creación de un Fondo de Reserva de la Seguridad Social.²⁸
3. Mejora de las bases: Las bases de cotización deberán coincidir con los salarios reales, de manera gradual de un único máximo de cotización independientemente de las categorías laborales.
4. Financiación de los regímenes especiales: “*Modificar en lo posible la situación actual bajo el criterio de que, a igualdad de acción protectora debe ser también semejante la aportación contributiva*”.²⁹
5. Mejora de los mecanismos de recaudación y lucha contra la economía irregular: Perseguir la morosidad en las cotizaciones a la seguridad social con el objetivo de mejorar su financiación, es decir, luchar contra la economía sumergida.
6. Simplificación e integración de regímenes especiales: Eliminación del mayor número de regímenes especiales existentes con el objetivo de eliminar las

²⁶ Véase Pacto de Toledo (2008) páginas 12-16

²⁷ Véase BOE (1997) Ley 24/1997

²⁸ Comentado en el epígrafe 3.2 (página 13 y ss) de este trabajo

²⁹ Véase Pacto de Toledo (2008) página 13

diferentes disfunciones en cada uno de dichos regímenes y lograr una homogenización del sistema público de pensiones.

7. Integración en la gestión: Mejorar la eficacia gestora del sistema de todas las funciones de afiliación recaudación y de gestión de prestaciones con el deseo de lograr un sistema más eficiente.
8. Evolución de las cotizaciones: Reducción de las cotizaciones sociales con el objetivo de crear más empleo sobretodo empleo de baja cualificación bajo el condicionante de que con ello no se vea mermado el equilibrio financiero del sistema.
9. Sobre la equidad y el carácter contributivo del sistema: Reforzar la característica contributiva del sistema con el objetivo de que haya una mayor relación entre la cotización y la prestación recibida³⁰, es decir, lograr la mayor equidad posible.
10. Edad de jubilación: Establecimiento de la edad de jubilación en los 65 años con la facilidad de quien desee prolongar su vida laboral con la liberación de las cotizaciones sociales de manera total o parcial dependiendo de cada situación.
11. Mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones: Ligar la revalorización de las pensiones de manera automática en función de la evolución del Índice de Precios al Consumo. Esta recomendación trata de compensar a los pensionistas ante posibles subidas de precios de los diferentes productos y, en definitiva, evitar la perdida de poder adquisitivo.
12. Reforzamiento del principio de solidaridad: Como modelo de reparto basado en la solidaridad, en el Pacto de Toledo se expresa la voluntad de dotar de mayores recursos (siempre que la situación financiera lo permita) la elevación de la edad máxima para percibir la pensión de orfandad o la mejora de las pensiones de viudedad entre otras medidas.
13. Mejora de la gestión: El objetivo de esta recomendación es dotar al sistema de mayores recursos que eviten el fraude en las prestaciones por incapacidad temporal y por invalidez.
14. Sistema complementario: Complementación voluntaria por los diferentes sistemas de ahorro y protección social ajenos a la seguridad social con el fin de

³⁰ Existiendo un tope máximo como se expresa en la recomendación número 3.

mejorar la prestación recibida que otorga la seguridad social. Para motivar este sistema se recomienda incentivar fiscalmente esta complementación ajena.

15. Análisis y seguimiento de la evolución del sistema: En esta última recomendación se propone la creación cada 5 años de una ponencia en el congreso de los diputados con el objetivo de evaluar la evolución en el sistema de pensiones español, especialmente a la situación de la financiación y tomar las medidas que se consideren oportunas.

Estas son las 15 recomendaciones que se realizaron en el Pacto de Toledo y que firmaron todas las formaciones políticas del momento con el objetivo de sostener el sistema de pensiones español. A día de hoy, este Pacto de Toledo sigue vigente aunque como posteriormente abordaremos, se han ido realizando una serie de reformas mediante leyes durante los años posteriores, entre las que cabe destacar la reforma de 2011 impulsada por el gobierno presidido por Don Jose Luis Rodriguez Zapatero y la reforma de 2013 elaborada por el gobierno de Don Mariano Rajoy Brey.

4.3 Etapa 3: Reforma 2011(Ley 27/2011)

Una vez analizado el Pacto de Toledo y la importancia que ha supuesto para nuestro sistema público de pensiones, se debe abordar la reforma del 2011.

La reforma del 2011 se ve motivada de igual forma que las anteriores debido a que sigue un mismo patrón: una población cada vez mas envejecida que requiere cada vez mayor gasto social en las pensiones de jubilación poniendo en riesgo la sostenibilidad del sistema.

Por ello, en 2011 el gobierno del Partido Socialista Obrero Español llevó a cabo posiblemente la mayor reforma del sistema público de pensiones que se conoce hasta la fecha.

La ley 27/2011 que entró en vigor el 1 de enero de 2013 supuso una serie de cambios que afectaron a la edad de jubilación, al numero minimo de años de cotización y al periodo de años cotizados tenidos en cuenta para el computo de la cuantía. Además se introducen nuevas variables a tener en cuenta para la sostenibilidad del sistema como es la esperanza de vida.

Una de las características de esta ley es la elevación de la edad de jubilación de manera progresiva de los 65 años hasta los 67 años³¹, se trata de una de las medidas que más polémica ha generado en la sociedad civil. Esta medida se ha visto motivada por los cambios estructurales en el mercado laboral y por cambios socioeconómicos y culturales como la introducción cada vez más tardía de los jóvenes al mercado laboral por la necesidad de concluir sus estudios o la mayor esperanza de vida de la población.³²

Además, este incremento en la edad de jubilación debido a su dureza se aprobó aumentarla de manera progresiva desde que la ley entrara en vigor, es decir, desde el 1 de enero del 2013 donde la edad de jubilación era de 65 años hasta el 2027 donde la jubilación será de 67 años, incrementándose 1 mes cada año hasta el 2018 y posteriormente 2 meses por cada año hasta 2027 hasta llegar a los 67 años como se ha explicado anteriormente.³³

Tabla 4.3.1: Aplicación paulatina de la edad de jubilación y de los años de cotización³⁴

Año	Periodos Cotizados	Edad Exigida
2013	35 años y 3 meses o más	65 años
	Menos de 35 años y 3 meses.	65 años y 1 mes
2014	35 años y 6 meses o más.	65 años
	Menos de 35 años y 6 meses.	65 años y 2 meses
2015	35 años y 9 meses o más.	65 años
	Menos de 35 años y 9 meses.	65 años y 3 meses
2016	36 o más años.	65 años
	Menos de 36 años.	65 años y 4 meses
2017	36 años y 3 meses o más.	65 años
	Menos de 36 años y 3 meses.	65 años y 5 meses
2018	36 años y 6 meses o más.	65 años
	Menos de 36 años y 6 meses.	65 años y 6 meses
2019	36 años y 9 meses o más.	65 años
	Menos de 36 años y 9 meses.	65 años y 8 meses
2020	37 o más años.	65 años
	Menos de 37 años.	65 años y 10 meses
2021	37 años y 3 meses o más.	65 años
	Menos de 37 años y 3 meses.	66 años
2022	37 años y 6 meses o más.	65 años
	Menos de 37 años y 6 meses.	66 años y 2 meses
2023	37 años y 9 meses o más.	65 años
	Menos de 37 años y 9 meses	66 años y 4 meses

³¹ Véase BOE (2011) Ley 27/2011.

³² Véase Rodríguez Cardo, I. A. (2014), página 164.

³³ Véase BOE (2011) Ley 27/2011 Artículo 4.

³⁴ Véase BOE (2011) Ley 27/2011.

2024	38 o más años.	65 años
	Menos de 38 años.	66 años y 6 meses
2025	38 años y 3 meses o más.	65 años
	Menos de 38 años y 3 meses.	66 años y 8 meses
2026	38 años y 3 meses o más.	65 años
	Menos de 38 años y 3 meses.	66 años y 10 meses
A partir de 2027	38 años y 6 meses o más.	65 años
	Menos de 38 años y 6 meses	67 años

Fuente: BOE (2011) y Elaboración Propia

La tabla 4.3.1 es un ejemplo más gráfico de como se ha ido incrementando la edad de jubilación hasta los 67 años de manera paulatina. Además, se observa como cada año se exige un mayor periodo mínimo de cotización a la seguridad social para jubilarse si se desea a los 65 años.

Otro de los parámetros que se ha visto afectado ha sido el número de años tenidos en cuenta para el cálculo de la pensión de jubilación. Mientras que hasta el 1 de enero de 2013 el cómputo de la pensión se realizaba teniendo en cuenta las cotizaciones a la Seguridad Social de los últimos 15 años de la persona, a partir de esta reforma se establece un incremento progresivo de un año por cada año que suceda hasta llegar a 2022 donde se tendrá en cuenta a la hora de calcular los últimos 25 años.³⁵

Por lo tanto, el cálculo de la base reguladora se modifica con el objetivo de reducir los costes de las prestaciones, incrementándose el denominador de manera progresiva hasta 350 a partir de 2022 y siguientes años como se puede observar en la tabla 4.3.2:

Tabla 4.3.2: Variación paulatina del numero de años a considerar y su modificación en el cálculo de la base reguladora

Año	Forma de Calculo
2013	192/224 (16 años)
2014	204/238 (17 años)
2015	216/252 (18 años)
2016	228/266 (19 años)
2017	240/280 (20 años)
2018	252/294 (21 años)
2019	264/308 (22 años)
2020	276/322 (23 años)
2021	288/336 (24 años)
2022 y ss	300/350 (25 años)

Fuente: BOE (2011) y Elaboración Propia

³⁵ Véase Ayuso, M y otros (2013), página 3.

Es decir, a partir de 1 de enero de 2013, la base reguladora de la pensión de jubilación será el resultado de dividir por 224 las bases de cotización durante los 192 meses inmediatamente anteriores al mes previo al del hecho causante y así sucesivamente con el resto de los años hasta llegar a la siguiente fórmula en 2022 y siguientes:

$$Br = \frac{\sum_{i=1}^{24} Bi + \sum_{i=25}^{300} Bi \frac{I_{25}}{I_i}}{350}$$

Siendo³⁶:

Br = Base reguladora

Bi = Base de cotización del mes i-ésimo anterior al mes previo al del hecho causante.

Ii = Índice general de precios al consumo del mes i-ésimo anterior al mes previo al del hecho causante

Siendo i = 1, 2, ..., 300

También una de las peculiaridades de esta reforma y que supuso duras críticas fue la congelación en la revalorización de las pensiones en el 2011 (exceptuando las mínimas que crecieron un 2,3%) provocando que los pensionistas perdieran poder adquisitivo al situarse el IPC ese año en el 3,1% según el INE

Por último, cabe destacar que se introdujo lo que se denominó el factor de sostenibilidad que recoge el artículo 8 de la Ley 27/2011: *“Con el objetivo de mantener la proporcionalidad entre las contribuciones al sistema y las prestaciones esperadas del mismo y garantizar su sostenibilidad, a partir de 2027 los parámetros fundamentales del sistema se revisarán por las diferencias entre la evolución de la esperanza de vida a los 67 años de la población en el año en que se efectúe la revisión y la esperanza de vida a los 67 años en 2027. Dichas revisiones se efectuarán cada 5 años, utilizando a este fin las previsiones realizadas por los organismos competentes.”*

Se concluye, por tanto, que esta reforma ha sido la más cambiante de nuestro sistema público de pensiones tal cual lo conocemos.

Una reforma sobre la que se han versado críticas desde todos los sectores: políticos, económicos, sociales... debido a la dureza de sus medidas, en especial el retraso de la edad de jubilación.

³⁶ Véase BOE (2011) Ley 27/2011.

Por otro lado, los defensores de esta reforma defienden que era una obligación llevarla a cabo debido al aumento de la esperanza de vida, al cambio en el mercado laboral y al envejecimiento de la población que va en aumento y, en definitiva, con el objetivo de sostener el sistema de pensiones español.

4.4 Etapa 4: Reforma 2013

Tras la importante reforma llevada a cabo en 2011 y su entrada en vigor el 1 de enero de 2013 se ha visto inmediatamente superada en cierta manera, ya que, desde algunos sectores la ven insuficiente y la justificación que hacen éstos, es que, las previsiones no son nada esperanzadoras para la sostenibilidad del sistema de pensiones.

Se prevé que el gasto de pensiones pase a representar del 10% del PIB en 2016 a suponer el 14% del PIB en 2050.³⁷

Como se comenta en el epígrafe 3.2 de este trabajo el fondo de reserva de la Seguridad Social es casi inexistente, el número de pensionistas no para de aumentar y los gastos de la Seguridad Social son mayores a los ingresos durante los últimos años, provocando un déficit del 1,62% lo que equivale a 18.096 millones de euros en 2016 según datos de la Seguridad Social³⁸.

Junto a esta situación, la presión demográfica a raíz del envejecimiento de la población es cada vez mayor y el nuevo gobierno surgido de las elecciones del 2011 presidido por Don Mariano Rajoy Brey propone y aprueba la creación de un Comité de Expertos que debía encargarse de analizar y elaborar una nueva ley que reformase el sistema de pensiones con el objetivo de dotarlo de mayor sostenibilidad.

Debido a la urgencia de la situación se pide a este comité de expertos que elaboren el diseño del factor de sostenibilidad previsto ya en la reforma del 2011, adelantándose al 2027.

Por tanto, el informe del comité de expertos defendió la puesta en marcha de dos mecanismos para evitar desequilibrios financieros. El primero consistió en ligar la cuantía de las nuevas pensiones con el cálculo de la esperanza de vida en el momento de la jubilación, es decir, reducir la cuantía de la pensión ante un incremento en la

³⁷ Véase Jiménez F. S. (2016).

³⁸ Véase Seguridad Social (2017).

esperanza de vida de manera proporcional y el segundo mecanismo trataría de ligar la tasa de revalorización de las pensiones existentes a la situación financiera del sistema.

Finalmente se aprueba la ley 23/2013 que recoge en gran medida las conclusiones de este comité de expertos cuyas principales novedades con respecto a la reforma del 2011 son las siguientes:

- La inclusión del factor de sostenibilidad que se introducirá a partir de 2019 que modifica el cálculo de la pensión al ligarla a la evolución de la esperanza de vida
- La creación del Índice de Revalorización de las Pensiones (IRP) con el objetivo de ajustar los gastos del sistema a sus ingresos de manera que se liga la tasa de revalorización de las pensiones a la situación financiera de dicho sistema, es decir, el IPC se sustituye por el IRP.

Para la obtención del IRP que une la tasa de revalorización de las pensiones con los ingresos y gastos del sistema, se utiliza la siguiente fórmula³⁹:

$$IR_{t+1} = \bar{g}_{I,t+1} - \bar{g}_{p,t+1} - \bar{g}_{s,t+1} + \alpha \left[\frac{I_{t+1}^* - G_{t+1}^*}{G_{t+1}^*} \right]$$

Donde se muestra 2 partes claramente diferenciadas:

- El margen disponible para la revalorización de las pensiones en función del crecimiento de los ingresos (g_I), del crecimiento del gasto (g_p) y del efecto sustitución⁴⁰.
- Por otro lado, en el margen derecho de la formula se encuentra un parámetro (α) que indica la velocidad de ajuste de los desequilibrios del sistema, que tomara un valor entre 0,25 y 0,33 y una tasa de variación entre los ingresos (I) y los gastos (G)⁴¹. Esta parte nos muestra la corrección del déficit.

A parte la ley recoge unos aspectos a considerar como la fijación de un techo y suelo al IRP, de manera que las pensiones nunca podrán crecer menos de un 0,25% anual ni crecer más de un 0,50% + IPC con independencia del resultado que diese la formula anteriormente descrita.

³⁹ Véase BOE (2013) Ley 23/2013.

⁴⁰ Media móvil aritmética centrada en $t+1$, de once valores de la tasa de variación en tanto por uno.

⁴¹ Media móvil geométrica centrada en $t+1$ de once valores para los valores G e I.

En conclusión, el gobierno con esta reforma trata de crear una respuesta automática a la evolución de la situación financiera del sistema ligando la tasa de revalorización de las pensiones a dicha situación, y provocando que los pensionistas pierdan poder adquisitivo si la inflación es mayor a un 0,25% y la situación financiera del sistema se encuentra con carencias. Un ejemplo de esto último es la inflación en 2016 que se situó en 1,5% (tomando en cuenta el IPC) según el INE frente a la tasa de revalorización del 0,25% por lo que los pensionistas perdieron poder adquisitivo. Además, las previsiones no son positivas en este aspecto ya que la inflación en septiembre de 2017 ya es de entorno al 1,8% con respecto al mismo mes del año pasado según el INE (2017).

CAPÍTULO 5: ANÁLISIS DE LA SOSTENIBILIDAD Y POSIBLES REFORMAS

Una vez explicadas y analizadas las diferentes reformas que se han ido realizando en nuestro país durante los últimos 50 años cabe preguntarse qué efectos o consecuencias van a ocasionar en la economía y si son necesarias nuevas reformas para hacer frente a un factor demográfico cada vez más significativo.

Por ello conviene analizar cómo han ido variando los gastos del sistema de pensiones y en especial la composición de dichos gastos con el fin último de hallar posibles medidas o soluciones.

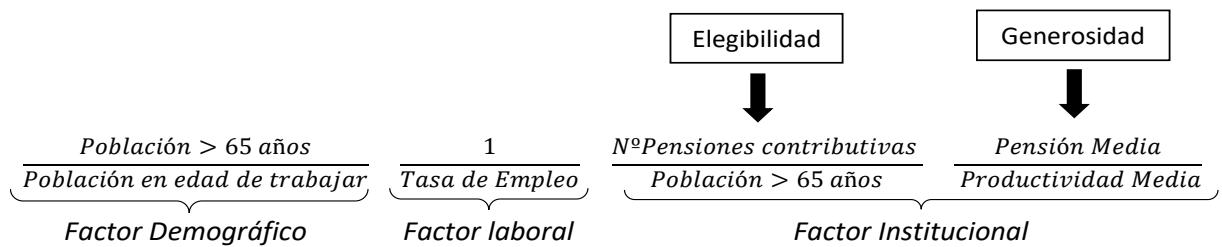
De acuerdo con Conde-Ruiz (2017), el gasto en pensiones contributivas con respecto al PIB depende de tres factores descritos a continuación:

- Factor Demográfico: expresado con *la tasa de dependencia* que recoge la relación entre la población con edad de jubilación y la población en edad de trabajar.
- El factor laboral: que dependerá de *la inversa de la tasa de empleo*.
- El factor institucional: Este factor se rige por las normas institucionales establecidas y por tanto goza de una mayor maniobrabilidad en la toma de decisiones. Dicho factor muestra dos componentes diferenciados, por un lado, *la elegibilidad*⁴² o *tasa de cobertura*, que relaciona el número de pensiones

⁴² También llamada tasa de cobertura: Se trata de una tasa superior a 1. Véase Tabla 5.2

contributivas y la población con edad de jubilación y por otro lado tenemos la generosidad, una tasa que recoge la relación entre la pensión media y la productividad media.

Estos tres factores suponen el gasto en pensiones con respecto al PIB y se traducen en la siguiente fórmula:



Por todo ello el siguiente ejercicio empírico trata de calcular cada una de esas tasas durante el año 2016 para posteriormente analizarlas y proponer medidas.

Tabla 5.1: Datos básicos para la obtención del gasto en pensiones contributivas (Año 2016)⁴³

Número de pensiones contributivas	9.473.480
Pensión Media (mensual)	910,24
Productividad laboral media (PLM) ⁴⁴	4687,85
Población en edad de trabajar (16-64 años)	30.129.432
PIB (en millones de €)	1.118.522
Tasa de empleo	61,1%
Población mayor de 65 años	8.701.380

Fuente: INE, Seguridad Social, Eurostat y Elaboración Propia

Con los datos anteriormente descritos obtenemos los siguientes cálculos del gasto en pensiones contributivas en el año 2016:

⁴³ Datos obtenidos del INE, Seguridad Social, Ministerio de Empleo y Eurostat (2016)

⁴⁴ Conforme a Conde-Ruiz (2017) PLM=PIB por ocupado mensual.

Tabla 5.2: Cálculo del gasto en pensiones contributivas en función del PIB

Tasa de Dependencia	28,88%
Inversa Tasa de empleo	1,64
Tasa de Cobertura	1,10
Tasa de Generosidad	20%
Gasto en pensiones contributivas respecto al PIB	10,42%

Fuente: Elaboración Propia

Una vez realizado y obtenido los datos se muestran las siguientes conclusiones:

Como se puede observar en la tabla 5.2 y como hemos venido comentando a lo largo de este trabajo, el número de pensionistas no ha parado de aumentar situándose actualmente en 9.473.480 pensionistas lo que supone un incremento de 64.310 nuevos pensionistas con respecto a 2015 según datos del Ministerio de empleo.

Por otro lado, la pensión media también se ha visto potenciada en los últimos años pasando de 673,69 en 2007 a situarse en 910,24 a diciembre de 2016 según el INE

En cuanto a la población en edad de trabajar, la cifra también se ha visto reducida como hemos podido ver en el epígrafe 1 de este trabajo debido al envejecimiento demográfico y además no se espera que este descenso pare a corto plazo y, por otro lado, la población mayor de 65 años no para de aumentar como se observa en los gráficos 2.5; 2.6; 2.7 y 2.8.

Sin embargo, la tasa de empleo si se ha visto incrementada pasando de un 55,8% en 2012 a un 61,1% en 2016 según Eurostat y se prevé que siga en aumento durante los próximos años debido a la recuperación económica y al crecimiento.

Por otro lado, vemos como la tasa de cobertura en la tabla 5.2 es mayor a la unidad, esto siempre es así debido a que el número de pensiones contributivas no solo incluyen las pensiones de jubilación⁴⁵ sino otras pensiones tales como viudedad, incapacitación laboral y otras, que afectan al resto de los diferentes segmentos de edad tal y como indica Jimeno, J. F. (2002).

⁴⁵ Pensiones que mayoritariamente requieren la edad de 65 años o más exceptuando las pensiones de jubilación anticipadas.

Por lo tanto, se puede concluir que los efectos que tienen los incrementos de los diferentes componentes de la ecuación con respecto al gasto son los que muestra la tabla 5.3.

Tabla 5.3: Efecto en el gasto ante variaciones en las tasas que lo componen

 Tasa de Dependencia	 Gasto en pensiones/PIB
 Tasa de Empleo	 Gasto en pensiones/PIB
 Tasa de Cobertura	 Gasto en pensiones/PIB
 Tasa de Generosidad	 Gasto en pensiones/PIB

Fuente: Elaboración Propia

Una vez calculados y analizados los diferentes elementos del gasto de las pensiones contributivas, surge la necesidad de calcular y analizar los ingresos de la seguridad social en el 2016.

De acuerdo con Hernández de Cos (2017) la fórmula que describe los ingresos es la siguiente:

$$\frac{\text{Ingresos}}{\text{PIB}} = \text{tipo cotización} \times \frac{\text{masa salarial}}{\text{PIB}} + \text{Otros ingresos}$$

Siendo:

- Tipo cotización x Masa salarial en función del PIB = Cotizaciones Sociales
- Otros ingresos = Transferencias del Estado y otras operaciones⁴⁶

⁴⁶ Con origen en transferencias de empresas privadas, fondo social europeo, organismos exteriores, de la enajenación de inversiones y otros.

Tabla 5.4: Cálculo de los ingresos a la seguridad social durante el ejercicio 2016 en miles de euros

Cotizaciones Sociales	103.640.019,30
Otros ingresos:	
• Transferencias del Estado	12.934.703,33
• Otras transferencias	22.113.139,83
Total de Ingresos	138.687.862,46

Fuente: Seguridad Social y Elaboración Propia

Por tanto, los ingresos a la seguridad social en función del PIB son del 12,39%. Sin embargo, si nos fijamos en las cotizaciones sociales que son las destinadas a financiar las pensiones contributivas, observamos que representan un 9,26% del PIB y por tanto si comparamos datos con la tabla 5.2 donde se expresa un gasto en pensiones contributivas del 10,42% para el año 2016, obtenemos un déficit en pensiones contributivas del 1,16% del PIB

Sin embargo, los ingresos por cotizaciones sociales han ido en aumento, situándose en un 3,05% más en 2016 con respecto al año 2015 si atendemos a los datos de ingresos por cotizaciones sociales de la seguridad social de acuerdo con los ejercicios 2015 y 2016.

Esta noticia positiva se justifica principalmente por el incremento que se viene sucediendo en la tasa de empleo durante los últimos años.

Una vez calculados los ingresos y gastos de las pensiones contributivas y analizados los datos de estos, se muestra la necesidad de estudiar una de las medidas más importantes promulgada expresamente para dotar de sostenibilidad al sistema. Se trata del cálculo del factor de sostenibilidad.

Como se ha comentado en el epígrafe 4.4, la reforma del 2013 conllevó la introducción de una fórmula (Factor de Sostenibilidad) con el objetivo de reajustar las cuantías monetarias a la esperanza de vida a partir de 2019. Dicha fórmula descrita en el BOE bajo la ley 23/2013 es la siguiente:

$$FSt = FSt-1 * e^{*67}$$

Siendo:

- FS = Factor de sostenibilidad para el año t
- Factor de Sostenibilidad del 2018 = 1
- t = Año de aplicación del factor, que tomará valores desde el año 2019 en adelante.
- e^{*67} = Valor que se calcula cada cinco años y que representa la variación interanual, en un periodo quinquenal, de la esperanza de vida a los 67 años, obtenida está según las tablas de mortalidad de la población pensionista de jubilación del sistema de la Seguridad Social.

Por ejemplo: Para el cálculo del factor de sostenibilidad en el periodo 2019 a 2023,

ambos inclusive, e^{*67} tomará la siguiente fórmula:

$$\left[\frac{e_{67}^{2012}}{e_{67}^{2017}} \right]^{\frac{1}{5}}$$

El numerador indica la esperanza de vida a los 67 años en el año 2012 y el denominador la esperanza de vida a los 67 años en el año 2017 y así sucesivamente con todos periodos quinquenales.

Tomando los datos del INE acerca de la esperanza de vida en cada año, calculamos con la formula previamente descrita, multiplicando ese valor e^{*67} por el factor de sostenibilidad del año anterior. Con todo ello se obtiene la tabla 5.5:

Tabla 5.5: Cálculo del factor de sostenibilidad entre los años 2019-2033

Año	Factor de Sostenibilidad
2018	1
2019	0,9978
2020	0,9957
2021	0,9935
2022	0,9913
2023	0,9892
2024	0,9871
2025	0,9851
2026	0,9831
2027	0,9810
2028	0,9790
2029	0,9771
2030	0,9752

2031	0,9733
2032	0,9714
2033	0,9695

Fuente: INE (2017) y Elaboración Propia

En la tabla 5.5 se muestra como el factor de sostenibilidad tiende a disminuir conforme pasan los años, esto se debe a que según el INE la esperanza de vida se incrementará durante los próximos años y, por tanto, hará que las personas que se jubilen a partir del 2019 reciban una cuantía inicial inferior que si se hubiesen jubilado con anterioridad.

Eso sí, esta cuantía inferior se compensará en mayor o menor medida con el incremento de la esperanza de vida que hará que la duración de la pensión sea mayor.

Una vez calculado el factor de sostenibilidad surge la necesidad de observar cómo afectará la inclusión de dicho factor con el resto de medidas de la reforma del 2013 en la previsión del gasto en pensiones durante los próximos años:

Tabla 5.6: Previsión del gasto pre-reforma y post-reforma del 2013 en las pensiones con respecto al PIB entre los años 2020-2060

<i>Previsión Gasto de pensiones en % del PIB</i>	2020	2030	2040	2050	2060
<i>Anterior a la reforma del 2013</i>	12,50%	13%	14,60%	15,80%	13,50%
<i>Variación de la Reforma del 2013 (en términos absolutos)</i>	-0,70%	-1,80%	-2,70%	-3,50%	-2,50%
<i>Posterior a la reforma del 2013</i>	11,80%	11,20%	11,90%	12,30%	11%

Fuente: Actualización del Programa de Estabilidad 2016-2019 y Elaboración Propia

Lo destacable de la tabla 5.6 es como a pesar de mostrar a lo largo del trabajo como el segmento de población más envejecida (>65 años) aumentará durante las próximas décadas, el gasto previsto para los próximos 50 años se verá mermado, década tras década hasta situarnos en un 11% del PIB en 2060. Esto se traducirá en una reducción de las prestaciones del sistema público de pensiones (principalmente disminución de la tasa de sustitución) tal y como se observa en la Tabla 5.6 pasando a suponer una diferencia en 2050 de -3,5% entre el cálculo anterior a la reforma del 2013 y su posterior cálculo a dicha reforma.

Sin embargo, a pesar de estos datos positivos existen muchas dudas de si estas medidas serán suficientes para compensar los efectos de un envejecimiento demográfico cada vez más significativo.

Un ejemplo de esta perspicacia es que, según las previsiones del INE (2016)⁴⁷ en el año 2031 la población mayor de 67 años rondará las 12.159.734 personas y la población en edad de trabajar supondrá unos 27.686.122 de personas. Por tanto, si reajustamos la tasa de dependencia, se observa cómo el factor demográfico pasa de representar un 28,88% que nos arroja la tabla 5.2 durante al año 2016 (tomando en cuenta población menor a 65 años) a situarse entorno al 43,91% en el año 2031, es decir, si tomamos la fórmula del gasto de las pensiones de acuerdo con Conde-Ruiz (2017) manteniendo el resto de variables constantes, el gasto en pensiones supondrá entorno a un 15,84% del PIB.

Por ello, planteo diversas cuestiones y soluciones de cómo compensar el coste demográfico de acuerdo con Conde-Ruiz (2017), con sus ventajas e inconvenientes para dotar de una mayor robustez al sistema de pensiones:

1-Tasa de Empleo

Una de las medidas para favorecer la sostenibilidad es la tasa de empleo. Una mayor tasa de empleo se traduce en menores gastos en pensiones como hemos visto en la fórmula del gasto. Sin embargo, la pregunta que cabe hacerse es la siguiente: ¿Es suficiente esta variable para compensar las secuelas del factor demográfico? La respuesta es no.

Si tomamos datos de los países más industrializados y demográficamente comparables al nuestro, observamos que su tasa de empleo ronda el 73%⁴⁸. Si esta tasa se llevase al escenario español, el factor laboral pasaría de representar 1,64 en 2016 con una tasa de empleo del 61,1% a 1,37 con una tasa del 73%. Esto se traduciría teniendo en cuenta la tasa de dependencia en 2031 que el gasto se vería reducido al 13,23% del PIB frente al 15,84%.

A pesar de esta reducción hay que tener en cuenta dos cuestiones: la primera es que estamos hablando del establecimiento de una tasa de empleo entorno al 73% de manera permanente, por tanto, cuando esa tasa de empleo se vea reducida, el gasto en pensiones se incrementará y respecto a la segunda cuestión, conforme pase el tiempo el factor

⁴⁷ Véase INE (2016 a)

⁴⁸ Véase Dinamarca 72,8% (2017) según Eurostat

demográfico ganará un mayor peso en la ecuación debido a que el segmento de población con edad mayor a los 67 años supondrá un mayor porcentaje de la población total y la población en edad de trabajar, tal y como muestra el INE (2016) verá reducido su peso poblacional.

En definitiva, se trata de una medida útil para frenar limitadamente el gasto, pero no suficiente.

2-Incremento de los ingresos en la seguridad social

Otra de las medidas que se pueden tomar a la hora de plantear la sostenibilidad es incrementar la financiación del sistema mediante dos formas: vía incremento de las cotizaciones sociales o vía usando impuestos generales.

Si se elige incrementar las cotizaciones sociales supondrá aumentar el tipo efectivo (situado en el 21%)⁴⁹, elevar el mínimo de la base de la cotización o suprimir el máximo de la base de cotización. Sin embargo, todas estas medidas afectarían a la tasa de empleo ya que supondrían mayores costes laborales.

De acuerdo con Conde-Ruiz (2017) en el año 2050 el gasto en pensiones supondría el 17,4% del PIB y partiendo de que las cotizaciones sociales no superarían el 10% del PIB sino se toma ninguna medida de las mencionadas anteriormente, Conde-Ruiz (2017) explica que, para recaudar 7,4 puntos de PIB vía cotizaciones, es necesario incrementar el tipo efectivo del 21% de la actualidad al 36,5%. Por lo tanto, se trata de una medida que ahuyentaría a la tasa de empleo.

Por otro lado, la financiación vía impuestos supone un elevado coste para el contribuyente y para las arcas públicas, unas arcas públicas endeudadas debido al elevado ratio Deuda Pública/PIB que se sitúa en torno al 100% en 2017. Esto se une a que España está inmersa en un proceso de consolidación fiscal con el objetivo de reducir su déficit que se sitúa alrededor del 4,5% del PIB en 2016 según datos del Ministerio de Economía.

Y, por otro lado, se rompería uno de los pilares fundamentales de nuestro sistema público de pensiones y es su carácter contributivo, ya que, no dependería solamente de las cotizaciones que el trabajador realice.

⁴⁹ Véase De Cos, P y otros (2017) página 5

3-Cambio en la estructura del sistema público de pensiones español

Como hemos visto en los dos últimos apartados, tanto la medida del incremento de la tasa de empleo como la del aumento en los ingresos a la seguridad social, son positivas en tema de sostenibilidad, pero no suficientes.

Hay que plantear una serie de reformas unidas a aquellas que fomenten el incremento en la tasa de empleo y los ingresos a la seguridad social, tales como aumento de la productividad, mejora de salarios en la medida de lo posible, fomento de la natalidad.

Una de las reformas más importante que los diferentes agentes se deben plantear es un cambio en la estructura del sistema de pensiones. Un ejemplo de esto último sería pasar de un modelo de prestaciones definidas a uno de contribuciones definidas mediante el sistema de cuentas nacionales.

Este sistema también es de reparto, sin embargo, dicho sistema crea una especie de cuenta ficticia denominada *cuenta nocial*⁵⁰ que tiene un carácter muy similar a un plan de pensiones privado.

Esta cuenta recoge las cotizaciones que realiza el trabajador a lo largo de su vida laboral y las capitaliza para finalmente elaborar la cuantía de pensión a la que tendrá derecho el trabajador de manera vitalicia teniendo en cuenta unas condiciones basadas en: la esperanza de vida, sostenibilidad del sistema, crecimiento del PIB.

De esta forma este sistema pone la tilde en su carácter contributivo al eliminar entre otras medidas la referencia de los últimos 25 años de cotización y los topes mínimos y máximos de las pensiones y por tanto respetando toda la vida laboral del contribuyente. En mi opinión, esto motivaría al contribuyente a alargar su vida laboral con el objetivo de obtener una mayor pensión y por tanto mejorar la tasa de sustitución.

A pesar de su marcado carácter contributivo, este sistema recoge una pensión mínima para aquellos trabajadores que no hayan logrado cotizar el mínimo establecido, dotándolo de un carácter social.

Sin embargo, bajo mi opinión se trata de un sistema muy teórico al que no se le ha dotado de grandes números como, por ejemplo: ¿Cuál sería la pensión mínima? ¿En qué grado afectarían los factores tales como esperanza de vida, sostenibilidad del sistema y

⁵⁰ Véase Conde-Ruiz (2017), página 13.

crecimiento del PIB a la cuantía de la pensión? ¿Cuál sería la tasa de rentabilidad que se aplicaría a la cuenta nocial?

Otro problema vendría si dicha tasa de rentabilidad fuese inferior a la ofrecida por las entidades financieras, fomentando en cierta manera el sistema de capitalización individual.

En definitiva, se trata de un sistema que converge entre el sistema actual y un sistema de capitalización, que trata de evitar la disminución de la tasa de sustitución al recoger todos los años cotizados del trabajador pero que suena muy teórico en la actualidad.

CAPÍTULO 6: CONCLUSIONES GENERALES

La población española al igual que las sociedades occidentales viven un proceso de envejecimiento de sus poblaciones traduciéndose en un mayor peso porcentual del segmento más envejecido (>65 años) en la pirámide poblacional lo que ha hecho que esté se invierta cada vez más en los últimos años. Esto unido con la reducción de los nacimientos hace difícilmente sostenible el sistema de pensiones desde un punto de vista demográfico.

Ante esta situación los diferentes gobiernos desde la época franquista hasta el día de hoy han ido elaborando leyes y reformas del sistema de pensiones centrándose en la sostenibilidad de dicho sistema. Un ejemplo de estas reformas son las del 2011 y 2013 que contuvieron las medidas más polémicas con el retraso en la edad de jubilación de los 65 años hasta los 67 años o la introducción del factor de sostenibilidad con el objetivo de ligar las pensiones a la esperanza de vida a partir del 2019.

Según el gobierno la introducción de la reforma del 2013 se traducirá en un gasto de pensiones/PIB del 11,20% en 2030 frente al 13,00% que se obtendría si dicha reforma no se hubiese aplicado.

Sin embargo, a pesar de estas previsiones cabe preguntarse si serán suficientes ante un factor demográfico que llevará a una tasa de dependencia de 43,91% en 2031 frente a la tasa de 28,88% existente en el año 2016.

Por todo ello, incrementos en la tasa de empleo situándola entorno al pleno empleo (73%) o el crecimiento en los ingresos de la Seguridad Social suponen medidas

cortoplacistas que no garantizan la sostenibilidad de las pensiones en el futuro, teniendo en cuenta que difícilmente se puede mantener una tasa de empleo tan elevada en España incluyendo además un incremento de impuestos o cotizaciones sociales para aumentar los ingresos a la seguridad social mermando consigo la actividad económica.

Por ello debemos plantearnos toda la sociedad civil y en especial los diferentes agentes que intervienen en la elaboración de la política económica de las pensiones que se analicen y planteen cambios estructurales en el sistema de pensiones, ya que, es inevitable con este sistema que la tasa de sustitución se vea reducida y por tanto empeore la calidad de vida de los pensionistas.

Por tanto, surge la necesidad de analizar sistemas como el de cuentas nacionales que tengan en cuenta toda la vida laboral del trabajador con el fin último de aumentar la tasa de sustitución y fomentar el incremento de la vida laboral. Aun así, se trata de un sistema que genera incertidumbre debido a su carácter teórico y escaso conocimiento entre la sociedad civil.

Para finalizar deseo recalcar la importancia que tendría que las reformas se implantasen con la mayor celeridad posible para evitar un coste derivado de los retardos, permitiendo a los diferentes agentes económicos tomar las decisiones que consideren oportunas con antelación.

CAPÍTULO 7: BIBLIOGRAFÍA

-AYUSO, M, GUILLÉN, M, & VALERO, D. (2013). “Sostenibilidad del sistema de pensiones en España desde la perspectiva de la equidad y la eficiencia”. Presupuesto y Gasto Público, 71(2013), 193-204.

-BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO (1967). “Orden de 18 de enero de 1967 por la que se establecen normas para la aplicación y desarrollo de la prestación de Vejez en el Régimen General de la Seguridad Social”. Boletín Oficial del Estado, 18/01/1967. <<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1967-1189>>

-BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO (1985). “Ley 26/1985, de 31 de julio, de medidas urgentes para la racionalización de la estructura y de la acción protectora de la Seguridad Social”. Boletín Oficial del Estado, 31/07/1985. <<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1985-16119>>

-BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO (1997). “Ley 24/1997, de 15 de julio, de Consolidación y Racionalización del Sistema de Seguridad Social”. Boletín Oficial del Estado, 15/07/1997. < https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-1997-15810 >

-BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO (2011). “Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social”. Boletín Oficial del Estado, 01/08/2011. < <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2011-13242> >

-BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO (2013). “Ley 23/2013, de 23 de diciembre, reguladora del Factor de Sostenibilidad y del Índice de Revalorización del Sistema de Pensiones de la Seguridad Social”. Boletín Oficial del Estado, 23/12/2013. < <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2013-13617> >

-BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO (2017). “Ley 3/2017, de 27 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2017”. Boletín Oficial del Estado, 27/06/2017. < https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2017-7387 >

-CONDE-RUIZ, J. I. (2017). “Medidas para restaurar (o no) la sostenibilidad financiera de las pensiones”. (No. 2017-04). FEDEA.

-DE COS, P., JIMENO, J., & RAMOS, R. (2017). “El sistema público de pensiones en España: situación actual, retos y alternativas de reforma”. Banco de España. Documentos occasionales núm, 1701.

-DE LA FUENTE, A., GARCÍA, M. A., & SÁNCHEZ, A. R. (2017). “La salud financiera del sistema público de pensiones español. Análisis retrospectivo, proyecciones de largo plazo y factores de riesgo”. Estudios sobre la Economía Española. FEDEA.

-EGOZCUE, B. C. (1996). “La construcción de una política social de vejez en España: del franquismo a la normalización democrática”. Reis, 239-263.

-EUROSTAT. < <http://www.ec.europa.eu/eurostat> >

-EXPANSIÓN. < www.datosmacro.com >

-GONZÁLEZ CALVET, J. (2010). “Demografía, inmigración y viabilidad del sistema de pensiones. Análisis y proyecciones para España. Seguridad Social”. < <http://www.seg-social.es/prdi00/groups/public/documents/binario/144228.pdf> >

-INE (2016 a). Notas de prensa “Proyección de Población 2016-2066”. INE, 20/10/2016. <<http://www.ine.es/prensa/np819.pdf>>

-INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (INE). <<http://www.ine.es>>

-JIMENEZ, F. S. “El gasto en pensiones se disparará al 14% del PIB en 2050”. Página web: dirigentesdigital.com, 22/03/2016. <<https://dirigentesdigital.com/articulo/economia-y-empresas/16328/el-gasto-en-pensiones-se-disparara-al-14-del-pib-en-2050.html>>

-JIMENO, J. F. (2002). "Demografía, empleo, salarios y pensiones". Fundación de Estudios de Economía Aplicada. Trabajo presentado en las Jornadas de Economía Española en el Centro de Estudios Andaluces (Centra) en 2001.

-MINISTERIO DE ECONOMÍA (2016): “Actualización del programa de estabilidad”. 2016-2019. <

http://www.mineco.gob.es/stfls/mineco/comun/pdf/160509_np_estabilidad.pdf>

-MINISTERIO DE EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL (2016): Boletín de Estadísticas laborales. <<http://www.empleo.gob.es/estadisticas/bel/welcome.htm>>

-PACTO DE TOLEDO (2008). “Informe sobre el desarrollo del pacto de Toledo”. Volumen 1. <<http://www.seg-social.es/prdi00/groups/public/documents/binario/110963.pdf>>

-RODRIGUEZ CARDOS, I. A. “La pensión de jubilación tras la reforma de 2013”. Foro, Nueva época, vol. 17, núm. 2 (2014): 157-221

-SEGURIDAD SOCIAL (2017). “La Seguridad Social mejora el objetivo de déficit previsto para 2016”. 30/03/2017. <

<http://prensa.empleo.gob.es/WebPrensa/noticias/seguridadsocial/detalle/3002>>

SEGURIDAD SOCIAL. <http://www.seg-social.es/Internet_1/index.htm>