

Trabajo Fin de Grado

El sistema público de pensiones español:
posibles alternativas para su viabilidad

Spanish pension system: viability alternatives

Autora

Florina Georgeta Morar

Director

Jaime Vallés Giménez

Facultad de Economía y Empresa
2017-2018

RESUMEN

En España se han llevado a cabo dos importantes reformas en materia de Seguridad Social, en búsqueda de la sostenibilidad y suficiencia del sistema público de pensiones. Con los continuos déficits presupuestarios de la Seguridad Social y la reducción de los fondos del Fondo Reserva, resurge el debate. Si las proyecciones se cumplen, se producirá un envejecimiento sustancial de la población, que se traducirá en un aumento del coste del sistema público de pensiones. El objetivo de mi trabajo es analizar las características principales de nuestro sistema puro de reparto y comprobar su sostenibilidad. Basándome en los datos aportados por las principales fuentes estadísticas, en la evolución reciente y en la experiencia internacional, podré concluir que nuestro sistema de pensiones es insostenible si se financia exclusivamente con cotizaciones sociales. En este sentido, nuestro país exige reformas estructurales.

Palabras clave: sostenibilidad, jubilación, envejecimiento y reformas estructurales.

ABSTRACT

In Spain, two important reforms have been carried out in the area of Social Security, in search of the sustainability and sufficiency of the public pension system. With the continuous budget deficits of the Social Security and the reduction of the funds of the Reserve Fund, the debate resurfaces. If the projections are met, there will be a substantial aging of the population, which will result in an increase in the cost of the public pension system. The objective of my work is to analyze the main characteristics of our pure distribution system and to check its sustainability. Based on the data provided by the main statistical sources, recent developments and international experience, I can conclude that our pension system is unsustainable if it is financed exclusively with social contributions. In this sense, our country demands structural reforms.

Key words: sustainability, retirement, aging and structural reforms.

ÍNDICE DE CONTENIDOS

1. Introducción.....	5
2. Características del Sistema Público de Pensiones Español.....	6
2.1 Origen del Sistema y tipología de las pensiones.....	6
2.2 Justificación de la actuación pública.....	9
3. Evolución y medidas de la Seguridad Social en España.....	14
3.1 Evolución de los ingresos y los gastos del sistema público de pensiones y sus determinantes.....	14
3.2 El factor demográfico.....	21
3.3 Últimas reformas para garantizar la sostenibilidad del sistema Español.....	27
4. Análisis comparado con Europa y propuestas.....	31
4.1 Experiencia comparada	31
4.2 Posibles alternativas para la viabilidad del sistema.....	39
5. Conclusiones.....	44
Bibliografía.....	45
Anexos.....	47

ÍNDICE DE GRÁFICAS

Gráfico 2.1: Tipos de cotización (%) a la Seguridad Social en 2017.....	8
Gráfico 2.2: Distribución por tipo de las pensiones contributivas.....	9
Gráfico 3.1: Gasto e ingreso de la Seguridad Social contributiva como % del PIB agregado.....	15
Gráfico 3.2: Cotizaciones sociales y aportaciones del Estado años 2016-2017.....	15
Gráfico 3.3: Evolución de los ingresos liquidados por cotizaciones sociales.....	16
Gráfico 3.4: Distribución porcentual del gasto no financiero 2017.....	17
Gráfico 3.5: Evolución de distintos tipos de pensiones en el gasto total en pensiones contributivas.....	18
Gráfico 3.6: Evolución PIB, empleo y déficit/superávit.....	18
Gráfico 3.7: Evolución de la afiliación a la Seguridad Social.....	20
Gráfico 3.8: Evolución del Fondo de Reserva de la Seguridad Social.....	21
Gráfico 3.9: Población y fenómenos demográficos proyectados.....	22
Gráfico 3.10: Pirámide de población 1980.....	23
Gráfico 3.11: Pirámide de población 2017.....	24
Gráfico 3.12: Pirámide de población 2050.....	24
Gráfico 3.13: Tasas de mortalidad, natalidad y crecimiento vegetativo.....	25
Gráfico 3.14: Esperanza de vida para varones y mujeres.....	26
Gráfico 4.1: Principales componentes de los ingresos de las administraciones públicas en 2016 (% de los ingresos totales).....	32
Gráfico 4.2: Principales componentes de los gastos de las administraciones públicas en 2016 (% de los gastos totales).....	33
Gráfico 4.3: Comparativa sistema de pensiones en el mundo.....	38
Gráfica 4.4: Indicadores de sostenibilidad de las pensiones en España.....	42

1. INTRODUCCIÓN

Tras la reciente crisis económica que ha afectado a España, se reabre el debate político y económico en cuanto a la sostenibilidad y suficiencia del sistema público de pensiones. En la década de los noventa ya se estaba dudando respecto a la viabilidad del sistema de pensiones, sin embargo con los ciclos económicos favorables este debate desapareció.

El sistema de pensiones español es de reparto, es decir, con las cotizaciones sociales que pagan los trabajadores en activo actuales se pagan las pensiones de los jubilados de hoy. Este sistema ha garantizado hasta ahora las pensiones de los jubilados, sin embargo, con el progresivo envejecimiento de la población, consecuencia del aumento de la esperanza de vida (gran logro social) y una disminución de la tasa de natalidad, la suficiencia y viabilidad del sistema están en duda. Además según las proyecciones, España será uno de los países más afectados por el factor demográfico. Como consecuencia, el aumento del gasto en pensiones se ha disparado, y se prevé que aumente más si no se toman medidas.

Ante este panorama resulta interesante preguntarse por las medidas adecuadas para garantizar la sostenibilidad de las pensiones, tanto en España como en el resto de países analizando el pasado, el presente y considerando las proyecciones futuras.

Para ello, he estructurado mi trabajo de la siguiente manera: en primer lugar, analizo el origen y la tipología de pensiones de nuestro actual sistema y la necesidad de la intervención pública. En segundo lugar, analizo la evolución de los ingresos y los gastos, así como los determinantes de éstos (PIB, empleo y superávit/déficit), en el mismo punto analizo el factor demográfico y las últimas reformas llevadas a cabo en España en busca de la viabilidad del sistema. Después, realizo una comparación entre el sistema de pensiones de los países vecinos y presento unas alternativas a nuestro sistema, teniendo en cuenta, por supuesto la experiencia internacional. Por último, en la última parte del trabajo, presento las principales conclusiones.

2. CARACTERÍSTICAS DEL SISTEMA PÚBLICO DE PENSIONES ESPAÑOL

La seguridad social, conocida también como seguro social o previsión social, es un concepto referido a un campo de bienestar social basado en la protección social o cobertura de las necesidades socialmente reconocidas o básicas, tales como la salud, la vejez o las discapacidades. La definición según la Real Academia Española (2017) de la pensión es aquella “cantidad periódica, temporal o vitalicia, que la seguridad social paga por razón de jubilación, viudedad, orfandad o incapacidad”. La Seguridad Social es el principal sistema de protección social que el Estado ofrece. La finalidad de ésta es garantizar unas prestaciones sociales concretas e individualizadas, para que determinadas personas en situación de necesidad puedan hacer frente a estas diferentes contingencias en las que pueden estar situadas, y también a las personas que dependan de éstas (Noelia Más, 2015).

2.1 ORIGEN DEL SISTEMA Y TIPOLOGÍA DE LAS PENSIONES

La Seguridad Social surgió en España en el año 1900 con la creación del primer seguro social a través de la Ley de Accidentes de Trabajo. En el año 1967 con la entrada en vigor de la Ley de la Seguridad Social, se fijaba el sistema de reparto como método de financiación. Con el paso de los años el sistema se ha ido transformando y modificando. La Constitución de 1978, estableció en su artículo 41 que “los poderes públicos mantendrán un régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos, que garantice la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad, especialmente, en caso de desempleo”.

Ya en 1977 se reconoció un aumento considerable de los gastos de la Seguridad Social y en el año 1995 se firmó el Pacto de Toledo, en el cual se especificaron quince recomendaciones para reducir de forma gradual las cargas sociales. Recomendaciones como: la separación y claridad respecto las fuentes de financiación, de tal manera que las prestaciones contributivas se hicieran vía cotizaciones y el resto por impuestos, la edad de jubilación es otra, el mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones, simplificación de los regímenes especiales, entre otras. Todas estas medidas, tenían como

objetivo principal la sostenibilidad financiera a largo plazo del Sistema de Seguridad Social.

Entre los frutos del Pacto de Toledo está la creación del Fondo de Reserva para garantizar el pago de las pensiones: “estableció que con los excedentes de ingresos que tuviesen carácter contributivo y que resultasen de la liquidación de los presupuestos de la Seguridad Social de cada ejercicio se aplicasen “prioritaria” y “mayoritariamente” a este fondo” (Pablo Hernández de Cos 2017).

Por último, con las reformas de los años 2011 y 2013 los requisitos para obtener la pensión de jubilación se vuelven más difíciles: se retrasa la edad de jubilación, un incremento progresivo del período considerado para calcular la base reguladora de la pensión de jubilación desde los 15 hasta los 25 años y la obligación de acreditar 37 años cotizados para acceder al 100% de la base reguladora, aunque de ello hablaré detenidamente más adelante.

A través del sistema público de pensiones español se garantiza recibir la protección adecuada en situaciones como el envejecimiento (jubilación), el fallecimiento (viudedad, orfandad y en favor de las familias) y la enfermedad (incapacidad permanente).

Nuestro sistema de pensiones se divide en dos componentes: uno de carácter contributivo obligatorio (de reparto) y otro no contributivo (asistencial).

Las prestaciones no contributivas o de carácter asistencial :”son prestaciones económicas que se reconocen a aquellos ciudadanos que, encontrándose en situación de necesidad protegible, carezcan de recursos suficientes para su subsistencia en los términos legalmente establecidos, aun cuando no hayan cotizado nunca o el tiempo suficiente para alcanzar las prestaciones del nivel contributivo”(Seguridad Social 2017). Es decir, no es necesario haber contribuido al sostenimiento de la Seguridad Social mediante el pago de cotizaciones sociales para recibir esta prestación.

Las principales prestaciones de este carácter son las pensiones no contributivas, los servicios sociales competencia de la Seguridad Social y la asistencia sanitaria prestada por el Instituto Nacional de Gestión Sanitaria (INGESA) en Ceuta y Melilla.

Éstas se financian íntegramente con impuestos generales. Sus prestaciones las reciben aquellas personas que no llegan a unos determinados umbrales¹ (Hernández de Cos, 2017).

¹ Según Hernández de Cos 2017, son prestaciones que se reconocen a aquellos ciudadanos que, encontrándose en situación de necesidad protegible, carecen de recursos suficientes para su subsistencia

Las prestaciones contributivas son “prestaciones económicas y de duración indefinida, aunque no siempre, cuya concesión está generalmente supeditada a una previa relación jurídica con la Seguridad Social (acreditar un período mínimo de cotización en determinados casos), siempre que se cumplan los demás requisitos exigidos.” (Seguridad Social 2017). Es decir, hay que realizar unas aportaciones mínimas a la Seguridad Social mediante el pago de cotizaciones sociales.

En este caso tenemos pensiones contributivas, prestaciones por maternidad, paternidad y riesgos por embarazo, la prestación por incapacidad temporal por enfermedad, la asistencia sanitaria del Instituto Social de la Marina y de las Mutuas en caso de accidente de trabajo o enfermedad profesional, entre otras.

Las pensiones de la modalidad contributiva se financian con las aportaciones (cotizaciones sociales) de los empresarios y trabajadores en activo.² Es decir, de la nómina del trabajador se descontará la cotización a cargo del trabajador (4,7%), y la cotización a cargo de la empresa en nombre del trabajador (23,6%). También se descuenta la cotización por Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales. En el gráfico 2.1 tenemos los tipos de cotización actuales.

Gráfico 2.1 Tipos de cotización (%) a la Seguridad Social en 2017

	Empresa	Trabajador	Total	Destino
Contingencias Comunes	23,6	4,7	28,3	Pensiones
Desempleo (tipo general)	5,5	1,55	7,05	Desempleo
FOGASA	0,2	0	0,2	Garantía de indemn. por despido
Formación profesional	0,6	0,1	0,7	Formación
Total	29,9	6,35	36,25	
Contingencias Profesionales	0,9 - 6,7	0	0,9-6,7	Accidentes trabajo y enfermedades profesionales

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Empleo y S. Social

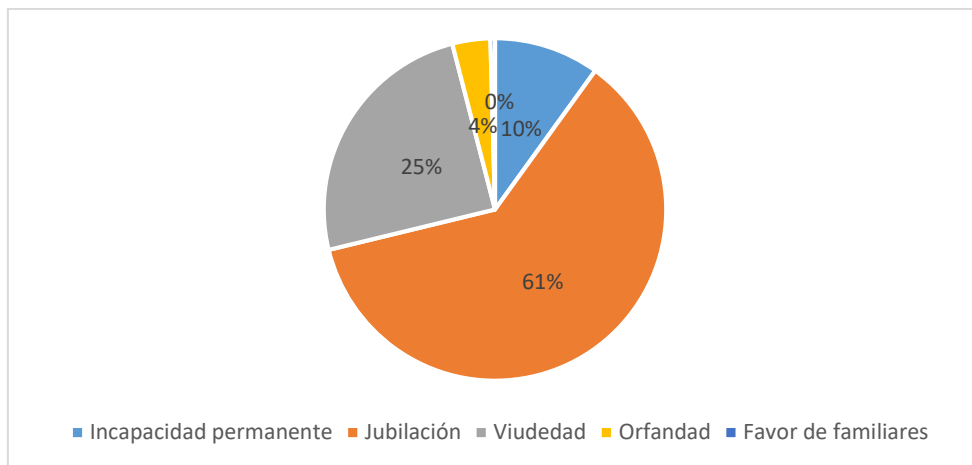
En cuanto a la cuantía a recibir de estas prestaciones, aunque lo veremos más adelante detenidamente, se calcula en función de los años y bases cotizadas, bajo un criterio

en los términos legalmente establecidos, aun cuando no hayan cotizado nunca o el tiempo suficiente para alcanzar las prestaciones del nivel contributivo.

² Principio de reparto: con las cotizaciones de hoy pagamos las pensiones de los jubilados actuales.

contributivo y de prestación definida. La ley establece además que las pensiones deben situarse dentro de una banda fijada, es decir hay pensión mínima y máxima.³

Gráfico 2.2 Distribución por tipo de las pensiones contributivas



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Ministerio de Empleo y Seguridad Social a fecha del 1 de agosto del 2017.

Como podemos observar en el gráfico 2.2, el 61% del número de pensiones correspondieron a la clase de pensión por jubilación; el 25% a las pensiones de viudedad; el 10% del número de pensiones a la clase de incapacidad permanente, y por último el 4% de las pensiones corresponden a las de orfandad.

2.2 JUSTIFICACIÓN DE LA ACTUACIÓN PÚBLICA

En las siguientes líneas quedará plasmada la justificación de la necesidad de intervención pública según E. Albi, González Páramo, J.M y I.Zubiri (2009).

Los programas que ofrece la Seguridad Social (pensiones de jubilación, pensión de invalidez, pensión de supervivencia, prestación por desempleo entre otras) son en la

³ Por ejemplo: la cuantía mínima a percibir por la **jubilación ordinaria** en 2018 es de 788,90 € si se tiene cónyuge a cargo, de 639,30€ si no se tiene cónyuge o de 606,70€ si se cuenta con cónyuge no a cargo. La cuantía máxima de las pensiones públicas para el año 2018 es de 2.580,13 euros al mes o de 36.121,82 euros al año. Si se reciben dos pensiones de la misma naturaleza, la suma de éstas no puede superar el tope máximo (Ministerio de Empleo y Seguridad Social, 2018)

mayoría de los casos seguros. Los seguros públicos a diferencia de los seguros privados (que explicaré con más detalles después) redistribuyen la renta.

Estos programas de la seguridad social Albi, et al (2009) los clasifican en dos grupos: programas de sustitución de rentas y programas de reducción de la pobreza.

Los programas de sustitución de rentas comparten varias características. Primero, tienen como objetivo sustituir las rentas del trabajo que el individuo deja de obtener a raíz de una situación fuera de su control⁴.

Por este motivo, las prestaciones son mayor cuanto mayor es la renta perdida por el sujeto. En segundo lugar, para poder disfrutar de los beneficios de estos programas de la Seguridad Social es necesario haber participado en ellos mediante las denominadas cotizaciones sociales. Estas cotizaciones están ligadas a la renta del individuo cuando está trabajando y, por consiguiente, a las prestaciones que recibirá. Por último, la participación en estos programas es obligatoria para los trabajadores y los empresarios. Pertenecen a esta categoría las pensiones⁵, los pagos del seguro de desempleo, o los debidos a la incapacidad temporal.

Gran parte de estos programas son, en cierta manera, parecidas a las pólizas de seguros privados gestionados por el Sector Público. Las cotizaciones son equivalentes a las primas pagadas a un asegurador privado, y las prestaciones a pagos del asegurador. Entre muchas otras, el seguro de desempleo elimina el riesgo de perder el puesto de trabajo (inseguridad), las pensiones eliminan los riesgos de la invalidez, el riesgo de quedarse incapacitado entre muchas otras. Por esto, en muchas ocasiones, también se les denomina Programas de Cobertura Social o Seguros Sociales en vez de Programas de sustitución de Rentas. Aunque conceptualmente los planes de Cobertura Social se parecen a los seguros privados, en la práctica hay grandes diferencias.

En los seguros privados, las primas se determinan en función de la probabilidad de sufrir la contingencia. A mayor probabilidad de que ocurra, mayor es la prima a percibir. Por otro lado, los pagos en casos de producirse contingencia se determinan con criterios actuariales de forma que existe una relación muy estricta entre la prima que se paga y la prestación que se recibe.

⁴ Situaciones como estar desempleado, accidente, jubilación.

⁵ Excepto las no contributivas.

Sin embargo en los seguros públicos es diferente. Las cotizaciones son independientes de la probabilidad de que se produzca el riesgo, y la cuantía de las prestaciones tiene un componente importante de discrecionalidad. Como resultado final, en los seguros públicos se entremezclan criterios actuariales y redistributivos.

Las pensiones públicas, como el resto de programas, tratan de eliminar diferentes elementos de riesgo presentes en el diseño de cualquier plan de ahorro para la jubilación. En ausencia de pensiones, un individuo tendría que decidir hoy cuánto ahorrar para una jubilación en un contexto de gran incertidumbre ya que desconoce muchos factores que afectan al nivel óptimo de ahorro. Es decir, el individuo no sabe cuándo dejará de trabajar ya sea porque no pueda seguir trabajando o no quiera, tampoco sabe cuántos años vivirá después de su jubilación, cuál será el tipo de interés que podrá obtener en el futuro de sus ahorros, también desconoce cuál será la composición de su hogar, es decir si tendrá hijos o no. El resultado de estas incertidumbres es que, llegada la jubilación, el individuo puede que haya ahorrado demasiado o demasiado poco para su jubilación. Con las pensiones públicas se eliminan muchos de estos factores de riesgo. Con ello permiten a los individuos retirarse a edades variables, garantizan recursos cualquiera que sea la duración del periodo de jubilación, extienden los beneficios de la pensión a los supervivientes del asegurado en caso de fallecimiento, y, frecuentemente, la cuantía de la pensión es independiente de las oscilaciones que puedan tener los tipos de interés de mercado.

Sin embargo, la cobertura no es el único objetivo de estos planes, es decir no se establecen sólo para eliminar los riesgos a los que se enfrentan los individuos, sino también para obligarles a ahorrar para su jubilación mediante las cotizaciones obligatorias. Tal y como explican estos economistas, de esta forma las pensiones de jubilación tienen un componente de ahorro forzado, y un componente de cobertura.

Los programas de reducción de la pobreza tratan de eliminar o reducir las situaciones de pobreza extrema dando a los individuos cuyos recursos son muy bajos o nulos una renta de subsistencia. En este caso, no se exigen cotizaciones previas, y las prestaciones son idénticas para todos los beneficiarios que están en la misma situación. En esta categoría están las pensiones no contributivas, la ayuda familiar o los programas de lucha contra la pobreza.

Por supuesto que los programas de cobertura y de reducción de la pobreza no son independientes ya que una de las justificaciones más importantes de los programas de sustitución de rentas es evitar la pobreza que podría causar la pérdida inesperada de la

renta a un individuo poco previsor y que, por tanto, no hubiera adquirido un seguro privado o ahorrado lo suficiente. De la misma manera, la pobreza puede considerarse como una contingencia más cubierta por el Sector Público, aunque en este caso no existen primas ligadas a las prestaciones.

Los programas de sustitución de rentas son programas de seguro o de ahorro gestionados por el Sector Público. Esto plantea dos tipos de cuestiones: ¿Por qué el Sector Público obliga a los individuos a participar en el programa? y ¿Por qué estos programas son públicos en vez de dejar que los gestione el sector privado?

Estos programas son obligatorios ya que en ausencia de esta obligación es probable que los individuos sean poco previsores y cuando se produzca una contingencia se encuentren sin recursos y en una situación de pobreza. Obviamente este argumento no es extrapolable a toda la población ya que mucha gente anticipa sus preferencias por el consumo futuro y compran planes complementarios de pensiones en el sector privado. Otro argumento que justifica la obligatoriedad de estos programas es debido a la existencia de efectos externos que pueden causar aquellos individuos que, debido a la falta de previsión, se encuentran en una situación de pobreza. En las sociedades modernas es ética y estéticamente inaceptable que alguien esté sumido en una pobreza extrema, y para evitarlo se establecen mecanismos de transferencias de renta a quienes carecen de recursos. Si se dejara a los individuos decidir libremente asegurarse o no, aquellos que no lo hicieran y posteriormente cayeran en una situación de pobreza impondría a los demás un coste en términos de renta que deberían transferirle para aliviar su situación de pobreza y compensar su falta de previsión. Como los programas de cobertura social obligan a todos a prevenir el futuro, eliminan este efecto externo.

Por último, los problemas de asimetría de información también justifica la obligatoriedad de estos programas. Un ejemplo que nos dan estos economistas es el seguro de desempleo. El riesgo de estar parado viene de imperfecciones en el mercado de trabajo o por la existencia de ciclos económicos, los cuales resultarían improbables de asegurar mediante un seguro privado. O también el caso de que el asegurado actué con oportunísimo, no esforzándose en encontrar trabajo, o no evitando causas de despido. Aunque la actuación pública tampoco puede eliminar este riesgo de manipulación y oportunismo, puede reducirlo a través de una mejora información. El hecho de que el coste se distribuye entre un número mayor de accionistas (todos los trabajadores en activo) que los de cualquier empresa privada hace que el sistema funcione y no quiebre.

En cuanto a la segunda pregunta, los programas de sustitución de rentas son públicos por tres motivos: **riesgos sociales, por la equidad y menores costes de transacción y administración.**

Un riesgo es de carácter social cuando se produce la contingencia, afecta de forma simultánea a toda la población. Las empresas privadas no pueden cubrir los riesgos sociales, ya que irían a la quiebra si por ejemplo se produjera un terremoto o ante un ciclo económico depresivo. Sin embargo, el sector público sí puede cubrirlos ya que dispone de recursos adicionales como los ingresos generales obtenidos mediante impuestos o puede emitir deuda.

Si estos programas fueran privados, dado que tienen un elevado componente de cobertura, las primas individuales dependerán no sólo del capital asegurado (la renta a sustituir), sino también de la probabilidad que tuviera cada individuo de sufrir la contingencia. Así por ejemplo, a igualdad de capital asegurado, un obrero de la construcción tendría que pagar mayores primas que un contable porque sus riesgos de invalidez y accidentes son mayores. Estadísticamente las mujeres tienen mayor esperanza de vida que los hombres, por lo que deberían pagar mayores primas de jubilación. Actuar mediante estos términos significa, sin embargo, añadir un coste a quien está expuesto a riesgos más elevados. En una concepción igualitarista de la equidad esto no sería deseable, y por ello habría que establecer primas iguales para todos los que tienen el mismo capital asegurado.

Otro argumento de equidad trata sobre el pago de las prestaciones por pensiones. Los planes privados se guían por criterios actuariales, es decir, si una persona ha pagado el doble de primas que otra, recibe el doble de pensión. Sin embargo con los planes públicos los individuos que con cotizaciones bajas tienden a recibir (en proporción a sus cotizaciones) pensiones más elevadas que los individuos con altas cotizaciones. En definitiva, en la práctica las pensiones se utilizan como instrumento redistributivo.

Por último, otro punto por lo que los programas de sustitución de rentas deben ser públicas es por los menores costes de transacción y administración. El Sector Público ofrece una póliza igual para todos los individuos. Todo el mundo tiene los mismos riesgos cubiertos, paga las mismas primas y recibe las mismas prestaciones.

3. EVOLUCIÓN Y MEDIDAS DEL SISTEMA PÚBLICO DE PENSIONES

Para analizar la evolución de las cuentas del Sistema de Seguridad Social español en los últimos años, lo haremos ilustrando el papel desempeñado por diferentes factores. Veremos como el déficit del sistema de estos últimos años 1,5% sobre el PIB en 2015, 1,6% sobre el PIB en 2016 (Seguridad Social, 2017) contrasta con el superávit alcanzado en 2007. Como veremos, este deterioro viene explicado por el incremento en los gastos y una ligera reducción en los ingresos. El aumento del gasto se debe a una gran presión demográfica, una tasa de dependencia cada vez mayor, al incremento de la tasa de sustitución y la caída del empleo. Como resultado de los continuos déficits del sistema, el Fondo de Reserva de la Seguridad Social se ha reducido hasta mínimos como veremos a continuación.

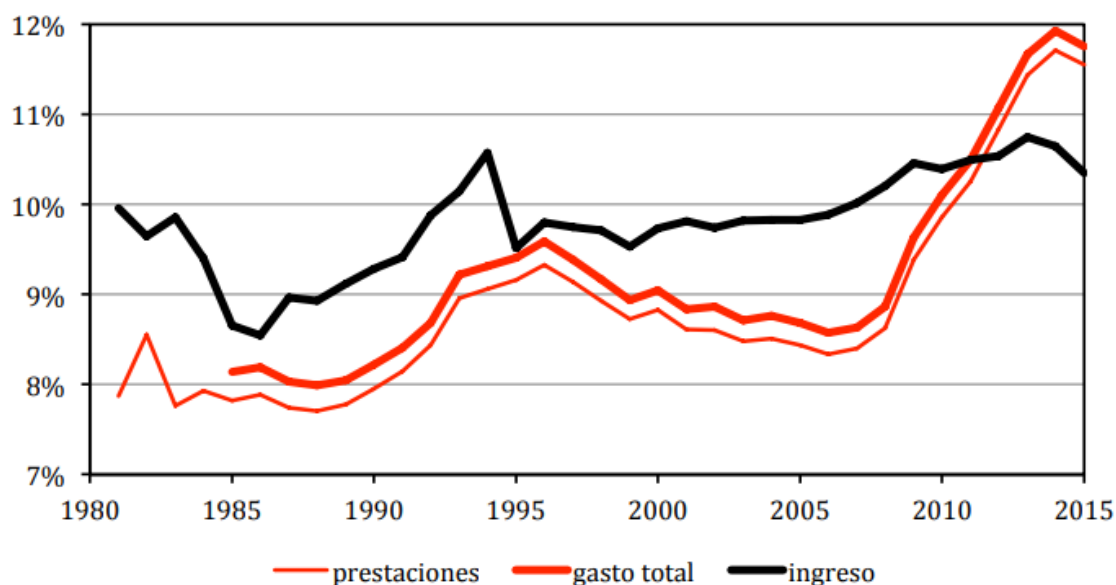
3.1 EVOLUCIÓN DE LOS INGRESOS Y LOS GASTOS DEL SISTEMA PÚBLICO DE PENSIONES Y SUS DETERMINANTES

En el gráfico 3.1 se muestra la evolución de los gastos e ingresos agregados de la Seguridad Social contributiva, expresados como porcentaje del PIB, desde el año 1981 hasta 2015. En cuanto al gasto, desglosamos en el gráfico, gasto total en el cual se incluye, a parte de las pensiones contributivas, los costes administrativos del sistema, las prestaciones por desempleo y el gasto en formación ocupacional. La línea roja más estrecha representa únicamente el gasto en prestaciones contributivas, que claramente observamos que representa el grueso del gasto de la Seguridad Social. Por último, la línea negra representa la evolución del ingreso de la Seguridad Social.

Los ingresos presentan una ligera tendencia creciente, aunque en momentos puntuales sufren fuertes variaciones, como en el periodo 1980-1984 y en el año 1995 donde se rebajaron las cuotas por contingencias comunes para empresarios y trabajadores, hecho que hizo disminuir los ingresos.

En cuanto a los gastos, muestran una tendencia creciente mayor. Observamos además que en los gastos se identifican más los ciclos económicos del periodo.

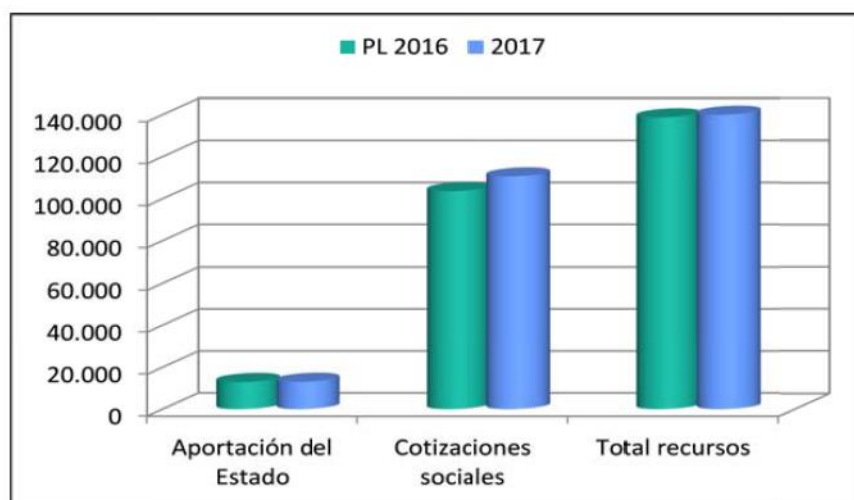
Gráfico 3.1 Gasto e ingreso de la Seguridad Social contributiva como % del PIB agregado



Fuente: cit., por A. de la Fuente et al, 2017.

Las pensiones contributivas constituyen actualmente una de las partidas del gasto público en la mayor parte de los países desarrollados. Debido a que el grueso de las pensiones contributivas se corresponde a las pensiones por jubilación, mi trabajo se centra sobre todo en las pensiones por jubilación.

Gráfico 3.2 Cotizaciones sociales y aportaciones del Estado años 2016-2017



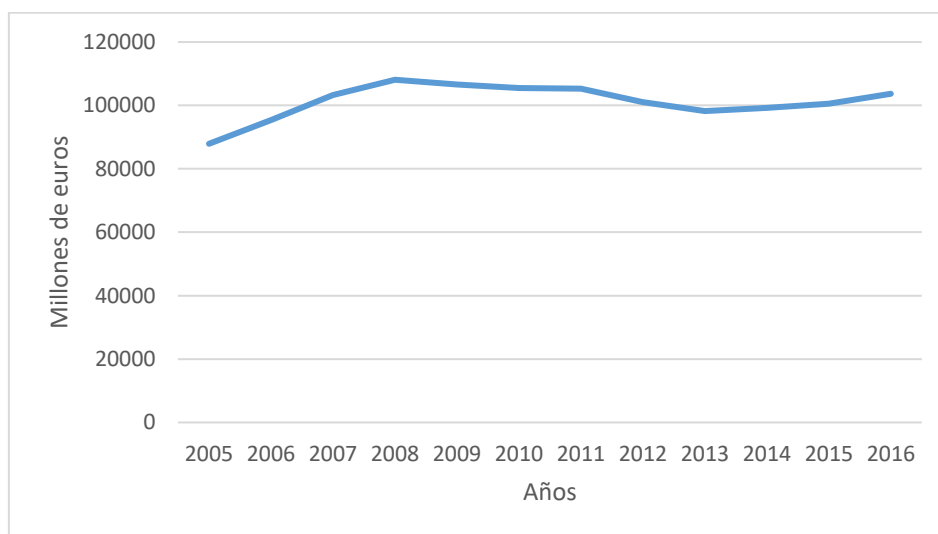
Fuente: Seguridad Social, Proyecto de Presupuestos Ejercicio 2017

Como podemos observar en el gráfico 3.2, la partida más importante de los ingresos del sistema de la Seguridad Social son las cotizaciones sociales que pagan tanto empresarios como trabajadores, representando un 76,30% del total de recursos en 2017. (Ministerio de Empleo y Seguridad Social, 2017).

Del total de los recursos de la Seguridad Social Contributiva, las cuotas de ocupados representan más del 80%, ascendiendo a 103.834.96 millones de euros en 2017, las cuotas por desempleados ascienden a 6592.7 millones y las cotizaciones por cese de actividad de trabajadores autónomos 132.66 millones de euros (Ministerio de Empleo y Seguridad Social, 2017).

La segunda partida en importancia en cuanto a ingresos, son las transferencias corrientes, 13.096,18 millones de euros, un 9.04% del total de recursos en 2017, suponiendo un aumento del 0,91% respecto al año anterior (Ministerio de Empleo y Seguridad Social, 2017).

Gráfico 3.3 Evolución de los ingresos liquidados por cotizaciones sociales 2005-2016



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Ministerio de Empleo y Seguridad Social, Proyecto de presupuestos 2017.

Sí que es verdad que desde la reciente crisis que ha sacudido a España, hay una tendencia a la baja de esta partida, como podemos ver en el gráfico 3.3, resultado de la destrucción del empleo principalmente, y de un aumento en las transferencias para

financiar los complementos de mínimos, los cuales, desde el año 2013, se financian íntegramente con impuestos generales (A. Fuente, M.A García y A.R. Sánchez, 2017).

Respecto a los gastos, el grueso de los recursos se destinan a pagar las pensiones contributivas, tal y como se puede observar en el gráfico 3.4 el 90,75% se ha destinado a pagar las pensiones (que como ya sabemos el grueso son las pensiones por jubilación), un 5,07% ha sido destinado a la incapacidad temporal, un 3,20% para maternidad, paternidad y otras prestaciones familiares.

Los gastos administrativos conviene mencionarlos también, aunque suponen una parte pequeña y cada vez más decrecientes.

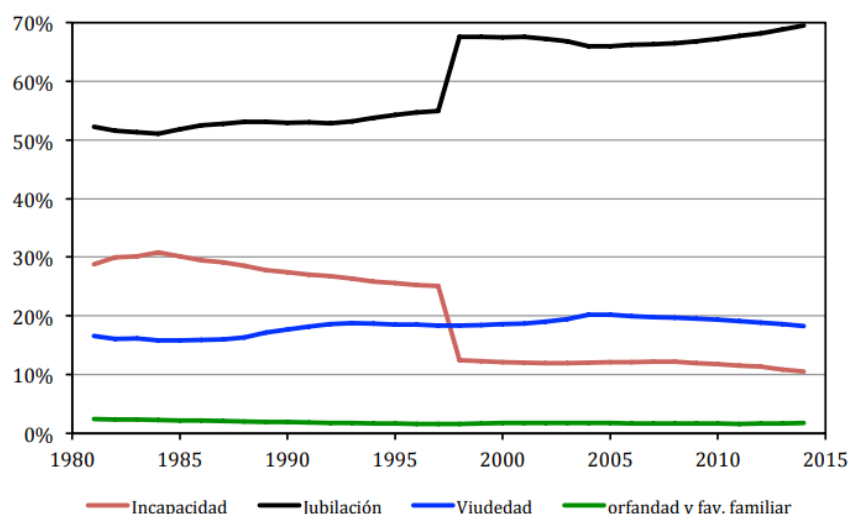
Gráfico 3.4 Distribución porcentual del gasto no financiero 2017



Fuente: Ministerio de Empleo y Seguridad Social, Proyecto de Presupuestos 2017.

En el gráfico 3.5 observamos el aumento constante del gasto en pensiones de jubilación. Esta tendencia alcista viene explicada, por una bajada importante en el PIB, el aumento del número de pensiones y aumento de la pensión media.

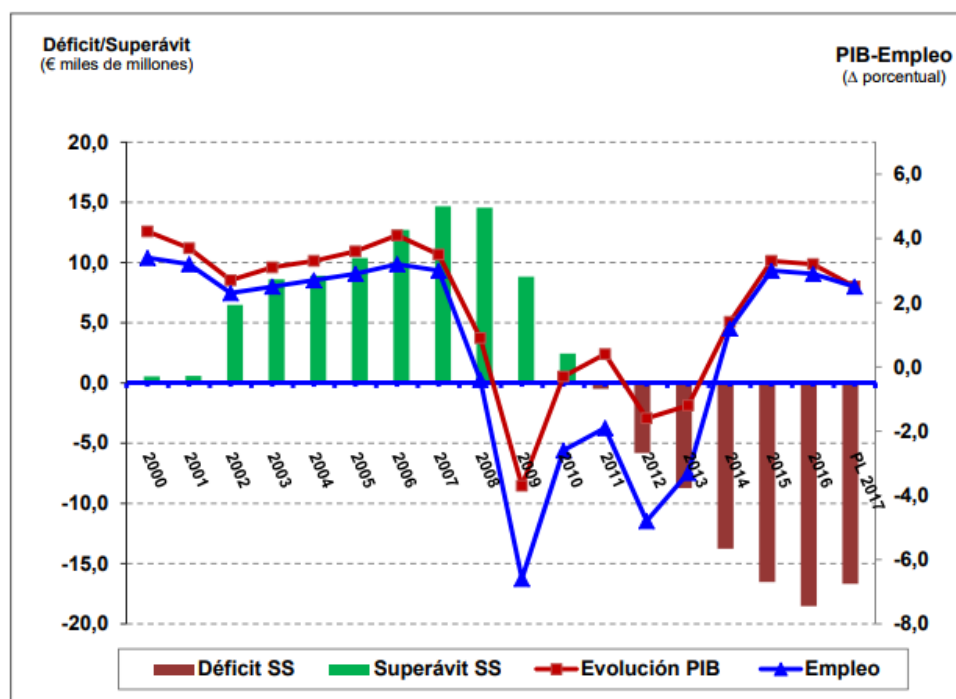
Gráfico 3.5 Evolución de distintos tipos de pensiones en el gasto total en pensiones contributivas



Fuente: Cit por A. de la Fuente, M.A García y A.R Sánchez, La salud financiera del sistema público de pensiones español 2017

El gráfico 3.6 resume la evolución del PIB, el empleo y los déficit o superávit desde el año 2000. Tanto el PIB como el empleo son dos variables claves a consultar al analizar la evolución de la Seguridad Social.

Gráfico 3.6 Evolución PIB, empleo y déficit/superávit



Fuente: Seguridad Social, proyecto de presupuestos, Ejercicio 2017 pág 40

Como podemos observar en el gráfico 3.6, durante el periodo 2000 – 2008 las cuentas del Sistema de la Seguridad Social han experimentado superávits continuos, coincidiendo con el periodo de bonanza económica y de crecimiento de empleo. Es decir, tras encadenar varios años de fuerte crecimiento el sistema entra en continuos déficits.

En el año 2008 la economía creció un 0,9% mientras el empleo -0,6% y presentó un superávit de la Seguridad Social del 1,34% del PIB. En el año 2009 el PIB desciende a -3,7%, el empleo respecto al año anterior baja drásticamente hasta un -6,6% y el superávit de la Seguridad Social es de 0,8% del PIB. Sin embargo, el constante descenso del empleo hace que año tras año las cuentas de la Seguridad Social cierren con cada vez más alto déficit: en el año 2011 con -487,3 millones de euros, en el 2012 con -5812,79 millones de euros, en el 2013 -8725,36 millones de euros, en el 2014 -13762,32 millones de euros, en el 2015 con -16530,14 millones de euros, siendo esto un 1,53% del PIB, y en el 2016 -18537 millones de euros representando un 1,66% del PIB.

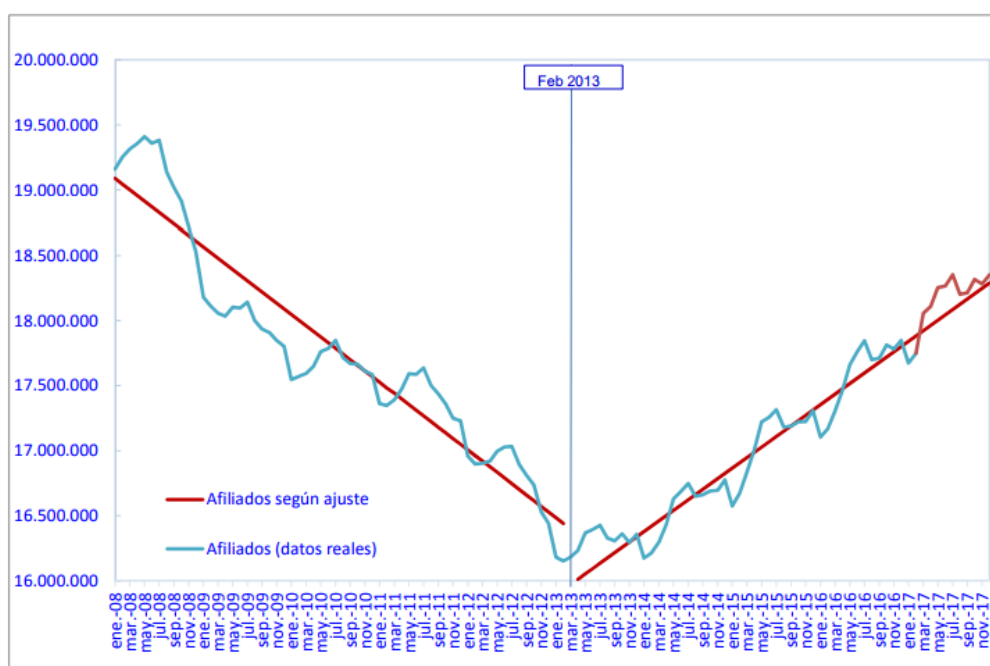
Sin embargo, en cuanto al año 2017 la previsión de gasto era de -16679,05 millones de euros, es decir un 1,44% del PIB, la realidad es que el año 2017 ha terminado con un gasto superior a 18000 millones de euros.

El informe Económico-Financiero de los Presupuestos de la Seguridad Social de 2017 sacan como conclusión del gráfico anterior que la evolución del empleo y del crecimiento económico se traslada a las cuentas de la Seguridad Social con un retardo de varios años “por lo que la evolución favorable de la economía española que comenzó en 2014 y continua en la actualidad, deberá verse reflejado en las cuentas del sistema en los próximos años”. Sin embargo, desde mi punto de vista (más pesimista), no veo datos claros que reflejen que las cuentas del sistema mejoren en los próximos años (si no se toman las medidas correctas).

El deterioro del saldo no financiero del sistema de pensiones de esta década se debe a una relativa estabilidad de los ingresos y a un incremento de los gastos, expresados como proporción del PIB. El gasto en pensiones contributivas (supone aproximadamente el 82% del total de los gastos no financieros del Sistema de la Seguridad Social) ha crecido desde el 7,6% en 2008 hasta el 10,7% en 2015. Este aumento es resultado del estancamiento del PIB nominal (en 2015 fue aproximadamente el mismo que en 2008), y también se debe al continuo crecimiento del gasto en pensiones contributivas, si bien a tasas de crecimiento que han venido descendiendo a lo largo del periodo considerado. (P. Hernández de Cos, 2017).

Según Hernández de Cos (2017) esta moderación se explica fundamentalmente por la menor tasa de crecimiento de la pensión media, no tanto del número de pensiones. El aumento del gasto en pensiones se debe en mayor medida al crecimiento del número y cuantía media de las prestaciones contributivas por jubilación que al resto de los componentes del sistema público de pensiones.

Gráfico 3.7: Evolución de la afiliación a la Seguridad Social



Fuente: Seguridad Social, Proyecto de Presupuestos 2017

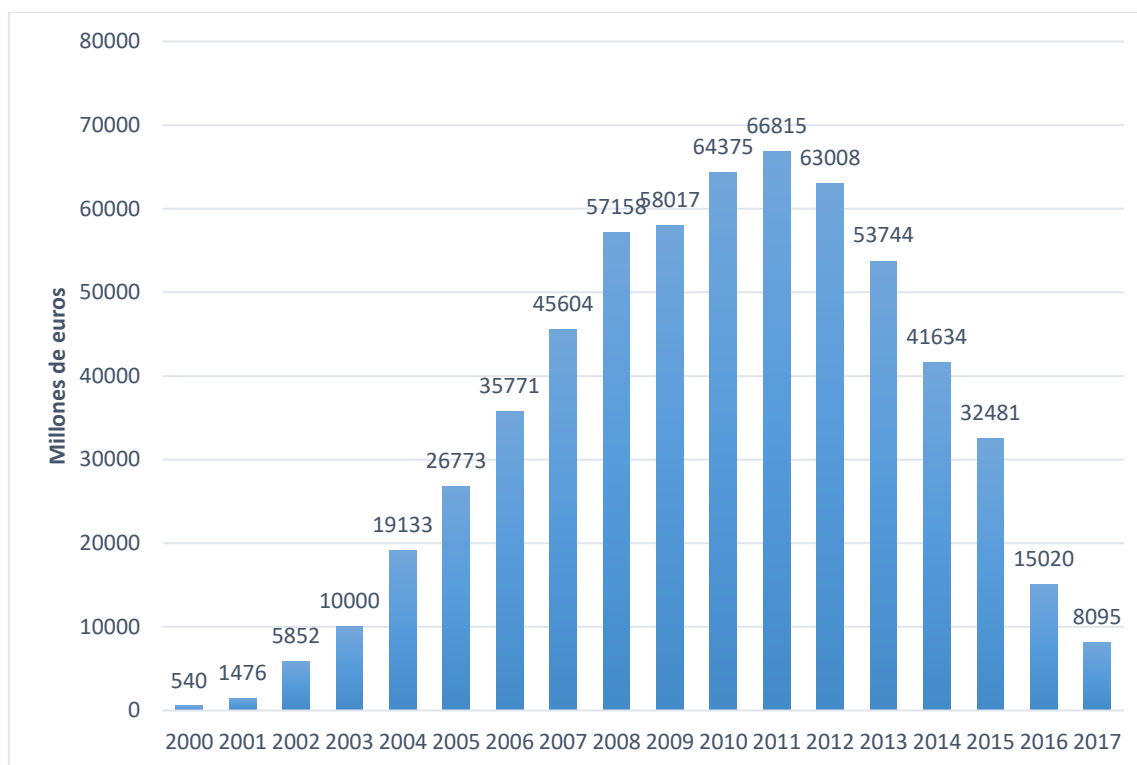
En el gráfico 3.7 se pueden observar los datos reales de la afiliación desde 2008 hasta febrero de 2017, así como un ajuste para obtener los datos restantes hasta noviembre de 2017.

El año 2008 alcanzó el máximo número de afiliados a la Seguridad Social. Por el contrario, en febrero del 2013 se alcanzó el mínimo número de afiliados. Desde mayo de 2008 hasta febrero de 2013 se perdieron más de 3 millones de afiliados según los datos de la Seguridad Social. Desde febrero de 2013 hasta febrero de 2017 se han recuperado un millón y medio aproximadamente.

Por último respecto al Fondo de Reserva, como podemos observar en el gráfico 3.8, a partir del año 2012 se tuvo que recurrir a él para poder seguir pagando las pensiones.

Este hecho refleja un claro déficit constante de la Seguridad Social, y si no se llevan a cabo mejoras en el sistema, con seguridad el Fondo se agotará.

Gráfico 3.8: Evolución del Fondo de Reserva de la Seguridad Social



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Ministerio de Empleo y Seguridad Social (a 1 de diciembre 2017).

3.2 FACTOR DEMOGRÁFICO

El aumento de la población anciana es uno de los cambios más importantes que se ha producido tanto en España como en los demás países desarrollados. Elementos fundamentales que condicionan el envejecimiento de la población son el descenso de la fecundidad, aumento de la mortalidad (debido al envejecimiento de la población), y el aumento de la esperanza de vida, factores que a continuación voy a analizar. Otro factor a tener en cuenta, es la llegada a la edad de jubilación de la generación del “baby boom”, con la consiguiente inversión de la pirámide poblacional.

Gráfico 3.9: Población y fenómenos demográficos proyectados

	Año 2016	Año 2030/2031	Año 2065/2066
Población residente en España a 1 de enero	46.438.422	45.886.177	41.068.643
Saldo vegetativo	-8.112	-116.089	-301.976
Saldo migratorio	12.939	57.723	80.449

Fuente: INE, consultado en diciembre 2017.

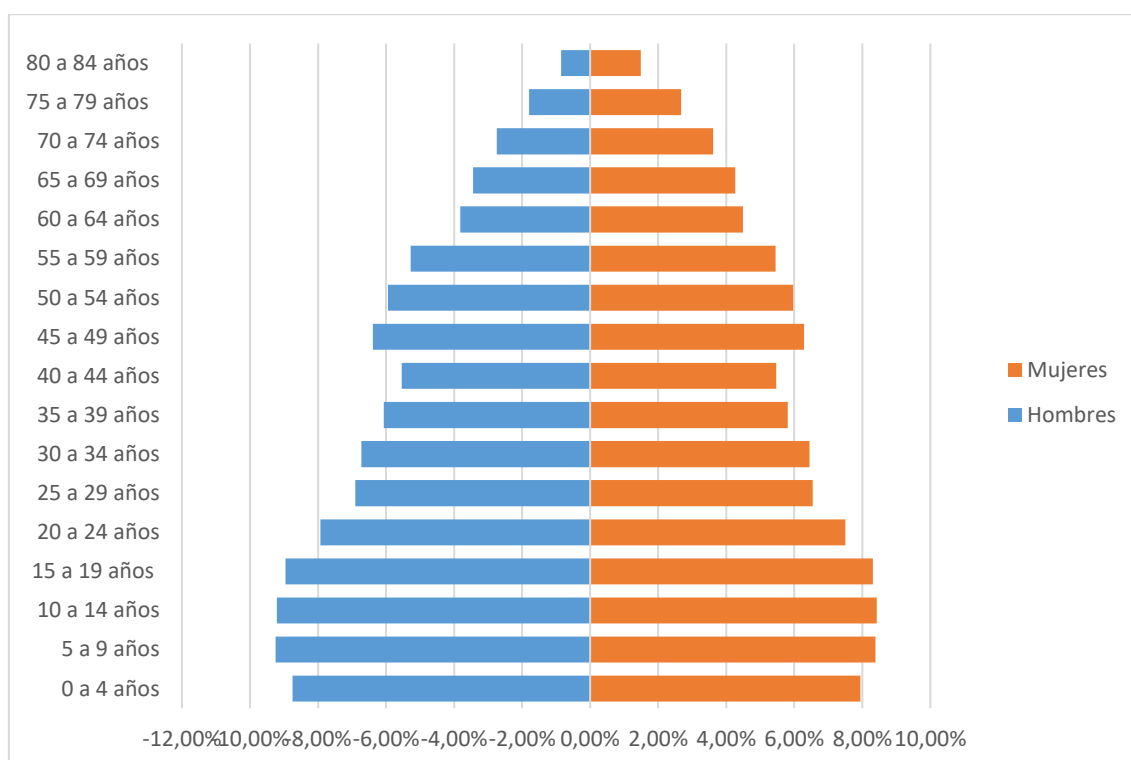
Como podemos observar en el gráfico 3.9 según el INE en el año 2016 vivían casi 46 millones y medio de personas, mientras que la previsión para el año 2066 mientras se mantengan las tendencias y comportamientos demográficos actuales, la población apenas llegará a los 41 millones de personas.

En cuanto al **saldo vegetativo**, desde el año 2008 cambió su tendencia como consecuencia de la reducción de la natalidad y el incremento de la mortalidad siendo negativo desde el año 2015. Como podemos observar en el gráfico de arriba, la previsión del INE para España es que el número de nacimientos seguirá reduciéndose. El envejecimiento poblacional hará que se incremente también la tasa de mortalidad. Como consecuencia de ello, la previsión para el 2066 será en un saldo vegetativo muy negativo.

En los gráficos 3.10, 3.11 y 3.12 analizo a través de las pirámides de la población de los años 1980, actualmente 2017 y la previsión de 2050 el sistema público de pensiones.

La pirámide de población de 1980 se considera adecuada para la viabilidad del sistema público de pensiones, ya que hay más personas en edad de trabajar que personas en edad de jubilarse. Según el INE en 1980 el número de personas en edad laboral que pagaban la pensión de un jubilado era de 5,3. Esto es lo que se denomina tasa de dependencia que ya he mencionado en otras ocasiones (número de personas mayores de 65 años respecto a aquellas en edad de trabajar). La base tan amplia de la pirámide es fruto del periodo conocido como “baby boom” (desde 1960 hasta el año 1974), que acabó con la baja natalidad como consecuencia de la Guerra Civil y los años de posguerra.

Gráfico 3.10 Pirámide de población 1980

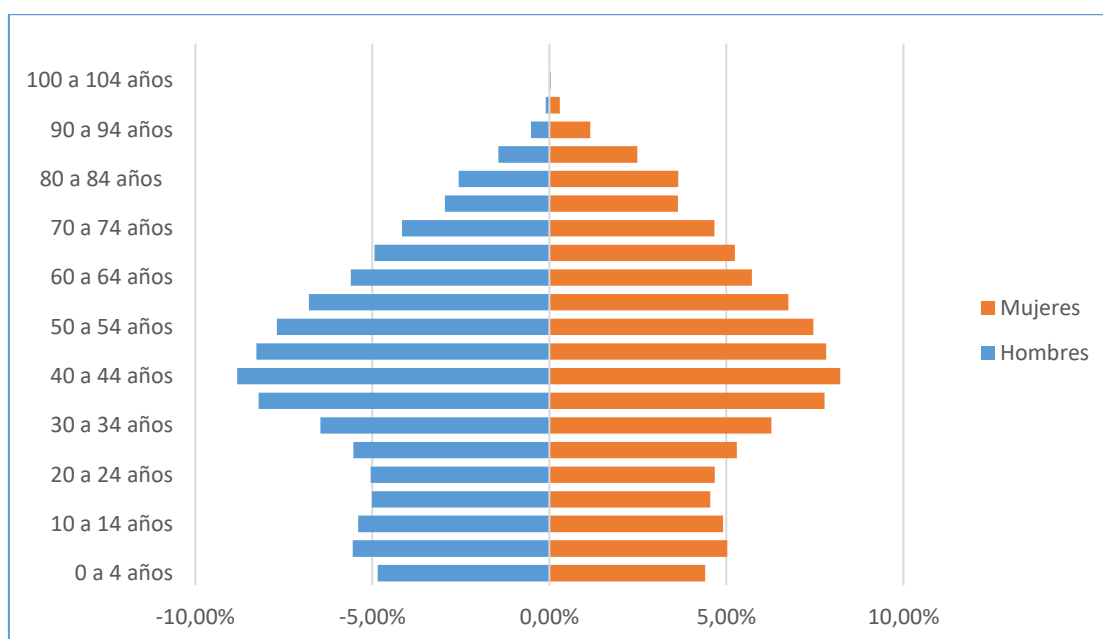


Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del INE.

En cuanto la pirámide de población que representa la actualidad, observamos que tiene forma de rombo, las personas activas cada vez son menos, mientras la población mayor de 65 años cada vez es más. Es decir, la forma de la pirámide con la estructura inferior estrecha se debe a las bajas tasas de natalidad, y la estructura superior mucho más ancha, se da como consecuencia a una mayor esperanza de vida. Como analizaré después, un factor importante es la tasa de natalidad, la cual ha hecho ensanchar la base de la pirámide. En cuanto a la tasa de dependencia, hemos cerrado el año 2017 con 2,23 afiliados por pensionista, siendo este el peor dato desde 1999.

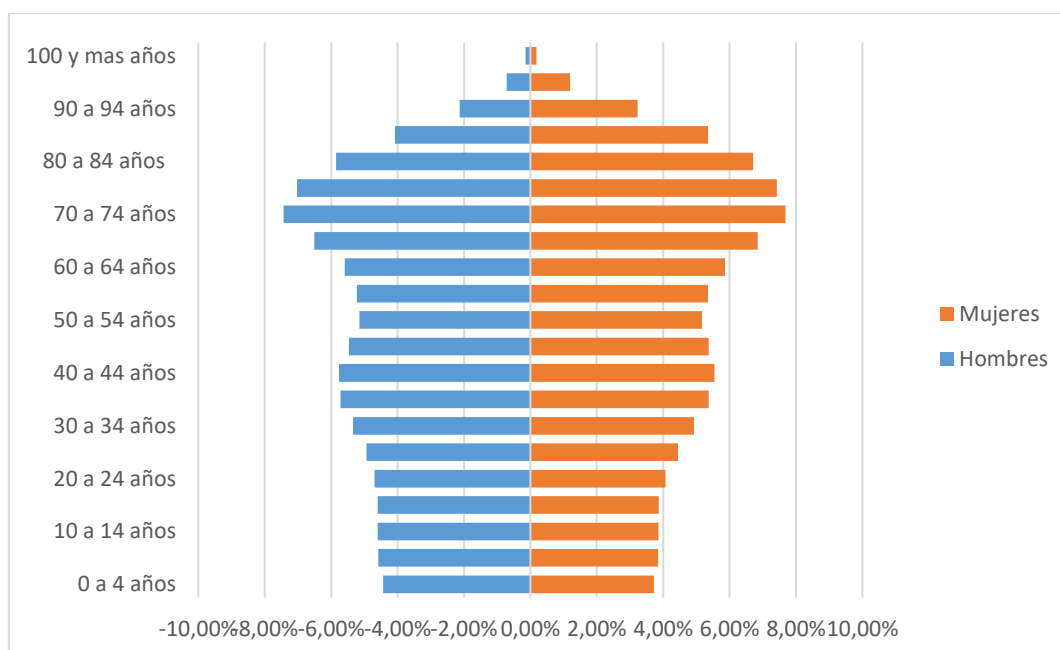
Al disminuir la población activa, es decir las personas en edad de trabajar, el número de cotizaciones a la Seguridad Social también caen, y como consecuencia los ingresos del sistema de pensiones siguen el mismo camino. Además, con el envejecimiento de la población, aumenta el número de jubilados, por lo que el gasto en pensiones aumenta también. Estos factores provocan que el déficit del sistema se dispare, obligando a bajar gastos, es decir disminuyendo las pensiones de los jubilados, o aumentando ingresos, subiendo las cotizaciones.

Gráfico 3.11: Pirámide de población 2017



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del INE.

Gráfico 3.12 Pirámide de población 2050



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del INE.

España es uno de los países donde el crecimiento del peso de la población en edad de jubilación se producirá con mayor intensidad según el INE.

El significado de la proyección de la pirámide poblacional para el año 2050 es que habrá mucha gente cobrando una pensión y pocos trabajadores trabajando para poder mantener el sistema. En el gráfico 3.13, se muestra la evolución y la proyección a largo plazo de las tasas de natalidad, mortalidad y el crecimiento vegetativo.

Gráfico 3.13: tasas de mortalidad, natalidad y crecimiento vegetativo (Por mil habitantes)

AÑO	Tasa de natalidad	Tasa de mortalidad	Crecimiento vegetativo
1975	18,70	8,31	10,39
1980	15,22	7,69	7,53
1985	11,85	8,11	3,74
1990	10,32	8,54	1,78
1995	9,15	8,66	0,49
2000	9,78	8,82	0,96
2005	10,65	8,82	1,83
2010	10,42	8,17	2,25
2015	9,02	9,05	-0,03
2020*	7,34	8,76	-1,42
2030*	6,56	9,13	-2,57
2040*	6,84	9,97	-3,13
2050*	6,15	11,33	-5,18
2060*	5,58	13,13	-7,55

Fuente: Seguridad Social Proyecto de Presupuestos 2017 con datos del INE.

La tasa de natalidad se calcula como el número de nacimientos de un país por cada mil habitantes. Como podemos observar, en España la tasa de natalidad se ha reducido de manera constante desde 1975 donde se situaba en 18,70 nacidos por 1000 habitantes hasta 9,02 nacidos por 1000 habitantes en el año 2015, es decir se ha reducido más de la mitad en cuatro décadas. Este deterioro viene explicado por la incorporación de la mujer al mercado de trabajo, aunque aumentó en la primera década del siglo XXI debido a la población inmigrante que llegó a España. Con la reciente crisis económica la tasa de natalidad se ha visto de nuevo reducida, descendiendo hasta alcanzar mínimos históricos.

Respecto a **la tasa de mortalidad**, observamos aumentos y disminuciones, aunque la previsión para el futuro es que se vaya incrementando como consecuencia del envejecimiento de la población.

Según el INE, en el primer semestre del año 2017, España ha sufrido su mayor pérdida natural de población. El número de defunciones ha superado al número de nacimiento.

Los avances de todo tipo que se han producido a lo largo de las últimas décadas han incrementado la esperanza de vida. Factores como, avances en la medicina, combinadas con mejoras en el acceso a la sanidad, un estilo de vida más saludable y mejoras en las condiciones de vida han hecho aumentar la esperanza de vida al nacer, y la esperanza de vida a los 65 años.

España, con una media de 83 años, es el segundo país con la mayor esperanza de vida al nacer entre los países de la OCDE en 2015, según su último informe publicado en noviembre de 2017.

Gráfico 3.14 Esperanza de vida para varones y mujeres

Año	Esperanza de vida al nacimiento		Esperanza de vida a los 65 años	
	Varones	Mujeres	Varones	Mujeres
2013	79,9	85,5	18,9	22,8
2014	80,1	85,6	19,0	22,9
2019	81,4	86,7	19,9	23,9
2024	82,8	87,7	20,9	24,8
2029	84,0	88,7	21,8	25,6
2034	85,2	89,6	22,7	26,5
2039	86,3	90,5	23,5	27,3
2044	87,4	91,4	24,4	28,1
2049	88,4	92,2	25,2	28,8
2054	89,3	93,0	26,0	29,6
2059	90,3	93,8	26,8	30,3
2063	91,0	94,3	27,4	30,8

Fuente: Seguridad Social Proyecto de Presupuestos 2017 con datos del INE.

Como podemos observar en el gráfico 3.14 según la predicción del INE para el año 2063 los hombres tendrán una esperanza de vida de 91 años, 11,1 años más que en 2013. La predicción para las mujeres es de 94,3 años en 2063, 8,8 años más que en 2013.

En cuanto la esperanza de vida a los 65 años, también se ha ido incrementando con el paso del tiempo. En el caso de los hombres, ha pasado de una esperanza de vida a los 65 años de 18,9 años en 2013, a una predicción de 27,4 años en 2063. Las mujeres pasan de tener una esperanza de vida a los 65 años de 22,8 años en 2013 a 30,8 años en 2063.

Esta previsión de aumento de la esperanza de vida, provocará un aumento del coste de las pensiones ya que, aunque la pensión siga siendo la misma, ésta se tendrá que pagar durante más tiempo. En el año 1991, cada jubilado recibía su pensión durante una media

de 17,4 años, en 2014 aumentó hasta los 21 años, y según las previsiones del INE, en 2063 se tendrá que pagar la pensión a un jubilado durante 29,1 años.

Esto supone claramente un problema en cuanto a la sostenibilidad de las pensiones, ya que las personas aportan cada vez menos años y perciben pensiones durante más años.

3.3 ÚLTIMAS REFORMAS PARA GARANTIZAR LA SOSTENIBILIDAD DEL SISTEMA ESPAÑOL

Recientemente, en España se han llevado a cabo dos reformas importantes del sistema público de pensiones, con el objetivo de garantizar la sostenibilidad del sistema. Es decir, que con los recursos que el sistema tiene se puedan pagar todas las pensiones que este garantiza.

El origen del modelo de pensiones que tenemos hoy en día se remonta al año 1995 con el Pacto de Toledo, un acuerdo político que establecía las bases para reformar el sistema de pensiones con el objetivo de garantizar su sostenibilidad. La separación de fuentes fue un elemento clave de este pacto, consistiendo ésta en la financiación exclusiva con cotizaciones sociales.

La separación de fuentes parecía una muy buena idea para obtener recursos suficientes para el sistema ya que esto implicaba que la parte de las cotizaciones que entonces se dedicaba a financiar la sanidad, pasaría a dedicarse a pensiones. Sin embargo, con el tiempo, se ha demostrado que ha conllevado a la reducción de las pensiones⁶.

Las medidas tomadas a continuación, con las recomendaciones del Pacto de Toledo consistieron en incentivar el retraso de la jubilación, indiciar las pensiones con el IPC, aumentar el número de años en la base reguladora, entre otras. Como resultado, las pensiones bajaron y obviamente no fueron suficientes para garantizar la viabilidad del sistema. Sin embargo, entonces experimentaba un ciclo de bonanza económica y el debate de la sostenibilidad de las pensiones desapareció⁷ (I.Zubiri, 2015).

⁶ “Simplemente, como por razones económicas no se pueden subir de forma sustantiva los tipos de cotización (y por extensión los ingresos del sistema) la única vía de ajuste, que de facto, ha dejado el Pacto de Toledo ha sido reducir las pensiones” (I. Zubiri, 2017:261- Cómo reformar las reformas de las pensiones).

⁷ Incluso se pensaba que con la inmigración y el crecimiento fuera suficiente para mantener las pensiones.

Fue con la llegada de la crisis del año 2008 cuando el debate sobre la sostenibilidad del sistema volvió. Como consecuencia de la recesión, la recaudación por cotizaciones descendió. España además llegó a estar muy presionada por las instituciones europeas para que redujera las pensiones, argumentando que es necesario para garantizar la sostenibilidad del sistema.

En definitiva, la presión de bajar las pensiones por parte de la UE⁸ y la caída de las cotizaciones dieron paso a dos reformas del sistema de pensiones. En 2011 la primera, recogida en la Ley 27/2011 y en 2013 la segunda, recogida en la Ley 23/2013 que a continuación expondré con más detalles. Ambas reformas se han traducido en condiciones de acceso a la pensión de jubilación y en la devaluación constante de la misma.

La Ley 27/2011 supuso una reducción de la pensión a percibir mediante dos vías:

- retrasando la edad de acceso a la jubilación
- ampliando el número de años incluidos en el cálculo de la pensión.

La reforma llevada a cabo en el año 2011 estableció lo siguiente:

- La edad de acceso a la jubilación se fija en 67 años frente a los 65 años anteriormente exigidos. Sin embargo, para aquellos que llegados a los 65 años hayan cotizado 38,5 años pueden jubilarse con una pensión completa. Esta medida se llevará a cabo de forma gradual hasta completarse en el 2027.

Esta medida es la que más afecta ya que tiene un impacto doble por cada año de retraso en la edad de jubilación: por el lado del ingreso se gana un año de cotizaciones y por el lado del gasto se ahorra un año de pago de pensión (I. Zubiri, 2015).

Asimismo, respecto a la jubilación anticipada voluntaria, se retrasa dos años la edad a partir de la cual se permite su acceso, pasando de los 61 años a los 63 años habiendo cotizado un mínimo de 33 años y aplicando un coeficiente reductor del 7,5% por año de anticipo. Únicamente se permite la jubilación a los 61 años en

⁸ “El argumento de las instituciones europeas es un tanto sorprendente porque la reforma de las pensiones tendrá, en su caso, efectos significativos en el medio y largo plazo, pero no en el corto plazo. Por tanto, reducir las pensiones no tienen ningún efecto significativo sobre las finanzas públicas en el corto o medio plazo, y por extensión, no sirve de nada como instrumento para salir de la crisis” (I. Zubiri, 2015).

caso de “situación de crisis”. Además se elimina la jubilación especial a los 64 años.

- En cuanto al sistema de cálculo de la base reguladora, se toma un periodo de cotización más amplio, pasando de 15 a 25 años. La medida se aplicará de forma progresiva hasta completarse en el año 2022.
- Cambio en la Tasa de Sustitución y cambio en la escala de los porcentajes a aplicar sobre la base reguladora en función de los años. Es decir, se amplía el número de años cotizados necesarios para alcanzar el 100% de la base reguladora. Pasa de los 35 años exigidos anteriormente a los 37 años. Se necesitarán dos años más para acceder a una pensión completa.

En cuanto al mínimo de años exigidos para tener una pensión no varía, sigue siendo de 15 años, que da derecho a un 50% de pensión. Sin embargo, cambia el peso de cada año adicional de cotización sobre el mínimo. Anteriormente, cada uno de los diez primeros años sumaba un 3,5% de pensión y cada uno de los diez restantes aportaba un 2% de pensión. Con el cambio, ahora cada año aportará un 1,9% de pensión. Esta medida se aplicará de manera progresiva hasta completarse en el 2027.

- “Como consecuencia de las recomendaciones de la Comisión del Pacto de Toledo, la ley introduce el denominado Factor de Sostenibilidad del sistema de seguridad social en su artículo 8, de modo que, 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 cinco años” (Proyecto de Ley remitido a las Cortes el 1 de abril de 2011).

Se introduce el Factor de Sostenibilidad con el cual, en resumidas cuentas se pretendía que a partir del 2032 se revisarán las pensiones por el aumento en la esperanza de vida, en concreto se revisan a la baja. Sin embargo, ha quedado suprimido por la siguiente reforma, la cual lo ha precisado, con el Factor de Revalorización.

La Ley 23/2013, de 23 de diciembre también conlleva una nueva bajada de la cuantía de las pensiones. En este caso la reforma se basa principalmente en dos factores de corrección de las pensiones:

- El Factor de Sostenibilidad, que entrará en vigor en el año 2019. “Este factor ajusta por el envejecimiento de la población y da forma concreta al factor de sostenibilidad introducido en la reforma del 2011 y además lo adelanta en el tiempo” (I. Zubiri 2015). Es decir, busca la igualdad en las condiciones de las pensiones independientemente del momento demográfico. Por tanto a partir del 2019 las pensiones iniciales bajarán por el aumento en la esperanza de vida a los 67 años.⁹ Este factor se aplicará al jubilarse y afectará a la pensión inicial.
- Por otro lado, el Índice de Revalorización. Éste corrige la pensión basándose en la solvencia financiera del sistema. Hasta ahora las pensiones se revalorizaban según el índice de precios. Sin embargo, ahora cuando los gastos sean mayores que los ingresos el Índice de Revalorización hará que la pensión disminuya, mientras que cuando los ingresos son mayores que los gastos, se producirá el efecto contrario y la pensión se verá incrementada (I.Zubiri, 2015).

Es decir, El Factor de Sostenibilidad reducirá la cuantía de las nuevas pensiones en proporción al aumento en la esperanza de vida en el momento de la jubilación para compensar así que los nuevos jubilados, más longevos, cobren su pensión durante más años. La segunda corrección, el Índice de Revalorización, ligará la tasa de revalorización de las pensiones existentes a la situación financiera del sistema.

En cuanto los efectos de las reformas del 2011 y 2013, podemos concluir que, la primera reduce las pensiones para la mayoría de los pensionistas. Aunque en esta reforma no estaban claras las implicaciones del factor de sostenibilidad ya que no se especificó como se aplicaría, sin embargo en la memoria explicativa de la reforma se dijo que la aplicación del factor podría suponer una disminución adicional de las pensiones de entre un 25% (en

⁹ Lo que quiere decir es que si al pensionista le aumenta la esperanza de vida en un 5%, su pensión inicial se reduce en un 5%.

el 2040) y un 50% (en el 2060).¹⁰ En definitiva, es una reforma cuyo coste recae totalmente sobre los futuros pensionistas.

En cuanto a la segunda reforma, el Factor de Sostenibilidad afectará exclusivamente a las pensiones iniciales. Con él, a partir del 2019 éstas se irán reduciendo cada vez más. Por otro lado, el índice de revalorización afecta a la actualización de las pensiones existentes.

“En todos los contextos razonables, el índice de revalorización va a crecer durante muchos años por debajo de la inflación. Y en muchos casos, esto será así durante los próximos 40 años. Esto implica que, desde que se jubile el pensionista va a perder capacidad adquisitiva. Para evitar que las pensiones nominales bajen, el gobierno ha puesto un crecimiento nominal mínimo del 0,25%. Esta garantía es, sin embargo ridícula porque no impide que las pensiones pierdan capacidad adquisitiva” (I. Zubiri, 2015).

4. ANÁLISIS COMPARADO CON EUROPA Y PROPUESTAS

El problema de la financiación de las pensiones es un tema preocupante en casi todos los países europeos, dado que sus poblaciones al igual que la nuestra se encuentran entre las más longevas. Tras la firma del tratado de Maastricht, la formación de la Unión Europea y la exigencia a todos los Estados miembros de limitar sus déficits, gran parte de los países han comenzado tomando medidas reformando sus sistemas de pensiones. Aunque el progresivo envejecimiento de la población sea un problema global, cada país adapta las reformas a sus circunstancias particulares. En definitiva, no cabe la posibilidad de tomar medidas comunes para todos los países, aunque como veremos en casi todos el sistema de reparto representa el primer pilar de las pensiones.

4.1 EXPERIENCIA COMPARADA

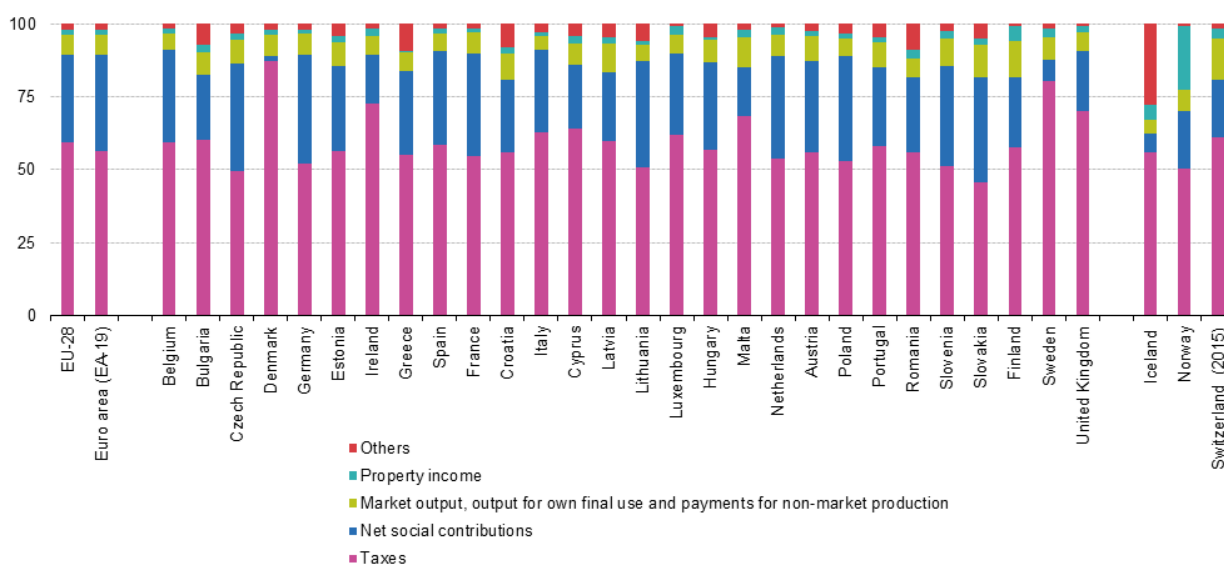
Los sistemas públicos de pensiones varían mucho de unos países a otros, aunque todos coinciden en haber introducido reformas en la búsqueda de la sostenibilidad de sus

¹⁰ Según I. Zubiri (2015), cuando la reforma sea plena, a partir del 2027, la reducción media de las pensiones será de entorno al 20% sin el factor de sostenibilidad y de entre 25% y el 30% con el factor de sostenibilidad.

sistemas de pensiones. En Suecia, sin embargo estas reformas ya se realizaron en los años 80 y se terminaron en 2001, por el momento no se han anunciado nuevas reformas.

Para analizar mejor la situación, me parece interesante analizar y comparar de donde proceden los ingresos de las administraciones públicas de cada país, y en qué se gastan principalmente estos ingresos en cada uno de ellos. Además, la importancia del sector de la administración pública pueden medirse a través de estas dos variables: ingresos y gastos totales como % del PIB.

Gráfico 4.1 Principales componentes de los ingresos de las administraciones públicas en 2016 (% de los ingresos totales)



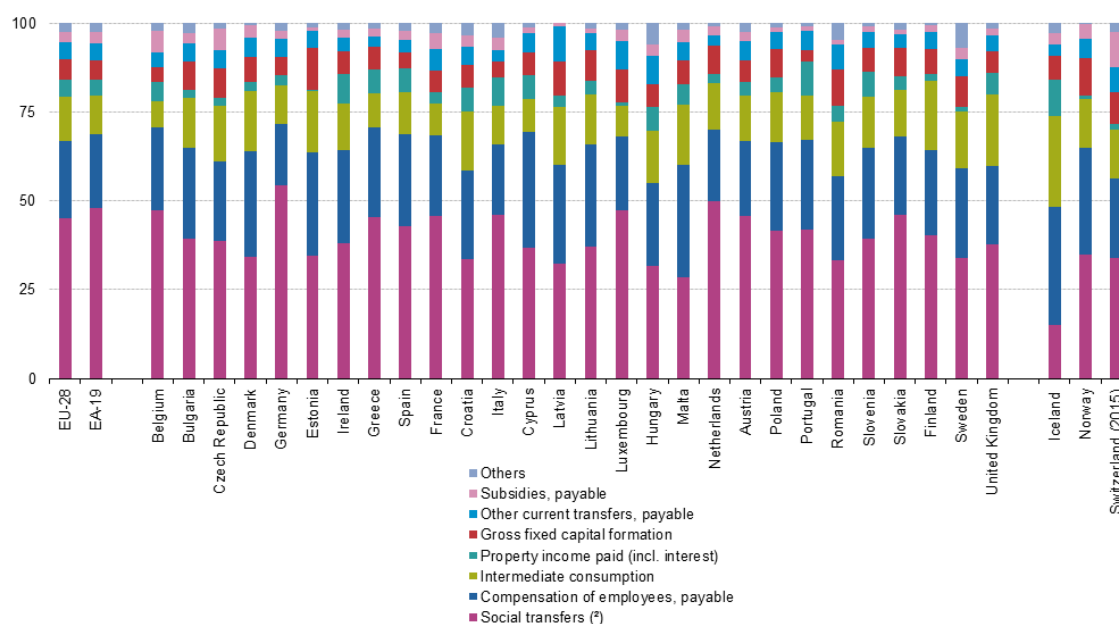
Fuente: Eurostat

Como podemos observar en el gráfico 4.1 y en el gráfico 4.2 el nivel de gastos e ingresos de las administraciones públicas varía considerablemente entre cada país. En el año 2016 los países que registraron mayores niveles de gastos e ingresos fueron Finlandia, Francia Dinamarca, Bélgica, Suecia y Austria. Por el contrario, Irlanda, Rumanía, Lituania, Bulgaria, Letonia, Malta y Chipre, los porcentajes más bajos.

Los principales componentes de los ingresos totales son los impuestos y las cotizaciones netas. En cada país difiere el nivel de ingresos por impuestos y cotizaciones, en función del modelo de sistema de pensiones que cada país adopta. Observamos que países como Dinamarca, Suecia, Reino Unido, Irlanda entre otros presentan mayores

ingresos por impuestos, mientras que España, República Checa, Francia, Alemania, Lituania entre otros presentan niveles inferiores.

Gráfico 4.2 Principales componentes de los gastos de las administraciones públicas en 2016 (% de los gastos totales)



Fuente: Eurostat.

En cuanto a los gastos (gráfico 4.2) observamos también niveles diferentes en función de cada país. Los gastos más importantes en cada uno de ellos son las pensiones, el subsidio por desempleo y la sanidad. Alemania, Luxemburgo, Holanda, Francia, Italia y España son los países que encabezan el gasto en pensiones.

En todos los países vecinos los gobiernos se enfrentan a grandes retos para intentar mantener un gasto en pensiones sostenible. Esto ha provocado que muchos países hayan iniciado reformas para garantizar la sostenibilidad del sistema ante el inevitable envejecimiento de la población que ya hemos analizado.

Como ya sabemos, tenemos dos modelos para las pensiones. El modelo de reparto en el que a los trabajadores de hoy se les quita una parte de su salario presente para pagar las pensiones de los jubilados actuales. Mientras que el modelo de capitalización, consiste en que cada trabajador aporte una parte de su salario en su propia cuenta de ahorro individual. Los ahorros se invierten y crecen cada año. Sin embargo, están empezando a

utilizarse sistemas mixtos, donde el gobierno asegura una parte de la prestación, mientras que el individuo, a través del ahorro a lo largo de su etapa laboral se asegura otra parte de la pensión a recibir llegada su jubilación. Cada país plantea su propio sistema, dándole mayor peso a la parte pública o a la parte privada.

Aunque no es fácil comparar los sistemas de pensiones, voy a tratar de analizar en líneas generales el sistema de pensiones de Suecia, Alemania, Italia y Dinamarca.

Suecia, como he adelantado antes, comenzó reformando el sistema de pensiones en 1992 aprobando la mayoría de la legislación necesaria para el funcionamiento del nuevo sistema en 1998. Según Andrés Vázquez Mariscal, el sistema anterior a estas reformas en Suecia consistía en una financiación vía impuestos, “pay-as-you-go” (sistema redistributivo), y en una pensión mínima garantizada para los jubilados con ingresos más bajos. Tras las reformas, Suecia ha adoptado un sistema de reparto de Contribución Definida Nocial (algo así como un fondo individual de primas) y un sistema de capitalización de contribución definida (sistema privado de pensiones) o también llamado sistema “pay-as-you-go” (Valera, J. 2011). La pensión mínima garantizada que se ofrecía antes de la reforma, sigue garantizándose vía impuestos para las personas que no llegan a una pensión contributiva. Ésta no depende de los ingresos obtenidos durante la vida activa.

En Suecia, el trabajador aporta un 18,5% de sus ingresos a financiar su pensión. El 16% son las cotizaciones que dan derecho al sistema redistributivo y el 2,5% genera el derecho a la pensión por primas (Vázquez, A., 2004). En cuanto a la edad de jubilación, ésta es muy flexible y los individuos pueden pedir sus fondos acumulados desde los 61 años. A los 61 años, además se puede compatibilizar pensión parcial con trabajo parcial (Vázquez, A., 2004)

Según Vázquez, A. (2004) en cuanto a la cuantía de las pensiones, el cálculo de esta resulta algo complejo ya que hay que considerar lo siguiente:

- Las cotizaciones realizadas durante toda la etapa laboral.
- Al final de cada año el importe de las cotizaciones se acumula a la cuenta individual del asegurado.
- El importe de las cotizaciones acumuladas individualmente se actualiza anualmente en función de la evolución de los salarios.
- Al acceder a la pensión se toma en cuenta el capital individual acumulado al que se le aplica el denominado “factor de división” que depende de la esperanza de vida y del crecimiento económico esperado en ese momento.

En definitiva, en Suecia existen tres tipos de pensiones: dos contributivas, las llamadas “inkomstpension” y “premierpensión”, y la no contributiva, llamada “garantipension” que es para aquellos jubilados con ingresos mínimos.

Alemania tiene un sistema de reparto obligatorio. Ya reformó su sistema de pensiones en 1995 con varias reformas ajustando el gasto e incrementando la edad de jubilación. Los elementos fundamentales de la última reforma en Alemana son: el aumento de la edad de jubilación de 65 a 67 años de manera progresiva, el incremento de la penalización por jubilación anticipada, aplicación de recortes de las pensiones eliminando la cláusula de garantía (Antón, A., 2007).

Alemania tiene un sistema de reparto. A la hora de determinar la pensión utiliza un método de puntuación y si no se llega al mínimo, se podrán solicitar prestaciones adicionales. Se tiene en cuenta lo siguiente para el cálculo de la pensión (Juan Varela, 2001):

- La aportación realizada por el contribuyente, y a mayor aportación más puntuación asignada. Las puntuaciones obtenidas se ponderan anualmente en función por ejemplo del número de contribuyentes y la cantidad de pensionistas, todo ello para asegurar la sostenibilidad de las pensiones.
- Como he mencionado antes, si no se llega a un nivel mínimo se pueden solicitar prestaciones adicionales.
- Por último, también se incentiva la compra de seguros privados, aunque al igual que en España, son voluntarios.

Destacar también que la edad mínima de jubilación es de 63 años si se ha cotizado durante 35 años. Con la reforma se espera situarla en 67 años en 2032. En Alemania se permite la jubilación anticipada desde los 60 años, aunque se reduce un 3,6% por año trabajado de menos. Con la reforma, se elevará el retiro a los 63 y la reducción a aplicar seguirá siendo 3,6%.

Italia realizó una profunda reforma de su sistema de pensiones de reparto. Desde el 1 de enero de 2012 la cuantía de la pensión se calcula mediante cuentas nocionales. Las condiciones para poder cobrar esta pensión son una cotización mínima de 20 años con una edad de jubilación de 65 años, o bastaría con cotizar 41 años independientemente de la edad de jubilación para cobrar la pensión completa. Sin embargo antes, eran suficientes 40 años para percibir la totalidad de la pensión.

Para la determinación de la pensión:

- Se tiene en cuenta las cotizaciones de toda la vida laboral capitalizadas con el crecimiento del PIB nominal y el coeficiente de transformación, que se obtiene sobre la base de la probabilidad de muerte, la probabilidad de dejar viuda o viudo y el número medio de años en que el superviviente disfrutará de la pensión (Juan Varela, 2011)
- En Italia también se garantiza pagos adicionales si la pensión contributiva está por debajo del mínimo.
- También se incentivan los planes de pensiones privados voluntarios, y estas harán que la pensión de jubilación se incremente si se dispone de ellos.

En definitiva, en Italia el importe de las pensiones se calcula en base a la edad de jubilación, las cotizaciones que se han pagado, el incremento real del PIB y la esperanza de vida.

Dinamarca. El sistema público de pensiones es el primer pilar del Sistema. Las pensiones se financian a través de lo recaudado con el impuesto sobre la renta. A partir de los 65 años proporciona una pensión básica que a diferencia de los demás países no está relacionada con la vida laboral del pensionista, sino con sus años de residencia en el país, exigiendo una residencia de 40 años. La edad de jubilación se incrementa hasta los 67 años entre 2019 y 2022. El segundo pilar es de contribución definida, gestionado por fondos privados persiguiendo una tasa de reemplazo razonables a los jubilados (Juan Varela, 2011). También se permite a los jubilados la jubilación anticipada a partir de los 60 años habiendo cotizado un mínimo de 30 años aplicando un coeficiente reductor de 6% cada año. El resto de la pensión que reciben los daneses procede de fondos privados. Para aquellos que tienen una pensión privada insuficiente, les será complementada la pensión pública básica.

Un hecho importante a comparar es que, en España se da un tratamiento más duro a las pensiones tras jubilarse ya que la mayoría de los países vecinos actualiza las pensiones en función de inflación, los salarios o una combinación de ambos. Alemania y España son los únicos que utilizan un factor de revalorización que tiene en cuenta la sostenibilidad. Tampoco ajustan muchos países las pensiones por el envejecimiento. Sólo lo hacen Alemania y Suecia, además de España. En cuanto a Suecia y España, son los únicos países que reducen las pensiones por el aumento de la esperanza de vida, con un mecanismo automático de ajuste. Por lo tanto, España es uno de los países que ha introducidos unos ajustes por envejecimiento más agresivos.

Podemos concluir, de lo anteriormente expuesto que los sistemas de pensiones, son la base fundamental del denominado Estado del Bienestar, tanto en España como en los demás países. En base a todo lo analizado en las anteriores páginas, sabemos que el envejecimiento progresivo de la población hará aumentar irremediabilmente el coste de las pensiones. España será además uno de los países más perjudicados como consecuencia de la evolución demográfica. A pesar de ello, si comparamos España con los demás países, observamos que resulta uno de los países con las mejores condiciones de acceso. Exige menos años para alcanzar la pensión completa, menos años para el cálculo de la base de la pensión y una elevada tasa de sustitución para salarios medios (al menos de momento). Como dice A. Vázquez (2004) casi todas las propuestas de reforma apuntan hacia una modificación desde dentro del sistema, en busca del equilibrio financiero en función de las proyecciones de las situaciones económicas y demográficas. Además se busca que haya una correspondencia entre las aportaciones realizadas y las recibidas. Por otro lado, también podemos concluir que cada vez más se están incentivando los sistemas de pensiones privados, ya que éstos son inmunes al envejecimiento.

Antes de terminar este punto quiero que veamos el ranking de los países que mejor sistema de pensiones tienen. La consultora Mercer, elabora cada año su informe Global Pension Index en el cual estudia los sistemas de pensiones de 20 países de acuerdo a tres indicadores: idoneidad, sostenibilidad e integridad. El índice de idoneidad representa los beneficios que se proporcionan actualmente, la sostenibilidad mide las posibilidades de sostener el sistema y la integridad mide operaciones del sistema que afectan al nivel de confianza de los ciudadanos.

En el gráfico 4.3 tenemos los resultados del índice.¹¹ Observamos que de los países analizados, Dinamarca obtiene un B+, Suecia B, Alemania obtiene C+ e Italia C. Si nos fijamos en los tres indicadores, el resultado es que por encima de todos Dinamarca presenta el mejor modelo. Es decir, Dinamarca es el país más eficiente.

¹¹ **Nivel A con un índice >80 (rojo):** Es un sistema de pensiones potente y de primera clase con excelentes beneficios para los pensionistas y sostenible en el tiempo. En este grupo está Dinamarca.
Niveles B+ y B con índices entre 75-80 y 65-75, respectivamente (verde oscuro y verde claro): Es un sistema que tiene una estructura sólida con muy buenas características, aunque algunas áreas se podrían mejorar.
Nivel C+ y C con índices de 60-65 y 50-60, respectivamente (azul oscuro y azul claro): Es un sistema con algunas ventajas, pero también con riesgos que deben ser subsanados.
Nivel D con un índice entre 35-50 (amarillo): Es un sistema con características deseables, pero muchas debilidades y omisiones que deben ser resueltas. Su eficacia se encuentra en duda actualmente. (Melbourne Mercer Global Pension Index)

Por último quiero hacer referencia a Chile, país pionero en establecer un sistema de pensiones puramente privado renunciando al sistema de reparto. Según este índice obtiene un B: C en idoneidad, B en sostenibilidad y B+ en integridad.

Gráfico 4.3: Comparativa sistema de pensiones en el mundo

Country	Overall Index Grade	Sub-Index Grades		
		Adequacy	Sustainability	Integrity
Argentina	D	D	E	D
Australia	B+	B+	B	A
Austria	C	B	E	B+
Brazil	C	B	E	B
Canada	B	B	C	B+
Chile	B	C	B	B+
China	D	C	D	D
Colombia	C+	B	D	B
Denmark	B+	B+	B+	A
Finland	B	B	C+	A
France	C	A	D	C
Germany	C+	B+	D	B
India	D	D	D	C
Indonesia	D	D	D	B
Ireland	B	B+	D	B+
Italy	C	B	E	B
Japan	D	D	E	C+
Korea	D	D	D	D
Malaysia	C	D	C+	B+
Mexico	D	D	C	D
Netherlands	B+	B+	B	A
New Zealand	B	B	C+	B+
Norway	B	B+	C+	A
Poland	C	C	D	B
Singapore	B	B	B	A
South Africa	D	E	D	B+
Sweden	B	B	B	A
Switzerland	B	C+	C+	A
UK	C+	C	D	A
USA	C	C	C	C+

Fuente: Melbourne Mercer Global Pension Index (2017).

4.2 POSIBLES ALTERNATIVAS PARA LA VIABILIDAD DEL SISTEMA

En el apartado anterior hemos visto en líneas generales las últimas reformas aplicadas. Las medidas tomadas por los diferentes países son diversas (ver Anexo 1 y Anexo 2) y según el país, se ha optado por reformas paramétricas (aquellas reformas relacionadas con el cálculo de la pensión pública) o reformas estructurales (aquellas que modifican la estructura del sistema de pensiones) (García, A., 2016). En el índice de Mercer, de los países analizados, Dinamarca y Suecia presentan los mejores sistemas de pensiones por lo que deberíamos considerar si el sistema de pensiones español debería seguir el mismo camino.

Para J. Ignacio Conde Ruiz (2017) la solución consiste primero en alcanzar el pleno empleo, eliminar la precariedad laboral para poder aumentar así las tasas de fecundidad, mejorar la educación para aumentar la tasa de crecimiento de la productividad y aumentar los ingresos del sistema de pensiones. Sin embargo, aunque alcancemos estos objetivos, es inevitable que la tasa de sustitución que se ha ofrecido hasta ahora no disminuya.

La propuesta de Conde Ruiz (2017) es la transformación del actual sistema de pensiones en uno de cuentas nocionales de contribución definida. Define “cuenta nocional” al punto contable que registra todo lo que el trabajador cotiza a lo largo de su vida laboral. Es decir, propone seguir manteniendo un sistema público de reparto que se basa en un pacto intergeneracional que permita repartir el riesgo económico entre varias generaciones. La pensión de jubilación se calcula en base a las cotizaciones aportadas durante toda su vida (que está registrado en esta cuenta nocional) y de ciertas reglas que tienen en cuenta la esperanza de vida en el momento de la jubilación, la ratio entre cotizantes y jubilados o el crecimiento del PIB.

Conde Ruiz (2017) argumenta que el cálculo de la pensión es muy sencillo, sustituyendo a la compleja e injusta fórmula del actual sistema, que utiliza los años trabajados, las bases de cotización de los últimos 25 años, la edad de jubilación y los umbrales máximos y mínimos sobre las pensiones y las bases de cotización. El rendimiento se calcula de acuerdo con una fórmula fijada por Ley, respecto a la cual existen varias opciones. Esta propuesta sigue la misma línea de países como Suecia o Italia.

Otra alternativa a considerar sería el “Modelo mixto por etapas” que propone I.Domínguez Fabián, F. Del Olmo y J.A Herce. Para ellos, el verdadero problema de las

pensiones (I. Domínguez, et al, 2017) es un problema de “álgebra vital” y no un problema de simple incremento de la longevidad. Las personas aportan al sistema cada vez más años y perciben pensiones durante más años. Aunque según ellos, ni el aumento de la natalidad, ni el crecimiento del PIB hará que se solucione el problema. Tampoco consideran que la solución al problema fuera aplicar reformas paramétricas, ni el aumento de los cotizantes como tampoco el descenso en las pensiones.

El “Modelo mixto por etapas” que estos plantean considera un periodo de vida activa, desde el inicio de la vida laboral hasta el momento de jubilación (edad que se puede elegir con suficiente flexibilidad); y un periodo de jubilación que se divide en dos etapas: la primera, desde la edad de jubilación hasta la denominada “gran edad”, ¹²la segunda etapa, desde esta “gran edad” hasta el fallecimiento del individuo.

Durante el periodo de vida laboral se aportarán cotizaciones a los dos tipos de esquemas. La cotización anual que realizan los individuos se divide en dos partes:

- Una parte genera una renta temporal basada en reglas de capitalización (se percibirá desde la jubilación hasta la “gran edad”).
- Otra parte financiará el sistema de reparto de la Seguridad Social (una renta vitalicia desde la “gran edad” hasta el fallecimiento).

“El modelo mixto por etapas solventa el problema del álgebra vital¹³ ya que la pensión financiada vía reparto se abona desde la cuarta edad hasta el fallecimiento; lo que supone que se minoran los años de gasto para el sistema. Por otra parte se comercializa con mayor facilidad que la renta vitalicia, ya que es sensiblemente más barata al no tener a su cargo el aseguramiento contra la longevidad propiamente dicha y es más interesante para las entidades aseguradoras, lo que revertirá en una sensible ampliación de su mercado de manera natural” (I. Domínguez et al, 2017).

Por otro lado, Ignacio Zubiri (2009) afirma que el sistema actual de pensiones es sostenible siempre y cuando se financie parcialmente el coste de las pensiones con impuestos generales como el IRPF, IVA, IS. ¹⁴

¹² La gran edad para ellos son los 78 años.

¹³ Los individuos reducen el periodo de aportaciones a la Seguridad Social y aumentan el periodo en el que reciben la pensión.

¹⁴ I.Zubiri (2016) demuestra que España tiene un amplio margen para recaudar más impuestos generales (IVA, IRPF..) España es uno de los países que menos recauda. Está por debajo de Grecia, Portugal, Eslovenia e Hungría.

La propuesta de I. Zubiri (2016) va en la línea: aumentar las cotizaciones, financiación mediante impuestos y potenciando el Fondo de Reserva existente. Para aumentar las cotizaciones propone tres vías: trasladar las cotizaciones de desempleo a pensiones, subiendo los tipos de cotización y eliminando los topes actuales de cotización. Respecto a la primera, Zubiri calcula que si se pasara la mitad de las cotizaciones por desempleo a pensiones se aportaría al sistema casi un punto del PIB. Respecto a la segunda, la aportación de los trabajadores en España es más baja que en otros países por lo que abre la posibilidad de estudiarlo.¹⁵ La otra forma de aumentar los ingresos vía cotizaciones sería aumentando la del empresario.¹⁶ En cuanto a la tercera manera de aumentar la recaudación por cotizaciones Zubiri plantea quitar el límite superior a la base de cotización existente actualmente¹⁷.

Financiar las pensiones con impuestos generales es otra posibilidad, aunque sea contraria a la experiencia pasada de España. Es legítimo que el Estado utilice los impuestos si los niveles de pensiones que colectivamente se determinen no pueden ser financiados con cotizaciones. Según I. Zubiri (2016), con más razón debería hacerse ya que como los impuestos generales gravan las rentas no salariales, aportando impuestos sería una forma de hacer que las rentas del capital soporten parte del coste del envejecimiento. Tampoco supondría problemas de equidad intergeneracional ya que parte de las rentas que tendrán las futuras generaciones se deriva de gastos que han realizado las generaciones actuales y que se les han transmitido sin coste ¹⁸, y además los trabajadores futuros obtendrán rentas altas por no tener un problema de envejecimiento.

Por último, según la experiencia internacional comparada, gran parte de los países vecinos financian ciertas prestaciones con impuestos. Algunos incluso están obligados a financiar con impuestos cualquier déficit (Reino Unido, Irlanda, Noruega, Holanda y Austria). En cambio otros financian con impuestos total o parcialmente una pensión básica Dinamarca, Finlandia y Suecia). Países como Bélgica, Francia, Suiza o Alemania asignan parte de los impuestos a las pensiones.

En definitiva, parece claro que no hay motivos para excluir esta opción de financiar mediante impuestos las pensiones. Además como podemos observar en el siguiente

¹⁵ Sin embargo, habría que tener en cuenta ciertos estudios que investigan que los trabajadores ya están soportando sus cotizaciones y las del empresario vía salarios más bajos

¹⁶ Esto puede ser criticado con el argumento de que las cotizaciones empresariales en España son las más altas de la UE y que el aumento de las cotizaciones reduce la creación de empleo.

¹⁷ Este aumento de la base no debería acarrear un aumento en las pensiones futuras.

¹⁸ Educación, tecnología, etc

gráfico, España tiene margen para financiar las pensiones con impuestos, especialmente si se diseña un sistema fiscal justo y se reduce el fraude (I. Zubiri, 2016).

Gráfica 4.4: Indicadores de sostenibilidad de las pensiones en España

	Gasto Público		Ingresos Públicos		Pensiones*		
	2013	Media 2002-13	2013	Media 2002-13	2013	Máximo	Media
Bélgica	54,4	50,9	51,5	48,8	11,8	15,2	14,4
Dinamarca.....	56,7	53,9	55,9	54,6	10,3	10,3	8,2
Alemania.....	44,3	45,5	44,5	43,5	10,0	12,7	11,7
Irlanda	40,5	40,6	34,8	34,5	7,4	10,2	9,1
Grecia	59,2**	51,9**	47,0	41,9	16,2	16,2	14,6
España.....	44,3	41,7	37,5	37,8	11,8	12,5	11,7
Francia	57,1	54,3	53,0	50,1	14,9	14,9	13,8
Italia.....	50,5	48,4	47,7	45,0	15,7	15,8	15,2
Luxemburgo	43,8	42,0	44,5	42,9	9,4	13,4	11,9
Holanda	46,8	45,3	44,5	43,0	6,9	8,3	7,8
Austria	50,9	51,2	49,5	48,6	13,9	14,7	14,4
Portugal	50,1	47,3	45,2	41,5	13,8	15,0	14,4
Finlandia	57,8	51,5	55,4	52,6	12,9	15,0	13,7
Suecia	53,3	52,3	51,9	52,6	8,9	8,9	7,8
Reino Unido	45,5	44,7	39,7	39,2	7,7	8,4	8,0
UE15	50,3	48,1	46,8	45,1	11,4	12,8	11,8

Fuente: Eurostat para gastos e ingresos y Comisión Europea (2015) para pensiones, cit por I.Zubiri (2016)

También me parece interesante hacer un repaso de las propuestas en materia de pensiones de los partidos políticos. Ningún partido político ha expresado una propuesta global adaptada a la nueva realidad demográfica, sino que han expresado acciones parciales y planteamientos para paliar el problema (ver Anexo 3).

Según R. Doménech et. al (2016), dada la progresiva longevidad se deben favorecer las medidas que ayuden a la prolongación voluntaria de la vida laboral, la flexibilidad en la transición entre trabajo y jubilación, pudiéndose compatibilizar cobrar la pensión de jubilación y seguir trabajando. También incentivan la formación continua de los trabajadores y por último, el ahorro privado mediante la fiscalidad.

Por último, quiero hacer referencia a una noticia de actualidad: la propuesta del Círculo de Empresarios en materia de pensiones. Entre las ideas una es “equilibrar” las cotizaciones que pagan los empresarios y trabajadores defendiendo que el trabajador sería más responsable de su pensión futura. El fundamento que utiliza el Círculo de Empresarios es que las cotizaciones empresariales en España son muy altas. Sumando todos los conceptos, la cotización actual de las empresas en España es de 31,13%¹⁹, siendo el cuarto más elevado de la UE mientras que el trabajador cotiza 6,25%.

¹⁹ Sumando todos los conceptos.

La propuesta del Círculo de Empresarios consiste en pasar de un sistema “puro de reparto a uno mixto con tres pilares: reparto, capitalización obligatoria y capitalización voluntaria.”²⁰ Proponen que progresivamente se eleve el periodo de cálculo de las pensiones hasta completarse con toda la vida laboral. Otro objetivo es desincentivar la jubilación anticipada, aumentar la vida laboral más allá de los 67 años e incentivar la ampliación voluntaria más allá de esta edad. En cuanto a la revalorización proponen que se ligue a la productividad. Por último, apelan a una reforma del mercado laboral reduciendo las modalidades de contratación a tres,²¹ equiparar las indemnizaciones por finalización de contrato entre temporales y fijos y reducir sus costes, entre otros.

²⁰“El primer pilar de este sistema funcionaría como un sistema público de reparto con cuentas nocionales, complementado con pensiones no contributivas, y su objetivo sería el de garantizar un nivel de vida mínimo con unas pensiones “básicas”. El segundo pilar (capitalización obligatoria) se sustentaría en contribuciones obligatorias de empresas y trabajadores para acercar la pensión al nivel de vida, mientras que el tercer pilar (capitalización voluntaria) se basaría en aportaciones voluntarias a planes y fondos de pensiones, impulsándolas mediante un tratamiento fiscal “más incentivador”” (Círculo de Empresarios, 2017: web: <https://www.20minutos.es/noticia/2948856/0/circulo-empresarios-cotizaciones-pensiones-trabajadores/>)

²¹ Indefinido, por necesidades empresariales y juvenil.

5. CONCLUSIONES

El sistema público de pensiones español, al igual que los sistemas de los países vecinos, se enfrentan a unos retos importantes provocados por la inversión de la pirámide poblacional, es decir, cada vez hay más población en edad de jubilarse que población en edad de trabajar. El progresivo envejecimiento de la población es uno de los causantes de esta situación. Las medidas que se han tomado para afrontar estos retos han consistido en aumentar progresivamente la edad de jubilación, introducción del Factor de Sostenibilidad que ajusta por el envejecimiento de la población, es decir vincula la pensión inicial de los jubilados a la esperanza de vida futura y la introducción del Índice de Revalorización que corrige la pensión en función de la solvencia financiera del sistema. Aunque estas medidas fueron necesarias, en mi opinión no son suficientes. Con el modelo actual es imposible mantener las tasas de sustitución tal altas que actualmente ofrece el sistema. De hecho, España es uno de los países con mayor tasa de sustitución.

El análisis de los datos refleja una clara insostenibilidad del sistema. No es posible seguir garantizando las pensiones si cada vez se aportan al sistema menos años y se exige percibir pensiones durante más años como consecuencia del incremento de la longevidad. Nuestro sistema exige una reforma estructural aunque no es necesario romper el pacto intergeneracional.

En definitiva, ante la necesidad de una reforma estructural, y tras analizar los datos, considero necesario renunciar al sistema puro de reparto para garantizar la viabilidad del sistema. Propuestas como la de I.Zubiri (2014) que consiste en financiar parte de las pensiones con impuestos generales como el IVA, IRPF, IS podría ser una posibilidad. Además como hemos visto, España tiene margen para aumentar los impuestos. Otra propuesta que me resulta interesante es la transición del sistema puro de reparto al “Modelo mixto por etapas” propuesto por Domínguez, I, et al (2017).

BIBLIOGRAFÍA

- Albi, E.,González, J.M., y Zubiri, I. (2009). *Economía Pública* 3ªedición actualizada. Barcelona: Ariel, pp. 370-376.
- Alda, M. (2015).” La última reforma del Sistema Público de Pensiones en España: de la ampliación a los 67 años al Factor de Sostenibilidad”. *Análisis Financiero*, nº 130, pp.62-77.
- Antón, A. (2007). “La reforma de las pensiones en Alemania”. 09/2017,de Universidad Autónoma de Madrid Sitio web:
http://www.uam.es/personal_pdi/economicas/aanton/publicacion/pensionesalemania.htm
- Armengol, C. (2014). “Pensiones: un repaso a la historia”. de Community of Insurance Sitio web:<http://communityofinsurance.es/blog/2014/04/06/pensiones-un-repaso-a-la-historia/>
- Conde, J.I. (2013). “Los retos del Factor de Sostenibilidad de las pensiones: presente y futuro”. *Estudios sobre Economía Española*, Fedea.
- Conde, J.I. (2017).” Medidas para restaurar (o no) la sostenibilidad financiera de las pensiones”, Fedea.
- De Cos, P., Jimeno, J.F y Ramos, R. (2017). “El sistema público de pensiones en España: Situación actual, retos y alternativas de reforma”. *Documentos Ocasionales*, Nº. 1701 Banco de España.
- De la Fuente, A.,García, M.A y Sánchez, A. (2017). “La salud financiera del sistema público de pensiones español. Análisis retrospectivo, proyecciones de largo plazo y factores de riesgo”. *Estudios sobre Economía Española*, Fedea.
- Doménech, R., et al. (2016). “Análisis de las propuestas de los Partidos Políticos en materia de pensiones en las últimas Elecciones Generales del 26 de junio de 2016.”, de *Instituto Santa Lucía* Sitio web: https://institutosantalucia.es/wp-content/uploads/2017/11/propuestas-partidos-politicos-en-materia-de-pensiones_09.pdf
- Domínguez, I, Del Olmo, F. y Herce, J.A. (2017). “Reinventando la Seguridad Social. Hacia un sistema mixto de pensiones "por etapas"”. *Documentos de Trabajo* (IAES, Instituto Universitario de Análisis Económico y Social), Nº.6, pp. 1-44.

Eurostat : <http://ec.europa.eu/eurostat>

Instituto Nacional de Estadística (INE): <http://www.ine.es/welcome.shtml>

Más, N (2015). “La Seguridad Social de España, concepto e historia” 2017, de Capitalibre
Sitio web: <https://capitalibre.com/2015/06/seguridad-social-espana>

Melbourne Mercer Global Pension Index (2017): <https://www.globalpensionindex.com/>

Meraviglia, A. (2017). “Los empresarios piden "más esfuerzos" al trabajador para pagar las pensiones.” de Cinco Días Sitio web: https://cincodias.elpais.com/cincodias/2017/02/01/economia/1485948724_148047.html

Ministerio de Empleo y Seguridad Social. (2017). Proyecto de Presupuestos ejercicio 2017. *Informe Económico Financiero*, V tomo 1, pp. 28-244.

OECD (2017), Health at a Glance 2017: OECD Indicators, París.

Pérez, M.A. (2016).” El factor de sostenibilidad en España”. *Lex Social*, 6, pp. 145-174.

Trincado B. (2017). Cómo quedarán las pensiones en 2018 tras aplicar la subida del 0,25%. de Cinco Días Sitio web: https://cincodias.elpais.com/cincodias/2017/12/28/midiero/1514460088_762735.html

Varela, J. (2011).” Los mecanismos de ajuste automático en la sostenibilidad del sistema de pensiones tras la reforma. ” *Seminario "La reforma del sistema de pensiones en España".Santander*, pp. 249-258

Vázquez, A. (2004).” Las reformas de los Sistemas de Pensiones en Europa”. *Revista del Ministerio de trabajo e inmigración*, Nº 54, pp. 13-34.

Zubiri, I. (2009).” El sistema de Pensiones Español ante el reto del envejecimiento”. *Revista del Ministerio de trabajo e inmigración*, nº Extra 1, pp. 31-37.

Zubiri, I. (2014). “Capitalización y reparto: un análisis comparativo”. *Eknomiaz: Revista vasca de economía*, Nº. 85, pp. 207-232.

Zubiri, I. (2015). Cómo reformar las reformas de las pensiones... y el coste de no hacerlo. *Cuadernos de Relaciones Laborales*, Vol.33, Núm 2, pp. 259-287.

Zubiri,I. (2016). “Las pensiones en España, situación y alternativa de reforma”. *Papeles de economía española*, Nº147 pp. 167-187.

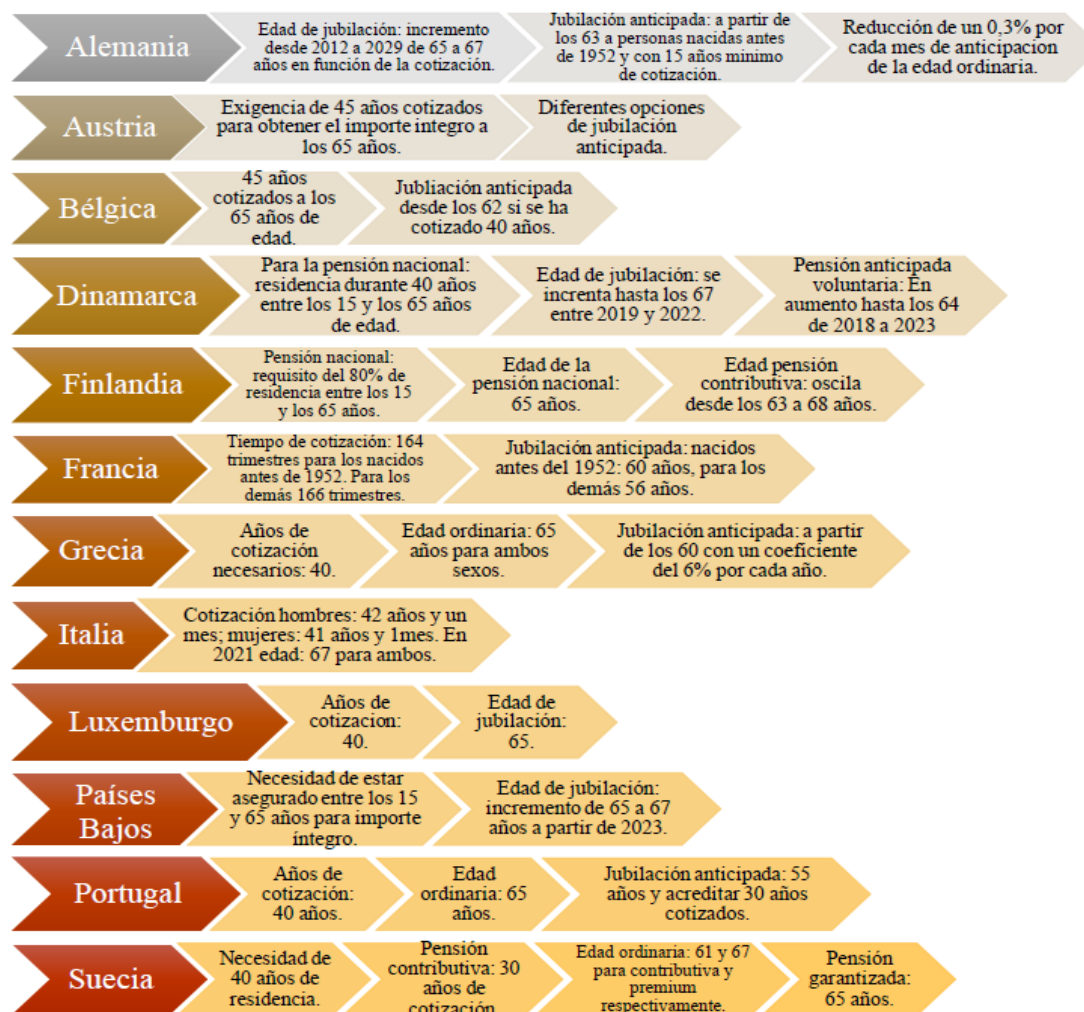
ANEXOS

ANEXO 1: Reformas en los sistemas públicos de pensiones de los principales países de la OCDE hasta 2014

	Reformas paramétricas				Reformas estructurales		
	Edad	Aumento vida laboral	Cálculo	Actualización	Factor de sostenibilidad	Contribución definida	Contribución nocional
Australia		x			x	x	
Alemania	x	x	x	x	x		
Austria	x	x	x	x	x		
Bélgica	x	x		x			
Canadá	x		x				
Chile			x			x	
Corea			x		x		
Dinamarca	x	x		x	x		
Eslovenia		x			x		
España	x	x	x	x	x		
Estonia		x			x		
Finlandia		x	x	x	x		
Francia	x	x	x	x	x		
Grecia	x	x	x		x		
Japón					x	x/voluntario	
Holanda	x				x		
Hungría		x			x		
Israel						x	
Irlanda		x			x		
Italia	x	x	x	x	x		x
Luxemburgo			x				
Noruega					x		x
Nueva Zelanda			x		x		
México						x	
Polonia		x			x		x
Portugal	x	x	x	x	x		
Reino Unido	x	x		x	x	x	
República Checa		x	x		x		
Suecia			x		x	x	x
Suiza					x		
Turquía		x	x				

Fuente: Mercedes Alda García, Análisis Financiero nº 30 (2016).

ANEXO 2: Resumen sistemas de pensiones Europa



Fuente: Seguridad Social Activa (2013)

ANEXO 3: Propuestas de los principales partidos políticos sobre materia de pensiones en las últimas elecciones generales de 26 de junio de 2016.



- Consolidar el fortalecimiento del sistema de pensiones con los cambios introducidos en la legislatura (Ley 23/2013):
- Mínimo de revalorización anual de las pensiones del 0,25% e introducción del factor de sostenibilidad a partir del 2019.
- Aumentar la cantidad que da derecho a deducción en el IRPF por las aportaciones a sistemas de previsión social, en los casos en que las aportaciones se realicen conjuntamente por el empleador y el trabajador.
- Revisar la forma de cálculo del IRPF cuando se rescaten planes de pensiones.
- Favorecer el envejecimiento activo y la prolongación voluntaria de la vida laboral. Exención del IRPF para aquellas personas que trabajen más allá de la edad legal de jubilación. Fomentar una mayor compatibilidad entre percepción de la pensión y percepción del salario por actividad laboral.
- Políticas laborales de gestión de la edad y programas específicos para la reincorporación laboral de los mayores de 55 años.



- Garantizar el poder adquisitivo de las pensiones.
- Derogar los cambios introducidos por el PP en esta legislatura: la regulación de la jubilación anticipada, la Ley 23/2013 y regulación de las Mutuas. Recuperar el Pacto de Toledo.
- Creación de un recargo en todos los impuestos destinado a la financiación de las pensiones.
- Elevación gradual de la base máxima de cotización y de la mejora progresiva de las bases mínimas (vinculada al incremento del SMI). Cotizaciones de los autónomos según sus rentas.
- Reforzar el Fondo de Reserva a través de una mejora de su regulación.
- Incrementar la pensión de viudedad para mayores de 65 que no reciban otra pensión pública hasta alcanzar el 60%. Incrementar también la pensión de orfandad, en especial para familias con menores rentas.
- Reconocer a todas las mujeres un "bonus" de dos años de cotización por cada hijo (nacido o adoptado) a efectos del cálculo de las pensiones.



- Derogación de las dos últimas reformas del PSOE y PP. Jubilación a los 65 años y recuperación de la indexación de las pensiones al IPC.
- Eliminación de los beneficios fiscales para la previsión complementaria individual, como en el caso de los planes de pensiones privados.
- Introducción progresiva de la financiación por vía impositiva.
- Revisión y progresiva supresión de los regímenes especiales de cotización para nuevas afiliaciones.
- Eliminación del tope máximo a las cotizaciones, sin necesidad de incrementar la pensión máxima en similar proporción.
- Revalorización de la pensión mínima en los siguientes términos: la pensión de jubilación personal o con cónyuge no a cargo será equivalente al SMI anual, la pensión de jubilación con cónyuge a cargo será equivalente al 110% del SMI anual.
- Aumento progresivo de las pensiones no contributivas.



- Reabrir el Pacto de Toledo y consensuar entre todos los partidos políticos una nueva reforma del sistema público de pensiones.
- Flexibilidad para decidir a qué edad jubilarse en función de las cotizaciones realizadas a lo largo de la vida laboral.
- El objetivo marcado es:
 - // Modernizar el sistema y hacerlo sostenible con un sistema similar al que existe en otros países europeos.
 - // Garantizar pensiones adecuadas y periódicamente actualizadas, evitando situaciones de pobreza.
- Transparencia para que los cotizantes sepan la futura pensión pública que recibirán. Lamentan que el Gobierno haya renunciado a cumplir con su promesa de informar a los ciudadanos.

Fuente: Análisis de las propuestas de los Partidos Políticos en materia de pensiones en las últimas Elecciones Generales del 26 de junio de 2016