



Universidad
Zaragoza

TRABAJO FIN DE GRADO

Sistema de Pensiones español:

Visión a futuro

Autor/es

Verónica Viñes Pardo

Director/es

Víctor Montuenga

Facultad de Economía y Empresa

2017

*~ Jamás un hombre es demasiado viejo para recomenzar su vida y
no hemos de buscar que lo que fue, le impida ser lo que es
o lo que será.*

Miguel de Unamuno

Índice

ABREVIATURAS	4
INTRODUCCIÓN	5
SITUACIÓN ACTUAL DE LAS PENSIONES EN ESPAÑA	7
A) SISTEMA DE PENSIONES ESPAÑOL	7
B) INFLUENCIA DE LA UNIÓN EUROPEA	14
C) REFORMAS LEGISLATIVAS ADOPTADAS EN ESPAÑA	17
D) CONSECUENCIAS ESPERADAS DE LAS REFORMAS.....	26
<i>i) Efectos generales estimados con la aprobación de las reformas.....</i>	<i>26</i>
<i>ii) Efectos sobre el gasto en pensiones. Proyección a futuro.....</i>	<i>27</i>
E) SITUACIÓN ENTRE COMUNIDADES AUTÓNOMAS.....	30
F) SOLUCIONES POSIBLES ANTE UN FUTURO SOMBRÍO	33
<i>i) Reformas propuestas por el Banco de España.</i>	<i>33</i>
<i>ii) Otras alternativas</i>	<i>36</i>
<i>iii) Soluciones propuestas por los principales sindicatos españoles.....</i>	<i>37</i>
G) CONCLUSIONES.....	38
<i>Bibliografía</i>	41

ABREVIATURAS

AWG	Ageing Working Group
BCE	Banco Central Europeo
CC.OO.	Comisiones Obreras
FS	Factor de Sostenibilidad
INE	Instituto Nacional de Estadística
IPC	Índice de Precios al Consumo
IRP	Índice de Revalorización de las Pensiones
LGSS	Ley General de la Seguridad Social
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
PIB	Producto Interior Bruto
RAE	Real Academia Española
UE	Unión Europea
UGT	Unión General de Trabajadores

INTRODUCCIÓN

El término jubilación que utilizaremos en el presente trabajo es definido por la RAE como «acción y efecto de jubilar o jubilarse» entendiéndose por jubilar la acción de «dispensar a alguien, por razón de su edad o decrepitud, de ejercicios o cuidados que practicaba o le incumbían». Concretamente proviene del latín *iubilare* que antiguamente adquiría el significado de lanzar gritos de alegría y gozo. Posteriormente se fusionó con el vocablo *jubileo* en el sentido de ciclo de trabajo cumplido para así evolucionar hasta el significado que posee en nuestros días.

Las personas que han sido dispensadas de la situación correspondiente son amparadas por la Seguridad Social para que el Estado pueda garantizarles una protección adecuada en las contingencias y situaciones que la ley defina. En España, el sistema de Seguridad Social, se presenta en la Constitución Española como un componente esencial del Estado social «indispensable para el cumplimiento de objetivos y principios constitucionales», tratándose por ello de un derecho de estricta configuración legal, (Ramos Quintana, 2013).

La actual situación de continuo déficit en el sistema de Seguridad Social, junto con la previsión del agotamiento del Fondo de Reserva, el mayor envejecimiento de la población española, la multitud de debates sobre el futuro del sistema de pensiones español, así como su elevada importancia en el futuro de cada uno de los trabajadores, son los principales motivos que nos han llevado a realizar un análisis sobre la cuestión.

El estudio realizado se encuentra dividido en una serie de partes relacionadas entre sí. En primer lugar, para entender de forma clara el trabajo que se va a tratar en las siguientes páginas, comenzaremos por la situación actual de las pensiones en España. Para ello, explicaremos el sistema de pensiones español pasando por los antecedentes del mismo, para después explicar su financiación principal por medio del sistema de reparto. Posteriormente, analizaremos el continuo déficit del sistema, así como los cambios demográficos y en el mercado de trabajo que han ido sucediendo durante los últimos años y que han desembocado en los problemas existentes en la actualidad. Una vez establecidas las bases de nuestro sistema de pensiones y sus problemas principales, pasaremos a analizar cómo han actuado los principales países de la Unión Europea para afrontar los mismos y a raíz de ello qué camino se ha seguido en España. En este punto nos detendremos para analizar las dos reformas que han

marcado nuestro futuro, concretamente comentaremos la Ley 27/2011 de 1 de agosto, sobre actuación, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social y la Ley 23/2013 de 23 de diciembre, reguladora del Factor de Sostenibilidad y del Índice de Revalorización del Sistema de Pensiones de la Seguridad Social.

Una vez establecidos los puntos clave de las reformas, se pasará a realizar una proyección a futuro de lo que nos deparan los próximos años en términos monetarios, ahondando en los efectos que dichas reformas tendrán sobre las pensiones y el gasto público. Como veremos, al igual que existen diferencias entre los países de la Unión Europea y España, también dentro de nuestro Estado se producirán entre las distintas Comunidades Autónomas, por lo que comentaremos de forma breve las más relevantes. Para finalizar, intentaremos dar solución al problema existente presentando en conjunto algunas alternativas propuestas por el Banco de España, por diversos expertos en la materia y por los defensores de los trabajadores, como son los principales sindicatos españoles, poniendo punto y final a nuestro trabajo con una serie de conclusiones.

SITUACIÓN ACTUAL DE LAS PENSIONES EN ESPAÑA

A) SISTEMA DE PENSIONES ESPAÑOL

Los antecedentes del sistema de pensiones español se encuentran en la Ley de Bases de la Seguridad Social de 1963, pero no es hasta 1966 con el Decreto 907/1966 de 21 de abril (por el que se aprueba el texto Articulado de la ley de Bases de la Seguridad social) cuando se llegan a regular temas de gran importancia como afiliaciones, cotizaciones, jubilación, protección a la familia, desempleo, incapacidades, etc.

En lo que respecta a las pensiones públicas, España tardó mucho más que otros países en desarrollarlas ya que su origen, se sitúa en el Estado de Bienestar, el cual se consolidó en Europa Occidental en torno a 1966. Concretamente bajo el régimen franquista, si bien se debe añadir que el modelo asistencial del franquismo se inspiró en principios corporativos conservadores, por lo que se configuró, asimismo, en un instrumento de ahorro forzoso para los trabajadores, con una inversión insuficiente en gastos sociales, o una cobertura reducida del desempleo, (Moreno Fernández, 1992).

Desde una perspectiva económica, la jubilación tiene su origen en el hecho de que con el transcurso de los años los trabajadores son menos productivos por lo que a la sociedad le sale más rentable sustituir a sus empleados mayores y jubilarlos, por otros más jóvenes y productivos. Este es el origen visto desde diversas perspectivas del sistema de pensiones español, pero éstos realmente son abordados por el Estado como consecuencia de un fallo de mercado, lo cual significa que se dan ciertas carencias en él como son la falta de previsión por parte de los ciudadanos al no ahorrar para las edades avanzadas, la información asimétrica y costosa que impide conocer la vida exacta de las personas y, la existencia de cierto paternalismo por parte del Estado interviniendo por los ciudadanos que no ahorren. Por todo ello se constituyeron en España los sistemas de Previsión Social cuyos pilares fundamentales son el sistema público de Seguridad Social universal y los regímenes privados y complementarios.

En España, el sistema financiero de todos los regímenes que integran el sistema de la Seguridad Social, se basa en un **sistema de reparto** como así viene establecido en el artículo 110 del Texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social.

El sistema de reparto financia las prestaciones a las cohortes pasivas mediante las cotizaciones de las activas. Definido de manera sencilla, las cotizaciones de los

trabajadores en activo están destinadas a financiar las pensiones existentes en ese momento. Este principio también es conocido como de «solidaridad intergeneracional», ya que la generación cotizante financia la pensión de la generación jubilada, y a su vez la primera será financiada por la generación que le sigue. Estas aportaciones generan derechos futuros para los trabajadores que contribuyen en forma de cotizaciones que darán acceso a una pensión en el futuro que será financiada por los trabajadores en activo de ese momento, (Villanueva, 2015).

El trabajador cotiza, normalmente de forma mensual, por una cuantía que resulta de aplicar un tipo impositivo a una base de cotización proporcional a sus retribuciones. Según los datos facilitados por el Ministerio de Empleo y Seguridad Social, los tipos impositivos para contingencias comunes se sitúan en 2017 para la empresa en un 23,6% y para el trabajador en un 4,7%, ascendiendo el total a un 28,3%¹.

Este tipo impositivo deberá aplicarse a la base de cotización que es la referencia que toma la Seguridad Social para calcular cuánto tiene que pagarle los trabajadores y los empresarios. En el caso español, cuando un trabajador gana más de 3.751,2 € (base máxima) no tiene que cotizar por la cantidad que supere ese salario. A diferencia de lo que sucede con la máxima, en teoría no se puede ganar menos que la mínima (825,6 €).

Tabla 1. Bases de cotización, régimen general. Ejercicio 2017

Grupos de Cotización	Base mínima	Base máxima
	Euros (Mes)	Euros (Mes)
1	1.152,90	3.751,20
2	956,10	3.751,20
3	831,60	3.751,20
4	825,60	3.751,20
5	825,60	3.751,20
6	825,60	3.751,20
7	825,60	3.751,20
	Euros (Día)	Euros (Día)
8	27,52	125,04
9	27,52	125,04
10	27,52	125,04
11	27,52	125,04
TOPE Máximo		3.751,20
TOPE Mínimo		825,60

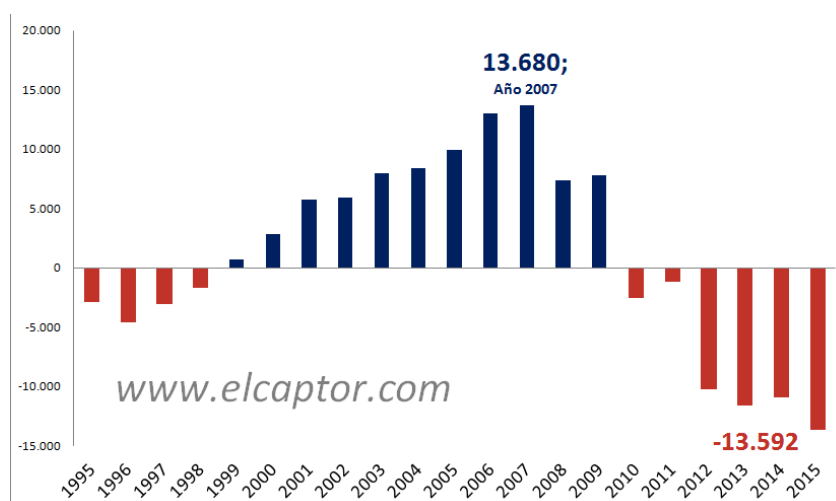
Fuente: Ministerio de Empleo y de la Seguridad Social

¹ Lo cual supone un coste laboral para la empresa de casi un 30% superior al salario bruto del trabajador.

El sistema de reparto puro tiene sus contras ya que al financiarse solo con cotizaciones está sujeto a riesgos colectivos (afecta a todos los individuos de la economía) porque cuando hay paro se reducen los recursos para pagar pensiones y con este sistema se deberían reducir asimismo las pensiones.

El problema principal que afronta la Seguridad Social en la actualidad deriva en cierta forma del sistema de financiación de la misma, ya que no se logra obtener los ingresos necesarios con los que cubrir los gastos a los que se enfrenta, encontrándose por ello en una situación de continuo déficit desde el año 2010. Podemos observar cómo ha ido evolucionando la situación desde 1995, pudiendo ver que desde ese año hasta 1999 se produjo un periodo de déficit, que se vio interrumpido desde 1999 a 2009 por un superávit para volver a caer hasta la actualidad en un continuo y creciente déficit.

Gráfico 1. Déficit de la Seguridad Social (en millones de euros)

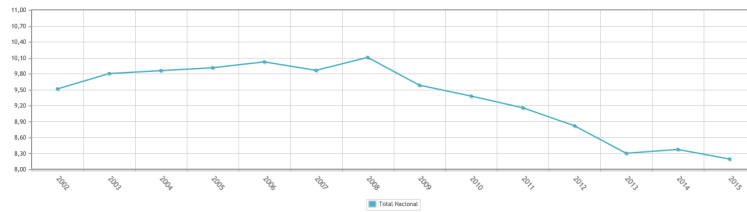


Fuente: El captor, asesoría económica

Además de encontrarnos en situación de déficit, debemos hacer referencia a otros problemas que se han ido desarrollando con el transcurso del tiempo y que están afectando a la situación en la que se encuentra la Seguridad Social. En primer lugar, se están produciendo cambios demográficos en la población, que, junto con cambios en el mercado de trabajo, están poniendo en duda la viabilidad de los sistemas públicos de pensiones.

En cuanto a **cambios demográficos**, según los datos publicados por el Instituto Nacional de Estadística (INE) la tasa de natalidad ha ido disminuyendo hasta alcanzarse en 2015 aproximadamente los 8,3 nacidos por cada mil habitantes.

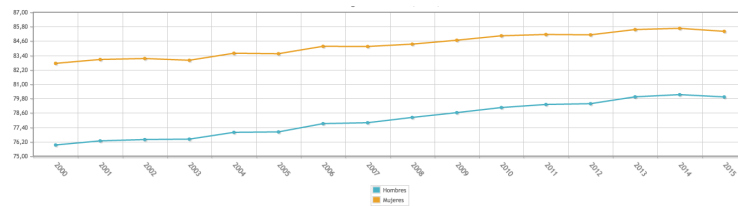
Gráfico 2. Tasa de natalidad



Fuente: INE

Sin embargo, la esperanza de vida al nacer ha ido incrementándose hasta situarse en 85,4 años en mujeres y en 79,80 años en hombres en 2015.

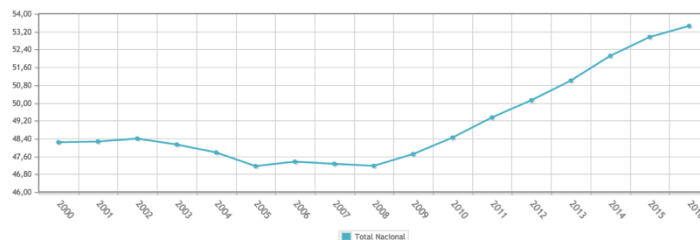
Gráfico 3. Esperanza de vida por sexos



Fuente: INE

Este aumento de la esperanza de vida, se ve acompañado de un aumento a su vez de la tasa de dependencia, creciendo por tanto el número de pensionistas. Dicha tasa básicamente compara la población inactiva laboralmente con la población en edad de trabajar y pagar impuestos. Como vemos, en 2000 la tasa ascendía a un 48,4% para pasar en 2016 a más de un 53,2%.

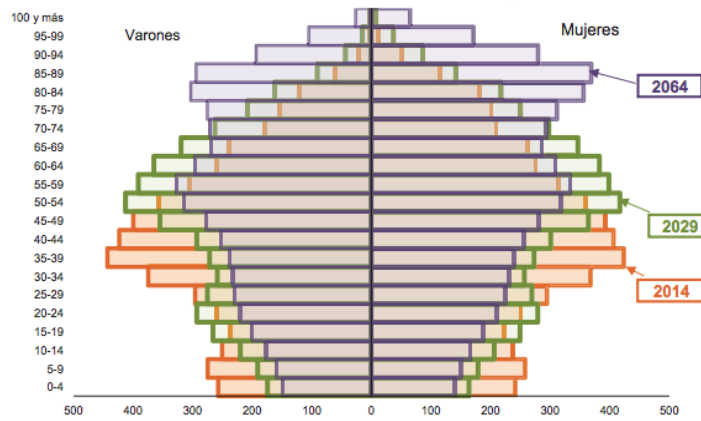
Gráfico 4. Tasa de dependencia



Fuente: INE

Esta tasa de dependencia podemos acompañarla con la pirámide de población española donde podemos observar el progresivo envejecimiento de la población hasta 2064.

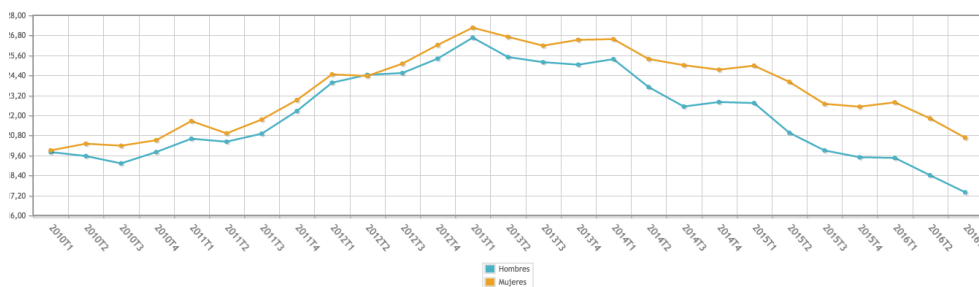
Gráfico 5. Pirámides de población de España



Fuente: INE

Por su parte, en el **mercado de trabajo** nos encontramos ante una situación muy delicada del empleo, afectando negativamente a las cifras de población activa. Veamos como ejemplo la tasa de paro que actualmente sigue siendo elevada ascendiendo al 20,7% en mujeres y al 17,20% en hombres.

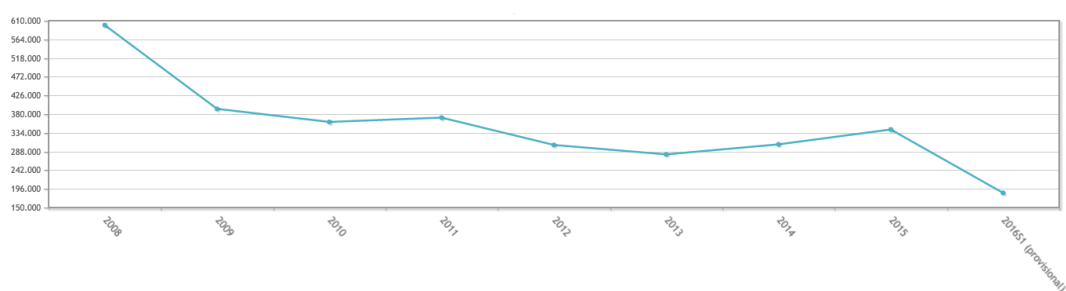
Gráfico 6. Tasa de paro por sexo



Fuente: INE

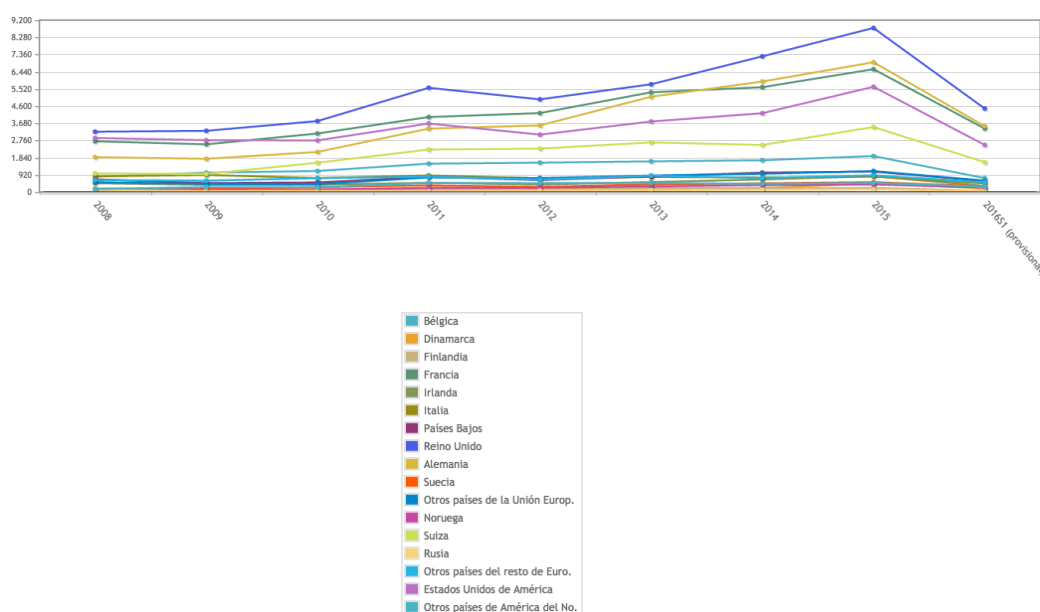
Por otro lado, la llegada de inmigrantes disminuye a la vez que aumenta la emigración de jóvenes hacia países con mejores perspectivas laborales.

Gráfico 7. Flujo de inmigración procedente del extranjero



Fuente: INE

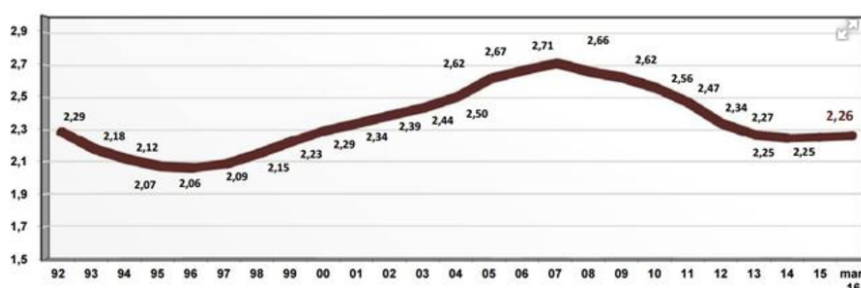
Gráfico 8. Estadística de migraciones



Fuente: INE

Hay que tener en cuenta también el alargamiento de la etapa educativa y el acceso de un mayor número de personas a niveles superiores, que están retrasando la entrada al mercado de trabajo, mientras que la salida se produce antes debido a jubilaciones anticipadas o prejubilaciones que reducen el número de años trabajados. Una de las consecuencias de todo ello es la baja ratio de afiliados/pensionistas a nivel nacional ya que en 2016 se encontró en 2,26, lo que significa que cada afiliado sostiene la mitad de la prestación de un pensionista como podemos apreciar en el gráfico que se muestra a continuación:

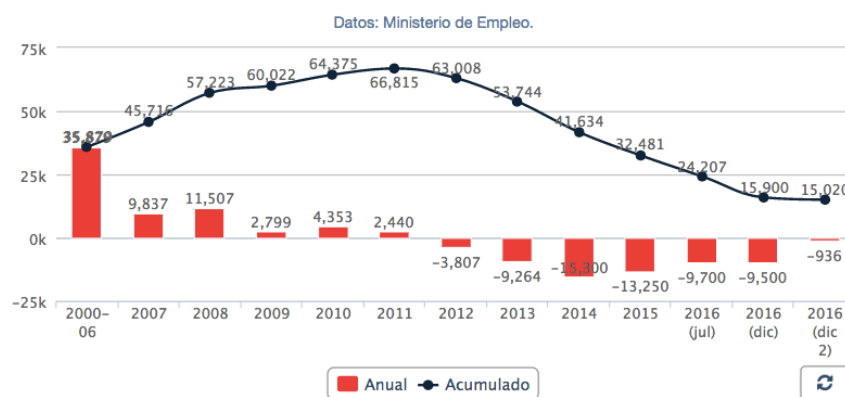
Gráfico 9. Ratio de afiliados/pensionistas



Fuente: Libertad Digital, a partir de datos de la Seguridad Social

En resumen, por un lado, los problemas de tesorería que existen en la Seguridad Social al encontrarse en una situación de continuo déficit; por otro lado, el Fondo de Reserva de la Seguridad Social² se ha reducido en los últimos años:

Grafico 10. Fondo de Reserva de la Seguridad Social



Fuente: Seguridad Social Activa a partir de datos del Ministerio de Empleo

Que, junto con la reducida tasa de natalidad, el elevado número de años trabajados, la tardía entrada al mercado laboral por la larga etapa de formación y el elevado paro están afectando al propio sistema de Seguridad Social, lo cual se verá reflejado en unos años en nuestro sistema público de pensiones. Todo ello nos lleva a pensar que está en duda la sostenibilidad a largo plazo del actual sistema de reparto. Por ello, se hace notable

² Cuya función según el Ministerio de Hacienda es apoyar la financiación de las obligaciones fiscales derivadas de la garantía estatal de las pensiones básicas de vejez e invalidez.

la necesidad de un cambio que se materialice en una reforma y así intentar suavizar los efectos negativos. De esta situación han sido conscientes los diversos países de la Unión Europea, pero, sin embargo, el modo de afrontar este problema ha sido diferente en cada uno de ellos.

B) INFLUENCIA DE LA UNIÓN EUROPEA

Al igual que ocurre en España, el problema de la financiación de las pensiones no ha dejado de ser un tema preocupante en la mayoría de los países europeos dado que sus poblaciones se encuentran entre las más envejecidas del mundo. Después de la firma del tratado de Maastricht, la introducción del Euro y la exigencia a los Estados Miembros de limitar sus déficits presupuestarios, la mayoría de los países han comenzado ya a reformar sus sistemas de pensiones. Para visualizar la situación, en la siguiente tabla podemos observar cómo la población activa del conjunto de países miembros, según proyecciones actuales, declinará significativamente hasta 2050 en un 20% lo que supone unos 40 millones de personas mientras que el número de personas que superarán los 65 años se incrementará, siendo el incremento mayor entre individuos que sobrepasan los 80 años. Como consecuencia de esto la relación entre el número de trabajadores potenciales y los mayores de 65 caerá considerablemente.

Tabla 2.

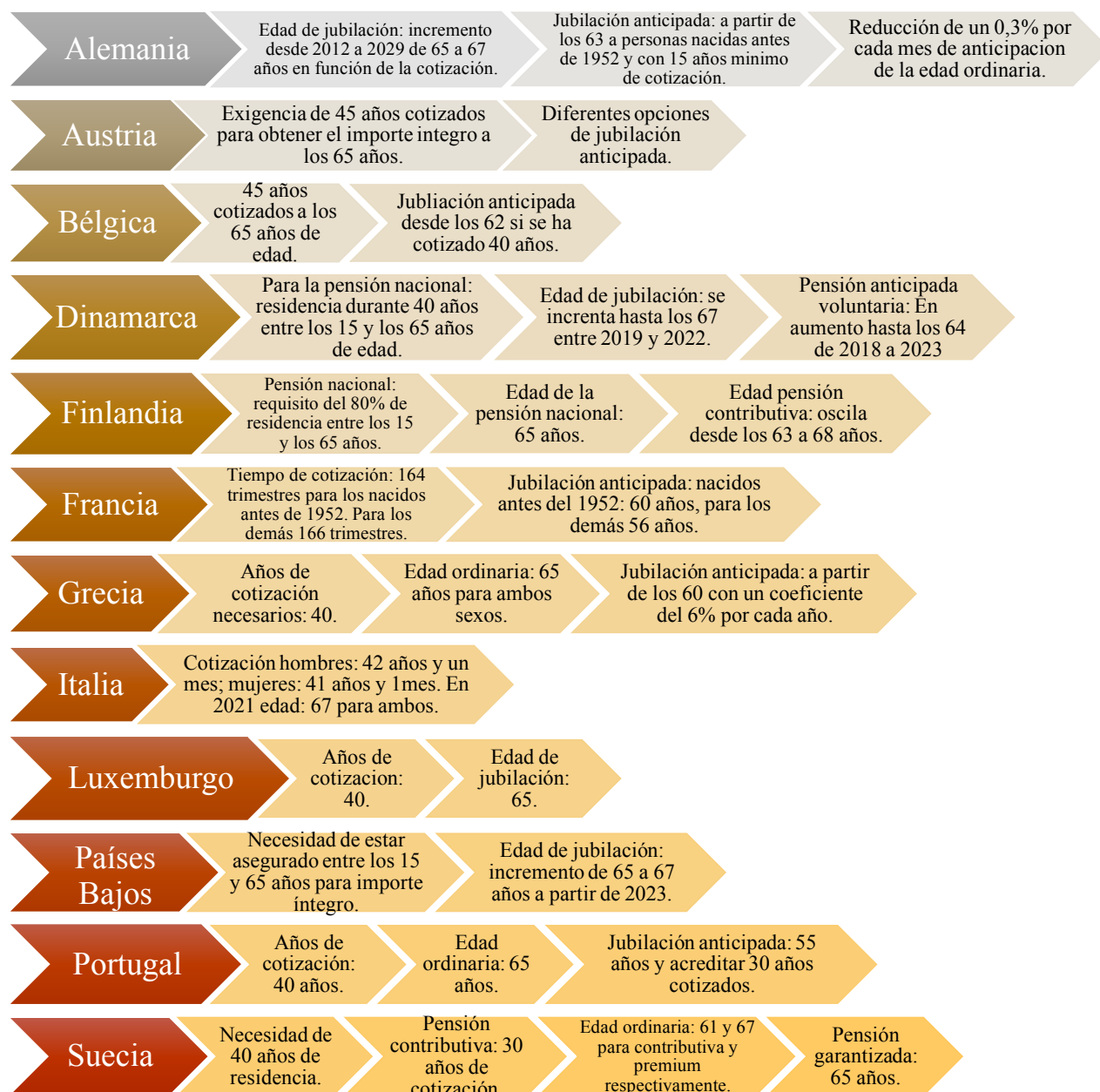
Años	2000	2025	2050
Población activa	252	244	211
Mayores de 65 años	61	86	103
Mayores de 80 años	14	24	38
Total	376	386	364
Trabajadores por pensionistas	4,1	2,8	2,1

Fuente: elaboración propia a partir de: Declan Costello,
Demographic Challenges and Beyond in Europe

Aunque así, a simple vista, el problema parezca global, el camino emprendido por los diferentes países resulta adaptado a sus circunstancias, ya que por ejemplo se dan diferencias entre el envejecimiento y las tasas de natalidad. En el cuadro que se adjunta

a continuación, podemos ver las reformas principales que se están dando en algunos de los países de la Unión Europea.

Principales reformas emprendidas en los diferentes Estados Miembros³



³ NOTA: La tabla elaborada a continuación se ha realizado a partir del artículo: *Jubilaciones en Europa: recorrido por países*, facilitado por Seguridad Social Activa y publicado en julio de 2013. [consultada el 27/10/2016].

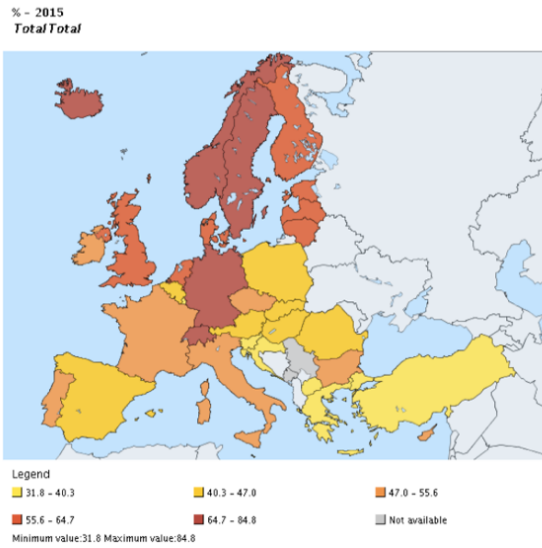
Según Vázquez Mariscal (2010), tras estudiar las reformas que se han llevado a cabo, se pueden extraer unas conclusiones generales como son:

- ◇ Para reducir costes, la mayoría de los países han acudido a reformas encaminadas a limitar el importe de las pensiones, bien sea subiendo la edad de jubilación o incrementando el número de años requeridos para tener una pensión.
- ◇ Se trata de incentivar el uso de fondos de pensiones privados.
- ◇ El problema principal de estos países es el envejecimiento. La Comisión Europea ha dispuesto sistemas de cooperación entre estados para intentar solventar el problema.

Para visualizar mejor la situación acudiremos a dos mapas que nos muestran la situación dentro de la UE de España. En España, las tasas de empleo en personas mayores (31,8% - 40,3%), entendiendo por tales las personas comprendidas entre una edad de 55 y 64 años, se sitúan por debajo de la media de la Unión Europea, muy por debajo de los países nórdicos (64,7% – 84,8%), lo cual conlleva una cierta atención en el tema, ya que quizás en ese abanico de edad todavía las personas sean más productivas, leales y formales de lo que se cree, dotados además de una gran experiencia laboral, aunque también cabe decir que se debe animar a que dichos trabajadores realicen actividades de formación continuas para adaptar sus cualificaciones a los entornos cambiantes. Esta idea puede completarse con la duración de la vida laboral, que en este caso España (34,2 años - 34,9 años) se encuentra dentro de la media de la Unión Europea, situándose otra vez por debajo de los países nórdicos (38 años – 46,2 años) como podemos apreciar en los siguientes mapas⁴.

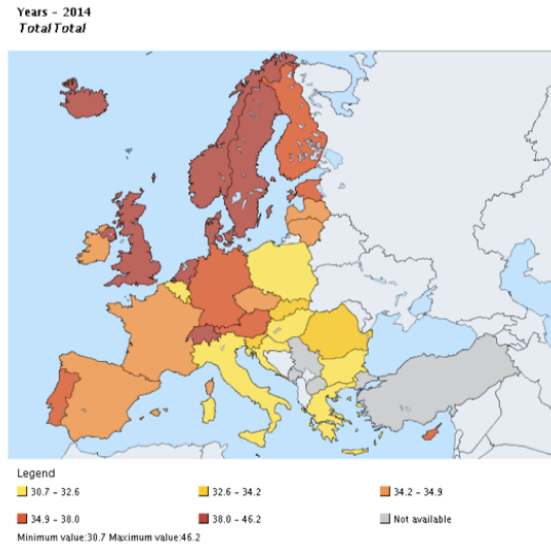
⁴ Información extraída de Eurostat. <http://ec.europa.eu/>.

Mapa 1. Ratio de empleo en trabajadores mayores



Fuente: Eurostat

Mapa 2. Duración de la vida de trabajo



Fuente: Eurostat

C) REFORMAS LEGISLATIVAS ADOPTADAS EN ESPAÑA

Tras comentar el camino que están siguiendo los principales países de la Unión Europea, la actualidad de la jubilación en España no difiere en gran medida de estos países, ya que nuestra situación viene marcada por un acentuado problema social y/o económico debido básicamente a la evolución demográfica, como hemos comentado anteriormente (elevada esperanza de vida, bajas tasas de natalidad, el progresivo envejecimiento de la población y con ello la elevada tasa de dependencia), la crisis económica, el desempleo masivo, el déficit continuado en el que se encuentra la Seguridad Social y la reducción del gasto público impulsado desde la Unión Europea.

Como hemos visto en el *gráfico 1*, la Seguridad Social española ha venido marcada por diferentes periodos de déficit y superávit. Antes de ahondar en las reformas legislativas actuales que están afrontando el último periodo de déficit, haremos un breve recorrido de las decisiones que se han ido tomando en España desde 1995 para ver como se ha ido llegando hasta nuestra situación.

En 1995, todos los grupos parlamentarios presentaron al Gobierno un informe sobre los problemas que presentaba la Seguridad Social en ese momento con unas propuestas de reforma tendentes a garantizar la viabilidad del sistema. Para ello, se aprobó el Pacto de Toledo que aumentó de 8 a 15 años el número de años aplicados al cálculo de la base

reguladora, la revalorización de las pensiones conforme al IPC, la creación del Fondo de Reserva y la gradual eliminación de los topes de cotización por debajo del máximo. En 2003 se retrasó la edad mínima de acceso a la jubilación parcial hasta los 65 en ausencia de contrato de relevo, o de 60 a los 61 en caso contrario. Además, se retrasó la edad primera de jubilación de 60 a 61 años para trabajadores que tuvieran un historial laboral de, al menos, 30 años cotizados. En 2006 se firmó el Acuerdo sobre Medidas de Seguridad Social entre el Gobierno, UGT, CC.OO., la Confederación Española de Organizaciones Empresariales y la Confederación Española de la Pequeña y Mediana Empresa. En él se introdujo el cómputo de los días efectivos de cotización, (Armengol, 2014).

Por otro lado, se fue cubriendo el déficit con el Fondo de Reserva previsiblemente hasta que la economía se recuperara y posteriormente regresar a la financiación por cotizaciones. Como todos sabemos esto no se ha conseguido y actualmente se prevé que a finales del 2017 se acaben los fondos de la «hucha de las pensiones», (Lago Peñas, 2016)

Todo esto nos ha llevado a que, actualmente, podamos hablar de **dos reformas principales** del sistema de pensiones español que han actuado ante una situación marcada por las reformas que acabamos de comentar. A continuación, pasaremos a describir cada una de ellas⁵.

La primera reforma se da con la Ley 27/2011 de 1 de agosto sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social. De forma resumida, con ella se busca la reducción del gasto, principalmente por medio de 3 medidas. La primera se centra en el retraso de las edades de jubilación ordinaria (de 65 a 67 años de manera gradual, ampliando un mes por año hasta 2018 y dos meses por año desde 2019 a 2027), de la parcial y anticipada (de 61 a 63 años y necesitando 33 años de cotización), así como

⁵ Tanto la primera etapa de la reforma legislativa como la segunda etapa se ha elaborado a través de:

ALDA GARCÍA, M (2016): La última reforma del Sistema Público de Pensiones en España: de la ampliación a los 67 años al Factor de sostenibilidad. *Análisis Financiero* n° 130, pp. 62-77 y además:

MORENO PÉREZ, J.L. (2016): «Las reformas de las pensiones. Un análisis global del proceso reformista» en *La pensión de jubilación. Estudio analítico y crítico tras los últimos procesos de reforma*, Granada: Comares, pp. 1-59.

la eliminación de la figura de jubilación especial⁶. En segundo lugar, se aumenta el número de años de cotización necesarios para alcanzar la pensión completa. Por último, se incrementa el periodo de cálculo de la pensión hasta 25 años.

Ahondando en el tema, si analizamos el caso concreto de una jubilación en el Régimen General se exigen una serie de requisitos derivados de esta primera etapa en cuanto a edad, período mínimo de cotización y el hecho causante.

En cuanto al primer requisito, a partir de 1/1/2013, la **edad** de acceso a la pensión de jubilación depende de la propia del interesado y de las cotizaciones acumuladas, siendo necesarios o bien 67 años o bien 65 años y 38 años y 6 meses cotizados. A estas edades se llegará de forma gradual hasta mantenerse constante a partir de 2027 como se refleja en la tabla que aparece a continuación:

⁶ La figura de jubilación especial hacía referencia según el Ministerio de Empleo y Seguridad Social a una modalidad de jubilación que, como medida de fomento del empleo, rebajaba la edad mínima de jubilación exigida de 65 años a 64 años, sin la aplicación de coeficientes reductores por edad, permitiendo al trabajador por cuenta ajena acceder a la pensión de jubilación con los mismos derechos económicos que si tuviera 65 años cumplidos. Esta modalidad desapareció a partir de 1/1/2013, si bien se mantendrá para quienes resulte de aplicación lo establecido en la disposición final 12.2 de la Ley 27/2011, de 1 de agosto.

Tabla 3. Periodos cotizados y edad exigida a dichos periodos.

Año	Periodos cotizados	Edad exigida
2017	36 años y 3 meses o más	65 años
	Menos de 36 años y 3 meses	65 años y 5 meses
2018	36 años y 6 meses o más	65 años
	Menos de 36 años y 6 meses	65 años y 6 meses
2019	36 años y 9 meses o más	65 años
	Menos de 36 años y 9 meses	65 años y 8 meses
2020	37 o más años	65 años
	Menos de 37 años	65 años y 10 meses
2021	37 años y 3 meses o más	65 años
	Menos de 37 años y 3 meses	66 años
2022	37 años y 6 meses o más	65 años
	Menos de 37 años y 6 meses	66 años y 2 meses
2023	37 años y 9 meses o más	65 años
	Menos de 37 años y 9 meses	66 años y 4 meses
2024	38 o más años	65 años
	Menos de 38 años	66 años y 6 meses
2025	38 años y 3 meses o más	65 años
	Menos de 38 años y 3 meses	66 años y 8 meses
2026	38 años y 3 meses o más	65 años
	Menos de 38 años y 3 meses	66 años y 10 meses
A partir de 2027	38 años y 6 meses o más	65 años
	Menos de 38 años y 6 meses	67 años

Fuente: elaboración propia a partir de datos facilitados por el Ministerio de Empleo y Seguridad Social

Por otro lado, hay excepciones en las que se puede reducir la edad de jubilación sin penalización, bien sea por condición de mutualista (60, 61 años), por jubilación parcial, o por los conocidos trabajos penosos, tóxicos, peligrosos o insalubres, donde la edad mínima son 52 años⁷.

⁷ Dentro de este último tipo de trabajos encontramos trabajos marítimos (0,1-0,4 por año de penosidad), mineros (0,05-0,5), ferroviarios (0,1-0,15), artistas (60 años), taurinos (55-60 años), personal de vuelo (0,3-0,4), bomberos (59-60 años según tenga o no 35 años cotizados) y discapacitados que para un grado de discapacidad del 65% corresponde 0,25-0,5 por año de actividad con una edad mínima de 52 y en caso de grado de discapacidad del 45% una edad mínima de 58 años, (Maldonado molina, 2016).

Existen otros supuestos en los que se puede optar por una jubilación por debajo de la edad ordinaria pero con penalización, como son: la jubilación anticipada voluntaria (desde 63 años y 1 mes), penalizándose entre un 6,5% y un 8% por año que falte para cumplir la edad según el periodo cotizado por trimestres; la jubilación anticipada por causa no imputable (desde 61 años y 1 mes) con penalización entre un 6% y un 7,5%; la jubilación anticipada por afiliación antes de 1967 por cómputo recíproco de prestaciones (60 años) la jubilación anticipada por regímenes integrados (ferroviarios, artistas y taurinos principalmente; todos ellos 60 años), la jubilación anticipada de los trabajadores del mar (entre 55-60 años) y la jubilación parcial anticipada (de 63 a 65 años según vida laboral). Para el caso de los afiliados antes de 1967, para los artistas y taurinos en regímenes integrados se aplicará una penalización de un 8%; y en el caso de ferroviarios en regímenes integrados entre un 6% y un 8%, (Monereo Pérez, 2016).

En cuanto al **periodo mínimo de cotización**⁸, en el caso de trabajadores en situación de alta o asimilada deben cumplir un periodo de cotización genérico de 15 años y un periodo de cotización específico de 2 años que deberán estar comprendidos dentro de los 15 años inmediatamente anteriores al momento del hecho causante o a la fecha en que cesó la obligación de cotizar. Debemos recordar que los beneficiarios para tener derecho a la pensión deben reunir los requisitos de edad explicados con anterioridad y tener cubierto este periodo mínimo de cotización dividido en carencia general (que hace referencia a los 15 años) y carencia específica (2 años comprendidos dentro de los 15 inmediatamente anteriores al momento del hecho causante), (Gorelli Hernández, 2013).

La **cuantía** responde a la aplicación a la base reguladora del porcentaje general que corresponda en función de los años cotizados. A partir de 1-1-2013, la base reguladora para el caso general (sin tener en cuenta posibles reducciones) se calculará de la siguiente forma:

⁸ Según datos de la página web oficial del Ministerio de Empleo y de la Seguridad Social.

Tabla 4. Cálculo de la base reguladora en caso general

Año	Nº de meses computables/Divisor	Años computables
2017	240/280	20
2018	252/294	21
2019	264/308	22
2020	276/322	23
2021	288/336	24
2022	300/350	25

Fuente: elaboración propia a partir de datos publicados por el Ministerio de Empleo y de la Seguridad Social

A partir del año 2022, la base reguladora será el cociente que resulte de dividir por 350 las bases de cotización del interesado durante los 300 meses inmediatamente anteriores al del mes previo al del hecho causante⁹.

A esta base reguladora le será de aplicación el porcentaje variable en función de los años de cotización aplicándose una escala que comienza con el 50% a los 15 años, aumentando a partir del decimosexto un 0,19% por cada mes adicional de cotización entre los meses 1 y 248 y un 0,18% los que sobrepasen del mes 248, sin que el porcentaje aplicable a la base supere el 100%. A la cuantía que resulte de este cálculo le será de aplicación el Factor de Sostenibilidad que corresponda en cada momento (a partir del 1/1/2019)¹⁰. Sin embargo, hasta el 2027 nos encontramos en periodo transitorio y gradual por lo que los porcentajes aplicables según el Ministerio serán los siguientes:

⁹ Datos actualizados según lo publicado por el Ministerio de Empleo y Seguridad Social.

¹⁰ El Factor de Sostenibilidad entrará en vigor en 2019, se impuso con la nueva ley, el cual será comentado a continuación.

Tabla 5. Porcentajes aplicables a la base reguladora en periodo transitorio

PERIODO DE APLICACIÓN	PRIMEROS 15 AÑOS		AÑOS ADICIONALES			TOTAL		
	Años	%	MESES ADICIONALES	COEFICIENTE	%	AÑOS	AÑOS	%
2013 a 2019	15	50	1 al 163 83 restantes	0,21 0,19	34,23 15,77			
	15	50	Total 246 meses		50,00	20,5	35,5	100
2020 a 2022	15	50	1 al 106 146 restantes	0,21 0,19	22,26 27,74			
	15	50	Total 252 meses		50,00	21	36	100
2023 a 2026	15	50	1 al 49 209 restantes	0,21 0,19	10,29 39,71			
	15	50	Total 258 meses		50,00	21,5	36,5	100
A partir de 2027	15	50	1 al 248 16 restantes	0,19 0,18	47,12 2,88			
	15	50	Total 264 meses		50,00	22	37	100

Fuente: elaboración propia a partir de datos publicados por el Ministerio de Empleo y de la Seguridad Social

Si la pensión que corresponde del cálculo anterior es inferior a la pensión mínima establecida por Ley de Presupuestos Generales del Estado se complementa hasta alcanzar el mínimo, siempre y cuando se acceda a la modalidad contributiva y no perciban rentas de capital o trabajo o aun percibiéndolas no excedan de dicha cuantía. La cuantía mínima garantizada diferirá en función de elementos como edad, circunstancias familiares o tipos de pensión, por lo que no existe un importe genérico para todos, (Quesada Perán, 2016).

La segunda reforma se materializa con la Ley 23/2013 reguladora del Factor de Sostenibilidad y del Índice de Revalorización del Sistema de Pensiones de la Seguridad Social. Es de gran importancia hacer referencia a estas dos figuras, por lo que realizaremos un breve análisis a continuación.

Por un lado, el **Factor de Sostenibilidad**¹¹ persigue garantizar la percepción de pensiones adecuadas y suficientes a las generaciones presentes y futuras tratando de eliminar el riesgo producido por el incremento de la esperanza de vida y ajustando la equidad intergeneracional de las pensiones de jubilación. Dicho de forma sencilla, las

¹¹ La información relativa al Factor de Sostenibilidad ha sido elaborada a partir de varias lecturas, destacando entre ellas:

RAMOS QUINTANA, M (2013): «El factor de sostenibilidad del sistema de pensiones en España: análisis crítico» en *Anales de la Facultad de Derecho*, número 30, pp. 9-28 y además de: ALDA GARCÍA, M (2016): La última reforma del Sistema Público de Pensiones en España: de la ampliación a los 67 años al Factor de sostenibilidad. *Análisis Financiero* n° 130, pp. 62-77.

pensiones de hoy en día (más largas al tener una mayor esperanza de vida) se ajustarán para que se dé una equidad entre las de hoy y las del futuro.

El FS se aplicará a las nuevas pensiones de jubilación que se reconozcan a partir de 2019 en el sistema de Seguridad Social y su régimen jurídico viene establecido en los artículos 1 a 6 de la Ley 23/2013, de los cuales se puede extraer la siguiente fórmula matemática:

$$FS_t = FS_{t-1} * e^{*67}$$

Donde:

- ◇ FS_t es el Factor de sostenibilidad en t;
- ◇ t es el año de aplicación del factor, que tomará valores a partir de 2019, de manera que el FS de 2018 será uno.
- ◇ e^{*67} se calcula cada cinco años y representa la variación interanual en un periodo quinquenal de la esperanza de vida a los 67 años, de manera que para el cálculo del factor de sostenibilidad en el periodo 2019 a 2023, ambos inclusive, e^{67} tomará el valor de: $[e_{67}^{2012} / e_{67}^{2017}]^{1/5}$, donde e_{67}^{2012} es la esperanza de vida a los 67 años en el año 2012 y e_{67}^{2017} es la esperanza de vida a los 67 años en el año 2017.

En concreto, si la esperanza de vida es cada vez mayor (menor), la pensión inicial de los nuevos pensionistas será corregida a la baja (al alza). De ese modo, el valor de la pensión que el pensionista recibe a lo largo de su vida será, por aplicación del FS, «equivalente al del valor de la pensión que recibirá quien se jubile con anterioridad», de manera que si vive durante más tiempo deberá hacerlo con una pensión equivalente a la que percibió quien en periodos anteriores vivió menor número de años.

En lo que respecta al **Índice de Revalorización**¹². Desde la década de los 70 la política de revalorización que se venía practicando en España consistía en beneficiar en mayor medida a las pensiones mínimas, que crecían por encima del IPC, a costa de las

¹² Toda la información relativa al índice de revalorización se ha extraído de dos lecturas principalmente: DEVESA CARPIO, J.E. (2015): «El índice de revalorización de las pensiones (IRP) y su impacto sobre el sistema de pensiones español» en *Revista económica aplicada*, vol. XXIII, número 68, pp. 103-125 y, ALDA GARCÍA, M (2016): La última reforma del Sistema Público de Pensiones en España: de la ampliación a los 67 años al Factor de sostenibilidad. *Análisis Financiero* n° 130, pp. 62-77.

más elevadas, y especialmente las que estaban en el tope máximo, cuyo poder adquisitivo fue deteriorándose. Como hemos comentado anteriormente, en 1995 se aprobó el Pacto de Toledo que trató de garantizar el mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones mediante un mecanismo de revalorización automática en función del IPC previsto y con cláusula de revisión a año vencido para compensar las posibles desviaciones por la inflación. Esta recomendación fue muy cuestionada por considerarla contradictoria a uno de los objetivos fundamentales del Pacto como era lograr a largo plazo el equilibrio financiero del sistema. Este es el punto de partida del índice de revalorización.

A partir de 2014, las pensiones dependerán de la evolución de los gastos e ingresos del sistema (y no del índice de precios), del número de pensiones y del efecto sustitución (definido como la variación interanual de la pensión media del sistema en un año en ausencia de revalorización en dicho año). Esto permitirá desligar su revisión del IPC para vincularlo al equilibrio presupuestario del sistema. En realidad, como expuso el Comité de Expertos en 2013, se trata de un compromiso matizado ya que se mantendrá el poder adquisitivo de las pensiones siempre que el sistema cuente con los recursos necesarios para ello.

Según el artículo 7 de la Ley 23/2013 la expresión matemática que se utilizará cada año para determinar el valor del IRP es la siguiente:

$$IR = \bar{g}_{I,t+1} - \bar{g}_{S,t+1} - \bar{g}_{P,t+1} + \alpha \left(\frac{I^*_{t+1} - G^*_{t+1}}{G^*_{t+1}} \right)$$

Siendo:

- ◇ IR_{t+1} : Índice de revalorización de pensiones del año t+1 (año para el que se calcula la revalorización).
- ◇ $\bar{g}_{I,t+1}$: Media móvil aritmética, centrada en t+1, de once valores de la tasa de variación de los ingresos de la Seguridad Social.
- ◇ $\bar{g}_{P,t+1}$: Media móvil aritmética, centrada en t+1, de once valores de la tasa de variación del número de pensiones contributivas de la Seguridad Social.
- ◇ $\bar{g}_{S,t+1}$: Media móvil aritmética, centrada en t+1, de once valores del efecto sustitución.
- ◇ I^*_{t+1} : Media móvil geométrica, centrada en t+1, de once valores del importe

de los ingresos de la Seguridad Social.

- ◇ G_{t+1}^* : Media móvil geométrica, centrada en $t+1$, de once valores del importe de los gastos de la Seguridad Social.
- ◇ α : Parámetro que indica la velocidad de ajuste de los desequilibrios del sistema, que tomará un valor entre 0,25 y 0,33.

La fórmula muestra cómo ante una disminución (aumento) de los ingresos, aumento (disminución) del número de pensiones, de la pensión media y/o gastos de la Seguridad Social, las pensiones se revalorizarán en menor (mayor) medida.

Tras este breve análisis observamos que la situación en los próximos años va a dar lugar a un cambio considerable en comparación a lo que se venía haciendo en cuanto a pensiones, por lo que debemos de analizar los efectos que tendrán estas reformas en la economía española.

D) CONSECUENCIAS ESPERADAS DE LAS REFORMAS

Acabamos de ver cómo se ha hecho frente a la situación con las dos reformas de los últimos años, pero a partir de ahora lo que debemos de analizar es si pueden ser o no efectivas. Para ello, estudiaremos en términos generales las consecuencias económicas que pueden traer consigo trayendo a colación los efectos que fueron estimados por diversos expertos en la materia al comienzo de su implementación y los efectos a futuro que se estiman en la actualidad.

i) Efectos generales estimados con la aprobación de las reformas

Tras la aprobación de las reformas, diversos autores estimaron los efectos que se podían dar tras la misma. Por un lado, Domenech (2011), estimó que, sin reforma, el gasto en pensiones sobre el PIB hubiera llegado casi al 19% en 2057, pero con la reforma sólo alcanzará el 15%. Asimismo, el Banco de España (2011) estimó que la reforma puede suponer un ahorro del 2,84% sobre el PIB. Conde-Ruiz y González (2012) estimaron que la ampliación del periodo de cálculo (hasta 25 años) puede suponer un descenso medio en el gasto de 1,2% del PIB, desde su implementación hasta 2051. Además, pueden tener una posible repercusión sobre el empleo y el poder adquisitivo de los pensionistas, producidos por el aumento de la edad de jubilación (ya que no permitirá la entrada de nuevos empleados en esos puestos de trabajo), y el descenso en la pensión media por la

modificación del periodo de cálculo, (García, 2016).

Estos son los efectos generales que se estimaron en un primer momento como hemos dicho, sin embargo, a continuación, expondremos las proyecciones a futuro que se estiman, tanto por diversos autores, como por el informe del *Ageing Working Group* (AWG) de la Comisión Europea.

ii) Efectos sobre el gasto en pensiones. Proyección a futuro.

Según informes recientes de 2017 del Banco de España, autores como Díaz-Giménez y Díaz-Saavedra (2016), y Sánchez (2014) se han elaborado previsiones de gasto en pensiones en España a partir de modelos de equilibrio general que pretenden tener en cuenta las interacciones entre todas las variables relevantes¹³. A partir de dichos trabajos comentaremos una serie de conclusiones.

Por un lado, la **reforma de 2011** permitiría conseguir un ahorro de entre un 30% y un 40% del gasto previsto en pensiones en el largo plazo en ausencia de estas medidas, como se puede apreciar en la penúltima fila de la tabla que se expone en la página siguiente.

En cuanto a la **reforma de 2013**, se ha avanzado sustancialmente en estabilizar el gasto público en pensiones sobre el PIB. El último *Ageing Report* publicado por la Comisión Europea en 2015, proyecta que el gasto en pensiones se mantendrá estable durante una buena parte del horizonte de proyección representando un 11,8% del PIB en 2020, un 11,2% en 2030, un 11,9% en 2040, un 12,3% en 2050 y un 11% en 2060. Podemos observar también este caso en la última fila de la siguiente tabla.

¹³ Por ejemplo, los cambios demográficos van a tener consecuencia no solo sobre la tasa de dependencia, sino que se tienen en cuenta también variables macroeconómicas que afectan a factores determinantes de pensiones.

Tabla 6. Reducción del coste de las pensiones tras las reformas de 2011 y 2013

	Inicial ¹	2020	2030	2040	2050	2060
Reforma 2011						
Gasto prerreforma	10,1	10,9	11,8	14,5	16,8	16,7
Gasto posreforma sin FS*	10,1	10,6	10,6	12,3	14	13,7
Variación 2011	0,0	-0,3	-1,2	-2,2	-2,8	-3,0
Reforma 2013						
Gasto prerreforma	11,8	12,5	13	14,6	15,8	13,5
Gasto posreforma	11,8	11,8	11,2	11,9	12,3	11,0
Variación 2013	0,0	-0,7	-1,8	-2,7	-3,5	-2,5
Reforma 2011		-0,3	-1,2	-2,2	-2,8	-3,0
Reforma 2013		-0,7	-1,8	-2,7	-3,5	-2,5
Variación total**		-1,0	-3,0	-4,9	-6,3	-5,5
% de reducción del gasto****		7,8	21,1	29,2	33,9	33,3
Gasto final estimado		11,8	11,2	11,9	12,3	11,0

* 2011 y 2013 respectivamente.

** Sin aplicar el factor de sostenibilidad que preveía, pero no detallaba la reforma.

*** Suma de las variaciones del 2011 y 2013 Las cifras de las reformas no son directamente comparables porque se basan en supuestos poblacionales diferente.

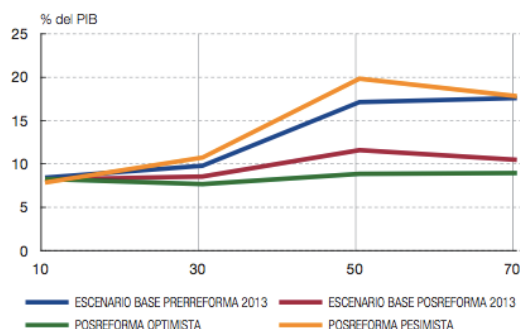
**** Este porcentaje ignora estos problemas de comparabilidad.

Fuentes: para la reforma de 2011, *Actualización del Programa de Estabilidad 2012-2015* y Comisión Europea (2012). Para la reforma de 2013, *Actualización del Programa de Estabilidad 2015-2018* y Comisión Europea (2015)

Asimismo, dichos trabajos señalan que la introducción del Factor de Sostenibilidad y del índice de revalorización habrían mejorado la sostenibilidad a largo plazo del sistema, sin incorporar incrementos adicionales de ingresos, en un escenario en el que la inflación retornaría a valores cercanos al objetivo del BCE, próximos al 2%. Sin embargo, esta reforma establece que la revalorización de las pensiones no puede ser inferior al 0,25% ni superior al resultado de sumar 0,5% al incremento del IPC. Con ello, las pensiones no podrán descender en términos nominales, pero limita el mecanismo de ajuste del gasto en pensiones. De este modo, en escenarios macroeconómicos asociados a tasas de inflación superiores al 2% se podrían generar todavía desequilibrios en el sistema.

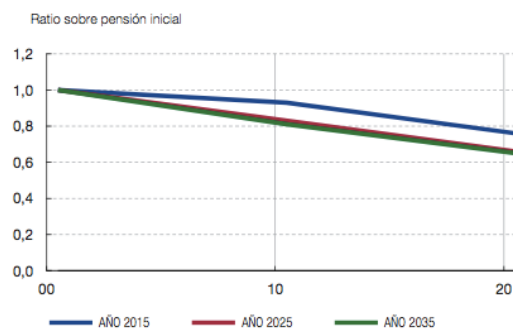
De acuerdo con estas estimaciones, la estabilización del gasto en pensiones en niveles cercanos a los actuales se logra con una disminución de la tasa de sustitución o tasa de reemplazo, siendo ésta el porcentaje que representa la pensión sobre el salario percibido por el trabajador antes de jubilarse. Esto podemos apreciarlo en el gráfico elaborado por Sánchez (2014).

Gráfico 11. Gasto en pensiones



Fuente: Sánchez (2014)

Gráfico 12. Evolución de la pensión real en función del año de jubilación



Fuente: Sánchez (2014)

Observamos cómo la pensión real de alguien que se retire en 2015 sería un 7% y un 24% menor si se jubilara 10 y 20 años después, respectivamente. A esto se le añadiría el factor de sostenibilidad que reduciría la pensión inicial en aproximadamente el 10% en 2030 y el 20% en 2050. Además, Díaz-Giménez y Díaz-Saavedra (2016) estiman que en 2050 la pensión media será un 30% menor que la pensión media previa a la reforma de 2013.

Según proyecciones del AWG el escenario que se asume¹⁴ logra contrarrestar en torno a un 35% - 40% del aumento del gasto originado por el envejecimiento mientras que el impacto de la reforma de 2013 neutraliza el resto de las presiones sobre el gasto en pensiones manteniéndose constante como porcentaje del PIB, consiguiéndolo mediante una disminución de la tasa de sustitución.

¹⁴ Según se establece en el informe, se proyecta una convergencia de la tasa de desempleo desde niveles por encima del 20% y del 25% en los años base a tasas en torno al 7% a partir de 2040-2045, mientras que la tasa de participación aumentaría 5,4 pp. entre el año base y 2040, momento en que se alcanza el mínimo de la tasa de desempleo.

Gráfico 12. Tasa de sustitución de las pensiones en 2013 y 2060

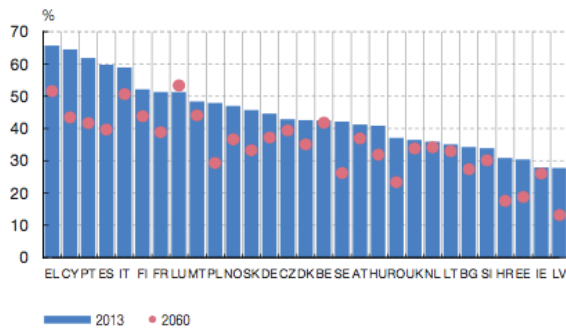
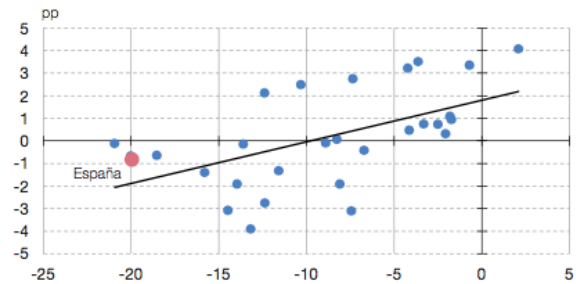


Gráfico 13. Gasto en pensiones y tasa de sustitución: cambio 2013 y 2060



Fuente: informe sobre envejecimiento 2015

Vemos cómo, de acuerdo a las estimaciones, en comparación con el resto de países de la UE, España sufriría un descenso en la tasa de sustitución entre 2013 y 2060, de aproximadamente 20 pp., pasando a tener la cuarta mayor tasa de sustitución en 2013 a contar con la novena en 2060.

Para concluir en lo relativo a efectos económicos, se puede decir que como hemos visto, las reformas tenían el objetivo de garantizar la sostenibilidad, pero para hacerlo van a reducir el valor real de las pensiones lo que afectará al poder adquisitivo de las mismas. De hecho, José Luis Escrivá, Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal afirmó durante su comparecencia en la Comisión de Seguimiento del Pacto de Toledo que entre 2013 y 2022 la pérdida de poder adquisitivo de las pensiones será de en torno al 7%. De esta forma están pagando por el envejecimiento los propios pensionistas futuros por vía de cobro de pensiones más bajas, y con un valor real menor.

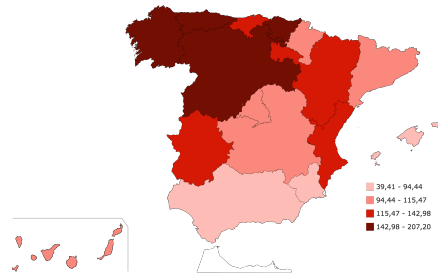
Como venimos observando, existen diferencias entre los países de la Unión Europea y España, por lo que debemos analizar si dentro del propio país también éstas se producen.

E) SITUACIÓN ENTRE COMUNIDADES AUTÓNOMAS

El problema principal que radica entre Comunidades Autónomas hace referencia a la base demográfica de las mismas, ya que dentro de España existen comunidades más envejecidas que otras, por lo que hay que analizar si este mayor envejecimiento podrá ser compensado con las personas en activo y así sufragar las pensiones en cada una de las

comunidades. Según los indicadores demográficos básicos facilitados por el INE podemos observar las Comunidades Autónomas más envejecidas (en un tono más oscuro) frente a las más jóvenes (en un tono más claro):

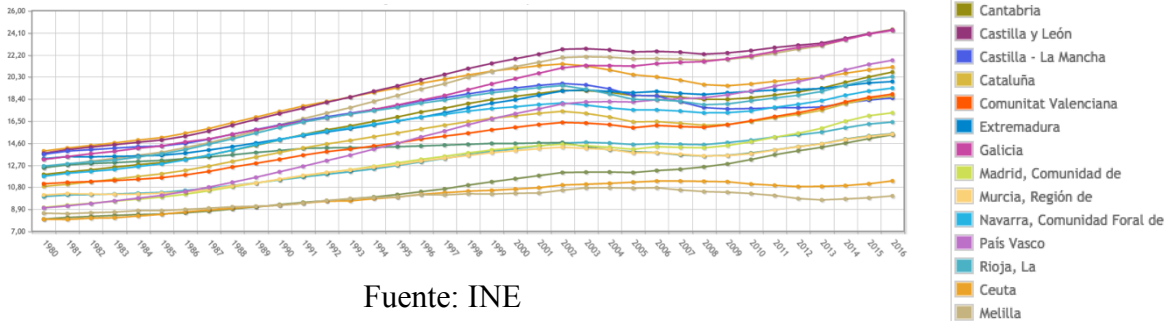
Mapa 3. Envejecimiento en la población española



Fuente: INE

Además, el porcentaje de personas de más de 64 durante el periodo de 1980-2016 por Comunidades Autónomas asciende a:

Gráfico 14. Proporción de personas mayores de 64 por CC.AA.



Fuente: INE

Vemos cómo, en consonancia con los gráficos anteriores, las comunidades del noroeste de España son las más envejecidas frente a las del sur. Partiendo de esta situación tenemos que comentar la relación de afiliados/pensionistas en las Comunidades, ya que una relación inferior a 2 hace que se entre en déficit de ingresos sobre gastos.

En España hay una relación entre afiliados y pensionistas baja. Ya que, por ejemplo, en el caso de Asturias o Galicia, asciende a 1,25 mientras que hay otras regiones que tienen una relación afiliados/pensionistas que supera el 2,25 como es el caso de Madrid, Baleares y Canarias. Corresponde como vemos con las comunidades más y menos

envejecidas. Esto nos lleva a argumentar que aquellas regiones que están por debajo de la media nacional (que como comentamos al principio del trabajo se sitúa en 2,26) tendrían un problema severo de financiación regional en caso de que no existiera la nacional, (Herce, 2015).

Además de las diferencias entre la ratio afiliados/pensionistas como los consecuentes problemas de financiación que podrían experimentar, también se dan diferencias en cuanto a la pensión media que se percibe, por ejemplo, en Galicia o Extremadura frente a la que se percibe en Asturias, Madrid o País Vasco.

Tabla 7. Número y pensiones medias por Comunidades Autónomas

COMUNIDAD AUTÓNOMA	Nº	PENSIÓN MEDIA
Andalucía	841.089	947,89
Aragón	187.921	1.093,37
Asturias	175.650	1.277,71
I. Baleares	116.403	963,35
Canarias	168.686	991,21
Cantabria	83.196	1.112,48
Castilla y León	380.918	1.026,06
Castilla La Mancha	208.665	967,6
Cataluña	1.082.595	1.066,56
C. Valenciana	586.352	956,71
Extremadura	123.030	866,62
Galicia	470.375	872,22
Madrid	730.816	1.242,23
Murcia	136.816	926,3
Navarra	86.516	1.186,83
País Vasco	343.747	1.297,63
La Rioja	44.700	991,34
Ceuta	4.032	1.145,54
Melilla	3.317	1.103,19
TOTAL	5.774.824	1.049,42

Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Seguridad Social

Hasta el momento hemos hablado de la posición adoptada por la Unión Europea, y por España en cuanto a las reformas legislativas que se han llevado a cabo a lo largo de los últimos años en materia de pensiones. También hemos comentado las consecuencias

monetarias que pueden experimentar los futuros trabajadores, no olvidando el desequilibrio entre Comunidades Autónomas existente en el momento.

Tras ello, podemos afirmar que el equilibrio del sistema de pensiones en España se ha buscado reduciendo las mismas. Como consecuencia, se ha disminuido la pensión inicial y la calidad de la misma. Además, uno de los elementos clave de la reforma, como es el índice de revalorización, hará que el valor real de las pensiones disminuya en el medio y en el largo plazo. Para más inri, los pensionistas van a tener que afrontar el coste del envejecimiento viendo minorado por ello el poder adquisitivo de sus pensiones. Cabe añadir que, pese a las reducciones drásticas que conllevan las reformas, éstas se han realizado sin grandes protestas de sindicatos quizá por llevarse a cabo en medio de una crisis o ser los efectos a largo plazo. ¿Qué alternativas se proponen para hacer frente a esta situación?

F) SOLUCIONES POSIBLES ANTE UN FUTURO SOMBRÍO

i) Reformas propuestas por el Banco de España.

i.i) Control del aumento del gasto

Luis Linde, en una comparecencia de 15 de febrero de 2017 ante la Comisión de Seguimiento del Pacto de Toledo en el Congreso de los Diputados expuso la preferencia del aumento de la edad de jubilación frente a los incrementos de ingresos de pensiones, justificándolo «por el incremento de la esperanza de vida, el retraso en la entrada en el mundo laboral, las menores necesidades físicas requeridas por la mayoría de los trabajos en la actualidad y la mejora de las condiciones físicas en edades más avanzadas». Así, cualquier medida que desincentive además la jubilación anticipada y permita la ampliación de la vida laboral por encima de los 67 años tendría efectos positivos.

Se baraja, asimismo, el sistema de cuentas individuales notacionales de contribución definida (un sistema donde se anota en cuentas virtuales individuales las cotizaciones de cada trabajador durante su vida laboral). Este sistema proporciona una relación más estrecha entre cotizaciones y pensiones, reduciendo el impacto negativo de una caída de las cotizaciones en las edades cercanas a la jubilación sobre los derechos de pensión. Además, la determinación de los derechos de pensión y el cálculo de prestaciones se

realizan bajo condiciones de mayor transparencia lo que incentivaría el ahorro de trabajo y el ahorro complementario. Incorpora también de forma automática un factor de sostenibilidad que hace que las prestaciones se calculen como la anualidad correspondiente a la cantidad acumulada de las cotizaciones y la esperanza de vida en el momento de la jubilación, lo que introduce mayor transparencia y flexibilidad en la decisión sobre el momento de la jubilación, (Hernández et al, 2017). Sin embargo, este sistema no elimina la disyuntiva entre suficiencia y recursos disponibles, por lo que Luis Linde no se encuentra muy a favor ya que no soluciona el fondo del asunto, sino que solo ayuda a una mejor elección y a una mayor transparencia. Este sistema ya se ha adoptado en Suecia que ostenta además un modelo justo y sostenible.

i.ii) Fuentes de financiación.

Frente a las alternativas anteriores y la reticencia por parte del Gobernador del Banco de España, existen otras alternativas que se basan en la obtención de ingresos adicionales, bien mediante aumento de transferencias intergeneracionales o mediante la utilización de impuestos.

Como establece el informe del Banco de España de 2017, el aumento de transferencias intergeneracionales se podría conseguir mediante una elevación del tipo efectivo de las cotizaciones. Sin embargo, se debe tener en cuenta que no puede ser muy superior a lo que ya es por razones de eficiencia económica. Una manera de lograrlo es eliminando los topes máximos y mínimos para así lograr que la tasa de crecimiento de las cotizaciones dependa del crecimiento de los salarios nominales. Esto supondría igualar el tipo efectivo de cotización (de en torno al 20%) con el legal, que como comentamos al principio del trabajo se sitúa en un 28,3%, es decir, un aumento de 8 pp, algo bastante significativo, que provocaría consecuencias negativas sobre el empleo y la productividad e incluso aumentaría el gasto futuro en pensiones al incrementar las bases reguladoras que determinan la pensión.

Alternativamente, para incrementar los ingresos se puede recurrir a impuestos o restringir el concepto de pensión contributiva a las pensiones de jubilación, que seguirán siendo financiadas por cotizaciones, mientras que las de viudedad y orfandad pasarían a ser financiadas por impuestos generales (esta medida podría suponer 1 punto del PIB, pero para ello el paro tendría que bajar a niveles por debajo del 10%). Actualmente en

España se excluye el uso de impuesto para financiar las pensiones, sin embargo, se puede legitimar su uso ya que es una forma de respetar los derechos individuales. A nivel internacional casi todos los países financian ciertas prestaciones mediante impuestos. Sin embargo, los impuestos afectarían a toda la población, ocupada o jubilada, por lo que podría ser que recayeran sobre la población cuyas rentas se trata de proteger. Para la Comisión de Expertos, la alternativa preferida a la hora de reformar el sistema impositivo español es recurrir a incrementos de la imposición indirecta por razones de eficiencia como por el hecho de que este tipo de imposición sigue manteniendo unos tipos de imposición más reducidos que en otros países.

i.iii) Incrementos en el ahorro

Para ello se debe extender el papel del sistema de capitalización que se trata de un sistema de financiación complementario, donde no aparece el componente intergeneracional ya que los individuos acumulan capital en fondos de pensiones durante su etapa activa y reciben pensiones pagadas por el sector financiero, típicamente de una compañía de seguros durante su vida pasiva. Este sistema se suele asociar a planes de pensiones privados. (Molinas, 2011). Resulta menos vulnerable a los fenómenos demográficos, por lo que puede ser una buena estrategia en términos de diversificación de riesgos en relación con el actual sistema de reparto.

Sin embargo, algunos autores como Zubiri (2014), tienen una clara opinión sobre los mismos. Como expone, la capitalización no aporta grandes ventajas a los pensionistas, ya que en general es un mecanismo caro para el sector público que no reduce el coste futuro de las pensiones. Los grandes beneficiarios de los incentivos fiscales suelen ser las gestoras con un elevado cobro de comisiones ya que en ocasiones se preocupan más de esto que en la obtención de rentabilidades. Si se decide por estos planes, lo más idóneo, aconseja el autor, sería que los individuos crearan cuentas individuales de planes de pensiones gestionadas por ellos mismos. Otra desventaja es que son más sensible a crisis inflacionistas y, como demuestra la experiencia de los últimos años, a las inestabilidades de los mercados financieros.

Hay que tener en cuenta para finalizar, que cualquier estrategia de reforma tanto si se opta por el control del gasto como si se apuesta por el incremento en los ingresos

requiere tener en cuenta las consecuencias distributivas de las modificaciones que se hagan. Por ello se debe de considerar siempre:

- ◇ En qué medida se hace recaer sobre cada generación el ajuste de prestaciones o el aumento de la imposición necesarios para reequilibrar la situación financiera del sistema de pensiones.
- ◇ Sobre cuántas generaciones se quiere hacer recaer dicho ajuste.
- ◇ Hasta qué punto se quieren utilizar las pensiones como instrumento para actuar sobre la desigualdad intergeneracional.

ii) Otras alternativas

Zubiri (2015) comenta también la posibilidad de emitir es la Deuda. Si a partir de 2030 se emitiera Deuda para financiar las pensiones, esto permitiría trasladar parte del coste de las pensiones de los años de más envejecimiento a los de menos. Sobre este tema hay un debate abierto, ya que según el periódico *Cinco Días*¹⁵, a día de hoy el Gobierno se plantea la emisión de deuda antes de vaciar la hucha de las pensiones ante la necesidad de financiación de las pagas extra de julio y diciembre de 8,5 millones de pensionistas. Existen argumentos financieros que apoyan la emisión de Deuda ya que, vaciar la hucha supondría perder las rentabilidades imputadas en el presupuesto de ingresos de 2017 y 2018, siendo la rentabilidad de la cartera del fondo del 3,56% frente al 1,6% que costaría emitir deuda a 10 años. Será Moncloa quien tenga la última palabra, pero ya se ha pronunciado sobre ello Rafael Doménech, economista jefe de Economías desarrolladas del BBVA Research, considerando que el criterio del Gobierno para decidir se debe basar en criterios meramente financieros y quedarse con el que resulte más barato para las arcas públicas.

Además de todas estas alternativas, ¿qué otras proponen los representantes de los trabajadores?

¹⁵ PASCUAL, R. (2017): «El Gobierno baraja emitir deuda antes e vaciar la hucha de las pensiones» en el periódico *Cinco Días*, publicado el 16 de febrero de 2017. [consultado: 18 de febrero de 2017]

iii) Soluciones propuestas por los principales sindicatos españoles.

Según Ignacio Fernández Toxo¹⁶, Secretario General de la Confederación Sindical de Comisiones Obreras, el sistema de pensiones es sostenible actualmente, lo que se encuentra en riesgo es la calidad de las pensiones que el sistema pueda ofrecer en el futuro. Hoy por hoy, el sistema atiende a 9 millones de pensiones y en el 2050, atenderá aproximadamente a unos 15 millones. Para garantizar la sostenibilidad del sistema público de pensiones se deben de afrontar una serie de retos tanto a corto, como a medio y largo plazo. Tanto CC.OO. como UGT ven el problema desde la base del déficit de la Seguridad Social.

Para mejorar la situación existente, hacen referencia al logro del equilibrio financiero mejorando ingresos tanto en cotizaciones como por vía de Presupuestos Generales del Estado y recuperando el marco de actuación del Pacto de Toledo y reforzándolo para evitar reformas como las que hemos explicado con anterioridad. Entre otras nombran las siguientes medidas:

- ◇ Incremento de la base máxima de cotización situada actualmente en 3.751,2 €, lo cual podría dar unos ingresos de 7.500 millones de euros a la Seguridad Social.
- ◇ Incremento de la base mínima (establecida en 825,6 €) como consecuencia de un progresivo aumento del salario mínimo interprofesional. Según estimaciones, esta medida podría aportar 3.470 millones de euros.
- ◇ Asunción por parte del Estado de los gastos de administración de la Seguridad Social, lo cual podría suponer un ahorro de 3.825 millones de euros.
- ◇ Revisión del salario mínimo y llevar a cabo una política salarial adecuada que permita la recuperación de los efectos de la devaluación salarial.
- ◇ Lucha contra la economía sumergida que podría suponer unos ingresos de 6.300 millones de euros.
- ◇ Imposición de tasas de gravamen directas al consumo.

¹⁶ Con base a la Comparecencia de D. Ignacio Fernández Toxo en comisión de seguimiento y evaluación de los acuerdos del Pacto de Toledo. Publicado en YouTube el 28/11/2016 [Consultado el 8/12/2016]

- ◇ Definición de una exacción fiscal basada en impuestos que anualmente aportara la diferencia entre ingresos y gastos de la Seguridad Social, calculada de forma que la diferencia sea siempre positiva y sirva para dotar el Fondo de Reserva.

La Secretaria de Políticas Sociales, Empleo y Protección Social de UGT ha defendido, además, que se analice la repercusión de las políticas que provienen del ámbito laboral (reformas laborales) o del debilitamiento de otros ámbitos de la protección social (prestaciones por desempleo) para comprobar si están incidiendo negativamente sobre el equilibrio financiero del sistema de Seguridad Social, y son por lo tanto contradictorias con el sostenimiento del sistema de pensiones.

Vemos, por tanto, como Comisiones Obreras y UGT se encuentran en contra de las reformas que se han adoptado en nuestro país y abogan por una mayor intervención del Estado para el equilibrio de la situación financiera. Concretamente en el caso de UGT el «objetivo fundamental del sindicato es que se derogue el factor de sostenibilidad y el índice de revalorización de las pensiones, el centro neurálgico de la reforma planteada por el Gobierno que lleva implícito un recorte de las pensiones a corto, a medio y a largo plazo»¹⁷

G) CONCLUSIONES

Podemos afirmar que hoy por hoy el sistema de pensiones español es sostenible, al estar protegida la Seguridad Social por una garantía constitucional, como bien establece el artículo 41 de la Constitución Española en el que se ordena que las prestaciones han de ser suficientes, no mínimas. Sin embargo, nuestro sistema de pensiones, se enfrenta a retos importantes causados por un aumento significativo de la población en edad de jubilación en relación con la población en edad de trabajar debido al envejecimiento. Esta situación ha producido un desequilibrio sustancial en nuestro sistema de reparto que se financia únicamente vía cotizaciones trayendo como consecuencia un continuo déficit desde 2010.

¹⁷ UGT (2016): «Nuestro objetivo es lograr la derogación del factor de sostenibilidad y del índice de revalorización de las pensiones, el corazón de la reforma del PP» artículo publicado el 14/12/2016 en la página principal de UGT. [Consultado el 2/1/2017]

Esta situación ha sido generalizada en la Unión Europea por lo que la mayoría de los países han decidido afrontarla ajustando cada una de las reformas legislativas a sus características concretas, pero tomando un camino común. En España lo que se ha hecho ha sido: retrasar las edades de jubilación, aumentar el número de años de cotización necesarios para alcanzar la pensión completa, incrementar el periodo de cálculo de la pensión y, además, incluir dos figuras muy importantes como son el índice de revalorización, que condiciona su evolución al equilibrio del sistema y el factor de sostenibilidad que vincula la pensión inicial a los desarrollos futuros de la esperanza de vida. Ambos mecanismos se deben realizar con la mayor transparencia posible para dotar a la población de la información necesaria sobre su pensión futura y tomar las mejores decisiones. Todas estas medidas han traído como consecuencia, entre otras, que se disminuya la pensión inicial reduciendo además el valor real de las mismas en el futuro.

La situación ideal sería incrementar los ingresos sin un consecuente recorte de los gastos, pero con los recursos que se cuenta es prácticamente improbable que se pueda llevar a cabo esa idea. Por lo que, se espera que, en ausencia de incrementos en los ingresos, el mecanismo de ajuste se produzca a través de la pensión media que unida a una mayor tasa de dependencia generará reducciones de la tasa de sustitución de las pensiones junto con un mayor riesgo de pérdida de poder adquisitivo ante aumentos inesperados de la inflación.

Si se optara por aportar nuevos ingresos para financiar el gasto, parece razonable buscar otras fuentes de financiación dado el elevado nivel de partida de las cotizaciones sociales y sus efectos negativos en la demanda de trabajo. Si se apostara por sistemas de capitalización se debería delimitar la función que se pretende otorgar al mismo para evitar problemas futuros.

Ni que decir tiene que, por supuesto, aunque no se haya comentado con anterioridad, los problemas pueden verse aliviados desde un punto de vista macroeconómico con una evolución favorable del empleo y la productividad de la economía. En este sentido se puede mejorar nuestro mercado de trabajo a través de la educación y formación de los trabajadores. Todo ello para contribuir a un futuro mejor.

Bibliografía

Actualización del Programa de Estabilidad 2012-2015, Reino de España.

Actualización del Programa de Estabilidad 2015-2018, Reino de España.

ALDA GARCÍA, M (2016): La última reforma del Sistema Público de Pensiones en España: de la ampliación a los 67 años al Factor de sostenibilidad. *Análisis Financiero* n° 130, pp. 62-77.

ALDA GARCÍA, M. ET AL COORDS. (2009): *Los sistemas de previsión social en la Unión Europea. Los sistemas públicos y privados de pensiones*, quiasmo editorial, pp. 23-26.

ARMENGOL, CLARA (2014): «Pensiones: un repaso a la historia» en *Magazine Community of Insurance*. [Consultada el 17 de febrero de 2017] <http://communityofinsurance.es/blog/2014/04/06/pensiones-un-repaso-a-la-historia/>

BANCO DE ESPAÑA (2011): *Informe anual 2011*. Madrid.

COMISIÓN EUROPEA (2015): *The 2015 Ageing Report. Economic and budgetary projections for the 28 EU Member States (2013-2060)*.

Comparecencia de D. Ignacio Fernández Toxo en comisión de seguimiento y evaluación de los acuerdos del Pacto de Toledo. Publicado en YouTube el 28/11/2016 [Consultado el 8/12/2016]

CONDE-RUIZ, J.I. Y GONZÁLEZ, C.I., 2012: Reforma de pensiones 2011 en España: una primera valoración, *Colección Estudios Económicos* 01-2012, FEDEA.

DEVESA CARPIO, J.E. (2015): «El índice de revalorización de las pensiones (IRP) y su impacto sobre el sistema de pensiones español» en *Revista económica aplicada*, vol. XXIII, número 68, pp. 103-125.

DÍAZ-GIMÉNEZ, J., y J. DÍAZ-SAAVEDRA (2016). *The Future of Spanish Pensions*, mimeo.

Dle.rae.es

DOMENECH, R (2011): «La reforma de las pensiones públicas en España dentro del marco europeo». *Jornada de Pensiones BBVA*.

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

GORELLI HERNÁNDEZ, J ET ALL COORDS (2013): *Lecciones de Seguridad Social*, Madrid: Tecnos, pp. 265-287.

HERCE, J.A. (2015): «Las pensiones en las Comunidades Autónomas. Una lectura multidimensional de las diferencias regionales en materia de afiliación, cotizaciones y número y cuantía de las pensiones», *Documento de trabajo nº 12/2015*, Instituto BBVA de pensiones, pp. 1-19.

HERNÁNDEZ DE COS, P., JIMENO, J.L., RAMOS, R. (2017): *El sistema público de pensiones en España: situación actual, retos y alternativas de reforma*, Documentos Ocasionales nº 1701, Banco de España.

INE: www.ine.es

LAGO PEÑAS, S (2016): «Gasto público en España: Presente y futuro» en *Papeles de Economía española*, nº 147, pp. 167-233.

MALDONADO MOLINA, J.A. (2016): «La edad pensionable» en *La pensión de jubilación. Estudio analítico y crítico tras los últimos procesos de reforma*, Granada: Comares, pp. 75-99.

MARTÍN ARTILES, A. (2015): «¿Participación financiera para sostener las pensiones? Entre la Democracia Industrial y la Motivación» en *Cuadernos de Relaciones Laborales*, vol. 33, número 2, pp. 397-422

MOLINAS, C (2011): *Romper los círculos viciosos. Estrategias para el desarrollo de un sistema de pensiones de capitalización*, estudio realizado para la Unión Española de Entidades Aseguradoras y Reaseguradoras, pp. 1-30.

MONEREO PÉREZ, J.L (2016): *La pensión de jubilación. Estudio analítico y crítico tras los últimos procesos de reforma*, Granada: Comares, p. 403.

MORENO FERNÁNDEZ, L. (1992): «Génesis y desarrollo del estado del bienestar en España» en *Documentos de estudios sociales avanzados*, documento nº 13, 2, pp. 1-32.

MORENO PÉREZ, J.L. (2016): «Las reformas de las pensiones. Un análisis global del proceso reformista» en *La pensión de jubilación. Estudio analítico y crítico tras los últimos procesos de reforma*, Granada: Comares, pp. 1-59.

PASCUAL, R. (2017): «El Gobierno baraja emitir deuda antes e vaciar la hucha de las pensiones» en el periódico *Cinco Días*, publicado el 16 de febrero de 2017. [consultado: 18 de febrero de 2017].

QUESADA PERÁN, S (2016): «Topes máximos y mínimos de la pensión de jubilación» en *La pensión de jubilación. Estudio analítico y crítico tras los últimos procesos de reforma*, Granada: Comares, pp. 281-291.

RAMOS QUINTANA, M (2013): «El factor de sostenibilidad del sistema de pensiones en España: análisis crítico» en *Anales de la Facultad de Derecho*, número 30, pp. 9-28.

SÁNCHEZ, A. R. (2014). *The Automatic Adjustment of Pension Expenditures in Spain: An Evaluation of the 2013's Pension Reform*, Documentos de Trabajo, nº 1420, Banco de España.

SEGURIDAD SOCIAL ACTIVA (2013): *Jubilaciones en Europa: recorrido por países*. Publicado en julio de 2013. [consultada el 27/10/2016]

VÁZQUEZ MARISCAL, A: «Las reformas de los Sistemas de Pensiones en Europa», *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, núm. 54, pp. 35-52.

VILLANUEVA, R (2015): Pensiones: sistema de reparto vs sistema de capitalización, 24/5/2015, publicado el 24 de mayo de 2015. [Consultado: 9/12/2016].

ZUBIRI, I (2014): «Capitalización y reparto: un análisis comparativo» en *Ekonomiaz*, nº 85, pp. 209-233.

ZUBIRI, I (2015): «Cómo reformar las reformas de pensiones...y el coste de no hacerlo» en *Cuadernos de Relaciones Laborales*, volumen 33, número 2, pp. 259-287.

ZUBIRI, I. (2016): «Las pensiones en España: situación y alternativas de reforma», *Papeles de economía española*, número 147.