



Universidad
Zaragoza

Trabajo Fin de Grado

La Reforma del Sistema de Pensiones Español

Autor/es

David Villanueva Allueva

Director/es

Isabel Marco Sanjuán

Mercedes Alda García

Facultad de Economía y Empresa. 2017

Información y resumen.

- Autor: David Villanueva Allueva
- Directores: Isabel Marco Sanjuán, Mercedes Alda García
- Título: La Reforma del Sistema de Pensiones Español. The Reform of Spanish pension system.

El objetivo de este trabajo es analizar la situación actual del Sistema de Pensiones español cuya viabilidad ha sido cuestionada debido en gran medida a la influencia de factores demográficos y económicos, tales como el crecimiento natural de la población o la tasa de desempleo. De hecho, el aumento del número de pensionistas en los últimos años y la disminución a su vez de cotizantes, han puesto en serio riesgo el equilibrio económico del sistema, que adolece además de problemas estructurales.

Tras un análisis del funcionamiento general del Sistema de Pensiones español basado en el principio de solidaridad, el estudio aborda una revisión cronológica de las reformas legislativas realizadas en nuestro país en esta materia, donde se puede observar la dirección y magnitud de los cambios afrontados por el Gobierno, para, posteriormente, detallar sus consecuencias en nuestra sociedad. Finalmente, se formulan una serie de alternativas de reforma con el objetivo de asegurar la sostenibilidad a largo plazo, además de ofrecer algunas propuestas de carácter financiero, o que fomenten la cultura del ahorro privado.

The objective of this thesis is to analyse the current situation of the Spanish pension system whose viability has been questioned largely due to the demographic and economic influence, such as the natural population growth or the unemployment rate. In fact, the increasing number of pensioners in the last years and the decrease of contributors at the same time, have put the balance of the economic system at risk, which suffers also from structural problems.

After a general analysis of the Spanish pension system based on the solidarity principle, the study addresses a chronological revision of the legislative reforms in our country in this matter, where the direction and scale of the changes made by the government can be seen, for afterwards, detail its consequences on our society. Finally, some reform alternatives are formulated with the aim of assuring long-term sostenibility or encouraging private savings culture, as well as offering some financial proposals.

Índice

1. Introducción	4
2. El Sistema de Seguridad Social.....	5
2.1 Estructura de la Seguridad Social y Gestión.....	6
2.2 Marco operativo actual y clases de pensiones de jubilación.....	7
3. Evolución de variables y situación actual de España.....	9
3.1. Crecimiento natural de la población	9
3.2. Saldo migratorio	13
3.3. Tasa de dependencia	15
3.4. Tasa de Desempleo	16
3.5. Economía Sumergida.....	17
3.6. Años de formación en jóvenes y su incorporación al mercado de trabajo.....	18
3.7. Retribuciones salariales de las nuevas generaciones	19
4. Revisión de las reformas adoptadas.	20
4.1. Ley 1/1994 General de la Seguridad Social.....	21
4.2. Ley 24/1997 de consolidación y racionalización del sistema de Seguridad Social.	21
4.3. Ley 28/2003 reguladora del Fondo de Reserva de la Seguridad Social.	23
4.4. Ley 40/2007 de medidas en materia de Seguridad Social.	23
4.5. Ley 27/2011 sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social.	24
4.6. Ley 23/2013 reguladora del Factor de Sostenibilidad y del Índice de Revalorización del Sistema de Pensiones de la Seguridad Social.	26
4.7. Ley 8/2015 General de la Seguridad Social.....	29
5. Análisis de las Reformas adoptadas.....	30
6. Medidas a tomar en un futuro.	33
7. Conclusiones	37
8. Bibliografía.....	39
9. Anexos.....	40
- Anexo I: Estructura de la Seguridad Social y Gestión	40
- Anexo II: Crecimiento natural de la población	40
- Anexo III: Tasa de desempleo	40

1. Introducción

A lo largo de las últimas décadas, la población de los países occidentales está experimentando grandes cambios demográficos, como el incremento de la esperanza de vida, el envejecimiento poblacional y el aumento de la tasa de dependencia.

Todo esto ha dado lugar a que existan grandes dudas sobre la viabilidad de los sistemas públicos de pensiones, por lo que muchos países occidentales, en especial los europeos, están reformándolos, aunque existe gran disparidad entre las modificaciones realizadas.

En España, nos encontramos con un sistema de pensiones que funciona de manera dinámica o solidaria. Esto implica que los trabajadores que cotizan a la Seguridad Social, realizan sus aportaciones para ser destinadas al mantenimiento de las prestaciones de los jubilados actuales. De este modo, en vez de invertir las cotizaciones de los trabajadores en fondos privados para la posterior devolución a sus cotizantes, el dinero recaudado se destina al pago de las pensiones actuales. Este llamado principio de solidaridad, es precisamente el que está generando mayor controversia, ya que la generación de oferta tiene que ser suficiente para cubrir una demanda en auge.

En España, el sistema de pensiones es uno de los pilares fundamentales del Estado del Bienestar puesto que garantiza una serie de rentas posteriores a la etapa productiva de las personas. De este modo, es comprensible la gran preocupación existente acerca de las pensiones ya que las acciones y las decisiones que se toman sobre ellas en el presente repercuten en lo que sucederá con ellas en el futuro.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), organismo internacional compuesto por 35 Estados que se fundó con el objetivo de coordinar las políticas económicas y sociales de los países miembros, alerta por su parte en el Informe sobre pensiones de 2015, de que la recuperación económica tras la crisis es todavía incierta en la mayoría de países por lo que las cotizaciones que se ingresan para contribuir a las pensiones resultan insuficientes y hacen dudar acerca de la capacidad de los sistemas de Seguridad Social, circunstancia que se agrava por el hecho constatado del envejecimiento de la población en muchas naciones¹.

¹ Informe de la OCDE: "Panorama de las Pensiones 2015. Indicadores de la OCDE y el G20.

La coyuntura actual en España, que posteriormente detallaremos, proyecta un horizonte incierto a largo plazo, puesto que la evolución de la sociedad está rodeada de incertidumbre y las medidas a tomar por parte de las instituciones tienen que ser anticipadas y con un grado de previsión muy exigente. Por ello, este estudio pretende analizar, a partir de la situación actual de la sociedad española, cuál va a ser su evolución, ya que ello tiene una influencia directa sobre el sistema de pensiones español, así como las reformas que se han realizado en el mismo y las posibles medidas a tomar en un futuro para asegurar su sostenibilidad y eficacia.

Para ello, después de esta introducción, el resto del trabajo se estructura de la siguiente manera: en el apartado 2 se explicará el funcionamiento del sistema de la Seguridad Social y su marco operativo actual con el fin de comprender cómo opera actualmente. Posteriormente, analizaremos las principales variables demográficas y económicas, en el apartado 3, que repercuten en el sistema de pensiones a modo de explicación de las reformas realizadas. Dichas reformas se tratan en el apartado 4 en orden cronológico para a continuación analizarlas con un enfoque más general en el apartado 5. Finalmente, en el apartado 6 se realizarán una serie de propuestas de cambio para asegurar la sostenibilidad del sistema de pensiones a largo plazo y en el apartado 7 se recogen las principales conclusiones obtenidas.

2. El Sistema de Seguridad Social.

El sistema de Seguridad Social español es una estructura de protección frente a situaciones de necesidad que alcanza a la totalidad de los ciudadanos para, como dicta la Constitución Española, garantizar la asistencia y las prestaciones sociales adecuadas de forma universal. Es decir, las personas protegidas no son solo aquellas que ejercen una actividad profesional y que por lo tanto cotizan, sino que también lo son aquellas que aun no habiendo cotizado, se encuentren en una situación de necesidad con independencia de la causa que la origine.

En este sentido, podemos hablar de tres niveles diferenciados de protección dentro del sistema²:

² *Gestión de la Administración Civil del Estado*, vv.aa, Ed. Adams.

- **Nivel básico.** La protección alcanza a todos los ciudadanos otorgando prestaciones uniformes y se financia a través de los Presupuestos Generales del Estado (PGE) mediante los ingresos por impuestos. En este nivel se encuentran las prestaciones no contributivas.
- **Nivel profesional.** Se extiende a la población trabajadora otorgando prestaciones proporcionales a las cotizaciones que van ingresando trabajadores y empleadores en el curso de la actividad laboral, con el fin de asegurar rentas de sustitución de las obtenidas en la vida activa, una vez se termina la misma. Su financiación se realiza a través de las cotizaciones y en este nivel se integran las prestaciones llamadas contributivas.
- **Nivel complementario.** De carácter voluntario, otorga prestaciones que complementan el sistema de Seguridad Social. Puede ser de gestión pública o privada y se financia con las aportaciones de los partícipes.

2.1 Estructura de la Seguridad Social y Gestión

Los regímenes que integran el Sistema español de Seguridad Social son: el Régimen General y los Regímenes Especiales. Para mayor detalle de esta estructura véase el Anexo I.

Por su parte, el Sistema de Pensiones español se clasifica en dos grandes bloques: pensiones contributivas y pensiones no contributivas³.

- **Pensiones contributivas:**

Son prestaciones económicas cuya concesión viene supeditada a la acreditación de un periodo mínimo de cotización a la Seguridad Social por parte del trabajador (y el empresario, en caso de que sea por cuenta ajena) y cuya cuantía se calcula en función de dichas aportaciones sobre el haber regulador correspondiente. En cuanto a su gestión se realiza por parte del Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS). Dentro de este tipo de pensiones se incluyen las siguientes modalidades:

- Jubilación: La pensión por jubilación puede ser de diferentes tipos: ordinaria, anticipada, parcial.

³ Seguridad Social – www.seg-social.es –

- Incapacidad permanente: La pensión por incapacidad permanente puede ser total, absoluta y gran invalidez.
- Fallecimiento. Puede ser de viudedad, orfandad y a favor de los padres.

- **Pensiones no contributivas:**

Son prestaciones económicas concedidas a ciudadanos en situación de especial protección por carecer de recursos para subsistir, sin que se requiera por su parte ningún periodo de cotizaciones a la Seguridad Social. Su gestión está descentralizada en las Comunidades Autónomas y la financiación se realiza a cargo de los PGE. Dentro de este bloque se encuentran dos modalidades de prestación: Invalidez y Jubilación.

2.2 Marco operativo actual y clases de pensiones de jubilación.

En la actualidad, la legislación española sobre pensiones está obligando a los trabajadores a continuar en activo más años y a cobrar menos como fórmula para sostener el sistema de la Seguridad Social, que sigue intentando recuperarse de la enorme crisis económica que en este país dejó fuera a 3,7 millones de cotizantes según datos de afiliación a la Seguridad Social⁴.

La Ley General de la Seguridad Social, Texto Refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, ha sido modificada sucesivamente, especialmente por dos importantes leyes:

- la Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social
- 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.

A estas reformas, hay que añadir posteriormente la nueva Ley General de la Seguridad Social, Texto Refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, que modifica algunas disposiciones de la Ley de 2011 y definitivamente deroga la Ley del año 94, con efectos desde el 2 de enero de 2016. Esta norma es la que se encuentra en vigor en la actualidad en nuestro país.

⁴ Unión Democrática de Pensionistas y jubilados de España (UDP) – www.mayoresudp.org –

En función de la categoría de contribución, el beneficiario y la modalidad de trabajo que realice, el sistema de pensiones por jubilación se divide en las categorías siguientes⁵:

- **Pensiones de jubilación contributivas.**

La prestación económica por jubilación, en su modalidad contributiva, será única para cada beneficiario y consistirá en una pensión vitalicia que le será reconocida, cuando alcanzada la edad establecida, cese en el trabajo por cuenta ajena. El beneficiario de esta pensión de jubilación deberá haber acreditado un periodo de trabajo cotizado.

En el apartado cuarto de las reformas se estudiará el funcionamiento del sistema de asignación de las pensiones de jubilación en su modalidad contributiva a los beneficiarios, explicando los elementos que lo componen tales como la base reguladora, el factor de sostenibilidad, la revalorización que las pensiones sufren y la cuantía a percibir.

- **Pensiones de jubilación no contributivas.**

La pensión de jubilación de carácter no contributivo es la prestación que perciben los trabajadores que no han alcanzado los 15 años mínimos exigidos de cotización a la Seguridad Social durante su vida laboral, una vez cumplidos los 65 años de edad, y que carezcan de rentas o ingresos superiores a los límites establecidos.

- **Pensiones de jubilación anticipada.**

La jubilación de forma anticipada se da en los casos en los que el trabajador no cumpla la edad mínima a la que se refiere la ley para acceder a la prestación de una pensión, si puede encuadrarse en alguno de los tipos previstos, que son los siguientes:

- Jubilación anticipada por razón de la actividad o en caso de discapacidad
- Jubilación anticipada por causa no imputable al trabajador
- Jubilación anticipada por voluntad del interesado

Las cuantías de las pensiones por jubilación anticipada se verán reducidas según el tiempo que le falte a cada trabajador para cumplir la edad establecida por la norma vigente. Por cada trimestre de adelanto respecto a la edad oficial de jubilación, la pensión sufrirá una penalización progresiva que irá desde el 2% de la base reguladora si

⁵ Seguridad Social – www.seg-social.es –

se han cotizado menos de 38,5 años, hasta el 1,62% si se superan los 44,5 años cotizados.

- **Jubilación parcial.**

La jubilación parcial se da en el caso de aquellos trabajadores que, habiendo cumplido la edad de jubilación legal establecida, reduzcan su jornada laboral entre un mínimo del 25% y un máximo del 50%, porcentajes referidos a la jornada de un trabajador a tiempo completo comparable.

Por otra parte, siempre que simultáneamente se celebre un contrato de relevo que compense dicha jubilación parcial, los trabajadores tendrán derecho a este tipo de jubilación si cumplen una serie de requisitos, como tener cumplidos los 65 años o acreditar un periodo de antigüedad en la empresa de al menos 6 años anteriores a la fecha de jubilación.

3. Evolución de variables y situación actual de España.

La complejidad del sistema de pensiones hace necesario estudiar los distintos aspectos y variables que influyen en él. Este análisis pormenorizado, permitirá también conocer cuál es la situación actual de España y las tendencias de futuro de todas las variables que inciden sobre el sistema de pensiones, con una especial atención a las variables demográficas.

3.1. Crecimiento natural de la población.

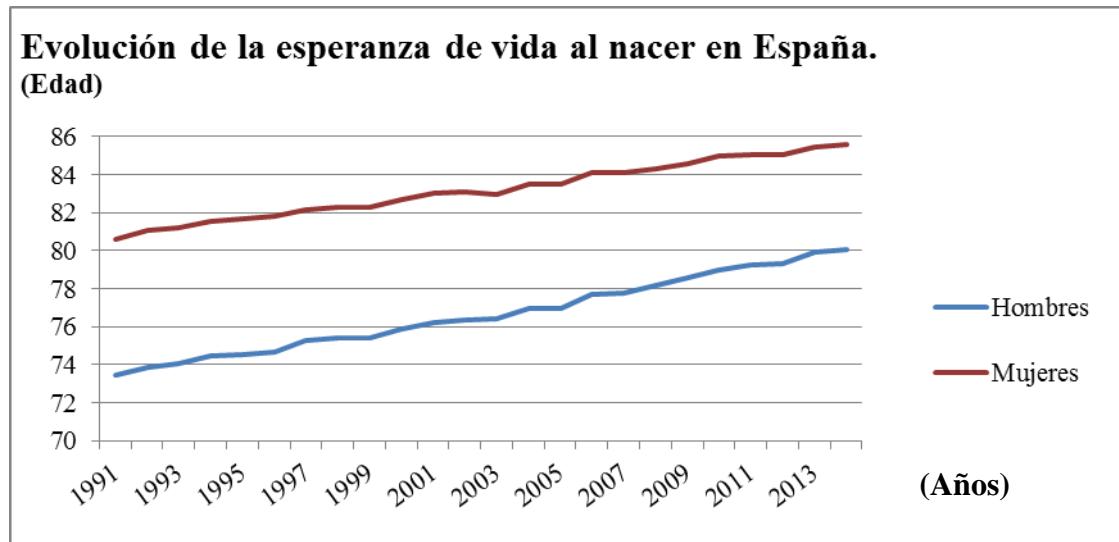
El crecimiento natural de la población se define como el aumento o disminución de la población debido únicamente a los nacimientos y a las defunciones ocurridas en el país durante un año. Éstos se miden a través de la comparación entre la tasa de natalidad y la tasa de mortalidad, respectivamente, aunque también estudiaremos la esperanza de vida por su relevancia.

- **Esperanza de vida**

La variable esperanza de vida hace referencia al número de años en promedio que se espera que la población viva. En este caso se considera la esperanza de vida de las personas que acaban de nacer. Tal y como se indica en el Gráfico 3.1.1, por ejemplo, una mujer nacida en el año 2013 tiene una esperanza de vida de casi 86 años de media.

La esperanza de vida tiene una gran influencia en el sistema de pensiones puesto que cuanto mayor sea su valor, mayor será el número de personas jubiladas que estén recibiendo las prestaciones de pensiones y lo harán durante más tiempo, por lo que aumentará la demanda de pensiones.

Gráfico 3.1.1. Evolución de la esperanza de vida al nacer en España.



Fuente: Elaboración propia, a partir de datos del INE (Tablas de mortalidad).

Como se puede observar en el Gráfico 3.1.1, la esperanza de vida al nacer presenta una tendencia ascendente durante los años 1991 a 2013 debido en gran parte a la consolidación del estado del bienestar en la población española. Por ello, a medida que pasan los años nos encontramos con una población que vive más tiempo y por lo tanto demanda más prestaciones en el sistema de pensiones. Este fenómeno está ocurriendo en casi todos los países europeos y está siendo el principal problema que deben afrontar los sistemas retributivos que dependen de las cotizaciones actuales. Para observar esta tendencia en Europa, véase el Anexo II.

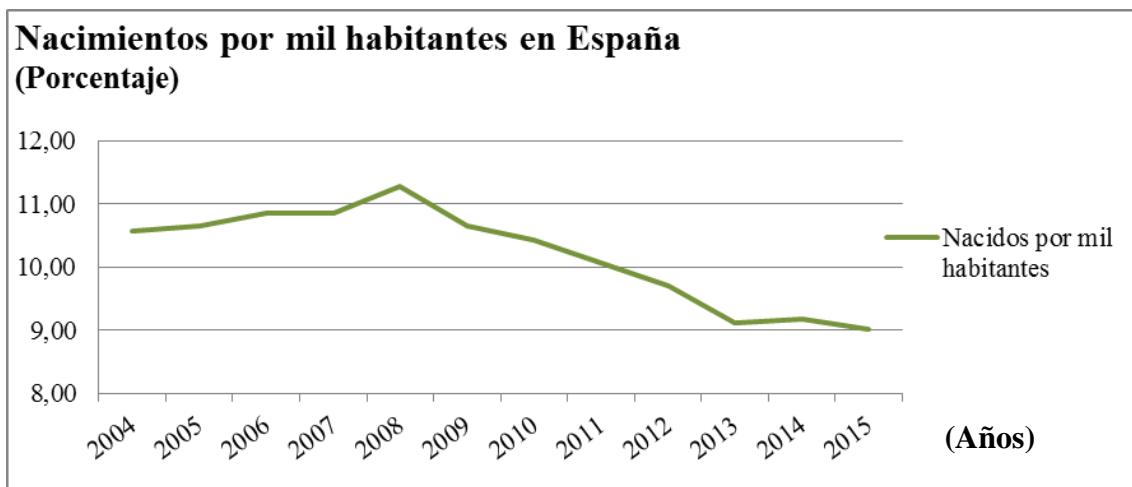
Por tanto, estamos ante una población cada vez más envejecida y, si la tendencia se mantiene, como parece que va a seguir ocurriendo, conforme vayan pasando los años la esperanza de vida seguirá creciendo.

- Tasa de Natalidad

La tasa de natalidad se refiere a la relación que existe entre el número de nacimientos registrados en un periodo de tiempo, generalmente un año, y la cantidad total de personas en dicho periodo.

El número de nacimientos de un país es el elemento más importante para el sostenimiento de una sociedad, donde un descenso del número de nacimientos frente al número de fallecidos puede ser muy negativo. Como podemos observar en el Gráfico 3.1.2, la cifra de nacimientos en España presenta una tendencia claramente negativa desde el año 2008. Salvo en 2014 con un leve aumento de la cifra de nacimientos con respecto al año anterior, durante los años posteriores a la crisis económica la tasa no ha dejado de descender.

Gráfico 3.1.2. Nacimientos por mil habitantes en España.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INE (Movimiento Natural de la Población: Nacimientos).

En este sentido, durante los últimos años España ha sido relegada en el ranking mundial en índice de fertilidad al puesto 199 en el año 2016, según datos de *CIA World Factbook*⁶. El índice de fertilidad muestra el número promedio de hijos por mujer si todas las mujeres vivieran hasta el final de sus años fértiles y dieran a luz de acuerdo con la tasa de fecundidad promedio para cada edad. Esta tasa, al igual que la tasa de natalidad, aporta información de cómo va a evolucionar el número de personas que en un futuro serán trabajadores y por tanto formarán parte del sistema de cotizaciones.

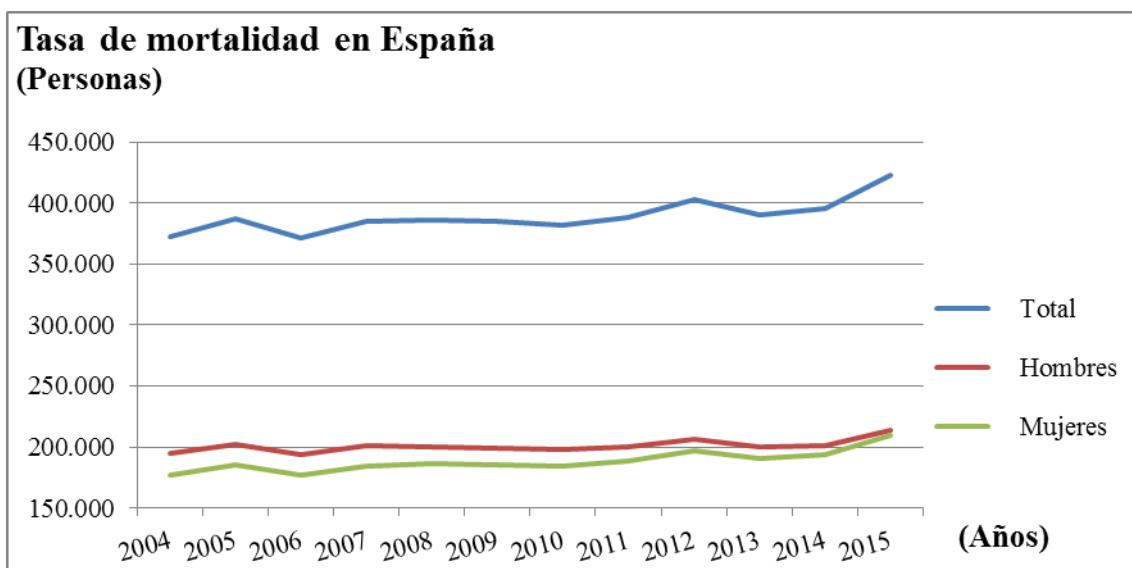
⁶ Total Fertility rate – The World Factbook. Central Intelligence Agency.

- Tasa de Mortalidad

Se define como el número medio de defunciones por cada 1.000 habitantes registrados en un año. Esta tasa afecta directamente al crecimiento de la población si se compara con la tasa de natalidad.

Durante los últimos años en España la tasa de mortalidad en términos absolutos se ha ido incrementando paulatinamente. En 2015, según datos del INE, murieron 422.568 personas, 26.738 personas más que el año anterior, tendencia que, como se muestra en el Gráfico 3.1.3, se ha ido repitiendo desde el año 2004.

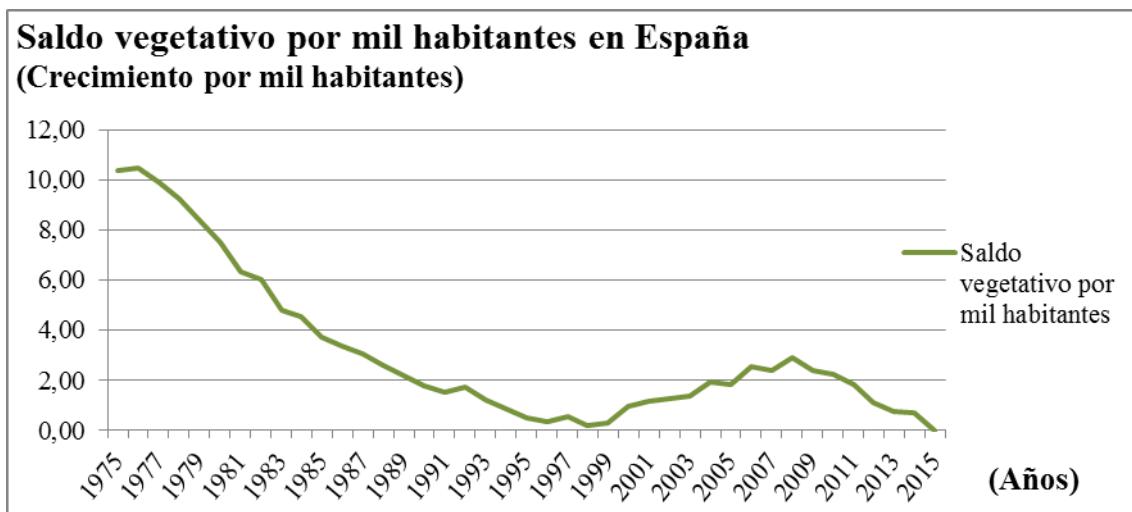
Gráfico 3.1.3. Tasa de mortalidad en España.



Fuente: Elaboración propia, a partir de datos del INE (Defunciones según la causa de la muerte).

El resultado de comparar las tasas de natalidad con las de mortalidad da lugar al saldo natural o vegetativo de la población (Gráfico 3.1.4). Cabe destacar que tanto en el año 2000 como en el año 2015, el saldo vegetativo se situó alrededor de 0. De hecho en el año 2015 hubo más fallecimientos que nacimientos, situándose el saldo de crecimiento vegetativo en -0,00425 según datos del Instituto Nacional de Estadística (INE).

Gráfico 3.1.4. Saldo Vegetativo en España.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INE (Indicadores de crecimiento de la población).

Por lo tanto nos encontramos ante una situación complicada, puesto que el número de cotizantes se va a ver reducido en la medida en que nazcan menos personas, se produzca un número mayor de muertes y la demanda siga aumentando debido al envejecimiento de la población. Por tanto, los dos pilares demográficos básicos del estudio están teniendo una incidencia negativa en el planteamiento del sistema de pensiones actual.

3.2. Saldo migratorio

El saldo migratorio es la diferencia que existe entre la inmigración y la emigración en un determinado país y, en nuestro caso, se calcula como la diferencia entre las personas que vienen a España procedentes de otros países y aquellas que se van de España a otras naciones. Se trata de un fenómeno muy importante para el estudio puesto que aquellas personas que acuden a nuestro país a trabajar aumentan las cotizaciones. Del mismo modo, las personas que abandonan el país dejan de aportar cotizaciones sociales y hacen reducir los ingresos destinados a pensiones.

Es muy importante considerar especialmente aquellos movimientos migratorios en los que la población que cambia de país se encuentra dentro de la categoría llamada “población activa”, que comprende a todas aquellas personas que pueden y están dispuestas a trabajar y que, por lo tanto, tendrán una incidencia directa en las cotizaciones.

Gráfico 3.2.1. Saldo migratorio con el extranjero.



Fuente: Elaboración propia a partir del INE (Saldos por variación residencial).

Durante los años de la crisis y la recesión económica española, el saldo migratorio presentó notables valores negativos como se observa en el Gráfico 3.2.1. Es evidente que un país donde la tasa de paro se encontraba disparada y los recortes en competencias básicas como la educación o la sanidad eran manifiestas, no fuera atractivo para aquellas personas que querían emigrar de sus países de origen. Además, durante la época de recesión se produjo el efecto retorno de aquellos inmigrantes que se encontraban en España, hecho que también explica la diferencia negativa que se produjo durante esos años. La falta de atractivo mencionada junto a otros factores se materializó en esos saldos migratorios negativos que afectaron desfavorablemente al número de cotizantes al sistema de pensiones.

Por otro lado, hay que tener en cuenta que existe una brecha salarial entre los trabajadores de nacionalidad española y los trabajadores inmigrantes de magnitud nada despreciable. Este fenómeno implica que la sustitución de las cotizaciones de españoles por las de personas inmigrantes se produciría en tanto en cuanto la cuantía de la cotización fuera igual, suceso que no ocurre así, ya que las aportadas por inmigrantes son de menor cuantía. Según un estudio de la UGT⁷, en los últimos seis años la brecha salarial entre nacionales y extranjeros se ha agravado aún más. Tanto es así que en 2013

⁷ “El efecto huída” (2015), Secretaría de Igualdad. UGT.

el salario medio de una persona de nacionalidad extranjera era un 35,9% inferior al de una persona de nacionalidad española, mientras que en 2006 esa diferencia era del 28,5%.

3.3. Tasa de dependencia

La tasa de dependencia se define como la proporción existente entre la población dependiente y la población activa. A efectos prácticos, hay que tener en cuenta que este ratio tiene como denominador la población activa y no la población total, por tanto la tasa puede variar debido a aumentos o disminuciones de la cantidad de población activa.

Este ratio representa un indicador simplificado de la relación que existe entre la demanda y la oferta del sistema público de pensiones. La población activa compone la oferta del sistema, la que genera riqueza, y la población dependiente representa a la demanda.

Constituye una de las partidas de prestaciones que han ido adquiriendo representatividad en el Sistema de Pensiones, como posteriormente analizaremos en las reformas. Dentro de la población dependiente encontramos en términos de edad a aquellas personas de entre 0 y 14 años y a las personas mayores de 65 años.

Gráfico 3.3.1. Tasa de Dependencia en España.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INE (Indicadores de estructura de la Población)

Durante los últimos años la tasa de dependencia ha ido aumentando considerablemente a partir del comienzo de la crisis como se desprende del Gráfico 3.3.1. Este fenómeno

está muy relacionado con la evolución de las variables anteriormente estudiadas. Por ejemplo, los saldos migratorios negativos, el descenso de la población o el envejecimiento poblacional hicieron reducir la población activa de aquellos años de una manera considerable.

El índice de dependencia en España es cada vez más alto y está marcado en su mayor parte por una población cada vez más mayor. El rango de edad comprendido hasta los 14 años resulta ser pequeño por lo que la explicación de nuestras elevadas tasas de dependencia reside en la población cuya edad es superior a los 65 años.

De este modo, la tasa de dependencia supone el indicador más sencillo y a su vez más revelador del problema demográfico que está aconteciendo la sociedad española y que afecta directamente a nuestro sistema de pensiones actual.

3.4. Tasa de Desempleo

La función que tienen algunas realidades e indicadores económicos para el funcionamiento del sistema de pensiones es de vital importancia. Durante los últimos años, España se ha enfrentado a tasas de desempleo muy elevadas, motivadas en gran medida por la crisis y la recesión económica acontecida.

El desempleo afecta negativamente al sistema de contribución ya que aquellas personas que no tienen empleo y no cotizan no van a contribuir al sistema de recaudación e incluso van a depender de él a través de las prestaciones por desempleo. Por ello, el número de personas desempleadas en un país como España es el principal escollo para el funcionamiento de su sistema retributivo.

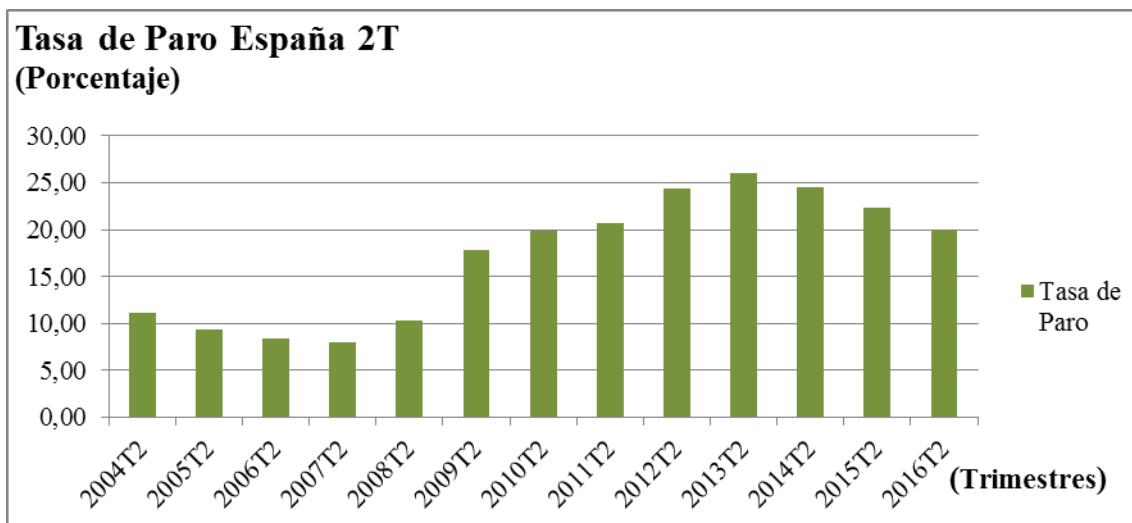
Para analizar este fenómeno se utiliza la tasa de desempleo que mide la proporción entre personas desempleadas y la población activa. Estos datos se obtienen trimestralmente a través de la *Encuesta de Población Activa* (EPA) que realiza el INE.

La tasa de desempleo en España se ha caracterizado siempre por ser más elevada durante los años de crisis que la de la mayoría de nuestros países vecinos y la de la Unión Europea según datos del *Eurostat*⁸. Sobre todo en los años de recesión

⁸ Eurostat. Employment and activity by sex and age – anual data.

económica esta tasa alcanzó un valor del 25,77%, lo que supuso que un cuarto de la población dispuesta a trabajar se encontrara en paro en los años 2012 y 2013. Se puede observar claramente esta tendencia ascendente en los años de crisis económica en el Gráfico 3.4.1, donde están representadas las tasas de paro de la población española en los segundos trimestres de cada año.

Gráfico 3.4.1. Tasa de Paro España 2T.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INE (Tasas de paro por sexo y edad).

Otro fenómeno a tener en cuenta son las diferencias de tasa de paro por rangos de edad, para cuyo detalle se remite al Anexo III.

3.5. Economía Sumergida.

El estudio pormenorizado de este fenómeno requeriría de una investigación mucho más profunda que la que aquí se realiza, debido a su complejidad y a la dificultad de su medición. Se denomina economía sumergida a la suma de la economía ilegal y la economía informal. La primera se refiere al desarrollo de actividades económicas ilegales, como por ejemplo el tráfico de armas, drogas, prostitución, etc. La economía informal es aquella que dedicándose a una actividad legal, realiza su operativa de manera oculta, sin declararla, buscando la opacidad fiscal.

La economía informal es la que influye directamente en la no recaudación del Estado y por tanto en la no contribución al sistema de pensiones ya que, entre otros perjuicios, reduce las cotizaciones al sistema de Seguridad Social. Los motivos de su existencia son variados, pero el principal objetivo perseguido con ella es el ocultamiento de la

realización de una actividad económica para evadir el pago de impuestos y de las cotizaciones sociales que permitan obtener un mayor beneficio de la actividad. Además, en épocas de crisis suele aumentar el incentivo a realizar este tipo de prácticas, puesto que los trabajadores están dispuestos a aceptar trabajos sin conformidad legal.

La complejidad en la medición en la economía sumergida hace que sean varios los resultados obtenidos por las diferentes fuentes de medición. Lo que sí que está claro es que este fenómeno ha ido aumentado durante los últimos años. En 2015, según el Círculo de Empresarios⁹, la economía sumergida alcanzó un 18,2% del Producto Interior Bruto (PIB), es decir, supuso una cifra de 189.491 millones de euros.

Según datos de 2014 revelados por la empresa Randstad, la actividad económica sumergida representa un 18,6% del PIB lo cual supone un 0,6% más que la media de la Unión Europea y más de un 8% de países como Francia o Reino Unido, por lo que supone un problema para los gobiernos que han tratado de solucionarlo de manera recurrente sin mucho éxito. Por eso, la economía sumergida se presenta como otro factor económico clave que perjudica al funcionamiento del sistema de pensiones español.

3.6. Años de formación en jóvenes y su incorporación al mercado de trabajo.

En España en los últimos años se ha producido un cambio significativo en el grado de formación de las personas en edad de trabajar. Debido a la ampliación de oportunidades educativas y, especialmente, a la disminución del coste de oportunidad durante la crisis económica entre estudiar enseñanzas postobligatorias y trabajar, las personas mayores de 16 años tienen actualmente formaciones superiores a las que tenían las personas con edad superior a 16 años hace poco más de dos décadas. Según señala el estudio “*La formación y el empleo de los jóvenes españoles*” (2014) de la Fundación BBVA, un 29,4% de los jóvenes tiene algún tipo de estudios superiores frente a un 26% de las personas mayores de 35 años. Por tanto tenemos un creciente número de jóvenes con mayor nivel de estudios y que se incorporan a la vida laboral de forma más tardía.

⁹ Diario El Mundo, 29 de Noviembre de 2016

De este modo, existe una relación directa entre el nivel de estudios de una persona y el tiempo que transcurre hasta su incorporación laboral. Por lo tanto, una sociedad como la española con un aumento del número de personas con alta formación académica, verá reducida la cuantía de años de cotización de dichas personas en su periodo de vida laboral. Además, junto a un escenario de paro juvenil excesivamente elevado, las cotizaciones a la Seguridad Social en los rangos inferiores de edad están por debajo de lo deseado.

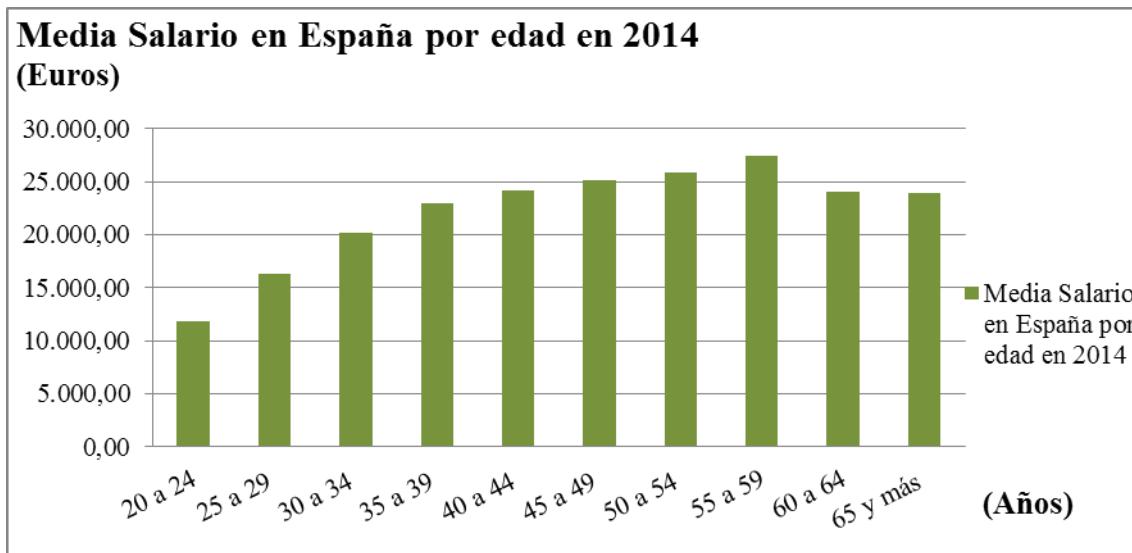
El objetivo perseguido por el Gobierno es alcanzar el pleno empleo de aquellas personas recién tituladas en su formación de una manera lo más rápida posible para la consecución de cotizaciones para las arcas públicas. El intervalo (*gap*) de tiempo comprendido entre el final de la formación y el inicio de la etapa de trabajo materializado en un periodo de desempleo, es el principal problema para las personas jóvenes en edad de trabajar y, por consiguiente, para el sistema de cotizaciones.

3.7. Retribuciones salariales de las nuevas generaciones.

La remuneración salarial es muy importante para las personas que trabajan y para la cotización que de éstas se deriva, ya que cuanto mayor es el salario, mayor es la cotización efectuada a la Seguridad Social.

Las cuantías de la retribución a los trabajadores dependen de varios factores como el sector de la actividad laboral al que pertenecen, el grado de formación necesario para trabajar o la responsabilidad que conlleva el puesto de trabajo. Sin embargo, se observa también la existencia de una gran relación entre la edad de las personas y la cuantía del salario profesional que reciben, de manera que los trabajadores más jóvenes se concentran en el segmento de población que recibe salarios de menor cuantía. Desde el punto de vista del sistema de pensiones, la consecuencia es que aquellas personas que se incorporan al mercado laboral aportan cotizaciones menores que los demás trabajadores. Se puede observar este fenómeno en el Gráfico 3.7.1, donde los salarios más bajos se concentran en las edades más bajas.

Gráfico 3.7.1. Media Salario en España por edad en 2014.



Fuente: Elaboración propia a partir del INE (Encuesta de estructura salarial. 2014)

Una estructura salarial que asciende conforme los trabajadores tienen edades mayores puede resultar una dificultad para un Sistema de Pensiones español con una población cada vez más envejecida y unos índices demográficos con bajas natalidades y saldos vegetativos, donde los nuevos cotizantes ayudan en gran medida a mantener la viabilidad del Sistema. Por lo tanto, este fenómeno salarial no resulta alarmante por sí solo, pero queda claro que no ayuda a la sostenibilidad requerida para un Sistema de Pensiones.

4. Revisión de las reformas adoptadas.

El sistema de pensiones ha experimentado una serie de reformas durante los últimos años que trataban de adaptarlo a la situación coyuntural y paliar los problemas previstos en cada uno de los momentos en los que se llevaron a cabo. Durante su etapa democrática España ha vivido 7 reformas en este ámbito de actuación. Las distintas Leyes aprobadas por el Congreso se han ido sucediendo, distando entre ellas cada vez periodos de tiempo más breves, llegando al punto en el que las dos últimas reformas en materia de pensiones de jubilación tuvieron lugar en los años 2013 y 2015.

La primera gran reforma se produce con el Real Decreto Ley 36/1978 donde se establecieron los principales Organismos de gestión como el Instituto Nacional de la

Seguridad Social para la gestión de las prestaciones económicas, el Instituto Nacional de la Salud para prestaciones sanitarias o Instituto Nacional de Servicios Sociales para la gestión de servicios sociales.

En la década de los ochenta se llevaron a cabo una serie de medidas y reformas que perseguían la mejora del mecanismo de protección social, entre ellas cabe destacar la equiparación paulatina de las bases de cotización con los salarios reales, la ampliación de los periodos necesarios para acceder a las prestaciones y para calcular las pensiones o el inicio de la separación de funciones de financiación de la Seguridad Social.

4.1. Ley 1/1994 General de la Seguridad Social.

El 20 de junio de 1994 se aprueba el Real Decreto Legislativo 1/1994 por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social. Su principal cometido es sistematizar y armonizar los textos en materia de Seguridad Social y protección por desempleo para servir de marco normativo principal.

Muchos de los preceptos de esta norma fueron modificados posteriormente por la Ley 27/2011, y más tarde por la nueva Ley 8/2015 que definitivamente la derogó.

Por otra parte, en 1995 se elaboró un documento previamente aprobado por el Congreso de los Diputados de España denominado Pacto de Toledo, en el cual se incluía una Ponencia sobre la cuestión de Seguridad Social en la Comisión de Presupuestos Generales del Estado. Además, se creó una Comisión Permanente no legislativa que se reúne periódicamente para analizar la evolución del sistema de pensiones. Este informe presentó quince recomendaciones a tener en cuenta que se materializarían en la Ley 24/97 de consolidación y racionalización de la Seguridad Social.

4.2. Ley 24/1997 de consolidación y racionalización del sistema de Seguridad Social.

Entre las principales medidas acometidas en la Ley 24/97 cabe destacar la separación de las fuentes de financiación de la Seguridad Social. A partir de entonces, las fuentes de financiación de naturaleza no contributiva pasan a ser competencia de aportaciones del Estado, mientras que aquellas contributivas se realizan a través de cotizaciones de las empresas y trabajadores. La Ley 24/97 también consigue la instauración de reservas de

los excedentes de las partidas contributivas de los Presupuestos del Estado – Fondo de Reserva de la Seguridad Social –, con el fin de poder hacer frente a las consecuencias de los ciclos económicos, en definitiva, para cubrir las necesidades futuras. Esta norma también introduce una serie de elementos de proporcionalidad y de contribución en el sistema de pensiones para que exista una mayor igualdad entre el esfuerzo realizado en la cotización y la posterior prestación.

Con tales objetivos, la norma establece las siguientes reformas:

- Se modifica el artículo 161 de la Ley General de la Seguridad Social eliminando la parte que decía que no se tendría en cuenta para el cómputo de los años cotizados la parte proporcional correspondiente a las pagas extraordinarias.
- Desde el año 1997, el periodo de dos años de cotización está comprendido dentro de los diez años inmediatamente anteriores al momento de causar el derecho o a la fecha en que se cesó la obligación de cotizar, respectivamente.
- Para el cálculo de la base reguladora, se reducen tanto el número de meses considerados, de 300 a 240, que se ponderan por el IPC, como el denominador de la fórmula que pasa de ser 350 a ser 210.
- Para el cálculo de la cuantía de las pensiones se aumentan los porcentajes aplicables a la base reguladora con el objetivo de beneficiar a aquellas personas que han cotizado más de 15 años. Se simplifica el cálculo en tres tramos; un primer tramo para los quince primeros años de cotización – un 50% aplicable –; otro tramo del décimo sexto año al vigésimo quinto año de cotización, ambos incluidos – un 3% aplicable por cada año adicional –; y un último tramo a partir del vigésimo sexto año de cotización en adelante – un 2% aplicable por cada año adicional –. De este modo, para llegar a cobrar el 100% de la pensión hace falta haber cotizado 35 años o más.
- Se da nueva redacción al artículo 48 del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social. Anteriormente, el incremento anual de cada pensión se llevaba a cabo a través de un índice de revalorización previsto en la Ley de Presupuestos Generales del Estado que tenía en cuenta los ingresos de la Seguridad Social y el número de pensiones contributivas de cada año. Con la modificación, éste índice de revalorización se sustituye por un mecanismo de revalorización automático en función de la variación de los precios (IPC).

4.3. Ley 28/2003 reguladora del Fondo de Reserva de la Seguridad Social.

Una vez institucionalizado el Fondo de Reserva de la Seguridad Social por la Ley 24/1997, la Ley 18/2001 General de Estabilidad Presupuestaria articuló que en el supuesto de que la liquidación presupuestaria se situase en una posición de superávit en el sistema de Seguridad Social, éste se aplicase prioritariamente al Fondo de Reserva de la Seguridad Social.

Por su parte, la Ley 24/2001 de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, faculta al gobierno para fijar la dotación de ese Fondo de Reserva de la Seguridad Social en la Tesorería General de la misma.

Durante los años 2000, 2001 y 2002 se fueron sucediendo las dotaciones a dicho Fondo de Reserva hasta alcanzar los seis millones de euros. Este elevado volumen económico que superó las previsiones iniciales al respecto hizo necesario la creación de una ley específica que regulase la asignación de partidas a dicho Fondo, que se materializó en la Ley 28/2003 reguladora del Fondo de Reserva de la Seguridad Social.

4.4. Ley 40/2007 de medidas en materia de Seguridad Social.

En materia de jubilación esta ley establece que para acreditar el periodo mínimo de cotización exigido para acceder al derecho a la pensión, se computarán únicamente los días efectivos de cotización y no los correspondientes a las pagas extraordinarias. En jubilación anticipada la Ley posibilita que la edad de jubilación sea menor siempre que dicha edad no esté por debajo de los 52 años. Además, aquellas personas que decidan prolongar su vida laboral más allá de la edad ordinaria podrán ser beneficiadas con una cantidad “a tanto alzado” o un porcentaje sobre la base reguladora si no alcanzan la cuantía máxima de pensión.

También se establecieron medidas para mejorar las pensiones de jubilación para quienes la causaron de forma anticipada por despido antes del 1 de enero de 2002, así como la consideración de involuntaria de la extinción de la relación laboral si se produce debido a un expediente de regulación de empleo (ERE). Igualmente, se modificaron las condiciones para acceder a una jubilación parcial. Para ello, como regla general, se

requiere el cumplimiento de 61 años de edad, que se tenga una antigüedad de 6 años en la empresa y que se acredite un periodo de cotización de 30 años. Por último, se establecen porcentajes de reducción máxima y mínima de la jornada habitual de trabajo del empleado que pasa a la jubilación parcial.

4.5. Ley 27/2011 sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social.

La Ley 27/2011 fue redactada con el objetivo de anticipar las reformas necesarias en el sistema para que éste pudiera responder a los nuevos retos y continuara ofreciendo la mayor cobertura social posible de manera óptima.

La situación demográfica de aquel entonces, caracterizada por la desigualdad entre las cotizaciones y las coberturas sociales y su previsión de futuro, así como otros factores como el mayor tiempo invertido en la formación de los jóvenes y la evolución de los niveles de empleo en personas mayores de 50 años, hicieron necesaria una actualización del sistema de pensiones que minimizara los desajustes.

Los principales aspectos de la reforma afectaron a la jubilación, al periodo de cómputo, a la escala, a la prolongación de la vida laboral y a la jubilación anticipada.

- Jubilación.

En esta materia se instauró un cambio hacia una jubilación flexible incrementando la edad de jubilación progresivamente hasta los 67 años de edad. No obstante, se mantuvo la posibilidad de jubilación a los 65 años con derecho a recibir el 100% de la pensión si se acreditaba que se había cotizado 38 años y seis meses.

Se eliminó la jubilación especial a los 64 años y se contempló la jubilación antes de la edad ordinaria a quienes realizaran trabajos de especial peligrosidad o penosidad.

De este modo, la reforma de 2011, con respecto a la jubilación fue partidaria de aumentar la edad de cotización y el periodo activo de los trabajadores con el fin de aumentar el número de personas en edad de trabajar.

- Periodo de Cómputo.

La principal modificación en el periodo que se tiene en cuenta para el cálculo de la pensión de jubilación fue el aumento de 15 a 25 años del número de años que se

consideran para dicho cálculo. Asimismo, se establecieron medidas progresivas para la incorporación de los diferentes casos de cotizaciones de las personas. Por ejemplo, aquellas personas desempleadas que no alcanzaban la edad de jubilación de 65 años y los autónomos en la misma situación podían optar por un periodo de 20 años hasta el 31 de diciembre de 2016 y de 25 años a partir del 1 de enero de 2017.

No obstante, el periodo de carencia o número total de años cotizados por el trabajador se mantuvo en los anteriores 15 años de forma genérica.

- La escala.

La escala por la que se calcula la cuantía a percibir de la jubilación pasó a tener un mayor grado de proporcionalidad. A partir de la entrada en vigor de esta Ley, por los primeros 15 años cotizados se recibe el 50% de la pensión y a partir de ese año por cada mes adicional de cotización, entre los meses 1 y 248, el 0,19 % y los que rebasen ese mes 248, el 0,18 %.

Para que la pensión alcance el 100% de la base de cotización serán precisos 37 años de cotización, a diferencia de los anteriores 35 que irán incrementándose progresivamente.

- Prolongación de la vida laboral.

La Ley 27/2011 introduce una serie de incentivos para prolongar la vida laboral de los trabajadores, como por ejemplo el incremento de su pensión por encima del 100% de la base reguladora entre un 2% y un 4% por cada año transcurrido entre la fecha en la que cumple la edad de jubilación y el hecho causante de la jubilación.

Además, contempla la posibilidad de disfrutar de la exención de cotizar por contingencias comunes cuando se cumplan 65 años con 38 años y seis meses de cotización o 67 años y 37 años de cotización.

- Jubilación Anticipada.

Para el acceso a la jubilación anticipada se puede optar únicamente por dos vías: por cese de trabajo por causa no imputable al trabajador o por cese voluntario del mismo. En ambos casos los años mínimos de cotización son 33 años, minorando la base reguladora por el coeficiente reductor que le corresponda según tengan más o menos de 38 años y seis meses cotizados.

A continuación se muestra en el cuadro 4.5.1 comparativa de las principales diferencias tras la reforma del sistema de pensiones del 2011.

Cuadro 4.5.1. Comparativa tras la reforma de 2011.

Antes Reforma 2011			
Clase	Edad	periodo previo cotización	% sobre BR por año de cotización
Ordinaria	65	15 años y 2 dentro de los 15 anteriores al hecho causante	15 años : 50%
			16 años : 53%
			34 años : 98%
			35 años :100%

Después Reforma 2011			
Clase	Edad	periodo previo cotización	% sobre BR por año de cotización
Ordinaria	67	15 años y 2 dentro de los 15 anteriores al hecho causante	15 años: 50%
	65	38 y 6 meses*	37 años: 100%

*A partir de 2027.

Fuente: Elaboración propia.

4.6. Ley 23/2013 reguladora del Factor de Sostenibilidad y del Índice de Revalorización del Sistema de Pensiones de la Seguridad Social.

Esta ley aporta medidas adicionales a las previstas en las leyes en vigor en ese momento para dar solución al mantenimiento del sistema de pensiones público que ya se encontraba en riesgo debido a la desfavorable evolución demográfica y a la intensa crisis económica de nuestro país. Esta norma es coherente con las recomendaciones de la Unión Europea enmarcadas dentro de la Estrategia Europa 2020, referente de las políticas económicas de los Estados miembros.

Para mantener la proporcionalidad entre las contribuciones al sistema y las prestaciones esperadas, la ley ajusta mediante el factor de sostenibilidad la pensión inicial de

jubilación, de forma que el importe total que perciba un pensionista que accede al sistema de pensiones y que tendrá mayor esperanza de vida, sea equivalente al que percibía el que se jubile en un momento anterior.

El factor de sostenibilidad se define como un instrumento que con carácter automático permite vincular el importe de las pensiones de jubilación del sistema de la Seguridad Social a la evolución de la esperanza de vida de los pensionistas, ajustando las cuantías que percibirán aquellos que se jubilen en similares condiciones en momentos temporales diferentes. Para su cálculo se tendrán en cuenta los siguientes elementos:

a) Las tablas de mortalidad de la población pensionista de jubilación del sistema de la Seguridad Social elaboradas por la propia Administración de la Seguridad Social.

b) La edad de 67 años como edad de referencia.

Su formulación matemática es la siguiente:

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

Siendo:

FS = Factor de sostenibilidad.

$FS_{2018} = 1$.

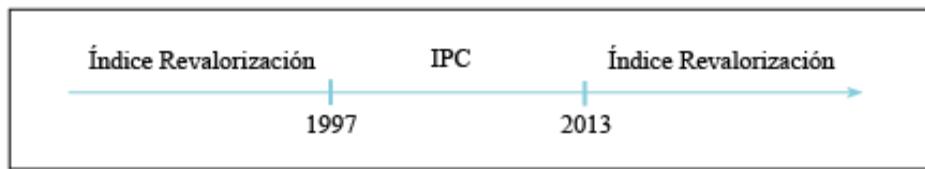
e^{67} = Valor que se calcula cada cinco años y que representa la variación interanual, en un periodo quinquenal, de la esperanza de vida a los sesenta y siete años, obtenida esta según las tablas de mortalidad de la población pensionista de jubilación del sistema de la Seguridad Social.

El primer año para la aplicación del factor de sostenibilidad será el ejercicio 2019 y su introducción supone una medida bastante distinta a las medidas reformistas llevadas a cabo con anterioridad, ya que constituye un instrumento de reequilibrio, en función de la evolución de la esperanza de vida y, además, ayuda a conseguir una cuantía media de las prestaciones compatible con el nivel de gasto total destinado a su cobertura y a mantener el equilibrio financiero del sistema a medio y largo plazo.

Por otro lado, la norma sigue las recomendaciones del Pacto de Toledo para afrontar el sistema de reparto en el que tiene gran incidencia la tasa de dependencia, así como los riesgos económicos de carácter estructural que inciden en el total de recursos del sistema. Para ello, la Ley 23/2013 regula el índice de revalorización de las pensiones,

que sustituye desde el 1 de enero de 2014 al índice de referencia que se aplicaba desde 1997 y que supone una garantía de sostenibilidad.

Diagrama 4.6.1. Aplicaciones de revalorización de las pensiones.



Fuente: Elaboración propia.

El importe inicial de las pensiones contributivas por cada beneficiario no podrá superar la cuantía íntegra mensual que establezca anualmente la correspondiente Ley de Presupuestos Generales del Estado y será incrementado cada año en función del índice de revalorización previsto en dicha Ley, el cual se determinará de acuerdo a la siguiente expresión matemática:

$$IR_{t+1} = G_{I,t+1} - G_{p,t+1} - G_{s,t+1} + \alpha (I^*_{t+1} - G^*_{t-1} / G^*_{t+1})$$

Siendo:

IR = Índice de revalorización de pensiones expresado en tanto por uno con cuatro decimales.

$G_{I,t+1}$ = Media móvil aritmética centrada en $t+1$, de once valores de la tasa de variación en tanto por uno de los ingresos del sistema de la Seguridad Social.

$G_{p,t+1}$ = Media móvil aritmética centrada en $t+1$, de once valores de la tasa de variación en tanto por uno del número de pensiones contributivas del sistema de la Seguridad Social.

$G_{s,t+1}$ = Media móvil aritmética centrada en $t+1$, de once valores del efecto sustitución expresado en tanto por uno. El efecto sustitución se define como la variación interanual de la pensión media del sistema en un año en ausencia de revalorización en dicho año.

I^*_{t+1} = Media móvil geométrica centrada en $t+1$ de once valores del importe de los ingresos del sistema de la Seguridad Social.

G^*_{t+1} = Media móvil geométrica centrada en $t+1$ de once valores del importe de los gastos del sistema de la Seguridad Social.

α = Parámetro que tomará un valor situado entre 0,25 y 0,33. El valor del parámetro se revisará cada cinco años.

Para el periodo comprendido entre el 2014 y el 2019, ambos inclusive, la Ley General de la Seguridad Social señala que el parámetro α tendrá un valor de 0,25.

En ningún caso el resultado obtenido podrá dar lugar a un incremento anual de las pensiones inferior al 0,25 % ni superior a la variación porcentual del Índice de Precios de Consumo en el periodo anual anterior a diciembre del año t , más 0,50 %.

Sin embargo, este sistema no tiene en cuenta la compensación económica que existía anteriormente por la desviación del IPC, mediante la cual los pensionistas percibían un ingreso extra en caso de que el IPC hubiera subido por encima de la estimación inicial. Ahora nos encontramos ante una situación, en aplicación de la ley actual, en la que si el IPC cierra el año por encima de ese índice del 0,25%, los jubilados perderán poder adquisitivo.

4.7. Ley 8/2015 General de la Seguridad Social.

Esta nueva normativa supone la nueva elaboración del marco general normativo de la Seguridad Social regido con anterioridad por la Ley 27/2011 y la derogación de cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan a lo dispuesto en este Real Decreto.

El Real Decreto Legislativo 8/2015 incluye en un único texto todas las normas de rango legal en materia de Seguridad Social que se han ido aprobando a lo largo de más de veinte años y que se encuentra actualmente en vigor.

Por su naturaleza refundidora, el texto no incorpora novedades sobre la legislación antedicha. Eso sí, como resultado de la labor de encaje de las normas aprobadas en los últimos años, presenta una estructura algo distinta a la que presentaba su predecesora del año 94 incorporando la aplicación gradual de las reformas introducidas por la Ley 27/2011 en el terreno de la sostenibilidad del sistema de pensiones, que irán surtiendo efecto progresivamente hasta el año 2027 y la aplicación de la fórmula de revalorización de las pensiones, introducida por la Ley 23/2013.

5. Análisis de las Reformas adoptadas.

En los últimos años, dos factores han llevado a la implementación de numerosas modificaciones legales en el ámbito de las pensiones, especialmente las de jubilación: las dificultades financieras que atraviesa el sistema de la Seguridad Social español en el contexto de la crisis económica y el proceso de envejecimiento de la población.

Como se ha explicado, el funcionamiento del Sistema de Pensiones a través del principio de reparto está supeditado a los movimientos cíclicos de la economía que altera la financiación y la prestación del mismo, ya que es necesario que exista un número de cotizantes que sustenten los desembolsos de las pensiones. De este modo, separando en términos económicos la oferta y demanda, el lado de la oferta se encuentra relacionado directamente con variables económicas como el PIB o el salario medio de los trabajadores, los cuales tienen un componente cíclico importante. El lado de la demanda también está relacionado con factores económicos como el IPC, pero en gran medida por factores sociales y demográficos.

En este marco, aunque hasta 2013 España destacaba todavía por un nivel de reemplazo relativamente alto sobre el último salario (éste se situaba en 2013 en el 96,24 % una de las tasas de reemplazo más altas de la Unión Europea), a partir de esta fecha la situación ha ido cambiando y lo hará aún más en el futuro, hasta el punto de que, según el Comité de Protección Social de la Unión Europea, en 2053 la tasa de reemplazo en España habrá descendido hasta el 86,8 %, con bajadas superiores para los niveles salariales más altos¹⁰.

Esta situación se explica por el efecto de la aplicación de las reformas del Sistema de Pensiones, plenamente en vigor a partir de 2027. El factor determinante será la duración de la vida laboral, de modo que los derechos de pensión más altos derivarán de las vidas laborales más largas y, al contrario, largos períodos de interrupción laboral darán lugar a tasas de reemplazo más bajas. Habrá, pues, un descenso importante del poder adquisitivo para estos trabajadores que se podrían encontrar con un mayor riesgo de pobreza en edades avanzadas.

¹⁰ *Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral en España 2015*, Consejo Económico y Social

Por otro lado, las medidas tomadas por los gobiernos desde 2011 para retrasar la edad de jubilación siguen teniendo un efecto muy limitado. Según fuentes del Ministerio de Empleo y Seguridad Social, en la actualidad la edad media real de jubilación de los españoles está en los 64,1 años. Esto se debe fundamentalmente al aumento del número de jubilaciones anticipadas y parciales. En este sentido cabe destacar que en el año 2013 este tipo de retiro suponía un 38% de las nuevas jubilaciones, mientras que en 2016 supone ya un 44,3%. La causa por la que no está surtiendo efecto la reforma que en 2013 endureció los accesos a la jubilación anticipada y parcial es porque la propia ley establece excepciones que permiten a muchos trabajadores jubilarse anticipadamente con las condiciones de la ley de 2011, más beneficiosa para el trabajador¹¹.

Otro de los motivos que impiden aumentar la edad real de jubilación de los españoles es el escaso éxito de la prolongación de la vida laboral. Según fuentes del Ministerio de Empleo y Seguridad Social, solo el 5% sigue trabajando después de cumplir la edad de jubilación.

Así pues, las reformas del sistema aprobadas en los últimos años han sido beneficiosas pero insuficientes.

En noviembre de 2016, el Gobierno inauguró los trabajos de la Comisión del Pacto de Toledo, creada para abordar las soluciones a la situación insostenible de desequilibrio financiero de la Seguridad Social y riesgo del sistema de pensiones, con algunas propuestas que se habrán de consensuar con el resto de grupos políticos parlamentarios y cuyos problemas fundamentales son dos: un déficit equivalente al 1,6% de PIB en las arcas de la Seguridad Social y un Fondo de Reserva de las pensiones que, si no se pone remedio, se agotará a finales de 2017.

Con estas premisas, es entendible que la viabilidad del sistema sea una de las grandes preocupaciones actuales para la mayoría de los trabajadores españoles. De ellos, el 55% piensan que la cuantía de la pensión será insuficiente y el 39% que será tan justa que pasarán aprietos, económicamente hablando, según datos de la IV Encuesta BBVA sobre jubilación y hábitos de ahorro¹². Según este estudio, el importe mensual que los

¹¹ *Cinco Días*, 23 de Noviembre de 2016

¹² Fuente: abc.es/economia

españoles calculan de media que necesitarán para vivir una vez jubilados es de 1.245 euros, cuando la pensión media actual está en aproximadamente 1.000 euros. Por ello, 8 de cada 10 ven aconsejable ahorrar mediante un plan de pensiones privado; sin embargo un 68% no ha empezado a hacerlo.

Por otro lado, a primeros de este año, el gobernador del Banco de España realizó unas declaraciones públicas referidas al tema de las pensiones de jubilación, en las que manifestaba su recomendación a los españoles de aumentar la edad de jubilación más allá de los 67 años que marca la ley y proponía combinar el sistema actual de pensiones públicas con el privado con el fin de conseguir la sostenibilidad económica del sistema. Sin embargo, la acogida de estas declaraciones por los agentes sociales fue calificada como de disparate y ataque al sistema, e incluso de insulto a la inteligencia. En efecto, los sindicatos UGT y CCOO insisten en la idea de que el problema de la sostenibilidad del sistema público de pensiones no está en el capítulo de los gastos, sino en el de los ingresos, pidiendo derogar el decreto de revalorización de las pensiones.

Según un estudio del sindicato UGT¹³, a partir de 2019 se producirá una reducción de la cuantía de las nuevas pensiones de jubilación de un 4% cada 10 años y de manera acumulativa, un cálculo que también está recogido en el Programa de Estabilidad que el Gobierno ha remitido recientemente a Bruselas.

Esto significa que una pensión media de 1.000 euros mensuales no pasará de los 960 euros en el 2027. Además, para esa fecha el sindicato calcula que la edad media real de jubilación en nuestro país se retrasará casi 9 meses y estima que la pérdida del poder adquisitivo de los pensionistas será de un 20%, debido al índice de revalorización de las pensiones que establece la ley y que califican de, en la práctica, una congelación de las pensiones, debido al desajuste con el nivel de vida que marca el IPC. Todo ello atenta contra la equidad del sistema que estará permitiendo que los jubilados perciban pensiones mucho más bajas que los trabajadores de generaciones anteriores.

De esta manera, según denuncia UGT, el Gobierno se asegura que el gasto en pensiones apenas varíe en las próximas décadas, mientras que el número de pensionistas aumentará, según se prevé, en más de 6 millones de personas. En este sentido hay que

¹³ Fuente: Heraldo de Aragón. 5 de junio de 2017.

resaltar que en 2013 el gasto en pensiones fue del 11,8% del PIB; sin embargo para el 2050 está previsto un gasto por el mismo concepto solo ligeramente superior: un 12,3%. Es más, a partir de entonces y hasta 2060, volverá a descender hasta el 11% del PIB.

Además este porcentaje de gasto es considerablemente inferior al que destinan otros países de nuestro entorno que pueden servir de referencia, como Alemania con un gasto del 14% o Francia con un 16,9% del PIB.

Por todo lo expuesto, se puede afirmar que a pesar de las reformas normativas acometidas por los Gobiernos de este país y que hemos ido analizando en este estudio, la sostenibilidad del Sistema de Pensiones de la Seguridad Social se encuentra seriamente comprometida por un horizonte que sigue arrojando unas previsiones no deseables.

6. Medidas a tomar en un futuro.

Los problemas a los que se enfrentan sistemas tan complejos y heterogéneos de reparto son problemas de carácter estructural. Los desequilibrios temporales o cílicos pueden ser solucionados de manera puntual y con soluciones precisas con direcciones definidas. Sin embargo, si un sistema contributivo de pensiones se encuentra con desequilibrios estructurales, a largo plazo no será capaz de cumplir sus objetivos. La influencia de factores demográficos tiene un impacto no coyuntural en el sistema que generará posibles desequilibrios futuros.

De este modo, se han ido acometiendo diferentes reformas a lo largo de los años en España con el objetivo de mermar las diferencias entre la oferta y demanda del sistema. Excluyendo aquellas reformas con objetivos de mejoras operacionales, en España se han tratado de realizar cambios en los gastos de pensiones con el objetivo de reducirlos para equilibrarlos con los ingresos. Además, han sido importantes aquellas reformas económicas que han contribuido a mejorar aquellos aspectos económicos como el paro, para estimular los ingresos del sistema.

Con un sistema sin modificaciones estructurales para alcanzar una sostenibilidad a largo plazo se plantean dos direcciones de actuación posibles: repercutir la necesidad de aumentar ingresos del sistema a los contribuyentes generando en ellos mayores cargas

tributarias o reducir en cuantía o forma las prestaciones de pensiones que hagan reducir los gastos del sistema.

Por tanto, es necesario realizar modificaciones estructurales en un sistema que parece haber funcionado hasta la fecha pero que ante un escenario de desequilibrios y con perspectivas de futuro negativas no es capaz de responder con eficacia.

Para entender la orientación necesaria de los cambios a realizar, es preciso conocer las reformas que, a modo de inspiración, otros países vecinos han realizado frente a una situación semejante a la de España. Éstas se podrían agrupar en:

- **Sistema de capitalización individual.** En los países sudamericanos se optó en su momento por un sistema en el que cada trabajador financia con una parte de su sueldo la futura prestación que reciba. El trabajador traspasa cada mes una parte de sus ingresos que se acumula en un fondo personal. Este sistema, en base a la experiencia de países como Chile o Perú, resulta ser poco eficaz puesto que la retribución futura que reciben las personas no resulta una cantidad adecuada para ser la única fuente de ingresos de personas jubiladas ya que ésta depende de la rentabilidad obtenida por los fondos privados donde se realicen las inversiones.
- **Reformas paramétricas.** En países como Francia, Alemania o España se han realizado lo que los expertos denominan reformas paramétricas, que consisten en cambiar determinados aspectos cuantitativos del sistema de reparto de pensiones, como por ejemplo aumentar la edad de jubilación o fomentar el aumento de la vida laboral, con el objetivo de equilibrar el sistema de reparto. El principal problema que tiene este tipo de reformas es que a corto plazo pueden responder a las necesidades del sistema pero no tienen un componente de profundidad que garantice la supervivencia del mismo a largo plazo. De este modo, el carácter coyuntural de las medidas tomadas se puede interpretar como un “parche” para que el sistema continúe funcionando con una generosidad sopesada por estímulos en la demanda y en materia fiscal. A modo de ejemplo, el Fondo de Reserva del Sistema de Seguridad Social español llegó a acumular 66.800 millones de euros en 2011 según datos del Ministerio de empleo y Seguridad Social y durante los años de la crisis económica se ha visto reducido hasta tal punto que en este año 2017 se podría ver reducida la cantidad a cero. De este hecho se desprende una conclusión clara, existe un retardo temporal entre la puesta en funcionamiento de las medidas y sus resultados, lo que se ha materializado en agotar los recursos del

Fondo de Reserva e incluso tener que emitir deuda pública para financiar las pensiones en 2017.

- **Sistema de cuentas nacionales.** Por último, la dirección de cambio más viable en términos económicos que ha sido adoptada por países como Suecia, Letonia o Polonia es la de un cambio hacia un sistema de cuentas nacionales. Se trata de un sistema de reparto que funciona de una manera similar al sistema español con la diferencia de que cada individuo recibirá una pensión de jubilación en la cuantía que haya aportado. El sistema crea para cada trabajador una cuenta ficticia donde va acumulando las cotizaciones que va realizando y una vez alcance la jubilación, el dinero acumulado se dividirá entre el número de años que resten según la esperanza de vida del país en cada momento. Este sistema tiene varias ventajas:

- Incentiva la prolongación de la vida laboral, puesto que cuanto más trabaje una persona más cantidad recibirá en su etapa de jubilación.
- Se presenta como un modelo claro, en el sentido de que cada trabajador es consciente de manera sencilla de la cantidad que percibirá en su jubilación.

Las principales desventajas del sistema nocial por las que se necesitará la implantación de medidas adicionales para garantizar prestaciones mínimas y equilibradoras son:

- No asegura una pensión de jubilación digna a todos los trabajadores.
- Penaliza a aquellos trabajadores con una vida laboral reducida.

Hay que destacar que el funcionamiento de este sistema sigue siendo de reparto y que las generaciones actuales que cotizan mantienen a los pensionistas, de tal modo que no se produce un ahorro real de las pensiones de cada trabajador. Por tanto, para establecer una sostenibilidad en el sistema de pensiones es necesario implementar mecanismos de equilibrio que, al igual que en el sistema actual en España, acompañen el sistema de cotización con el ritmo de la economía.

Para la implantación de un nuevo modelo en nuestro país es necesario fijarse en el modo en que aquellos que ya hayan realizado un cambio semejante en la misma dirección,

como es el caso de Suecia¹⁴. En este país el sistema de pensiones funciona a través de las cuentas nacionales, donde cada trabajador destina en torno a un 7% - 8% de su salario bruto como contribución y la empresa un 10% del salario del trabajador. Una vez realizada la cotización, ésta se divide a su vez en la aportación a la cuenta individual – alrededor de un 16% – y la inversión en un plan de pensiones de elección del trabajador – el 2% restante –.

Para entender la operativa general del sistema nocial vamos a suponer un trabajador que a lo largo de su vida laboral ha cotizado una cuantía de 200.000€ – ajustados por un factor de revalorización que tiene en cuenta el transcurso del dinero en el tiempo–. Suponiendo que este trabajador se jubila a los 65 años y que la esperanza de vida en ese momento para personas de 65 años es de 85 años, la cuantía que cobrará durante su etapa de jubilación será:

$$200.000\text{€} / (85-65) = 10.000\text{€/año}$$

Así pues, el sistema de pensiones español necesita una nueva reforma que no puede constreñirse a incorporar nuevas fuentes de financiación, ya sea mediante un impuesto específico, como apuntan algunas formaciones políticas y muchos economistas, o bien a través de una partida concreta en los Presupuestos Generales del Estado de cada ejercicio, de forma que las pensiones no salieran únicamente de las arcas de la Seguridad Social, sino de las de la totalidad de los contribuyentes.

Más bien las medidas que se tomen por parte del Gobierno, con el consenso de todos en un gran pacto de Estado, han de tener el objetivo final de reequilibrar el sistema. Para ello, algunas de las propuestas se basarían en compatibilizar el cobro de una pensión de jubilación completa con la posibilidad de seguir ingresando una nómina por continuar trabajando, de manera que estos pensionistas seguirían cotizando, además de percibir su prestación; o bien realizar ajustes más concretos encaminados a extender el cálculo de la prestación a toda la vida laboral y no a los últimos años cotizados, o adecuar la revalorización de las pensiones a los recursos reales disponibles, todo ello sin descartar las medidas que incentiven el ahorro privado en planes de pensiones complementarios.

¹⁴ *Balance de la Reforma de la Seguridad social en Suecia*. Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos sociales.

Además de estas medidas, es imprescindible que, a largo plazo, tengamos la vista puesta en soluciones definitivas, la más importante de ellas el objetivo del pleno empleo. Pero un empleo de calidad, que suponga un verdadero avance en la recaudación por cotizaciones sociales y devuelva su esplendor a la llamada “hucha de las pensiones”.

7. Conclusiones

En la actualidad, el Sistema de Pensiones español es calificado por todas las voces autorizadas, tanto Gobierno, como partidos políticos, agentes sociales o expertos, como insostenible. Por ello, es imprescindible y urgente un acuerdo general que garantice su viabilidad, sobre todo teniendo en cuenta que en los próximos años se acentuarán las causas que han llevado al sistema a esta situación.

Como hemos ido viendo a lo largo de este estudio, el gasto de la Seguridad Social en los últimos años se ha disparado a un ritmo imparable por el crecimiento del volumen de jubilados y el hecho de que los nuevos pensionistas reciben una prestación superior a la que percibían los que abandonan el sistema. Pero la principal causa de esta situación ha sido la constante destrucción de empleo, y por tanto la disminución de cotizantes, experimentada durante los años de la última crisis española, desde 2008 hasta la actualidad, que ha mermado considerablemente la caja de la Seguridad Social. Actualmente la Seguridad Social ingresa menos de lo que se gasta, por lo que se enfrenta a un déficit multimillonario.

En estas circunstancias, hasta el momento se ha ido haciendo uso del Fondo de Reserva de la Seguridad Social, que precisamente se creó con el fin de paliar este tipo de desequilibrios económicos, pero que con el tiempo se ha ido agotando, siendo las previsiones más realistas las que advierten de que tendrá muy pronto saldo cero, probablemente a finales de 2017, si no se toman medidas de forma inmediata.

El análisis de las reformas adoptadas en España a lo largo del tiempo nos permite concluir que en su mayoría responden a la corrección de desequilibrios económicos producidos en el sistema, así como la cobertura de nuevas demandas con el objetivo de mantener un nivel de bienestar social adecuado. De estas reformas cabe destacar, entre otras, medidas como la prolongación de la vida laboral, la ampliación del periodo considerado para determinar la base reguladora, diversos cambios en el acceso a la

jubilación parcial y a la anticipada, el establecimiento del factor de sostenibilidad en función de la esperanza de vida y una nueva fórmula de cálculo de la revalorización de las pensiones.

Sin embargo, todas estas medidas se consideran limitadas e insuficientes, mientras el riesgo de quiebra del sistema permanece como amenaza todavía acuciante: los ciudadanos españoles, según la IV encuesta del BBVA sobre jubilación titulada *Las pensiones y los hábitos de ahorro en España*, consideran la seguridad de las pensiones como el segundo problema más importante por el que se preocupan en la actualidad, y están convencidos de que su pensión de jubilación será escasa y deben por ello ahorrar durante los años de vida laboral activa para complementar la pensión. De ahí la trascendencia de este estudio que muestra no solo la evolución de los cambios normativos sino también las propuestas de futuro y alternativas financieras para equilibrar el sistema. En este contexto, debemos confiar en que las medidas que pongan en práctica los gobernantes españoles sean efectivas y realistas con el fin de mantener nuestro tan apreciado Estado del Bienestar.

Las propuestas de las reuniones de la Comisión del Pacto de Toledo apuntan a la ampliación de las fuentes de financiación del sistema de la Seguridad Social que podría nutrirse también de ingresos obtenidos vía impuestos. Pero esta medida no sería más que un parche a corto plazo, puesto que, como venimos exponiendo, el sistema adolece de debilidades estructurales que requieren un planteamiento a largo plazo que vaya más allá de las urgencias financieras que deban cubrirse en los próximos años.

Los países de nuestro entorno, proponen diversos cauces para sostener el sistema utilizando diferentes herramientas: unos proponen la creación de impuestos nuevos para complementar el sistema fiscal, que podrían ser de carácter medioambiental o incluso la modificación de los tipos impositivos, incluido el IVA; otros aconsejan alargar la edad de jubilación favoreciendo que los trabajadores sigan en activo más tiempo ya que van a vivir más años e incluso se apunta hacia el fomento de la cultura financiera del ahorro para remediar la situación de escasez que nos espera en el futuro.

Se puede concluir que las medidas a largo plazo que sí valdrían para reforzar el Sistema de Pensiones español pasan por la creación de empleo de calidad y la mejora de los niveles salariales que sanearían las cuentas, sin olvidar la lucha contra el fraude y la economía sumergida. Sin embargo, no se puede negar que estamos abocados a hacer

frente a una situación que, por el momento, lamentablemente requiere bajar las cuantías de las prestaciones y recurrir a los planes de pensiones privados de manera complementaria.

8. Bibliografía

- Real Decreto Ley 36/1978, de 16 de Noviembre, sobre gestión institucional de la Seguridad Social, la salud y el empleo.
- Ley General de la Seguridad Social, Texto Refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio
- Ley 24/1997, de 15 de Julio, de Consolidación y Racionalización del Sistema de Seguridad Social.
- Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria
- Ley 28/2003, de 29 de Septiembre, reguladora del Fondo de Reserva de la Seguridad Social.
- Ley 40/2007, de 4 de Diciembre, de medidas en materia de Seguridad Social
- Ley 27/2011, de 1 de Agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social.
- 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.
- Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre
- *Gestión de la Administración Civil del Estado*, vv.aa., Ed. Adams
- *Diario Expansión* – www.expansion.com –
- *Diario Cinco Días* – www.cincodias.elpais.com –
- *Diario La Razón* – www.larazon.es –
- *Diario Heraldo de Aragón* – www.heraldo.es –
- *Diario El Mundo* – www.elmundo.es –
- Unión Democrática de pensionistas y jubilados de España (UDP), – www.mayoresudp.org –

- *Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral de España 2015*, Consejo Económico y Social
- Informe de la OCDE: *Panorama de las Pensiones 2015. Indicadores de la OCDE y el G20*.
- Instituto Nacional de Estadística (INE) – www.ine.es –
- Eurostat – European Comission – ec.europa.eu/eurostat –
- *Informe Discriminación racial. El efecto huída.*, UGT, 2015.
- *CIA World Factbook*, Total Fertility Rate.
- Seguridad Social. www.seg-social.es
- *Balance de la Reforma de la Seguridad social en Suecia*. Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos sociales. Publicaciones electrónicas.
- *La Formación y el empleo de los jóvenes españoles*, Fundación BBVA, 2014.

9. Anexos

- **Anexo I: Estructura de la Seguridad Social y Gestión**
- **Anexo II: Crecimiento natural de la población**
- **Anexo III: Tasa de desempleo**