

Trabajo Fin de Grado

Sostenibilidad del sistema de pensiones en España desde la perspectiva de la equidad y la eficiencia en un marco comparado con Francia y Suecia.

Autor/es

Daniel Castel Baila

Director/es

Blanca Simón Fernández

Facultad Economía y Empresa

2017

Director: Blanca Simón Fernández

Título: Sostenibilidad del sistema de pensiones en España desde la perspectiva de la equidad y la eficiencia en un marco comparado con Francia y Suecia.

Titulación: Grado en Administración y Dirección de Empresas (ADE)

Resumen: La demografía está cambiando a nivel mundial, pero en España estos cambios se presentan de forma más intensa, lo que amenaza la sostenibilidad del sistema público de pensiones. Dicha transformación ha obligado a las autoridades a realizar reformas en el sistema de pensiones con el fin de mitigar los efectos futuros en la financiación del sistema. El presente trabajo analiza la situación demográfica de España, Francia y Suecia, así como sus respectivas reformas, con el objetivo de tener una visión más global de cuál es la situación en algunos países del entorno europeo. Además, se analiza la equidad, desde el punto de vista contributivo, inter-generacional e intra-generacional. Seguidamente, se estudia la eficiencia de dichos sistemas, atendiendo a los distintos niveles de gasto, e influencia sobre el riesgo de pobreza. Finalmente, se proponen algunas reformas para revertir la situación.

Abstract: Demographics are changing globally, but in Spain these changes are more intense, threatening the sustainability of the public pension system. This transformation has forced the authorities to reform the pension system in order to mitigate future effects on the financing of the system. This study analyzes the demographic situation of Spain, France and Sweden, as well as their respective reforms, in order to have a more global view of the situation in some European countries. In addition, equity is analyzed, from a contributory, inter-generational and intra-generational point of view. Next, the efficiency of these systems is studied, taking into account the different levels of expenditure, and influence on the risk of poverty. Finally, some reforms are proposed to reverse the situation.

ÍNDICE

1. Introducción y antecedentes.....	4-6
2- Escenarios demográficos en España, Francia y Suecia.....	6-13
2.1 Escenario demográfico en España.....	6-10
2.2 Escenario demográfico en Francia.....	10-11
2.3 Escenario demográfico en Suecia.....	11-13
3- Características y reformas de los sistemas de pensiones.....	13-21
3.1 Características y Reformas en España.....	13-16
3.2 Características y Reformas en Francia.....	16-21
3.3 Características y Reformas en Suecia.....	21-24
4- Análisis de la equidad comparada de los distintos países.....	24-29
5- Análisis de la eficiencia comparada entre los distintos países.....	29-35
6- Conclusiones y propuestas de reforma para el sistema de pensiones español.....	36-39

1. INTRODUCCIÓN

El sistema de pensiones español surge a finales del siglo XIX, apoyado por la tendencia creciente en Europa de cubrir los riesgos inherentes al intenso crecimiento económico, urbano, e industrial. De esta forma, y tomando como sistema original el sistema *Bismarckiano* aplicado en Alemania, los países de Europa fueron diseñando planes cuyo espectro de actuación estaba delimitado según sectores económicos, de forma que eran los trabajadores y las empresas pertenecientes al mismo los que recibían los beneficios y los que hacían las correspondientes aportaciones. La naturaleza del sistema *Bismarckiano* es puramente redistributiva y tiene como principal objetivo el mantenimiento de la capacidad adquisitiva de la población tras la salida del mercado laboral. Poco a poco, ya a lo largo del siglo XX, la cobertura de los programas públicos se incrementó y se incluyó como beneficiarios a la población más necesitada, siendo un avance de lo que hoy en día se denomina pensiones de carácter asistencial.

Otro sistema es el que surgió, paralelamente en el tiempo a la aparición del sistema anterior, en países de Europa del norte, que recibió el nombre de sistema *Beveridgeano*. Difiere de la corriente anterior en dos aspectos. En primer lugar, en la forma de financiar las prestaciones; en el sistema *Bismarckiano* dependen de las cotizaciones de trabajadores y empresarios, mientras que en esta segunda corriente se llevan a cabo a cargo de los presupuestos generales del Estado, es decir, mediante impuestos generales. En segundo lugar, se distingue también en su naturaleza, ya que según afirma Arza (2009) en su publicación “*El sistema de pensiones en el contexto europeo*” las prestaciones de los sistemas *Beveridgeanos* no tenían como principal objetivo mantener la capacidad adquisitiva una vez terminada la vida laboral, sino paliar la pobreza existente en determinados sectores sociales.

Más allá de las diferencias en naturaleza o en los objetivos principales que cada una de las corrientes persiguió, lo que resulta interesante para el presente trabajo es ver cómo desde los orígenes ha habido *diferencias en cuanto al modo de financiación* de distintos sistemas de pensiones.

En lo que se refiere a España, el mantenimiento de un sistema dictatorial hasta 1975 hizo que el desarrollo del Estado del Bienestar se llevara a cabo de forma tardía y

tuviera que enfrentarse a un panorama social especialmente complejo. Es por ello por lo que el gasto público en pensiones sigue siendo menor (en términos porcentuales) que en la mayoría de países de la Unión Europea. El sistema público existente es puramente *Bismarckiano* y se caracteriza por: i) Estar gestionado de forma centralizada. ii) La naturaleza del sistema es redistributiva. iii) La financiación recae sobre los cotizantes: empresas y trabajadores. iv) La cuantía de la prestación depende del salario previo, al que se le aplica una tasa de sustitución.

El sistema de pensiones de cualquier sociedad democrática basada en el Estado del Bienestar es uno de los pilares básicos sobre los que se apoya, en la medida en que más pronto o más tarde afecta a todos los ciudadanos, bien sea como cotizantes o beneficiarios. Sin embargo, ello no significa que deba ser un pilar inmóvil y rígido, sino todo lo contrario, tiene que adaptarse e ir de la mano de los cambios sociales, demográficos y económicos que se produzcan en el país. No resultaría lógico querer abordar las jubilaciones en 2050 de las personas mayores de 64 años (se estima que serán el 30% de los españoles) con los mismos instrumentos que se emplean en la actualidad, que representan el 18%, según el INE (2014).

El presente trabajo tiene como objetivo realizar un estudio comparado de los sistemas públicos de pensiones en España, Francia y Suecia, para luego promover vías a través de las cuales mejorar la sostenibilidad del mismo.

En primer lugar, el motivo de la elección de **Francia** como país con el que comparar a España es que, como se explicará más adelante, es un sistema de reparto que se complementa con otros instrumentos que en España no han sido puestos a prueba en ninguna de las reformas que se han llevado a cabo. Francia comparte con España el problema demográfico, aunque el país galo cuenta con una menor tasa de desempleo (9,6%) y un Salario medio de 38.000€, lo que se traduce en unas mejores cotizaciones, según Datosmacro (2015). Resulta también interesante puesto que, como se explica más adelante, el régimen general o básico se basa en la edad de nacimiento del trabajador. Además, y puesto que el objetivo del trabajo es la propuesta de mejoras para el sistema español, he escogido Francia porque no solo considera la *base reguladora* para calcular la pensión, sino que también valora mediante un *sistema de puntos* los demás años en los que el trabajador ha estado en activo. Finalmente, con la aplicación desde 1990 de la Contribución Social Generalizada se introduce *los impuestos generales* como vía alternativa de financiación de las pensiones.

En el caso de **Suecia**, el motivo por el que está presente en este trabajo es que el sistema de pensiones que ahí se presenta es totalmente distinto al existente en cualquier país de Europa, bien sea porque existen varios tipos de financiación o porque se le confiere al trabajador mayor capacidad de decisión e información sobre su pensión. Además, en dicho país podemos encontrar al mismo tiempo modelos de capitalización y también de reparto, lo que resulta interesante una vez que se han analizado países como Francia y España, donde el sistema existente es de reparto. Finalmente, Suecia combina con su sistema de pensiones otros instrumentos relacionados con la transparencia que pueden servir de idea para el apartado final de propuestas o recomendaciones a incluir en el sistema de pensiones español.

Una vez analizado las características de los sistemas de pensiones en los distintos países, así como sus características demográficas, se va a llevar a cabo un estudio de la equidad y la eficiencia. Para ello, se van a analizar los distintos sistemas de pensiones en términos de equidad inter-generacional, intrageneracional, y contributiva, y finalmente se van a usar algunos indicadores para reflejar en qué medida esas prestaciones son eficientes, y en qué cohorte demográfica tienen mayor impacto.

2- Escenarios demográficos en España, Francia y Suecia.

La demografía es uno de los elementos que más afectan a la salud financiera de las pensiones así como a su sostenibilidad futura, ya que el número de beneficiarios y de contribuyentes depende del peso que tiene cada cohorte generacional. En primer lugar se va a analizar las características demográficas de España y, seguidamente, las de Francia y Suecia.

2.1 Escenario demográfico en España.

El sistema de pensiones público es muy sensible a la tasa de dependencia, es decir, a la relación existente entre personas inactivas y personas ocupadas. Es un indicador demográfico, con un elevado significado económico, en la medida en que muestra una comparación entre la población que es creadora de riqueza, con la que no lo es. En el año 2015 esta tasa tenía un valor de 52,954% según el INE, es decir, casi dos personas

ocupadas por una que no lo está. Sin embargo este escenario está lejos de mantenerse a lo largo del tiempo.

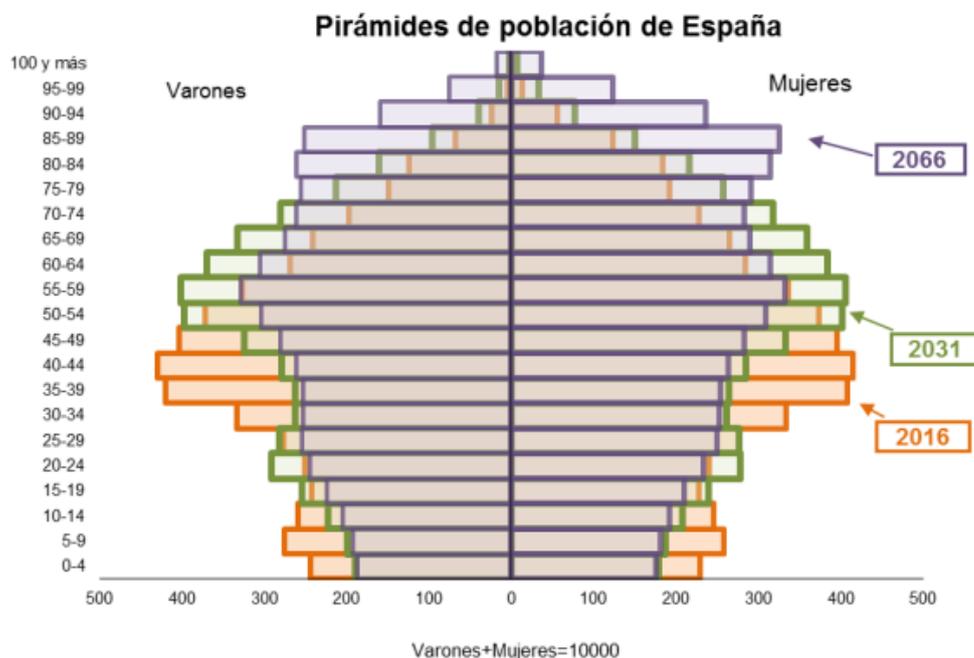
El **envejecimiento de la población** es uno de los retos, y uno de los riesgos más importantes a los que se enfrenta la sociedad española, según Gisbert (2007). Los grandes avances en medicina, así como cambios sociales y mejoras en los hábitos de vida han hecho que la población viva más tiempo, aumentando la esperanza de vida de forma considerable. Ello, unido a la elevada tasa de natalidad que existió a finales de los cincuenta y principios de los sesenta, asegura una mayor importancia relativa de la cohorte de población de más de 65 años en el futuro. Prueba de ello es que, según el INE, para 2052 se estima que dicho colectivo será el 37% de la población, frente al 17% actual, algo que, en términos absolutos, supone un aumento de 6 millones de beneficiarios de prestaciones públicas.

Siguiendo con lo comentado al principio de este apartado, ello supondrá un aumento de la tasa de dependencia. Según el INE, en 2022 la tasa de dependencia será del 58%, y en 2052 se elevará hasta alcanzar prácticamente el 100%, lo que significa que habrá una persona inactiva por cada persona ocupada.

Lejos de contar con una **tasa de natalidad** creciente capaz equilibrar la situación descrita, el número de nacimientos por mujer sigue estando por debajo de 1,5, algo que hará que en 2052 la población en España haya disminuido un 10,2%, hasta alcanzar 41,5 millones, frente a los 46,5M actuales. Ambos fenómenos, tanto el envejecimiento de la población como la reducción de la tasa de natalidad, van a suponer la transformación de la pirámide demográfica, estrechándola por los niveles bajos-medios y ensanchándola en los niveles de mayor edad o superiores. Es por ello por lo que, según estudios realizados por la ONU, España será en 2050 el país más envejecido del mundo, con el 40% de su población por encima de los 60 años, algo en lo que también coinciden García y Rodríguez (2017). No resulta difícil por tanto entender las implicaciones y consecuencias que, en un sistema de reparto como el español, esta transformación genera.

Ambos fenómenos pueden observarse de forma clara en la siguiente pirámide, donde se ve el proceso de transformación demográfico con el transcurso del tiempo, reduciéndose las cohortes generadoras de riqueza y aumentando aquellas con derecho a prestación.

Figura 2.1: Proyección de la población en España.



Fuente: INE (2016). Nota de prensa 20 de Octubre 2016.

Así, el envejecimiento de la población, junto con tasas de natalidad inferiores a la tasa de reposición (2,1/mujer) sitúa al sistema de pensiones español en un escenario futuro difícilmente sostenible, o al menos, difícilmente sostenible tal y como se entiende hoy en día. Se puede caer en la tentación de, ante una más que probable falta de población activa a futuro, poner sobre **la inmigración** la esperanza de que sea mediante dicha vía a través de la que se pueda equilibrar el peso existente entre las cohortes poblacionales. Esta esperanza no es infundada si se tiene en cuenta que el crecimiento demográfico en España ha sido especialmente moderado -con ritmos del 2% anual de media- y que el 74,17% de dicho crecimiento se debe al incremento de la población extranjera, según el INE. No obstante hay que considerar algunos aspectos:

Dentro del grupo de inmigrantes, conformado según el INE (2016) por un total de 4.418.898 personas, existe una tipología concreta:

- El 6,51% son personas desocupadas de 65 años o más.
- El 8,34% son personas de 16 a 64 años con estudios superiores.

- El 85,15% son inmigrantes nacidos en el extranjero pero que no cuentan con estudios superiores.

En términos generales la población inmigrante ha alcanzado un nivel elevado de educación, ya que el 52,7% tiene educación secundaria, el 20,5% educación terciaria, el 15,1% educación primaria, y el 11,7% sin estudios. Sin embargo, existe una gran brecha entre la cualificación y los puestos de trabajo que ocupan, ya que en la mayoría de los casos los puestos se encuentran bastante por debajo del nivel real de sus cualificaciones. Ello tiene importantes *implicaciones* en el saldo de la Seguridad Social, puesto que al ocupar puestos de baja cualificación los salarios asociados a los mismos son precarios y, por tanto, la contribución -en forma de cotización- menor.

Además, siguiendo con la estrecha relación que tiene y tendrán los flujos migratorios en la salud del sistema de pensiones, la inmigración tiene efectos y consecuencias distintas en función del horizonte temporal que se tome de referencia. Por un lado, a *corto plazo* la inmigración supone un rejuvenecimiento de la población, ya que aumenta el tamaño de la fuerza de trabajo, y estimula la tasa de natalidad. Sin embargo, esta cara de la moneda tiene un carácter coyuntural y transitorio puesto que se diluye a largo plazo. Es precisamente en el *largo plazo* donde aquellos inmigrantes que supusieron en su día un refuerzo de las cohortes de mayor generación de riqueza, pasan a formar parte del colectivo con derecho a pensión.

Por tanto, la solución más lógica en el ámbito de la inmigración radica en incluir políticas que estimulen la fecundidad, llevar a cabo aumentos salariales con los que aumentar en términos absolutos el volumen de cotizaciones, así como garantizar un volumen de inmigración estable en el tiempo, reduciendo su dependencia con el ciclo económico del país. Como analiza Palacios (2010).

Aunque el presente trabajo tiene como objeto llevar a cabo una comparativa entre España y algunos de los países pertenecientes a la Unión Europea, para luego proponer vías a través de las cuales mejorar la sostenibilidad del sistema de pensiones, es importante, a modo introductorio, ver cuál es la situación de España en relación con la OCDE.

Tabla 2.2: Datos clave de España en relación con la OCDE.

		España	OCDE
Tasa de reemplazo de la pensión	Salario Medio (%)	81,2	57,3
Esperanza de vida	Al nacer	80,8	78,9
	A los 65 años	84,3	83,1
Población mayor de 65	% de población en edad de trabajar	26,8	23,6
Salario medio	Euros	23200	27800

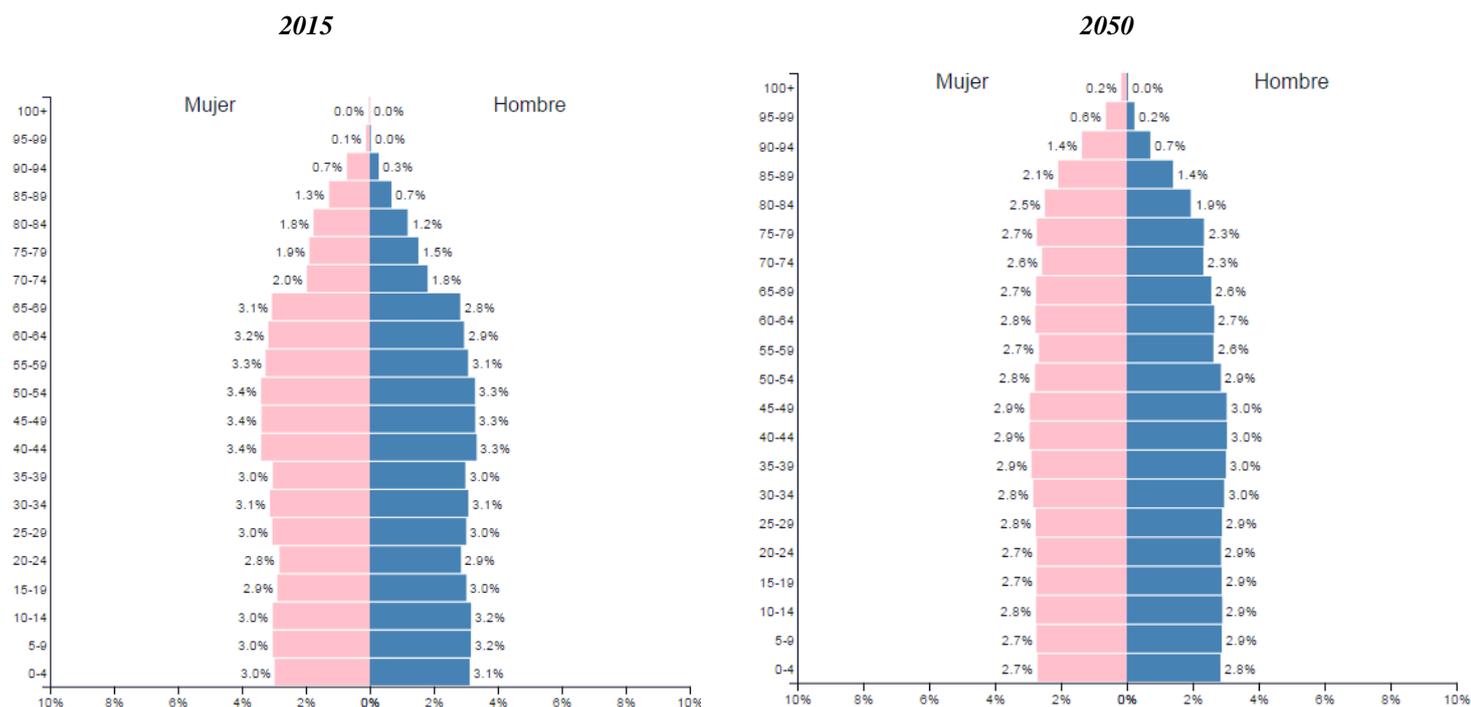
Fuente: OECD: Organisation for Economic Co-operation and Development. (2013)

Lo más destacable es que la tasa de reemplazo es considerablemente superior en España que en la OCDE, algo que está relacionado con el menor peso que tienen los sistemas de capitalización obligatorios en España, al igual que países como Eslovenia, Italia, Francia, o Grecia, según el informe *Pensions at Glance 2013*, de la OCDE.

2.2 Escenario demográfico en Francia.

En lo que a **demografía** se refiere Francia se encuentra en el puesto 22 del ranking de la población mundial, en el que figuran 196 estados, con una población de 64.275.000 personas. La esperanza de vida actual se encuentra en 86 años para las mujeres y en 79,5 para los hombres. En los años anteriores ha sido notable la transformación demográfica que se ha comentado al principio del trabajo, en el que destaca el descenso de la población. Prueba de ello ha sido la gran disminución poblacional experimentada del año 2014 al 2015, con un descenso de 2,2 millones aproximadamente, según Datosmacro (2015).

Figura 2.3: Transformación demográfica en Francia 2015-2050.



Fuente: Naciones Unidas. Perspectivas de población mundiales (2015).

Como se puede ver, la transformación demográfica afecta también a este país, pero de forma menos intensa que en España. En las generaciones inferiores y medias, los valores son parecidos, pero a partir de los 65 años Francia experimenta uno menores incrementos de población que los que suceden en España. Además, así como España experimentará una disminución notable de población, Francia aumentará su población hasta alcanzar los 71,1 millones de habitantes en 2050.

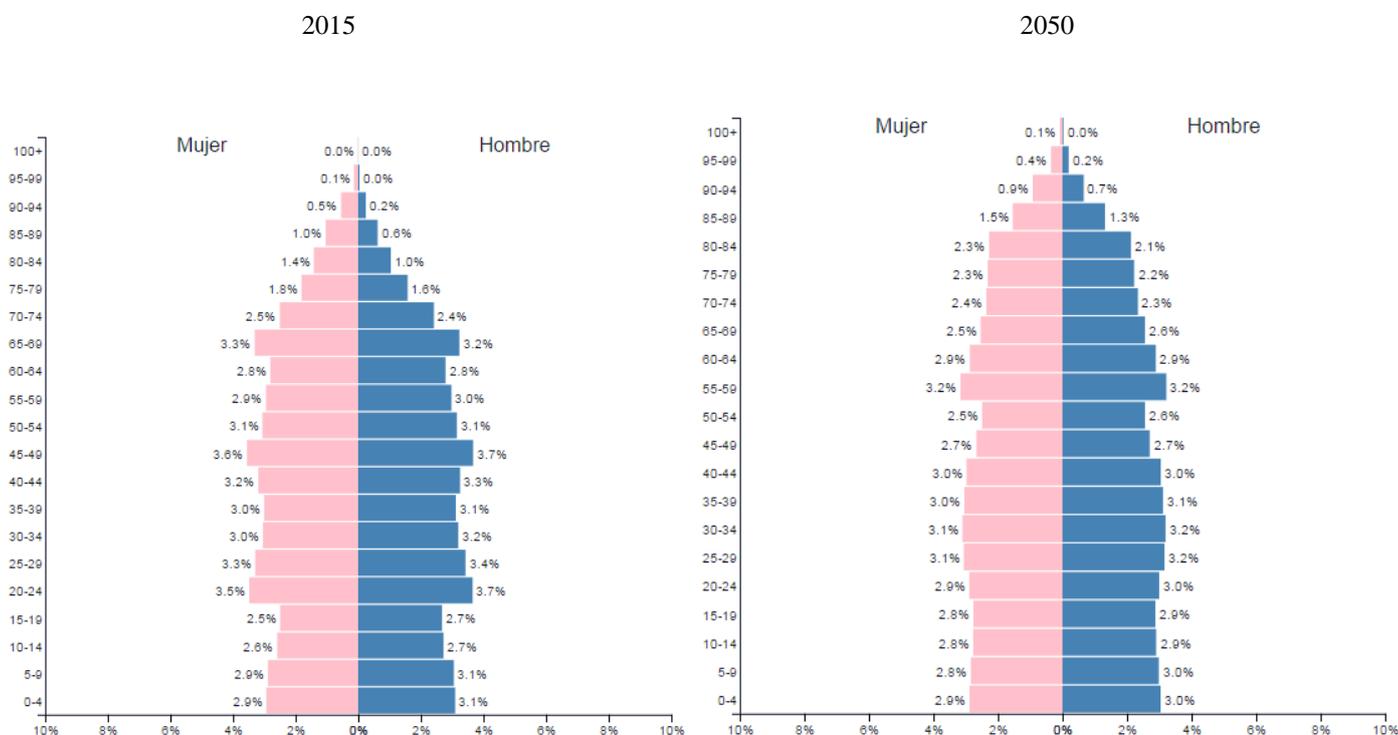
2.3 Escenario demográfico en Suecia.

En lo que a **demografía** se refiere Suecia cuenta con una población de 9.851.000 habitantes, un 0,86% más que el año anterior, ocupando la 90ª posición, según Satandertrade y Datosmacro. Además ha experimentado un aumento de población del 8,09% desde el año 2006, y cuenta con una población mayor de 65 años que representa el 18%. La esperanza de vida actual se encuentra en 80,4 en los hombres y en 84,2 en las mujeres, según Datosmacro.

La transformación demográfica en Suecia es menos intensa en comparación con los países analizados, ya que la cohorte de población superior a los 65 años muestra un

aumento menor, pasando de ser del 10,6% en 2015 al 12,7% en 2050, mientras que en Francia la diferencia es de 3,9 puntos porcentuales.

Figura 2.4: Transformación demográfica en Suecia 2015-2050.



Fuente: Naciones Unidas. Perspectivas de población mundiales (2015).

Pese a las diferencias existentes entre los países que van a ser analizados, en todos los sistemas de pensiones los métodos de reparto tienen una gran importancia y suponen la fuente más importante de ingresos para los pensionistas.

Fruto de los avances en materia de sanidad y en las mejoras de las condiciones de vida, los europeos viven más tiempo y disfrutan de una mayor calidad de vida. Ello hace que la estructura de población europea esté cambiando de forma drástica, con aumentos anuales del número de personas mayores de 60 años de aproximadamente 2 millones, según Eurostat.

Tabla 2.5: Proyección de población en España, Francia y Suecia.

Uds. Miles de personas

	2015	2030	2050
España	46.122	45.920	44.840
Francia	64.395	68.007	71.137
Suecia	9.779	10.766	11.881

Fuente: INE. (2015)

Como se puede observar en la tabla 2.5, las consecuencias futuras, concretamente en el año 2050, serán distintas dependiendo del país puesto que cada uno ha experimentado una trayectoria demográfica distinta, y acontecimientos históricos concretos que han determinado la importancia relativa que tienen algunas cohortes de población. No obstante, en términos generales se producirá una desaceleración en el crecimiento de la población en dichos países, con una tasa media anual de tan sólo 0,15% según Eurostat. Estas variaciones serán: en el caso de España la población disminuirá un 2,78%. Sin embargo, en Francia y Suecia la población aumentará un 10,4% y 21,5% respectivamente.

Es importante destacar la relación inversa que existe entre la tasa de fecundidad, y el envejecimiento demográfico. Así, en los países en los que la tasa de fecundidad es mayor, las proyecciones demográficas futuras son menos alarmantes. Prueba de ello es que en Francia se producen 12,3 nacimientos por cada 1000 habitantes, en Suecia 12, mientras que en España el número de nacimientos por cada 1000 habitantes es de 9,4 según la CIA (2016). Prueba de la inexistencia en Europa de tasas de natalidad que faciliten la existencia de ratios de dependencia inferiores en el futuro, es que no existe ningún país europeo entre los 100 países del mundo con mayores tasas de natalidad, según Indexmundi (2014).

A continuación se van a explicar las características de los sistemas de pensiones de los tres países objeto de estudio, así como las reformas más significativas que se han llevado a cabo en cada país. Independientemente del sistema existente en cada país, cada uno de ellos cuenta con unas determinadas ventajas e inconvenientes. Los sistemas

de reparto tienen mayor credibilidad ya que cuentan con la garantía del Estado, tienen capacidad para asignar rentas vitalicias a costes más bajos, y son más solidarios que los sistemas de capitalización. Sin embargo, son más vulnerables a procesos de transformación demográfica, y suponen un cierto desincentivo al ahorro. Todos los países sobre los que se va a realizar el estudio –España, Francia, y Suecia- financian parte de sus pensiones con sistemas de reparto, que básicamente consiste en gravar el trabajo para posteriormente transferir rentas a jubilados que cumplan las condición.

3-Reformas de los sistemas de pensiones en España, Francia y Suecia.

A continuación se van a analizar las características de los distintos sistemas de pensiones, así como las reformas que se han llevado a cabo para alcanzar dicha situación. En primer lugar se analiza España y seguidamente Francia y Suecia.

3.1 Características y reformas en España.

Pese a que han pasado más de treinta años desde entonces, la primera reforma destacable en el sistema de pensiones español se realizó en 1985. Dicha reforma estuvo encaminada en la misma dirección que tomaron las reformas siguientes, y consistió en el aumento del mínimo de años de cotización de diez a quince años, y en el número de años considerados para calcular la base reguladora, aumentándose de dos a ocho años. No obstante, y pese a que dichas reformas demostraron ser eficaces, en los diez años siguientes y según el Banco Central el gasto en pensiones contributivas aumento del 5,6% del PIB al 8,4%, y la relación entre afiliado-pensionista disminuyó desde 2,7 hasta 2,1, es decir, se produjo una considerable disminución de la *tasa de dependencia*. Esta situación motivó la creación del llamado Pacto de Toledo el 6 de abril de 1995, que consiste en una comisión formada por miembros de todos los partidos políticos y cuyo objetivo principal es el análisis del estado del sistema de pensiones así como el debate y aprobación de las medidas a aplicar.

Posteriormente a la reforma de 1985 y concretamente el 9 de abril de 2001, el Gobierno junto con algunas Confederaciones empresariales y de distintos sectores industriales aprobaron algunas medidas como la modificación de la edad de jubilación, ampliándola más allá de los 65 años vigentes en ese momento. Se aprobó además la jubilación anticipada a partir de los 61 años a los trabajadores afiliados a la Seguridad Social con posterioridad al 1 de enero de 1967, siempre que cumplieran un periodo mínimo de cotización de 30 años, estuvieran inscritos como desempleados durante al menos 6

meses, y asumieran coeficientes reductores en la prestación. Ya en 2007, el 13 de julio el Gobierno junto con UGT y algunas Confederaciones acordaron algunas medidas como utilizar los días efectivos de cotización para el cálculo de la pensión sin considerar las pagas extraordinarias, para así alcanzar los 15 años de cotización para calcular la pensión. Además se aumentó hasta los 61 años la edad para acceder a la jubilación parcial.

Para entender en qué momento se encuentra el país en materia de pensiones es importante saber cuáles han sido las vías de actuación recientes y los cambios instaurados con las reformas llevadas a cabo en 2011 así como en 2013. Conscientes de que los ingresos del sistema de pensiones español dependen directamente de la masa salarial, y que cada vez esas cotizaciones tienen (y tendrán) que hacer frente a un mayor número de beneficiarios, el objetivo de la reforma de 2011 fue implantar medidas que restringieran el gasto, para así mejorar la sostenibilidad futura de las pensiones. Algunas de estas medidas fueron:

a) Aumento progresivo de la edad de jubilación, de 65 a 67 años, a partir del año 2013. Este aumento se realiza a razón de mes/año hasta 2018, año en que el incremento comienza a ser de 2meses/año hasta 2027. No obstante podrán jubilarse con 65 años todos aquellos que hayan cotizado más de 38,5 años manteniendo íntegra su pensión. También podrán optar por jubilarse a los 65 años aquellos que aun no habiendo cotizado 38,5 años estén dispuestos a asumir un coeficiente reductor de 1,8% en su pensión por cada trimestre restante hasta alcanzar los 38,5 años cotizados.

b) Aumento de los años de cómputo para realizar el cálculo de la base reguladora, de 15 a los últimos 25 años. De esta forma a partir del 2013 se incluye progresivamente este cambio, a razón de año/año, computando desde 16 años cotizados a partir del 2013, con lo que finalmente será en 2023 cuando se aplique el cálculo de los 25 años.

c) Inclusión en los años de cotización de los programas formativos o de investigación, de forma que computen para su futura jubilación. Además, se traslada a los cotizantes integrados en el Régimen Especial Agrario al Régimen General.

Estos últimos instrumentos, englobados en la reforma que se llevó a cabo en el 2011, tuvieron un impacto positivo pero resultan todavía insuficientes para solventar el desafío futuro que los cambios demográficos, económicos y sociales han generado. Conscientes de ello, y de que la sostenibilidad futura del sistema de pensiones actual

pasa por tener unos incrementos de ingresos superiores a la tasa de crecimiento del número de pensiones, se ha diseñado un mecanismo cuyo objetivo es tener en consideración nuevas variables para realizar el cálculo de las pensiones, predecir los desequilibrios económicos así como las consecuencias que generan en las mismas y, por último, contar con la capacidad para corregir paulatinamente en el tiempo esos errores. Este mecanismo recibe el nombre de *Factor de Sostenibilidad*, será aplicable a partir de 2019, y consta de:

a) *Factor de Equidad Inter-generacional*: Tiene como objetivo que la cuantía de las pensiones percibidas no dependa de la pertenencia a una determinada generación. Domenech, R. (2013). Consiste en corregir la cuantía de la prestación mediante un coeficiente que recoge la relación entre la esperanza de vida de una determinada edad en un momento anterior, y la esperanza de vida de esa misma edad en un momento posterior. Como es lógico, fruto de los avances en materia de salud, la esperanza de vida es mayor conforme transcurre el tiempo por lo que el resultado del cociente será, en todo caso, inferior a 1. A continuación se puede ver la fórmula, donde “e” es la esperanza de vida de una determinada edad “j”, en un momento del tiempo “t” determinado.

$$FEI_{j,t+s} = \frac{e_{j,t}}{e_{j,t+s}}$$

A modo de ejemplo, en el año 2014 según el INE la esperanza de vida a partir de los 65 años era de 20,27 años más, sin embargo, en 2021 la esperanza de vida para una persona de la misma edad será de 21,28 años más. El cociente resultante es 0,95, lo que supone una reducción de un 5% de la prestación. Es importante poner de manifiesto el carácter no retroactivo de la norma, en la medida que no afectará a jubilados anteriores sino a los futuros. Así, la aplicación de este instrumento tiene como objetivo hacer igualitaria la prestación entre distintas cohortes poblacionales con esperanzas de vida dispares, redistribuyendo la cuantía a la que cada uno tiene derecho en función de los años que se estima que vayan a vivir.

b) *Factor de Revalorización Anual*: Tiene como objetivo referenciar la cuantía de las prestaciones a la salud financiera de la Seguridad Social, reduciendo el peso de la vinculación al IPC que tradicionalmente ha tenido. De esta forma, ante situaciones

de mayor gasto que ingreso, el FRA restringe el crecimiento de las pensiones y, del mismo modo, ante situaciones de superávit expande dicho crecimiento. No obstante, se puede deducir con lo comentado hasta el momento que resulta prácticamente imposible que se produzca este último escenario, por lo que dicho factor es un instrumento contractivo cuya consecuencia es, al igual que el FEI, una reducción de la pensión. En este caso, el instrumento se aplicará con carácter retroactivo por lo que afectará a todos los jubilados, tanto presentes como futuros. Como analiza Ramos (2014).

- c) Con estos mecanismos se huye del cálculo de la pensión en base a una fórmula que recoge únicamente variables del historial laboral de cada persona, y se ponen en consideración aspectos como la situación económica y demográfica del país, así como la esperanza de vida de las personas. No obstante la puesta en marcha de este instrumento, de naturaleza claramente presupuestaria, exige que los responsables políticos valoren medidas como la introducción de una cláusula suelo que limite la caída de las pensiones.

3.2 Características y reformas en Francia.

La **estructura del sistema de pensiones** francés es más compleja que la de España, puesto que cuenta con 26 regímenes distintos. En el régimen general se encuentran principalmente trabajadores del sector privado, y también existen regímenes agrícolas, así como otros de carácter especial. Pese a esta heterogeneidad, sólo en el caso de los regímenes especiales existe límite de edad de permanencia en el trabajo.

Francia encabeza la lista de países en los que destaca el sistema de reparto, de forma que personas que no han podido contar con trayectorias laborales extensas o han contado con ellas pero con retribuciones escasas, disfrutan de pensiones aceptables en comparación con otros países. Ello ha sido consecuencia del aumento en gasto social que el Estado francés ha protagonizado en años anteriores, consiguiendo que el gasto en materia de pensiones alcance el 28,5% del PIB. Prueba de la elección por parte del Estado francés de optar por un sistema de reparto es la escasa importancia que las pensiones capitalizadas tienen en relación al PIB, que alcanza tan solo un 0,3%.

El régimen general de reparto está dividido en dos sistemas, el básico y el complementario. El objetivo del **sistema de reparto básico** es proporcionar una pensión de hasta el 50% de la base reguladora, comprendida por los 25 años de mayor cotización. Para el régimen general, la edad de jubilación depende del año en el que haya nacido el trabajador:

Figura 3.1: Edad de jubilación.

FECHA NACIMIENTO	EDAD DE JUBILACIÓN
A partir del 01/07/1951 hasta 31/12/1951	65 años y 4 meses
En 1952	65 años y 9 meses
En 1953	66 años y 2 meses
En 1954	66 años y 7 meses
A partir de 1955	67 años

Fuente: Ministerio de Empleo y Seguridad Social.

Así como en España el número de años necesarios para obtener la pensión completa es de 38,5 tras la última reforma, en el caso de Francia son destacables una serie de diferencias. El número de años necesarios para tener derecho al 100% de la prestación *depende del año de nacimiento del cotizante*, siendo de 40 años para los nacidos antes de 1949, de 40,25 años para los nacidos en 1949, y de 40,5 años para aquellos nacidos en 1950. La progresión continúa hasta los 41,25 años para los nacidos en 1953.

Figura 3.2: Edad de jubilación anticipada, por años.

FECHA NACIMIENTO	EDAD DE JUBILACIÓN
A partir del 01/07/1951 hasta 31/12/1951	60 años y 4 meses
En 1952	60 años y 9 meses
En 1953	61 años y 2 meses
En 1954	61 años y 7 meses
A partir de 1955	62 años

Fuente: Ministerio de Empleo y Seguridad Social.

Al igual que en el caso de España, las **jubilaciones anticipadas** están contempladas y permitidas por ley, teniendo para ello que asumir un coeficiente reductor determinado que, en el caso concreto de Francia, también *depende del año de nacimiento*.

El coeficiente se aplica teniendo en cuenta el número de trimestres que faltan para alcanzar los años de cotización con los que se obtendría la pensión completa y tiene una cuantía que abarca desde el 2,375% para los nacidos en 1944 hasta el 1,25% para los nacidos en 1952.

Francia cuenta además con un **sistema de reparto complementario**, que trata de suplementar las cuantías recibidas mediante el sistema de reparto básico. Este sistema de reparto complementario está gestionado por agencias independientes del Estado francés, aunque supervisadas por éste, y son las encargadas de cuantificar a través de un *sistema de puntos* los derechos pensionables de cada trabajador. Las cuantías máximas del sistema complementario dependen de la tipología del trabajador, y de las agencias con las que se opere en cada caso.

El funcionamiento consiste en canjear puntos por prestaciones de jubilación futuras. Así, las cotizaciones anuales realizadas por cada trabajador en función de su renta tienen una contrapartida en forma de puntos. Por ejemplo en 2015 el valor de cada punto fue de 1,2513€ y de 0,4352€ según se tratara de la agencia ARRCO o AGIRC respectivamente. En el momento en el que el trabajador decida jubilarse tendrá derecho, además de a la prestación correspondiente al sistema de reparto básico, al importe resultante de multiplicar el total de puntos acumulados a lo largo de su vida laboral por el valor del punto en el momento de la liquidación de la pensión. De esta forma, además de considerar como base reguladora los 25 años de mayor cotización, se tiene en cuenta el conjunto de las cotizaciones llevadas a cabo en la totalidad de la vida laboral.

Para comprender con más precisión los efectos de las siguientes reformas es necesario tener en cuenta la fórmula de pensión por jubilación:

$$\text{Pensión} = (\text{Cuota de cálculo de pensión}) \times (\text{salario promedio}) \times (\text{tiempo del seguro})$$

-Salario promedio: Su cálculo se realiza considerando los ingresos medios de los mejores años de cotización.

- Tiempo del seguro: Periodo de cotización necesario para obtener la pensión completa.
- Tasa de cálculo: Dependiendo del tiempo cotizado, de la edad, y del régimen al que se pertenezca, se obtiene una tasa que como máximo ascenderá al 50%

En cuanto a las **reformas** que se han llevado a cabo en Francia son las siguientes:

La primera reforma sustancial recibió el nombre de **Proyecto Fillon**, y se llevó a cabo en el año 2003 con el objetivo de abordar los problemas de financiación del sistema de pensiones causados por la transformación demográfica; en segundo lugar, también tuvo como objetivo conseguir la armonización del fragmentado sistema de pensiones francés. Su rango de actuación es amplio, en la medida en que afecta a casi la totalidad de los regímenes, exceptuando regímenes especiales distintos a los de la función pública y obreros del Estado. La ley mantiene los 40 años de cotización en el sector privado para alcanzar la pensión plena. Asimismo, los regímenes especiales tales como los empleados públicos deberán cotizar 40 años en vez de 37,5 años, y ya a partir del año 2008 se requiere 41 años de cotización (42 a partir de 2020) para obtener la prestación plena sin tener penalización. Además se llevó a cabo un aumento de los años de cómputo para calcular la base reguladora, pasando de los 10 mejores años a los 25 años con cotizaciones más altas. La reforma por tanto trata de estabilizar el sistema de pensiones a través de un aumento del tiempo de vida de trabajo, y de garantizar a todos los pensionistas una pensión mínima equivalente al 85% del salario mínimo oficial.

No obstante según el COR, teniendo en cuenta las medidas comentadas así como las proyecciones demográficas de Francia, será difícil que los pensionistas obtengan pensiones a tasa máxima, ya que será complicado completar carreras laborales con duración conforme a lo que la ley exige.

Con la **reforma del 2010** llevada a cabo por el gobierno de Sarkozy es importante tener en cuenta una serie de datos. Francia contaba con 16 millones de pensionistas, cuya pensión promedia era de 1.400€. Así, el gasto en dicho año en concepto de pensiones ascendía a 279 miles de millones de euros, lo que suponía un 14,4% del PIB. Por ello, el objetivo principal de esta reforma fue aumentar la edad de acceso a la pensión, con el objetivo de reducir el déficit de 32 mil millones que soportaba el sistema global de pensiones.

Para conseguir este objetivo los instrumentos que se utilizaron fueron varios:

- a) En primer lugar se *aumentó la edad de jubilación anticipada* para los nacidos a partir del 1 de julio de 1951 a razón de 4 meses por año a partir del 1 de julio de 2011. Por tanto la edad prevista de 62 años se alcanza para la cohorte nacida en 1956. Para recibir la pensión completa la edad se aumenta de 65 años y 4 meses a 67 años, para aquellos nacidos a partir del 1 de julio de 1956 (ver tablas 4.1 y 4.2). Para los nacidos en momentos anteriores la edad de jubilación aumenta paulatinamente a razón de cuatro meses por año.
- b) En la ley se establecieron *excepciones* para aquellos trabajos que fueran de alto riesgo o peligrosidad, siempre que se desempeñasen durante un determinado período de tiempo. En estos casos la edad de jubilación se fija en 60 años, siendo necesario que demuestre que el desempeño del trabajo ha supuesto como mínimo una merma del 20% en las capacidades laborales del trabajador. Siempre que se cumplan todos los requisitos mencionados, el trabajador tiene derecho a percibir su pensión completa, aunque no cumpla todos los parámetros que la ley exige.
- c) Además de retrasar la edad normal de jubilación dos años, las autoridades francesas comenzaron a utilizar recursos procedentes del “Fonds de Reserve pour les Retraites” para favorecer la recuperación de la economía y reducir la deuda de la Seguridad Social francesa, algo que coincide con la conducta llevada a cabo por el ejecutivo español en los últimos años.

Otra medida de gran importancia es la conocida como **Contribución Social Generalizada** (CSG), que se trata de un impuesto que entró en vigor en 1990 y cuyo objetivo principal es aumentar los ingresos que se destinan a la Seguridad Social. El impuesto es aplicable a todas las personas residentes, y abarca rentas de trabajo, de capital, de actividades económicas, y patrimoniales. Así, cualquier persona con domicilio fiscal en Francia tiene la obligación de contribuir mediante dicho impuesto.

Figura 3.3: Desglose del impuesto CSG.

Naturaleza de la remuneración	Tipo de CSG	Base impositiva
Salario	7,5%	98,25% del salario bruto
Complementos salariales	7,5%	100% importe bruto
Prestaciones desempleo	6,2%	98,25% del salario bruto
Pensiones de jubilación	6,6%	100% importe bruto
Prejubilaciones	7,5%	100% importe prestación
Prestaciones de la Seguridad Social	6,2%	100% de la prestación

Fuente: Ministerio de Empleo y Seguridad Social. Revista nº171 (2013).

Cabe mencionar que en las prestaciones por desempleo, pensiones de jubilación y prejubilaciones el tipo aplicable es de 3,8% sobre la base imponible, en el caso de que los ingresos anuales obtenidos sean inferiores a 13.956€.

Este impuesto tiene una elevada potencia recaudatoria, y refuerza el carácter redistributivo que todo sistema impositivo debe asegurar en una sociedad del bienestar.

3.4 Características y reformas en Suecia.

Como introducción, y con el objetivo de entender mejor las reformas llevadas a cabo y que se explicarán más adelante, es importante nombrar que el sistema de pensiones sueco se basa en tres pilares básicos: pensión de garantía (sociales), pensión de rentas, y pensión de aportaciones de gestión privada. Las dos últimas se financian vía cotizaciones, mientras que las pensiones de garantía se financian a través de los presupuestos generales del Estado.

Las **pensiones sociales, o de garantía**, son la base del sistema de pensiones sueco, y tratan de complementar las pensiones recibidas por cada persona hasta alcanzar el mínimo definido. Para acceder a esta pensión son necesarios 40 años de residencia en el país o en la UE, y no se puede solicitar antes de los 65 años. El complemento monetario es decreciente a la cuantía de la prestación recibida por el sistema de reparto, de forma que cuanto mayor es la pensión que se recibe vía reparto menor es el aumento **relativo** del complemento social.

Figura 3.4: Relación entre pensión de reparto y pensión social.

Pensión de reparto	Disminución € pensión / € complemento	Ejemplo
0-539€	1€	511€
539-1314€	0,48€	623€
>1314	Sin derecho a complemento	-

Fuente: BBVA Research (2014). (La cuantía de 911 corresponde a la pensión social máxima.)

Explicación ejemplo: para una persona que reciba una pensión de 400€, el complemento será de $(911-400) = 511€$, mientras que si una persona recibe una 600€ de pensión, el complemento será de $911 - (0,48*600) = 623€$.

Lo que verdaderamente ha hecho del sistema sueco un sistema eficiente, sostenible, transparente, flexible y diversificado ha sido la *ruptura con la concepción tradicional de los sistemas de pensiones*, ya que ha sabido conformar un sistema mixto donde la financiación de las pensiones de cada año depende de las cotizaciones de dicho periodo, mientras que las prestaciones se calculan según el saldo *virtual* acumulado conformado por el total de cotizaciones y rendimientos generados, algo distinto a lo que se ha ido haciendo históricamente en la mayoría de los países. De esta forma, cuenta con un sistema de reparto con cuentas nocionales, que se complementa con un sistema capitalizado de planes personales obligatorios, y con planes de empleo, tal y como sale reflejado en el artículo “*Por un sistema de pensiones público e inteligente*”, de PwC, y como afirma Javier Díaz Jiménez en su publicación “*Las pensiones Europeas y sus reformas recientes*”.

Suecia es uno de los países en los que la convivencia entre sistemas de reparto y sistemas de capitalización se ha dado de forma más intensa. Así, y en coherencia con la trayectoria llevada a cabo por países del norte de Europa como Finlandia, Dinamarca y Holanda, es un sistema flexible en el que tienen cabida varios tipos de sistemas, y donde cada persona elige en función de sus preferencias.

El **sistema de reparto** se basa en la existencia de cuentas individuales de pensión, receptoras de las cotizaciones que realizan los empleadores y los empleados. Así, cada trabajador acumula un montante a lo largo de su vida laboral, al que se le aplica una tasa de capitalización. En el momento en que cada persona decide recibir su jubilación, siempre que sea a partir de los 61 años y se hayan cumplido 3 años de residencia, el montante acumulado se transforma en una renta vitalicia, una vez se haya corregido considerando la esperanza de vida y la edad elegida para la jubilación. Además, con el objetivo de garantizar su sostenibilidad futura, el sistema de reparto cuenta con un factor estabilizador que depende de la relación entre activos y pasivos del sistema, de forma que cuando los segundos exceden a los primeros, las revalorizaciones de los saldos existentes en las cuentas individuales así como las pensiones en pago se reducen. Así, se puede observar que existe cierto paralelismo entre el sistema de estabilización comentado y el FRA, que aparece contemplado en la reforma más reciente del sistema de pensiones español, y que ha sido expuesto en apartados anteriores.

El **sistema capitalizado obligatorio**, aprobado en 1998 con un 85% de apoyo parlamentario, complementa al sistema anterior en la medida en que obliga a los trabajadores suecos a aportar el 2,5% de su salario a cuentas de ahorro individual, con libertad para elegir la naturaleza y riesgo de la cartera entre un total de 800 fondos de pensiones distintos, con un número máximo de 5 por persona. La gestión de las cuentas individuales de cada cotizante está en manos del sector privado, y bajo la supervisión de la Agencia de Pensiones Sueca. Además, con periodicidad anual el Estado envía un informe a cada cotizante informando del saldo de su cuenta virtual y también del saldo de la cuenta de capitalización, contemplando varias posibles edades de jubilación. A la hora de la jubilación, a partir de los 61 años, el montante acumulado puede mantenerse para recibir anualmente una renta variable, o puede transformarse en una renta vitalicia fija.

Los **planes de empleo** son el último elemento que forma parte de la prestación de jubilación. Hay cuatro grandes planes en función de la tipología de los trabajadores, no obstante las características principales son similares en todos los casos. El funcionamiento de dichos planes consiste en que los empleadores destinan un porcentaje (por ejemplo, en el sistema SAF-LO, los empleadores aportan el 4,5% del

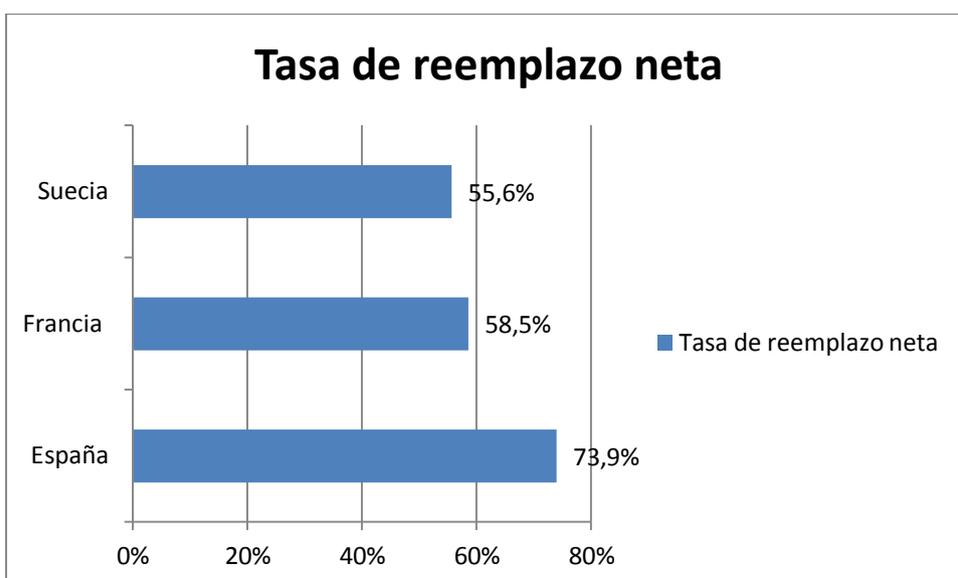
salario) a un plan de aportación definida al que el empleado tiene acceso una vez supera los 65 años, siempre que cuente con un historial mínimo de 30 años trabajados.

4-Análisis comparado de la equidad.

La equidad, dentro del marco del sistema de pensiones, correspondería a la entrega de una pensión *justa*, atendiendo a una serie de parámetros. Estos parámetros, según Ayuso y otros (2013) son: en primer lugar, la relación entre la prestación y las contribuciones realizadas por el cotizante a lo largo de su vida activa. En segundo lugar, atendiendo a la relación que guarda cada prestación con las prestaciones de su misma generación y, por último, considerando el efecto que tiene el aumento en la esperanza de vida en el cálculo de las pensiones de generaciones futuras.

Para analizar el primer aspecto, la **equidad contributiva**, cobra especial interés la tasa de sustitución ya que, como se ha nombrado con anterioridad, recoge la relación entre el último salario recibido y la prestación de jubilación que se obtiene tras la finalización de la vida activa. Así, ante una mayor tasa de reemplazo, menor es la diferencia entre ambas variables.

Figura 4.1: Tasa de reemplazo en 2011.



Fuente: OECD (2013). Elaboración propia.

Como se puede observar en el gráfico 4.1 España tiene una mayor tasa de reemplazo que Suecia (55,6%) y Francia (58,5%), países que representan perfectamente la situación general de los países miembros de la Unión Europea, donde la media se encuentra en 52%, según datos de la OECD en su informe “Pensions at a Glance” (2015). Por tanto, la equidad *contributiva* en España es notablemente superior a la de los otros dos países, concretamente un 18,3% por encima de Suecia y un 15,4% por encima de Francia. Ello sitúa al país en una posición más lejana de tener un sistema público sostenible desde la perspectiva de la equidad contributiva.

Esta tendencia existente en 2013, sigue manteniéndose en años sucesivos ya que la tasa de reemplazo en 2015 sigue siendo superior en España que en el resto de países, como se puede ver a continuación.

Figura 4.2: Diferencia en la tasa de reemplazo, por género.

2015	Total	Hombres	Mujeres	Diferencia
España	66%	71%	50%	21%
Francia	59%	67%	68%	-1%
Suecia	58%	60%	55%	5%

Fuente: Eurostat (2016). Elaboración propia.

No obstante, si se analiza la diferencia existente entre la tasa de sustitución aplicable a los hombres con la de las mujeres, España se encuentra muy lejos de estar en una situación de *equidad de género*, como si lo está Francia y Suecia.

En cuanto a la **equidad inter-generacional**, los tres países objeto de estudio han aplicado diferentes medidas para aumentar la igualdad entre las prestaciones de las distintas cohortes.

En el caso de España se empieza a aplicar a partir del año 2017 el factor de equidad inter-generacional, que ya se ha explicado con anterioridad en el apartado 3.1. Resulta igualmente interesante analizar la evolución entre las distintas clases de pensiones a lo largo del tiempo, ya que ello también pone de manifiesto el grado de equidad entre distintas generaciones.

Figura 4.3: Total de pensionistas y pensión media según clases, en España.

	Total		Invalidez		Jubilación	
	Total pensionistas	Pensión media	Número	Pensión media	Número	Pensión media
2012	8.919.997	829,77 €	943.296	887,28 €	5.330.195	946,32 €
2014	9.201.080	870,99 €	929.484	925,56 €	5.558.964	999,77 €
2016	9.447.945	907,77 €	940.553	930,71 €	5.764.058	1.047,98 €
Variación 2012-2016	6%	9%	-0,3%	5%	8%	11%

	Viudedad		Orfandad		Favor familiar	
	Número	Pensión media	Número	Pensión media	Número	Pensión media
2012	2.322.938	601,55 €	285.343	366,59 €	38.225	485,66 €
2014	2.348.388	624,03 €	325.911	369,45 €	38.334	508,33 €
2016	2.362.301	639,81 €	341.091	375,48 €	39.942	527,66 €
Variación 2012-2016	2%	6%	20%	2%	4%	9%

Fuente: INE, Boletín mensual de estadística (Diciembre 2016). Elaboración propia.

La variación del IPC según el INE desde Diciembre de 2012 hasta Diciembre de 2016 ha sido de +0,8%, por lo que los aumentos en las prestaciones recogidos en la tabla anterior solo suponen un aumento real, es decir, un aumento de poder adquisitivo, en el caso de la pensión media de *jubilación*, en las pensiones por *favor familiar*, así como en el dato agregado del *total de las pensiones*. Con ello, aquellas personas que hayan necesitado a finales de 2016 una pensión de invalidez, viudedad, u orfandad habrán recibido prestaciones de menor cuantía (en términos de reales) que las que hubieran recibido, por ejemplo, en el año 2012.

Otro elemento importante a la hora de ver si las pensiones son equitativas, es analizar las distintas prestaciones que existen teniendo en cuenta en qué sector se ha desempeñado la vida laboral.

Figura 4.4: Pensión media en España dependiendo del régimen

Año	Total		Régimen general		R. Especial Autónomos	
	Total pensionistas	Pensión media	Número	Pensión media	Número	Pensión media
2012	8.919.997	829,77 €	6.009.563	935,24 €	1.871.856	583,12 €
2016	9.447.945	907,77 €	6.721.320	1.004,09 €	1.943.436	631,60 €

Año	Régimen del Mar		Minería del carbón		SOVI	
	Número	Pensión media	Número	Pensión media	Número	Pensión media
2012	131.108	888,65 €	67.572	1.434,67 €	411.736	375,05 €
2016	128.793	947,06 €	65.980	1.571,35 €	344.309	381,18 €

Fuente: INE (Diciembre 2016). Elaboración propia.

Como se puede observar en la Figura 4.5 existen sustanciales variaciones con respecto a la pensión media en función del régimen de cotización. Así, encontramos que los Autónomos y los beneficiarios de las SOVI (cotizantes anteriores a 1967 y sin derecho a otra prestación) ven reducida su pensión media en un 30,4% y 58% en 2016, respectivamente. Por otra parte aquellos trabajadores pertenecientes al régimen General, trabajadores del mar, y minería, reciben en 2016 mayor cantidad que la pensión media, concretamente un 11%, 4%, y 73,1% respectivamente.

Figura 4.5: Variación de la pensión media en diferentes regímenes en comparación con la pensión media española.

Régimen	General	Autónomos	Mar	Minería	SOVI
Variación 2012	13%	-29,7%	7%	72,9%	-55%
Variación 2016	11%	-30,4%	4%	73,1%	-58%

Fuente: Elaboración propia

En el caso de Francia también se han aplicado medidas para vincular el sistema de pensiones a la esperanza de vida, mediante la introducción del ya comentado sistema por puntos, con el que se pretende tener en cuenta la totalidad de la vida laboral para el cálculo de la prestación, y que por tanto supone un aumento en la equidad.

Finalmente, el caso de Suecia puede considerarse el objetivo a alcanzar, en términos de equidad actuarial, puesto que al contar con Planes de Contribución Definida (en este caso formados con un saldo virtual), la prestación guarda una equivalencia perfecta con las contribuciones que se han ido realizando. Es por ello por lo que en la Figura 4.6 no existen datos sobre la pensión máxima, ya que cada prestación es diferente y depende de la suma total de las aportaciones que hayan ido realizando, y no existe un límite máximo.

En la siguiente tabla se puede observar mediante el análisis del ratio S80/S20, cociente que relaciona el 20% de los ingresos totales del quintal de mayor riqueza con el quintal con menores ingresos, que España y Francia padecen una mayor desigualdad en la distribución de ingresos en personas de 65 años o más.

Figura 4.6: Relación entre la pensión mínima-máxima y la desigualdad de ingresos.

2016	Pensión mínima	Pensión máxima	Ratio S80/S20
España	605 €	2.567 €	4,3
Francia	514 €	1.145 €	4,5
Suecia	803 €	-	3,4

Fuente: Eurostat (2016); Real Decreto 1170/2015 (2016); Centro de Relaciones Europeas e Internacionales de la Seguridad Social (2016).

Con lo comentado hasta ahora, podría esperarse una mayor desigualdad en la distribución de ingresos en España que en Francia, ya que excede el máximo de la pensión francesa en 1400€, y la diferencia entre pensión máxima y mínima en España es el doble que la existente en Francia, no obstante, en este último país el índice de desigualdad para los mayores de 65 años es incluso mayor que el existente en España. Finalmente, en el caso de Suecia, donde los ingresos del 20% del quintal superior son 3'4 superiores que los del 20% del quintal con menores ingresos, la sitúan por debajo de ambos países y también de la media Europea (4,1), algo que puede ser debido a la existencia de una pensión mínima sustancialmente superior.

5-Análisis comparado de la eficiencia.

Un sistema de pensiones es eficiente cuando es capaz ofrecer la mejor rentabilidad al mismo tiempo que incurre en costes mínimos, eleva los niveles de bienestar y redistribución de la riqueza, y sirve de elemento asegurador del futuro ante cambios en el ciclo económico o en la estructura demográfica.

Continuando con el estudio comparado entre España, Francia y Suecia se ha realizado la siguiente tabla con el objetivo de ver si el gasto que realiza cada país en materia de pensiones es cercano o no al salario medio existente en cada uno de ellos.

Figura 5.1: Gasto en pensiones en 2014, por habitante, % PIB, y salario medio.

	Gasto pensiones	Gasto % PIB	Gasto/hab	Salario medio	Desviación
España	132.370,69 M	12,8%	2.718 €	2.183 €	536 €
Francia	324.960,62 M	15,2%	4.744 €	3.109 €	1.635 €
Suecia	49.771,72 M	11,5%	4.602 €	3.737 €	865 €

Fuente: Datos macro y Eurostat (2014). Elaboración propia.

Si se observan los datos de gasto en pensiones en 2014 de España, Francia y Suecia, éstos corresponden con el 12,8%, 15,2% y 11,5% de su PIB respectivamente. En el caso de España, supone un gasto anual por habitante de 2.718€, es decir, 536€ más que el salario medio. Esta diferencia entre el gasto por habitante y el salario medio aumenta hasta ser del 53% en el caso de Francia, y del 23% en Suecia, con lo que se puede

concluir que Francia es el país con una mayor diferencia, lo que indica una mayor ineficiencia dado que el gasto repercutible a cada ciudadano es mayor.

A continuación se muestra una tabla en la que se compara la variación del gasto *per cápita* en pensiones en España, Francia y Suecia, considerando las variaciones de población de cada país.

Figura 5.2: Efecto en el gasto por habitante de la transformación demográfica, manteniendo constante el nivel de gasto actual.

	Gasto pensiones 2015	Habitantes 2050	Gasto/hab	Variación gasto
España	132.370,69	41,5	3.190 €	17%
Francia	324.960,62	70,1	4.634 €	-2%
Suecia	49.771,72	11,9	4.190 €	-9%

Fuente: Elaboración propia. Datos: Datos macro (2015). Elaboración propia.

Como se ha comentado con anterioridad, España va a sufrir un proceso continuado de destrucción de población hasta alcanzar una disminución total del 10% en 2050, cuando se alcanzarán los 41,5 millones de habitantes. Ello causará una disminución total de aproximadamente 5 millones de personas, por lo que, manteniendo la variable del gasto total constante, supondrá un gasto por habitante de 3.190 €, un aumento del 17% con respecto al gasto/habitante en 2014, recogido en la Figura 4.5. Hay que tener en cuenta que este aumento de gasto por habitante será mayor, puesto que no sólo se producirá una disminución de población sino que será necesario un aumento del volumen de gasto total por parte del Estado como consecuencia del aumento de beneficiarios. Aunque la tabla anterior no recoge un escenario real, puesto que el gasto no se mantendrá constante, y se ha considerado constante la productividad, sirve para ver que en España, debido a la drástica transformación demográfica, se va a aumentar el gasto por habitante, mientras que en Francia y Suecia va a disminuir un 2% y 9% respectivamente.

Figura 5.3: Tasas de actividad en España, Francia y Suecia, entre 15 y 65 años.

	España	Francia	Suecia
2012	59%	56%	64%
2016	58,7%	55%	67%

Fuente: Banco Mundial. (2016)

Como se puede observar en los datos, ningún país ha alcanzado todavía el objetivo fijado en esta materia. No sólo eso, sino que para el caso de España, se espera una disminución progresiva de la tasa de actividad en los siguientes años, pasando de un 59,34% en el primer cuatrimestre del 2017 a una tasa del 58,36% en 2020, hasta llegar al 53,84% en 2029, según el INE (2017).

La tasa de actividad es importante a la hora de analizar la eficiencia puesto que está directamente relacionada con la capacidad recaudatoria de cada Estado, ya que representa la población que trabaja o que está en disposición de hacerlo. Para tener una idea del grado de recaudación que se aplica a la población activa se ha comparado el *tipo impositivo sobre la mano de obra empleada* en los distintos países. Según el glosario de términos de Eurostat este concepto es definido como “la suma de todos los impuestos directos e indirectos y de las cotizaciones sociales de los empleados y empleadores percibidos sobre los ingresos laborales, divididos por la remuneración de los trabajadores que trabajan en el mismo territorio económico.” Es una medida que se aproxima a la carga efectiva media sobre los ingresos laborales en la economía.

Figura 5.4: Tasa impositiva implícita sobre el trabajo

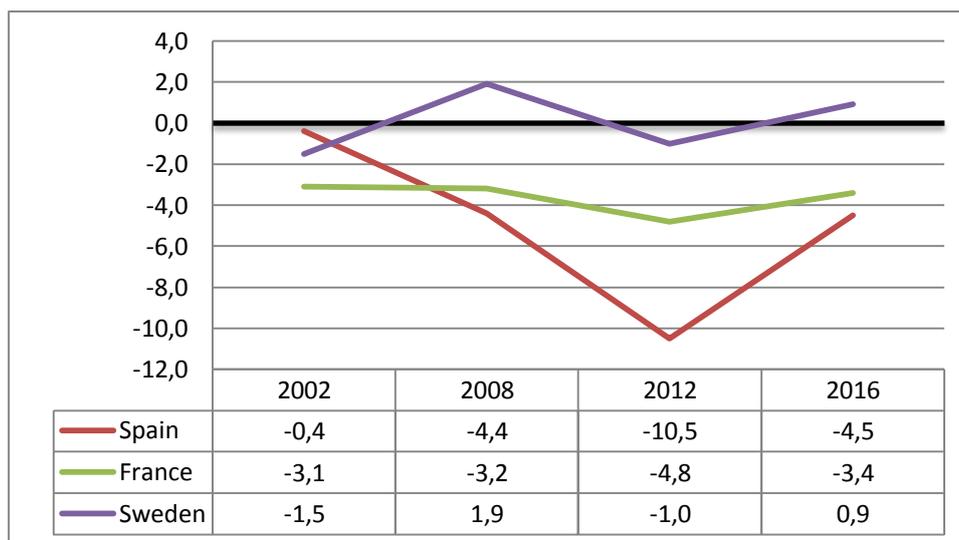
	España	Francia	Suecia
2012	36,1%	39,5%	38,6%

Fuente: Eurostat (2017)

Teniendo en cuenta tanto la tabla 5.3 como la figura 5.4 se puede deducir que España se encuentra más lejos que Francia y Suecia de ser eficiente desde la perspectiva de la sostenibilidad del sistema, es decir, de ser capaz de hacer frente a los pagos mediante las cotizaciones recaudadas. En primer lugar, cuenta con una menor tasa de actividad por lo

que el número de contribuyentes es menor, en términos relativos, que en Francia y Suecia. En segundo lugar, la carga impositiva que se aplica, en términos medios, es también menor que en ambos países.

Figura 5.5: Evolución del saldo de la Seguridad social, en % del PIB.



Fuente: Eurostat (2016). Elaboración propia.

El resultado de la combinación de ambos factores es el que se muestra en esta tabla 5.5, que refleja la evolución del saldo de la seguridad social en los tres países objeto de estudio, y donde concretamente se ve que el déficit de la seguridad social española ha sido históricamente superior al de Francia y Suecia.

A continuación, y para seguir analizando la eficiencia en estos tres países, se ha llevado a cabo una comparación de varios índices de pobreza antes y después de la aplicación de transferencias sociales y pensiones, para ver la capacidad de éstas de cambiar o no la situación de pobreza en la población.

Figura 5.6: Índices de riesgo de pobreza, antes y después de transferencias sociales y pensiones.

2014	Antes de transferencias y pensiones	Después transferencias y pensiones
España	47,5%	22,2%
Francia	44,4%	13,3%
Suecia	44%	15,1%

Fuente: Central Statistics Office (2014)

La población que se encuentra en riesgo de pobreza es aquella con una renta por debajo de lo que se considera *nivel de vida medio* en la sociedad en que reside. El umbral se fija como el 60 por ciento de la mediana de los ingresos anuales de las personas residentes en cada país. Así, la tasa de riesgo es el porcentaje de personas que quedan por debajo de este umbral.

Como se puede ver en los datos la tasa de riesgo de pobreza varía sustancialmente en todos los países, una vez que las transferencias sociales y pensiones han llegado a sus beneficiarios. Concretamente, la tasa se ve reducida un 53% en el caso de España, un 70% en Francia, un 65% en Suecia. Por lo tanto, y considerando el conjunto de transferencias sociales y pensiones de todo tipo, las menos eficientes son las de España, ya que su capacidad paliativa sobre la pobreza es menor.

Hasta ahora se han tratado de forma conjunta las transferencias sociales y las pensiones, no obstante, y con el objetivo de separar el efecto que tienen las transferencias sociales del que tienen las pensiones, se presenta la siguiente tabla.

Figura 5.7: Efecto aislado en la tasa de pobreza de las transferencias sociales y de las pensiones.

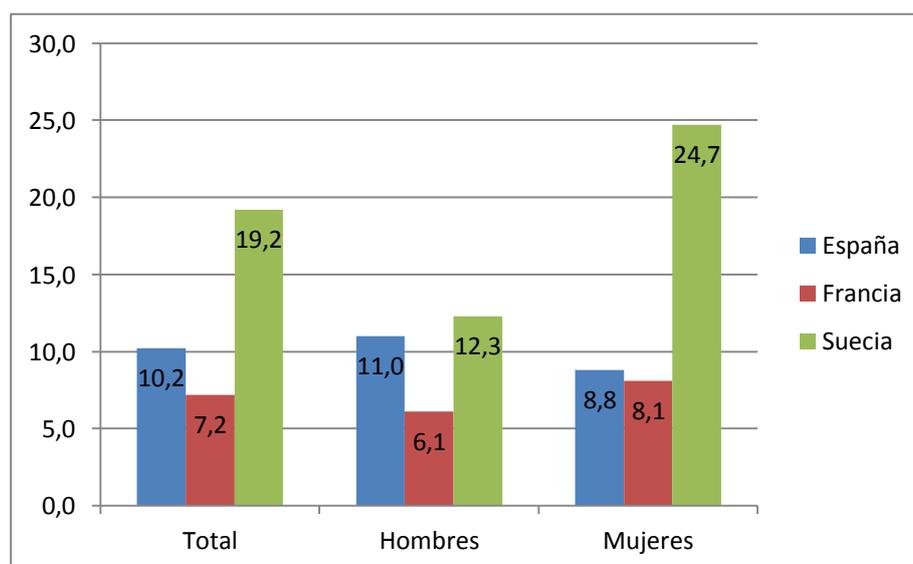
2015	Antes trans. Sociales	Después trans. sociales	Después pensiones
España	47%	30%	22%
Francia	44%	24%	14%
Suecia	42%	27%	15%

Fuente: Eurostat-European Statistics on Income and Living Conditions (2016)

En la tabla 5.7 se muestran las distintas tasas de riesgo de pobreza, desglosando los resultados después de haber considerado primero el efecto de las transferencias sociales y, seguidamente, el de las pensiones. Como se observa, el efecto separado que las pensiones causan en la tasa de pobreza es mayor en Suecia (12%), seguido de Francia (10%), y España (8%). Las pensiones españolas están, en términos de eficiencia y como ya se adelantó en la figura 4.10, por detrás de Suecia y Francia.

Las pensiones de jubilación representan el 61% en el caso de España, según el INE (2014) por lo que es importante analizar en qué situación se encuentra dicha cohorte en la actualidad, para así ver cuál ha sido la eficiencia de los distintos sistemas de pensiones hasta la fecha.

Figura 5.8: Riesgo de pobreza para pensionistas mayores de 65 años.



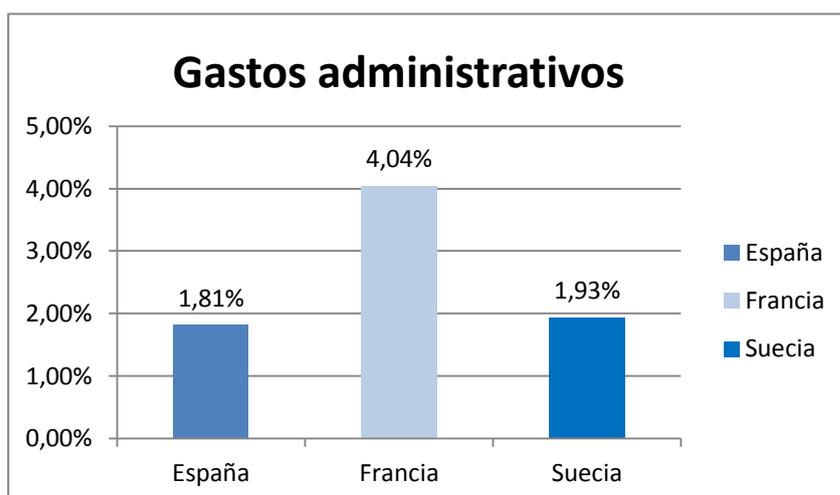
Fuente: Encuesta condiciones de vida, INE (2016): Eurostat (2016).

Si se considera la tasa de riesgo de pobreza existente en mayores de 65 años como indicador de la eficiencia de las prestaciones, las más eficientes son las proporcionadas por sistema francés, seguido del español, donde además existen unos valores similares entre hombres y mujeres. No obstante, no se puede afirmar lo mismo en el caso de Suecia, ya que el riesgo de pobreza en mayores de 65 años es del 19% del total, y donde además la diferencia entre y hombres y mujeres alcanza los 12 puntos porcentuales.

Por tanto, y teniendo en cuenta todos los datos analizados hasta ahora, el sistema público español es más eficiente que el sueco en cuanto a las prestaciones que otorga a los mayores de 65 años, en la medida en que tiene mayor capacidad para reducir el riesgo de pobreza en esta generación. No obstante, las transferencias sociales y las pensiones dirigidas a personas de entre 18-64 años (jubilación anticipada, viudedad, invalidez...) son menos eficientes que las de los sistemas francés y sueco, como se ha comentado a continuación de la figura 5.6.

Para concluir con este apartado otra forma de analizar la eficiencia con la que estos países gestionan sus sistemas públicos de pensiones es mostrar el volumen de los gastos administrativos en las instituciones de la Seguridad Social:

Figura 5.9: Gastos administrativos en la Seguridad Social, por países.



	España	Francia	Suecia
Nº beneficiarios	9.374.301	18.853.000	2.625.737

Fuente: Eurostat (2014).

Como se observa en la figura 4.13 Francia es el país donde se incurren en unos gastos administrativos mayores, representando el 4% del total de gastos de la seguridad social. Ello puede tener origen en la existencia de 26 regímenes distintos que obliga por tanto a dedicar más recursos e imposibilita la estandarización de procesos. Suecia y España

tienen, en términos relativos, un nivel de gastos administrativos parecidos, siendo éste último el que tiene los más bajos. No obstante, si se tiene en cuenta el nivel de beneficiarios a los que cada país atiende a través de las instituciones de la seguridad social, España es mucho más eficiente que Suecia, ya que con un porcentaje de gastos administrativos similar atiende a casi tres veces el número de beneficiarios.

6. Propuestas de reforma para el sistema de pensiones español y conclusiones.

Con lo analizado hasta ahora y si se toma como base la lógica contributiva tradicional que acompaña al sistema de reparto español, la prestación media está destinada a disminuir, es decir, que el sistema actual no es sostenible. Las reformas hasta ahora llevadas a cabo se han basado en la modificación de las variables controlables por el gobierno, o en la introducción de mecanismos como el *factor de equidad intergeneracional* o el *factor de revalorización anual*, analizados en apartados anteriores. Estas medidas tienen como objetivo modificar a la baja, *vía reducción de gasto*, las pensiones futuras, así como mejorar la equidad existente, tanto entre prestaciones de la misma generación como de distintas. Estas dos reformas tienen como consecuencia directa la *reducción de la tasa de reemplazo*, algo necesario para aumentar las posibilidades de que el sistema sea sostenible desde el punto de vista financiero. Esta reducción puede motivar la búsqueda de, ante unas prestaciones de menor cuantía en relación con el salario histórico, otros sistemas privados complementarios, aliviando así la financiación de las pensiones públicas.

No obstante, no es la única opción para abordar la sostenibilidad del sistema, ya que, como todo saldo financiero, el de la Seguridad Social lo conforman tanto ingresos como gastos, y hasta ahora sólo se ha explorado el camino del gasto, no del ingreso.

Explorar la vía del ingreso supone adoptar medidas como las llevadas a cabo en Francia, lo que significa acercar el modo en que se financia hoy en día el sistema sanitario en España -antiguamente también financiado mediante cotizaciones- con el sistema de pensiones. Por ello, la primera reforma implicaría la **creación de un nuevo impuesto**, de carácter general y aplicable a todos los residentes en el país, como en el caso de Francia, con la llamada “Contribución Social Generalizada”.

El atractivo de introducir un impuesto para financiar las pensiones es que; por un lado se reduce el grado de vinculación con la masa salarial, alineándolo a la riqueza general del país. Por otro lado, el gobierno dispone de un instrumento con el que abordar la falta de competitividad característica del mercado de trabajo español, en la medida en que, al contar con fuentes de financiación alternativas, puede rebajar las cotizaciones para así disminuir los costes laborales que asume la empresa. Por último, es un instrumento que constituye una fuente de ingresos con un alto grado de estabilidad, y que consolidaría el compromiso de los cargos públicos con la sostenibilidad de las pensiones.

En segundo lugar, otra medida cuya aplicación podría resultar atractiva sería el establecimiento del **sistema por puntos** aplicado en países como Francia y Alemania, de forma que se complementaran las prestaciones recibidas mediante el sistema de reparto básico. La principal ventaja de la introducción de esta medida está en que se establece una relación más directa entre cotizante y cuantía de la prestación, ya que no sólo se tiene en cuenta el periodo de la base reguladora sino todas aquellas cotizaciones que se hayan realizado a lo largo de la vida laboral, y por las que se hayan canjeado puntos. Ello tendría un efecto directo en la *equidad contributiva*, en la medida que la prestación final guardaría una relación más amplia con la contribución total de una persona a lo largo de su vida.

En tercer lugar, y en consonancia con las reformas que han llevado a cabo países de la Unión Europea, la introducción de **regímenes de capitalización obligatorios** dentro los ya existentes sistemas de reparto puede ayudar a liberar el peso que el Estado va a tener que afrontar en el futuro ante el reto que tanto la demografía como la coyuntura económica provocarán. De esta forma el empleado deberá destinar parte de las retribuciones recibidas a lo largo de toda su vida laboral a fondos de inversión de su propia elección, para disponer de una cantidad complementaria a la hora de la jubilación. Existe un amplio consenso en torno a la idea de complementar ambos sistemas por parte de varios economistas como Rafael Doménech (2014).

Esta propuesta y la anterior tienen como objetivo principal que el cálculo de las pensiones no se base únicamente en los años comprendidos en la base reguladora, sino en todos en los que se produzcan cotizaciones. Ello obtiene especial relevancia si se tiene en cuenta la cada vez más tardía edad de entrada en el mercado laboral y la

dificultad que ello conlleva para alcanzar los niveles máximos de prestaciones de jubilación.

Además con el objetivo de favorecer la **transparencia** así como las operaciones de previsión de cada persona, y tomando como base los informes que el estado sueco manda cada año a cada cotizante, sería conveniente elaborar una plataforma virtual en la que cada persona viera qué derechos va acumulando a lo largo del tiempo, y en qué prestación se transformarían considerando varios escenarios posibles de jubilación.

Asimismo, con el objetivo de aumentar la eficiencia de la seguridad social, podría ser interesante digitalizar algunos procesos, con el objetivo de disminuir los gastos administrativos o de gestión.

Aumentar la tasa de actividad, aumentando las políticas activas de empleo, fomentando la formación de trabajadores en sectores con gran demanda de capital humano, o regulando actividades profesionales que hasta ahora no lo están. Disminuir la cuantía de según qué pensiones (viudedad, favor familiar), o condicionar el recibimiento de las mismas al cumplimiento de unos requisitos que prueben la incapacidad de las personas afectadas para tener un futuro estable y seguro.

Con lo analizado hasta ahora, el sistema público de pensiones español es, en comparación con Francia y Suecia, mucho más generoso que los sistemas de Francia y Suecia. La tasa de reemplazo de las pensiones españolas es mucho más elevada que las de los países de su entorno, y ello dificulta el sostenimiento futuro de estas prestaciones.

Además, **el sistema español no es equitativo**, ni entre miembros de la misma generación, ni con beneficiarios pertenecientes a distintas generaciones, ya que, en el primer caso existen diferencias de hasta el 70% con respecto a la pensión media dependiendo del régimen al que se pertenezca y, en el segundo caso, la variación en las cuantías de las pensiones a lo largo del tiempo no se produce de forma homogénea entre los distintos regímenes, llegando a haber diferencias de siete puntos porcentuales entre distintos regímenes en un intervalo de tan solo 4 años.

La sostenibilidad desde el punto de vista de la **eficiencia** también está comprometida, puesto que la presión fiscal sobre el trabajo en España es menor que en Francia o Suecia y, sin embargo, las prestaciones son mayores. Además, la eficiencia de las pensiones dirigidas a personas de entre 18 y 64 años es menor que la eficiencia de las destinadas a personas mayores de 65 años, ya que el efecto reductor que tienen sobre varios índices de pobreza relacionados con la pobreza en la tercera edad es menor que el que tienen en las generaciones anteriores.

7-BIBLIOGRAFÍA

Arza, C. (2009). *El sistema español de pensiones en el contexto Europeo: estructura institucional, reformas e impactos sociales. La situación social en España. III* (pp. 163-212). Fundación Francisco Largo Caballero.

Ayuso, M, Guillén, M. y Valero, D. (2013). *Sostenibilidad del sistema de pensiones en España desde la perspectiva de la equidad y la eficiencia*. Presupuesto y Gasto público, 71, 193-204

BANCO DE ESPAÑA: Dirección General del Servicio de estudios. “*La reforma del sistema de pensiones en España*”

<http://www.bde.es/f/webbde/GAP/prensa/ficheros/es/mfo150409_notaservicioestudios.pdf>

BBVA RESEARCH (2014): *Pensiones, bienestar y crecimiento económico* Páginas 4-6,10 y 12<https://www.bbvaresearch.com/KETD/fbin/mult/WP_1403_tcm346-419456.pdf>

Díaz-Giménez, J. (2014). *Las pensiones europeas y sus reformas recientes*. Documento de trabajo nº 7.

Domenech, R. (2013): “*La reforma de las pensiones públicas en España: el factor de sostenibilidad*”.III Jornada institucional de Pensiones BBVA, 2013. <https://www.bbvaresearch.com/wpcontent/uploads/migrados/131001_Lareformadelaspensionespublicasenespana_tcm346-404206.pdf>

Gisbert, G. (2007). *¿Cuántos somos? Una excursión por las estadísticas demográficas del Instituto Nacional de Estadística (INE)*.

García, A y Pujol Rodríguez, R. (2017). *El estado de la población mayor en España, 2017*.

INE (2011): “*Proyecciones de Tasas de Actividad Globales y Específicas por Grupos de Edad y Sexo*”

INE. Nota de prensa, 20 de Octubre 2016: <<http://www.ine.es/prensa/np994.pdf>>

INE. Cifras de Población a 1 de enero de 2016. <<http://www.ine.es/prensa/np980.pdf>>

Martínez, J. M. D. (2012). La reforma de las pensiones en España: una aproximación económica. *Documentos de Trabajo (IAES, Instituto Universitario de Análisis Económico y Social)*, págs. 17-33.

MINISTERIO DE EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL. Revista 128/48: “*Financiación del sistema de seguridad social en Francia*”

< <http://www.empleo.gob.es/es/mundo/Revista/Revista128/48.pdf>>

MINISTERIO DE EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL: “*Hacia un nuevo modelo de financiación de la seguridad social en España. Partes I y II*”.

< <http://www.seg-social.es/prdi00/groups/public/documents/binario/174267.pdf>>

OECD (2011): “*España. Panorama de las pensiones 2011*”.

< <http://www.oecd.org/els/public-pensions/47371728.pdf>>

OECD. (2015). “*Pensions at a glance 2013: OCDE and G20 Indicators.*”

Palacios, D. (2010). *Efectos de la productividad, envejecimiento, empleo e inmigración sobre la sostenibilidad del sistema público de pensiones en España. Propuestas de reforma.*

Ramos R. (2014): “*El nuevo factor de revalorización y de sostenibilidad del sistema de pensiones español*”

<<http://www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/InformesBoletinesRevistas/BoletinEconomico/14/Jul/Fich/be1407-art3.pdf>>