

## **TRIBUNA DE DEBATE / DISCUSSION FORUM**

### **REFORMAS DE LOS SISTEMAS DE PENSIONES. LA NECESIDAD DE REALIZAR MODIFICACIONES**

#### **REFORMS IN PENSIONS SYSTEMS. THE NEED FOR MODIFICATIONS**

**Ana Vicente Merino**

Catedrática de Economía Financiera y Actuarial. Universidad Complutense  
de Madrid. España

#### **Resumen**

En el presente artículo se abordan la situación de la Seguridad Social en España y diversas propuestas de reforma que se canalizan desde una acción básica: la modificación estructural de los niveles de protección.

#### **Palabras clave**

Seguridad Social; Pensiones; Reformas paramétricas y estructurales; Ingresos y gastos.

## **Abstract**

The article deals with the situation of Social Security in Spain and some proposals of reform are discussed. The basic alternative is focused on the structural modification of the protection levels.

## **Keywords**

Social Security; Pensions; Parametric and structural reforms; Income and expenses.

**JEL:** H55.

## **1. Introducción**

Desde hace tiempo se habla de las reformas de los sistemas de pensiones, de tal forma que ha llegado a ser una cuestión prioritaria y sometida a debate en la sociedad. El punto de partida podría ser, en primer lugar, cuáles son los objetivos de los sistemas de pensiones y, en segundo lugar, por qué se habla de sus reformas.

El sistema de seguridad social en España tiene como objetivo la cobertura en forma de renta o prestación de servicios cuando surge una necesidad en el individuo. Así, son múltiples las necesidades cubiertas, pero nos vamos a referir a cuando el individuo no puede generar una renta para supervivir o tener un nivel social, es decir, que se trataría de sustituir la renta laboral en casos de jubilación, incapacidad o supervivencia a partir de recibir una pensión sustitutiva de renta del trabajo. Nos centraremos en el caso de las pensiones.

Desde principios de los años ochenta se viene realizando un debate sobre los sistemas públicos de pensiones ya que, ante los cambios sociales y económicos, se muestra la necesidad de introducir modificaciones que permitan hacer frente a estos fenómenos y siempre con el objetivo de conseguir su viabilidad. El origen de estos debates se basa en diferentes argumentos. El principal es el problema del paro y el efecto demográfico; la mayor esperanza de vida unida a la menor tasa de natalidad y fecundidad hace que, junto a altas tasas de paro, sea cada vez menor el número de las personas que cotizan y mayor el número de los que perciben una prestación de la Seguridad Social y, sobre todo, de las pensiones. En los años ochenta estuvo muy de moda debatir si los sistemas de seguridad social debían articularse con un sistema financiero de reparto o de capitalización y de ahí las reformas que se proponían; si bien en los sistemas iberoamericanos se establecieron periodos transitorios para pasar del reparto a algún grado de capitalización, esta cuestión no fue posible en los sistemas europeos dado que eran sistemas bastante más consolidados. En este sentido, se cuestionaba el sistema en cuanto a las transferencias intergeneracionales, en qué medida influyen en la estabilidad económica y si la acumulación de un determinado grado de capitalización o la penalización del factor trabajo a partir de las cotizaciones pueden incidir en mayor o menor medida en las situaciones económicas de entonces.

En España, el hecho de hablar de las reformas de los sistemas de pensiones continuamente no es novedoso; desde que en el año 1919 se crea el Seguro de Vejez e Invalidez (financiado por capitalización y con esperanza de vida 8 años) hasta la ley de la Seguridad Social de 1966 (se pasa a la financiación por reparto, primero con bases tarifadas y después se añaden las complementarias, para pasar a cotizar por salarios reales con unos topes), en ambos casos con modificaciones a su vez en el diseño de las pensiones con leyes y pactos posteriores, nos refleja que son fenómenos que continuamente han de ser adaptados a las circunstancias

cambiantes tanto económicas como sociales. Se dice: “España necesita revisar los instrumentos del Estado de bienestar haciéndolo más eficiente y viable con un gran acuerdo de solidaridad intergeneracional”.

## **2. Los retos del *Estado del Bienestar***

Parece que el debate de las pensiones puede entrar no sólo dentro de los debates políticos, sino que se presta a diferentes interpretaciones por parte de los distintos sectores afectados o de los mismos ciudadanos que responden a sus intereses. La preocupación por el sistema de pensiones se ha extendido de forma generalizada, después de unos años con continuas reformas; al estar próxima en España la desaparición de la llamada “hucha de las pensiones de la Seguridad Social” es cuando se toma conciencia del problema. Mucho se ha escrito sobre este tema y hay una frase que se dice en algunos artículos (“Los retos de la economía”, 2016, pág. 114) que refleja muy bien la situación: “El Estado de bienestar, sinónimo de estabilidad y prosperidad económica durante más de seis décadas, necesita reinventarse para dar respuesta a los desafíos relacionados con su propia sostenibilidad fiscal, el crecimiento demográfico y la globalización entre otros”. ¿Cuál es la situación de estos sistemas? El debate gira en torno a la sostenibilidad financiera y económica pero, sobre todo, acerca de la cantidad de recursos necesarios para hacer frente a la demanda creciente de bienestar por parte de los ciudadanos y de si el crecimiento es capaz de soportar tal cantidad de recursos.

El problema de la sostenibilidad fiscal del *Estado de bienestar* no es nuevo. Se intenta racionalizar el gasto y, especialmente en las épocas de crisis, bien se revisan los criterios de elegibilidad de los ciudadanos que tienen derecho a beneficios sociales o se implica a otros sectores como el privado con el argumento de conseguir una mayor eficiencia y ahorro o

también bajo la premisa de que los fundamentos que se aplican debe ser reconsiderados. Cuando se habla de hacer reformas en los sistemas de seguridad social, concretamente en el caso de las pensiones, se supone que deben cumplir los objetivos que tradicionalmente se le han adjudicado a esta forma de protección social en cuanto además de dar cobertura en situaciones de necesidad, reemplazando la carencia de renta a percibir al ocurrir la contingencia, que se apliquen una serie de principios como son: la solidaridad, redistribución etc. entre los miembros de los colectivos asegurados. La primera pregunta que se plantea es: ¿Qué dimensión queremos del Estado de bienestar y que impuestos estamos dispuestos a pagar para su cobertura financiera?

En sus orígenes, en España el diseño que se hizo del *Estado de bienestar* en relación a las pensiones estaba sustentado básicamente en la cobertura de una renta sustitutiva de la del trabajo a una edad (65 años con esperanza de vida de 8 años), financiada primero por capitalización actuarial individual y luego colectiva, cuya viabilidad no fue posible pues en su solvencia no se contemplaban revalorizaciones de pensiones pero la presión social llevó a contemplarlas debido a la inflación y, ante la insuficiencia de la cobertura financiera en 1966, se diseñó el sistema por el método financiero de reparto. La protección era por unas bases tarifadas por categorías profesionales y en el afán de acercarlas a los salarios reales hubo una época transitoria de bases tarifadas y otras complementarias hasta que, finalmente, se llegó a la situación actual de cotizar por salarios reales con un único tope de cotización. La financiación venía a través de cotizaciones sociales obtenidas por la aplicación de unos tipos de cotización sobre los salarios que financiaban las contingencias: prestaciones económicas (pensiones, incapacidad transitoria etc.), de asistencia sanitaria, servicios sociales y sus correspondientes gastos de gestión, además de las aportaciones del Estado al presupuesto de la Seguridad

Social. Actualmente con este tipo de cotización básicamente solo se financian las prestaciones económicas.

El *Estado de bienestar* desde su origen está en permanente revisión, pero esta historia ha diseñado el sistema actual con sucesivas reformas a los efectos de que el sistema fuera viable y solvente. Después de las épocas de bonanza, de corte keynesiano, debido a los cambios demográficos, la evolución de la sociedad y la globalización, se ha adoptado una aproximación más liberal para hacer frente a las tensiones presupuestarias y en el caso de la Unión Europea se implanta una austeridad presupuestaria para hacer frente a la gran recesión de 2008. Se consolida un *Estado de bienestar* mixto en el que el sector privado interviene en la producción de bienes financiados por el sector público que a veces ha generado problemas de coordinación que inciden en el equilibrio entre lo económico y lo social.

La demanda cada vez mayor de bienestar social por parte de los ciudadanos hace que el debate sobre el *Estado de bienestar* actual se centre en torno a la sostenibilidad financiera y económica y acerca de si el crecimiento o la renta nacional es capaz de soportar la cantidad de recursos necesarios para hacer frente a ello, tema que no es nuevo. Se ha intentado racionalizar el gasto, se han revisado los criterios de elegibilidad de los ciudadanos que tienen derechos a beneficios sociales o se ha implicado al sector privado en busca -se dice- de mayor eficiencia y ahorro.

El Estado utiliza dos fuentes de financiación: la fiscalidad y el endeudamiento y la discusión está en qué grado es conveniente en esta dicotomía, aunque los economistas keynesianos son partidarios de aumentar el endeudamiento para relanzar la economía en épocas de crisis, discutiéndose si los peligros del endeudamiento son mayores o menores que los que implica la rigurosidad presupuestaria.

### **3. Entorno internacional de las reformas de los sistemas de pensiones**

Continuamente, como se ha dicho, sobre todo en los años de la década de los ochenta y noventa, se ha hablado de los sistemas de pensiones, si han de hacerse reformas y cuándo, para evitar la problemática que podría plantearse. Por esos años organismos internacionales (sobre todo el Banco Mundial) dieron la alarma y se emprendieron reformas de distinto carácter, tanto en la UE como en Iberoamérica. En el fondo de todo ello se encuentran las tendencias demográficas y económicas, ya que su evolución condiciona la trayectoria de los sistemas de pensiones públicos. Aspectos como las tasas de reproducción, actividad, empleo y paro, la productividad, la edad de jubilación y otros han conformado tanto la situación actual como de futuro, de tal forma que es constante la discusión sobre la conveniencia de contemplar otras formas de financiación. Los gastos de transición que se originarían en algunos casos harían inviable el procedimiento, por lo que en muchos sistemas se ha optado por realizar reformas que impliquen ajustes sin abandonar el modelo, todo ello conducente a conseguir una mejora en la viabilidad de los sistemas de pensiones. Tras décadas de estabilidad global, la mayoría de los países se encuentran en procesos de ejecución o contemplando importantes reformas. No existe rama o aspecto de los sistemas de seguridad social que puedan considerarse inmunes al generalizado proceso de transformaciones o reformas.

Uno de los más importantes temas de debate de política social a finales del siglo XX y principios del siglo XXI es la problemática de los sistemas de seguridad social y, dentro de ésta, la reforma de las pensiones (aunque también se lleva a cabo en el campo de la salud o de otras áreas). Recordemos que en los *EEUU* una comisión presidencial publicó un informe sobre las reformas de la Seguridad Social dividiendo sus votos en tres posiciones diferentes. En Europa, Francia, Alemania y España se están

cuestionando los programas de pensiones. Japón tiene una enorme deuda de pensiones y en los países de la *OCDE* se dice que los pasivos no financiados de pensiones totalizan 30 billones de US\$ (esto se decía en la década de los noventa). En este terreno Iberoamérica tiene una experiencia acumulada en los últimos 35 años ya que muchos países han introducido reformas estructurales de diverso tipo en los sistemas de pensiones. Iberoamérica copió modelos de seguridad social de los países desarrollados, ahora esos países pueden aprender de la variada experiencia pionera de la región en esta área, sus logros, errores y problemas no resueltos.

Hong Kong, Hungría, Polonia, Suecia, Letonia, entre otros países, han considerado nuevos modelos de reformas de los sistemas de pensiones, que en unos casos siguen los modelos iberoamericanos y en otros avanzan hacia nuevas fórmulas como las recientemente denominadas de “cuentas nocionales de aportación definida” de Suecia; parte de la Comisión de los *EEUU* citada anteriormente estuvo a favor de algunos elementos tomados de estos modelos.

En este entorno también hay posiciones tomadas en dicho debate por las principales organizaciones internacionales. Sobre todo en estas décadas se ha desarrollado un importante debate internacional sobre la naturaleza de la reforma de las pensiones. Hasta los años 90 la controversia estuvo centrada en los expertos y administradores de los programas de pensiones de seguridad social. Desde principios de los años 90, sin embargo, varias organizaciones internacionales tomaron un papel importante en el debate, con posiciones distintas. La *OIT* y la *AISS* por un lado y el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional por otro. Las instituciones regionales tales como la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (*CEPAL*) y el Banco Interamericano de Desarrollo (*BID*) también han hecho algunos estudios en este campo, pero sin tomar



posiciones claras en el debate. La *OCDE* también ha emitido informes a este respecto.

Las reformas se basaron principalmente en la concepción económica y financiera del papel de los sistemas de protección social y se inspiraron en tres argumentos: el excesivo nivel de gastos obligatorios con controles deficientes, las tasas demográficas desfavorables y el impacto percibido como negativo de los sistemas vigentes en el crecimiento económico. Las reformas basadas en estas premisas se centraban fundamentalmente en las condiciones para la adquisición del derecho a percibir prestaciones, así como los niveles del ingreso de sustitución o de reembolso de gastos unido al método de financiación, reparto o capitalización, en los que estos conceptos tienen gran incidencia.

Ante los cambios económicos, sociales o demográficos ocurridos en esos años, el debate se centra en el tipo de reforma: no estructural *versus* estructural, ya que si bien había un consenso sobre la necesidad de ellas no así sobre el tipo de reforma a ser implantada. Tampoco había acuerdo sobre los diagnósticos de los sistemas públicos, aunque aquí la brecha se ha reducido. Se hablaba de los defectos de los sistemas públicos tales como la centralización excesiva, la carencia de coordinación con las políticas macroeconómicas, el deficiente nivel de las pensiones como rentas sustitutivas, los altos costes administrativos, el control deficiente de los cumplimientos de requisitos (de ahí la evasión y mora) así como los desequilibrios financieros y actuariales.

A la vista de acuerdos en los diagnósticos, por lo que las reformas serían diferentes, las organizaciones internacionales y los diferentes países se decantaron por soluciones diferentes. La *OIT-OISS* están a favor de una reforma no estructural, es decir, “perfeccionar” el sistema público para corregir sus reconocidos defectos: hacer más estrictas las condiciones de

acceso (por ejemplo: elevando la edad de retiro, aumentando los años de contribución para tener derecho a la pensión, etc.), eliminando los regímenes de privilegio y las prestaciones demasiado generosas, reduciendo los gastos administrativos, reforzando el control de la evasión y mora, restableciendo los equilibrios financieros y actuariales, mejorando la eficiencia y pagando pensiones adecuadas. La *OIT* ha aceptado también un rol del sector privado pero centrándolo en programas complementarios de pensiones. Desde el lado contrario el Banco Mundial y el *FMI* consideran estos cambios positivos pero insuficientes para resolver los problemas económico-financieros fundamentales en el largo plazo, proponiendo reformas estructurales radicales incluso para sustituir los sistemas públicos (en la mayoría de los casos de reparto) por otros de capitalización individual definida y administrados de forma privada.

En España, desde los años ochenta el sistema de pensiones ha estado en continuo debate (véase la pionera Ley 26/85) y es a partir de 1995, con ocasión del Pacto de Toledo, cuando se define el modelo a seguir incardinándolo dentro de los definidos como aplicación de medidas estructurales. La trayectoria de la protección social en España ha terminado concretándose en un sistema configurado en distintos niveles, cuyos rasgos característicos son la existencia de un sistema de seguridad social, no contributivo y contributivo, que protege hoy a la práctica totalidad de los ciudadanos a través de prestaciones económicas, sanitarias, de desempleo, servicios sociales, etc. y uno complementario. Este último nivel complementario es libre y de gestión privada y tiene como objetivo fundamental otorgar prestaciones en forma de rentas o capitales que puedan cubrir las necesidades como consecuencia de la jubilación, invalidez, supervivencia, o de prestación de servicios sociales o sanitarios a partir de los diseñados en el sistema público de seguridad social.

La configuración actual de los sistemas de pensiones (en unos casos referidos a España y en otros a la UE) se basa, entre otros, en la tasa de sustitución de las pensiones públicas como sustitutivas de las rentas de trabajo, para luego tomar como punto de partida las recomendaciones de la *Cumbre de Laeken* donde se firmó por parte de los miembros de la UE un documento donde se fijaban los objetivos a cumplir para la sostenibilidad de los sistemas de pensiones y las últimas reformas propuestas por el Gobierno en el acuerdo sobre desarrollo de medidas del informe de renovación del Pacto de Toledo. Continuamente la UE hace recomendaciones específicas a través del Consejo de la Unión Europea en el ámbito de las pensiones. Europa 2020 es la estrategia para el crecimiento y el empleo, iniciada en 2010 y con una duración prevista de 10 años, cuyo objetivo no solo es superar la crisis de la que se van recuperando las economías europeas sino paliar las deficiencias del modelo de crecimiento y que éste sea inteligente, sostenible e integrador. Entre las prioridades están: impulsar la creación de empleo y el crecimiento. El Consejo adopta oficialmente las recomendaciones para cada país.

En el caso de España y para el ámbito de las pensiones no es necesario repasar las medidas que se han adoptado: se han tomado medidas que han mejorado la sostenibilidad de las finanzas públicas y se ha fomentado la prolongación de la vida laboral, recordemos el aumento de la edad de jubilación, aplicación del factor de sostenibilidad e índice de revalorización, aumento del número de años de trabajo para el cálculo de la pensión, medidas que favorecen la prolongación de la vida activa y la restricción del acceso a jubilaciones anticipadas, aumento de la correlación entre cotizaciones y prestaciones, lucha contra el fraude, medidas todas ellas encaminadas a garantizar la viabilidad futura del sistema de pensiones ya que estas juegan un papel fundamental para permitir a los jubilados evitar entrar en riesgo de pobreza y disfrutar de unos niveles de vida similares a los alcanzados durante su vida laboral. Sin embargo, si bien la

pensión es la principal fuente de ingresos durante la jubilación, en el nivel de vida de los pensionistas también juegan un papel importante el ahorro personal y la vivienda en propiedad.

No se trata aquí de inundar de cifras este documento, dado el desarrollo estadístico de *EUROSTAT*; para los distintos países las conclusiones salen al observar conceptos tales como la *relación de la renta mediana disponible relativa*, total y por sexo, el *riesgo de pobreza y privación material grave de la población de 65 años y más*, el *porcentaje de propietarios de la población de 65 y más años*, por sexo, y del total entre 18 y 64 años o la *tasa de sobrecarga del coste de la vivienda por edad y sexo*. También los factores del mercado laboral son analizados: *tasa de empleo de los trabajadores de más edad (55-64) años*, *duración de la vida laboral*, *tasa de reemplazo total y por sexo*, *tasas teóricas de sustitución para perceptores para distintos ingresos en comparación con los perceptores de salario medio para 40 años de carrera hasta la edad pensionable*, etc. Pero interesante es destacar que, aunque lo más común es que los sistemas públicos de pensiones, en la *UE*, se financien por el método de reparto, los planes de pensiones de empleo han ganado una amplia cobertura en algunos países y, a medida que van madurando, adquieren cada vez un papel más importante en la provisión de rentas complementarias de pensión. Hoy en día, en bastantes Estados Miembros los planes de empleo constituyen más del 20% de los ingresos del pensionista, aunque su cobertura es mayor para los trabajadores con salarios altos que para las personas de bajos ingresos.

Por otra parte, la *OIT* en sus últimos informes en relación al tema de las pensiones de jubilación lo centra como “Pensiones de vejez: una responsabilidad del Estado” y dice:

El derecho a la seguridad del ingreso en la edad avanzada, enraizado en instrumentos de derechos humanos y en normas internacionales del trabajo, incluye el derecho a una pensión adecuada. Sin embargo, aproximadamente la mitad (el 48 por ciento) de todas las personas que superan la edad que da derecho a pensión no la percibe. Para muchos de aquellos que perciben una pensión, los niveles de pensión no son adecuados. Como consecuencia, la mayoría de las mujeres y de los hombres de edad, a escala mundial, no tienen una seguridad del ingreso, carecen del derecho a jubilación y tienen que seguir trabajando, a menudo mal remunerados y en condiciones precarias. En virtud de las leyes y reglamentaciones vigentes, sólo el 42 por ciento de las personas en edad activa hoy en día pueden esperar recibir pensiones de seguridad social en el futuro, siendo la cobertura efectiva incluso más baja. Esta laguna tendrá que colmarse mediante la expansión de las pensiones no contributivas.

Estos últimos años, muchos países de ingresos medios y bajos han realizado esfuerzos para extender la cobertura de los regímenes de pensiones contributivas y establecer pensiones no contributivas, con miras a garantizar al menos una seguridad del ingreso básica en la edad avanzada para todos.

Al mismo tiempo, los países que emprenden una consolidación fiscal están reformando sus sistemas de pensiones para realizar ahorros de costos, incluido el retraso de la edad de jubilación, la reducción de las prestaciones y el aumento de las tasas de cotización. Estos ajustes están determinando una menor responsabilidad estatal en garantizar la seguridad del ingreso en la edad avanzada y trasladando gran parte de los riesgos económicos asociados con el otorgamiento de la pensión a los individuos, comprometiendo así la adecuación de los sistemas de pensiones y disminuyendo su capacidad de prevención de la pobreza en la edad

avanzada. Los futuros pensionistas percibirán pensiones más bajas en al menos 14 países de Europa.

Es importante señalar que algunos países están revirtiendo las privatizaciones anteriores de los sistemas de pensiones, aplicadas en las décadas de 1980 y 1990. Argentina, Bolivia, Chile, Hungría y Polonia han renacionalizado o están renacionalizando sus sistemas de pensiones para mejorar la seguridad del ingreso en la edad avanzada.

También la OCDE tiene recomendaciones sobre los sistemas de pensiones. Unas primeras consideraciones que presenta son en relación al mercado de trabajo:

- *Reducir la dualidad del mercado de trabajo. Considerar la posibilidad de introducir una única modalidad de contrato indefinido con indemnizaciones reducidas, en combinación con una mejor aplicación de la normativa en materia de contratos temporales.*
- *Poner mayor énfasis en activar a los desempleados y mejorar su cualificación. Ofrecerles mayor respaldo y exigirles su participación en las políticas activas del mercado laboral, especialmente después de un tiempo prolongado de búsqueda. Hacer hincapié en la formación continua y la actualización de cualificaciones y habilidades adaptadas a las necesidades del mercado, presentes y futuras.*
- *Mejorar las expectativas de empleo de los grupos más vulnerables. Hacer hincapié en las políticas e incentivos especialmente dirigidos a los jóvenes, inmigrantes y trabajadores.*
- *Reforzar los servicios destinados a los grupos de ingresos bajos, especialmente a las familias con miembros dependientes, a fin de evitar las consecuencias indeseables que podría acarrear un deterioro de su situación económica.*

Un resumen de las perspectivas de las pensiones en la *OCDE* explora cómo los sistemas de pensiones responden a los retos que enfrentan: una población en envejecimiento y un entorno económico desafiante caracterizado por rendimientos bajos, crecimiento bajo y tasas de interés bajas, que crea problemas serios en los sistemas de pensiones, que afectan a ambos: al sistema público de reparto (*PayAsYouGo*) y a las pensiones capitalizadas. Entre las recomendaciones están:

1. Más aportaciones durante un plazo mayor resuelve parcialmente el reto que el sistema de pensiones enfrenta ante la población en envejecimiento.
2. El papel complementario de las pensiones privadas se impulsaría con una combinación de tasas mayores de cobertura; de los niveles de aportación; de la edad efectiva de jubilación y de un ambiente económico positivo.
3. El éxito de los esquemas de suscripción automática para aumentar la cobertura de la pensión privada depende de su diseño, de la comunicación y de las campañas educativas que acompañan su lanzamiento y puesta en práctica, y de la interacción con otras iniciativas existentes.
4. Los estados de cuenta de las pensiones y las campañas nacionales de comunicación sobre las pensiones (*NPCCs*, por sus siglas en inglés) son herramientas clave para el éxito de los sistemas de pensiones al atender los retos que enfrentan.
5. Las secuelas de la crisis económica global aún presionan los sistemas de pensiones.
6. Esfuerzos renovados para mejorar la sustentabilidad financiera de los sistemas de pensiones.
7. El diseño de las pensiones de primer nivel y su capacidad para combatir la pobreza difieren sustancialmente entre países.

8. Diversos mecanismos limitan el efecto de trayectorias laborales cortas en las pensiones en algunos países.

Recientemente la UE ha hecho una serie de recomendaciones a estos efectos y es así que está la *Recomendación (UE) 2017/761 de la Comisión de 26 de abril de 2017 sobre el pilar europeo de derechos sociales*, que dice “LA COMISIÓN EUROPEA, Visto el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, y en particular su artículo 292, Considerando todos los principios de la UE, adopta una serie de recomendaciones en relación al PILAR EUROPEO DE DERECHOS SOCIALES con diversa aportaciones relativas a:

- I. La igualdad de oportunidades y de acceso al mercado de trabajo
- II. Condiciones de trabajo justas
- III. Protección e inclusión social entre las que destacan las relativas a Renta mínima y Pensiones y prestaciones de vejez”

A los efectos que aquí interesan, la atención está en las prestaciones de vejez:

*“ 15. Pensiones y prestaciones de vejez*

*a) Los trabajadores por cuenta ajena y por cuenta propia tienen derecho a recibir una pensión de jubilación acorde a sus contribuciones que garantice una renta adecuada. Las mujeres y los hombres deberán tener las mismas oportunidades para adquirir derechos de pensión.*

*b) Toda persona en la vejez tiene derecho a los recursos que garanticen una vida digna.”*

Son recomendaciones, pero en relación a este tema, ¿qué implica esa recomendación? ¿Qué se puede deducir cuando se dice?:



- “Acorde a las contribuciones”. ¿Se puede interpretar como la proporcional entre cotizaciones y cuantía de las pensiones? (El método de cuentas nocionales como procedimiento de cálculo de la pensión sería similar).
- “Mujeres y hombres las mismas oportunidades”. ¿Quiere decir que se aplique igualdad de condiciones en la forma de cálculo y edades de entrada y requisitos?
- “Recursos que garanticen una vida digna”. ¿Es considerar pensiones mínimas? Pero, ¿es la misma dignidad si se cobran las pensiones no contributivas o las pensiones mínimas?

Se podría decir que numerosos son los países que han emprendido reformas para hacer frente a los retos actuales, tanto demográficos como económicos y una prueba de ello es la síntesis que se presenta en la tabla 1.

También se han realizado modificaciones estructurales en diferentes países en los últimos veinte años (desde el año 2000 sobre todo) consistentes en fomentar el pilar donde la cuantía de la pensión de jubilación total tiene una participación importante el esfuerzo individual (que implica una financiación a través de un grado de capitalización que suele ser financiera). Así, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Italia, Polonia, Suecia, Polonia y Letonia, sin olvidar que otros países europeos ya tienen implantado este sistema con anterioridad sin más que se repase la tasa de sustitución de sus pensiones públicas. Por los años noventa y cinco Suecia implantó el denominado sistema de cuentas nocionales que, si bien se financia por el sistema de reparto, la cuantía de la pensión depende de las aportaciones realizadas: es una capitalización

teórica que, en realidad, lo que hace es cambiar la fórmula en la que se determinan las cuantías de las pensiones.

Tabla 1. Reformas realizadas en diversos países

País	Año	Medidas de jubilación anticipada (endurecimiento condicional)	Aumento de la edad legal de jubilación	Aumento del período de jubilación	Compatibilidad trabajo y pensión	Ajuste en función de la esperanza de vida
AT	2013					
BE	2012-14				SI	
CZ	2011		SI	SI		
EE	2010		SI			
DE	2014		SI			
DK	2011	SI	SI		SI	SI
FI	2012	SI				
FR	2010-11	SI	SI	SI		
EL	2010-12	SI	SI	SI		SI
ES	2012	SI	SI	SI	SI	SI
HU	2010	SI	SI			
HR	2013		SI			
IT	2011	SI	SI	SI		SI
LV	2011		SI	SI		
LU	2012	SI				
NL	2012	SI	SI			SI
PL	2008-10	SI	SI	SI		
PT	2012-14	SI	SI			SI
SK	2010-12				SI	SI
SI	2012	SI	SI	SI		
UK	2011-14		SI			SI

(1) Países han aumentado la edad legal de jubilación anticipada (DK, EL, ES, IT, LU)

(2) Algunos países solo han hecho reformas mínimas (CY revalorización) (LT y RO aumento edad de jubilación).

#### 4. Disfuncionalidades de las reformas

En el caso de España, ¿han sido eficientes las últimas reformas?  
(no vamos a repasar la historia través del Pacto de Toledo, cuyo

fundamento fue buscar la viabilidad del sistema de pensiones, ya que en este contexto es prioritario buscar la sostenibilidad fiscal del *Estado de bienestar* viendo como financian los países este gasto). El tema de las pensiones es un asunto, no solo de actualidad, sino prioritario para todos los españoles independientemente de la edad y, como se viene diciendo, las reformas (variación de las variables que configuran los sistemas) han sido continuadas. Entre las medidas tomadas en los últimos años se podría enunciar como de mayor impacto:

- Aumento de la edad de jubilación
- Coeficiente de revalorización
- Factor de sostenibilidad
- Incremento de la pensión de jubilación a las mujeres con hijos
- Aumento del número de años a considerar para el cálculo de la base reguladora y los porcentajes aplicados para el cálculo de la pensión
- Compatibilidad de trabajo y pensión y otras menores, etc.

Pero, ¿cuál ha sido la incidencia en la viabilidad y solvencia del sistema? Porque no todas han influido en este sentido y el objetivo es cuestionable. Sobre los sistemas de pensiones las opiniones son de lo más diverso y desde todos los puntos de vista, ideológicos y según los colectivos afectados. Se ha dicho por ejemplo que “La sostenibilidad de las pensiones es un problema político y no económico”, que “el sistema español no es generoso” o que “se pretende favorecer los Fondos privados de pensiones”, se discute sobre “capitalización o reparto”, haciendo incluso afirmaciones como que “es falso que una mayor esperanza de vida sea lo que ponga en peligro el futuro de las pensiones”, etc. No merece la pena entrar en el fundamento de estas afirmaciones, muchas de ellas sesgadas y con una intención partidista; se conoce que no se han tenido en cuenta determinados principios básicos como son las reglas básicas de la

imposición tales como la equidad, la eficiencia y la suficiencia. Se conoce que no se ha hecho un mínimo cálculo sobre el coste y reparto de éste entre los afectados y se podría contestar así:

Sí, la sostenibilidad de las pensiones tal cual está definido el modelo efectivamente es un problema político: cotizar 40 años (ya es bastante) y disfrutar la pensión 22 años (con tendencia creciente), para un equilibrio individual la aportación sería próxima al 50%; si no se está abonando esta cuantía, ¿quién lo pagará? Eso contradice a la afirmación de que el sistema español no es generoso. Se está demonizando el sistema de capitalización y también se afirma que se están fomentando los sistemas de pensiones pues se puede decir que hacerse una pensión de cuantía igual al último salario es caro y si no se lo paga cada uno, ¿quién lo pagará?

¿La Seguridad Social es una cosa del Estado? Pues muy bien, que se financie con impuestos y atendiendo a los principios de la fiscalidad, todo el colectivo percibirá por igual cuantía una pensión homogénea y uniforme y se verá si estamos en este tipo de Estado en el que cada individuo se forme voluntariamente su sistema de previsión social o se quiere volver a la situación anterior de trabajar indefinidamente.

Pero, ¿cuáles son las reformas que se plantean y las perspectivas de futuro? En los momentos actuales está convocada la comisión del Pacto de Toledo con la comparecencia de los interlocutores sociales donde cada uno explica desde su óptica. El modelo actual tiene la siguiente estructura derivada del primer Pacto de Toledo:

Cuadro 1. Estructura de la Seguridad Social

MODALIDADES	PRESTACIONES OTORGADAS	CAMPO DE APLICACIÓN	FINANCIACIÓN Y GESTIÓN
<b><u>PÚBLICA</u></b>  BÁSICA	Pensiones no contributivas (Jubilación, Invalidez)  Asistencia Sanitaria  Prestaciones Familiares  Servicios Sociales  Promoción de Empleo	Para todos los residentes carentes de recursos económicos.  Prácticamente para toda la población.  Para los que perciben rentas inferiores a un límite  Prácticamente para toda la población.  Prácticamente para toda la población	A través de impuestos, mediante aportaciones del Estado al Presupuesto de Seguridad Social.  Con impuestos y en el Pto del Estado, gestionado por las CCAA  Con cotizaciones sociales para trabajadores y pensionistas. Con Aportaciones del Estado para las personas sin trabajo y por minusvalía.  Con impuestos y en el Pto del Estado gestionado, por las CCAA  Con aportaciones del Estado.
CONTRIBUTIVA Y PROFESIONAL	Pensiones (sustitución de rentas, proporcionales a salarios), con garantía de cuantías mínimas  Otras prestaciones económicas (I.T., Desempleo, etc.)	Obligatorio para todos los trabajadores por cuenta ajena o propia, con topes máximos de prestación y cotización.	Básicamente por cotizaciones de empresarios y trabajadores, con posibles aportaciones del Estado, para los complementos de pensiones mínimas.  Gestión pública, con fórmulas mixtas para las contingencias profesionales  Financiación con cotizaciones sociales y algunas aportaciones para parte del desempleo
<b><u>PRIVADA</u></b>  COMPLEMENTARIA	Rentas o capitales por jubilación, invalidez, supervivencia, etc.	Voluntario para toda la población	Por los partícipes y promotores, según modalidades  Gestión Privada

A corto plazo se pueden seguir haciendo reformas, pero viendo la trayectoria histórica de las mismas sería ya más conveniente definir un nuevo modelo cuyo efecto estaría en el largo plazo (igual que sucedió con reformas precedentes, por ejemplo, al pasar del modelo de cotización por bases tarifadas a salarios reales con un tope, pasando por la fase intermedia de cotización por bases tarifadas y complementarias o cambio en el sistema financiero), ya que de no hacerse cada poco tiempo entraremos en reformas. ¿Se ha calculado cuál es el coste individual y actuarialmente de una pensión? O su equivalente, ¿al cabo de cuantos años de cobro de la

pensión se han recuperado las cotizaciones por este concepto que se han realizado a lo largo de la vida laboral? Pues esta clase de cálculos son aconsejables, por no decir necesarios, en el ámbito de los sistemas de pensiones. Hay que hacer compartimentos donde, en uno de ellos, se definan las prestaciones en las que la responsabilidad del Estado es preminente (maternidad, fomento del empleo, etc.) y en otro se diferencie entre las prestaciones de riesgo a corto plazo y de ahorro a largo plazo, todo ello respetando los derechos de prestaciones ya causadas; hay que definir que, si bien son prioritarios los conceptos de solidaridad y redistribución, ¿hasta qué nivel se deben aplicar?

A los efectos de situar el futuro convendría, en primer lugar, repasar los conceptos a tener en cuenta en los diseños de los sistemas de pensiones y, en segundo lugar, las posibles modificaciones con el nuevo modelo (ver anexos). No todas las medidas adoptadas en los últimos años han obedecido a los criterios técnicos marcados, sino que se han aprovechado situaciones de complacencia política y oportunista del momento. Todos los partidos han aplicado el mantra acerca de la sostenibilidad de las pensiones públicas; no se han criticado medidas adoptadas e incluso se ha demonizado determinados conceptos, como, por ejemplo: *sistema financiero*, *capitalización*, *planes de pensiones privados*, etc. (usualmente se escuchan frases como “las aseguradoras están asustando a los jubilados”, “nos preocupan las tentaciones privatizadoras del PP”).

Un ejemplo de esas disfunciones sería el caso de algunas modificaciones como, entre otras, compatibilizar pensión y trabajo (el 50%), puesto que si se puede trabajar no surge la necesidad que viene a cubrir una pensión, al menos en un sistema público; o el aumento de la pensión cuando la trabajadora hubiera tenido hijos (se incrementa en el momento de percibir la pensión cuando la necesidad surge en el momento del parto,

etc.). Es decir, que surgen disfuncionalidades que incluso conducen a confusión sobre la realidad. Se ha estado defendiendo el sistema para postergar cualquier reforma sensata y, no sólo eso, sino que se debería entrar incluso en lo que se denominaría cambio de modelo ya que viendo la situación actual en el caso de llegar a un consenso para equilibrar las cuentas anuales eso no sería suficiente. En el cuadro siguiente y, de forma sintética, se indican una serie de modificaciones posibles, con los efectos que las mismas podrían originar:

Tabla 2. Medidas de reforma de las pensiones

Medidas de reforma de las pensiones	Posible efecto
<i>-Por el lado de los ingresos</i>	
Aumento de las cotizaciones a través de los tipos de cotización	Incremento de la cotización con la consiguiente repercusión en el empleo si es a cargo del empresario
Establecimiento de una cotización social generalizada sobre todo tipo de rentas de trabajo, de capital etc	Incremento de la presión fiscal de los colectivos afectados
Destope de bases máximas	Incrementaría la financiación pero si se repercute en subida de pensión este aumento sería temporal hasta su efecto total y posteriormente aumento de gasto, a su vez al incrementarse la presión fiscal actuaría como freno al empleo, vía de los costes salariales.
Financiación a través de Impuestos de determinadas pensiones (supervivencia, etc)	Cambiaría su aspecto jurídico en cuanto sería igual para todos los ciudadanos y la posible gestión por parte de CCAA
Aportación del estado al Presupuesto de la SS (art 109 Ley SS)	Partida de equilibrio de tipo generalista sin determinar su finalidad, establecer el tope para no aumentar demasiado la presión fiscal.
Eliminación de bonificaciones al empleo o jubilación anticipada etc	Como políticas del Estado éste compensaría a la Seguridad Social.
Definir conceptos de redistribución y solidaridad	Habría que definir los límites en la aplicación de tales conceptos
Financiación con impuestos indirectos (IVA etc)	Cambiaría la estructura financiera de la financiación, repercutiría en el consumo y la presión fiscal
Nuevas cotizaciones en función del grado de tecnificación (cotización de los robots etc)	Incrementaría la cuantía de una de las fuentes financieras. Problema determinación de la base sobre la que se calculará la prestación.

<b>- Por el lado de los gastos</b>	
Clarificar las prestaciones y según su objetivo y naturaleza, establecer la fuente de financiación, cuotas o aportación del Estado	Las prestaciones cuyo objetivo es colaborar a las políticas del Estado (demografía, paro, bonificaciones al empleo etc) se financiarían con impuestos. El resto con cotizaciones
Redefinir las prestaciones de riesgo a corto plazo y ahorro	Se clarificaría la financiación con tipos de cotización diferenciados y diferentes fuentes financieras. Fijaría el modelo de SS entre lo que sería colectivo e individual en función de los conceptos anteriores
Adaptación de la edad de jubilación a la esperanza de vida	Adaptaría el gasto a la verdadera situación de necesidad creada al alcanzar una determinada edad
Adaptación de la tasa de sustitución al equilibrio actuarial (es el sistema de cuentas nacionales de Suecia)	Resultaría una pensión con importes más en consonancia con el equilibrio entre aportaciones y valor de la prestación
Revalorización de las pensiones	Dependería del índice adoptado y su repercusión estaría en función de las posibilidades del Sistema, pero también habría que tener en cuenta el grado de suficiencia de las pensiones
Reforzar la lucha contra el fraude	Incrementaría la cotización y consolidaría la justicia y la equidad sociales
Reconsideración jurídica de la pensión de viudedad	Al haberse integrado la mujer al mundo laboral no tiene sentido y su efecto se repercutiría en las de orfandad
Tributación fiscal de las pensiones de invalidez, ahora exentas de tributación	Al considerarse a partir de los 65 años como una equivalente de jubilación aumentaría el efecto fiscal del Estado, e igualaría a los ciudadanos.
Reconsiderar el complemento a abonar a la pensión de jubilación a las mujeres con hijos	Abonada a destiempo puesto que la necesidad surge con la crianza de los hijos, y si el objetivo es fomentar la natalidad como política del estado se financiaría con impuestos
<b>NUEVO MODELO</b>	
Adaptar la cuantía de la pensión a través de la tasa de sustitución en función del grado de solidaridad y redistribución	Habría que definir que niveles se está en condiciones de aceptar y que posibilidades de riqueza se destinaria
Rebajar la tasa de sustitución del primer escalón financiado por reparto	Permitiendo no obstante la suficiencia de la prestación en este primer escalón.
Pensiones complementarias obligatoria en colaboración con las empresas financiadas por los trabajadores y las empresas en capitalización individual y sistema de aportación definida, se primaría el esfuerzo individual	En los primeros años supondría un coste para el Estado (similar a las situaciones antes descritas pero con diferente periodificación) al estar garantizadas las pensiones actuales y algunas en proceso de generación de derechos
Financiación por el Estado de las políticas públicas específicas del mismo.	Se financiaría con fondos del Estado y su cuantía sería en función de sus programas de políticas públicas y universales

¿Cuáles serían los efectos de las posibles reformas?



Como se viene diciendo, las perspectivas de futuro sobre los sistemas de pensiones hasta ahora se basaban en unos análisis económico-financieros en los que se estimaba su trayectoria futura en base a determinadas hipótesis de trabajo y que a veces se hablaba como si fueran sucesos ciertos. Sin embargo, admitiendo una dosis de incertidumbre, al ser estimaciones a largo plazo y fenómenos aleatorios y prescindiendo de datos de sobra conocidos, es verdad que a fecha de 2017 hay insuficiencia de financiación de las pensiones en España, puesto que el Fondo de Reserva está a punto de liquidarse y en estos momentos se anuncia que en este año la financiación será completada con deuda pública. Podríamos referenciarlas, como modificación de los distintos parámetros que configuran el actual sistema de pensiones, a través de intuiciones basadas en los datos y evolución histórica ya que la experiencia dice que, aunque las predicciones dependan de escenarios económicos y demográficos, el hecho de estar interrelacionadas las variables apoya que las conclusiones sean similares.

Analizados los resultados de los diferentes trabajos se evidencian diferencias notables según el escenario contemplado y, como dice Zubiri, ello es debido a que se trata de estimaciones a largo plazo, con base en supuestos en los que es difícil predecir el margen de errores y las relaciones de comportamiento además son mínimas. Podría plantearse qué pensiones resultan afectadas, con qué intensidad y en qué momento del tiempo surge el efecto y es usual que estas modificaciones se implanten con periodos transitorios (véase las últimas modificaciones de la variación de la edad de jubilación, por ejemplo, etc.)

Entre las posibles reformas a plantear tomando como cuestión esencial la viabilidad del sistema de pensiones, a los efectos de ver si el sistema es sostenible y cuáles serían deseables, siempre teniendo en cuenta una serie de principios básicos que deben conformar los sistemas de

protección social como se dice en el punto 1 (tales como cobertura de necesidades, efecto de solidaridad y redistribución, procedencia de las fuentes financieras, impacto en la economía nacional (*PIB*) etc.), la receta más elemental sería bajar los gastos de prestaciones o subir los ingresos aumentando el tipo de cotización o buscar fuentes financieras, porque cualquier medida que se tome modificando las variables que definen el sistema concluye con estos conceptos; pero la pregunta es, ¿hasta qué niveles se quiere llegar en su aplicación?

Partiendo de las nociones ya conocidas por todos, del efecto demográfico y del mercado laboral, que serían las que equilibrarían el sistema cuando fuera posible actuar sobre ellas, se sintetizan los efectos futuros tanto en el sistema como a efectos macroeconómicos y partiendo de la hipótesis de que la mayoría no afectarían a los actuales pensionistas, ya que ha sido usual respetar su situación. No cabe duda que el tema de las pensiones está completamente politizado y cada colectivo opina según su incidencia y es así que, por ejemplo, hay intervenciones que son objeto de cuestionamiento como por ejemplo las conclusiones del Consejo Económico y Social al informe sobre las últimas medidas como son la determinación del factor de sostenibilidad y el método de revalorización de las pensiones (reformas cuestionadas) que dice así:

*Propuestas:*

*-Que no se aprueben nuevos recortes en las pensiones, y que se de marcha atrás en las medidas aprobadas en los últimos años que han reducido la cuantía de las nuevas pensiones y han supuesto una pérdida de poder adquisitivo de las personas pensionistas.*

*-Que la legislación sobre las pensiones sea transferida a Galiza y Euskal Herria.*

*-Que se actúe sobre los ingresos de la Seguridad Social por vía impositiva. La recaudación mediante una fiscalidad justa para la clase trabajadora y que eleve considerablemente la presión fiscal existente resolvería la problemática de falta de ingresos por las cotizaciones de la Seguridad Social.*

Probablemente no se han pensado bien estas afirmaciones y sus repercusiones; mezclando la técnica y la política es difícil tomar soluciones.

Se acaban de presentar los presupuestos del Estado para 2017 y parece que este ejercicio no se equilibrara financieramente con una partida procedente del fondo de reserva sino que aparece un préstamo del Estado a la Seguridad Social tal como se especifica en el proyecto de presupuestos, situación que no es novedosa tal como aparece en el anexo.

*"Disposición adicional novena. Préstamos del Estado a la Tesorería General de la Seguridad Social.*

*Al objeto de proporcionar cobertura adecuada a las obligaciones de la Seguridad Social y posibilitar el equilibrio presupuestario de la misma, el Gobierno, previo informe de la Secretaría General del Tesoro y Política Financiera, podrá autorizar la concesión de préstamos a la Tesorería General de la Seguridad Social hasta un importe máximo anual de 10.192.000 miles de euros. Estos préstamos no devengarán intereses y su cancelación se producirá en un plazo máximo de diez años a partir de 2018".*

Para 2017 el presupuesto de la Seguridad Social se sitúa en 144.892,81 millones de euros, de los que 125.097 corresponde a pensiones (122.777 corresponde al gasto de pensiones contributivas y 2.320 a pensiones no contributivas), es decir, el 84,7% del total. La financiación se

cubre con 110.560 millones de euros que proceden de las cotizaciones sociales (el 76,3%) y los 10.192 millones de euros que se aportaran por el Estado vía préstamo a la Tesorería de la Seguridad Social el resto de financiación prácticamente procede de las aportaciones del Estado por los compromisos contraídos. En el Balance agregado dentro de la Cuenta agregada de las entidades que integran el Sistema de la Seguridad Social y para el ejercicio 2015 figura la partida “pasivo no corriente :deudas a largo plazo”, dentro de “patrimonio neto y pasivo” por un importe de 17.245.285731,79 miles de euros que incluyen los préstamos del Estado, acumulados desde 1994 y que ha sido prorrogado el periodo de amortización, si bien es verdad que algunos de ellos son como consecuencia de la cobertura en su momento de las necesidades del sistema Nacional de Salud, hoy en día transferida su gestión a las CCAA. Se puede concluir de la siguiente forma:

a) En el momento actual la mayoría de los sistemas de seguridad social se enfrentan a los siguientes retos:

- Envejecimiento de la población, que implica mayor esperanza de vida y que, junto con la menor fertilidad, supone que el peso de la población activa sea menor, lo que implica mayor duración de las pensiones; es decir, el número de pensiones a pagar crece más que el número de cotizantes y en los sistemas financiados por reparto la relación activos/pasivo, base de la estabilidad de los sistemas, es menor.
- La tecnificación implica menor utilización de mano de obra, lo que también supone menor número de cotizantes.
- Nuevas necesidades sociales que, unido a lo anterior, implica un incremento adicional de gasto no correlacionado con el crecimiento de las cotizaciones.

b) Los sistemas de seguridad social se encuadran en un marco social, económico, territorial y cultural diferente para cada país o para cada región, y la incidencia del fenómeno del envejecimiento de la población y el empleo en relación con los sistemas de seguridad social es importante.

Recordemos que el *Estado de bienestar* se diseñó en el siglo pasado, donde se pretendía alcanzar una cobertura de una serie de necesidades, proveer un mínimo de renta ante situaciones imprevistas, pero adecuando los beneficios a las situaciones concretas de cada beneficiario; por ejemplo, en la mayoría de los países cuando se implanta el sistema de pensiones y desde el punto de vista demográfico, la esperanza de vida a la edad de jubilación era de 7 u 8 años; hoy en día supera esa cuantía en mucho (supera los 20 años en los países desarrollados) que en promedio sería el número de años a pagar una pensión, y se supone que a esa edad de jubilación era a la que surgía la necesidad de sustituir una renta. ¿Se ha hecho lo suficiente en ese aspecto? Creemos que no, porque además se ha utilizado esa prestación para solucionar otro tipo de problemas como, por ejemplo, el desempleo, a través de la jubilación anticipada y otras distintas formas. Por otro lado, ese mismo envejecimiento ha llevado a la cobertura de otras necesidades que han aparecido como consecuencia de la mayor esperanza de vida y es la atención de la dependencia de personas mayores, situación que también se trata de paliar.

Respecto al empleo hay dos herramientas para conseguir pleno empleo: la política fiscal y la política monetaria. Con la primera ya sea aumentando el gasto público o reduciendo los impuestos para que los consumidores tengan más renta a su disposición y así se estimula la demanda de bienes de consumo. Con la segunda bajando el tipo de interés, inyectando dinero se influye en las decisiones de los consumidores. En ambos casos se estimula la demanda. Estas fueron las ideas keynesianas y de forma indirecta las que le llevaron en este sentido a profundizar en el

*Estado de bienestar*, considerado uno de los hitos más importantes de su historia.

c) A veces se indica que los sistemas de seguridad social consumen una gran cantidad de recursos públicos que podrían destinarse a otros cometidos, pero sin valorar que esos sistemas tienen también un componente económico, en cuanto dinamizadores del consumo y del ahorro.

Si el objetivo de la Seguridad Social es cubrir necesidades, es indiferente que los medios sean públicos o privados; la cuestión es fijar el nivel de gasto, ya que en teoría se debería condicionar la cuantía de las pensiones a la situación económica del momento. Mirando las situaciones actuales de crisis que sobrevienen a épocas de prosperidad anteriores, donde hubo superávits que se instrumentaron en “fondos de reserva”, este procedimiento no es suficiente y el problema es cómo actuar una vez consumido el fondo. Bajar las pensiones implica que baja la demanda, con la repercusión en un menor empleo, lo que implica menores cotizaciones. En este orden de cosas hay que considerar las pensiones como un complemento importante en el estímulo del consumo que, como es bien sabido, es la variable más importante en términos cuantitativos del *PIB* (el consumo privado es aproximadamente el 60% del *PIB* y en países como Japón o *EEUU* es mayor). No se trata de que haya o no pensiones, sino de ver su forma de financiación, cómo y quién las financia y cuál es el grado de solidaridad y redistribución.

d) En el ámbito iberoamericano, diferentes estudios (por ejemplo, los del *BID*) alertan de los problemas de la falta de cobertura de los sistemas de seguridad social que, de no remediarse, dejarán sin cobertura económica a millones de personas en la vejez; se podría hacer una valoración sobre esta cuestión y se podría incrementar la inclusión en la Seguridad Social de

colectivos ahora excluidos, por ejemplo, el sector rural y los trabajadores independientes. Se les debería dar opción a incardinarse en el sistema de seguridad social, de hecho, en el conocido *Informe Beveridge* se planeaban objetivos concretos, crear una única tasa de subsistencia y, en general, adecuar los beneficios a las situaciones concretas de cada beneficiario, que actuarían como ayudas públicas adecuadamente sistematizadas, si bien es verdad que se presentaron como medidas de política económica. Hoy este modelo ha perdurado reforzándose con otras medidas y ante una insuficiencia de recursos a estos colectivos se les afectaría de pensiones básicas y, ante la falta de suficientes cotizaciones, la cobertura financiera correría a cargo de la financiación pública vía impuestos.

e) En algunos sistema de pensiones y dadas las dificultades de mantener su financiación exclusivamente a través de las cotizaciones sociales, se propugna que esa financiación se complemente a través de recursos procedentes de la imposición general, si bien en este ámbito hay posiciones que señalan que esos recursos no estén diferenciados, es decir, que desde el Presupuesto del Estado se transfieren de forma genérica los recursos necesarios que complementen las cotizaciones sociales, en orden a que el sistema pueda cumplir sus obligaciones de gasto mientras que, para otras posiciones, es preferible el establecimiento de recursos impositivos específicos que relacionen directamente esos ingresos con su finalidad exclusiva, la financiación de prestaciones sociales. La financiación a través de impuestos generales o afectados implicaría una redefinición de las pensiones, no como sustitutas de salarios sino como rentas básicas de subsistencia, homogéneas para toda la población ya que este es un principio de la política fiscal. Es decir, que cualquier alternativa se basa en definir sobre quien recae la financiación: si sobre toda la población con efectos fiscales y el efecto redistributivo es máximo o por cotizaciones y sobre las personas afectadas.

f) En buena parte de las reformas que se han establecido en los sistemas europeos de pensiones se han incorporado estabilizadores automáticos, entre los que se encuentra el “factor de sostenibilidad. Además, en algunos sistemas (por ejemplo, el español) el factor de sostenibilidad que tiene en cuenta la variación de la esperanza de vida de la población se ha articulado a través de la reforma del cálculo de la cuantía de la pensión de jubilación y este ajuste recae sobre los nuevos pensionistas, que son los de menor edad; es decir, afectaría a las nuevas pensiones y las antiguas ya se verán menos afectadas con el aumento de la esperanza de vida, si acaso esos pensionistas de mayor edad tendrán necesidad de nuevas prestaciones como los derivados de la “dependencia” que también será objeto de mayor gasto social.

g) Teniendo en cuenta las dificultades de los sistemas de pensiones contributivos de los países desarrollados para conseguir su viabilidad en el medio y largo plazo, debido a la falta de empleo y de cotizaciones sociales, así como, en lo que se refiere a los sistemas de países en desarrollo, respecto de la débil cobertura social de los mismos, desde algunas instancias se viene reclamando su sustitución global por otro mecanismo que, financiado a través de la imposición general, otorgue una renta a todo ciudadano, cuando llegue a la situación protegida. La pregunta es si sería posible una articulación de los actuales modelos de seguridad social por otro basado en la “renta de ciudadanía” (últimamente la *OCDE* se pronuncia sobre este tipo de protección), que sería financiada vía impuestos e implicaría el mismo nivel de protección para todos los individuos. De ahí que un paso intermedio puede ser el establecimiento de un modelo de distintos niveles:

1º Renta de subsistencia para los carentes de recursos, previo control e igual para estos ciudadanos, financiada vía impuestos. Sería sustitutiva de un nivel básico de subsistencia.



2º Pensiones que supongan una tasa de reemplazo parcial (renta que suponga el 50-60% del salario, o con un determinado tope), financiadas vía cotizaciones y por el sistema de reparto (en este tramo el nivel de solidaridad y redistribución es completo) y estableciendo una diferenciación de lo que son prestaciones en las que se da cumplimiento a los objetivos de las políticas del Estado, con responsabilidad mayoritariamente de éste, y las que son propias de cobertura de necesidades debido a un riesgo.

3º Pensiones derivadas íntegramente del esfuerzo personal de cada individuo, de tal forma que con el capital acumulado y sus rendimientos se transforme en rentas (pensiones) constantes o revalorizables a opción del individuo, porque siempre se partirá de un equilibrio financiero (sería cuestión de discutir qué porcentaje de salario y quien financiaría estas pensiones).

4º Nivel ya voluntario totalmente en todos los aspectos.

Es decir que, dados por conocidos los hechos de la insuficiencia financiera de los actuales sistemas, el envejecimiento de la población, la baja tasa de natalidad, las continuas reformas realizadas, sin olvidar que un crecimiento del empleo y la productividad, que aliviarían las finanzas del sistema y, conocidas las diversas proyecciones publicadas por diferentes estudiosos, resulta necesario acometer no solo reformas paramétricas sino cambiar el modelo para garantizar la viabilidad del sistema de pensiones en el futuro, sin olvidar el coste de una pensión, por el notable aumento de la esperanza de vida. Partiendo del modelo diseñado de los diferentes niveles se podría actuar así, sobre el nivel contributivo y financiado por reparto.

Por el lado de los ingresos:

- Aumento de las bases máximas: Con esta medida se incrementarían los costes salariales y, al tiempo, ello supondría un aumento del gasto futuro si se traduce en el correspondiente aumento de pensiones y disminuiría la regresividad y el efecto redistributivo; si no se traduce en este aumento se rompe el principio de mayor proporcionalidad entre lo aportado y lo recibido.
- Aumento de los tipos de cotización, ya sea el tipo general o a través de cotizaciones sociales generalizadas (tipo Francia) sobre todas las rentas, de trabajo y de capital. La medida repercutiría en el empleo y aumentaría los costes salariales aumentando la presión fiscal de los colectivos afectados.
- Aumento de las transferencias del Estado. En este aspecto hay que hacer las siguientes puntualizaciones. Podría ser vía aumento del IVA (como se reconoce en el informe sobre la reforma fiscal de 2014) pero quizás en estos momentos no parece lo más apropiado, aunque sí se pueden financiar con impuestos generales aquellas prestaciones que obedecen a políticas del Estado, compensando a la Seguridad Social en su cuantía (bonificaciones y reducciones al empleo, etc.), es decir, todas aquellas que suponen la misma cobertura para todos los ciudadanos, aunque repercutiría en el consumo y la presión fiscal.
- En línea de lo que desde algunas instancias se defiende, se financiarían la prestación de viudedad y orfandad por impuestos, es decir, pasarían a la categoría de “no contributivas“. Habría que cambiar la naturaleza jurídica derivada de esta financiación y no sería renta sustitutiva de un salario sino que sería igual para todos los españoles, eso unido a la nueva forma de gestión (por las CCAA) y su compatibilidad o no con otras rentas.

Alternativamente, podría aplicarse el artículo 109 de la ley General de Seguridad Social, estableciendo una aportación de forma generalista por parte del Estado al Presupuesto de la Seguridad Social para cubrir desequilibrios financieros pero sin determinar su finalidad.

- Debido al creciente grado de tecnificación de la economía se podría introducir un impuesto o cotización sobre los robots o instrumentos informáticos similares, no exento de otros problemas: ¿Cuál sería la base que se adscribiría a esta cotización a los efectos de su repercusión en las prestaciones?

#### Por el lado de los gastos:

Teniendo en cuenta las reformas de los últimos años, que han sido las propuestas en los diversos estudios (aumento del número de años para el cálculo de la base reguladora de las pensiones, retraso de la edad de jubilación, adaptación de la pensión a la esperanza de vida, reconsideración del método de revalorización de las pensiones), pocas son las acciones que restan y que supongan un impacto para la mejora de estas finanzas, pero todavía algunas medidas serían posibles siempre tendentes al cambio de modelo:

- Redefinir las prestaciones de riesgo y ahorro (como se clasifican en la terminología actuarial), de tal forma que se establezcan tipos de cotización diferenciados o, una vez definida su finalidad como políticas del Estado o de seguridad social, se redefiniría la financiación a cargo de impuestos o de cotizaciones (por ejemplo el aumento de pensión en el momento de la jubilación a las mujeres con hijos si el objetivo es fomentar la natalidad como política del Estado debería ser financiada por éste a través del sistema impositivo y, si es cubrir unas necesidades, éstas surgen en el momento del nacimiento del hijo, las políticas de fomento del empleo, etc.).

- La alternativa de reconsiderar el número de años de cotización y el porcentaje de pensión sobre la base reguladora para tener derecho a pensión no tendría gran incidencia puesto que aparecería mayor cuantía de complemento a mínimos si la pensión mínima se desliza en la misma cuantía. Otra cosa es que no se repercutiera y ello condujera a evitar la lucha contra el fraude por la mejor situación de cotizar el número mínimo de años al aparecer una pensión ventajosa.
- Reconsideración jurídica de las prestaciones de incapacidad permanente y supervivencia. En el primer caso, su consideración o no como indemnizaciones origina que la tributación sea ventajosa (sería redefinirlas hasta la edad de jubilación) y en las de supervivencia clarificar las situaciones de rentas complementarias para determinados individuos (pensión de viudedad, compensando la de orfandad).
- Para dar cumplimiento a la mayor proporcionalidad entre cotizaciones y pensiones, lo que equivale a cambiar los coeficientes de devengo de pensión en función de los años de cotización, se podría establecer de forma teórica un equilibrio (financiero o actuarial) entre el valor de las cotizaciones individuales aportadas (con unos rendimientos ficticios, como el crecimiento de los salarios, el *PIB*, etc.) y las prestaciones recibidas. Esto redefiniría la tasa de sustitución de las pensiones.
- Todas estas reformas pueden efectuarse en el 2º pilar, financiado por el sistema de reparto, modificando las variables que lo definen, como se ha estado haciendo hasta ahora. En una comparación de nuestro entorno europeo, aunque en referencia a la tasa de sustitución (la relación entre la pensión percibida y el último salario) que parece ser más elevada en España que en los países de nuestro entorno y, sin embargo, el porcentaje de gasto social en relación con el *PIB* de las pensiones es inferior.

- El único ajuste real para la contención del gasto de pensiones está en una adecuación de la tasa de sustitución dando entrada al tercer pilar por el que se valoren otras opciones de reformas que permitan complementar el sistema contributivo público (para completar la forma de tener una pensión acorde con la situación previa a la jubilación) con el desarrollo de sistemas de capitalización donde se valora el esfuerzo individual frente al esfuerzo de solidaridad y redistribución del sistema de reparto. Ahora bien el sistema de capitalización también tiene ventajas e inconvenientes. Como ventajas, que es menos vulnerable a los fenómenos demográficos (aunque también le afecta el aumento de la esperanza de vida) y como inconveniente la inestabilidad de los mercados financieros, por lo que se recomienda que cualquier avance vaya acompañado de aplicación de sistemas conservadores y que garanticen la protección de los partícipes a través de la transparencia y prudencia. Otra cuestión se plantearía ante la implantación de este pilar como si su financiación fuera mediante un traspaso de fracciones de tipo de cotización de la Seguridad Social a ellos, su carácter obligatorio o voluntario, la distribución del coste entre empresa y trabajador, etc.
- Desde el punto de vista macroeconómico sería importante verificar la incidencia en las finanzas públicas y en qué nivel éstas pueden verse aliviadas ante una evolución favorable del empleo y la productividad de la economía, teniendo en cuenta que adicionalmente se contemplarían reformas no sólo en el mercado de trabajo sino en otros aspectos de la economía como educación, bienes y servicios, etc., cuestiones que influyen en la viabilidad de los sistemas de pensiones y cuyos efectos serán visibles a largo plazo.

Una síntesis del nuevo modelo sería:

Tabla 3. Nuevo modelo de seguridad social

Modalidades	Prestaciones otorgadas	Campo de aplicación	Financiación y gestión
<b>1º Pilar</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• PNC o rentas básicas</li> <li>• Complemento a mínimo de pensiones</li> <li>• Asistencia sanitaria</li> <li>• Servicios Sociales</li> <li>• Prestaciones familiares                             <ul style="list-style-type: none"> <li>• Todas las prestaciones derivadas de políticas del Estado (atención a la dependencia, demografía, etc.)</li> </ul> </li> </ul>	Toda la población	<p>Por impuestos</p> <p>Gestión pública</p>
<b>2º Pilar</b> Contributivo y profesional, solidario y con redistribución	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Incapacidad Temporal</li> <li>• Pensiones proporcionales a los salarios con límites, en función de los niveles de solidaridad y redistribución.</li> </ul>	Obligatorio para todos los trabajadores	<p>Por cotizaciones y financiadas por sistema reparto</p> <p>Gestión pública</p>
<b>3º Pilar</b> Contributivo y profesional en función del esfuerzo individual	Pensiones individuales derivadas del capital acumulado	Toda la población (derivadas de la negociación colectiva, etc.)	Aportaciones y sistema de capitalización financiera o actuarial
<b>4º Pilar</b> basado en el aseguramiento	Prestaciones diversas en forma de rentas o servicios	Toda la población de forma voluntaria	Financiada por los afectados

No se han utilizado cifras de todos conocidas, los déficit de los últimos años son debidos a las altas tasas de paro que suponen menor número de cotizaciones y salarios menores que, en conjunto, conducen a insuficientes cotizaciones totales, lo que unido a un mayor incremento en el gasto de pensiones (debido básicamente al factor demográfico y la estructura de la población general) hace que sea mayor el incremento del número de jubilados que el de activos ocupados. La edad media de los nuevos jubilados es menor que la edad legal de jubilación y, aunque se

aplican coeficientes reductores, no siempre son equitativos actuarialmente, lo que también influye en el incremento del gasto de pensiones.

Hay varios temas a tener en cuenta de cara a ese diseño futuro y es que los jóvenes cada vez acceden más tarde al mercado laboral con salarios menores y a su vez se ven obligados a abandonar la actividad laboral a una edad más temprana. La crisis económica cada vez hace más efecto en los trabajadores mayores de entre 55 y 65 años e incluso en edades menores, es decir, que la decisión de permanecer en el mercado laboral a partir de una edad es cada vez menor. Esto incide en que una de las medidas sería aumentar la edad de jubilación, que incidiría en el sistema de pensiones, pero aparecerían otra serie de necesidades por lo que quizás se debe hacer un tratamiento diferenciado. Es por ello que se debe crear empleo y de calidad y con ello no solo se incrementarían las aportaciones a la Seguridad Social, sino que cuando se pretenda sustituir la renta de trabajo esta se complemente con ese nivel que se financiaría con aportaciones de las empresas y los trabajadores (planes de empleo colectivo), facilitando así la capacidad de ahorro al individuo de forma que permita plantearse un ahorro finalista serio, aunque con los riesgos que todo producto aleatorio conlleva por el fenómeno biométrico y financiero.

En principio, hoy no resulta viable la sustitución generalizada y simultánea del actual sistema de reparto por otro de capitalización, pero sí se podría introducir con carácter parcial, gradual y complementario un determinado grado de capitalización en el sistema contributivo. Porque una cosa es cómo se diseñaría ese tercer nivel en capitalización financiera y otra cosa es la gestión pública o privada. Como este diseño es difícil de articular, se necesitaría mucho consenso y debate y dada la premura de tomar decisiones creo que las reformas en el corto plazo irán por ampliar la financiación vía impositiva (se habla de la contribución social generalizada del modelo francés que recae sobre todo tipo de rentas del trabajo y del

capital) o financiar determinadas prestaciones con cargo a la imposición general (prestaciones de supervivencia), eso sí, se tendría que tener en cuenta la repercusión en cuanto ya no sería renta sustitutiva de la de trabajo e igual para todos los ciudadanos. Para 2017 ya se ha visto que el Estado concede un préstamo a la Seguridad Social.

Es decir, que debido a la problemática de los sistemas de protección social, que son similares en la mayoría de los países y cuyos problemas hemos enunciado anteriormente, ya sean públicos o privados, y sabiendo su elevado coste (cálculése el coste de una pensión) es fundamental preguntar a los ciudadanos: ¿más impuestos o variación de la pensión? (en el concepto de impuesto entrarían cotizaciones específicas) No cabe duda que es un terreno muy impactante con repercusión en la ciudadanía y difícil de afrontar políticamente; las reformas deben derivarse de un pacto con los agentes e instituciones sociales que es imprescindible. Hasta ahora las reformas han consistido en actuar sobre las variables del sistema que han sufrido transformaciones en el tiempo, pero eso no es suficiente, ¿hasta cuándo se podrán realizar este tipo de reformas, consistentes sólo en la modificación de las variables?

A la fecha de cierre de este documento no se sabe las conclusiones del Pacto de Toledo pero por la información aparecida el procedimiento va a ser el similar a otras veces: modificaciones que llaman paramétricas, es decir, reformas de determinadas variables, principalmente aquellas que impliquen aumento de cotizaciones o liberar gastos financiándolos con impuestos, pero la presión de determinados grupos a los que políticamente se atenderán supondrán aumentos de gastos rompiendo toda la literatura sobre conceptos teóricos como el fundamento de la Seguridad Social (lo que se denomina la jubilación activa o eliminación de los coeficientes reductores por anticipación de la edad de jubilación, etc.).



### **Tribuna de debate / Discussion Forum**

Fecha de recepción / Received: 10 de mayo de 2017

Fecha de aceptación / Accepted: 20 de junio de 2017

---

---

## **5. Bibliografía**

[1] Bandrés Moliné, E (1993): *Economía y redistribución. Teorías normativas y positivas sobre la redistribución de la renta.* Colección Ediciones de la Revista del trabajo, nº 41.

[2] Durán, A. (1995): “Rentabilidad de lo cotizado para pensiones”. *Economistas*, nº 68. Págs. 10-19.

[3] García, E.; J.A. Herce y J.F. Jimeno (2005): *La reforma de las pensiones. El papel de los mercados financieros.* Fundación Caixa Galicia CIEF.

[4] Centro de recerca en economía internacional (CREI) (2000): *Nuevas fronteras de la política económica.* Universidad Pompeu Fabra.

[5] OCDE (2015): *Panorama de las pensiones. Indicadores de la OCDE y el G20.*

[6] Panizo Robles, J.A. (2017): “Las pensiones públicas en un contexto de Seguridad Social concertada: insuficiencias y posibilidades en el marco de un nuevo Pacto de Toledo”. En Ruesga Benito, S. y otros (coord.) *¿Cobraremos la pensión?* Editorial Pirámide.

[7] Panizo Robles, J.A. (2016): “Modificaciones legales del sistema de la Seguridad Social en el período 2012-2015: incidencia en los gastos e ingresos del mismo”. *Revista Temas*. Nº 263. Octubre.

[8] Panizo Robles, J.A. (2013): “Las nuevas reglas de acceso a la jubilación: A propósito del Real Decreto Ley 5/2013, de 15 de marzo, de medidas para favorecer la continuidad de la vida laboral de los trabajadores de mayor edad y promover el envejecimiento activo”. *Revista de Trabajo y Seguridad Social*. CEF. Nº 361. Marzo.

[9] Panizo Robles, J.A. (2011): “Dos décadas de reformas de la Seguridad Social: Del Pacto de Toledo de 1995 al Acuerdo social y económico de 2011”. *Revista de Trabajo y Seguridad Social*. CEF. Nº 315, Abril.

[10] Panizo Robles, J.A. (2011): “Las recomendaciones del Pacto de Toledo, los acuerdos sociales y las reformas legislativas consiguientes”. En: *El sistema público de pensiones de jubilación. Desafíos y respuestas*. (coord. J FRADES). Fundación Largo Caballero. Madrid. Diciembre.

[11] Patxot Cardoner, C. (2009): “Eficiencia y gasto social. Implicaciones económico-presupuestarias del envejecimiento de la población”. *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*. Nº Extra 1.

[12] Serrano Pérez, F. (2009): “Sostenibilidad del sistema de pensiones. Posibles reformas paramétricas”. *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*. Extra Seguridad Social.

[http://www.empleo.gob.es/es/publica/pub\\_electronicas/destacadas/revista/numeros/Extra\\_Santander2008/estudios08.pdf](http://www.empleo.gob.es/es/publica/pub_electronicas/destacadas/revista/numeros/Extra_Santander2008/estudios08.pdf)

[13] Ministerio de Empleo y Seguridad Social. *Informe Económico-Financiero al presupuesto de la Seguridad Social para 2017.*

[14] Vicente Merino, A. (2015): *Economía y Técnica de la Seguridad Social. Madrid.* 1ª Parte: diseño de la acción protectora en España. 2ª Parte: financiación y planificación. *E-prints Complutense*, nº 102.

<http://eprints.ucm.es/31368/>

[15] Vicente Merino, A. (2014): La consolidación del sistema de Pensiones de la Seguridad Social (1985-1995). En *Protección Social: Seguridad Social y Discapacidad. Estudios en homenaje a Adolfo Jiménez.* CERMI Fundación Derecho y Discapacidad. Ediciones CINCA. Junio.

[http://sid.usal.es/idocs/F8/FDO26733/proteccion\\_social.pdf](http://sid.usal.es/idocs/F8/FDO26733/proteccion_social.pdf)

[16] Zubiri Oria, I. (2009): "El sistema de pensiones español ante el reto del envejecimiento". *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración.* Extra Seguridad Social

[http://www.empleo.gob.es/es/publica/pub\\_electronicas/destacadas/revista/numeros/Extra\\_Santander2008/estudios02.pdf](http://www.empleo.gob.es/es/publica/pub_electronicas/destacadas/revista/numeros/Extra_Santander2008/estudios02.pdf)

[17] Varios autores (2016): *¿Es sostenible el estado de bienestar?* En *Los retos de la economía.* RBA coleccionables.

[18] Varios autores (2015): *En defensa del sector público de pensiones.*

## **Anexos**

### **I.- Conceptos a tener en cuenta para el diseño de un nuevo modelo**

#### **A.- Dualidad de conceptos de riesgo y ahorro**

Los sistemas de previsión social se han establecido para responder a una serie de preocupaciones sociales y, cualquiera que sea el sistema, comporta una serie de factores que hay que tener en cuenta.

Un primer factor, que es tradicional de los regímenes de seguridad social, pero no privativo, y que puede adscribirse a los sistemas de previsión en general, tanto colectivos como individuales, es que supone institucionalizar seguros contra diferentes riesgos como la enfermedad, la invalidez, la vejez o el paro. Cualquiera que sea el seguro cifrado se exige que a la hora de elegir el método de financiación exista una relación entre los valores de las prestaciones y cotizaciones.

Un segundo factor es el que supone considerarlos como ahorro obligatorio. Esta consideración estaría principalmente referida a los seguros de vejez. El papel que juega el ahorro implica que cada conjunto de individuos (o uno a uno) va a pagar las prestaciones.

El tercer factor determinante de un sistema de protección social es si se considera o no el elemento solidaridad y redistribución de renta con vistas a asegurar una determinada igualdad. Las transferencias que, en su caso, deben ser introducidas para poder fijar este factor son las que se incorporaron en un régimen de seguridad social, que pueden estar o no en relación directa con las rentas de los afiliados y la participación del Estado. También podrían realizarse estas transferencias, asegurando un nivel mínimo de renta, relacionado con el nivel medio de vida, en general. En este

caso, las formas de financiación deben hacerse tal que las prestaciones en función de las rentas estén subvencionadas por las rentas más elevadas.

El cuarto y último factor sería considerar las prestaciones como indemnizaciones derivadas de la cobertura de un riesgo. El seguro es un contrato de indemnización. Este es un principio fundamental, en base al cual el seguro no debe procurar jamás un beneficio al asegurado, ni ser para él fuente de enriquecimiento. La prestación del asegurador tiene por fin reparar el daño real sufrido por el asegurado; tal indemnización no debe colocar en mejor situación al asegurado, que si el siniestro no se hubiese realizado. El importe del daño constituye el límite extremo de la indemnización debida por el asegurador.

Estos cuatro factores son los que podrían tenerse en cuenta a la hora de elegir la forma de financiación de un sistema de previsión social y su nivel de cobertura. Para ello es conveniente distinguir entre régimen financiero y el método de evaluación. Las definiciones de la Organización del Trabajo (*OIT*) son las siguientes:

- Régimen financiero: “El sistema que se adopte para equilibrar ingresos y gastos a lo largo de los distintos años de funcionamiento (es decir sistema de reparto, sistema de primas medias, capitalización, etc.). Distribuyendo, la carga financiera del seguro entre diferentes grupos o generaciones de contribuyentes y/o cotizantes” (sistema financiero).
- Método de evaluación: La técnica que permite valorar en la forma más apropiada la aplicación de un determinado régimen financiero”

Para riesgos diferidos estas técnicas incluyen esencialmente los balances actuariales y las proyecciones demográfico-financieras. Para seguros a corto plazo incluyen los llamados análisis financieros y actuariales

(análisis de costos). La distinción es importante ya que puede existir confusión entre métodos de valuación (que son instrumentos de trabajo) y regímenes financieros (que son modalidades de gestión financiera). “La utilización de uno u otro método de valuación en nada modifica al régimen financiero” aun cuando determinados métodos se adecuan mejor a ciertos regímenes (por ejemplo, el método de proyecciones es el más apropiado para valuar un seguro que se ajusta al régimen financiero de primas escalonadas).

En consecuencia lo primero que debe hacerse es definir cuál es el régimen o sistema financiero más adecuado, en función de los objetivos determinados para el sistema de seguridad social y del comportamiento histórico y previsible de los costos. El método de evaluación deberá ser una consecuencia lógica del régimen financiero que se adopte; es decir, que una vez determinado el régimen financiero, el método de evaluación, ya sea un balance actuarial, una proyección o un análisis financiero implica únicamente efectuar una evaluación de lo que está ocurriendo y de lo que ocurrirá en el futuro bajo determinadas hipótesis y alternativas. El trabajo de valuación corresponde al área actuarial y es básicamente un análisis de los efectos de determinadas causas. La toma de decisión, en cuanto a las opciones básicas en materia de legislación y administración (las causas) pertenece a los órganos directivos y no al área actuarial.

## **B. La tasa de sustitución de las pensiones**

La pregunta siempre es la misma: ¿qué proporción de ingresos finales será sustituida por la pensión de seguridad social en el momento de la jubilación? Lógicamente la adquisición de derechos para la jubilación es un proceso a largo plazo que puede durar 30 o 40 años de la vida de un trabajador y, lógicamente, en ese tiempo es probable que cambie la legislación de seguridad social. A pesar de que la pensión de seguridad

social dependa de muchas variables, es frecuente establecer una ratio, *tasa de sustitución*, que aunque basada en determinados supuestos, se simula para la jubilación dentro de un régimen particular de pensiones de la Seguridad Social. Existe un estudio realizado por la Oficina Estadística de las Comunidades Europeas, *Eurostat*, que contiene datos sobre la relación entre la renta de jubilación y las ganancias finales previas a la jubilación. Se presentan dos ratios: una que se refiere a la relación entre la pensión bruta y las ganancias brutas en el momento de la jubilación y otra en términos netos, es decir, deduciendo los impuestos directos y las cotizaciones obligatorias a la Seguridad Social. Los ejercicios se realizan para diversos perfiles de individuos, según el estado civil, la duración del seguro y el nivel medio de ganancias.

El trabajo se realiza para el primer y segundo nivel de protección social mediante pensión, es decir, para regímenes públicos y obligatorios. Sin embargo, para países con regímenes nacionales obligatorios en el tercer nivel también se incluyen estas prestaciones (caso de Francia) se representa en la segunda cifra que aparece en cada caso. Los resultados reflejan la tasa de sustitución para una carrera completa de seguro (35 o 40 años) y para una de 20 años de cotización y para el caso de trabajador varón con esposa, con salario de activo en el momento de la jubilación el que corresponde al salario medio. En el caso del Reino Unido, la segunda cifra que aparece representa la tasa incluyendo el componente de la prestación en función de las ganancias. Observando las tasas de reemplazo que resultan para el supuesto de un trabajador varón con cónyuge, salario medio a la edad de jubilación y para el primer escalón de cobertura obligatoria, el resultado se presenta en dos grupos de países: aquellos que ofrecen una cobertura alta (cuando las tasas se sitúan por encima del 70 por ciento en términos brutos) es el caso de Grecia, Italia, Portugal y España y los que ofrecen una cobertura media o moderada (Francia, Alemania, Irlanda, Países Bajos y Reino Unido).

Tabla 4. Tasas de sustitución de países con elevada cobertura de Seguridad Social

País	Carrera completa		Cobertura de 20 años	
	Tasa bruta (%)	Tasa neta (%)	Tasa bruta (%)	Tasa neta (%)
<b>Grecia</b>	87	96	61	67
<b>Italia</b>	70	79	40	51
<b>Portugal</b>	82	98	48	58
<b>España</b>	90	98	63	73

Tabla 5. Tasas de sustitución de países con cobertura sobre la Seguridad Social media o moderada

País	Carrera completa		Cobertura de 20 años	
	Tasa bruta (%)	Tasa neta (%)	Tasa bruta (%)	Tasa neta (%)
<b>Francia</b>	45-69	54-83	24-38	29-46
<b>Alemania</b>	53	69	23	31
<b>Irlanda</b>	48	62	48	62
<b>Países Bajos</b>	48	67	48	67
<b>Reino Unido</b>	35-46	45-59	16-27	21-34

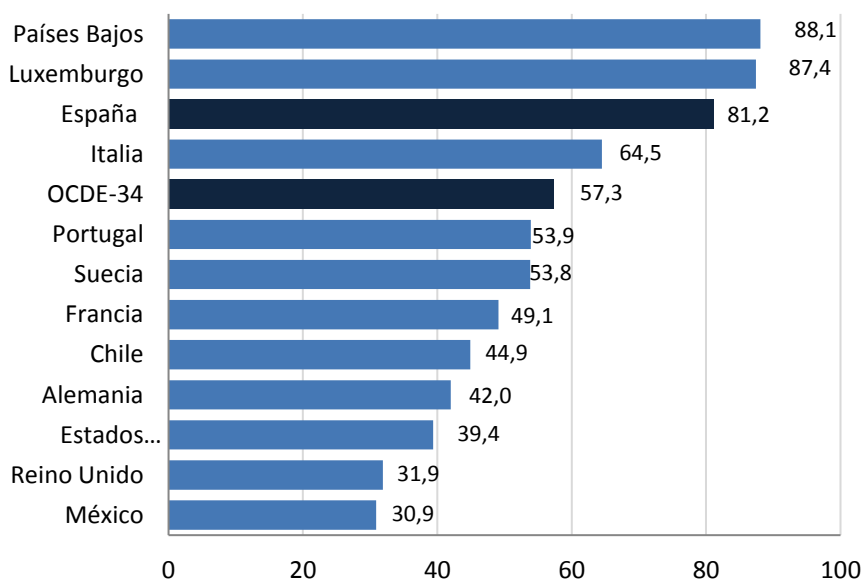
Observaciones: Francia, la segunda cifra de cada columna representa la tasa incluyendo los regímenes complementarios obligatorios. En el caso del Reino Unido representa la tasa incluyendo la componente de la prestación en función de las ganancias (SERPS).

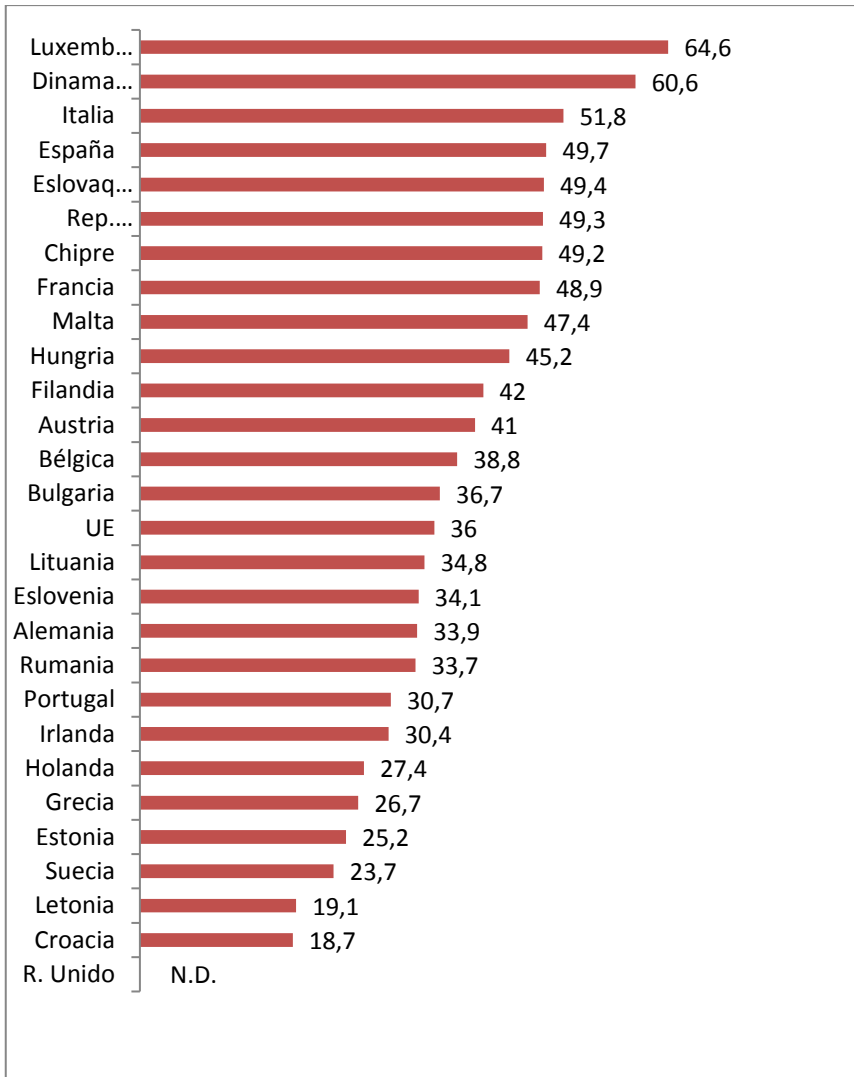
Según los datos de la OCDE (2013), la tasa de sustitución en España se encuentra en el 74% frente al 58% de media que tienen los países de la OCDE (41% en EEUU, 42% en Alemania, 37% en Japón, etc.). Y con referencia a los países de la OCDE, las tasas de sustitución media del 2011 así como la de la UE, introduciendo los efectos de las recientes reformas presenta una estimación de la tasa de sustitución futura, son las



que figuran a continuación. Puede decirse que esta situación puede quedar desvirtuada si no se tienen en cuenta una serie de factores, como es la situación de los mercados de trabajo que hace que sea difícil acreditar periodos completos de cotización (desempleo, incorporación tarde al mercado de trabajo, etc.) o por la existencia de jubilación anticipada para los menores de 65 años, que pueden haber optado voluntariamente o ser forzados a abandonar su actividad laboral con lo que su pensión se ve reducida en una cuantía, no resultando en estos casos tasas tan elevadas de sustitución de salarios por pensiones.

Gráfico 2. Tasas de sustitución media





A partir de la situación anterior, donde se ve que puede surgir la necesidad de complementar rentas o porque voluntariamente se quiera aumentar el nivel de protección social, aparece el nivel complementario de cobertura de prestaciones sociales, que puede adoptar distintas formas y que en ningún caso pueden ser sustitutorias de las de la Seguridad Social. Es por eso que el esquema de protección social pública se amplía con los

sistemas complementarios y, ante la práctica universalización de ésta, la complementaria se instrumenta de forma variada, que en España es consecuente con la previsión contenida en el artículo 41 de la Constitución, que establece que la asistencia y prestaciones complementarias serán libres.

Otra cuestión adicional que debe tenerse en cuenta es que el nivel de ingresos de jubilación que la Seguridad Social proporciona a un individuo puede reducirse después de forma significativa, desde el punto de vista del nivel de vida o del poder adquisitivo, si la prestación no se revaloriza con frecuencia para tener en cuenta la inflación, la depreciación de la moneda o las tendencias de los salarios reales. Es por ello que la mayoría de los sistemas complementarios de pensiones suelen desarrollarse a partir de los de la Seguridad Social y en función de la cobertura que ofrezcan éstos.

Visto cuales son los niveles de sustitución actual de las pensiones de la seguridad social, se puede plantear si es ese el nivel de sustitución al que debe responder los sistemas o por el contrario deben modificarse los parámetros para que esos niveles de sustitución sean superiores, iguales. Pero puede decirse que esta situación puede quedar desvirtuada si no se tienen en cuenta una serie de factores como es la situación de los mercados de trabajo, que hace que sea difícil acreditar periodos completos de cotización (desempleo, incorporación tarde al mercado de trabajo, etc.) o por la existencia de jubilación anticipada para los menores de 65 años, que pueden haber optado voluntariamente o ser forzados a abandonar su actividad laboral con lo que su pensión se ve reducida en una cuantía, no resultando en estos casos tasas tan elevadas de sustitución de salarios por pensiones.

## II. Préstamos del Estado a la Seguridad Social

La idea de financiar la Seguridad Social con préstamos del Estado no es novedosa y en lo que sigue se hace referencia a las principales actuaciones en las que se ha presentado esta situación.

### **El patrimonio de la Seguridad Social afecto a finalidades sanitarias y de servicios sociales.**

En el informe del Pacto de Toledo de 2003 se recomendaba al Gobierno a que procediese a la clarificación del balance económico-patrimonial de la Seguridad Social, a fin de que no se generasen efectos negativos sobre el equilibrio presupuestario de la misma, dando solución a la problemática de los préstamos otorgados en la década de los años 90 desde el Presupuesto del Estado al de la Seguridad Social, préstamos que tuvieron dos finalidades diferentes:

De una parte, los préstamos para hacer frente a los planes de saneamientos de los gastos sanitarios, que experimentaron unos crecimientos importantes en la década de los ochenta. En tal sentido, el Real Decreto-ley 6/1992 (y disposiciones siguientes) instrumentaron unos préstamos especiales desde el Estado a la Seguridad Social, que serían reembolsados por ésta en un plazo máximo de diez años, contados a partir de 1º de enero de 1995, reembolso que se adecuaría a la forma de financiación prevista en el artículo 11 de la Ley 31/1990<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> El artículo 11 de la Ley 31/1990 (de Presupuestos Generales del Estado para 1991) disponía lo siguiente: “*Todo incremento de gasto en el Instituto Nacional de Salud... que no pueda financiarse por redistribución interna de sus créditos, ni con cargo al remanente afecto a la Entidad, se financiará durante el ejercicio por aportaciones del Estado*”.

La segunda clase de préstamos tiene que ver con el equilibrio presupuestario de la Seguridad Social, en virtud del cual el Estado concedió varios préstamos a la Seguridad Social, a partir del ejercicio 1995, y con un plazo de devolución de diez años, préstamos que se reiteraron en los ejercicios siguientes<sup>2</sup>. Para dar solución a esta problemática, en el Informe parlamentario sobre el Pacto de Toledo de 2011 se declara como

<sup>2</sup> Los préstamos “*de equilibrio*” concedidos por el Estado a la Seguridad Social se concedieron a través de las correspondientes leyes de Presupuestos Generales del Estado, amortizable en un plazo de diez años, plazo que, al cumplirse, fue objeto de una prórroga de otros diez años, en la forma siguiente:

Año	Cuantía Préstamo	Norma que lo recoge	Prórroga periodo amortización
1994	2.073,49 millones de euros	Ley 21/1993; de Presupuestos Generales del Estado para 1994	Ley 62/2003, de medidas fiscales, administrativas y del orden social.
1995	2.670,56 millones de euros	Ley 41/1994, de Presupuestos Generales del Estado para 1995	Ley 2/2004, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2005
1996	2.670.56 millones de euros	Real Decreto ley 12/1995 sobre medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera.	Ley 30/2005, de Presupuestos Generales del Estado para 2006
1997	935,25 millones de euros	Ley 12/1996 de Presupuestos Generales del Estado para 1997	Ley 42/2006, de Presupuestos Generales del Estado para 2007.
1998	753,92 millones de euros	Ley 65/1997 de Presupuestos Generales del Estado para 1998	Ley 51/2007, de Presupuestos Generales del Estado para 2008)
1999	529,49 millones de euros	Ley 49/1998 de Presupuestos Generales del Estado para 1990	Ley 2/2008, de Presupuestos Generales del Estado para 2009)

inaplazable la actualización del balance económico patrimonial entre el Estado y la Seguridad Social, en orden a que se liquidasen las deudas existentes entre ambos, avanzando una posible solución a la misma consistente en compensar esas deudas de la Seguridad Social con el Estado a través de la cesión a éste del patrimonio inmobiliario afecto a la prestación de asistencia sanitaria y a los servicios sociales, lo cual, a su vez podría posibilitar transferir la titularidad de los inmuebles correspondientes a las Comunidades Autónomas a las que se hubiese transferido las competencias y funciones relacionadas con la asistencia sanitaria y los servicios sociales. En la consecución de este objetivo, la disposición adicional trigésima octava Ley 27/2011 (*LAAM*) preveía que el Gobierno, en el plazo de seis meses<sup>3</sup>, adoptase las medidas normativas necesarias para cancelar en el balance patrimonial de la Seguridad Social los préstamos concedidos por el Estado para compensar las insuficiencias de financiación del *INSALUD*, producidas en las sucesivas leyes de Presupuestos Generales del Estado previas a la separación de fuentes de financiación. Las medidas indicadas habrían de sujetarse a las siguientes previsiones:

- a) La cancelación de tales insuficiencias financieras habría de producirse en el plazo de diez años.
  
- b) En pago de los préstamos concedidos en su momento desde el Presupuesto del Estado, la Administración de la Seguridad Social habría de entregar a la Administración General del Estado los edificios y equipamientos, de titularidad de la Tesorería General de la Seguridad Social, que estuviesen afectos a fines de asistencia sanitaria y de servicios sociales<sup>4</sup>, de modo que se posibilitase que la culminación del proceso de

---

<sup>3</sup> Es decir, antes del 1º de julio de 2013.

<sup>4</sup> De los inmuebles a entregar al Estado quedaban exceptuados los edificios y equipamientos, afectos a fines sanitarios o de servicios sociales, utilizados las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales, para la gestión de sus propias competencias en materia de atención

separación de fuentes de financiación, a efectos patrimoniales, se realizase sin inconvenientes para la adecuada gestión de las cuentas públicas.

c) Por último, se preveía el traspaso inmediato de dichos inmuebles desde el Estado a las comunidades autónomas, a las que previamente se les hubiese traspasado las competencias y funciones relacionadas con la asistencia sanitaria y los servicios sociales de la Seguridad Social<sup>5</sup>.

No obstante, las previsiones de la disposición adicional trigésima octava *LAAM* no han podido ser puestas en aplicación, ya que, antes de la entrada en vigor de la misma<sup>6</sup>, dicha disposición ha quedado expresamente derogada por la Ley de Presupuestos Generales del Estado de 2013<sup>7</sup>.

---

a la cobertura de accidentes de trabajo y de enfermedades profesionales, así como aquellos utilizados por el Instituto Social de la Marina, para la atención sanitaria de afiliados al Régimen Especial de Trabajadores del Mar.

<sup>5</sup> De este modo, con la puesta en aplicación de las previsiones de la disposición adicional trigésima octava *LAAM* se daba cumplimiento a la Moción aprobada por el Senado, el día 25 de septiembre de 2007, mediante la que se instaba a la creación de una Comisión de Estudio, con participación del Gobierno central, de las Comunidades Autónomas y de las Diputaciones Forales, de la Seguridad Social, de las organizaciones sociales y Federaciones de Municipios más representativas, para buscar una solución patrimonial para los edificios e instalaciones propiedad de la Seguridad Social, que integraban la asistencia sanitaria y/o la asistencia y los servicios sociales, y que estuviesen gestionados y mantenidos por las Comunidades Autónomas y Diputaciones Forales.

<sup>6</sup> Que debía producirse el 1 de enero de 2013.

<sup>7</sup> Disposición derogatoria segunda *LPGE* 2013.