



UNIVERSIDADE DA CORUÑA

FACULTADE CIENCIAS DO TRABALLO

**MÁSTER EN GESTIÓN Y DIRECCIÓN LABORAL**

**ESPECIALIDAD EN RECURSOS HUMANOS**

***SOSTENIBILIDAD DEL SISTEMA PÚBLICO DE PENSIONES.***

***SOSTEBILIDADE DO SISTEMA PÚBLICO DE PENSIONS.***

***SUSTAINABILITY OF PUBLIC PENSION SYSTEM.***

TRABAJO FIN DE MÁSTER

CURSO ACADÉMICO: 2015-2016

AUTORA: VANESA CASTIÑEIRAS FEAL

DNI: 32710628M

DIRECTOR: JOSÉ LÓPEZ COIRA

**RESUMEN:**

En este trabajo de fin de máster, sostenibilidad del sistema público de pensiones, se intenta explicar con claridad el problema de la sostenibilidad del modelo que hasta ahora conocemos de las pensiones públicas españolas, explicando las contingencias cubiertas y la acción protectora de la seguridad social, entendiendo los factores clave y las amenazas para ese sistema de pensiones, así también las posibles reformas que se necesitarían para hacerlo sostenible y una proyección a largo plazo. Por último incluir las soluciones que se podrían llevar a cabo para no perder lo que hasta ahora es la realidad en España, o intentar poco a poco mejorar el sistema de pensiones público con propuestas para esa sostenibilidad y una comparativa con los sistemas de pensiones privadas.

**PALABRAS CLAVE:** Sostenibilidad, pensiones, contingencias, reformas, seguridad social, legislación.

**ABSTRACT:**

In this Thesis, sustainability of the public pension system, attempts to explain clearly the problem of sustainability model that we have knowledge of the Spanish public pensions, explaining the contingencies covered and the protective action of social security, understanding the key factors and threats to the pension system, so possible reforms that would be needed to make it sustainable and long-term projection. Finally include solutions that could be carried out to keep what so far is the reality in Spain, or try to gradually improve the public pension system with proposals for such sustainability and a comparison with private pension systems.

**KEYWORDS:** Sustainability, pensions, contingencies, reforms, social security legislation.

## ÍNDICE:

<u>1. INTRODUCCIÓN:</u> .....	4
<u>1.1. Justificación.</u> .....	5
<u>1.2. Objetivos y metodología.</u> .....	5
<u>2. EL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL EN ESPAÑA</u> .....	6
<u>2.1. Principios y directrices del Sistema de la Seguridad Social.</u> .....	6
<u>2.2. La acción protectora en el Sistema de la Seguridad Social.</u> .....	9
<u>2.2.1 Contingencias cubiertas.</u> .....	9
<u>3. LAS AMENAZAS Y FACTORES CLAVE A LA SOSTENIBILIDAD DE LAS PENSIONES: DESAFIOS DEL SISTEMA.</u> .....	11
<u>3.1. Factores demográficos: contacto demográfico en los últimos años</u> .....	11
<u>3.2. Envejecimiento de la población</u> .....	12
<u>3.3. Inmigración</u> .....	14
<u>3.4. Factores económicos: efectos de la crisis económica mundial en España</u> .....	15
<u>3.5. Situación del mercado laboral español</u> .....	16
<u>3.6. Evolución anual del Fondo de Reserva de la Seguridad Social.</u> .....	19
<u>4. PROYECCIÓN Y REFORMAS DEL SISTEMA DE PENSIONES.</u> .....	20
<u>4.1. Proyección a largo plazo de las pensiones.</u> .....	20
<u>4.2. Reforma del sistema de pensiones.</u> .....	22
<u>5. SOSTENIBILIDAD DEL SISTEMA DE PENSIONES.</u> .....	27
<u>5.1. Balance general, ¿cambio de modelo?.....</u>	27
<u>5.2. El nuevo papel de las pensiones privadas: comparativa entre diferentes países.</u> .....	29
<u>5.3. Propuestas para la sostenibilidad de las pensiones públicas.</u> .....	32
<u>6. CONCLUSIONES.</u> .....	35
<u>7. BIBLIOGRAFÍA</u> .....	37

## **1. INTRODUCCIÓN:**

La sostenibilidad del sistema público de pensiones es un tema de importancia hoy en día, ya que no está garantizado que sigamos con el mismo modelo dentro de años dado que los factores y las amenazas hacia el sistema son serías. Las contingencias cubiertas en la actualidad por la seguridad social, así como su acción protectora, están en peligro por diferentes factores, que se podrían resumir en el envejecimiento de la población, el descenso de natalidad y la situación laboral actual y futura.

Cada año, se hace más notable el envejecimiento de la población, dado que la esperanza de vida es mayor cada año que pasa y la dependencia por tanto se alarga varios años. Por otro lado, la natalidad esta en descenso, como vamos a ver a continuación, llegando en un futuro al hijo de media por mujer, lo que no garantiza que haya más gente trabajando y en condiciones activas en un futuro para garantizar el sistema de pensiones. Por último, un factor importante es la situación laboral, dado que la población que está en edad de trabajar no tiene trabajo o lo tiene en condiciones precarias, lo que hace que no cubra la dependencia y las pensiones de los españoles.

Una proyección futura nos muestra como los valores se van a agravar, lo que podría mejorar con el paso de los años sería la situación laboral, pero aun así la dependencia y la esperanza de vida al crecer nos darían unos valores negativos en dicha sostenibilidad.

Por ello es necesario pensar en una serie de reformas a llevar a cabo para garantizar las pensiones, que recaen sobre los ingresos y sobre los gastos, una larga lista entre las que destacan el aumento del tipo de cotización a la Seguridad, la eliminación de los topes salariales (máximos y mínimos), incremento de las dotaciones al fondo de reserva, incremento del número de años de cotización, incrementación del número de años necesarios para poder obtener una pensión de jubilación contributiva...

Finalmente una comparativa de los sistemas públicos y sistemas de otros países privados y como una solución sería la combinación de ambos, a parte del planteamiento de más soluciones como, vincular la cuantía de las pensiones públicas al PIB o a la productividad de la economía española, referenciar la edad de jubilación a la esperanza de vida que quede tras la jubilación o tener en cuenta más años para calcular la pensión.

### **1.1. Justificación.**

Dentro de los recursos humanos, una labor importante son las acciones de la seguridad social. Actualmente todas las reformas llevadas a cabo en este campo hacen que tengamos que prestar especial atención a las pensiones y a la importancia de su sostenibilidad.

Por ello, es importante analizar la situación y los diferentes problemas que pueda tener a largo plazo, para instaurar una serie de reformas e intentar dar solución a un problema que cada vez es más latente. En este proyecto se intenta justificar y dar solución a las amenazas del sistema que hasta ahora conocemos, dando una visión actual de la situación, una visión futura, y los posibles cambios que serían necesarios.

### **1.2. Objetivos y metodología.**

**Los objetivos** de este trabajo serán los de poder explicar la importancia de seguir manteniendo la acción protectora de la seguridad social, la cobertura de las contingencias y entender que es vital mantener la sostenibilidad para que se siga disfrutando de un sistema de pensiones público.

Entender y explicar, por otro lado, las amenazas y factores que existen para una posible reforma, instaurar esas reformas si es necesario y plantear una proyección de futuro y unas posibles soluciones viables para mantener el sistema de pensiones actual.

**La metodología** del trabajo es la interpretación de leyes como la Constitución Española, la Ley de Seguridad Social e interpretación también del Pacto de Toledo. Por último aparte de información obtenida de medios de internet y bases de datos, también se ha basado en cinco libros utilizados, los cuales serán citados en las referencias bibliográficas.

## **2. EL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL EN ESPAÑA**

### **2.1. PRINCIPIOS Y DIRECTRICES DEL SISTEMA DE LA SEGURIDAD SOCIAL.**

De acuerdo con los principios contenidos en la *Constitución Española*, compete al poder político y a los agentes e interlocutores sociales la responsabilidad de garantizar en el futuro un sistema público de pensiones justo, equilibrado y solidario. Ante ese mandato constitucional, *“el Estado queda comprometido al establecimiento de un sistema de protección de naturaleza pública y a la articulación de unos recursos económicos que hagan viable esa protección social de forma suficiente”* (art. 41 de la Constitución Española); si bien, la Constitución establece también que el nivel complementario de la protección social será libre, es decir, que podrá ser de carácter privado.

Por tanto, el sistema español de Seguridad Social, para hacer realidad el principio constitucional antes reseñado, requiere una acción protectora de carácter público que garantice a todos los ciudadanos una protección suficiente ante situaciones de necesidad y unos recursos económicos estables y suficientes para financiar dicha acción protectora.

El sistema español de Seguridad Social, además de ser universalista, mantiene una protección especial hacia los trabajadores ante los riesgos que padecen como consecuencia del trabajo, entre ellos, como dice la Constitución, el desempleo.

El modelo de Seguridad Social que imperó en nuestro país hasta épocas recientes, se organizaba básicamente sobre tres grandes principios: proporcionalidad entre la prestación reconocida y la contribución económica realizada por los trabajadores, naturaleza profesional de la protección ligada al desempeño de una actividad y la escasa o nula consideración de los recursos económicos disponibles por parte del sujeto protegido.

Estas características que informaban nuestro sistema de Seguridad Social sufren una importante alteración a partir de la aprobación de las prestaciones no contributivas de la Seguridad Social, que *“introduce un segundo nivel de protección con el objetivo de suplir la carencia de rentas de subsistencia, con independencia de la actividad profesional del beneficiario y de sus aportaciones económicas al sistema cotizaciones”* (Ley 26/1990, de 20 de diciembre).

Para comprender en su verdadera dimensión la transformación de los principios que orientan nuestro sistema de Seguridad Social, es necesario referirnos al *Pacto de Toledo*, constituido para analizar y detectar los problemas del Sistema de Seguridad Social y para elaborar un catálogo de posibles líneas de actuación. Especialmente se hacía hincapié en la problemática de la financiación de la Seguridad Social y su proyección futura para prever las actuaciones que deberían adoptarse con la finalidad de evitar el incremento del déficit público, como consecuencia de los mayores pagos de prestaciones y en especial de las pensiones de jubilación. El resultado de estos trabajos fue aprobado por el Pleno del Congreso el 6 de abril de 1995. (Informe del Pacto de Toledo).

El objetivo básico en que se resumen las propuestas contenidas responde al siguiente enunciado: *“garantizar en el futuro un sistema público de pensiones, justo, equilibrado y solidario, de acuerdo con los principios contenidos en el art. 41 de la Constitución Española”*.

Entre las recomendaciones que contiene el referido *Informe del Pacto de Toledo*, deben destacarse **algunas que afectan a los principios orientadores del sistema español de Seguridad Social, tales como:**

- **Equidad y carácter contributivo del Sistema**, reforzando la vigencia de estos principios de manera que, sin perjuicio del principio de solidaridad y de forma gradual, las prestaciones guarden una mayor proporcionalidad con el esfuerzo de contribución realizado.
- **Reforzamiento del principio de solidaridad**, en la medida que la situación financiera lo permita, adoptando medidas al estilo de la elevación de la edad máxima de permanencia en el percibo de las pensiones de orfandad o la mejora de las pensiones de viudedad en el caso de menores ingresos.

El 2 de octubre de 2003, el Pleno del Congreso de los Diputados aprobó el informe elaborado por la Comisión no Permanente. En este informe, aparte de reforzarse las conclusiones del *Pacto de Toledo de 1995*, se incorporan nuevas recomendaciones que hacen referencia a las siguientes cuestiones:

- o Conveniencia de examinar la situación de los trabajadores afectados por las modernas fórmulas de organización del trabajo en especial respecto a la extensión del trabajo a tiempo parcial, la incidencia del empleo temporal y las posibilidades de compatibilizar salario y pensión o subsidio.
- o Estudiar mecanismos que incorporen los periodos de atención y cuidado de los hijos o personas dependientes como "elementos a considerar en las carreras de cotización".
- o Configurar un sistema integrado que aborde desde la perspectiva de la globalidad, el fenómeno de la dependencia.
- o Consideración especial de las personas con discapacidad física, psíquica o sensorial.
- o Adoptar las medidas necesarias para garantizar la incorporación de los ciudadanos de otros países al sistema de protección social con plenitud de derechos y obligaciones.

**Así se avanza en la plasmación del principio de solidaridad y garantía de suficiencia mediante la paulatina mejora y extensión de la intensidad protectora, así como en el reforzamiento de la unidad de caja.** También se intensifica la contributividad del sistema, avanzando en una mayor proporcionalidad entre las cotizaciones realizadas y las prestaciones obtenidas, evitando al mismo tiempo situaciones de falta de equidad en el reconocimiento de estas últimas. Asimismo, se progresa en el camino ya iniciado de favorecer la prolongación voluntaria de la vida laboral más allá de la edad legal de jubilación, sin olvidar tampoco la necesidad de paliar las consecuencias negativas experimentadas por los trabajadores de más edad expulsados prematuramente del mercado laboral.

Finalmente, es de destacar también el propósito de modernización del sistema al abordar las situaciones creadas por las nuevas realidades familiares. Todo ello en el contexto de las exigencias que se derivan de la situación socio-demográfica de la que resaltan circunstancias tales como el envejecimiento de la población, la incorporación creciente de las mujeres al mundo laboral y el fenómeno de la inmigración, así como de los criterios armonizadores hacia los que se apunta en el ámbito de la Unión Europea, con el objetivo de garantizar la sostenibilidad financiera del sistema de pensiones.

## **2.2. LA ACCIÓN PROTECTORA EN EL SISTEMA DE LA SEGURIDAD SOCIAL.**

### **2.2.1. CONTINGENCIAS CUBIERTAS:**

El artículo 2 de la LGSS establece que el Estado, por medio de la Seguridad Social, garantiza a las personas comprendidas en el campo de aplicación de ésta, por realizar una actividad profesional o por cumplir los requisitos exigidos en la modalidad no contributiva, así como a los familiares o asimilados que tuvieran a su cargo, la protección adecuada frente a las contingencias y en las situaciones que se contemplan en esta Ley.

**La protección se configura a través de un conjunto de prestaciones para prever, reparar o superar el estado de necesidad del beneficiario** derivado por la actualización de una determinada contingencia.

La regulación de la acción protectora a nivel general se establece en el capítulo IV del título I de la LGSS, y en el capítulo III del título II para el Régimen General; la acción protectora depende en cada momento de la política legislativa concreta que determine el nivel de protección.

Se considera contingencia a la situación de necesidad o infortunio que el Sistema de la Seguridad Social define como tal, estableciendo para su protección unas determinadas prestaciones; contingencias que pueden provenir de distintos tipos de riesgos, riesgos comunes (enfermedad común o accidente no laboral) y riesgos profesionales (accidente de trabajo y enfermedad profesional).

Conforme al *artículo 38 de la LGSS*, la acción protectora del Sistema de la Seguridad Social comprenderá:

- **La asistencia sanitaria.**
- **La recuperación profesional.**
- **Prestaciones económicas en las situaciones de incapacidad temporal.**
- **Maternidad.**
- **Paternidad.**
- **Riesgo durante el embarazo.**
- **Riesgo durante la lactancia natural.**
- **Cuidado de menores con cáncer u otra enfermedad grave.**
- **Incapacidad permanente.**
- **Invalidez no contributiva.**
- **Jubilación, en sus modalidades contributiva y no contributiva.**
- **Desempleo, en sus niveles contributivo y asistencial.**
- **Muerte y supervivencia.**
- **Prestaciones familiares, en sus modalidades contributiva y no contributiva.**
- **Las prestaciones de servicios sociales que puedan establecerse en materia de reeducación y rehabilitación de inválidos y de asistencia a la tercera edad.**
- **Igualmente, y como complemento de las prestaciones anteriores, podrán otorgarse los beneficios de la asistencia social.**

Este conjunto de prestaciones configura la acción protectora *del Régimen General de la Seguridad Social*, teniendo los Regímenes Especiales distintas variaciones en el nivel de cobertura en función de sus peculiaridades, si bien bajo el principio de tendencia a la unidad con el Régimen General; diferencias que no son discriminatorias, pues responden a las posibilidades financieras del Sistema.

### **3. LAS AMENAZAS Y FACTORES CLAVE A LA SOSTENIBILIDAD DE LAS PENSIONES: DESAFIOS DEL SISTEMA**

A pesar de todas las reformas realizadas, el sistema de pensiones español sigue sin ser viable a largo plazo debido al cambio en la tendencia demográfica que se ha venido produciendo desde años atrás, en particular por el progresivo envejecimiento de la población española (*Jiménez-Ridruejo Ayuso, Z.: 2007*).

Además, la profunda crisis económica y financiera mundial comenzó a notarse en España a partir del año 2007, a raíz de la explosión de la burbuja inmobiliaria y sus devastadores efectos sobre todos los sectores de la economía, lo que se materializó en una disminución de la producción de todas las empresas españolas, una caída del PIB nacional y un aumento de la tasa de desempleo hasta niveles nunca visto antes.

Ambos factores, demográficos y económicos, afectan directamente a la viabilidad futura del sistema español de pensiones dado que, como se ha señalado, éste se fundamenta en un régimen financiero de reparto en el que es esencial mantener una adecuada relación entre el número de pensionistas y de cotizantes.

Así, mientras el envejecimiento demográfico tiende a aumentar los primeros, la crisis y el desempleo tiende a reducir los segundos, lo que repercute negativamente en la sostenibilidad financiera del sistema.

#### **3.1 Factores demográficos: contexto demográfico en los últimos años.**

En los últimos años, el contexto demográfico español ha sufrido un cambio propio de los países desarrollados. Este cambio se traduce en una progresiva disminución de la natalidad y de la mortalidad, de manera que hay menos nacimientos y también menos muertes.

Esta tendencia provoca un progresivo envejecimiento de la población que puede poner en peligro el sistema de pensiones, ya que habrá más personas que lleguen a la edad de jubilación y la perciban durante más tiempo, y menos personas jóvenes que se encuentren en edad de trabajar y cotizar.

Por otra parte, gracias a la inmigración, han llegado a España muchas personas en edad de trabajar procedentes de todos los continentes del mundo, las cuales han colaborado con sus cotizaciones a mantener la viabilidad del sistema de pensiones a corto plazo.

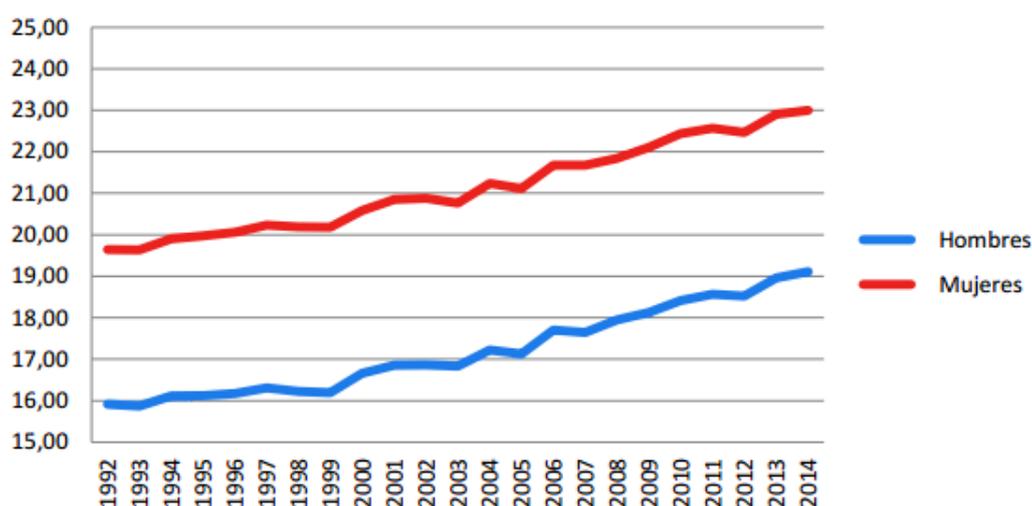
A continuación, vamos a analizar más detenidamente el proceso de envejecimiento de la población y el flujo de personas extranjeras en España.

### 3.2 Envejecimiento de la población.

Los principales factores que explican el envejecimiento de la población son el aumento de la longevidad y el descenso de la natalidad. En lo referente a la longevidad, para ver de forma más clara su evolución a lo largo del tiempo, vamos a utilizar como indicador la esperanza de vida a los 65 años, ya que nos indica el periodo de tiempo medio añadido que esperarían vivir las personas que alcanzan dicha edad, la cual coincide con la edad ordinaria de jubilación.

En el siguiente gráfico vemos la evolución de la esperanza de vida a los 65 años desde el año 1992 hasta el 2014.

**Gráfico 1: Evolución de la esperanza de vida a los 65 años en España.**



**Fuente: Elaboración propia con datos del INE.**

Se puede ver una clara diferencia de casi 4 años más de vida para las mujeres con relación a los hombres en 2014. Así, una persona que alcance los 65 años esperaría vivir, de media, 19,1 años más si es hombre y 23 años si es mujer.

La tendencia se incrementa año tras año, por lo que el periodo de tiempo en que una persona jubilada cobra la pensión va aumentando con el paso de los años al tener ésta una vida más larga, suponiendo así una complicación para la estabilidad financiera del sistema de pensiones.

En concreto, desde 1992 a 2014 la diferencia de esperanza de vida a los 65 años es de 3,2 años para los hombres y de 3,4 años para las mujeres. Desde el punto de vista de la natalidad, vamos a tomar en cuenta tres indicadores:

- o El número de nacimientos por año totales en España.
- o La tasa bruta de natalidad, que se calcula como la relación entre el número de nacimientos por cada 1.000 habitantes.
- o El indicador coyuntural de fecundidad, que se calcula como el número de hijos que tendría cada mujer a lo largo de su vida si se mantuviera la misma intensidad en la fecundidad que la observada en ese año.

En la tabla vemos estos tres indicadores por cada año.

<b>Años</b>	<b>Número de</b>	<b>Tasa bruta</b>	<b>Indicador</b>
<b>1976</b>	677.456	18,7	2,80
<b>1981</b>	533.008	14,1	2,03
<b>1986</b>	438.750	11,4	1,56
<b>1990</b>	401.425	10,3	1,36
<b>1995</b>	363.469	9,2	1,17
<b>2000</b>	397.632	9,8	1,23
<b>2001</b>	406.380	9,9	1,24
<b>2002</b>	418.846	10,1	1,25
<b>2003</b>	441.881	10,4	1,30
<b>2004</b>	454.591	10,6	1,32
<b>2005</b>	466.371	10,6	1,33
<b>2006</b>	482.957	10,8	1,36
<b>2007</b>	492.527	10,9	1,38
<b>2008</b>	519.779	11,3	1,44
<b>2009</b>	494.997	10,6	1,38
<b>2010</b>	486.575	10,4	1,37
<b>2011</b>	471.999	10,1	1,34
<b>2012</b>	454.648	9,7	1,32
<b>2013</b>	425.715	9,1	1,27
<b>2014</b>	426.303	9,1	1,32

**Fuente: INE.**

Podemos observar un progresivo y acusado descenso de los indicadores de natalidad en el periodo de 1976 a 1995, reduciéndose éstos aproximadamente a la mitad.

A partir de 1995, los indicadores comienzan a aumentar sus cifras año tras año hasta llegar al máximo en el 2008, año en el que finaliza el ciclo de bonanza económica.

A partir de 2008, los indicadores vuelven a disminuir debido a los efectos de la crisis económica, llegando a un leve repunte en el año 2014.

Independientemente de los picos más altos y más bajos de los indicadores de natalidad, la tendencia es decreciente, ya que los indicadores en todos estos años no han vuelto a ser tan elevados como en la época de 1976. Con estos datos referentes al proceso de envejecimiento demográfico español, llegamos a la conclusión de que la futura pérdida de población se concentrará en el tramo de edad más joven, entre 0 y 49 años, mientras que la población aumentará de forma muy importante a partir de los 50 años en adelante.

Esta tendencia se va agravando a lo largo de los años teniendo el sistema de pensiones español una estabilidad y viabilidad muy complicadas ya que habrá muchos menos cotizantes (menos ingresos por cotizaciones) y más pensionistas (más gasto en pensiones).

Al disminuir los ingresos y aumentar los gastos el sistema no tiene una viabilidad ni sostenibilidad a largo plazo.

### **3.3 Inmigración.**

El fenómeno de la inmigración es reciente en España, pero se ha dado de forma muy intensa desde mediados de los años 90, época de bonanza económica y de gran volumen de trabajo (Banco de España, 2010: El efecto del ciclo económico en las entradas y salidas de inmigrantes en España).

En la tabla podemos ver los datos exactos de población en territorio español, desagregando la población nacional y extranjera.

<b>Año</b>	<b>Total</b>	<b>Nacional</b>	<b>Extranjera</b>
<b>2007</b>	<b>44.784.659</b>	<b>40.335.225</b>	<b>4.449.434</b>
<b>2008</b>	<b>45.668.938</b>	<b>40.582.643</b>	<b>5.086.295</b>
<b>2009</b>	<b>46.239.271</b>	<b>40.852.612</b>	<b>5.386.659</b>
<b>2010</b>	<b>46.486.621</b>	<b>41.084.042</b>	<b>5.402.579</b>
<b>2011</b>	<b>46.667.175</b>	<b>41.354.734</b>	<b>5.312.441</b>
<b>2012</b>	<b>46.818.216</b>	<b>41.582.186</b>	<b>5.236.030</b>
<b>2013</b>	<b>46.727.890</b>	<b>41.655.210</b>	<b>5.072.680</b>
<b>2014</b>	<b>46.512.199</b>	<b>41.835.140</b>	<b>4.677.059</b>
<b>2015</b>	<b>46.439.864</b>	<b>41.992.012</b>	<b>4.447.852</b>

**Fuente: INE.**

Gracias a esta población inmigrante, se genera una solvencia financiera del sistema de pensiones español, ya que la mayoría de estas personas se encuentran en edad de trabajar y aportan sus cotizaciones a la Seguridad Social, de forma que se consiguen los ingresos de la población trabajadora española y extranjera en territorio nacional.

Aun así, este alivio del problema financiero del sistema de pensiones es transitorio, ya que únicamente aplazará dicho problema hasta envejecer esta población inmigrante y pasar de ser cotizantes a pensionistas. En la tabla, comprobamos cómo el número de extranjeros aumenta progresivamente hasta 2010, momento en el que la falta de trabajo y las altas tasas de paro españolas provocan, en los años siguientes, la salida neta de esta población del territorio nacional, volviendo a agravarse el problema del sistema de pensiones español por la ausencia de sus cotizaciones.

### **3.4 Factores económicos: efectos de la crisis económica mundial en España.**

Las razones económicas que han provocado la necesidad de reforma del sistema de pensiones español vienen dadas por la profunda crisis económica mundial que ha tenido un severo efecto en España.

La crisis comenzó en España con la explosión de la burbuja inmobiliaria, provocada por la incapacidad del mercado para absorber la gigantesca oferta de viviendas.

Dicho exceso de oferta conllevó una acusada caída de la demanda y de sus precios, por lo que se dejó de construir, quedando así el sector de la construcción completamente parado y estancado, al igual que los sectores que le suministraban los bienes y servicios necesarios.

Con el parón del sector de la construcción y de sus industrias proveedoras, la tasa de paro comenzó a aumentar descontroladamente al no haber producción en las empresas, ya que al no haber demanda no era necesaria tanta mano de obra. Así, millones de familias se quedaron sin su sustento principal al ser despedidos, perder su trabajo y su salario, de forma que, al disponer de menos recursos para vivir, su consumo quedó también reducido drásticamente. Todas las personas que quedaron en situación de desempleo, pidieron la prestación oportuna, a la vez que su cotización a la Seguridad Social se redujo en gran medida.

Esta situación comenzó a provocar grandes tensiones en las cuentas de la Seguridad Social, ya que los ingresos por cotizaciones disminuían rápidamente mientras los gastos en prestaciones económicas aumentaban, teniendo que acceder al Fondo de Reserva de Pensiones para poder hacer frente a estos crecientes gastos.

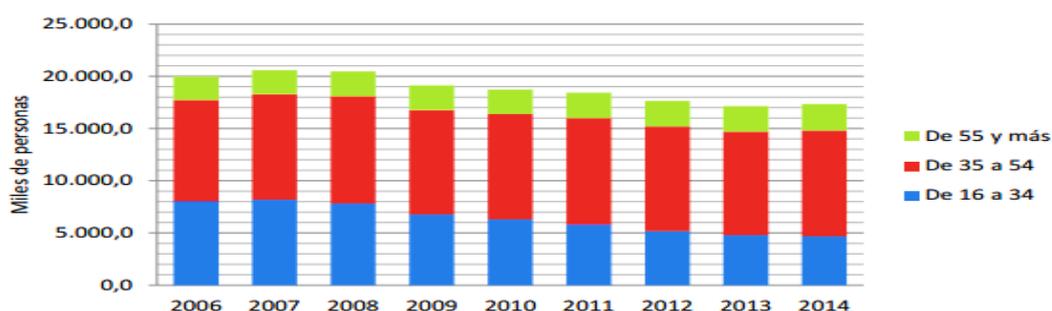
A continuación, vamos a analizar brevemente la situación del mercado de trabajo español y la evolución anual de las cuentas del Fondo de Reserva de Pensiones.

### **3.5 Situación del mercado laboral español.**

A partir del año 2008 la situación económica española empezó a desequilibrarse, dejándose ver los efectos de la crisis, entre los que se encuentra el aumento del desempleo.

Para ver la evolución del mercado laboral español en los últimos años vamos a observar la evolución del número de trabajadores ocupados y el número de trabajadores en situación de desempleo mediante gráficos, desagregando por sexo y edad para ver estos datos más detallados. En lo referente al número de trabajadores ocupados, la crisis ha afectado de forma desigual por sexo y edad, como podemos ver en los gráficos.

**Gráfico 2: Evolución número de trabajadores ocupados según género.**



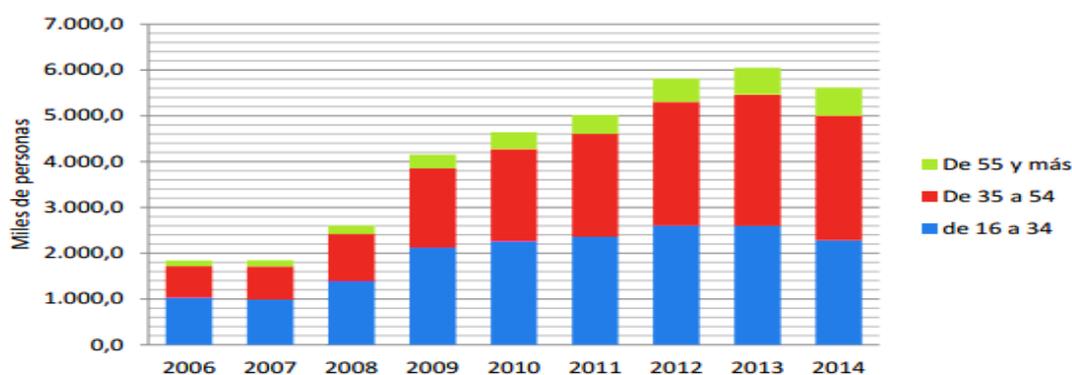
**Fuente: Elaboración propia con datos del INE.**

La caída de la ocupación ha sido mucho más importante en los hombres que en las mujeres, manteniéndose el número de éstas en torno a los 8.000.000 de trabajadoras. El máximo alcanzado en los años representados ha sido en el 2008, llegando a la cifra de 8.664.000 ocupadas mientras que el mínimo ha tenido lugar en el año 2013 con 7.823.200 trabajadoras.

Hay que destacar que el descenso ha sido progresivo desde el año 2008 hasta el año 2013, siendo el 2014 el primer año con una leve mejoría tras la crisis, con un total de 7.901.500 mujeres ocupadas.

En cuanto al número de hombres ocupados, el descenso ha sido mucho más notable, teniendo su máximo en el año 2007 con 12.067.400 varones trabajadores, y su mínimo en 2013 con 9.315.000 ocupados. El descenso ha sido progresivo desde el año 2007 hasta el 2013, experimentando, al igual que para el colectivo femenino, una leve recuperación en el año 2014.

**Gráfico 3: Evolución número de trabajadores ocupados según edad.**



**Fuente: Elaboración propia con datos del INE.**

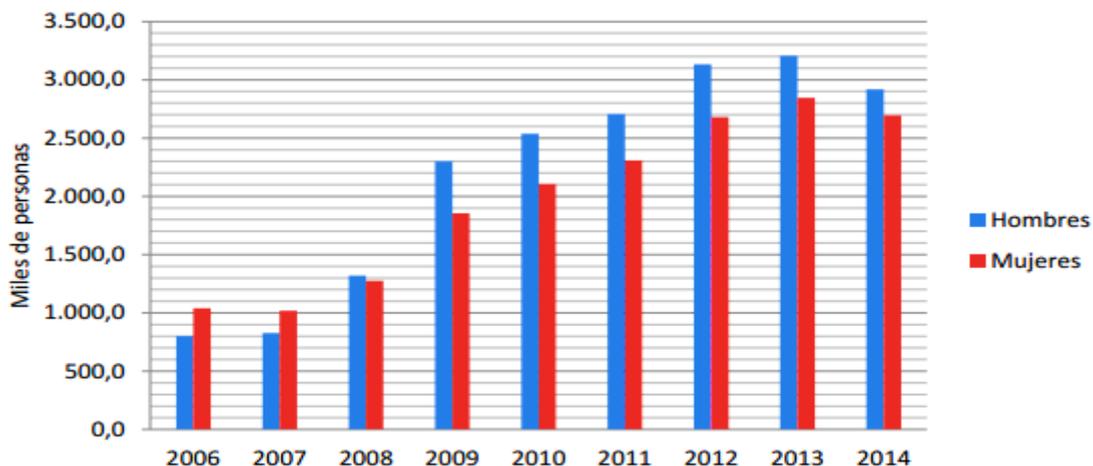
Desde el punto de vista del número de trabajadores ocupados según la edad, hemos dividido el total en 3 grupos diferentes: un grupo más joven de 16 a 34 años, un grupo de profesionales con más experiencia de 35 a 54 años, y un grupo de veteranos de 55 años y más.

El descenso de ocupados más acusado ha sido del grupo más joven, reduciéndose a casi la mitad desde el año 2007 con 8.164.000 trabajadores a 4.675.000 en 2014. Su descenso ha sido progresivo desde el año 2007.

En cuanto a los otros dos grupos de edad, la población ocupada de entre 35 a 54 años se ha mantenido estable en torno a los 10.000.000 de trabajadores, mientras que los de más edad han ido aumentando muy poco a poco el número de trabajadores por cada año, sufriendo una leve caída en el año 2009 que se recupera ya en el año 2011, llegando a 2014 con 2.528.800 ocupados.

En lo que respecta al número de trabajadores desempleados, vemos que la crisis también ha afectado de forma desigual según el sexo y la edad. En este caso la tendencia es opuesta a la comentada para el caso del número de ocupados.

**Gráfico 4: Evolución número de trabajadores desempleados según género.**



**Fuente: Elaboración propia con datos del INE.**

La tendencia del número de personas en situación de desempleo es creciente, aumentando progresivamente año tras año desde 2006, tanto para los hombres como para el colectivo de mujeres.

El número de mujeres desempleadas tiene su mínimo en el año 2007 con un total de 1.019.700 desocupadas. El máximo lo encontramos en el año 2013 con 2.845.500 mujeres en el paro.

Desde el año 2007 hasta el año 2013 el desempleo femenino aumenta progresivamente año tras año, volviendo a remarcar el año 2014 como un año de leve mejoría, con 151.600 mujeres menos desempleadas.

Los varones desempleados han aumentado en mayor proporción que las mujeres, registrando el nivel mínimo de desempleo en el año 2006, con 800.600 desocupados, y llegando a alcanzar un máximo de 3.205.600 en 2013.

### **3.6 Evolución anual del Fondo de Reserva de la Seguridad Social.**

El Fondo de Reserva de la Seguridad Social fue creado en 1995 con el Pacto de Toledo. Una de sus 15 recomendaciones va dedicada a éste, definiéndolo como “se acumularán en el Fondo de Reserva, sin ningún tipo de límite, los excedentes que se produzcan después de pagar las pensiones del año anterior. De esta forma, se otorgará una mayor estabilidad en las fases bajas del ciclo económico sin tener que recurrir a un aumento de las cotizaciones”.

El funcionamiento, visto desde una perspectiva muy básica, sería como ir “llenando una hucha” con los ahorros en las épocas de bonanza, para que en los momentos más difíciles se pueda acceder a ellos.

El 99,998% está formado por activos financieros y el 0,002% corresponde con el saldo en cuenta corriente. En esta composición encontramos el principal problema del Fondo de Reserva, ya que la gran mayoría de su cuantía total está invertida en compra de deuda del Estado español a largo, medio y corto plazo. Así, en caso de que se necesitasen fondos para pagar pensiones, lo que se encontrarían en su gran mayoría son bonos y obligaciones del propio Estado español que se convertirán en dinero líquido a lo largo de los siguientes años, según corresponda su vencimiento.

Como podemos comprobar, el dinero de la “hucha” está ya invertido en casi su totalidad, de forma que, en caso de que surja una gran necesidad de dinero líquido para hacer frente a los pagos de las pensiones, no estaría disponible en ese mismo instante.

En consecuencia, el pago de las pensiones está garantizado siempre que el importe a disponer el Fondo de Reserva no exceda del dinero líquido disponible en ese momento, ya que el resto está invertido en deuda del Estado español y no se encuentra disponible hasta el vencimiento de los bonos y obligaciones.

## **4. LA PROYECCIÓN Y REFORMA DEL SISTEMA DE PENSIONES EN ESPAÑA**

### **4.1. Las proyecciones del gasto en pensiones a largo plazo**

La brusca reducción de la tasa de natalidad y el progresivo aumento de la esperanza de vida al nacer están transformando la estructura de la pirámide poblacional española, en la que está ganando importancia el colectivo de más de 65 años.

Según el informe de Eurostat: Proyecciones poblacionales de la UE 2010-2060, en España, y a diferencia de proyecciones anteriores, se registraría un aumento de la población cercano al 15% durante el período 2008-2060, lo que supondría un incremento de unos 6,5 millones de personas. En términos relativos, este aumento de población se situaría por encima del incremento medio para el conjunto de la Unión Europea. Dicho resultado se produciría como consecuencia de la intensidad de los flujos netos de entrada de inmigrantes, que aportarían algo más de 11 millones de personas.

Pese a la intensidad del proceso migratorio, las proyecciones de Eurostat ponen de manifiesto un acusado proceso de envejecimiento poblacional, que produciría una elevación de la tasa de dependencia (definida como la población mayor de 65 años sobre la población en edad de trabajar) de casi 35 puntos, hasta el 59,1% en 2060; casi 8 puntos por encima de la media de la UE-15 en dicho año.

Este aumento de la tasa de dependencia se produciría como consecuencia de una baja tasa de natalidad (1,39 hijos por mujer) y del progresivo aumento de la esperanza media de vida.

Los estudios sobre el impacto presupuestario derivado del envejecimiento de la población se basan, además de en proyecciones demográficas, en escenarios macroeconómicos a largo plazo.

Dicho escenario macroeconómico incorpora una tasa media de crecimiento de la productividad por hora trabajada del 1,8%, reducciones importantes de la tasa de desempleo y aumentos de la tasa de actividad de algo menos de 6 puntos porcentuales (hasta alcanzar el 77,3%). Estos supuestos pueden incorporar un sesgo favorable en lo que respecta a la evolución de la productividad del trabajo y de la tasa de desempleo en el caso español.

Respecto de la primera, cabe señalar que para que se registre un incremento de la productividad como el que incorporan las proyecciones se requeriría un marcado repunte en el ritmo de avance de esta variable en los próximos años. Por su parte, el recorte en la tasa de desempleo precisaría, en cualquier caso, desarrollar reformas sustanciales sobre el mercado de trabajo español.

En consecuencia, las proyecciones sobre el aumento del gasto de pensiones que se obtendrían bajo este escenario macroeconómico podrían ser relativamente conservadoras.

Sobre la base de estas proyecciones macroeconómicas y demográficas, el Ministerio de Trabajo e Inmigración ha hecho públicas recientemente sus propias proyecciones de gasto público en pensiones en el largo plazo en el contexto de la estrategia nacional de pensiones, mientras que el Grupo de Envejecimiento de la Población hará pública las suyas a mediados de año. Cabe señalar que ambos conjuntos de proyecciones arrojan resultados muy similares y son parecidos a los realizados por otros analistas o instituciones.

En particular, los resultados obtenidos coinciden en que el gasto en pensiones en relación con el PIB se mantendrá en niveles relativamente próximos a los actuales durante aproximadamente los próximos 15 años, aunque dentro de una tendencia creciente, con incrementos medios anuales en torno a 0,1 puntos porcentuales del PIB.

A partir de entonces, las proyecciones apuntan a una aceleración del gasto como resultado de la intensificación del proceso de envejecimiento de la población. En suma, las proyecciones muestran que el gasto en pensiones contributivas de la Seguridad Social aumentaría entre 6,5 y 7 puntos porcentuales del PIB a lo largo de todo el período (desde el 7,6% del PIB, que se habría registrado en 2007, hasta situarse por encima del 14%). Esta evolución sería el reflejo financiero del acusado aumento de la tasa de dependencia, que, como se mencionó con anterioridad, más que se duplicaría a lo largo del período de proyecciones.

Finalmente, debe tenerse en cuenta que el gasto en pensiones es solo uno de los componentes del gasto público que está afectado por el fenómeno del envejecimiento. Otras partidas, como el gasto sanitario o en dependencia, se verán también presionadas al alza en magnitudes no despreciables. En concreto, sobre la base de los supuestos macroeconómicos y demográficos anteriores, el gasto sanitario y en dependencia podrían aumentar en nuestro país en alrededor de un 1,7% y un 0,9% puntos de porcentuales de PIB, respectivamente, hasta 2060.

#### **4.2. La reforma del sistema de pensiones**

A la luz de los resultados de las proyecciones anteriores, y basándonos en los libros de reformas de pensiones referenciados en la bibliografía final, parece necesario efectuar algunas reformas que garanticen la viabilidad financiera del sistema de pensiones en el futuro. En cualquier caso, no debe olvidarse que los problemas de sostenibilidad de las finanzas públicas se ven aliviados si evolucionan favorablemente el empleo y la productividad de la economía (en este último caso, solo si las pensiones se actualizan, como es el caso, con la inflación). En este sentido, el margen de mejora en nuestro país es amplio y exige reformas estructurales en muchos ámbitos, como el mercado de trabajo y los mercados de bienes y servicios, además de la educación y la formación de los trabajadores.

Del mismo modo, enfrentarse a los problemas del envejecimiento de la población sobre las finanzas públicas exige mantener unas finanzas públicas saneadas, de forma que el mantenimiento de una ratio de deuda pública sobre PIB reducida permitirá absorber en mayor medida los posibles incrementos de gasto público futuros. En este sentido, los compromisos con las reglas fiscales de medio plazo establecido en el *Pacto de Estabilidad* a nivel europeo y en las leyes de estabilidad presupuestaria a nivel nacional siguen siendo la mejor guía para gestionar la política fiscal.

Con ser importantes estos elementos, enfrentarse al problema del impacto del envejecimiento de la población sobre el sistema de pensiones en el largo plazo requiere, necesariamente, de modificaciones en el propio sistema de pensiones. Como se señaló con anterioridad, las distintas simulaciones disponibles sobre el gasto en pensiones están basadas en incrementos muy elevados del empleo, de la participación en el mercado de trabajo y de la productividad, y ello no impide un incremento muy significativo del gasto y del déficit del sistema de pensiones contributivo.

La primera opción de reforma del sistema de pensiones se basa en la modificación de las normas de operación del sistema, **denominadas reformas paramétricas**, de tal forma que se alteren las variables que afectan a los ingresos y a los gastos en la dirección adecuada. Algunas de estas medidas han sido ya adoptadas por otros países de nuestro entorno, dando lugar a una mejora sustancial en las proyecciones de gasto a largo plazo.

**Por el lado de los ingresos**, la principal fuente de financiación del sistema de pensiones son las cotizaciones sociales, que consisten en la aplicación de un tipo de cotización a las denominadas bases de cotización con unos topes máximos y mínimos. En este ámbito, **las distintas opciones que se encuentran disponibles se resumen y valoran a continuación:**

**a) El aumento del tipo de cotización a la Seguridad Social tendría efectos muy positivos sobre el déficit del sistema**, ya que supone mayores ingresos sin que se produzca un incremento de los gastos, dado que el cálculo de la cuantía de la pensión no depende del tipo de cotización. No obstante, se estima que sería necesario un aumento permanente del tipo de cotización muy elevado para cubrir el déficit.

Un aumento en los tipos de cotización podría tener consecuencias muy negativas sobre el empleo, ya que provocaría un fuerte aumento del coste laboral si no se produjera una paralela reducción de los salarios brutos, por lo que la mayoría de los estudios aconsejan descartar esta forma de afrontar el problema.

**b) Una segunda opción consiste en eliminar los topes salariales (máximos y mínimos) sobre los que se aplican los tipos de cotización.** Dado que los topes salariales mínimos son de pequeña cuantía, el efecto recaudatorio neto sería positivo. Además, esta medida también aumentaría la tasa de crecimiento de las cotizaciones, que dependería estrictamente del crecimiento de los salarios nominales, lo que no sucede en la actualidad para todos los tramos de renta como consecuencia de la existencia de los topes, que se actualizan según la inflación prevista (normalmente, por debajo, del crecimiento de los salarios nominales). La supresión de los topes de cotización convertiría al impuesto en proporcional y eliminaría su actual regresividad, reduciendo las distorsiones que genera sobre el mercado de trabajo. No obstante, también provocaría un incremento de los costes laborales de los trabajadores con salarios más altos, que podría tener consecuencias negativas sobre el empleo de este colectivo y sobre la productividad.

**c) Incremento de las dotaciones al fondo de reserva.** La separación de las fuentes de financiación de la Seguridad Social posibilita la distinción entre el sistema contributivo de pensiones, financiado mediante cotizaciones, y el sistema no contributivo, financiado mediante aportaciones del Estado.

**Por el lado del gasto,** debe tenerse en cuenta que, de acuerdo con la normativa actual, la cuantía de la pensión de jubilación depende del número de años de cotización y de los salarios (bases reguladoras) de los años anteriores al momento en que se produce la jubilación, existiendo, en todo caso, pensiones máximas y mínimas, fijadas anualmente en las Leyes de Presupuestos. **Por lo tanto, el gasto en pensiones podría reducirse a través de las siguientes medidas:**

**d) El incremento del número de años de cotización que se toman en cuenta en el cálculo de la base reguladora de la pensión de jubilación, extendiendo el período de cálculo a, por ejemplo, toda la vida laboral.** La reducción del gasto en pensiones derivada de esta medida se basa en la existencia de un perfil cóncavo de los salarios en relación con la edad, de tal forma que a edades más jóvenes corresponden niveles

salariales inferiores. Esta reforma tendría la ventaja de aumentar la proporcionalidad del sistema, esto es, la relación entre las pensiones percibidas y las cotizaciones efectuadas. Además, la aplicación de esta medida nos acercaría a la situación de algunos países de nuestro entorno.

**e) La reducción del porcentaje (tasa de reemplazamiento) de la base reguladora** que se percibe en el caso de haber cotizado el período mínimo (actualmente fijado en el 50%) y/o la reducción de las tasas con que se aumenta este porcentaje inicial por cada año adicional de cotización, de tal forma que se aumente el número de años necesario para recibir el 100% de la pensión.

**f)** Dado que el problema de las pensiones viene generado principalmente por el aumento de la relación entre pensionistas y contribuyentes, **el retraso en la edad de jubilación tendría efectos muy positivos sobre el equilibrio financiero del sistema.** En la actualidad, la edad legal de jubilación es de 65 años, pero la edad efectiva es algo superior a los 63 años como consecuencia de la existencia de jubilaciones anticipadas. En este sentido, cualquier medida que vaya dirigida a desincentivar la jubilación anticipada, permitir y fomentar la ampliación de la vida laboral por encima de los 65 años e incluso retrasar la edad legal de jubilación, en línea con algunas de las medidas ya adoptadas en los últimos años, tendría efectos positivos para la viabilidad financiera del sistema desde dos perspectivas: aumento de la población activa que potencialmente puede cotizar (particularmente importante dadas las perspectivas demográficas) y reducción del gasto en pensiones. El incremento de la edad legal de jubilación puede además justificarse por el incremento de la esperanza de vida, el retraso en la entrada en el mundo laboral, las menores necesidades físicas requeridas por la mayoría de los trabajos en la actualidad y la mejora de las condiciones físicas en edades más avanzadas.

**g)** Una medida adicional con efectos reductores sobre el número de beneficiarios del sistema consiste en **incrementar el número de años necesarios para poder obtener una pensión de jubilación contributiva (actualmente 15 años).**

**h)** Una alternativa consiste en **ligar la pensión recibida a la esperanza de vida.** En la medida que una parte del problema surge como consecuencia del incremento de la esperanza de vida, ajustar de una manera más o menos automática las cuantías de las pensiones a esos incrementos, favorece la sostenibilidad del sistema.

**i) Revalorización estricta de las pensiones con el IPC.** En la actualidad, todas las pensiones se revalorizan con el IPC previsto, revisándose automáticamente en caso de que el IPC observado sea superior al previsto. Sin embargo, podría considerarse efectuar también una revisión automática de las pensiones en el caso de que el IPC observado fuese inferior al programado, así como tomar un índice de precios de referencia, construido a partir de una cesta representativa, que se ajuste mejor al poder adquisitivo de los pensionistas.

Todas estas reformas pueden efectuarse sin necesidad de modificar el actual sistema de reparto, a través de cambios en sus parámetros. Algunos países han optado por enmarcar estos cambios en uno de mayor envergadura, al menos formal, como es la constitución de un sistema de cuentas nocionales, como los actualmente vigentes en Suecia y en otros países de Europa Central y del Este.

En este sistema, el modelo sigue siendo de reparto, pero se constituye una cuenta virtual para cada individuo donde se recogen las aportaciones individuales de cada cotizante y los rendimientos ficticios que estas aportaciones generan a lo largo de la vida laboral, rendimientos que se calculan como un tanto nocional ligado a alguna variable macroeconómica.

Una vez descrita esta batería de medidas, debe tenerse en cuenta que, a pesar de que podría existir un cierto margen, dado que la tasa de sustitución en sentido estricto o relación entre el último salario de activo y la pensión del primer año parece ser más elevada en España que en la media de los países de nuestro entorno, afrontar el problema del envejecimiento exclusivamente con las medidas anteriores exigiría probablemente una mayor contención de las pensiones.

Además, el nivel de las pensiones en España es reducido. En 2008, por ejemplo, el gasto en pensiones por cada individuo con 65 años o más era de alrededor del 56% del PIB per cápita, significativamente por debajo de la media de los países de la UE (cerca del 75%). Por todo ello, se hace necesario valorar y analizar otras opciones de reforma que permitan complementar los recursos del sistema contributivo público, como es el desarrollo de un sistema de capitalización, lo que se conoce como “segundo pilar” en aquellos países en que se encuentra implantado.

En este sentido, debe tenerse en cuenta que el sistema de capitalización tiene algunas ventajas pero también importantes inconvenientes. En particular, resulta menos vulnerable a los fenómenos demográficos, por lo que puede resultar una buena estrategia en términos de diversificación de riesgos en relación con el actual sistema de reparto. Sin embargo, el sistema de capitalización es más sensible a crisis inflacionistas y, como la experiencia del último año demuestra, a las inestabilidades de los mercados financieros. En este sentido, cualquier avance en esta dirección debería venir acompañado de una paralela definición de los sistemas prudenciales más adecuados para garantizar la transparencia y la protección de los partícipes. Además, el desarrollo de un segundo pilar de capitalización suficientemente profundo resulta complejo y requiere un análisis previo detallado de algunas cuestiones como el periodo de tiempo requerido para implantación, su carácter voluntario u obligatorio, o la distribución del coste asociado al cambio que supone esta implantación entre las distintas generaciones.

## **5. SOSTENIBILIDAD DEL SISTEMA DE PENSIONES.**

### **5.1 Balance general, ¿cambio de modelo?**

A la vista de lo anterior, parece evidente que el modelo resultante de 2013 es insostenible. Pero no porque suponga un gasto excesivo, sino porque condena a los pensionistas a la pobreza, algo que difícilmente cabe en un Estado social en el que los poderes públicos deben garantizar la suficiencia económica a los ciudadanos durante la vejez mediante pensiones adecuadas y periódicamente actualizadas (*artículo 50 de la Constitución*).

**¿Significa ello que ha de apostarse entonces por un cambio radical de modelo?** Hay quien defiende, con diversas variantes y de forma más o menos encubierta, que ha llegado el momento de transformar nuestro sistema de pensiones en uno mixto, limitando el peso del pilar público como vía más efectiva para la extensión del pilar privado. Eso condenaría a la mayor parte de la población –incapaz con sus ingresos de pagarse un fondo privado suficiente– a pensiones casi de pobreza. En cambio, lo positivo sería recuperar las señas de identidad del sistema de pensiones que hemos conocido, para lo cual resulta imprescindible completar las actuales fuentes de financiación.

Durante años el Estado ya financió una parte importante del gasto de la Seguridad Social, junto a los ingresos provenientes de las cotizaciones sociales. El ajuste de la asistencia sanitaria al marco constitucional aconsejó la aplicación de un principio de separación de fuentes por el cual las cotizaciones se dedicaban a la financiación de las prestaciones del nivel contributivo, circunscribiéndose la aportación del Estado –y no totalmente– a la parte asistencial. Ese diseño, que pudo resultar válido para un momento concreto de la evolución demográfica, no lo es para la fase de maduración en la que accederán a la jubilación los nacidos del baby boom.

Resulta urgente e imprescindible un cambio que lleve al Estado a complementar progresivamente los ingresos del sistema como vía más efectiva para preservar la centralidad de las pensiones dentro de nuestro Estado social.

Semejante acción de reequilibrio de las fuentes de financiación no es ninguna ocurrencia. Cuenta con la misma legitimidad con la que la protección por desempleo pasó de financiarse casi exclusivamente a través de cotizaciones sociales antes de la crisis a recibir la mitad de los recursos directamente del Estado durante el periodo más crítico. Y es ciertamente un diseño bien conocido por los países de nuestro entorno.

La pregunta entonces es si el esfuerzo presupuestario adicional que se plantea resulta asumible para el Estado. No cabe duda de que el incremento de la aportación estatal fuera muy notable, pero es un reto asequible por las siguientes razones. Primero, porque el nivel de gasto en pensiones suprimiendo los cambios de 2013 evolucionaría hacia cotas que hoy ya, con una riqueza menor, sostienen sin problemas otros países próximos. Segundo, porque urge y debe producirse una mejora de los ingresos fiscales que enjuague la grave insuficiencia (casi ocho puntos) que tiene España respecto de los demás Estados europeos. Tercero, porque el esfuerzo de financiación exigido sería progresivo en el tiempo, lo que facilitaría un margen de maniobra para el desarrollo de otras políticas igualmente necesarias para el mantenimiento del sistema de pensiones (política de empleo, inmigración, natalidad...). Y, cuarto, porque se trata de un esfuerzo con una duración temporal limitada, en la medida en que a partir de 2050 se produciría una significativa caída del gasto como consecuencia del agotamiento de los efectos de la jubilación de la generación del *baby boom*.

Desde una perspectiva de defensa del sistema público de pensiones de reparto como pilar de un Estado de Bienestar aún incompleto, consideramos que la fórmula más efectiva para lograr esos recursos adicionales sería la creación de un recurso fiscal específico para la financiación de las pensiones que, como expresión de un firme y amplio compromiso político –blindaje–, serviría para la preservación del patrimonio social que hemos construido entre todos. Otros proponen soluciones distintas que entrañan un menor gasto público, y un mayor gasto privado, que conduce a pensiones mayoritariamente más bajas. A ellos hay que pedirles que expliquen sus propuestas, pero incluso antes de ello habría que exigirles que aclaren por qué rechazan el actual modelo público de pensiones.

## **5.2 El nuevo papel de las pensiones privadas: Comparativa entre diferentes países.**

Según el *Informe Mensual de Caixa Bank* las tendencias demográficas y otras amenazas plantean un importante reto para los sistemas públicos de pensiones como hemos visto anteriormente. El último informe anual sobre pensiones de la OCDE estimaba, por ejemplo, que la pensión futura de una persona con un salario medio que comenzó a trabajar en 2008 a los veinte años no superaría el 60% de su salario justo antes de jubilarse.

En este contexto, las pensiones privadas están llamadas a jugar un papel cada vez más relevante y muchos países han comenzado a introducir medidas de distinta índole para incentivar su adopción entre la población.

El grado de participación en planes de pensiones privados varía significativamente entre países. En general, tiende a ser menor cuanto mayor es el nivel de prestaciones del sistema público de pensiones. Pero son precisamente los países con más prestaciones los que mayores ajustes deberán llevar a cabo, en consecuencia, cabe esperar que experimenten un aumento sustancial de la participación en planes privados en un futuro próximo. Este sería el caso de España donde, según datos de la OCDE, la pensión de un trabajador medio es relativamente alta con relación al salario previo a la jubilación, mientras que la tasa de participación en planes privados es de las más bajas.

La suscripción a planes privados de pensiones, en aquellos países donde esta es voluntaria, tiende a crecer claramente con la edad del trabajador. En general, de hecho, se suele comenzar a aportar a planes privados demasiado tarde para poder mantener el nivel adquisitivo después de la jubilación. En este sentido, existe una amplia línea de investigación de la economía del comportamiento que demuestra que las personas no tienen suficiente disciplina ahorradora.

Comenzar a ahorrar tarde tiene un importante coste en la pérdida del efecto multiplicador que aporta el interés compuesto. Por ejemplo, aportaciones de 3.000 euros anuales (con un incremento del 2% por año que se ajustaría según la inflación) durante cuarenta años y con un rendimiento medio del 5% anual nos reportarían un capital de cara a la jubilación de 507.355 euros. Si se decidiera comenzar a realizar aportaciones más tarde pero de mayor importe, el resultado final sería claramente inferior: aportaciones equivalentes a 6.000 euros anuales a día de hoy (también con incrementos anuales del 2%), comenzando dentro de veinte años y durante veinte años se convertirían en 364.270 euros.

Para incentivar la adhesión a los planes de pensiones, la inmensa mayoría de países han utilizado tradicionalmente distintos incentivos fiscales. Dichos incentivos permiten generalmente descontar las aportaciones, hasta un límite, de la base imponible y diferir la tributación sobre esta porción de la renta hasta la jubilación. Este tipo de incentivos benefician especialmente a los contribuyentes de rentas más altas que se enfrentan a tipos marginales sobre la renta más elevada. Otros países, una minoría, han optado por ofrecer incentivos de suma fija, por ejemplo, descontando de la cuota a pagar un porcentaje de las aportaciones al plan de pensiones. En cualquier caso, los incentivos fiscales no se han revelado suficientemente potentes como para aumentar muy significativamente el grado de cobertura de los planes privados. Dicho de otra forma, promover una cobertura universal mediante incentivos fiscales sería muy costoso para las arcas públicas.

Ante esta situación, algunos países han optado por hacer obligatoria la suscripción a un plan de pensiones privado. En casos como el de Australia, el sistema especifica un nivel de aportaciones mínimo obligatorio, una opción que no está exenta de problemas pues puede estar forzando unos niveles de ahorro demasiado altos para algunas familias, especialmente jóvenes, que podrían preferir utilizar sus ingresos para invertir en la

educación de sus hijos o en la compra de una vivienda. Recientemente, y como alternativa a la obligatoriedad, ha cobrado protagonismo la inscripción automática de los trabajadores en planes de pensiones privados. De este modo, las empresas tienen la obligación de inscribir a todos los empleados y destinar un porcentaje del salario a su plan de pensiones. El trabajador dispone de un plazo de tiempo para comunicar si desea continuar haciendo aportaciones o cancelar su participación. Esta iniciativa existe, entre otros países, en EE. UU., Reino Unido, Italia y Nueva Zelanda, y desde su implantación se han podido observar incrementos significativos en el porcentaje de personas en edad laboral con planes de pensiones privados. Otra ventaja de la inscripción automática es que se trata de una reforma políticamente más fácil que imponer la obligatoriedad de aportaciones.

El caso de Nueva Zelanda (con el esquema denominado «*KiwiSaver*») demuestra la importancia que cobra el diseño del sistema y, en particular, la elección de la tasa de contribución fijada por defecto en los modelos con inscripción automática. Cuando se incorpora un nuevo trabajador, las empresas neozelandesas deben dar de alta al empleado en un plan de pensiones privado, destinando un mínimo del 2% del salario a dicho plan. Los empleados disponen de dos meses para darse de baja y pueden fijar libremente el porcentaje de salario que desean destinar al plan. En el momento de la implantación del modelo, en julio de 2007, la tasa de contribución por defecto se fijó en el 4%, y posteriormente se redujo al 2% en abril de 2009 para minimizar el porcentaje de bajas del sistema. En junio de 2011, la mayoría de trabajadores mantenían la tasa fijada por defecto: el 62% de los empleados que comenzaron con una tasa del 4% mantuvieron dicha tasa, mientras que el porcentaje aumentó hasta el 80% para aquellos que se iniciaron con una tasa del 2%. Este ejemplo ilustra nuevamente la importancia de la inercia en el comportamiento humano.

En definitiva, contar con un plan de pensiones privado es una opción aconsejable para intentar mantener la capacidad adquisitiva tras la jubilación. Las autoridades públicas, conscientes de ello y de los sesgos que afectan al comportamiento humano a la hora de ahorrar para el futuro, están utilizando distintas alternativas para promover su uso entre la población. Se trata de un esfuerzo necesario para reducir la desigualdad en la edad de jubilación entre aquellos más precavidos y previsores y entre aquellos a los que les gusta vivir al día hasta demasiado tarde.

### 5.3 Propuestas para la sostenibilidad de las pensiones públicas.

Un reciente *estudio de la fundación Edad&Vida* pedía recientemente acometer una reforma de mayor calado y sustituir el actual sistema de reparto por otro de aportación definida y completamente contributivo. La reforma de las pensiones mejorará la sostenibilidad del sistema pero será insuficiente para su supervivencia

Aunque no hay que llegar tan lejos y algunos expertos proponen otro tipo de soluciones intermedias que permiten complementar el sistema público con el privado.

Hay ocho propuestas en total:

**La primera de ellas es vincular la cuantía de las pensiones públicas al PIB o a la productividad de la economía española**, de forma cuando el PIB se resienta en periodos de crisis, la cuantía también lo haga, y logrando así reducir la exposición del sistema a los vaivenes del ciclo económico, *según Sergi Jiménez, experto de Fedea*, e idea recogida por Expansión.

La introducción del factor de revalorización de las pensiones va en este sentido: hace que ahora éstas se actualicen en función de la evolución de las cuentas públicas y el entorno económico. El problema es que esta medida dejaría a los pensionistas expuestos a una situación precaria en momentos de crisis.

Otra medida que podría tomarse es **referenciar la edad de jubilación a la esperanza de vida que quede tras la jubilación** de forma que, si aumenta la esperanza de vida se retrase en la misma medida el retiro laboral, con el objetivo de equilibrar automáticamente el número de personas que aportan al sistema y los que cobran de él y evitando que el importe de las pensiones públicas caiga por los menores ingresos obtenidos. El sistema actual referencia a la esperanza de vida el montante de las pensiones pero no la edad de jubilación, que quedará establecida en 67 años en 2027. Según algunos expertos, habría que ir retrasando esa edad en función de la evolución de la esperanza de vida, sin parar, a razón de ocho meses cada cinco años, pues de no hacerlo la cuantía de las pensiones públicas tendría que bajar un 3% cada cinco años para asegurar su sostenibilidad.

Una más de las reformas actuales es **tener en cuenta más años para calcular la pensión, pero algunas voces piden que se extienda más allá de los 25 años que se tendrán en cuenta en 2022, hasta alcanzar toda la vida laboral.** Y es que de este modo se aumentaría la justicia del sistema y cobrarían más quienes más han contribuido a lo largo de toda su vida laboral, y no de solo unos años. Así se incentivaría también que los autónomos cotizaran por tramos más altos a lo largo de toda su carrera, y no solo durante los años que se tienen en cuenta para calcular su pensión.

Otra propuesta es **adelantar la entrada en vigor de las reformas ya en marcha,** que establece el retraso de la edad de jubilación, la ampliación de los años contabilizados para calcular la pensión, el aumento de los años necesarios cotizados o la aplicación del factor de sostenibilidad. Adelantando estos ajustes, los expertos dicen que el importe de las pensiones podría ajustarse también de forma más suave y progresiva y que el déficit empezaría a mejorar antes.

Estas reformas tendrían un efecto, **incentivar el ahorro privado, que a su vez sería una solución para ayudar a la sostenibilidad del sistema: la necesaria complementación de la pensión pública con ese ahorro privado.** Caminar hacia un sistema donde la capitalización privada tenga cada vez más peso es el objetivo, para reducir la dependencia del sistema público y hacer que los ciudadanos estén cubiertos pase lo que pase con las cuentas del Estado.

Otra opción **pasaría por destinar más recursos públicos a la partida de pensiones,** pero eso implicaría recortar gastos de otras partidas sociales o aumentar impuestos de otros (redistribuyendo recursos de trabajadores activos, consumidores o rentas del capital a los pensionistas), con el consiguiente menor bienestar social e incluso menor crecimiento futuro. Actualmente el gasto en pensiones en España se sitúa en torno al 10% del PIB, ligeramente por encima de la media de los países de la OCDE. España dedicará el 14% de su PIB a pagar las pensiones públicas en 2050, frente al 10,1% del año 2010 (España: el noveno país de la OCDE que más gastará en pensiones en 2050).

Además de actuar sobre la cuantía de las pensiones también se puede actuar sobre los ingresos: *Rafael Doménech, economista jefe de Economías Desarrolladas en BBVA Research y miembro del Grupo de Expertos designado por el Gobierno para diseñar la reforma*, también habla de **realizar reformas estructurales que disminuyan la tasa de desempleo, aumenten la población ocupada y sus salarios como una solución para salvar el sistema público**. "Eso podría propiciar un crecimiento de los ingresos de las cotizaciones, mediante un ensanchamiento de las bases de cotización principalmente". La cuestión es que, debido a la situación demográfica, sería necesario complementar esos incentivos con las medidas anteriores.

Por último, otra propuesta habla de **incentivar la natalidad para mejorar el número de futuros cotizantes y mejorar la ratio de dependencia** (trabajadores por personas dependientes, incluidas los pensionistas, que va camino de llegar al 100%, es decir, un trabajador por persona dependiente).

## 6. CONCLUSIONES

**Primera.-** Las distintas proyecciones del gasto en pensiones actualmente disponibles coinciden en mostrar un fuerte incremento del mismo en el futuro. A pesar de las enormes cautelas que deben introducirse sobre este tipo de simulaciones a largo plazo, la dimensión del problema requiere que éste se afronte a través de una estrategia que reúna tres características: la estrategia debe ser amplia, es decir, debe combinar medidas en distintos frentes, la discusión de estas medidas no debería dilatarse en el tiempo, y, finalmente, las reformas deben tener un alcance suficiente.

**Segunda.-** En cuanto a la amplitud de la estrategia, el equilibrio financiero del sistema requiere, en primer lugar, mantener unas finanzas públicas saneadas. En este sentido, y con independencia de que en el 2008 hayamos asistido a la reaparición del déficit, lo relevante es que en el medio plazo se retome la senda de saneamiento de las cuentas públicas y, sobre todo, la tendencia de reducción de la deuda pública.

**Tercera.-** Desde el punto de vista macroeconómico, los problemas de sostenibilidad de las finanzas públicas pueden verse aliviados, aunque no resueltos, si evolucionan favorablemente el empleo y la productividad de la economía.

**Cuarta.-** Es necesario enfrentarse al problema del impacto del envejecimiento de la población sobre el sistema de pensiones en el largo plazo requiere, necesariamente, reformas en el propio sistema de pensiones, al igual que han hecho otros países de nuestro entorno.

**Quinta.-** Además, estas reformas resultan complementarias de las estructurales mencionadas con anterioridad, en particular con las relativas al mercado de trabajo, y de la necesidad de mantener unas finanzas públicas saneadas. En particular, dentro del sistema de reparto actual, deben considerarse medidas como el aumento de la edad de jubilación, el incremento del número de años que se toman en cuenta en el cálculo de la base reguladora, la reducción de las tasas de reemplazamiento, la separación estricta de las fuentes de financiación de tal forma que todos los superávit del sistema contributivo engrosen el fondo de reserva y la revalorización estricta de las pensiones.

**Sexta.-** Finalmente, aunque la aparición del primer déficit en el sistema pueda aparecer muy lejano, debe tenerse en cuenta que el horizonte de planificación e implementación de las reformas es también largo. Por lo tanto, deberían ser debatidas sin demora para que, tras una implantación gradual, las reformas surtan todos sus efectos cuando el fenómeno del envejecimiento empiece a incidir con mayor virulencia.

## 7. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

*Alarcon Caracuel M.R., (1999) La Seguridad Social en España. Colección Divulgación Jurídica. Editoial Aranzadi.*

*Bravo Fernández C., (2010) Criterios y alternativas para abordar una nueva reforma del sistema público de pensiones en el marco del Diálogo Social. Informes de la fundación 1º de Mayo.*

Constitución Española, artículo 41, recuperado de, el día 21 de junio de 2016:

[http://noticias.juridicas.com/base\\_datos/Admin/constitucion.html](http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/constitucion.html)

Estudio de la Fundación Edad&Vida para conocer si los ciudadanos necesitarán complementar su pensión en el futuro, recuperado de, el día 15 de mayo de 2016:

[http://www.edad-vida.org/fitxers/news/638290611\\_Senda.pdf](http://www.edad-vida.org/fitxers/news/638290611_Senda.pdf)

*Herce, Pérez Díaz, (1995) La reforma del sistema público de pensiones en España. Colección estudios e informes. Caja de ahorros y pensiones de Barcelona “La Caixa”.*

Informe de Eurostat: Proyecciones poblacionales de la UE 2010-2060. Comisión Europea recuperada de, el día 27 de junio de 2016:

[http://ec.europa.eu/spain/pdf/np-eurostat-proyecciones-poblacionales-ue-2010-2060-6-junio-2011\\_es.pdf](http://ec.europa.eu/spain/pdf/np-eurostat-proyecciones-poblacionales-ue-2010-2060-6-junio-2011_es.pdf)

Ley General de Seguridad Social, recuperado de, el día 5 de mayo de 2016:

[http://www.seg-social.es/Internet\\_1/Normativa/095093](http://www.seg-social.es/Internet_1/Normativa/095093)

*Monereo Pérez, Fernández Bernat, (2014) La sostenibilidad de las pensiones públicas. Práctica jurídica. Editorial Tecno.*

*Vida, Monereo, Molina, Quesada, (2011) Manual de Seguridad Social. Séptima edición. Editorial Tecnos.*