



Universidad de Valladolid

FACULTAD DE CIENCIAS EMPRESARIALES Y DEL TRABAJO DE
SORIA

Grado en Administración y Dirección de Empresas y
Grado en Relaciones Laborales y Recursos Humanos

TRABAJO FIN DE GRADO

La sostenibilidad del sistema público de pensiones español

Presentado por María Rincón García

Tutelado por: Pablo de Frutos Madrazo y Mar Soria Santa Bárbara

Soria, 12 de julio de 2017

CET

FACULTAD de CIENCIAS EMPRESARIALES y del TRABAJO de SORIA

ÍNDICE DE CONTENIDOS

Lista de abreviaturas y siglas	11
--------------------------------------	----

INTRODUCCIÓN	13
--------------------	----

CAPÍTULO 1

EVOLUCIÓN TEMPORAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL ESPAÑOLA Y PRINCIPALES REFORMAS DEL SISTEMA

1.1.- Antecedentes y evolución del Sistema de Seguridad Social en España.....	23
---	----

1.1.1. La Seguridad Social en la Constitución Española de 1978	27
--	----

1.1.2.- El Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social de 1994	30
---	----

1.1.3. El Pacto de Toledo	33
---------------------------------	----

1.1.4. Producción normativa y principales Acuerdos tras el Pacto de Toledo	35
--	----

1.2.- La reforma de 2011.....	38
-------------------------------	----

1.2.1. Antecedentes de la reforma	39
---	----

1.2.1.1. Acuerdo Social y Económico para el crecimiento, el empleo y la garantía de las pensiones	39
---	----

1.2.1.2. Informe de Evaluación y Reforma del Pacto de Toledo.....	39
---	----

1.2.2. Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social	41
---	----

1.2.2.1. Modificaciones introducidas por la nueva ley.....	41
--	----

1.2.2.1.1. Edad ordinaria o legal de jubilación y años de cotización	41
--	----

1.2.2.1.2. Cálculo de la base reguladora de la pensión de jubilación	43
--	----

1.2.2.1.3. Cuantía de la pensión	45
--	----

1.2.2.1.4. Incentivos a la prolongación de la vida laboral.....	46
---	----

1.2.2.1.5. Jubilación anticipada	46
--	----

1.2.2.1.6. Introducción del denominado factor de sostenibilidad	47
---	----

1.2.2.2. Efectos de las modificaciones introducidas	48
---	----

1.3.- La reforma de 2013	49
--------------------------------	----

1.3.1. 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	50
---	----

1.3.2. Informe del Comité de Expertos sobre el factor de sostenibilidad del sistema público de pensiones.....	51
1.3.2.1. El Factor de Equidad Intergeneracional (FEI) de las nuevas pensiones de jubilación	52
1.3.2.2. El Factor de Revalorización Anual (FRA) de todas las pensiones	54
1.3.2.3. Aplicación del Factor de Sostenibilidad	55
1.3.3. Ley 23/2013, de 23 de diciembre, reguladora del Factor de Sostenibilidad y del Índice de Revalorización del Sistema de Pensiones de la Seguridad Social.....	55
1.3.3.1. El Factor de sostenibilidad	56
1.3.3.2. El Índice de Revalorización	59
1.3.3.3. Efecto de ambos mecanismos de ajuste	64
1.4.- Las últimas reuniones del Pacto de Toledo	66

CAPÍTULO 2

LA SOSTENIBILIDAD DEL SISTEMA DE PENSIONES. EVOLUCIÓN DE LOS INGRESOS Y GASTOS DEL SISTEMA

2.1.- Evolución de los ingresos	73
2.1.1. Variables que afectan a los ingresos	76
2.1.1.1. El número de cotizantes	76
2.1.1.1.1. Evolución de la afiliación a la Seguridad Social	76
2.1.1.1.2. Tasa de actividad y ocupación	81
2.1.1.1.3. El envejecimiento de la población: descenso de la población activa	82
2.1.1.2. El periodo de actividad	88
2.1.1.3. El importe de las cotizaciones	89
2.1.1.3.1. Base de cotización	89
2.1.1.3.2. El tipo de cotización	94
2.1.1.3.3. Cuota de cotización. Bonificaciones y reducciones de las cotizaciones sociales	95
2.1.2. Evolución de la recaudación por cuotas del Sistema	96
2.2.- Evolución de los gastos	98
2.2.1. Variables que afectan a los gastos	98
2.2.1.1. El número de pensionistas	99
2.2.1.1.1. Evolución del número de pensiones por clases	100
2.2.1.1.2. Envejecimiento demográfico. Estructura por edades de la población	102
2.2.1.1.3. La ratio de dependencia	108

2.2.1.2. Cuantía media que se percibe como pensión	111
2.2.1.2.1. Pensión inicial. Efecto sustitución	112
2.2.1.2.2. Revalorización	115
2.2.1.2.3. Complemento a mínimos de pensiones	116
2.2.1.3. Periodo durante el que se percibe la pensión	117
2.2.1.3.1. El aumento de la esperanza de vida	118
2.2.2. Evolución los gastos del Sistema	121
2.3.- Evolución del saldo presupuestario de la Seguridad Social	124
2.3.1. La aparición del déficit público	126
2.3.2. Financiación del déficit	128
2.3.2.1. El Fondo de Reserva de la Seguridad Social	128
2.3.2.2. Préstamos del Estado a la Seguridad Social	132

CAPÍTULO 3

PROPUESTAS DE REFORMA PARA MEJORAR LA SOSTENIBILIDAD DEL SISTEMA

3.1.- Reformas estructurales	139
3.1.1. Implantación de un sistema de capitalización	140
3.1.2. Implantación de un modelo de “cuentas nocionales”	144
3.2.- Reformas paramétricas	148
3.2.1. Medidas para aumentar los ingresos del sistema	148
3.2.1.1. Destopar las bases máximas de cotización	149
3.2.1.2. Eliminación de las reducciones de las cotizaciones sociales	150
3.2.1.3. Mejora generalizada de los salarios de los trabajadores	151
3.2.1.4. Mejorar la calidad del empleo	151
3.2.1.5. Equiparar las bases medias de cotización del RG y del RETA, y en general, mejorar las bases de cotización de los Regímenes Especiales	151
3.2.1.6. Completar las necesidades del sistema con cargo a la imposición general y los presupuestos del Estado	152
3.2.1.7. Elevación de los tipos de cotización	153
3.2.1.8. Reducción del tipo de cotización y compensación mediante aumento de otros impuestos	154
3.2.1.9. Creación de un impuesto “ad hoc” para financiar la Seguridad Social	157
3.2.1.10. Aumentar las dotaciones al Fondo de Reserva y su papel en la sostenibilidad del sistema de pensiones	158

3.2.1.11. Limitar de manera estricta la utilización masiva de jubilaciones anticipadas	159
3.2.1.12. Incrementar la población activa y el número de cotizantes ..	160
3.2.1.13. Otras	163
3.2.2. Medidas para reducir los gastos del sistema	164
3.2.2.1. Topar la pensión máxima	164
3.2.2.2. Convertir las reducciones, “tarifas planas”, etc. en bonificaciones	166
3.2.2.3. Asunción por parte del Estado de los gastos de administración de la Seguridad Social	166
3.2.2.4. Financiar las pensiones de muerte y supervivencia con impuestos	167
3.2.2.5. Pensiones de viudedad asistenciales	167
3.2.2.6. Reforzar la contributividad del sistema. Aumento del periodo para el cálculo de pensiones	167
3.2.2.7. Retrasar aún más la edad legal de jubilación	169
3.2.2.8. Otras	169
3.3.- El papel potencial de las pensiones privadas complementarias ...	171
3.4.- Mecanismos automáticos de ajuste. Aplicación de factores de sostenibilidad	177
3.5.- Elaboración de un balance actuarial	178
CONCLUSIONES	181
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	187
LEGISLACIÓN CONSULTADA	203

ANEXO I

Principales leyes y reformas del sistema de Seguridad Social en España, 1964-2013	207
---	-----

ANEXO II

Número de nacimientos en España, 1900-2016	209
--	-----

ÍNDICE DE TABLAS

Capítulo 1

Tabla 1.1. Periodos de cotización y edades exigidas para acceder a la jubilación desde 2013	42
Tabla 1.2. Cálculo de la base reguladora de la pensión	44
Tabla 1.3. Porcentajes aplicables a la base reguladora para el cálculo de la pensión de jubilación	45
Tabla 1.4. Principales cambios de la reforma de pensiones de 2011 en España	47
Tabla 1.5. Índice de Precios de Consumo (IPC). Variación del índice: media anual	63
Tabla 1.6. Aportación de la norma a la corrección del desequilibrio de la Seguridad Social	64

Capítulo 2

Tabla 2.1. Participación en el total de recursos de las cotizaciones sociales y transferencias corrientes	74
Tabla 2.2.: Evolución afiliados ocupados y afiliados en desempleo y pensionistas	79
Tabla 2.3. Evolución del paro registrado. Años 2001 a 2018	80
Tabla 2.4. Tasas de ocupación de 16 a 64 años	81
Tabla 2.5. Nacimientos 2005-2015 y número de nacimientos proyectados en España	85
Tabla 2.6. Principales indicadores de natalidad y fecundidad	86
Tabla 2.7. Evolución bases de cotización del Régimen General 1994-2018 ...	90
Tabla 2.8. Evolución del SMI	92
Tabla 2.9. Evolución afiliados último día del mes según tipo de contrato. Régimen General	93
Tabla 2.10. Evolución de los tipos de cotización a la Seguridad Social por contingencias comunes (en %). Régimen General y Especiales asimilados ...	94
Tabla 2.11. Evolución de los ingresos liquidados (millones de euros)	96
Tabla 2.12. Sistema de la Seguridad Social. Recaudación – Cuotas (2009-2016) (millones de euros)	97
Tabla 2.13. Censo de la población pensionista. Número de pensionistas y su relación con el número de pensiones	99
Tabla 2.14. Evolución del número de pensiones en vigor por clases	101
Tabla 2.15. Evolución de las pensiones de jubilación (incluido SOVI)	102

Tabla 2.16. Evolución de la población española por grandes grupos de edad. Cifras absolutas y distribución porcentual	103
Tabla 2.17. Distribución por grandes grupos de edad de la población total. Cifras absolutas y distribución porcentual. Proyección a largo plazo	104
Tabla 2.18. Relación afiliados/pensionistas	110
Tabla 2.19. Series cronológicas de pensiones - Años (dato anual) por Clase de pensión	112
Tabla 2.20. Altas y bajas de pensiones - Años (dato anual) por clase de pensión. Pensión media de altas y pensión media de bajas	114
Tabla 2.21. Importe revalorización	115
Tabla 2.22. Importe del complemento a mínimos	116
Tabla 2.23. Edad media de las altas de jubilación por género	118
Tabla 2.24. Esperanza de vida al nacer, a los 65 y a los 75 años, por sexo, 1900-2015	119
Tabla 2.25. Proyecciones esperanza de vida para hombres y mujeres	120
Tabla 2.26. Evolución del gasto en prestaciones económicas (millones de euros). Años 2005-2017	121
Tabla 2.27. Componentes del gasto liquidado por pensiones contributivas	122
Tabla 2.28. Proyecciones 2013-2060 del gasto asociado al envejecimiento en España (% PIB)	124
Tabla 2.29. Superávit/déficit Sistema Seguridad Social	125
Tabla 2.30. Capacidad/necesidad financiación (% PIB)	126
Tabla 2.31. Objetivos de estabilidad presupuestaria de las AA.PP para el periodo 2018-2021. Capacidad (+) o necesidad (-) de financiación (% PIB)	128

Capítulo 3

Tabla 3.1. Reparto vs capitalización	141
Tabla 3.2. Peso de los fondos de pensiones en la economía. Porcentaje de inversiones respecto del PIB 2016	175

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Capítulo 1

Gráfico 1.1. Evolución altas jubilación Régimen General (2005-2011)	50
Gráfico 1.2. Pensión media mensual de las altas de jubilación	51
Gráfico 1.3. Factor de Equidad Intergeneracional	53
Gráfico 1.4. Disminución de la pensión inicial por la aplicación del Factor de Sostenibilidad	57
Gráfico 1.5. Tasa de sustitución en los países de la OCDE	57
Gráfico 1.6. Proyección del nivel de las pensiones tras la reforma de 2013 ...	58
Gráfico 1.7. IRP con topes legales y sus componentes (variación %, MEYSS)	61
Gráfico 1.8. Saldo del sistema de pensiones	62
Gráfico 1.9. Descomposición del ahorro debido a los mecanismos automáticos de ajuste	65
Gráfico 1.10. Proyecciones del gasto en pensiones. Ageing Report	65

Capítulo 2

Gráfico 2.1. Complemento a mínimos de pensiones (2000-2013)	75
Gráfico 2.2. Evolución de la afiliación media anual	77
Gráfico 2.3. Evolución de la afiliación a la Seguridad Social 2008-abril 2017 ..	78
Gráfico 2.4. Crecimiento anual de la población de España 2000-2015 y según proyección 2016-2066	83
Gráfico 2.5. Pirámides de población de España 2016, 2031 y 2066	84
Gráfico 2.6. Determinantes de las cotizaciones a la Seguridad Social	91
Gráfico 2.7. Evolución del número de pensiones	100
Gráfico 2.8. Población mayor de 67 años	105
Gráfico 2.9. Nacimientos en España, 1900-2006	106
Gráfico 2. 10. Crecimiento de la población mayor en España y en la UE-25	107
Gráfico 2.11. Evolución de la población de 65 y más años, 1900-2066	108
Gráfico 2.12. Pirámide de población en España	108
Gráfico 2.13. Número de años recibe pensión	120
Gráfico 2.14. Evolución P.I.B., empleo y déficit/superávit de la Seguridad Social	125
Gráfico 2.15. Disposiciones del Fondo de Reserva	130

Gráfico 2.16. Evolución general del Fondo de Reserva a precio total de adquisición	131
---	-----

Capítulo 3

Gráfico 3.1. Ratio entre pensión y base de cotización, pensiones máxima y mínima (1984-2015)	164
---	-----

Gráfico 3.2. Evolución número de cuentas de partícipes. 1993-2016	174
--	-----

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 3.1. Opciones de reforma	139
--	-----

Lista de abreviaturas y siglas

- AIReF Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal
- AT Accidente de Trabajo
- BdE Banco de España
- BOE Boletín Oficial del Estado
- CCAA Comunidades Autónomas
- CCOO Comisiones Obreras
- CCSS Cotizaciones Sociales
- CDN Contribución Definida Nocial
- CE Constitución Española
- CEOE Confederación Española de Organizaciones Empresariales
- CEPYME Confederación Española de la Pequeña y Mediana Empresa
- EP Enfermedad Profesional
- EPA Encuesta de Población Activa
- EUROSTAT Oficina Europea de Estadística
- FEDEA Fundación de Estudios de Economía Aplicada
- FEI Factor de Equidad Intergeneracional
- FRA Factor de Revalorización Anual
- FRSS Fondo de Reserva de la Seguridad Social
- FS Factor de Sostenibilidad
- IMSERSO Instituto de Mayores y Servicios Sociales
- INE Instituto Nacional de Estadística
- INGESA Instituto Nacional de Gestión Sanitaria
- INP Instituto Nacional de Previsión
- INSS Instituto Nacional de la Seguridad Social
- IRPF Impuesto sobre la Renta de las Personas Física
- ISM Instituto Social de la Marina
- IVA Impuesto sobre el Valor Añadido
- LGSS Ley General de la Seguridad Social
- LPGE Ley de Presupuestos Generales del Estado
- MATEPSS Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad social
- MEYSS Ministerio de Empleo y Seguridad Social
- OCDE Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
- OIT Organización Internacional del Trabajo
- ONU Organización de Naciones Unidas
- PGSS Presupuestos Generales de la Seguridad Social
- PIB Producto Interior Bruto
- RD Real Decreto
- RDL Real Decreto-ley

- REA Régimen Especial Agrario
- RETA Régimen Especial de Trabajadores Autónomos
- RG Régimen General
- SMI Salario Mínimo Interprofesional
- SOVI Seguro Obligatorio de Vejez e Invalidez
- SS Seguridad Social
- TGSS Tesorería General de la Seguridad Social
- TRLGSS Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social
- UE Unión Europea
- UGT Unión General de Trabajadores

INTRODUCCIÓN

La Seguridad Social es uno de los ámbitos del Estado de Bienestar de mayor importancia en la actualidad. De sus cuatro pilares básicos, por su importancia cuantitativa y cualitativa los sistemas públicos de pensiones constituyen uno de los núcleos fundamentales de los programas de protección social y el eje fundamental del llamado Estado de Bienestar (Gallego Losada, 2014). Su acción protectora alcanza una relevancia y un impacto social difíciles de imaginar hace tan solo unas décadas. Y su repercusión sobre el sistema económico y financiero del Estado es incuestionable. Por ello, dada la trascendencia que posee para el conjunto de la sociedad, una cuestión esencial es su manera de financiarse para garantizar su sostenimiento.

Hoy en día la Seguridad Social es considerada una de las principales funciones del Estado y sus gastos representan buena parte del presupuesto. Así, los gastos sociales por sí mismos significan un gasto equivalente en orden de magnitud a todas las demás partidas de gasto juntas, pues representan más de la mitad del total de los Presupuestos Generales del Estado (casi un 56% del gasto total en los PGE de 2017), del que más del 70% se dedica al pago de pensiones, lo que supone más del 40% del total del gasto del presupuesto consolidado (Actualización Programa de Estabilidad 2018-2021) y las convierte en la partida más importante del Presupuesto español, con una cantidad que representa en torno al 12% del PIB, con el elevado coste de oportunidad que ello supone para otras posibles aplicaciones por el considerable volumen de recursos públicos que absorben. Por ello la Seguridad Social se considera el programa antipobreza más importante del país (Navarro López, 2004).

Además, es reconocida como un derecho social básico en diversos textos internacionales y comunitarios, como el Convenio nº 102 de la OIT, la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 (art. 22), la Carta Social Europea de 1961 (art. 12) o el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas de 1966 (art. 9), entre muchos otros, así como en las distintas Constituciones nacionales de los Estados.

Estas sencillas razones justificarían un estudio sobre la materia, pero además se pueden resaltar otros aspectos significativos que motivan el desarrollo de este trabajo. Así, las circunstancias que se dan en este momento son las propicias para abordar un estudio sobre la Seguridad Social. Las recientes movilizaciones de pensionistas y jubilados ante la polémica de las últimas reformas y las noticias acerca del previsible agotamiento del Fondo de Reserva de la Seguridad Social, la conocida como “hucha de las pensiones”, han situado esta materia en el centro del debate político y social de nuestro país, ya que se enfrenta en un futuro inmediato a un gravísimo problema: su sostenibilidad financiera.

Por lo tanto resulta necesario analizar los problemas financieros a los que se enfrenta la Seguridad Social en la actualidad, así como su previsible evolución futura, de forma que sea posible prever con la suficiente antelación las medidas a adoptar para tratar de corregirlos. Este tema ya despertó la atención de gran número de investigadores y de distintos grupos de interés

desde hace décadas, cuando se empezó a hablar de la crisis financiera de la Seguridad Social (Moreno Moreno, 1990; Pérez Infante, 1997; García López, 1997).

La sostenibilidad futura del sistema de pensiones de nuestro país, tal y como se encuentra formulado en la actualidad, depende de una serie de factores, pero se explica fundamentalmente por los factores demográficos, más concretamente el envejecimiento de la población, y por una serie de factores económicos y su incidencia en el mercado de trabajo y en la estructura productiva española.

Ello es debido a que estas políticas públicas se financian mayoritariamente por un sistema basado en el reparto y en la redistribución intergeneracional, con lo que quedan sometidas a ese riesgo intergeneracional, especialmente preocupante en España en las próximas décadas.

Los países desarrollados en general, y los europeos en particular, están experimentando una evolución demográfica que se caracteriza por el envejecimiento progresivo de la población, originado por la caída de la tasa de natalidad, así como por el incremento gradual de la esperanza de vida. Sin embargo, debido a las especiales características de la población española, algunos de los problemas que ya se han planteado en otros países europeos, se están experimentando en nuestro país con un cierto retraso.

En apenas un siglo, la población española ha sufrido cambios tan trascendentales y profundos que las tendencias demográficas se han trasladado a un primer plano debido a sus importantes consecuencias sociales en diversos ámbitos como la educación, la sanidad, el mercado de trabajo, pero sobre todo por sus efectos sobre la sostenibilidad del sistema de pensiones de la Seguridad Social. Y ello se debe a que la naturaleza de nuestro método financiero de reparto hace de la relación afiliados/pensionistas el eje físico de su sostenibilidad (Herce, 2014).

En nuestro país, según el INE (2016), la esperanza de vida a los 65 años de edad crecerá de manera continua, pasando en el caso de los hombres de los 18,9 años en 2013 a los 27,4 años en 2063, y en las mujeres de los 22,8 años en 2013 a los 30,8 años en 2063

Debido al aumento gradual de la esperanza de vida, la población mayor de 67 años, que representaba en torno al 10 % de la población total a principios de los años ochenta, supone hoy en día más del 16 %, y se proyecta que represente más del 30 % a partir de la década de 2040 (Banco de España, 2017), puesto que además a partir de 2020 comenzarán a jubilarse masivamente las generaciones más numerosas nacidas durante el periodo del *baby boom*, lo que supondrá un gran desafío demográfico. Así, entre 1957 y 1977 nacieron en España alrededor de 14 millones de niños, 4,5 millones más que en los veinte años siguientes y 2,5 más que en los veinte años anteriores, el periodo en el que más nacimientos se han producido en la Historia de España (Monteverde, 2006).

Según los últimos datos publicados por el INE sobre la distribución por grupos de edad de la población, en 2017 hubo en España 8.897.291 personas de 65 y más años, lo que representó un 19,11% del total de la población, pero se espera que este grupo de edad represente un 35,45% del total en 2055, llegando a representar un porcentaje tres veces superior sobre el total de la población que la población joven para mediados de siglo.

Ello provocará un aumento considerable del gasto en pensiones en las próximas décadas. La Comisión Europea (2009) estimó que, en ausencia de reformas, el incremento del gasto en pensiones sería del orden de 6 pp del PIB para 2050, llegando a superar el 15% del PIB a mediados de siglo.

Ante estas circunstancias, en los últimos años han aparecido numerosos trabajos que han tratado de estudiar los efectos del envejecimiento sobre el gasto en pensiones (Abellán García, 2017; Ayuso, 2014; CEOE, 2016; Conde-Ruiz, 2017; Contreras, 2012; De la Fuente y Doménech, 2011; García Díaz y Serrano Pérez, 2004; Granada Martínez, 2010; Herce, 2014; Peláez Herreros, 2008; Zubiri, 2012). Todos ellos coinciden en el aumento del gasto en pensiones como porcentaje del PIB y en la necesidad de acometer reformas en el sistema.

Igualmente, las últimas proyecciones a largo plazo del INE (2016) también anticipan que el proceso de envejecimiento de la población se intensificará en las próximas décadas debido a la reducción de la tasa de natalidad, que en 2015 se situó en 9 nacimientos por cada mil habitantes (menos de la mitad que en 1975), pero se espera que se reduzca a 6,6 nacimientos en 2030 y a 5,6 en 2060.

Ambos fenómenos están generando un cambio sustancial en la estructura poblacional española, y van a provocar que en las próximas décadas una población activa cada vez menor tenga que sostener a un colectivo de pensionistas cada vez mayor y más envejecido, planteando serios problemas para garantizar la sostenibilidad financiera y la solvencia futura del sistema de pensiones, dado el importante impacto fiscal que se proyecta.

Las proyecciones realizadas por la Comisión Europea (CE, 2014) ponen de manifiesto el proceso de envejecimiento poblacional reflejado en la tasa de dependencia (definida como la población de más de 65 años sobre la población en edad de trabajar, comprendida entre los 15 y los 64 años), que pasará de un 27% en 2013 a un 62% en el año 2050, lo que da una idea de los serios problemas a los que se enfrenta el actual sistema de reparto en los próximos años.

Además del envejecimiento de la población, en los últimos años, la crisis económica y financiera internacional desatada en 2007 y sus devastadores efectos sobre la destrucción de empleo (con tasas de paro por encima del 25%) han acentuado el problema estructural al que se enfrenta la Seguridad Social, deteriorando su situación financiera al disminuir el número de cotizantes y por tanto de ingresos, y paralelamente aumentar una serie de gastos como las prestaciones por desempleo.

El resultado de esta disminución del número de afiliados ocupados, unido al incremento del gasto, ha afectado de manera muy negativa al equilibrio financiero del Sistema de la Seguridad Social, provocando que el mismo comenzara a registrar déficits ya en el año 2011. En 2017 alcanzó su punto más alto, -18.800 millones de euros, llegando a representar un 1,61% del PIB, lo que ha provocado en estos últimos años tener que recurrir al Fondo de Reserva y recibir préstamos del Estado para hacer frente al pago de las pensiones.

Desde el ingreso de España en la Unión Económica y Monetaria en 1999, el objetivo de garantizar la estabilidad de precios en el área del euro supuso la necesidad de limitar los niveles de déficit y deuda pública de los Estados miembros. Desde entonces, el alcance de la política fiscal ha estado limitado además de por los criterios de convergencia de Maastricht, por el Pacto de Estabilidad y Crecimiento de 1997, que estableció que las economías debían registrar saldos presupuestarios en torno al equilibrio o en superávit (Martínez Álvarez, 2014).

Por lo tanto, el compromiso de cumplir este principio de estabilidad presupuestaria, consagrado también constitucionalmente tras la reforma del art. 135 CE en 2011, y en la Ley Orgánica 2/2012, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, ha obligado a iniciar una senda de consolidación presupuestaria en el conjunto de Administraciones Públicas para reducir los elevados niveles de déficit público y corregir los desequilibrios fiscales, incluido el de la Seguridad Social, y así garantizar el mantenimiento del actual Estado Social.

El ajuste fiscal en materia de Seguridad Social ha motivado la implantación de una serie de reformas para cumplir las exigencias de estabilidad presupuestaria, tratando de contener el aumento del gasto y mejorar la difícil situación financiera de la Seguridad Social.

En el año 2011 se aprobó una de las reformas del sistema de pensiones más importante de las últimas décadas, mediante la Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social, que incluía un conjunto de medidas paramétricas como el retraso de la edad de jubilación, el aumento del periodo de cotización necesario para recibir un porcentaje de la base reguladora y la ampliación del periodo de cómputo para el cálculo de la pensión, con el objetivo de reforzar la sostenibilidad financiera del sistema.

En 2013, y debido a la persistencia de los problemas financieros, se aprobó la Ley 23/2013, de 23 de diciembre, por la que se introdujeron en el sistema las figuras del Factor de Sostenibilidad y del nuevo Índice de Revalorización como instrumentos de reequilibrio o ajuste automático. Así, el Factor de Sostenibilidad liga la cuantía inicial de las pensiones a la evolución de la esperanza de vida, y el Índice de Revalorización de las Pensiones vincula la subida de las pensiones a la evolución de los ingresos y gastos de la Seguridad Social.

Por tanto, nos encontramos ante un ordenamiento jurídico en continua evolución. Es muy frecuente la aparición de nuevos conjuntos normativos, reformas de los sucesivos gobiernos, cambios en las reglas que reemplazan a las anteriores... Los constantes cambios sociales y la necesidad de una continua adaptación a los mismos se traducen en una actualización constante de las normas aplicables, produciéndose en esta materia una mutabilidad normativa muy superior a la experimentada en otras parcelas distintas de nuestro ordenamiento jurídico.

A pesar de que el estado de reforma viene a ser la situación endémica de todos los sistemas nacionales de protección social europeos, el nivel e intensidad del modelo español parece sobrepasar los límites (Ojeda Avilés, A. 2009). Se alternan períodos de modificaciones vertiginosas con otros en los que el proceso se tranquiliza. En este momento estamos ante un período de cambios relevantes en la materia, con la alteración de elementos básicos del sistema, con los que se pretende incidir sobre la sostenibilidad futura del Sistema de Seguridad Social. Parece, por tanto, adecuado analizar estos últimos cambios que se han producido y su incidencia en el mismo.

Nuestro objeto de estudio se centrará en estudiar el sistema español de Seguridad Social, tanto en lo relativo a sus fuentes de financiación o ingresos y los factores que les afectan, como a sus prestaciones, analizando su sostenibilidad. En general el tratamiento que se efectuará en este trabajo de todas las prestaciones económicas se centrará básicamente en el capítulo de las pensiones, y dentro de estas más concretamente en las pensiones contributivas que pertenecen al Sistema de la Seguridad Social y que son financiadas mediante cotizaciones sociales, puesto que representan la mayor parte del gasto total del Sistema. De todas ellas, sin duda las pensiones de jubilación constituyen la piedra angular del Sistema y tienen una gran importancia para definir el nivel y la calidad de vida de la población anciana en España, lo que justifica su análisis con una mayor profundidad que el resto. Por el número de beneficiarios y los recursos invertidos, estas pensiones constituyen con mucho el capítulo más voluminoso de gastos de la Seguridad Social y son las que en los últimos años han protagonizado un importante debate público acerca del principal problema de la Seguridad Social que es hoy su insostenibilidad financiera.

Al ser la Seguridad Social el resultado de un proceso histórico que ha ido evolucionando a lo largo del tiempo, adaptándose a los cambiantes entornos económicos y sociales, resulta necesario ubicarla dentro de una perspectiva histórica más amplia para lograr comprender su transformación y los principales rasgos de cobertura y características actuales de una disciplina siempre dinámica y cambiante.

Por tanto, el principal propósito de este Trabajo Fin de Grado se centrará en ofrecer una aproximación histórica y económica al proceso de reforma del sistema de pensiones en España, analizando los principales factores económicos y demográficos que influyen en la sostenibilidad del mismo y que han motivado especialmente las dos últimas grandes reformas del Sistema.

Derivado de este objetivo general, con este trabajo pretendo ser capaz de exponer y de proponer diferentes alternativas o soluciones que podrían orientar las futuras reformas del Sistema para garantizar su sostenibilidad, Existe, como veremos, un amplio abanico de medidas que podrían ser llevadas a cabo, pero no todas ellas presentan las mismas posibilidades de ser implantadas, por diversas razones.

Para alcanzar estos propósitos nos hemos marcado unos objetivos más concretos en el presente trabajo, que son los que se exponen a continuación:

- Contextualizar y analizar la evolución que ha sufrido el Sistema de la Seguridad Social desde sus orígenes hasta su configuración actual, así como la naturaleza de las principales leyes y reformas llevadas a cabo en el Sistema para garantizar su sostenibilidad.
- Ilustrar la pertinencia y determinar el impacto y las consecuencias especialmente de las dos últimas reformas llevadas a cabo en 2011 y 2013.
- Conocer y analizar en profundidad los riesgos a los que se enfrenta el sistema de reparto de cara a las próximas décadas y los factores que afectan a los ingresos y a los gastos y que están provocando problemas de sostenibilidad, tanto demográficos como a nivel económico.
- Estudiar la evolución del saldo presupuestario de la Seguridad Social y las diferentes opciones para financiar el déficit del Sistema.
- Elaborar una recopilación de las posibles alternativas de reforma que pueden plantearse desde distintas perspectivas, valorar sus ventajas e inconvenientes y estudiar sus efectos y la viabilidad de su implantación de cara a mejorar la sostenibilidad financiera y garantizar el funcionamiento del sistema público de pensiones español.

En cuanto a la metodología propuesta a aplicar en el desarrollo del trabajo ha de ser acorde, lógicamente, con los objetivos que se acaban de plantear. Por ello, se van a llevar a cabo dos tipos de análisis diferenciados, combinando el enfoque cuantitativo con el cualitativo.

En primer lugar, para llevar a cabo un análisis histórico de la Seguridad Social y analizar los principales problemas a los que se enfrenta, se ha recurrido a la literatura especializada existente con el propósito de ver lo que dice la misma acerca de los problemas de sostenibilidad de la Seguridad Social. Para ello se ha consultado una amplia información publicada en diversos documentos y artículos de revistas especializadas, de distintos autores y expertos en la materia, así como de los distintos agentes implicados (sindicatos, organizaciones empresariales, entidades financieras...).

Al tratarse fundamentalmente de un trabajo de recopilación y análisis descriptivo de datos, en primer lugar se ha procedido a la recopilación documental y estadística sobre el tema objeto de estudio, la financiación del

Sistema de Seguridad Social español, seleccionando y analizando la literatura más relevante en la materia objeto de estudio. Concretamente, aquellos estudios relativos a la sostenibilidad del Sistema.

Para el análisis del Sistema español de pensiones, de la evolución de sus ingresos y gastos, se han utilizado fuentes secundarias de información nacionales como el INE, para aquellos datos relacionados con la demografía, la EPA, para recopilar información acerca del empleo y paro, pero sobre todo información estadística contenida en los propios Presupuestos Generales de la Seguridad Social y bases de datos del propio Ministerio de Empleo y Seguridad Social.

En cuanto a la organización del documento, para el logro de los objetivos anteriores el trabajo queda estructurado de la siguiente manera:

Por un lado, en el primer capítulo trataremos los aspectos más generales y los principales hitos de la evolución histórica de la Seguridad Social. En el epígrafe 1.1. se expondrán brevemente sus antecedentes y los acontecimientos más importantes de la evolución temporal de la Seguridad Social hasta llegar al modelo actual, que reflejan la transformación sufrida por el modelo de Seguridad Social español, destacando las principales normas que han influido en su configuración actual, especialmente a partir de la consolidación del Estado del Bienestar, coincidiendo con la etapa democrática. En los siguientes epígrafes entraremos con detalle en la descripción de las modificaciones más relevantes adoptadas recientemente por el Gobierno en materia de pensiones, y que han sido introducidas tanto por la Ley 27/2011, como por la Ley 23/2013. Y analizaremos distintas reflexiones en cuanto a los efectos que tendrán dichas medidas sobre la sostenibilidad del sistema de pensiones, sobre todo tras la inclusión del Factor de Sostenibilidad y del nuevo Índice de Revalorización de las pensiones. Igualmente se explicará hacia dónde se enfocan las últimas reuniones del Pacto de Toledo en la actualidad.

Por otro lado, hay un segundo capítulo dedicado al estudio de la evolución de los ingresos y gastos del Sistema en los últimos años, así como su evolución futura esperada. Así, en este capítulo se efectúa un análisis del comportamiento histórico de todas las variables que afectan a la cantidad de ingresos y gastos del mismo, realizando un estudio de los principales factores de tipo económico y demográfico que pueden incidir en la financiación del Sistema. Una vez analizada la evolución de los ingresos y gastos, se estudia la evolución del saldo presupuestario de la Seguridad Social, la aparición del déficit público en el Sistema y cómo este ha sido financiado recurriendo al Fondo de Reserva y a préstamos recibidos del Estado.

En el capítulo 3 se realiza una revisión de las principales reformas que se podrían acometer en nuestro sistema de pensiones en aras a mejorar su sostenibilidad. Así, se evalúan una serie de propuestas de reforma, que pueden agruparse en dos tipos: reformas estructurales y reformas paramétricas. Dentro de las primeras se encontraría la implantación de un sistema de capitalización o de un sistema de cuentas nocionales. Y dentro de las segundas se enumera una amplia lista de medidas que podrían servir para aumentar los ingresos o reducir los gastos del Sistema. Asimismo, en otros apartados se estudia el

papel potencial de las pensiones privadas complementarias, así como la idoneidad de aplicar mecanismos automáticos de ajuste o la elaboración de un balance actuarial para mejorar la transparencia y la sostenibilidad del sistema.

Y finalmente, la última sección presenta una serie de conclusiones que nos ha sugerido el estudio del tema, así como una serie de recomendaciones. Y el trabajo finaliza con la bibliografía y la legislación consultada.



CAPÍTULO 1

Evolución temporal de la Seguridad Social española y principales reformas del Sistema

Para poder comprender los principales rasgos de cobertura e intensidad protectora que caracterizan al sistema público de pensiones en la actualidad, es preciso conocer su evolución, fruto de sucesivos acuerdos entre los distintos agentes políticos y sociales y de las continuas reformas y modificaciones legislativas que ha sufrido a lo largo del tiempo.

Por ello en este Capítulo se exponen los principales antecedentes y la evolución temporal que ha sufrido la Seguridad Social española desde su nacimiento, con el objetivo de comprender las características actuales del sistema de Seguridad Social, su acción protectora y estructura.

Llevar a cabo un análisis exhaustivo de todas y cada una de las reformas sufridas por el sistema no es objeto del presente trabajo, por lo que únicamente se mencionarán los principales hitos y las leyes de mayor importancia y alcance para la sostenibilidad del sistema, pero se hará especial hincapié en las modificaciones introducidas en el Sistema por las dos últimas reformas, acometidas en 2011 y 2013, respectivamente, y se expondrán sus efectos de cara a garantizar la sostenibilidad del Sistema, así como hacia dónde se enfocan las últimas reuniones del Pacto de Toledo en la actualidad.

1.1. Antecedentes y evolución del Sistema de Seguridad Social en España

El Sistema español de Seguridad Social, tal y como lo conocemos en la actualidad, es el resultado de un dilatado proceso histórico. Es posible diferenciar una serie de etapas en la formación y evolución de la Seguridad Social en España hasta el nacimiento del Sistema de Seguridad Social tal y como se encuentra configurado en nuestros días, que evidencian la gran transformación que ha sufrido el modelo de Seguridad Social desde sus orígenes hasta hoy. La delimitación temporal de estas etapas puede efectuarse de acuerdo con las sucesivas medidas políticas y jurídicas más relevantes que han ido conformando el modelo actual de Seguridad Social.

1ª etapa. Previsión y beneficencia. Así, en una primera etapa, las primeras técnicas de protección pretendían hacer frente a riesgos individuales mediante respuestas asistencialistas, y entre ellas destacaron la beneficencia (por la vía de la caridad, ayudando a los más desfavorecidos) y las técnicas de ahorro y previsión o aseguramiento, que fueron utilizadas en España a principios del siglo XIX, tratándose de una protección individualista, parcial e insuficiente.

2ª etapa: El sistema de seguro social de libertad subsidiada y el paso al sistema de seguro social obligatorio. A finales del siglo XIX y principios del siglo XX, en el contexto de la Revolución Industrial y el desarrollo de la producción

capitalista, los obreros comenzaron a organizarse sindicalmente para luchar contra sus precarias condiciones laborales, ante la inexistencia de un sistema de protección suficiente y eficaz, planteando importantes problemas de estabilidad política y social. Ello llevó a los distintos gobiernos a intervenir y a plantear medidas protectoras en los ámbitos sociales más sensibles.

Tal intervención se limitó a la población más castigada –legislación sobre condiciones de trabajo de mujeres y niños- y a determinados riesgos, como el accidente de trabajo. Por ello se suele afirmar que los antecedentes de la Seguridad Social están íntimamente ligados a los del Derecho del Trabajo, pues la protección otorgada inicialmente solamente cubría a un segmento de la población: la clase obrera. Y es que en los orígenes de la protección social se encuentra el movimiento obrero y la lucha de clases, que reivindicaban mejores condiciones y una mayor protección ante las situaciones de necesidad para los trabajadores, fundamentalmente asalariados del incipiente sector industrial.

Para Sánchez-Castañeda (2012: 20), *“la aparición de la protección social tuvo un origen multifactorial”*: la pobreza, el incremento de personas sin trabajo, la existencia de trabajadores sin seguridad social, la aparición de grupos vulnerables, así como por la necesidad de asegurar una protección universal a toda persona, por el hecho de ser humano.

Así, en 1903 se creó en España el Instituto de Reformas Sociales, cuya predecesora fue la Comisión de Reformas Sociales de 1883, contando con la participación de obreros y patronos con el objetivo de impulsar las necesarias reformas sociales. La labor de estos organismos fue importantísima desde la perspectiva científica e intelectual, y fruto de ella fue la promulgación de la Ley de accidentes de trabajo de 1900, que abrió las puertas al desarrollo de los seguros sociales en España (aunque su obligatoriedad por parte del empresario no aparece hasta 1932), al instaurar un mecanismo de responsabilidad objetiva del empresario por los accidentes de trabajo ocurridos a sus operarios (Ley de AT, 1900, art. 2), previendo la indemnización ante situaciones de incapacidad absoluta o parcial, así como la asistencia médica y farmacéutica y la indemnización por causa de fallecimiento (arts. 4 y 5 de la citada ley).

En 1908 se creó el Instituto Nacional de Previsión (INP), que instauró el régimen legal de los retiros obreros bajo el sistema de seguro social de libertad subsidiada, previo al seguro social obligatorio. Este se caracterizaba por la voluntariedad del aseguramiento para el patrono y el obrero, pero por la obligatoriedad para el Estado de aportar ayudas de contenido económico, que se canalizaron a través de bonificaciones (García Murcia y Castro Argüelles, 2007). Lo que se pretendía era *“encontrar el equilibrio entre la libertad de concertar un seguro por parte de los asegurados y la responsabilidad de cobertura de los riesgos por parte del Estado”* (MEYSS, 2012: 13).

La aparición y desarrollo de estos programas públicos obedece, en cierta forma, a la existencia de algún fallo de mercado que hace necesaria la intervención pública para solucionar problemas concretos de la sociedad en un momento determinado (Moreno Moreno, 1997). A lo largo de los últimos cien años, una de las mayores manifestaciones de la intervención del sector público

en las economías de mercado ha venido representada por la introducción de los sistemas públicos de pensiones, que con el transcurso del tiempo se han convertido en *“el programa más importante de transferencias de renta del sector público y en uno de los ejes fundamentales del denominado Estado de Bienestar”* (Antón Pérez, 2009: 9).

La intervención del Estado, ante la insuficiencia de las otras técnicas, condujo al nacimiento del sistema de seguros sociales, centrados en una protección colectiva de los riesgos frente a la protección individualista de la beneficencia y el ahorro. El sistema se caracterizaba en aquella época por ser obligatorio el aseguramiento para el empresario, por su carácter profesional (al cubrir solamente a los trabajadores por cuenta ajena) y por no proteger todos los riesgos ni todas las situaciones de necesidad, con lo que se trataba de un mecanismo todavía insuficiente.

Desde sus inicios, el objetivo principal de la actuación del INP fueron las pensiones de retiro. Más concretamente, implantar un régimen de aseguramiento obligatorio para cubrir la situación de vejez de todas las personas que vivían de su trabajo. Para que este objetivo se materializase hubo que esperar algún tiempo, hasta que se pasó del sistema de libertad subsidiada al régimen de seguro obligatorio para el retiro obrero (García Murcia, 2007).

Así, en 1919 se estableció un régimen de “intensificación” de los retiros obreros, y se implantó en España el primero de los seguros sociales obligatorios, el Retiro Obrero Obligatorio, gestionado por el INP, que alcanzaba a la población asalariada comprendida entre 16 y 65 años cuya retribución anual no superase un cierto límite (Salvador Pérez, 2007), optándose claramente por un sistema contributivo y basado en una lógica profesional, de cuya financiación eran responsables tanto los empleadores como los trabajadores a través de cotizaciones sobre las rentas derivadas de la actividad económica (Sánchez-Castañeda, 2012). En esta década también se instauraría un seguro de paro forzoso (1919) y se reguló un seguro obligatorio de maternidad (1930). Su financiación se basaba en un sistema de capitalización cuyo funcionamiento exigía invertir en un activo sin riesgo el total recaudado vía cotizaciones de los trabajadores, de manera similar a como lo haría un fondo privado de pensiones (Álvarez, 2010).

En el período de 1931 a 1936, la Constitución de la II República de 9 de diciembre de 1931 ya previó que el Estado protegería los casos de seguro de enfermedad, accidente, paro forzoso, vejez, invalidez, muerte, así como el trabajo de las mujeres y de los jóvenes, y especialmente la protección a la maternidad (Constitución republicana, 1931, art. 46).

La época franquista se caracterizó por el paso de forma progresiva de un régimen de seguro social obligatorio a un verdadero Sistema de Seguridad Social. De esta época destaca el Seguro Obligatorio de Enfermedad de 1942 y especialmente el Seguro Obligatorio de Vejez e Invalidez (SOVI) creado en 1947, que sustituyó el régimen de capitalización del antiguo Retiro Obrero por el de pensión fija, creada en concepto de subsidio de vejez, y que más tarde se amplió también al supuesto de invalidez absoluta para el trabajo. Por tanto, a

partir de entonces el sistema de financiación pasó a ser de reparto, aunque sus prestaciones se mostraron pronto claramente insuficientes.

A partir de 1946, y debido a la insuficiencia cuantitativa de los seguros sociales, también se creó en España un sistema complementario y obligatorio de previsión para las prestaciones de vejez y supervivencia a través de las Mutualismo Laboral, organizado por sectores laborales y que incluía prestaciones que guardaban ya cierta relación con los salarios. Sin embargo, al estructurarse por ramas de actividad fragmentaba la gestión, con lo que fue extinguido a finales de 1978 (Redecillas López de Sabando, 2001).

3ª etapa: Del régimen del seguro social obligatorio a la aparición de un verdadero Sistema de Seguridad Social. En 1958 se planteó el tránsito del conjunto de seguros sociales a un Sistema de Seguridad Social, que concluiría con la Ley 193/1963, de 28 de diciembre, de Bases de la Seguridad Social, que fue desarrollada en 1966 mediante la Ley de Seguridad Social. Con dicha Ley se suprimieron los esquemas clásicos de previsión y los seguros sociales. Su objetivo principal era implantar un *“modelo unitario e integrado de protección social, con una base financiera de reparto y de gestión pública, haciendo desaparecer el ánimo de lucro y con participación del Estado en la financiación”* (Herce, 2000: 98). Por ello esta ley se considera el punto de partida del actual Sistema de Seguridad Social, consolidándose el modelo como un sistema profesional y de reparto financiado con cotizaciones sociales.

Nuestro sistema de financiación, entendido como el *“método económico-actuarial que define la forma de pago de las prestaciones”* (Anido Crespo, 2014: 191) desde entonces es el de reparto de prestación definida¹. Que sea de reparto significa que los ingresos por cotizaciones de un periodo de tiempo se distribuyen de forma inmediata y se destinan a financiar las prestaciones de ese mismo periodo, sin que exista capitalización. Es decir, las pensiones actuales se financian con los ingresos obtenidos de los trabajadores actuales. Y que sea de prestación definida quiere decir que en cada momento el porcentaje que representa la primera pensión de jubilación sobre la base reguladora está fijado de antemano por la regulación en función del historial laboral del trabajador (salarios, años de cotización y edad de jubilación) (Conde-Ruiz y González, 2013: 10).

La solidaridad es el pilar básico del actual sistema financiero de la Seguridad Social española, y se manifiesta desde un doble punto de vista:

- Solidaridad financiera entre generaciones. Los activos actuales financian las pensiones de los jubilados actuales, basados en el compromiso de que cuando ellos se jubilen, los nuevos activos en el mercado de trabajo harán lo mismo con ellos.
- Solidaridad entre los distintos territorios del Estado (interterritorial), debido al principio de caja única, en virtud del cual todos los ingresos y gastos del sistema se centralizan en una tesorería única (la

¹ Así se establece igualmente en el artículo 110 del TRLGSS 2015, que determina que *“el sistema financiero de todos los regímenes que integran el sistema de la Seguridad Social será el de reparto, para todas las contingencias y situaciones amparadas por cada uno de ellos”*.

Tesorería General de la Seguridad Social), que es la encargada de la gestión recaudatoria de los recursos financieros bajo la dirección y tutela del Estado. Esto es, las cotizaciones y los recursos financieros que la TGSS recauda en todo el territorio nacional, se unifican y sirven para financiar las prestaciones de todos los españoles con independencia de su lugar de residencia, manifestándose de este modo una solidaridad entre territorios que garantiza la igualdad de trato entre todos los ciudadanos.

En palabras de Montoya Melgar (citado en Cavas Martínez, 2016: 3), *“fue la LSS-1966 la que implantó en España un verdadero Sistema de Seguridad Social, superando las limitaciones del precedente régimen de seguros sociales; un régimen al que se venía reprochando, con razón, la insuficiencia de su ámbito de aplicación personal, el tratamiento fraccionado y no conjunto de los riesgos cubiertos, las múltiples y también fraccionadas fuentes de financiación, y la diversidad de entidades y cajas gestoras”*.

Tal y como establece la justificación y directrices de la Ley, se generalizó la protección a la población activa en su conjunto, cualquiera que fuera su actividad profesional y se contemplaron armónicamente las situaciones de necesidad social susceptibles de cobertura, con independencia del riesgo que las hubiera producido. Sin embargo, pese a suponer un importante paso hacia adelante, la Ley no alcanzó la eficacia perseguida como consecuencia de diversos factores y de problemas financieros heredados del antiguo Mutualismo, como el mantenimiento del antiguo sistema de cotización sobre bases tarifadas, mostrándose incapaz de elevar los recursos del sistema para hacer frente a unas necesidades de gasto crecientes.

Seis años más tarde, la Ley 24/1972, de 21 de junio, de financiación y perfeccionamiento de la acción protectora del Régimen General de la Seguridad Social intentó corregir los problemas financieros existentes bajo el anterior régimen legal, destacando la aproximación de las bases de cotización a las retribuciones reales de los trabajadores, mediante la introducción de las denominadas “bases complementarias” de cotización. Igualmente, se perfeccionó el campo de la acción protectora y se inició la progresiva homologación entre Regímenes. Bajo este contexto, la propia Ley, en su disposición final tercera contempló la necesidad de efectuar una refundición de la LSS de 1966 con la de 1972, así como con los preceptos que en materia de Seguridad Social figurasen en otras disposiciones de igual rango.

De este modo emanó dos años después el primer Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social de 1974, aprobado por Decreto 2065/1974, de 30 de mayo, quedando de este modo establecido un sistema de consideración conjunta de las contingencias.

1.1.1. La Seguridad Social en la Constitución Española de 1978

Después de esta fecha, sin duda el acontecimiento normativo más importante en la evolución del sistema de Seguridad Social fue la promulgación de la Constitución Española de 1978, coincidiendo con la implantación de la

democracia en nuestro país después de la dictadura franquista y las nuevas demandas sociales que ello supuso.

En nuestro país, la etapa democrática supuso, sin lugar a dudas, un importante paso adelante en la configuración del Estado del bienestar, o del “Estado Social y Democrático de Derecho” en que España se constituye (Constitución Española, 1978, art. 1), a través de la introducción de una serie de reformas en los distintos campos que configuran el sistema de Seguridad Social (Peña, 2003).

Es por ello que le vamos a prestar, lógicamente, una mayor atención, si bien el texto constitucional le dedica escasos preceptos a la Seguridad Social. Entre ellos es clave el artículo 41, ya que diseña el actual modelo de Seguridad Social.

La Constitución de 1978 *“no cuestionó de raíz el sistema anterior y apostó por su mantenimiento y perfeccionamiento”* (Pacto de Toledo, 1995: 6). No se rompió con el modelo preexistente, pero se modificó sustancialmente. Para Fernández Orrico el modelo que se planteó en 1978 para la Seguridad Social española *“era más ambicioso que el modelo existente hasta ese momento”* (2004: 127), pues en esa época el Sistema solo contemplaba la protección contributiva en su nivel básico.

Todo ello exigirá adecuar el sistema a las previsiones constitucionales. Por ello, tras la aprobación del texto constitucional, la producción normativa en materia de Seguridad Social continuó a un ritmo vertiginoso para desarrollar los principios del nuevo modelo de Seguridad Social establecido en el art. 41 y adaptarlo a la nueva realidad económica y social.

De este modo, el mencionado precepto constitucional establece que *“los poderes públicos mantendrán un régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos, que garantice la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad, especialmente en caso de desempleo”* y concluye con la importante proclamación de que *“la asistencia y prestaciones complementarias serán libres”* (Constitución Española, 1978, art. 41).

Por tanto, el desarrollo legislativo de la Seguridad Social debe respetar una serie de notas distintivas o principios de nuestro sistema de Seguridad Social: por un lado, su carácter público como función del Estado, lo que garantiza la condición de obligatoriedad del Sistema. La protección de los ciudadanos ante situaciones de necesidad se configura como una función social del Estado, de titularidad estatal, con lo que se persigue el mantenimiento de un régimen público y unitario para todos los ciudadanos. Por otro lado, el carácter universal de la Seguridad Social como derecho subjetivo de todos los ciudadanos. Y por último la suficiencia en las prestaciones, articulando unos recursos económicos que posibiliten dicha protección de forma suficiente, considerando la realidad de las situaciones de necesidad.

Además de este precepto, existen una serie de artículos de la Constitución de considerable importancia en la regulación de la Seguridad

Social. Entre ellos destaca el artículo 50, el cual impone a los poderes públicos un mandato de protección a la tercera edad, dictaminando que *“los poderes públicos garantizarán, mediante pensiones adecuadas y periódicamente actualizadas, la suficiencia económica a los ciudadanos durante la tercera edad. Asimismo, y con independencia de las obligaciones familiares, promoverán su bienestar mediante un sistema de servicios sociales que atenderán sus problemas específicos de salud, vivienda, cultura y ocio”* (Constitución Española, 1978, art. 50).

Como todos los derechos agrupados en el Capítulo III del Título I de la Constitución (del art. 39 al 52) con la denominación de principios rectores de la política social y económica, el art. 50 pertenece a esa esfera un tanto ambigua de los derechos sociales cuya efectividad depende más de la acción efectiva del Estado que del enunciado constitucional directo (García Martínez, 2003). En consecuencia, es su desarrollo normativo el que determina el alcance real del derecho.

Para Fernández Orrico quizá causó extrañeza que el legislador constitucional no asignara a la Seguridad Social una ubicación de mayor relevancia en la Constitución, *“si no como un derecho fundamental, sí, al menos como un derecho –el de la Seguridad Social–, de los ciudadanos (sección 2ª del Capítulo II del Título I), equiparable al derecho al trabajo”* (2004: 128).

Su ubicación en la Constitución supuso la opción del constituyente por *“no reconocer la misma transcendencia a los derechos sociales que a los derechos civiles y políticos”* (Quesada Segura, 2014: 4), quedando limitada su efectividad -el carácter vinculante y su alegación directa ante los Tribunales de Justicia- a lo que dispongan las leyes que lo desarrollan. Es decir, los referidos artículos no son de aplicación directa, sino que necesitan desarrollo, e informarán la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos de acuerdo con lo que dispongan las leyes que los desarrollen (art. 53.3. CE).

Otro precepto de interés, ya ubicado fuera de los principios rectores, es el art. 149.1.17ª CE, que comprende entre la relación de materias sobre las que el Estado tiene competencia exclusiva *“la legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social, sin perjuicio de la ejecución de sus servicios por las Comunidades Autónomas”*.

Según dicho precepto, el Estado ejerce una facultad normativa, ya que le corresponde establecer un régimen legal uniforme y común en todo el territorio, pero también una de gestión o ejecución del régimen económico de los fondos de la Seguridad Social. Dentro de este contenido que es competencia exclusiva e indeclinable del Estado se incluyen las reglas de acceso y de permanencia en el Sistema (campo de aplicación, requisitos, cuantía y alcance de las prestaciones, obligaciones generales, cotización), así como la financiación y el gasto (Rodríguez Ramos, 2009: 38).

Esta exclusividad del Estado se debe a la necesidad de preservar la unidad del sistema español de Seguridad Social y el mantenimiento de un

régimen público, es decir, único y unitario de Seguridad Social para todos ciudadanos, que garantice al tiempo la equidad e igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes en materia de SS y haga efectivos los principios de solidaridad interterritorial y financiera y de unidad de caja, impidiendo la existencia de políticas diferenciadas de Seguridad Social en cada una de las comunidades autónomas (Exposición de motivos de la Ley 52/2003).

1.1.2. El Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social de 1994

En la década de los ochenta, el sistema de Seguridad Social presentaba una serie de problemas que ponían en cuestión su viabilidad futura, como la incertidumbre sobre la evolución del sistema y su estabilidad, la insuficiente cobertura social, el importante nivel de fraude, y la persistencia de graves deficiencias en la gestión, así como el uso de mecanismos de la Seguridad Social para resolver problemas que ajenos al sistema, entre muchos otros (Peña, 2003).

Ante esta situación, después de la promulgación de la norma constitucional, durante estos años se produjeron considerables cambios normativos que afectaron a aspectos fundamentales del sistema de protección social (Cavas Martínez, 2016), y que terminarían desembocando en un nuevo TRLGSS:

- Nuevo modelo de gestión institucional (RDL 36/1978, de 16 de noviembre, sobre Gestión Institucional de la Seguridad Social, la Salud y el Empleo), simplificando y racionalizando los órganos gestores y diferentes organismos. En 1979 quedaron extinguidos el INP y las Mutualidades laborales, se constituyó una única Tesorería General de la Seguridad Social y se crearon Entidades Gestoras como: el Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS) del que dependen las prestaciones económicas; el Instituto Nacional de Salud (INSALUD), responsable de las prestaciones sanitarias; el Instituto Nacional de Servicios Sociales (INSERSO)²; y el Instituto Social de la Marina, encargado de las prestaciones relacionadas con las actividades del mar.
- Otra reforma de calado se produjo por medio de la Ley 26/1985, de 31 de julio, de medidas urgentes para la racionalización de la estructura y acción protectora de la Seguridad Social, con los objetivos de mejorar la protección no contributiva y la eficacia protectora, así como reforzar el carácter profesional, contributivo y proporcional de las pensiones de jubilación e invalidez, endureciendo los requisitos de acceso al sistema de pensiones. Entre sus medidas, elevó gradualmente el periodo mínimo de cotización para acceder a la pensión de jubilación de 10 a 15 años, y el número de años usado para el cálculo de la base reguladora de la misma, de 2 a 8 años. Asimismo, estableció la revalorización de las

² Mediante el Real Decreto 140/1997 se transformó en el Instituto de Migraciones y Servicios Sociales, IMSERSO, ampliando sus competencias en materia de inmigración. Más tarde se red denominó como Instituto de Mayores y Servicios Sociales por el RD 1600/2004, de 2 de julio.

pensiones al comienzo de cada año de acuerdo con el Índice de Precios al Consumo previsto para dicho año.

- Modificación de la estructura financiera de la Seguridad Social con el fin de clarificar las fuentes de financiación y un nuevo régimen de financiación de la asistencia sanitaria mediante una aportación finalista del Estado (Ley 37/1988, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1989). A partir de la Ley de PGE para el año 1989 se otorgó un carácter finalista a las aportaciones del Estado al Presupuesto de la Seguridad Social para financiar parte de los elementos universales y no contributivos del sistema, lo que supuso un importante paso en el sentido de adecuar la estructura de financiación a la naturaleza de las prestaciones del sistema. A pesar de ello, durante algunos años un cierto porcentaje del gasto en prestaciones de carácter no contributivo siguió cubriéndose con cargo a las cotizaciones sociales, como ocurrió con parte de la asistencia sanitaria, de los servicios sociales y las prestaciones familiares.
- Ley 26/1990, de 20 de diciembre, por la que se estableció el nivel no contributivo de prestaciones económicas del Sistema de la Seguridad Social. Con la promulgación de esta ley se cumplió el mandato constitucional contenido en el art. 41 de mantener “*un régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos*”, mediante la universalización de las prestaciones. Dicha ley supuso “*la regulación unitaria de las distintas acciones de los poderes públicos en favor de aquellos ciudadanos que, encontrándose en situación de necesidad protegible, carecen de recursos económicos propios suficientes para su subsistencia*”, tratando así de dar respuesta a una aspiración social de solidaridad.

Esta universalidad, entendida como la “*extensión máxima de la acción protectora*” (MEYSS, 2012: 8), se enfoca hacia la *universalidad subjetiva*, de manera que en su ámbito de protección están incluidos todos los ciudadanos que cumplan los requisitos exigidos en las modalidades contributiva y no contributiva³, pero también hacia la *universalidad objetiva*, pues aspira a proteger a los ciudadanos frente a todas las contingencias (riesgos) que provoquen situaciones de necesidad sin importar la causa que origina tal situación⁴.

Tras la promulgación de esta ley, el actual sistema de Seguridad Social español ha quedado conformado por medio de dos niveles o modalidades de protección:

- Un nivel contributivo o profesional, de carácter público y obligatorio, que constituye el núcleo esencial del sistema y ofrece rentas de

³ Así se deduce del art. 41 de nuestra Constitución (que encomienda a los poderes públicos el mantenimiento de un «*régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos*”).

⁴ Así se deduce del artículo 41 de la CE, al decir que la Seguridad Social garantizará la asistencia y prestaciones sociales suficientes “*ante situaciones de necesidad*”.

sustitución de los salarios percibidos en activo a las personas que cumplen los requisitos recogidos en la Ley en proporción al esfuerzo de cotización efectuado.

- Y un nivel no contributivo o asistencial, de carácter universal y de acceso generalizado para todo ciudadano residente, que proporciona rentas de compensación de las necesidades básicas a quienes se encuentran en situación de necesidad, extendiéndose mediante este último el derecho a las pensiones de jubilación e invalidez y a las prestaciones familiares a todos los ciudadanos, aun cuando no hayan cotizado nunca o el tiempo suficiente para alcanzar prestaciones del nivel contributivo por la realización de actividades profesionales.

Por lo tanto, como pone de relieve la doctrina mayoritaria, el modelo de Seguridad Social que rige en la actualidad en España es mixto (Fernández Orrico, 2004).

Y junto a estas dos modalidades de carácter obligatorio y público, hay que agregar un tercer nivel al modelo de previsión, que correspondería a la protección de carácter privado, al que cualquier ciudadano de forma voluntaria y libre puede acogerse, y que constituye un complemento a las prestaciones del sistema público. Así lo reconoce el art. 41 de la Constitución: *“la asistencia y prestaciones complementarias serán libres”*. Este tercer nivel está constituido por un conjunto de mecanismos de protección diversos, tales como los planes y fondos de pensiones, mutualidades y entidades de previsión social, mejoras voluntarias concedidas por el empresario, etc. Se trata de mecanismos de protección privada, voluntarios y de naturaleza complementaria; es decir, que se trata de una protección adicional a la dispensada por la Seguridad Social, cuyo propósito es complementar tal protección, nunca sustituirla, ni debilitar las pensiones públicas.

La Ley 26/1990 facultaba al Gobierno para, en el plazo de dos años a partir de su entrada en vigor, proceder a la elaboración de un nuevo TRLGSS que acogiera y armonizara los diversos textos legales existentes y todas las numerosas modificaciones llevadas a cabo por anteriores normas con rango de Ley, a fin de dotar al ordenamiento de la Seguridad Social de una mayor sistemática, facilidad de conocimiento y seguridad jurídica. Pues bien, dicho TRLGSS llegaría en 1994, tras procederse a prorrogar en dos ocasiones el plazo disponible para tal refundición.

Así, se elaboró el Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social (en adelante TRLGSS/1994), que constituye el fundamento en torno al que gira nuestro sistema público de Seguridad Social. Dicho texto refundido realizó *“una labor de constitucionalización del Derecho de la Seguridad Social”* (Rodríguez Ramos, 2009: 47), al derogar formalmente leyes anteriores a la Norma Suprema e integrarlas en un texto con fuerza de ley acorde con la Constitución.

1.1.3. El Pacto de Toledo

Desde que a finales de 1992 España entrase en una recesión económica, el presupuesto de la Seguridad Social había registrado déficits crecientes debido a la caída de la actividad económica y, en consecuencia, de las cotizaciones sociales, al tiempo que aumentaban las necesidades de prestaciones sociales.

Esta problemática que amenazaba el equilibrio financiero de la Seguridad Social requería adoptar medidas a medio y largo plazo para paliar la situación, y para ello resultaba necesario analizar sus problemas y su proyección futura, y de esta forma prever las actuaciones que deberían adoptarse y las líneas de reforma.

El Gobierno se convenció de que había que llegar a un pacto entre las fuerzas políticas para que la reforma de las pensiones fuera un problema de Estado al margen de la competencia electoral entre partidos políticos.

Esa regla no escrita constituyó la base sobre la que en abril de 1995 se formuló el conocido como “Pacto de Toledo”, que es considerado por algunos como un hito clave en la evolución del sistema español y en la consolidación del sistema público de pensiones (Peña, P. 2003). El Pleno del Congreso de los Diputados, en su sesión del día 15 de febrero de 1994, aprobó la Proposición no de Ley del Grupo Parlamentario Catalán (CiU), por la que se creaba una Ponencia, en el seno de la Comisión de Presupuestos, con la finalidad de elaborar un Informe, en el que se analizarían los problemas estructurales del sistema de la Seguridad Social y se indicarían las principales reformas que debían acometerse.

En dicho Informe se concretó un catálogo de quince recomendaciones que debían orientar las futuras reformas del sistema de pensiones con el propósito de garantizar su viabilidad y, si fuera posible, su mejora. Las reformas y medidas que surgieron después de tales recomendaciones configuran el camino que ha recorrido el sistema de la Seguridad Social hasta nuestros días.

Todos los grupos parlamentarios apoyaron esas recomendaciones en la correspondiente sesión plenaria del Congreso de los Diputados. La Comisión de Presupuestos aprobó el Informe de la Ponencia el 30 de marzo de 1995 y el Pleno en su sesión de 6 de abril de 1995, aprobó por unanimidad el Dictamen de la Comisión. Así, el acuerdo aprobado por el Congreso de los Diputados se concretó en el *“Informe para el análisis de los problemas estructurales del sistema de la Seguridad Social y de las principales reformas que deberán acometerse”*, conocido como Pacto de Toledo. La puesta en práctica de las recomendaciones comenzó con un proceso previo de negociación y acuerdo con los interlocutores sociales (sindicatos y organizaciones empresariales), quienes al poco tiempo también incorporaron su apoyo al Pacto de Toledo.

Según Rodríguez Cabrero se trató de un *“pacto forzoso y forzado”* (2002: 4). “Forzoso” porque dado el amplio apoyo popular al sistema público de pensiones su permanente tratamiento como materia política partidista derivaba en costes electorales imprevisibles. Pero, también fue un pacto “forzado” ya

que se trata de un acuerdo precario bajo el que latan profundas divergencias y conflictos sobre la naturaleza de la reforma política a realizar en materia de pensiones.

Las recomendaciones que contenía el Informe, sobre las que han girado las normas y reformas llevadas a cabo desde entonces, fueron:

- I. *Separación y clarificación de las fuentes de financiación.* Se recomienda que la financiación de las prestaciones de naturaleza contributiva dependa básicamente de las cotizaciones sociales y la financiación de las prestaciones no contributivas y universales exclusivamente de la imposición general mediante aportaciones del presupuesto del Estado.
- II. *Constitución de reservas.* Mediante la creación de un Fondo de Reserva para atenuar los efectos de los ciclos económicos. Los excedentes que pudieran existir en los ejercicios presupuestarios de los momentos de bonanza deberían ser utilizados para constituir fondos de equilibrio que permitan actuar en los momentos bajos del ciclo, sin acudir a incrementos de las cotizaciones.
- III. *Mejoras de las bases de cotización.* Haciéndolas coincidir plenamente con los salarios reales.
- IV. *Modificar la financiación de los Regímenes Especiales,* bajo el principio de que, a igualdad de acción protectora, debe ser también semejante la aportación contributiva.
- V. *Mejora de los mecanismos de recaudación y lucha contra la economía irregular.*
- VI. *Simplificación y unificación de los distintos Regímenes Especiales,* mediante su integración en el Régimen General, reduciendo de manera gradual el número de regímenes existentes para lograr la plena homogeneización del sistema de pensiones y así unificar e igualar la acción protectora y garantizar la viabilidad del Sistema.
- VII. *Integración de la gestión.* Una mayor integración orgánica de las funciones de afiliación, recaudación y de gestión de las prestaciones.
- VIII. *Evolución de las cotizaciones.* Reducción de las cotizaciones sociales, como elemento dinamizador del empleo, con prioridad en los trabajos de baja cualificación y en los sectores más intensivos en mano de obra, eso sí, condicionada al mantenimiento del equilibrio financiero del sistema contributivo.
- IX. *Sobre la equidad y el carácter contributivo del sistema.* Se propone el reforzamiento de estos principios de manera que, las prestaciones guarden una mayor proporcionalidad con el esfuerzo de cotización realizado y se eviten situaciones de falta de equidad.
- X. *Edad de jubilación.* Se recomienda que ésta debe ser flexible y dotada de los caracteres de gradualidad y progresividad, y que sería muy aconsejable facilitar la prolongación voluntaria de la vida activa más allá de la edad ordinaria de jubilación de quienes libremente lo deseen.
- XI. *Garantizar el mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones* mediante la revalorización automática de las mismas.
- XII. *Reforzamiento del principio de solidaridad y de garantía de suficiencia.*

- XIII.** *Mejora de la gestión* de las prestaciones por incapacidad temporal y por invalidez, para frenar las causas de fraude en el acceso y permanencia de las prestaciones.
- XIV.** *Sistema complementario.* Se recomienda abordar la ordenación de la previsión social complementaria, potenciándola como elemento de consolidación del modelo de protección social configurado en el artículo 41 de la Constitución, y se propone asimismo la actualización y mejora de los incentivos fiscales dirigidos a la promoción de dicho sistema complementario.
- XV.** *Realizar un análisis y seguimiento periódico de la evolución* de las magnitudes que intervienen en el equilibrio financiero del sistema y comprobar la adecuada ejecución de las recomendaciones, pudiendo introducir modificaciones en las mismas.

En resumen, la Ponencia abogaba por afianzar y hacer financieramente viable el modelo vigente de Seguridad Social, con las intervenciones legislativas que fueran necesarias y que hicieran posible continuar avanzando en su perfeccionamiento y consolidación. Así, tras el Pacto de Toledo, el TRLGSS/1994 fue objeto de múltiples modificaciones y se inició una intensa tarea de desarrollo tanto reglamentario como normativo de la ley, dando lugar a la aprobación de no pocos nuevos textos legales de distinto rango, en los que se han venido incluyendo distintas previsiones en materia de Seguridad Social.

1.1.4. Producción normativa y acuerdos tras el Pacto de Toledo

La producción normativa se intensificó por la necesidad de adaptar el ordenamiento de la Seguridad Social a los compromisos adquiridos en los diferentes acuerdos sociales y políticos derivados del Pacto de Toledo de 1995 (Cavas Martínez, 2016).

Uno de esos acuerdos fruto del consenso social que supuso el Pacto de Toledo y del proceso de diálogo fue el Acuerdo Social entre Gobierno y sindicatos sobre pensiones del año 1996, que finalmente derivó en la Ley 24/1997, de 15 de julio, de Consolidación y Racionalización del Sistema de Seguridad Social. Según Peña (2003), esta Ley ha sido, hasta la fecha, la norma que ha desarrollado con mayor amplitud un buen número de las recomendaciones contenidas en el Pacto de Toledo.

Así, si bien desde el año 1994 el art. 48 del TRLGSS establecía que las pensiones serían revalorizadas al comienzo de cada año de acuerdo con el Índice de Precios al Consumo previsto para dicho año, esta ley estableció, entre otras reformas y por primera vez, la revalorización anual automática y periódica, de manera permanente, de las pensiones contributivas al comienzo de cada año, en función del correspondiente IPC previsto para dicho año (Ley 24/1997, art. 11). Igualmente, se avanzó en la separación y clarificación de las fuentes de financiación del sistema, se reforzó su contributividad (aproximando las cotizaciones a los salarios reales) y tuvo lugar *“la institucionalización del Fondo de Reserva de la Seguridad Social”* (Rueda López, 2012:32). Con el propósito de proteger el sistema ante situaciones de dificultad y de atender a las necesidades futuras del mismo, se estableció que con cargo a los excedentes de cotizaciones sociales que pudieran resultar de la liquidación de

los Presupuestos de la Seguridad Social de cada ejercicio económico, se dotaría el correspondiente Fondo de Reserva (Ley 24/1997, art. 2).

También tendrá incidencia en la determinación de la cuantía de las pensiones el Real Decreto 1647/1997, de 31 de octubre, que desarrolla la Ley anterior respecto de los periodos mínimos de cotización y de la base reguladora de la pensión, reforzando el carácter contributivo del sistema público de pensiones y corrigiendo a la vez algunos desequilibrios. Así, aumentó de 8 a 15 el número de años para la base de cálculo de la pensión de jubilación y estableció los tramos lineales a partir de 15 años para garantizar el 100% de la pensión con 35 años cotizados (con anterioridad se alcanzaba con sólo 15 años) (Prieto García, 2011).

Sin embargo, la creación del Fondo de Reserva no se materializó hasta el Acuerdo sindical de pensiones de octubre de 1999, y finalmente su constitución tuvo lugar en el año 2000.

El 9 de abril de 2001 se suscribió un nuevo Acuerdo para la Mejora y el Desarrollo del Sistema de Protección Social, por el Gobierno, CC.OO, CEOE y CEPYME, en el que se incluyeron un conjunto de medidas en relación con la jubilación flexible, a fin de dotar a la misma de los caracteres de gradualidad y progresividad y de lograr una mayor permanencia en la actividad.

La Ley 35/2002, de 12 de julio, de medidas para el establecimiento de un sistema de jubilación gradual y flexible trasladó al ámbito normativo el contenido de la recomendación décima del Pacto de Toledo, al reformar la regulación de la jubilación parcial, posibilitando la compatibilidad entre el percibo de una pensión de jubilación con el desarrollo de actividades laborales. También incluyó una serie de previsiones que posibilitan que el porcentaje aplicable a la base reguladora de la pensión de jubilación pueda superar el 100% respecto de aquellos trabajadores que permanezcan en activo más allá de la edad ordinaria de jubilación.

En 2003, puesto que el Fondo de Reserva ya acumulaba un volumen económico considerable⁵, se aprobó la Ley 28/2003, de 29 de septiembre, reguladora del Fondo de Reserva de la Seguridad Social, mediante la que se estableció por primera vez el régimen jurídico del Fondo en una ley específica⁶.

A pesar de que el Pacto de Toledo limitó su vigencia a cinco años (con lo que correspondía su revisión en el año 2000), el seguimiento y actualización de las recomendaciones del Pacto de Toledo se efectuó por primera vez a finales del año 2003 por parte de la Comisión no permanente de seguimiento y evaluación de los acuerdos del Pacto de Toledo, que tiene encomendada dicha tarea. La Comisión publicó un nuevo informe con 22 nuevas recomendaciones

⁵ Desde el año 2000 distintos acuerdos del Consejo de Ministros habían ido fijando en cada ejercicio económico la cuantía de excedentes destinados a la dotación del Fondo de Reserva

⁶ Actualmente, esta regulación se halla en el RD Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, en el que se ha integrado su regulación (Título I, Capítulo VII, Sección 4.ª Fondo de Reserva de la Seguridad Social, arts. 117-127), con efectos desde el 2 de enero de 2016.

en las que introdujeron una serie de cambios en las recomendaciones de 1995, y se aportaron otras nuevas, referentes a nuevas formas de trabajo y desarrollo profesional, mujer y protección social, dependencia, discapacidad e inmigración.

Estas recomendaciones sirvieron de base para un nuevo acuerdo entre el Gobierno y los agentes sociales, que daría lugar a una nueva ley. Así, en julio de 2006 se firmó el Acuerdo sobre Medidas en Materia de Seguridad Social⁷ en el que se incorporaron diversas iniciativas, que afectan a cinco grandes ámbitos de actuación:

- Garantía de la adecuación entre los ingresos y gastos del sistema.
- Plasmación del principio de solidaridad, mediante la paulatina mejora y extensión de los complementos por mínimos a pensiones.
- Garantía de una mayor proporcionalidad entre cotizaciones y prestaciones en el área de protección contributiva.
- Actuaciones dirigidas a incentivar la prolongación voluntaria de la vida laboral y modificaciones en materia de jubilación parcial.
- Avance en el proceso de racionalización y simplificación de la estructura de regímenes del sistema de Seguridad Social. Se acordó que los trabajadores por cuenta propia del Régimen Especial Agrario se integrasen en el RETA y que los trabajadores agrarios por cuenta ajena se integrasen en el Régimen General, adoptando la forma de Sistemas Especiales⁸.

En el Acuerdo se incluían también una serie de compromisos relativos a la acción protectora que implicaban modificaciones en normas con rango de Ley para darles el adecuado soporte normativo, y que afectaban, sustancialmente, a incapacidad temporal, incapacidad permanente, jubilación y supervivencia. Así, un año más tarde se promulgó la Ley 40/2007, de 4 de diciembre, de medidas en materia de Seguridad Social, cuyos objetivos eran garantizar la sostenibilidad financiera y la mejora de los niveles de bienestar del conjunto de los ciudadanos. De esta forma, se modificó el cómputo de los días de cotización para el cálculo de la pensión (excluyendo los correspondientes a las pagas extraordinarias), se aumentó la edad límite para la jubilación parcial hasta los 61 años y se racionalizaron los requisitos de acceso a las pensiones de incapacidad.

⁷ Entre el Gobierno, las Organizaciones Sindicales (UGT y CC.OO.) y las Organizaciones Empresariales (CEOE y CEPYME).

⁸ El cambio normativo se produjo, en primer lugar, con la integración de los trabajadores por cuenta propia del Régimen Especial Agrario en el Régimen Especial de los Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos (Ley 18/2007, de 4 de julio), con efectos a 1 de enero de 2008, mientras que la integración de los trabajadores agrarios por cuenta ajena del Régimen Especial Agrario como un Sistema Especial dentro del Régimen General se realizó en virtud de La Ley 28/2011 de 22 de septiembre, con efectos a 1 de enero de 2012.

Siguiendo la tendencia unificadora del Sistema, con efectos de 1 de enero de 2012, se produjo la integración del Régimen Especial del Servicio del hogar familiar en el Régimen General de la Seguridad Social, mediante el establecimiento del Sistema Especial de Empleados del Hogar, de acuerdo con la disposición adicional 39ª de la Ley 27/2011, acabando así con una situación de histórica discriminación de este colectivo de trabajadores, fundamentalmente constituido por mujeres.

Como consecuencia del estallido de la crisis económica, el balance de la Seguridad Social comenzó a deteriorarse a partir de 2008, debido a la caída de la afiliación y de los ingresos por cotizaciones, así como por el aumento del gasto en pensiones contributivas debido en gran parte al aumento del número de pensionistas provocado por el envejecimiento demográfico, tal y como se verá en el Capítulo 2. Además, las perspectivas futuras del Sistema no eran nada halagüeñas, puesto es de esperar un aumento estructural del gasto en pensiones de cara a las próximas décadas, empeorando aún más la situación.

Por ello en el año 2008 se acordó nuevamente la creación de la Comisión no permanente de seguimiento y evaluación de los acuerdos del Pacto de Toledo. Esta Comisión aprobó en diciembre de 2010 un informe⁹ en el que se analizaban los principales factores que, en aquel momento, afectaban a las condiciones de desarrollo futuro del sistema español de pensiones, y en el que se contenían las principales recomendaciones y adaptaciones que convenía introducir en dicho sistema para garantizar su supervivencia y su equilibrio financiero, el cual fue sometido al Pleno del Congreso de los Diputados y aprobado el 25 de enero de 2011.

Dicho informe sería el antecedente de las dos últimas reformas llevadas a cabo en 2011 y 2013 con el propósito de garantizar la viabilidad futura del sistema de pensiones, muy perjudicado por la crisis económica y por el envejecimiento demográfico.

1.2. La reforma de 2011

En el año 2010 el Libro Verde de las pensiones (Comisión Europea, 2010) ya inició el debate público acerca de la reforma de las pensiones debido al impacto de la crisis financiera y económica, indicando que la reforma debía ir orientada hacia el cumplimiento de tres importantes objetivos: la adecuación, la sostenibilidad y la modernización del sistema.

En nuestro país existía un amplio debate social sobre la necesidad de reformar el sistema de pensiones con la finalidad de que fuera financieramente sostenible. De esta manera, en el año 2011 se aprobó la primera de las reformas, consensuada con todos los interlocutores sociales en el marco del diálogo social, a la que seguiría otra tan solo dos años después, en 2013. Sin embargo esta última se caracterizó por la ausencia de consenso político y social. Pero el objetivo de ambas reformas fue básicamente conseguir contener el gasto del sistema de cara a las próximas décadas.

⁹ “Informe de evaluación y reforma del Pacto de Toledo”. Boletín Oficial de las Cortes Generales. 13 de enero de 2011
<https://www.ucm.es/data/cont/media/www/pag-48076/documento35862.pdf>

1.2.1. Antecedentes de la reforma

1.2.1.1. Acuerdo Social y Económico para el crecimiento, el empleo y la garantía de las pensiones

La reforma llevada a cabo en 2011 tiene como precedente el “*Acuerdo Social y Económico para el crecimiento, el empleo y la garantía de las pensiones*”, suscrito el 2 de febrero de 2011, fruto de un proceso de diálogo tripartito entre el Gobierno y los interlocutores sociales, que aborda, entre otras medidas, la reforma de las Políticas Activas de Empleo, así como un amplio paquete de medidas en materia de Seguridad Social para la reforma y el fortalecimiento del sistema público de pensiones, que aseguren su sostenibilidad financiera y viabilidad futura.

Acuerdo en el que sin embargo la opinión pública no confiaba como resultado de las negociaciones entabladas a finales de 2010 y principios de 2011, puesto que el diálogo social se había quebrado a raíz de la reforma laboral impuesta de forma unilateral por el Gobierno. Sin embargo, todas las partes implicadas fueron capaces de acomodar sus posturas en función del objetivo común, que no es otro que “*la garantía del sistema español de pensiones como sistema público y de reparto*” (Turmo Fernández, 2011:31).

Dicho Acuerdo recalca la importancia y la utilidad que ha tenido el diálogo social desde la transición a la democracia en el proceso de consolidación y desarrollo del Estado social y democrático de Derecho, siendo “*un elemento esencial que ha contribuido a configurar la regulación de nuestro modelo social y laboral*” (Acuerdo, 2011: 3).

1.2.1.2. Informe de Evaluación y Reforma del Pacto de Toledo

En el Acuerdo ya se precisaban una serie de medidas en materia de jubilación, basadas éstas a su vez en las recomendaciones contenidas en el Informe de Evaluación y Reforma del Pacto de Toledo aprobado el 25 de enero de 2011. Así pues, entre estas últimas recomendaciones de la Comisión no permanente de seguimiento y evaluación de los acuerdos del Pacto de Toledo destacaban:

- La culminación de la separación de las fuentes de financiación mediante la completa asunción con cargo a los PGE de la financiación de los complementos de mínimos.
- Para garantizar el equilibrio financiero del sistema se exigía que sólo se financiasen con cargo a los recursos de la Seguridad Social los gastos correspondientes al estricto mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones, y que otras acciones de mejora orientadas a aumentar dicho poder adquisitivo fueran sufragadas con cargo a otros recursos financieros.
- La culminación del proceso de simplificación en orden a la existencia de dos grandes regímenes: trabajadores por cuenta ajena y trabajadores

por cuenta propia, avanzando en la equiparación de la protección social entre ambos regímenes.

- Adecuación de las bases y períodos de cotización, estimándose necesario asimismo elevar el tope máximo de cotización y la pensión máxima.
- Se proponía la reformulación integral de las pensiones de viudedad y orfandad, de manera que, manteniéndose su carácter contributivo, se mejorase la protección de los colectivos más vulnerables.
- Continuar reforzando los principios de solidaridad y suficiencia, reordenando las prestaciones no contributivas con el objetivo de mejorar su cobertura y establecer con más claridad su ámbito de aplicación.
- La potenciación de los sistemas complementarios de Seguridad Social.

Pero la Ley 27/2011 se inspiró esencialmente en las siguientes recomendaciones también contenidas en el Informe:

- En línea con similares recomendaciones en el ámbito europeo, se apuntó la conveniencia de estudiar (para su posterior análisis y valoración por la Comisión de dicho Pacto) la posibilidad de utilizar otros índices de revalorización basados, entre otros, en el crecimiento de los salarios, la evolución de la economía o el comportamiento de las cotizaciones a la Seguridad Social, teniendo en cuenta los efectos que dichos índices habían tenido sobre la sostenibilidad del sistema de pensiones en los países de nuestro entorno.
- Respecto de la edad de jubilación, la Comisión consideraba la prolongación de la vida laboral de los ciudadanos como un objetivo necesario y deseable; el objetivo a perseguir sería el de retrasar la edad efectiva en la que los trabajadores abandonan el mercado laboral, teniendo en cuenta la evolución de la esperanza de vida a los 65 años, promoviendo un marco legal basado en la flexibilidad y la gradualidad.
- Igualmente, se entendía que era necesario conceder una mayor relevancia a la carrera de cotización del trabajador, adecuando la cuantía de su pensión al esfuerzo de cotización realizado. Por ello se proponía reforzar el principio de contributividad, como elemento básico de preservación de la equidad y del equilibrio financiero del sistema.
- También se constató que la jubilación anticipada se había convertido, básicamente, en una fórmula de regulación del empleo, por lo que a juicio de la Comisión este abandono prematuro de la vida laboral debería restringirse al máximo y reservarse a aquellos trabajadores que cuenten con largas carreras de cotización y, voluntariamente, opten por acogerse a ella, e igualmente a colectivos que realicen actividades concretas (atendiendo a su especial penosidad, peligrosidad o insalubridad), y que

acusen elevados índices de morbilidad o mortalidad, así como en razón de su grado de discapacidad, cuando ésta suponga una reducción apreciable de su esperanza de vida.

- La Comisión sostenía que era necesario incentivar la prolongación voluntaria de la vida laboral más allá de la edad ordinaria de jubilación, y para ello sería necesaria la adaptación y mejora de cuantos estímulos e incentivos sociales, fiscales y laborales fueran posibles para fomentar la permanencia de los trabajadores en activo.

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

Ambos documentos configuraron una base sólida para una eventual reforma del sistema público de pensiones. El progresivo aumento de los costes del sistema y la importante caída de los ingresos por cotizaciones, en definitiva, la complicada situación económica del sistema de la Seguridad Social, hicieron que buena parte de sus planteamientos se llevaran al ordenamiento jurídico y se plasmaran legalmente en la Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social.

1.2.2.1. Modificaciones introducidas por la nueva ley

La Ley modifica determinados preceptos del TRLGSS/1994 e incorpora asimismo nuevas disposiciones de especial importancia en el régimen jurídico de determinadas prestaciones de la Seguridad Social. Concretamente, introduce alteraciones particularmente relevantes que afectan al régimen jurídico de la pensión de jubilación a través de una serie de reformas de sus parámetros configuradores (edad, cálculo de la base reguladora, variación de los porcentajes para incentivar la prolongación de la vida laboral, etc.).

En cuanto a la fecha de entrada en vigor, aunque la Ley 27/2011 se publicó en el BOE el 2 de agosto de 2011, las medidas relativas a la pensión de jubilación comenzaron a surtir efectos a partir del 1 de enero de 2013, y algunas de las principales disposiciones continuarán implantándose de manera paulatina desde esa fecha hasta el año 2027.

1.2.2.1.1. Edad ordinaria o legal de jubilación y años de cotización

Entre los cambios normativos introducidos, la principal novedad es el incremento de la edad legal de jubilación ordinaria en dos años, desde los 65 a los 67 años (de manera gradual desde 2013 hasta 2027). Sin embargo, se reconocen las carreras de cotización largas, de tal manera que para 2027 seguirá siendo posible retirarse del mercado laboral a los 65 años con el 100% de la pensión siempre y cuando se acredite un período mínimo de cotización de 38 años y 6 meses, sin que se tenga en cuenta la parte proporcional correspondiente a las pagas extraordinarias.

En este sentido, también se modifica la obligación de acreditar al menos 37 años cotizados para acceder al 100% de la pensión, frente a los 35 anteriores a la reforma (período transitorio hasta 2027).

La edad de jubilación fue establecida en 65 años en nuestro país en el año 1919 con el Retiro Obrero Obligatorio, y desde entonces este parámetro no había sido modificado. Sin embargo a partir del 1 de enero de 2013, y a lo largo de 15 años, el requisito de edad para acceder a la pensión de jubilación y los períodos de cotización exigidos que permitirán el acceso a la misma con 65 años se aplicará de forma gradual de la siguiente manera:

Tabla 1.1. Periodos de cotización y edades exigidas para acceder a la jubilación desde 2013

Año	Períodos cotizados	Edad exigida
2013	35 años y 3 meses o más.	65 años.
	Menos de 35 años y 3 meses.	65 años y 1 mes.
2014	35 años y 6 meses o más.	65 años.
	Menos de 35 años y 6 meses.	65 años y 2 meses.
2015	35 años y 9 meses o más.	65 años.
	Menos de 35 años y 9 meses.	65 años y 3 meses.
2016	36 o más años.	65 años.
	Menos de 36 años.	65 años y 4 meses.
2017	36 años y 3 meses o más.	65 años.
	Menos de 36 años y 3 meses.	65 años y 5 meses.
2018	36 años y 6 meses o más.	65 años.
	Menos de 36 años y 6 meses	65 años y 6 meses.
2019	36 años y 9 meses o más.	65 años.
	Menos de 36 años y 9 meses.	65 años y 8 meses.
2020	37 o más años.	65 años.
	Menos de 37 años.	65 años y 10 meses.
2021	37 años y 3 meses o más.	65 años.
	Menos de 37 años y 3 meses.	66 años.
2022	37 años y 6 meses o más.	65 años.
	Menos de 37 años y 6 meses.	66 años y 2 meses.
2023	37 años y 9 meses o más.	65 años.
	Menos de 37 años y 9 meses.	66 años y 4 meses.
2024	38 o más años.	65 años.
	Menos de 38 años.	66 años y 6 meses.
2025	38 años y 3 meses o más.	65 años.
	Menos de 38 años y 3 meses.	66 años y 8 meses.
2026	38 años y 3 meses o más.	65 años.
	Menos de 38 años y 3 meses.	66 años y 10 meses.
A partir del año 2027	38 años y 6 meses o más.	65 años
	Menos de 38 años y 6 meses	67 años.

Fuente: Ley 27/2011. Artículo 4

Tal y como se observa en la tabla 1.1., los períodos cotizados se ampliarán de forma paulatina (de 2013 a 2027) desde los 35 años a los 38 años y medio, sumándose 3 meses más cada año entre 2013 y 2027, salvo en 2026, que se mantiene igual que en 2025.

Y respecto a la edad exigida de jubilación, la ampliación desde los 65 a los 67 se llevará a cabo sumando un mes más cada año desde 2013 a 2018, y dos meses más cada año entre 2019 y 2027.

Según Zubiri (2011) si la ampliación de la edad de jubilación se hubiese aplicado ya en 2011, habría afectado a alrededor del 40% de los jubilados, porque, aproximadamente, el 60% de los que cumplían 65 años habían cotizado al menos 38 años y medio. Pero considera que en el futuro el porcentaje de trabajadores afectados será mucho mayor debido al retraso en la incorporación al mercado laboral de muchos jóvenes en la actualidad (a causa de un aumento en la educación superior o debido al elevado paro juvenil).

El cualquier caso, quienes se vean afectados por el retraso en la edad de jubilación verán disminuir su pensión vitalicia aproximadamente un 10%, ya que si la esperanza de vida a los 65 años está en torno a los 20 años y se reduce en 2 años el periodo de disfrute de la pensión, supone una reducción de alrededor del 10% del total. Es decir, se cobrará la misma pensión pero durante menos años, con lo que se reduce la pensión vitalicia, pero no lo que se cobra anualmente cuando se está jubilado. Por tanto, *“retrasar la edad de jubilación no crea pobreza en la jubilación”* (Zubiri, 2012: 80)

Para Conde-Ruiz y González *“este incremento de la edad de jubilación responde a la nueva realidad que supone el incremento de la esperanza de vida”* (2012: 24). Así, esta medida no solo amplía la etapa laboral (mejorando los ingresos con más cotizaciones), sino que también reduce la etapa de jubilación y por tanto, el gasto en pensiones. Si la edad de jubilación se retrasase hasta los 70 años, podría suponer un ahorro del gasto de 3,5 puntos porcentuales de PIB en el año 2051 (Conde-Ruiz y González, 2013).

1.2.2.1.2. Cálculo de la base reguladora de la pensión de jubilación

Y con el objetivo de reforzar el carácter contributivo del sistema, intensificando la relación entre las contribuciones realizadas y las pensiones recibidas, se alarga el periodo considerado para el cálculo de la base reguladora (de manera progresiva, desde 2013 a 2022), con la utilización de las bases de cotización de los 25 años anteriores a la jubilación, frente a los 15 que se venían considerando antes de la reforma, desde el año 1997.

Esta elevación se realiza a razón de un año cada año desde 2013 hasta 2022, calculándose la base reguladora de la pensión como el cociente de dividir la suma de las bases de cotización de los “x” meses inmediatamente anteriores al mes previo a la jubilación por el número de meses correspondiente, de acuerdo a la siguiente tabla:

Tabla 1.2. Cálculo de la base reguladora de la pensión

Durante el año 2013	192 meses (16 años) / 224
Durante el año 2014	204 meses (17 años) / 238
Durante el año 2015	216 meses (18 años) / 252
Durante el año 2016	228 meses (19 años) / 266
Durante el año 2017	240 meses (20 años) / 280
Durante el año 2018	252 meses (21 años) / 294
Durante el año 2019	264 meses (22 años) / 308
Durante el año 2020	276 meses (23 años) / 322
Durante el año 2021	288 meses (24 años) / 336
A partir de 2022	300 meses (25 años) / 350

Fuente: Seguridad Social

Para algunos autores, este aumento del número de años computables para el cálculo de la base reguladora precisa de un análisis serio y minucioso de las carreras laborales que pueden presentar en los próximos años las personas potencialmente afectadas, ya que si la posible caída en la cuantía media de las pensiones que se genera con una medida de este tipo apenas sirve para contener el ritmo de expansión del gasto total del sistema, probablemente lo más indicado fuera incidir en otra dirección (García Díaz y Serrano Pérez, 2004).

Para otros autores, estas medidas pueden tener un efecto variopinto: por un lado, corrigen situaciones de falta de equidad, ya que evitan la práctica habitual de muchos trabajadores autónomos de cotizar por una base de cotización más alta los últimos años de vida activa, o benefician a quienes queden en paro o hayan cotizado menos en la última etapa de la misma. Pero, en general, dado que el salario suele crecer con la edad (gracias a la experiencia o las mejoras salariales por antigüedad), puede suponerse que *“serán más los perjudicados que los beneficiados, y que globalmente se producirá un recorte en las pensiones futuras”* (Adelantado et al., 2000: 178).

En el mismo sentido, Zubiri (2011) plantea que el efecto de aumentar los años que computan para el cálculo de la base reguladora dependerá sustancialmente del perfil de rentas de los jubilados, aunque para la mayoría de la población reducirá la pensión inicial.

Conde-Ruiz y González (2012) coinciden en sus estimaciones con otros estudios similares en que a medida que aumenta el número de años en el cálculo, se produce un mayor ahorro en el gasto en pensiones. Ampliar hasta los 25 (lo propuesto en la reforma) supondría en el año 2051 en comparación con el año base, un descenso en el gasto de 1,2 puntos porcentuales de PIB. Si se incluyese hasta los 30 años el ahorro sería de 2 puntos e incorporar toda la vida laboral (es decir, 35 o más años) podría suponer casi 3 puntos menos de gasto sobre PIB. Por lo tanto, la generosidad del sistema sería menor en todos los casos.

Es probable que en un futuro se alargue todavía más el periodo considerado para el cálculo de la base reguladora y se tengan en cuenta las

cotizaciones realizadas a lo largo de toda la vida laboral, estableciéndose una mayor correlación entre las contribuciones de los trabajadores al sistema y las prestaciones recibidas, como ya ocurre en algunos países de nuestro entorno como por ejemplo Finlandia, Polonia, Portugal y Suecia, entre muchos otros. Esta *“sería la única forma de no perjudicar a unos y beneficiar a otros de forma indiscriminada”* (Devesa, 2011: 11). No obstante, *“la reducción de gasto que se obtendría por esta reforma paramétrica, ausente de otros mecanismos de ajuste, es limitada”* (Hernández de Cos et al., 2017: 37).

1.2.2.1.3. Cuantía de la pensión

En el texto legal se establecen nuevos tramos porcentuales en función a los años cotizados para el cálculo de la pensión de jubilación. Anteriormente, dicho cálculo se realizaba sobre un porcentaje de la base reguladora a percibir por cada año cotizado a partir del periodo mínimo exigido para causar derecho a la pensión (15 años) de un 3% entre los 15 y 25 años de cotización, y de un 2% desde los 25 años en adelante, según se estableció en la Ley 24/1997, de Consolidación y Racionalización de la Seguridad Social. Así, se alcanzaba el 100% de la base reguladora con 35 años cotizados o más.

En su informe de 2010, la Comisión no permanente del Pacto de Toledo recomendó la modificación de los porcentajes para la determinación de la cuantía de la pensión de jubilación *“a fin de que respondan a un esquema homogéneo de equiparación de los años cotizados, con un mismo porcentaje”* (Informe Comisión Pacto de Toledo, 2010: 86).

De acuerdo a las consideraciones de la Comisión, se ha modificado el porcentaje aplicable a la base reguladora para la obtención de la pensión desde el 50% con 15 años cotizados hasta el 100% con 37, produciéndose el tránsito de a escala anterior a la nueva de manera paulatina entre 2013 y 2027:

Tabla 1.3. Porcentajes aplicables a la base reguladora para el cálculo de la pensión de jubilación

Durante los años 2013 a 2019	Por cada mes adicional de cotización entre los meses 1 y 163, el 0,21% y por los 83 meses siguientes, el 0,19%.
Durante los años 2020 a 2022	Por cada mes adicional de cotización entre los meses 1 y 106, el 0,21% y por los 146 meses siguientes, el 0,19%.
Durante los años 2023 a 2026	Por cada mes adicional de cotización entre los meses 1 y 49, el 0,21% y por los 209 meses siguientes, el 0,19%.
A partir del año 2027	Por cada mes adicional de cotización entre los meses 1 y 248, el 0,19% y por los 16 meses siguientes, el 0,18%.

Fuente: Seguridad Social

Tal y como demuestra Zubiri (2011), para alguien que se jubilase con 25 años cotizados antes de la reforma, su pensión se obtendría aplicando el 80%

a la base reguladora, mientras que con estos nuevos tramos, la reducción para quien haya cotizado 25 años es de un 5% de la pensión, aplicándose el 75% a la base reguladora.

Para Conde-Ruiz y González (2012) los efectos que tendría esta modificación del sistema serían un descenso tanto en la generosidad del sistema como en la pensión media respecto al escenario base, suponiendo un ahorro medio anual de 0,2% p.p. PIB (Conde-Ruiz y González, 2013).

1.2.2.1.4. Incentivos a la prolongación de la vida laboral

Siguiendo igualmente las recomendaciones del Pacto de Toledo en atención a la incentivación de la prolongación de la vida activa, la Ley 27/2011 regula un incremento de los estímulos para la prolongación voluntaria de la vida laboral más allá de la edad legal de jubilación.

Así, se considera que los ciudadanos que sigan en activo más allá de la edad legal de jubilación han de encontrar incentivos suficientes como para que su decisión obtenga reconocimiento social suficiente. Por ello, quienes accedan a la jubilación a una edad superior a los 65 o a los 67 años, cumpliendo las condiciones que en cada caso se establecen, obtendrán un porcentaje adicional por cada año completo que transcurra entre la fecha en que cumplieron dicha edad y la de acceso a la pensión. Este incremento porcentual de la pensión variará en función de los años cotizados, conforme a la siguiente escala (art. 4 de la Ley 27/2011):

- Hasta 25 años cotizados (teniendo cubierto un período mínimo de 15 años): 2%
- Entre 25 y 37 años cotizados: 2,75%
- A partir de 37 años cotizados: 4%

1.2.2.1.5. Jubilación anticipada

El texto legal también comprende una modificación de las condiciones de acceso a la jubilación parcial y anticipada. Siguiendo los compromisos recogidos en el Acuerdo Social y Económico, se establece que para las dos modalidades de anticipación de la pensión de jubilación (la que deriva del cese no voluntario del trabajador en su actividad y la que deriva del cese voluntario) será necesario acreditar un periodo mínimo de cotización de 33 años, y en ambos casos, se aplicarán los coeficientes reductores establecidos, que minorarán la cuantía de la pensión (Ley 27/2011, art. 5).

Respecto a la primera modalidad, vinculada a una extinción de la relación laboral no imputable al trabajador (crisis o cierre de la empresa) será preciso haber cumplido 61 años de edad. Respecto al segundo supuesto, vinculado al cese voluntario, será necesario haber cumplido 63 años de edad.

También, según lo establecido en la Disposición derogatoria única, desde el 1 de enero de 2013 desaparece la jubilación especial a los 64 años, recogida en el Real Decreto 1194/85 como medida de fomento de empleo.

1.2.2.1.6. Introducción del denominado factor de sostenibilidad

El art. 8 de la citada Ley 27/2011 introdujo una nueva disposición adicional, la quincuagésima novena, al TRLGSS de 1994 que introduce en nuestro sistema la figura del factor de sostenibilidad del sistema de la Seguridad Social¹⁰. Sin embargo, no se concretó nada más sobre esta medida, que podría tener un gran impacto en el mismo. La Ley no da ningún detalle de concreción sobre el desarrollo de su aplicación, solamente que la pensión a percibir estará ligada a la esperanza de vida a los 67 años en el momento de la jubilación. Su concreción llegaría tan solo dos años más tarde, con la reforma de 2013.

En la tabla siguiente se muestra un resumen de las medidas más importantes introducidas por la Ley 27/2011, reflejando la situación anterior y posterior a la reforma, así como la fecha o periodo de implantación.

Tabla 1.4. Principales cambios de la reforma de pensiones de 2011 en España

	Antes de reforma	Después de la reforma	Método de implantación
Edad legal de jubilación	65 años	67 años, ó 65 años con 38 años y 6 meses cotizados	Gradual desde 2013 a 2027
Base reguladora	Base = 210/180 meses cotizados previos a la jubilación	Base = 350/300 meses cotizados previos a la jubilación	Gradual desde 2013 a 2022
Años cotizados para jubilación	35 años	38 años y 6 meses; ó 37 años si es a los 67 años	Gradual desde 2013 a 2027
Periodo de cómputo para el cálculo de la prestación	15 años	25 años	Gradual desde 2013 a 2022
Jubilación anticipada	61 años como mínimo de 30 años cotizados	63 años (baja voluntaria) ó 61 años (baja forzosa) pero ambos con mínimo de 33 años cotizados	Desde 01/01/2013
Jubilación parcial	65 años	67 años	Gradual desde 2013 a 2027
Jubilación especial	64 años	Desaparece	Desde 01/01/2013
Prolongación de la vida laboral después de la edad de jubilación ordinaria	Incentivos de: 2% por cada año con menos de 40 años cotizados. 3% por año con 40 años cotizados	Incentivos de: 2% por año con 25 años cotizados. 2,75% por año, entre 25 y 37 años cotizados. 4% por año con más de 37 años cotizados a los 65 ó 67 años	Desde 01/01/2013
Factor de sostenibilidad	No existía	Revisión de parámetros según la esperanza de vida a los 67 años	A partir de 2027 y cada 5 años

Fuente: Alda García (2016, p. 72)

¹⁰ Así, se establecía que “a partir de 2027 los parámetros fundamentales del sistema se revisarán por las diferencias entre la evolución de la esperanza de vida a los 67 años de la población en el año en que se efectúe la revisión y la esperanza de vida a los 67 años en 2027”. Dichas revisiones se efectuarían cada 5 años, utilizando para ello las previsiones realizadas por los organismos oficiales competentes.

1.2.2.2. Efectos de las modificaciones introducidas

En suma, podría decirse que las reformas paramétricas introducidas por esta ley suponen un endurecimiento de los requisitos de acceso y de las normas de cálculo de la cuantía de la pensión de jubilación. Los cambios llevados a cabo en el sistema de pensiones aprobados en 2011 suponen una de las reformas que más elementos paramétricos ha cambiado de forma conjunta.

Para Gallego Losada, las condiciones de acceso a las prestaciones contributivas se han vuelto cada vez más restrictivas, lo que unido al limitado desarrollo de las pensiones no contributivas y su estricto límite de ingresos para poder acceder a ellas, *“puede poner en riesgo la capacidad del sistema para prevenir la pobreza en la vejez para familias que, por tener una inserción precaria en el mercado de trabajo, tampoco pueden acceder a las prestaciones del sistema contributivo”* (2014: 8).

Zubiri (2011: 140) calificó la reforma como *“simplista, injusta, engañosa, insuficiente y extemporánea”*. Simplista porque en lo esencial se había limitado a reducir las pensiones para minorar el crecimiento del gasto futuro sin aportar más recursos al sistema. Injusta porque todo el coste del ajuste ha recaído sobre los futuros jubilados. Engañosa porque buena parte de la reducción se ha ocultado al público, enmascarándola entre medidas variopintas. Insuficiente porque no garantiza la solvencia del sistema a largo plazo. Y extemporánea porque se ha hecho en un momento inadecuado (en medio de una crisis) que sólo favorece a los que querían reducir las pensiones. Según sus propias palabras *“la insostenibilidad de medio plazo no implicaba la necesidad de una reforma ni en el momento (inmediata) ni en los términos en los que se ha realizado”*.

Para Conde-Ruiz y González *“la reforma era absolutamente necesaria no por la crisis económica, sino por la crisis demográfica”* (2012: 26), siendo la reforma más importante que ha experimentado nuestro sistema de pensiones desde la reforma de 1985 (Ley 26/1985).

Para Moral-Arce a diferencia de otras grandes reformas ya realizadas por el gobierno, como la financiera o la del mercado laboral, de gran impacto inmediato sobre la economía, *“los efectos de la reforma del sistema de pensiones se dejarán notar fundamentalmente en el largo plazo”* (2013: 7). Pero no por eso es menos urgente, puesto que solo será eficaz si los cambios normativos empiezan a aplicarse de manera secuencial desde ahora. Aunque *“si lo que se pretende es garantizar la viabilidad y solvencia del sistema de pensiones público en el medio y largo plazo, la aplicación de reformas paramétricas no es la solución definitiva y será necesario llevar a cabo modificaciones de mayor calado”* (Moral-Arce, 2013: 19).

Igualmente para Herce de las diversas reformas acometidas hasta el presente, la de 2011 ha sido la más profunda de todas con diferencia, pero *“no logrará por sí sola detener el fuerte deterioro proyectado de las cuentas del sistema”* (2013: 33), ya que a pesar de los ajustes sobre el gasto que las medidas propuestas van a provocar en dicho gasto total, el incesante avance

de la esperanza de vida de la población y la jubilación de las generaciones del baby boom van a ser factores todavía más potentes de gasto.

En cuanto a las implicaciones financieras de la reforma y sus efectos sobre el coste de las pensiones, la reforma no supone ninguna reducción significativa del coste de las pensiones en el corto o medio plazo, pero cuando esté plenamente desarrollada, a partir de 2040, el coste (y por tanto la pensión promedio) se reducirá entre el 20% y el 25% (Comisión Europea, 2009). Y en lo referente al ahorro total debido a la misma en términos del PIB, será de 3,3 puntos en 2050, mientras que el coste adicional estimado es de 6,7 p.p. del PIB, con lo que la reducción solo sería la mitad de la necesaria.

A conclusiones similares llegan Conde-Ruiz y González (2012), afirmando que en términos potenciales la reforma tiene capacidad para reducir el gasto en pensiones hasta un máximo de casi 3 puntos de PIB para el año 2051, sin incluir los efectos del factor de sostenibilidad, debido a su falta de concreción en la Ley, lo que supone casi un tercio del incremento de gasto esperado hasta el año 2051 (Conde-Ruiz y González, 2013: 9).

Domínguez Martínez (2012) estima un impacto macroeconómico de la reforma de 2011 para 2050 en el gasto público en pensiones de un ahorro de 3,5 puntos del PIB. Es decir, que la reforma evitaría aproximadamente la mitad del incremento proyectado en la ratio de gasto público/PIB entre 2009 y 2050. Igualmente, calcula que el efecto sobre la tasa de reemplazo o sustitución de las pensiones (porcentaje de la pensión sobre último salario) será un descenso de la tasa bruta del 81% al 74%; y de la neta, del 85% al 78%.

Cifras similares ofrece Valero (2014), que calcula que para un trabajador con carrera de cotización completa y por máximos, la tasa bruta de sustitución pasa del 81,2% al 73,9% tras la reforma de 2011.

De la Fuente y Doménech sugieren que las reformas previstas “*están en la línea de las adoptadas en años recientes en otros países europeos*” (2011: 15) y tendrán un impacto apreciable sobre el gasto en pensiones, con un ahorro que ascenderá a 2 puntos de PIB al final del período transitorio en 2027 y podría acercarse a los 4 puntos a mediados de siglo.

Zubiri se muestra más crítico y considera que la reforma de 2011 se ha presentado como una cuestión técnica pero en realidad “*se ha basado en una premisa ideológica: que las pensiones deben financiarse sólo con cotizaciones a los tipos actuales. Y bajo esta premisa el único mecanismo de ajuste posible es reducir las pensiones*” (Zubiri, 2012:91).

1.3. La reforma de 2013

Dos años más tarde de la anterior reforma, en 2013, se aprobaron dos importantes nuevas reformas: por un lado, el 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; y por otro

lado, tras las recomendaciones contenidas en el Informe del Comité de Expertos sobre el factor de sostenibilidad, de 7 de junio de 2013, se aprobó la Ley 23/2013, de 23 de diciembre, reguladora del Factor de Sostenibilidad y del Índice de Revalorización del Sistema de Pensiones de la Seguridad Social.

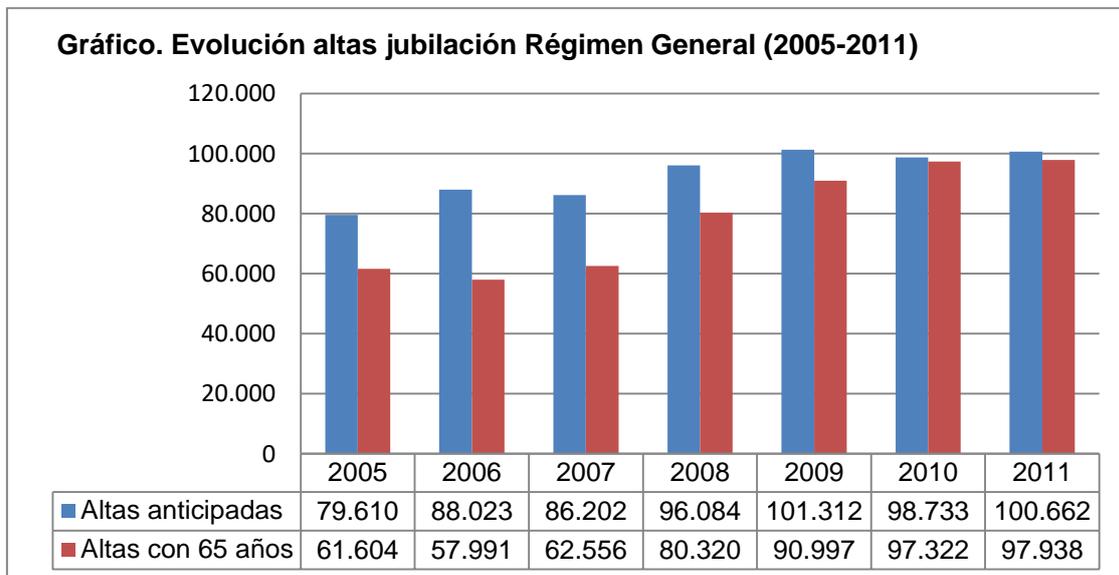
1.3.1. Real Decreto-ley 5/2013, de 15 de marzo, de medidas para favorecer la continuidad de la vida laboral de los trabajadores de mayor edad y promover el envejecimiento activo.

El Real Decreto-ley 5/2013, entre otras muchas medidas, regula la compatibilidad entre la percepción de una pensión de jubilación y el trabajo por cuenta propia o ajena para favorecer el alargamiento de la vida activa. Igualmente, procede a modificar la regulación del régimen jurídico de la jubilación anticipada y de la jubilación parcial.

Así, se retrasa la edad de acceso a la jubilación anticipada en las dos modalidades de acceso a la misma: la que deriva del cese en el trabajo por causa no imputable al trabajador y la que deriva de la voluntad del interesado. Para la primera de ellas, la jubilación involuntaria, la edad aumenta de los 61 a los 63 años en un período transitorio entre 2013 y 2027, y se exige acreditar un período mínimo de cotización efectiva de 33 años. Y para el acceso anticipado a la jubilación por voluntad del interesado se establece un aumento progresivo de la edad de los 63 a los 65 años entre 2013 y 2027 y el requisito de acreditar un período mínimo de cotización de 35 años (frente a los 33 anteriores).

El objetivo de dichas medidas era racionalizar el acceso a los planes de jubilación anticipada y las vías de salida temprana del mercado laboral, ya que año tras año se producían demasiadas altas por jubilación anticipada. Y es que la jubilación anticipada se había convertido, básicamente, en una fórmula de regulación de empleo, por lo que su formulación legal debía cambiar y reservarse para los casos en que se acreditaran largas carreras de cotización.

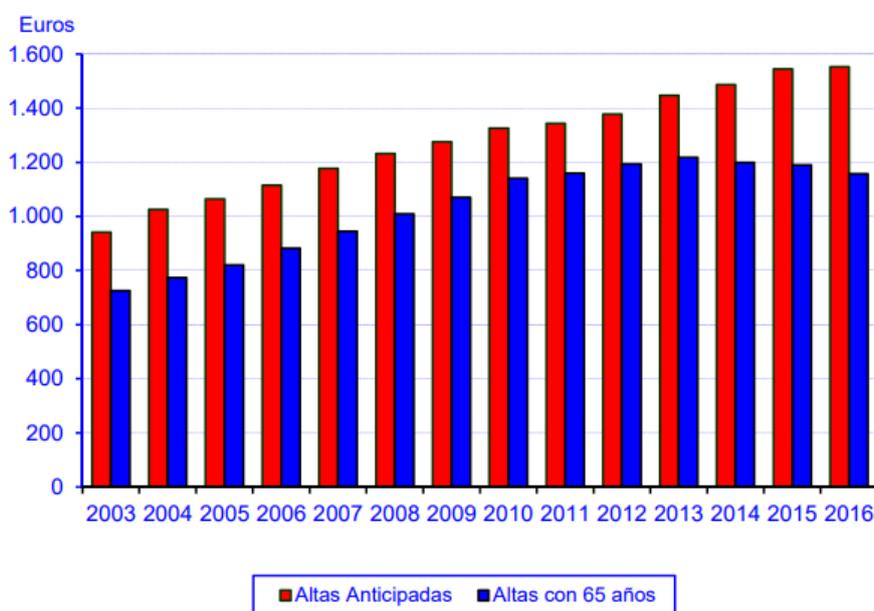
Gráfico 1.1. Evolución altas jubilación Régimen General (2005-2011)



Fuente: UGT Cataluña (2013)

Se puede observar que durante el período considerado las altas por jubilación anticipada no hicieron más que aumentar y representaron más de la mitad de las altas por jubilación en el Régimen General, provocando un aumento de los gastos del sistema, pues además de generarse menores ingresos con la anticipación de la jubilación y a pesar de los coeficientes reductores aplicados por la anticipación, el importe de la pensión media de las jubilaciones anticipadas suele ser superior al de la pensión media de quienes se jubilan a la edad legal. Ello se debe a que quienes se jubilan anticipadamente tienen generalmente pensiones más altas, pues corresponden a sectores y puestos de trabajo con salarios altos y largas carreras de cotización. Por lo tanto, retrasando el acceso a la jubilación anticipada se persigue generar mayores ingresos y ahorrar costes para el sistema.

Gráfico 1.2. Pensión media mensual de las altas de jubilación



Fuente: MEYSS (2017, p. 224)

En lo que se refiere a la jubilación anticipada parcial, también se introducen restricciones de acceso, aumentando gradualmente la edad exigida desde los 61 a los 63 años para 2027 para carreras largas de cotización (36 años y 6 meses o más) y de los 61 a los 65 años para períodos cotizados entre 33 y 36 años y medio, con la finalidad de postergar el momento de acceso a la jubilación. Según establece Molina Martín (2013) todo indica que nos encontramos ante un eslabón más de la cadena de medidas de reforma en materia socio-laboral que instituciones comunitarias e internacionales solicitan de nuestro país.

1.3.2. Informe del Comité de Expertos sobre el factor de sostenibilidad del sistema público de pensiones

En la Disposición adicional novena del RDL 5/2013, se determinaba que el Gobierno, en el plazo de un mes desde la entrada en vigor de este real decreto-ley, crearía un comité de expertos independientes a fin de elaborar un informe sobre el Factor de Sostenibilidad del Sistema de la Seguridad Social,

para su remisión a la Comisión del Pacto de Toledo. El 13 de abril de 2013, el Consejo de Ministros acordó constituir el comité de expertos, y finalmente dicho informe fue publicado el 7 de junio de 2013.

Para anticiparse a uno de los principales riesgos a los que se enfrenta el sistema español de pensiones, que es el aumento de la esperanza de vida de la población, el informe propone un factor de sostenibilidad del sistema público de pensiones que garantice el equilibrio entre los ingresos y las prestaciones del sistema y mantenga el pacto intergeneracional que permita atender a las generaciones futuras. Así, en el informe se define el factor de sostenibilidad, destacando que “sostenibilidad” quiere decir “*que el sistema de pensiones se sostenga por sí mismo*”.

De este modo, el Comité propone un factor de sostenibilidad con dos componentes:

- En primer lugar, un *Factor de Equidad Intergeneracional (FEI)* que busca que las condiciones de las pensiones sean iguales para todos los jubilados, con independencia de la cohorte demográfica a la que pertenezcan.
- Y en segundo lugar, un *Factor de Revalorización Anual (FRA)*, que al proceso de evolución de la pensión media une una corrección basada en la relación entre ingresos y gastos del sistema de pensiones. Así, cuando los gastos crecen más que los ingresos, el FRA frena el crecimiento natural de la pensión; y en las situaciones contrarias, lo expande.

El FEI afectaría únicamente a los jubilados entrantes, ya que actúa sobre el cálculo de su primera pensión, pero el FRA actúa sobre la revalorización de todas las pensiones, lo que supone romper con la tendencia de las últimas reformas en España, que siempre han dejado a los pensionistas ya existentes fuera de su ámbito de ajuste.

1.3.2.1. El Factor de Equidad Intergeneracional (FEI) de las nuevas pensiones de jubilación

El principal objetivo de este factor es proteger al sistema de pensiones de la mayor longevidad de los futuros jubilados. Es decir, posee un objetivo redistributivo entre generaciones con distintas esperanzas de vida, de manera que se mantenga el compromiso de solidaridad intergeneracional en el que se sustenta el sistema de reparto.

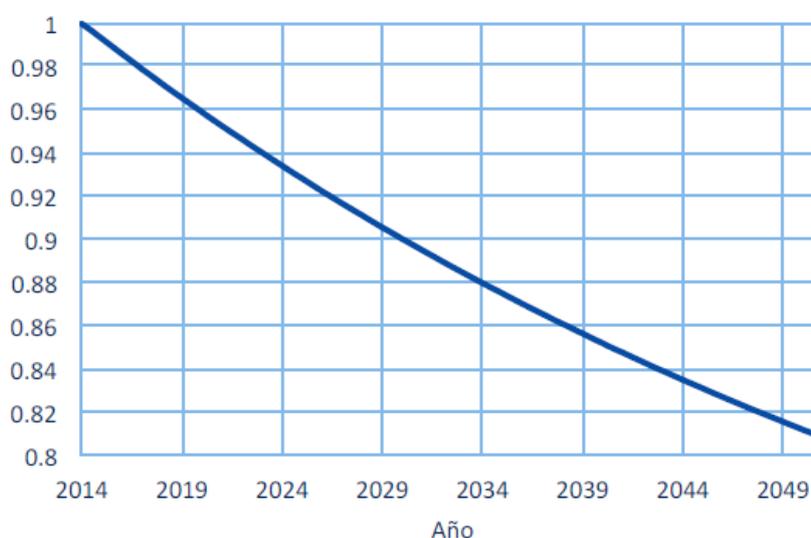
Así, el FEI ajustaría la pensión inicial de jubilación de manera que el montante total esperado de las pensiones que reciba a lo largo de su vida un pensionista que entre en el sistema dentro de un cierto número de años, en un momento determinado ($t+s$) con una determinada base reguladora y una edad y , por tanto, con una esperanza de vida determinada, sea equivalente al que reciba un pensionista que entra en el sistema con la misma base reguladora y con la misma edad en un momento anterior (t) y, por tanto, con una esperanza de vida probablemente inferior.

El FEI consistiría en un coeficiente que se aplicaría una única vez a los nuevos jubilados en el cálculo de su primera pensión, y resultaría de dividir la esperanza de vida de los que han entrado en el sistema con una edad determinada en un momento anterior, entre la esperanza de vida de los nuevos jubilados que entran con la misma edad pero en un momento posterior.

Como previsiblemente la esperanza de vida de los nuevos jubilados será cada vez mayor, el resultado de este cociente será inferior a la unidad, por lo que la aplicación de este coeficiente hará disminuir la cuantía de la pensión inicial. Sin embargo, al aplicarse exclusivamente a los jubilados entrantes al sistema, *“serían relativamente pocos los afectados cada año”* (Pérez-Díaz, 2013: 22).

Para su cálculo se tendrían en cuenta las proyecciones de población y su composición por género publicadas por el Instituto Nacional de Estadística. A partir de estas proyecciones de la esperanza de vida, el Comité de expertos realizó un primer cálculo del valor del FEI para los pensionistas que se jubilasen con 65 años, tomando esta edad como edad de referencia. Así, manejando como hipótesis que el año inicial de aplicación fuera 2014, este coeficiente sería igual a 0,9339 para quienes se jubilen con 65 años en 2024, a 0,8797 para quienes lo hagan en 2034, a 0,8349 para los que se jubilen en 2044 y a 0,8082 para los pensionistas que se jubilen en 2051 (Pérez-Díaz, 2013: 37).

Gráfico 1.3. Factor de Equidad Intergeneracional



Fuente: Informe del Comité de Expertos sobre el factor de sostenibilidad (Pérez-Díaz, 2013: 36)

Como se puede observar, la aplicación del FEI supondría una minoración del importe de la pensión inicial de casi un 20% para el año 2051 de cumplirse las proyecciones sobre la esperanza de vida del INE. Conforme a los expertos, *“hace falta que pase mucho tiempo para que este factor de equidad intergeneracional tenga efectos sustantivos en el cálculo de la pensión inicial”*.

Según los propios cálculos del Comité, la aplicación del FEI implicará un ajuste a la baja en el cálculo de la pensión inicial en magnitudes del 5% de

media cada 10 años. Por tanto, el factor *“introduce un importante elemento de gradualidad que se entiende deseable en cualquier ajuste o reforma en materia de pensiones”* (Pérez-Díaz, 2013: 13).

Según Herce (2013), puede que en algún año se observe una caída de la esperanza de vida, con el consiguiente efecto positivo sobre las pensiones recién causadas, pero esta eventualidad es extremadamente improbable en el futuro.

A fin de cuentas, a pesar de que la aplicación del FEI supone una pensión inicial que irá reduciéndose con respecto a su base reguladora, como consecuencia de que la pensión se percibirá durante más tiempo al aumentar la esperanza de vida, *“es poco probable que implique una caída de la pensión inicial en términos reales”* (Pérez-Díaz, 2013: 14).

1.3.2.2. El Factor de Revalorización Anual (FRA) de todas las pensiones

Su objetivo será *“asegurar los potenciales riesgos demográficos asociados a la tasa de dependencia y los riesgos económicos de carácter estructural”*, garantizando el equilibrio presupuestario del sistema contributivo de la Seguridad Social a lo largo del ciclo económico.

Así, el Comité proponía un FRA que se calculase en función del crecimiento de los ingresos, del número de pensiones, del efecto sustitución, así como de la diferencia entre los ingresos y los gastos del sistema de pensiones, y consideraba que el indicador que mejor refleja todos los riesgos presupuestarios potenciales a los que se enfrenta el sistema de reparto es esta última diferencia, ya que incluye todos los elementos clave del sistema (número de cotizantes, base media de cotización, tipo medio de cotización, número de pensiones, pensión media...).

Como principal ventaja de un Factor de Revalorización diseñado según estos criterios se establecía que garantizaba el mandato del artículo 135 de la CE y de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera¹¹. Otra de sus ventajas era que tenía en cuenta más factores que la regla de revalorización basada en la inflación, al hacer que el crecimiento de las pensiones dependiera no solo del crecimiento de los precios, sino también de otras variables que son esenciales para asegurar el equilibrio presupuestario del sistema.

El Factor de Revalorización Anual se aplicaría tanto a los pensionistas actuales como a los futuros. Sin embargo, por razones de justicia y de prudencia, el Comité recomendaba en su Informe que el FRA se aplicase a los pensionistas actuales y a los pensionistas futuros en grados y bajo modalidades distintas, debido a que la capacidad y el tiempo para ajustar sus expectativas a los cambios introducidos eran diferentes en unos y en otros. Y es que entendían que la situación de los pensionistas que ya lo son en el momento de entrada en vigor del factor había de tenerse en cuenta, pues para

¹¹ Según el cual todas las administraciones públicas, incluida la Seguridad Social, adecuarán sus actuaciones al principio de estabilidad presupuestaria, entendida esta en términos estructurales.

la gran mayoría de estas personas la pensión es su principal, cuando no su única fuente de ingresos, y en cualquier caso su capacidad de reacción ante los cambios de entorno que el factor comporta es pequeña o nula.

Por ello proponían garantizar que sus pensiones no se pudieran reducir nominalmente por la aplicación del FRA mediante la fijación de una “cláusula suelo”, de acuerdo con la doctrina del Tribunal Constitucional en materia de derechos adquiridos, ya que esto supondría modificarles radicalmente las reglas del juego a personas que, por su edad, ya no tienen tiempo para adaptarse a las nuevas circunstancias.

1.3.2.3. Aplicación del Factor de Sostenibilidad

El Informe se vio sometido a importantes críticas por parte de sindicatos y oposición por una causa común: a su parecer, la urgencia con la que propone adoptar el factor de sostenibilidad propuesto es injustificadamente alarmista (Seguí-Cosme, S., 2013, p. 103).

Y es que la recomendación del Comité era aplicar este factor de sostenibilidad dentro del periodo 2014-2019, si bien se aconsejaba hacerlo lo antes posible, ya que existían razones de peso para ello, pues cuanto más se retrasase su aplicación, mayor sería el ajuste futuro, bien por la vía del gasto o por la del ingreso.

Para Seguí-Cosme (2013), estas críticas son desatinadas, pues no hay que minusvalorar los riesgos económico-estructurales a los que se enfrenta el sistema, que se encuentra ya en el “*umbral de la insostenibilidad*”, y por lo tanto considera que se trata de una propuesta “*más prudente que alarmista*”.

En el propio Informe del Comité de expertos se justifica este apresuramiento, ya que de lo que se trata es de repartir a lo largo de los años las cargas derivadas de las tensiones que en el sistema de pensiones ya están generando, y lo van a hacer aún en mayor medida, el aumento de la longevidad y el aumento de la tasa de dependencia.

Por lo tanto, si no se actúa con la suficiente antelación se hará recaer la mayoría de los ajustes necesarios en el futuro “*sobre las espaldas de unas pocas generaciones, en lugar de repartirlos entre el mayor número posible de ellas*” (Pérez-Díaz, 2013, p. 31).

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

La Ley 23/2013, de 23 de diciembre, reguladora del Factor de Sostenibilidad y del Índice de Revalorización del Sistema de Pensiones de la Seguridad Social, efectúa la regulación legal de estos dos elementos decisivos para “*garantizar a medio y largo plazo el equilibrio económico financiero del sistema de la Seguridad Social*”, basándose en las propuestas contenidas en el Informe del Comité de Expertos.

Sin embargo, la actuación del Gobierno del PP en esta materia estuvo marcada por la unilateralidad, puesto que los importantes cambios introducidos por la Ley 23/2013 se impusieron a pesar del rechazo frontal de todos los grupos políticos de la oposición y de los sindicatos. Pero además, significó la quiebra de un doble cauce de diálogo: por un lado, el Pacto de Toledo, que ha servido de cauce para abordar las reformas necesarias en materia de pensiones desde 1995 hasta la segunda renovación del pacto en 2011; y por otro lado, el acuerdo con los interlocutores sociales, lo que ha influido en la legitimidad de las medidas acordadas (Programa Electoral PSOE, 2016: 271).

En dicha Ley se efectúa un cambio de denominación. El denominado FEI por el Informe del Comité de expertos pasa a llamarse Factor de Sostenibilidad, y el FRA, Índice de revalorización de las pensiones.

1.3.3.1. El Factor de sostenibilidad

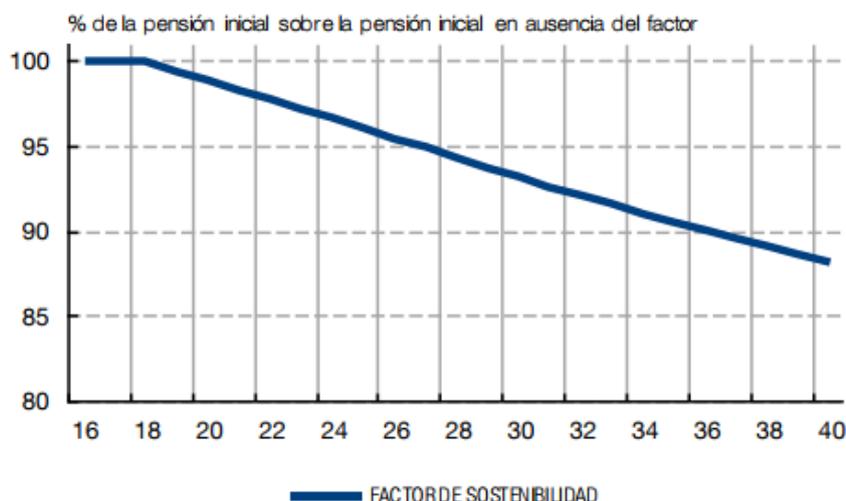
En numerosos países de la Unión Europea ya se habían llevado a cabo reformas en relación con la implantación del factor de sostenibilidad, afectando a parámetros diferentes como la edad de jubilación, los años cotizados o el importe de la pensión inicial, o en algunos casos, a una combinación de ellos. Sin embargo, en nuestro país, la figura del factor de sostenibilidad únicamente ajusta la pensión inicial de jubilación relacionándola con la esperanza de vida.

Ramos Quintana (2014) apunta como inconveniente que el único parámetro utilizado haya sido la evolución de la esperanza de vida, el cual es tan solo una de las variables que intervienen en el cambio demográfico, por lo que su utilización en exclusiva ni resuelve los problemas del envejecimiento poblacional ni es, desde luego, el único factor causante del mismo.

La Ley 23/2013 dispone que el factor de sostenibilidad será de aplicación a las nuevas pensiones de jubilación del sistema que se causen a partir del 1 de enero de 2019, aplicándose por una sola vez para la determinación del importe inicial, tomándose como edad de referencia para su cálculo la esperanza de vida a los 67 años, y opta por utilizar períodos quinquenales para determinar la evolución de dicha esperanza de vida (2019-2023, 2024-2028, 2029-2033,...), revisándose cada cinco años la variación interanual de la esperanza de vida para calcular el valor del FS.

Puesto que la longevidad ha aumentado considerablemente y se estima que lo siga haciendo en los próximos años, tal y como preveía el Informe del Comité de expertos, el factor de sostenibilidad hará que la cuantía inicial de la pensión de las nuevas cohortes de jubilados sea menor. En el gráfico 1.4. se puede observar, según los cálculos del Banco de España, cómo a partir de su aplicación en 2019, el porcentaje que representa la pensión inicial muestra una tendencia decreciente comparado con ese mismo porcentaje en ausencia del factor.

Gráfico 1.4. Disminución de la pensión inicial por la aplicación del Factor de Sostenibilidad

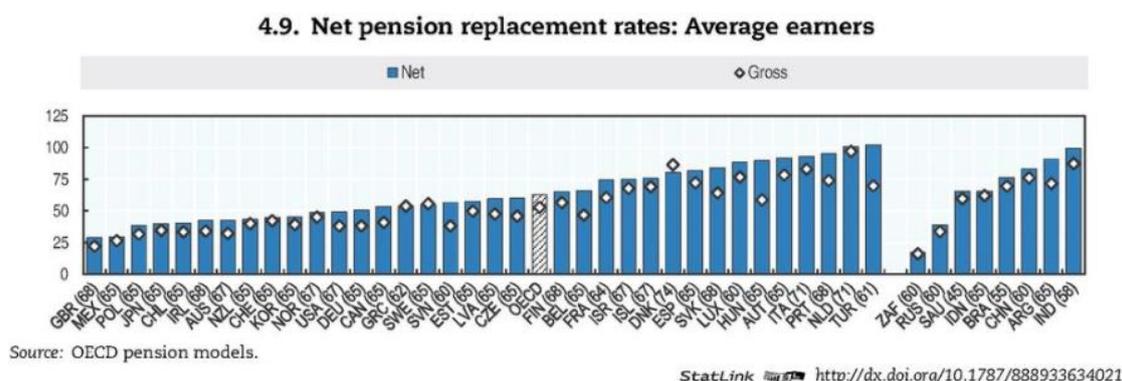


Fuente: Hernández de Cos (2017: 14)

Según la Actualización del Programa de Estabilidad 2017-2020 (2017: 71), usando las tablas de mortalidad de Eurostat, el factor de sostenibilidad pasa de un 100% del valor de la pensión de las altas en 2018 al 82% en 2060, en línea con unas esperanzas de vida a los 67 años de 18,8 años en 2012 y de 22,8 años en 2060.

Por tanto, el efecto que tendrá este mecanismo de ajuste será una reducción significativa del porcentaje que representa la pensión de jubilación sobre el último salario percibido, más conocida como tasa de sustitución o tasa de reemplazo.

Gráfico 1.5. Tasa de sustitución en los países de la OCDE



Fuente: OECD, Pensions at a Glance 2017

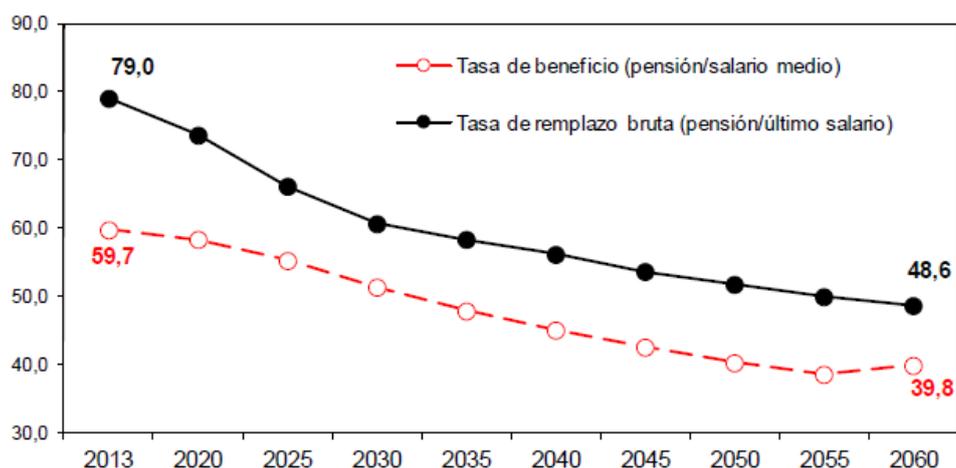
Según cifras de la OCDE en su estudio “Pensions at a Glance 2017”, la tasa neta de reemplazo media de los países de la OCDE para un salario medio es del 63%, y en un futuro será del 53% para los hombres y del 52% para las mujeres de media en los 35 países de la OCDE. Sin embargo, existen sustanciales diferencias entre los países, oscilando actualmente desde el 29% en el Reino Unido al 102% en Turquía. En nuestro país dicha tasa para un salario medio es del 81,8%. Países de nuestro entorno como Francia, Italia,

Portugal, Alemania tienen tasas del 74,5%, 93,2%, 94,9% y del 50,5%, respectivamente, incluyendo tanto las pensiones públicas como las privadas.

Y si hablamos de la tasa bruta de reemplazo, en España es de un 72,3%, una de las más altas si la comparamos con los países de nuestro entorno europeo. Por ello en nuestro país el efecto que provocarán las últimas reformas acometidas en el importe de las pensiones será mucho más notable que en otros países, y la reducción de dicha tasa será más significativa.

Según las estadísticas y proyecciones oficiales que se recogen en el Informe trienal (2013-2060) de la Comisión Europea sobre las Proyecciones económicas y presupuestarias en los Estados Miembros (Comisión Europea, 2015), respecto a España, tras la reforma de 2013, la tasa bruta de reemplazo de la pensión pública en España para un salario medio se desplomará entre 2013 y 2060 un 30,4%, pasando del 79% al 48,6% en 2060. Y la tasa de beneficio, entendida como la pensión media sobre el salario medio, se reducirá desde el 59,7% al 39,8% en el mismo periodo.

Gráfico 1.6. Proyección del nivel de las pensiones tras la reforma de 2013



Fuente: CCOOb (2016: 5) a partir de Ageing Report 2015, Comisión Europea

No obstante, la pensión media real puede aumentar por otras causas, como por ejemplo a consecuencia del crecimiento económico o de un aumento del número de años cotizados, que pueden hacer que la base reguladora sobre la que se calcula la pensión inicial consiga incrementos superiores de lo que la hace disminuir el factor de sostenibilidad. Por tanto, *“su aplicación no implica necesariamente que la pensión inicial en términos reales tenga que disminuir, aunque en todo caso dará lugar a una pensión inicial que irá disminuyendo respecto a su base reguladora”* (Pérez-Díaz, 2013: 12).

Para Herce el factor de sostenibilidad sería, verdaderamente, *“la reforma definitiva del sistema de pensiones con vistas a su sostenibilidad plena en el tiempo”* (2013: 40), y con su introducción sería muy necesario repensar a fondo y reorganizar los restantes esquemas de pensiones preexistentes en nuestro país para asegurar un equilibrio público/privado óptimo, ya que *“interpelaría de manera intensa a los otros esquemas de pensiones complementarios o sustitutivos, que estarían llamados a complementar, y más que complementar,*

las pensiones públicas de la Seguridad Social con fórmulas mucho más eficientes que las actuales para lograr pensiones sostenibles y suficientes para todos” (Herce, 2013: 33).

Sin embargo, según dichas proyecciones de la Comisión Europea no está previsto que los sistemas complementarios cubran, ni mínimamente, el déficit de cobertura en que incurrirá el sistema público. Por lo tanto, *“las previsiones oficiales no confían en absoluto en el papel de la previsión complementaria” (Aldecoa, 2016: 56).*

Según establece la propia Ley 23/2013, la introducción del factor de sostenibilidad constituye una medida cualitativamente distinta a las medidas reformadoras llevadas a cabo con anterioridad, por cuanto lo que se implanta no es un cambio concreto en el régimen jurídico de las pensiones, sino un instrumento de reequilibrio o de ajuste automático de las mismas, en función de la evolución de la esperanza de vida de los pensionistas, hasta entonces inexistente.

En la actualidad, el sistema público de pensiones español es de reparto y de prestación definida, ya que existe una correspondencia fijada de antemano entre el historial laboral del trabajador y la pensión que recibirá cuando se jubile. Pero según Conde-Ruiz y González (2012: 36) y según Ramos Quintana (2014: 13) la introducción del factor de sostenibilidad potencialmente es un *“primer paso hacia el cambio de modelo de pensiones, transformando un sistema de prestación definida como el nuestro hacia uno de contribución definida”,* donde la pensión que percibirán los trabajadores no se conoce de antemano y está ligada a la esperanza de vida a los 67 años en el momento de su jubilación, por lo que ésta *“ya no está completamente definida”.* (Conde-Ruiz, 2017: 1).

Así, en un sistema de prestación definida, la pensión que recibe el trabajador jubilado depende de su historial laboral, pero no depende de factores sociales o macroeconómicos como la esperanza de vida o la productividad, mientras que en un sistema de contribución definida la pensión futura depende del desarrollo de magnitudes demográficas o macroeconómicas (Fundación BBVA, 2008:19)¹².

1.3.3.2. El Índice de Revalorización

La vinculación de la revalorización de las pensiones en función del IPC comenzó a ser cuestionada a consecuencia de los problemas demográficos y de la difícil situación económica a los que se enfrentaba el sistema, hasta el punto de que para el ejercicio 2011, el Real Decreto-Ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público, suspendió excepcionalmente la revalorización de las pensiones de carácter contributivo, excluyendo de estas medidas, en un ejercicio de solidaridad, a las prestaciones que afectan a las personas más desfavorecidas,

¹² “La economía política de las pensiones en España” Marco Celentani... [et al.]. Bilbao: Fundación BBVA. 2007. 216 p.: 24 cm

como son las pensiones mínimas, las pensiones del extinguido SOVI no concurrentes y las pensiones no contributivas (RDL 8/2010, art. 4.1.).

Algo similar ocurrió en el ejercicio 2012, dejándose sin efecto la actualización de las pensiones y no compensándose la desviación de precios superior al IPC previsto para ese ejercicio. Y para el ejercicio 2013 de nuevo se suspendió la revalorización de las pensiones por el art. 2 del Real Decreto-ley 28/2012¹³ en los términos previstos en el art. 48 del TRLGSS/1994, experimentando únicamente un incremento fijado de un 1%.

Ese mismo año se reguló en el capítulo II de la Ley 23/2013 el nuevo índice de revalorización propuesto por el Comité de expertos, que vendría a sustituir, a partir del día 1 de enero de 2014, el índice de referencia que se había venido aplicando desde 1997, dando una nueva redacción al art. 48 del TRLGSS.

Así, se establece que las pensiones contributivas serán incrementadas al comienzo de cada año en función del índice de revalorización previsto en la correspondiente Ley de Presupuestos Generales del Estado, y se detalla la expresión matemática que determinará el valor de dicho índice, tal y como hizo el Comité de expertos en su informe, considerando para su cálculo el total de ingresos y gastos agregados del sistema por operaciones no financieras.

Sin embargo, se introduce una condición, y es que en ningún caso el resultado obtenido podrá dar lugar a un incremento anual de las pensiones inferior al 0,25% ni superior a la variación porcentual del índice de precios de consumo en el periodo anual anterior más 0,50 por ciento.

Según Tomás Burgos, secretario de Estado de la Seguridad Social *“indexar las pensiones al IPC se ha vuelto residual en prácticamente toda la Unión Europea”*¹⁴, ya que en la actualidad sólo lo utilizan Francia, Italia, Hungría y Austria, mientras que la práctica totalidad de los países europeos utilizan otros elementos de referencia, como son los salarios, el PIB u otros factores. Burgos considera que el IRP que se establece en la reforma de 2013 *“es un índice justo, predecible y certero”*, ya que adecúa la revalorización a las posibilidades reales del sistema de Seguridad Social.

Según la Actualización del Programa de Estabilidad 2017-2020, el nuevo IRP garantiza la sostenibilidad futura del sistema de pensiones, entendida como la capacidad de autofinanciarse, ya que *“no sólo permite neutralizar los riesgos que pudiese crear un shock demográfico o macroeconómico, sino que, sobre todo, enfatiza la necesaria correspondencia que deben guardar los ingresos y los gastos del sistema”* (2017: 71).

¹³ Real Decreto-ley 28/2012, de 30 de noviembre, de medidas de consolidación y garantía del sistema de la Seguridad Social.

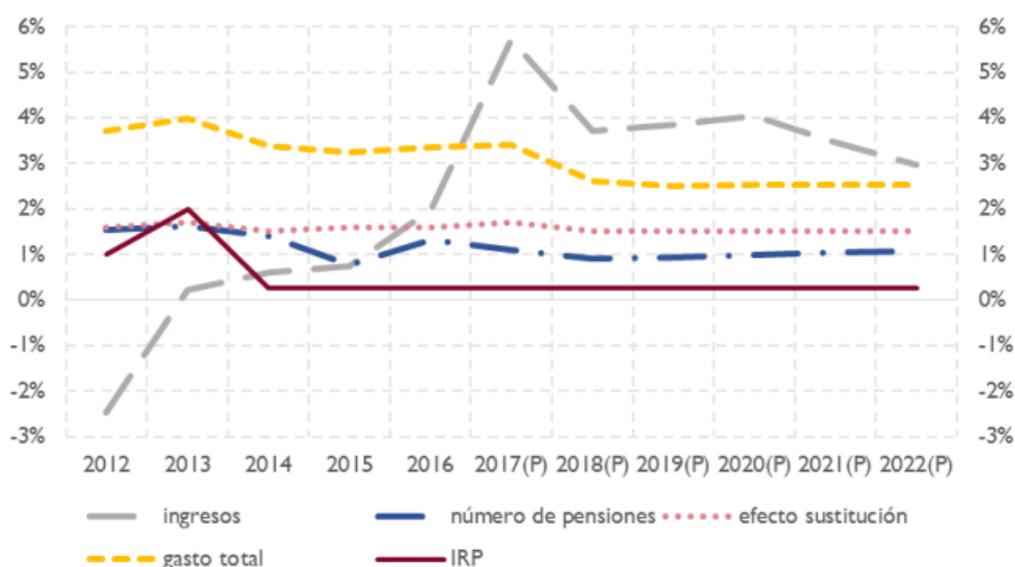
¹⁴ Comparecencia en la Comisión de Empleo y Seguridad Social de Senado. 22 mayo 2017 <https://www.mayoresudp.org/tomas-burgos-indexar-las-pensiones-al-ipc-residual-europa/>

Desde su entrada en vigor en 2014 hasta hoy, debido a la situación financiera del sistema, se ha aplicado todos los años la revalorización mínima del 0,25%.

El IRP fue concebido como una señal sobre la existencia y magnitud del desequilibrio financiero de la Seguridad Social. Sin embargo, según la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, “*el establecimiento de un tope mínimo en aras a la suficiencia de las prestaciones debilita esta función señalizadora de la sostenibilidad del sistema*” (AIReF, 2017: 17). Por ello, sería conveniente informar también sobre el valor resultante de aplicar dicha fórmula sin considerar los límites legales, lo que se conoce como IRP teórico.

Así pues, según el MEYSS, en caso de no existir la revalorización mínima del 0,25%, conforme al índice de revalorización teórico (es decir, el que realmente se podría producir teniendo en cuenta los ingresos y gastos del sistema) en 2017 sería necesario aplicar en las pensiones una reducción del 3% para equilibrar el sistema.

Gráfico 1.7. IRP con topes legales y sus componentes (variación %, MEYSS)



Fuente: AIReF (2017:11)

La AIReF publicó en julio de 2017 su opinión sobre el IRP en la que se confirma que, tanto bajo los supuestos utilizados por el MEySS como por la AIReF, el IRP efectivo no superará el 0,25% durante los años del periodo 2018-2022, puesto que a pesar de que el IRP teórico disminuye en términos absolutos, no llega a tomar valores positivos en el medio plazo. Las pensiones sólo podrían revalorizarse por encima del mínimo si el PIB creciera a un ritmo medio anual récord, de casi el 4%, algo que en los próximos años parece inviable.

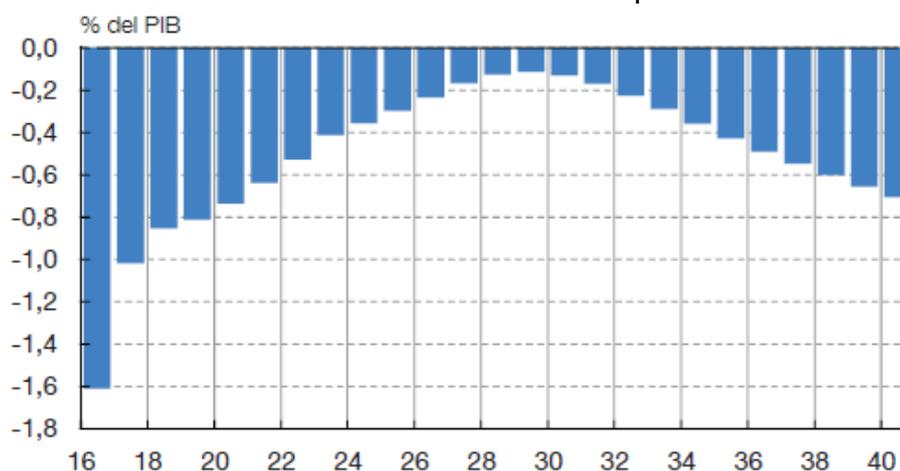
Para el período 2017-2020, el gobierno se ha fijado como objetivo una mejora de 0,9 pp del PIB, en términos acumulados, para los Fondos de la Seguridad Social, alcanzando en 2020 un déficit del 0,5% del PIB. Sin embargo, según la información del MEYSS, el ajuste en el Sistema de

Seguridad Social debido al IRP para 2020 sería de aproximadamente 0,7 puntos porcentuales del PIB, disminución claramente insuficiente para conseguir cerrar el déficit al final del periodo de previsión. De esta manera, según el MEYSS, en 2022 aún persistiría un déficit del 0,8% del PIB para el conjunto del sistema. Y frente a este saldo proyectado por el MEYSS, la AIReF prevé un saldo aún peor, del -1,1%.

Con estas negativas previsiones económicas, si el déficit perdura en el tiempo, al depender la revalorización anual básicamente de la evolución de los ingresos y los gastos del Sistema, se aplicarán consecuentemente revalorizaciones mínimas por un largo periodo de tiempo, haciendo que las pensiones queden casi congeladas y que se produzca una pérdida de poder adquisitivo de los pensionistas.

Ello se debe, tal y como sostiene Álvarez Cortés a que las prestaciones económicas que otorgan los sistemas de SS como medidas de reparación de los riesgos cubiertos, especialmente las de larga duración, *“son especialmente sensibles a las variaciones del coste de la vida”* (2015: 266).

Gráfico 1.8. Saldo del sistema de pensiones



Fuente: Hernández de Cos et al, BdE (2017, p. 49)

Las previsiones del Banco de España (2017) estiman por su parte que el sistema continuará registrando déficits hasta finales de la próxima década. Por tanto, se va a condenar a las pensiones durante muchos años a revalorizaciones mínimas del 0,25%, inferiores a las inflaciones previstas para los próximos años, lo que podría menoscabar la suficiencia del sistema. En esta premisa se han apoyado las propuestas de la oposición de retomar el IPC para la revalorización de las pensiones.

Según el Informe Económico-Financiero a los Presupuestos de la Seguridad Social de 2017, el poder adquisitivo de los pensionistas varía en función de las revalorizaciones anuales aplicadas a sus pensiones y a la variación media de los precios en el mismo periodo. Así, conforme a las cifras contenidas en dicho informe (2017: 195) las revalorizaciones mínimas aplicadas durante estos años no han producido una pérdida de poder adquisitivo de los pensionistas, si no que se ha producido una ganancia de poder adquisitivo desde 2013 a 2016.

Para ilustrarlo, muestra que en 2015 y 2016 se aplicó una revalorización del 0,25%, pero los precios de consumo en esos años descendieron (el -0,5% y el -0,2%, respectivamente), por lo que los pensionistas ganaron poder adquisitivo: el 0,75% en 2015 y el 0,45% en 2016 (p. 196). Lo mismo ocurrió también en 2014, puesto que la inflación media en dicho año fue negativa.

Por lo tanto, si en dichos años se hubiesen revalorizado las pensiones con el IPC, se habría producido una reducción de las mismas en términos nominales, puesto que la inflación fue inferior al 0,25%.

Tabla 1.5. Índice de Precios de Consumo (IPC). Variación del índice: media anual

Período	Tasa índice general Media anual (%)
Enero-abril 2018	1%
2017	1,967%
2016	-0,1917%
2015	-0,5%
2014	-0,1417%
2013	1,425%
2012	2,45%
2011	3,2083%
2010	1,7833%
2009	-0,2917%
2008	4,0917%
2007	2,7833%
2006	3,525%

(*)La media anual ha sido calculada haciendo la media aritmética de la variación del índice anual (en %) de los 12 meses de cada año.

Fuente: http://www.ine.es/prensa/ipc_tabla.htm y elaboración propia

En la tabla precedente aparece reflejado el IPC medio anual, obtenido como la suma de los datos de inflación de los doce meses de un año y su división entre el número de meses. Estas cifras medias del IPC reflejan el IPC medio soportado por el país a lo largo de un año, y corroboran lo señalado en los párrafos precedentes, desmontando la idea defendida últimamente de que los pensionistas han perdido poder adquisitivo desde la aplicación del nuevo Índice de Revalorización, pues esto solo ha sucedido desde 2017. En 2017, puesto que la inflación media anual fue del 2,0%, las pensiones perdieron poder adquisitivo por primera vez desde 2013: su poder de compra acabó perdiendo 1,75 puntos, desapareciendo de una tacada todo lo ganado en poder adquisitivo desde 2014.

Según FUNCAS (2018, p. 3) las previsiones del IPC para España, en media anual, son del 1,7% en 2018 y del 1,4% en 2019. Por lo tanto, al menos durante estos dos años los pensionistas sí que perderán poder adquisitivo.

Sin embargo, tal y como se establecía en el Informe del Comité de Expertos, para evitar que la revalorización de las pensiones aboque a los

pensionistas a sacrificios poco tolerables en las fases bajas de la economía, el FRA no se calcula con cifras de un solo año, sino de un conjunto de años que abarquen, en la medida de lo posible, la totalidad del ciclo económico, y permitan la corrección a lo largo de varios años. El Comité aconsejaba que esos valores se calculasen para un período no inferior a 11 años y no superior a 13, y finalmente la Ley 23/2013 ha establecido que sean 11 años.

Y tampoco hay que olvidar que a fin de cuentas, la decisión de subir o no las pensiones es una decisión política, por lo que a pesar de los indicadores, estas podrían incrementarse en mayor cuantía si así lo decidiese el Gobierno, como de hecho ocurrirá este año 2018.

1.3.3.3. Efecto de ambos mecanismos de ajuste

La aplicación del FEI y del FRA dará lugar a una disminución significativa de la pensión media sobre el salario medio. El Gobierno, en la memoria del análisis del impacto de la Ley 23/2013 (MEYSS, 2013: 29) prevé que la aplicación del Factor de Sostenibilidad y del nuevo Índice de revalorización de las pensiones permitirá una reducción anual estimada de los desequilibrios de la Seguridad Social, respecto de la situación estimada en ausencia de los mismos, que alcanza los -809,60 millones de euros en 2014, estabilizándose en torno a los 5.000 millones de euros anuales en el periodo 2019-2022. Por lo tanto, el ahorro aumentará a medida que avancen los ejercicios económicos. Así, el ahorro acumulado hasta el año 2022 se aproximará a los 33.000 millones de euros. (Rosado y Domínguez, 2014: 35).

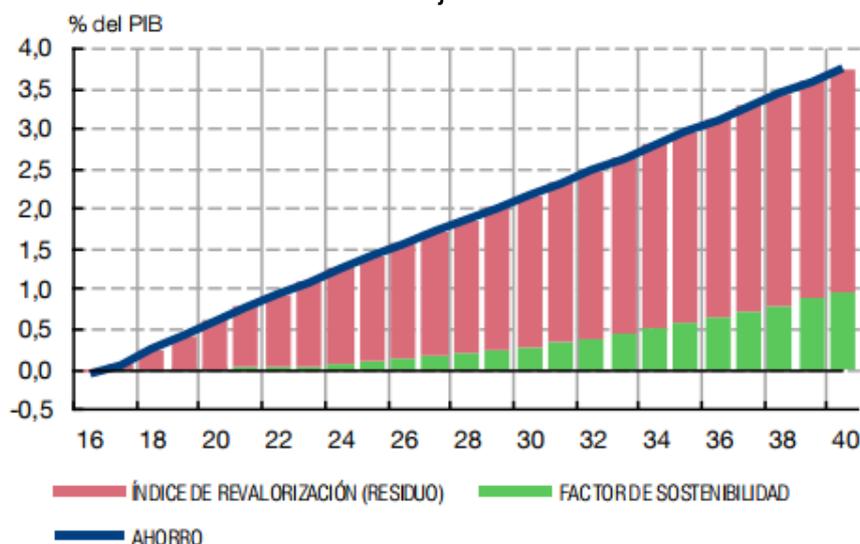
Tabla 1.6. Aportación de la norma a la corrección del desequilibrio de la Seguridad Social

Años	Reducción anual del desequilibrio de la Seguridad Social con esta norma (millones euros)
2014	-809,60
2015	-1.639,74
2016	-2.490,21
2017	-3.359,38
2018	-4.241,83
2019	-5.008,70
2020	-5.234,13
2021	-5.225,11
2022	-4.931,25

Fuente: MEYSS Memoria (2013: 29)

Según los cálculos del Banco de España (Hernández de Cos *et al.*, 2017), ambos mecanismos de ajuste conllevarían un ahorro creciente, que sería de casi 4 pp del PIB para 2040.

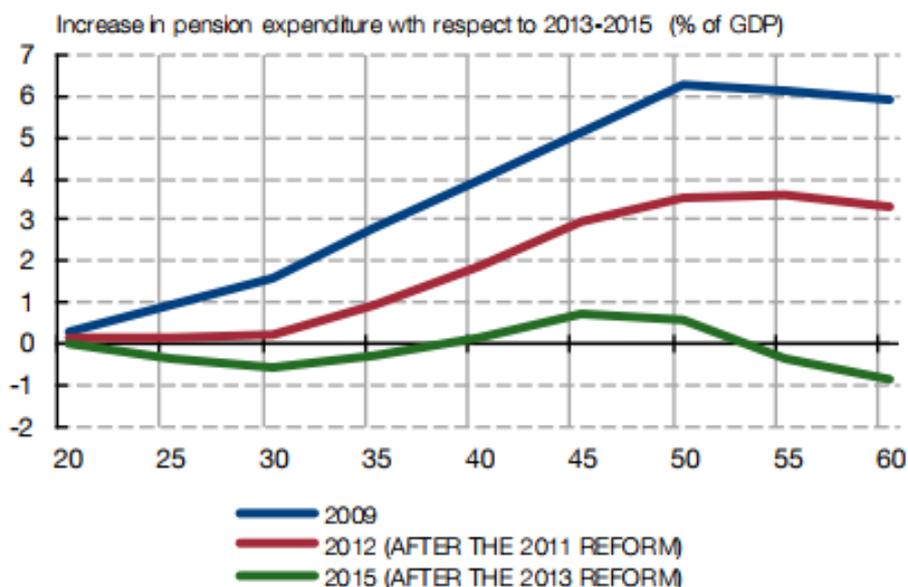
Gráfico 1.9. Descomposición del ahorro debido a los mecanismos automáticos de ajuste



Fuente: Hernández de Cos *et al.* (2017: 12)

Sin embargo, tal y como se puede observar en el gráfico 1.9., gran parte del ahorro se deberá al nuevo índice de revalorización, que supondrá una importante contención del gasto en pensiones hasta que se restaure el equilibrio financiero del sistema, mientras que el factor de sostenibilidad ocasionaría un ahorro de en torno a 1 pp del PIB para 2040.

Gráfico 1.10. Proyecciones del gasto en pensiones. Ageing Report



Fuente: Hernández de Cos (2017: 13)

En el gráfico 1.10. puede verse el efecto de este doble mecanismo de ahorro para la Seguridad Social sobre el gasto en pensiones como porcentaje del PIB, tanto de forma separada como conjuntamente. Según la proyección efectuada en 2009, en ausencia de reformas, el incremento del gasto en pensiones sería del orden de 6 pp del PIB para 2050. En la proyección

efectuada tres años más tarde, y ya teniendo en cuenta los efectos de la reforma de 2011, se puede observar un aumento del gasto bastante más moderado, sin llegar a 4 pp del PIB en 2050. Y en la última proyección del año 2015, teniendo también en consideración la reforma de 2013, se puede percibir una importante contención del gasto en todo el periodo considerado, oscilando alrededor de 1 pp del PIB.

Este ahorro contrarrestaría en parte el aumento del gasto debido a las presiones demográficas. La mejora en el saldo del sistema de pensiones sería de aproximadamente 1 décima de PIB al año, alcanzándose el equilibrio a finales de la próxima década (Hernández de Cos, 2017).

Herce defiende la idea de que esta reforma de las pensiones, además de ser una reforma permanente, tiene todas las características de ser una reforma estructural permanente, ya que *“da la impresión que las pensiones futuras deberán estar compuestas de una pensión pública reducida, aunque sostenible y una segunda renta de jubilación”* (2014: 358), idealmente procedente de la industria privada de las pensiones (planes y seguros de pensiones, individuales o colectivos, de empresa, etc.).

Con el objetivo de reunificar, aclarar y armonizar toda la producción normativa en materia de Seguridad Social y las incontables reformas introducidas desde el anterior TRLGSS de 1994 y ubicadas en disposiciones legales diferenciadas se elaboró un nuevo Texto Refundido de la LGSS en el que se integraron debidamente regularizados, aclarados y armonizados toda una serie de textos legales vigentes reguladores de distintos aspectos en materia de seguridad social.

Así, en octubre de 2015 se publicó en el BOE el Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, derogando así el TRLGSS aprobado en 1994 después de una vigencia de más de veinte años, y suponiendo la tercera refundición que ha sufrido la LGSS desde 1974, logrando que éste se convierta realmente en *“el cuerpo legal de referencia de la Seguridad Social”* (Cavas Martínez, 2016: 385), *“ganando en calidad técnica, sistemática y seguridad jurídica”* (2016: 387-388).

1.4.- Las últimas reuniones del Pacto de Toledo

Tras la última reforma aprobada en 2013, uno de los objetivos prioritarios del ahora ex Gobierno para su segunda legislatura era la reforma pendiente del sistema de pensiones, clave para garantizar el Estado de bienestar y también por el importante desfase presupuestario que continuaban sufriendo las cuentas del Sistema¹⁵.

¹⁵ Jorrín, J. G. (23 de octubre de 2017). La reforma de las pensiones se atasca y los partidos ya descartan un acuerdo este año. *El Confidencial*. Recuperado de: https://www.elconfidencial.com/economia/2017-10-23/reforma-pensiones-atasca-pacto-toledo-dialogo-social_1464652/

Por ello, tan solo unas semanas después de la investidura de Mariano Rajoy, el 22 de noviembre de 2016, el Gobierno puso en marcha la Comisión Permanente para el seguimiento y evaluación de los Acuerdos del Pacto de Toledo en el Congreso y, paralelamente, la Mesa de Pensiones con los agentes sociales para revisar el cumplimiento de las recomendaciones aprobadas en 2011 y abordar de nuevo la reforma del sistema, ya que a pesar de las reformas anteriores, la situación de déficit continuaba siendo preocupante debido a la caída de las cotizaciones. Se estimó que el Fondo de Reserva se agotaría a lo largo de 2017, algo que se quería evitar a toda costa. Por ello, para lograr los objetivos de futuro del sistema era necesario elaborar nuevas recomendaciones que permitiesen tanto la sostenibilidad como la adecuación de las prestaciones del Sistema.

A pesar de que las nuevas recomendaciones para garantizar la viabilidad de la Seguridad Social deberían haber estado listas en junio¹⁶, en octubre de 2017, casi un año después del inicio de las negociaciones, no se había producido ni un solo avance significativo en la renovación de las recomendaciones del Pacto de Toledo, ya que las posiciones de los distintos partidos eran muy discordantes y ninguno estaba dispuesto a ceder, por lo que las negociaciones llevaban bloqueadas desde la primavera, sobre todo en lo relativo a la subida de las pensiones.

La Comisión retomó sus trabajos en septiembre, pero el Pacto continuaba estancado desde julio en la segunda recomendación, que trata de la suficiencia de las pensiones y el mantenimiento del poder adquisitivo de los pensionistas, fundamentalmente en lo relativo a la modificación del índice de revalorización de las pensiones, y la primera aún no se encontraba cerrada del todo (relativa a las fuentes de financiación del sistema). Además, el MEYSS no había vuelto a convocar a los agentes sociales desde marzo de 2017, por lo que el diálogo social estaba congelado.

Mientras PP y Ciudadanos abogan por mantener el actual índice de revalorización (IRP) establecido mediante la reforma de 2013, PSOE y Unidos Podemos defienden la necesidad de recuperar la indexación al IPC y así mantener el poder adquisitivo de los pensionistas, aunque para financiarlo sea necesario subir los impuestos o buscar nuevas vías de financiación.

Sin embargo, el Gobierno, en ese punto de la legislatura no se planteaba una subida de impuestos para cerrar el déficit de la Seguridad Social, ya que ello supondría pasar buena parte del déficit de la SS a la Administración Central, con el riesgo de incumplir los objetivos de déficit, y tampoco quería rectificar las reformas de 2013, ya que ello significaría dar un paso atrás.

En ese contexto, la situación política en Cataluña tras el 1-O supuso en lastre más para el diálogo, pues ERC y PDeCAT decidieron dejar de asistir a las reuniones del Pacto de Toledo, haciendo aún más difícil cualquier avance y bloqueando todavía más la situación. Por lo tanto, se veía como imposible

¹⁶ EFE (15 de julio de 2017). La subida de las pensiones enriquece el debate en el Pacto de Toledo, que seguirá en septiembre. *Expansión*. Recuperado de: <http://www.expansion.com/ahorro/pensiones/2017/07/15/5969e63bca474160528b45ed.html>

alcanzar un acuerdo antes de final de año, debido al ritmo al que avanzaban las negociaciones.

No obstante, en otras cuestiones sí que parece haberse generado entre los partidos un cierto consenso. En el ámbito de la separación de las fuentes de financiación todos coinciden en que las bonificaciones o reducciones a la Seguridad Social se financien vía Presupuestos Generales del Estado. Igualmente existe consenso en que los gastos de gestión y operativos del MEYSS sean financiados vía presupuestos.

Los distintos partidos también han avanzado en concretar que la financiación de las pensiones de viudedad y orfandad se mantenga dentro del sistema y que no se financien con impuestos, aunque resulte imprescindible un cambio de los criterios que rigen estas pensiones.

También hay acuerdo en lo relativo a la necesidad de aumentar las fuentes de financiación de las prestaciones contributivas, aunque todavía no existe ninguna propuesta concreta.

Pero la situación política en torno a las pensiones dio un verdadero vuelco en el mes de mayo, tras la aprobación de los Presupuestos con el apoyo de última hora del PNV. Durante el proceso de tramitación parlamentaria de los PGE para 2018, ya que se han planteado diversas modificaciones de los escenarios de ingresos y gastos del Proyecto de Presupuestos de la Seguridad Social.

Tal y como se establece en la Actualización Programa Estabilidad 2018-2021, (2018, p. 39), elaborado en el mes de abril, por el lado de los ingresos, el Gobierno planteará, en el marco del Pacto de Toledo, la adopción de nuevas figuras tributarias en línea con las iniciativas encuadradas en la cooperación y coordinación tributaria europea, que permitirán incrementar la recaudación prevista en 600 millones de euros en 2018 y en 1.500 millones adicionales en 2019.

En concreto, se plantea la creación en 2018 de un nuevo impuesto sobre determinados servicios digitales. El objetivo de este impuesto es superar las deficiencias de los sistemas fiscales actuales y lograr que las grandes empresas de la economía digital tributen allí donde se crea el valor añadido. Por este motivo, se aplicará únicamente a empresas con un elevado importe de ingresos anuales, de forma que no grave a las PYMES, y sólo gravará por los ingresos derivados de la prestación de determinados servicios digitales, que son los más difíciles de capturar por los sistemas tributarios vigentes.

Y por el lado del gasto, debido al buen funcionamiento de la economía, se han incorporado diversas medidas de apoyo al colectivo de pensionistas, relacionadas con la revalorización, cumpliéndose así las demandas de los partidos de la oposición de garantizar la diferencia con el IPC, aunque fuese con ingresos fiscales. Así, se contempla una revalorización adicional de las pensiones no contributivas y las pensiones mínimas hasta alcanzar el 3% en total, tal y como estaba previsto en el Proyecto de PGE para 2018 presentado ante el Congreso el pasado 3 de abril. Pero además, iniciada la negociación del

Presupuesto en el Parlamento, se ha acordado que el resto de pensiones se incrementen un 1,6% en total en 2018; y la base reguladora de las pensiones de viudedad en 4 puntos porcentuales (del 52% al 56%).

Este incremento de las pensiones por encima de lo previsto en el Proyecto de Presupuestos Generales del Estado para 2018 supondrá un coste adicional de 1.522 millones de euros (Actualización Programa Estabilidad 2018-2021, p. 39-40). Igualmente, en 2019, para extender los beneficios del crecimiento a los pensionistas y con carácter puntual, se prevé revalorizar las pensiones un 1,5%, con aumentos del 3% para las pensiones mínimas y aumentos de la base reguladora de las pensiones de viudedad del 56% al 60%.

Otra de las medidas aceptadas por el Gobierno para aprobar los Presupuestos fue retrasar hasta 2023 la aplicación del factor de sostenibilidad establecido tras la reforma de 2013 y que estaba previsto para 2019.

Por otro lado, no se plantea retrasar más la edad de jubilación. Y en cuanto a los autónomos, se están buscando fórmulas para estimular la cotización más elevada de aquellos trabajadores por cuenta propia que puedan hacerlo, y que los que menos ganan puedan cotizar cantidades más reducidas.

Igualmente, en el mes de abril se anunció que el Gobierno llevaría al Pacto de Toledo la propuesta de compatibilizar el cobro del 100% de la pensión de jubilación con el salario (actualmente es posible hacerlo percibiendo el 50%)¹⁷ con el objetivo de favorecer el envejecimiento activo y la prolongación voluntaria de la vida laboral más allá de la edad ordinaria de jubilación.

A finales de mayo, las posiciones se habían aproximado hasta el punto de que la ya exministra de Empleo y Seguridad Social, Fátima Báñez, confiaba en poder alcanzar un acuerdo sobre la reforma de las pensiones en el Pacto de Toledo antes del verano¹⁸, puesto que lo que hasta entonces eran líneas rojas para el PP, como la imposibilidad de ligar las pensiones a la evolución del IPC o el factor de sostenibilidad habían vuelto a ser moneda de cambio tras el pacto firmado con el PNV para sacar adelante los presupuestos¹⁹, y ya se habían logrado acuerdos parciales en más de la mitad de las recomendaciones.

Pero la situación política ha dado un nuevo vuelco con la llegada a la Moncloa de Pedro Sánchez. Por lo pronto, la Comisión de Seguimiento y Evaluación de los acuerdos del Pacto de Toledo va a volver a reunirse este mes de junio de 2018 en el Congreso, para continuar con sus trabajos de renovar las recomendaciones una vez desbloqueado el debate sobre la

¹⁷ Coy, I. (24 de abril de 2018). El Gobierno llevará al Pacto de Toledo la propuesta de Báñez sobre pensiones. *El Periódico*. Recuperado de: <https://www.elperiodico.com/es/economia/20161021/el-gobierno-llevara-al-pacto-de-toledo-la-propuesta-de-banez-sobre-pensiones-5579890>

¹⁸ Gómez, M. V. (28 de mayo de 2018). Báñez confía en renovar el Pacto de Toledo antes de verano: "Si todos somos responsables". *El País*. Recuperado de: https://elpais.com/economia/2018/05/28/actualidad/1527528306_816463.html

¹⁹ Blázquez, P. (25 de mayo de 2018). La moción de censura del PSOE también amenaza al Pacto de Toledo. *La Vanguardia*. Recuperado de: <http://www.lavanguardia.com/economia/20180529/443920304510/pacto-de-toledo-mocion-de-censura-pensiones.html>

revalorización de las pensiones, lo que supondrá la primera vez desde la toma de posesión del Gobierno de Pedro Sánchez, quien ha reclamado a la Comisión un "gran acuerdo" para el presente y futuro del sistema público de pensiones²⁰.

Ahora quien debe cerrar ese acuerdo ya no es un Gobierno defensor de la reforma de 2013, sino un Ejecutivo que rechaza tal reforma. Sin embargo, no se ve posible derogar tal reforma con los actuales apoyos parlamentarios. Por ello es probable que los futuros debates se centren en la búsqueda de una nueva fórmula de revalorización con la que evitar la pérdida de poder adquisitivo de las pensiones, tal y como defendía el PSOE, que tenga al IPC como factor principal, aunque abriendo la puerta a introducir otros indicadores como la productividad, el crecimiento económico o la evolución de los salarios.

Pero ahora alcanzar un acuerdo se ve un poco más lejos, ya que las posturas de los distintos grupos políticos en la Comisión del Pacto de Toledo han vuelto a alejarse totalmente en los últimos días, y el PP se opondrá ahora a una revalorización en función del IPC que nunca le ha convencido, tal y como defiende el PSOE²¹, y a la que se vio obligado temporalmente a aceptar para que el PNV apoyase los Presupuestos, por lo que se antoja muy complicado un acuerdo en lo que resta de año.

Por lo tanto en un futuro próximo, en los debates de la Comisión también podrían plantearse otras propuestas del PSOE dirigidas hacia la búsqueda de nuevas fuentes de financiación apropiadas con las que complementar los ingresos contributivos sin la necesidad de emitir deuda, como la creación de dos impuestos, sobre la banca y sobre las transacciones financieras.

Pero el futuro del acuerdo en pensiones dependerá también de si se convocan elecciones anticipadas en los próximos meses, ya que ello conllevaría una disolución inmediata de las Cortes, lo que supondría supondrá un duro parón para el Pacto de Toledo.

²⁰ Plaza, V. (6 de junio de 2018). El Pacto de Toledo vuelve a reunirse para estudiar cómo garantizar el futuro de las pensiones. *Valencia Plaza*. Recuperado de: <https://valenciaplaza.com/el-pacto-de-toledo-vuelve-a-reunirse-para-estudiar-como-garantizar-el-futuro-de-las-pensiones>

²¹ El Confidencial Digital (4 de junio de 2018). El pacto de las pensiones, primera 'gran víctima' del cambio de Gobierno. Recuperado de: https://www.elconfidencialdigital.com/dinero/pensiones-primera-victima-cambio-Gobierno_0_3159284043.html



CAPÍTULO 2

La sostenibilidad del sistema de pensiones. Evolución de los ingresos y gastos del Sistema



Para comprender la evolución hasta el presente pero también la evolución futura esperada de los ingresos y gastos del Sistema de la Seguridad Social, en este segundo capítulo se efectúa un análisis del comportamiento histórico de todas las variables que intervienen en la cantidad de ingresos y gastos del mismo, realizando un estudio de los principales factores de tipo económico y demográfico que pueden incidir en la financiación del Sistema, así como de su previsible comportamiento en los próximos años.

Entre dichos elementos que influyen en los resultados del Sistema se encuentran una serie de factores exógenos externos al mismo, como pueden ser por ejemplo la evolución demográfica (flujos migratorios, fecundidad, tasa de natalidad, esperanza de vida...) o de las variables procedentes del escenario macroeconómico (tasa de empleo, tasa de paro, productividad, salarios, PIB...) y un conjunto de factores endógenos impulsados desde el propio Sistema, procedentes de su estructura y condicionados por su propia evolución (determinación de los tipos y bases máximas y mínimas de cotización aplicables a los distintos Regímenes, bonificaciones empresariales y reducciones de la cotización en determinados supuestos, fuentes de financiación...) así como por las modificaciones normativas llevadas a cabo en materia de protección social.

2.1. Evolución de los ingresos

Para entender la evolución de los ingresos del Sistema de la Seguridad Social, en primer lugar hay que tener claro cuáles son los diversos recursos que financian el Sistema, y, en segundo lugar, se deben identificar los distintos factores que les afectan, y que en su modalidad contributiva están fundamentalmente relacionados con las cotizaciones sociales.

La Seguridad Social española emplea un sistema mixto de financiación para obtener los recursos necesarios con los que financiar sus obligaciones. La parte más importante de la financiación de la Seguridad Social corresponde a las cotizaciones sociales de empresarios y trabajadores, ya que el régimen predominante de prestaciones es el contributivo, aunque también se hayan introducido elementos de protección de naturaleza no contributiva o universal financiados de manera secundaria mediante aportaciones finalistas recibidas del Estado procedentes de la imposición general, en correspondencia con la naturaleza de su protección. Estas transferencias del Estado se destinan a la financiación de las pensiones y prestaciones económicas no contributivas, las prestaciones familiares, la asistencia sanitaria, el mínimo garantizado en dependencia, los complementos a mínimos de pensiones, las jubilaciones anticipadas, los servicios sociales, etc. Sin embargo, únicamente nos centraremos en los ingresos por cotizaciones en el desarrollo de este Capítulo.

Esta asignación de las fuentes de financiación del Sistema según la naturaleza del gasto concreto a cubrir se consagra en el principio de separación de las fuentes de financiación (TRLGSS/2015, art. 109.2.), que

determina que la acción protectora de la Seguridad Social, en su modalidad no contributiva y universal, se financiará mediante aportaciones del Estado al Presupuesto de la Seguridad Social y que las prestaciones contributivas, así como los gastos derivados de su gestión y los de funcionamiento de los servicios correspondientes a las funciones de afiliación, recaudación y gestión económico-financiera y patrimonial serán financiados básicamente con las cotizaciones sociales.

Tal y como afirma Anido Crespo este principio de separación financiera evita que el gobierno desvíe los recursos correspondientes al sistema a otros usos. Pero también significa que *“el peso de la financiación de gran parte del sistema deja de recaer en toda la sociedad, para recaer en los trabajadores”* (2014: 191).

La estructura de ingresos del Sistema ha ido variando lógicamente con la propia evolución del Sistema, pasando de financiarse básicamente con cotizaciones sociales y de tener un pronunciado carácter contributivo a tener un componente de financiación estatal creciente, en concordancia al aumento de las prestaciones universales. Las cotizaciones sociales han ido perdiendo peso progresivamente en términos porcentuales en cuanto a su participación en la financiación del sistema en favor del correlativo aumento de las transferencias del Estado, tal y como se observa en la siguiente tabla:

Tabla 2.1. Participación en el total de recursos de las cotizaciones sociales y transferencias corrientes

Año	Cotizaciones Sociales	Transferencias corrientes	Cotiz. Sociales + Transferencias corrientes	Resto Ingresos
1980	89,43	9,48	98,91	1,09
1990	71,89	25,02	96,91	3,09
2000	65,71	31,75	97,46	2,54
2001	66,15	31,42	97,58	2,42
2002	88,21	9,62	97,83	2,17
2003	92,58	5,19	97,76	2,24
2004	92,43	5,23	97,66	2,34
2005	92,27	5,14	97,41	2,59
2006	91,84	5,12	96,96	3,04
2007	91,60	5,33	96,93	3,07
2008	90,11	5,76	95,87	4,13
2009	88,95	7,15	96,10	3,90
2010	87,02	7,15	94,17	5,83
2011	87,37	6,92	94,29	5,71
2012	82,06	7,46	89,51	10,49
2013	77,03	12,34	89,37	10,63
2014	76,68	10,15	86,83	13,17
2015	76,56	10,00	86,56	13,44
2016 (*)	74,73	9,36	84,09	15,91
2017 (**)	76,30	9,05	85,35	14,65

(*) Previsión de Liquidación (**) Presupuesto

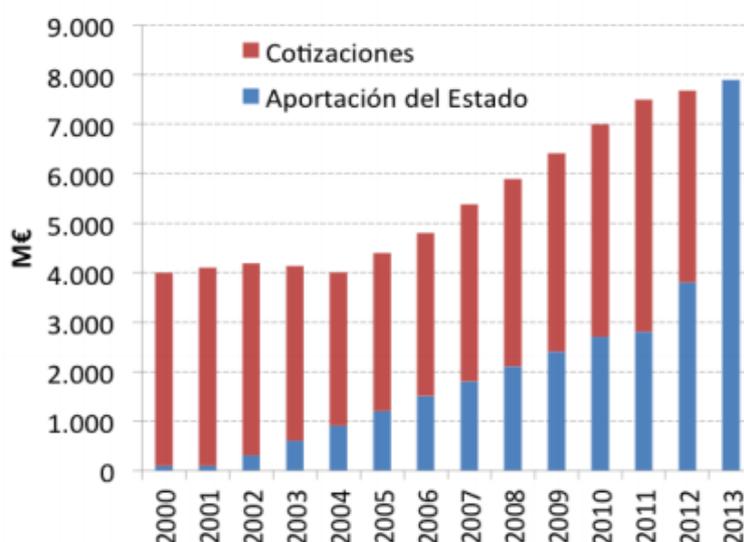
Fuente: Informe Económico-Financiero a los PGSS de 2017 (2017: 65)

A simple vista, se perciben dos cambios importantes en la estructura: uno en el año 1990, con el establecimiento en la Seguridad Social de prestaciones no contributivas; y otro cambio sustancial a partir del año 2002, como consecuencia del nuevo modelo de financiación autonómica y de la descentralización de competencias como la asistencia sanitaria y los servicios sociales a las CCAA, que hicieron que las aportaciones del Estado para financiar estos servicios ya no se incluyesen en los recursos del Sistema de la Seguridad Social. A partir de dicho año, el peso de las cotizaciones sociales sobre el total ha experimentado un considerable descenso, financiando en la actualidad alrededor de las tres cuartas partes del presupuesto cuando en años anteriores llegó a financiar más del 90% del mismo.

Paralelamente, ha aumentado la participación del resto de recursos del Sistema, procedentes en su mayoría de operaciones financieras. Se observa un salto apreciable del año 2011 al año 2012, pasando del 5,71% al 10,49%, debido a que en 2012 se dispuso por primera vez de los activos financieros del Fondo de Reserva de la Seguridad Social para financiar el déficit del Sistema.

Del año 2012 al año 2013 tuvo lugar otro cambio fundamental, relacionado con la separación de las fuentes de financiación de la Seguridad Social. Hasta el año 2012 el importe correspondiente a los complementos a mínimos de pensión (de naturaleza no contributiva) fue financiado en parte por las aportaciones del Estado y en parte por las cotizaciones al Sistema de Seguridad Social. Desde 2002, el Estado vino incrementando de manera paulatina su aportación para la financiación de los complementos a mínimos, hasta que en 2013 asumió de forma completa su financiación, con una aportación estatal de 7.895 millones de euros, cumpliéndose así las recomendaciones del Pacto de Toledo. Ello hizo que el porcentaje de las transferencias corrientes pasase del 7,46% en 2012 al 12,34% en 2013. Desde entonces, dicho gasto es financiado enteramente mediante impuestos.

Gráfico 2.1. Complemento a mínimos de pensiones (2000-2013)



Fuente: Conde-Ruiz y González (2012: 33)

2.1.1. Variables que afectan a los ingresos

Para analizar la evolución de los ingresos por cuotas, se ha efectuado un estudio del comportamiento de las distintas variables que influyen en los mismos. Según la división efectuada por Moral-Arce (2013), estas variables se pueden descomponer en: 1) el número de cotizantes: población activa y trabajadora, 2) el periodo de actividad, entendido como el número de años durante los cuales empresa y trabajador realizan aportaciones a la Seguridad Social mediante la cuota patronal y la cuota obrera, y 3) el importe de las cotizaciones, muy relacionado con el salario del trabajador.

2.1.1.1. El número de cotizantes

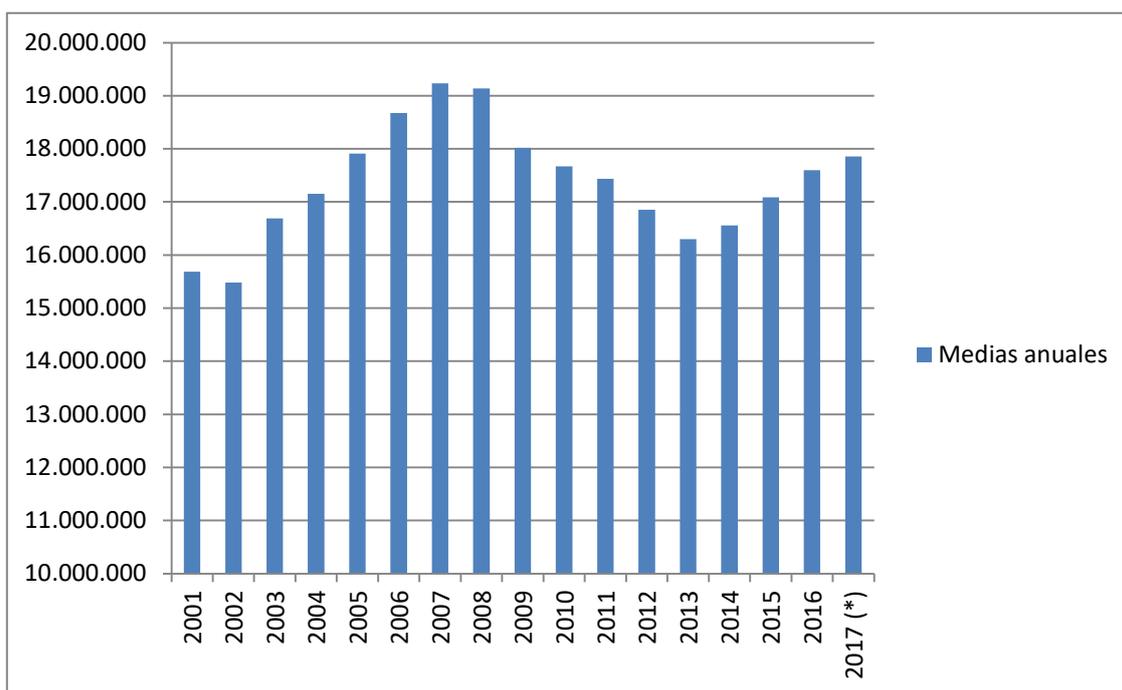
La primera de estas variables es el número de cotizantes o afiliados, el cual guarda una estrecha relación con la situación económica, disminuyendo en épocas de crisis y recuperándose en épocas de bonanza y creación de empleo.

La afiliación de los trabajadores es un acto administrativo mediante el cual la TGSS reconoce la condición de incluida en el sistema de la Seguridad Social a la persona física que por vez primera realiza una actividad determinante de su inclusión en el ámbito de aplicación del mismo (Real Decreto 86/1996, art. 6), lo que la convierte en titular de derechos y obligaciones con el mismo. Entre dichas obligaciones se encuentra la obligación de cotizar, que nace desde el inicio de la actividad laboral o con la mera solicitud de afiliación/alta del trabajador en el Régimen que corresponda y se mantiene durante todo el período en que el trabajador desarrolle su actividad, extinguiéndose con el cese en el trabajo, siempre que se comunique la baja en tiempo y forma establecidos.

2.1.1.1.1. Evolución de la afiliación a la Seguridad Social

Por lo tanto, un análisis de la evolución del número de afiliados (cotizantes) al Sistema de la Seguridad Social permite examinar la tendencia de los recursos económicos que aportan los sujetos obligados al mismo.

Gráfico 2.2. Evolución de la afiliación media anual



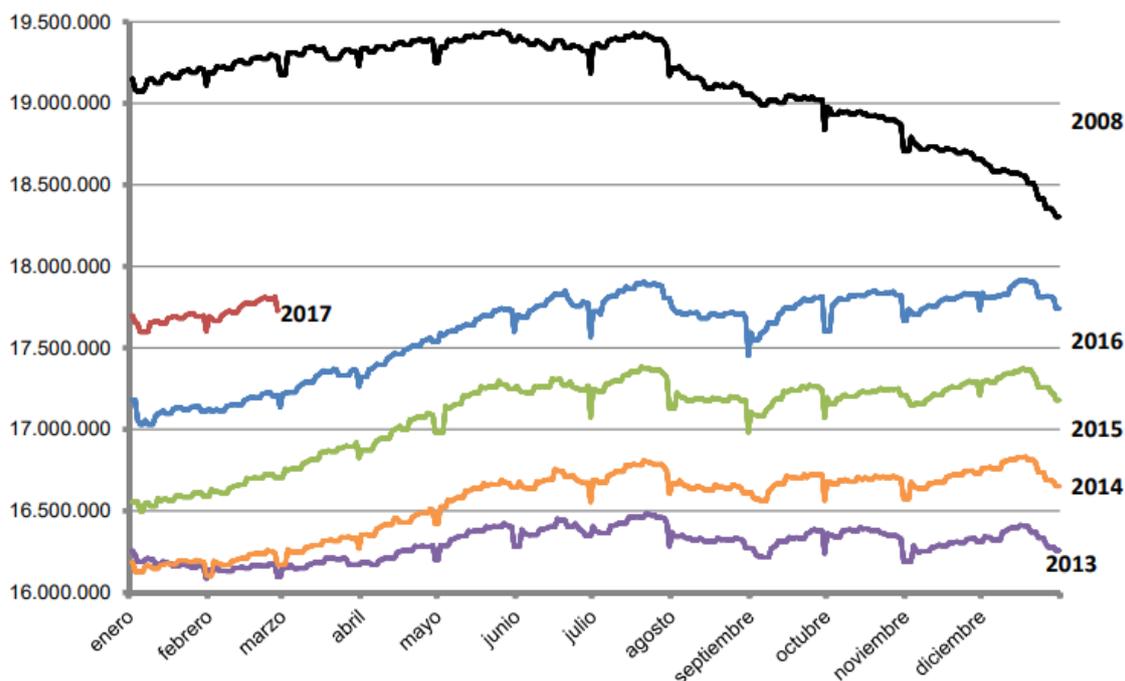
(*) Media enero/abril

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del MEYSS.

Del gráfico 2.2. se desprende que la tendencia de la evolución de afiliación media fue creciente desde el año 2001 hasta el año 2007, descendiendo ligeramente en 2002. Sin embargo, ya en la segunda mitad del 2008 la afiliación descendió de forma brusca. Tras ese descenso, el número de afiliados continuó disminuyendo durante el período 2009-2013, coincidiendo con los años de mayor incidencia de la crisis económica en nuestro país. Desde el nivel más elevado de la afiliación registrado en mayo del año 2008 hasta el más bajo en febrero de 2013 se perdieron más de tres millones de empleos (3.258.897 afiliados), y el número medio de afiliados ocupados disminuyó un 14,84%.

Sin embargo, a partir de 2013 se produce un cambio de tendencia en la afiliación, que vuelve de nuevo a ser creciente, de manera que desde febrero de dicho año hasta febrero de 2017 ya se habían recuperado más de un millón quinientos mil afiliados (1.597.509 exactamente) (Informe Económico-Financiero a los PGSS 2017: 96). El resultado estimado es que el número medio de afiliados en 2017 aumentará en 555.820, lo que supone un incremento interanual del 3,2%.

Gráfico 2.3. Evolución de la afiliación a la Seguridad Social 2008-abril 2017



Fuente: Informe económico-financiero PGSS 2017 (2017: 97)

En este otro gráfico se puede contemplar claramente cómo el diferencial existente entre el número de afiliados en 2008 y en los años posteriores a 2013 se ha ido reduciendo año tras año, y se espera que esta brecha desaparezca a finales de la década, llegándose a superar incluso las cifras de afiliación de 2008 para el año 2020.

El Ejecutivo se marcó como objetivo alcanzar los 20 millones de ocupados en el año 2020, pero debido a la favorable evolución de nuestra economía, el ahora expresidente del Gobierno, Mariano Rajoy, prometió alcanzar esa cifra un año antes de lo previsto, en 2019²², debido a su importancia para elevar el número de cotizantes y garantizar las pensiones, llegando a una reducción de la tasa de paro de hasta el 11% en 2020.

Según datos disponibles del MEYSS, el número medio de afiliados ocupados (sin contar los desempleados cotizantes) al Sistema de la Seguridad Social era de 17.748.256 en febrero de 2017. En abril de 2017 el número medio de afiliados fue de 18.122.222 personas, lo que supuso una variación interanual de 658.387 personas. Y el número de afiliados registrado en el Sistema, en datos interanuales, aumentó hasta finales de agosto de 2017 el 3,45% respecto a agosto de 2016, con 609.849 cotizantes más (IGAE, 2017: 37), y se situó de media en el mes en 18.309.844 ocupados.

Estos datos de afiliación del sistema de la Seguridad Social se corresponden a todas aquellas personas cuya relación con la misma es de alta por razón de su trabajo: los trabajadores ocupados, tanto por cuenta ajena

²² Morodo, C. (30 de diciembre de 2017). Rajoy augura más éxitos económicos. *La Razón*. Recuperado de: <https://www.larazon.es/espana/rajoy-augura-mas-exitos-economicos-BG17332201>

como por cuenta propia, pero no incluye a otros colectivos que, en su condición de “asimilados a trabajadores” cotizan al sistema por otros motivos, como los perceptores de prestaciones por desempleo o aquellos que suscriben convenios especiales por distintas circunstancias. Así, una vez extinguida la relación laboral y mientras sean beneficiarios de las prestaciones por desempleo, en los desempleados subsistirá la obligación de cotizar²³.

Tabla 2.2.: Evolución afiliados ocupados y afiliados en desempleo y pensionistas

	AFILIADOS OCUPADOS	AFILIADOS EN DESEMPLEO	TOTAL AFILIADOS	PENSIONISTAS	RELACIÓN AFIL. OCUP./PENS.	RELACIÓN AFIL./PENS
Dic-88	11.776.913	1.096.003	12.872.916	5.507.151	2,14	2,34
Dic-89	12.304.350	1.094.136	13.398.486	5.636.359	2,18	2,38
Dic-90	12.587.744	1.310.779	13.898.523	5.773.170	2,18	2,41
Dic-91	12.614.031	1.532.417	14.146.448	5.913.691	2,13	2,39
Dic-92	12.234.096	1.607.685	13.841.781	6.054.084	2,02	2,29
Dic-93	11.916.436	1.736.397	13.652.833	6.268.105	1,90	2,18
Dic-94	12.109.602	1.410.066	13.519.668	6.391.427	1,89	2,12
Dic-95	12.300.791	1.194.809	13.495.600	6.516.282	1,89	2,07
Dic-96	12.534.661	1.152.362	13.687.023	6.636.497	1,89	2,06
Dic-97	13.029.432	1.034.695	14.064.127	6.740.378	1,93	2,09
Dic-98	13.816.294	914.356	14.730.650	6.846.595	2,02	2,15
Dic-99	14.578.326	853.664	15.431.990	6.932.804	2,10	2,23
Dic-00	15.236.218	863.763	16.099.981	7.017.233	2,17	2,29
Dic-01	15.748.752	920.661	16.669.413	7.121.087	2,21	2,34
Dic-02	16.188.390	1.000.967	17.189.357	7.190.919	2,25	2,39
Dic-03	16.589.561	1.073.834	17.663.395	7.247.856	2,29	2,44
Dic-04	17.161.920	1.121.015	18.282.935	7.300.329	2,35	2,50
Dic-05	18.156.182	1.169.636	19.325.818	7.338.500	2,47	2,62
Dic-06	18.770.259	1.209.077	19.979.336	7.494.385	2,50	2,67
Dic-07	19.195.755	1.367.463	20.563.218	7.586.574	2,53	2,71
Dic-08	18.305.613	2.156.051	20.461.664	7.700.749	2,38	2,66
Dic-09	17.640.018	2.874.522	20.514.540	7.826.416	2,25	2,62
Dic-10	17.478.095	2.858.314	20.336.409	7.948.463	2,20	2,56
Dic-11	17.111.792	2.770.164	19.881.956	8.061.785	2,12	2,47
Dic-12	16.332.488	2.798.733	19.131.221	8.182.112	2,00	2,34
Dic-13	16.258.042	2.592.428	18.850.470	8.315.826	1,96	2,27
Dic-14	16.651.884	2.280.749	18.932.633	8.428.617	1,98	2,25
Dic-15	17.180.590	1.982.624	19.163.214	8.508.482	2,02	2,25
Dic-16	17.741.897	1.842.758	19.584.655	8.609.085	2,06	2,27
Abr-17 (*)	18.184.000	1.479.463	19.663.463	8.624.602	2,11	2,28

(*)Dato provisional al referirse a los afiliados en desempleo al mes de marzo de 2017. Los datos de afiliados ocupados corresponden al último día de cada mes (no son afiliados medios como en las estadísticas anteriores), debido a la antigüedad de la serie cuando no se disponía de datos medios y a fin de que se puedan realizar comparaciones homogéneas.

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del MEYSS

Estos datos de afiliación nos permiten ver el número de puestos de trabajo que se han creado (afiliados ocupados) o destruido (afiliados en desempleo) durante un periodo de tiempo. Se puede observar un descenso

²³ El Servicio Público de Empleo Estatal está obligado a ingresar las cuotas correspondientes a los beneficiarios, asumiendo la aportación empresarial, mediante una transferencia al Sistema de la Seguridad Social de las cuotas de los desempleados

significativo del número de afiliados ocupados de diciembre de 2007 a diciembre de 2008 y a la vez un correlativo aumento de los afiliados desempleados, al igual que en los años siguientes, percibiéndose con claridad la relación inversa entre ambas variables. Se puede observar que la caída de la afiliación se ha producido con mucha mayor intensidad que la recuperación, aunque en los últimos meses el ritmo de la recuperación se ha acelerado, superando tasas del 3%.

Un factor que se ha visto reflejado en esta alteración del número de cotizantes ha sido la inmigración. En los años anteriores a la crisis, debido a la buena situación de la economía y coincidiendo con el boom del sector inmobiliario y la construcción, se puede observar claramente el efecto de la masiva llegada de inmigrantes en el aumento del número de afiliados ocupados, sobre todo en el período 2002-2008. España “se convirtió en la última década del siglo XX de un país de emigrantes en uno de inmigrantes” (Carabaña Morales, 2003: 156). La población activa creció entre 2002 y 2008 en más de 4 millones de personas, debido al impulso de la población extranjera (mayoritariamente población joven en laboral), cuya población activa casi se triplicó durante esos seis años, pasando de 1,2 millones a 3,4 millones de activos (CEOE, 2016: 16).

Entre dichos años se produjo un crecimiento muy dinámico de la población, debido fundamentalmente al saldo migratorio positivo. La población española aumentó desde algo más de 41 millones de personas en 2002 hasta casi 45,7 millones en 2008. Según los datos del último Censo de Población y Viviendas del 2011 realizado por el INE (INE, 2012), la población de España alcanzaba los 46.815.916 de habitantes a 1 de noviembre de dicho año. Sin embargo, el inicio de la crisis económica supuso un cambio de tendencia en el saldo migratorio, aumentando progresivamente el número de emigraciones en relación al número de inmigraciones (Ayuso y Holzmann, 2014).

Tabla 2.3. Evolución del paro registrado. Años 2001 a 2018.

Año	Total
2001	1.930.157
2002	2.049.607
2003	2.096.887
2004	2.113.718
2005	2.069.854
2006	2.039.414
2007	2.039.004
2008	2.539.941
2009	3.644.041
2010	4.060.756
2011	4.257.160
2012	4.720.404
2013	4.845.302
2014	4.575.937
2015	4.232.132
2016	3.868.898
2017	3.507.743
2018 (media enero/febrero)	3.473.388

El paro registrado de cada año ha sido calculado haciendo la media aritmética del paro registrado existente el último día de cada mes de todos los meses de dicho año.

Fuente: Elaboración propia a partir de los Datos de Series anuales del SEPE

Esta evolución del número de afiliados y del saldo migratorio ha tenido su reflejo en la evolución del paro registrado²⁴, tal y como se observa en la tabla 2.3. Sus cifras se mantuvieron más o menos estables hasta el año 2007 en torno a 2 millones de personas, para a partir de entonces no parar de aumentar hasta casi alcanzar los 5 millones de parados en 2013, llegando a superar esa cifra en algunos meses del año, debido a los efectos de la recesión y la contracción del empleo asociado a la misma. Pero a partir de dicho ejercicio tuvo lugar un punto de inflexión, iniciándose una tendencia decreciente del número de parados, que se ha reducido hasta hoy en más de un millón de medio de personas.

Estas altas cifras de paro registradas reflejan la situación del mercado laboral español. Debido al aumento del número de parados, se ha producido en los últimos años un descenso del número de cotizantes, lo que ha tenido un gran impacto sobre los ingresos del sistema. Sin embargo el empleo está recuperando poco a poco sus cifras, como ha sucedido en especial en los tres últimos ejercicios, incrementándose el número de afiliados. El empleo en 2015 aumentó el 3% de media anual, y en 2016 una décima menos que el año anterior, el 2,9%, lo que significó la creación de casi medio millón de puestos de trabajo equivalentes a tiempo completo.

2.1.1.1.2. Tasa de actividad y ocupación

Otro indicador que ejerce una gran influencia son las cifras de evolución de la tasa de ocupación o tasa de empleo²⁵. Lo que ocurra con la tasa de ocupación de aquellas personas que deben mantener a los pensionables es de suma importancia para la solvencia y la estabilidad financiera del sistema, ya que nuestro sistema de reparto se sustenta sobre la idea de que las pensiones contributivas son sufragadas con el dinero que aportan los trabajadores en cada momento.

Tabla 2.4. Tasas de ocupación de 16 a 64 años

Años	Varones	Mujeres	Total
2005	76,29	52,55	64,55
2006	77,20	54,54	66,00
2007	77,26	56,05	66,79
2008	74,44	56,20	65,44
2009	67,47	54,00	60,82
2010	65,71	53,48	59,66
2011	64,21	53,29	58,80
2012	61,13	51,83	56,51
2013	60,08	51,00	55,57
2014	61,57	51,95	56,78
2015	63,96	53,44	58,72
2016	65,82	55,12	60,48

Fuente: Instituto Nacional de Estadística, Encuesta Población Activa. Incorpora el cambio de base poblacional de abril de 2014 (Series revisadas 2002-2013).

²⁴ Las cifras de paro registrado están constituidas por el total de demandas de empleo en alta registradas por el Servicio Público de Empleo Estatal.

²⁵ Que se define como el cociente entre el número de personas ocupadas o con empleo (comprendidas en el rango de edad de 16 a 64 años) y la población total en edad de trabajar, que está comprendida en el mismo rango de edad.

En la tabla 2.4., en la que aparecen reflejadas las tasas de ocupación por sexo en el periodo comprendido entre los años 2005 y 2016, se puede observar cómo la tasa de ocupación total aumentó desde 2005 a 2007 y a partir de dicho ejercicio comenzó a decrecer, hasta llegar a un 55,57% en 2013, año en que comenzó de nuevo a crecer hasta situarse en el 60,48% en 2016.

Por sexos, se percibe que la tasa de ocupación femenina ha sido históricamente inferior a la masculina, aunque esa distancia se ha reducido considerablemente, pasando de ser 24 puntos porcentuales inferior a la de los hombres en 2005 (52,55% frente al 76,29%) a ser solamente 10 puntos inferior en 2016 (55,12% frente al 65,82%), recuperándose prácticamente las mismas tasas de ocupación femenina que en los años previos a la crisis, mientras que en el caso de los varones no ha ocurrido así, siendo los más afectados por la destrucción de empleo.

Desde las últimas décadas del siglo XX (inicio de los años ochenta) se ha venido produciendo una progresiva incorporación de la mujer al mercado laboral, lo que ha significado un notable incremento de sus tasas de participación en actividades económicas remuneradas, mejorando la igualdad social entre mujeres y hombres, lo que se ha traducido en un aumento del número total de cotizantes. Sin embargo, aún falta mucho trecho por recorrer en la ocupación.

2.1.1.1.3. El envejecimiento de la población: descenso de la población activa

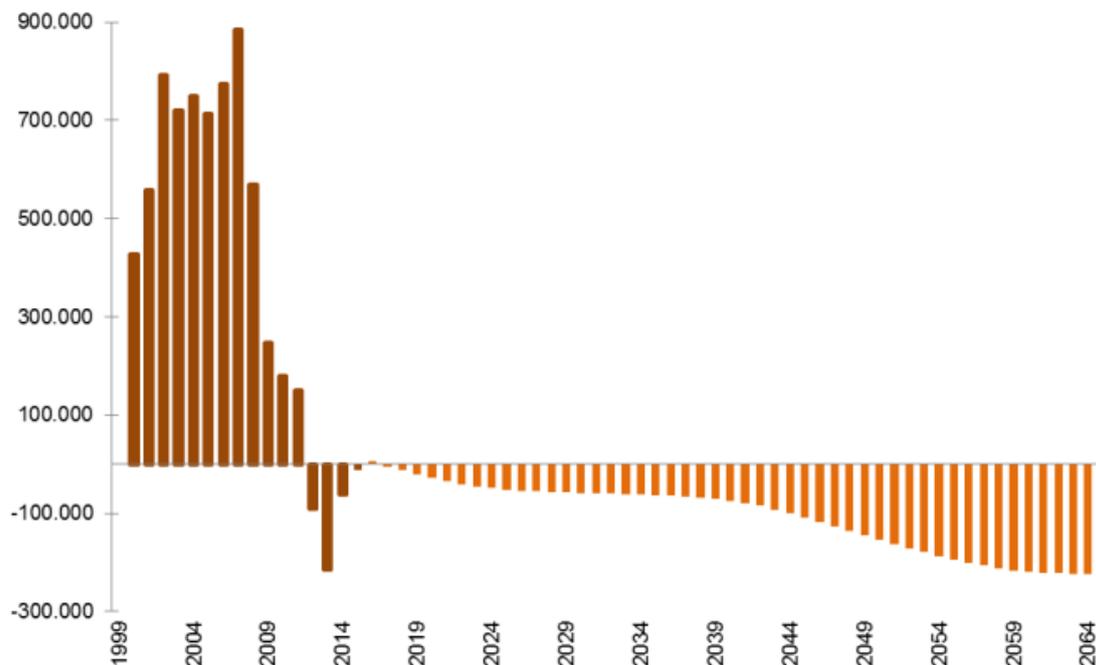
Además de todas estas variables económicas que influyen sobre la evolución del total de cotizantes existen otra serie de variables que también inciden notablemente sobre su evolución, las variables demográficas. Resulta necesario analizar una serie de indicadores demográficos que nos permitan tener una visión de las características de la población española, así como de los cambios que ha experimentado y que experimentará en un futuro próximo, utilizando para ello una serie de proyecciones demográficas de distintas instituciones, tanto de nivel nacional como internacional.

El envejecimiento de la población, definido como *“un proceso que aumenta la proporción de personas de edad avanzada dentro de la población total”* (OIT, 2009: 9), se ha convertido en uno de los principales problemas de este siglo, que afecta o afectará tanto a los países desarrollados como a los países en vías de desarrollo. España se enfrenta a varios desafíos relacionados con el envejecimiento demográfico que afectarán a la sostenibilidad del sistema de pensiones: el aumento de la esperanza de vida y el descenso de la tasa de natalidad. Especialmente el comportamiento negativo de esta última tendrá una incidencia bastante considerable sobre todo de cara a la evolución futura del número de cotizantes y se hará notar sobre el Sistema de la Seguridad Social.

Según las Proyecciones de Población a largo plazo del INE (2016-2066), si se mantuvieran las tendencias demográficas actuales, España perdería algo más de medio millón de habitantes en los 15 próximos años y 5,4 millones hasta 2066 (un 11,6%), lo que se debería, principalmente, al progresivo

aumento de las defunciones y a la disminución de los nacimientos, que no llegarían a verse compensados con el saldo migratorio positivo (INE, 2016).

Gráfico 2.4. Crecimiento anual de la población de España 2000-2015 y según proyección 2016-2066



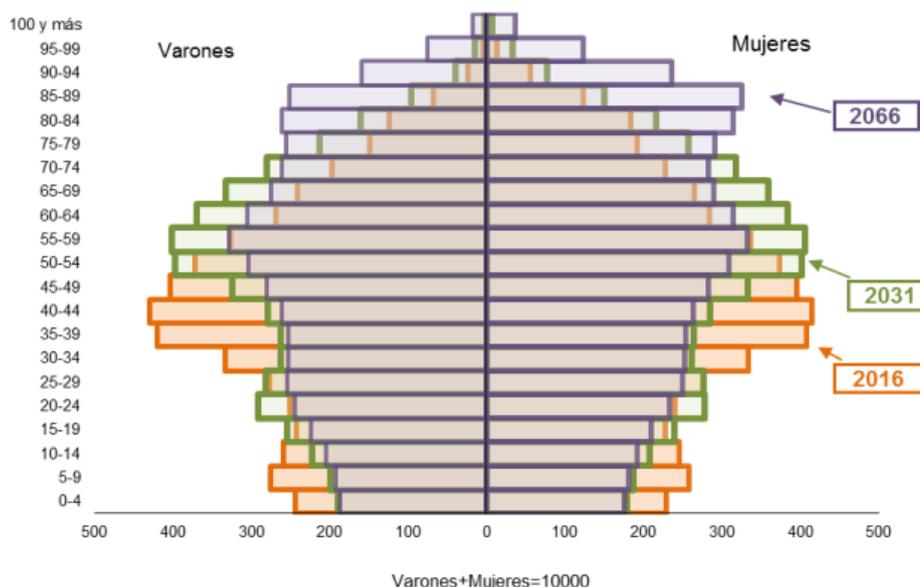
Fuente: INE (2016)

A partir de 2009, debido a la crisis, los crecimientos de la población comenzaron a ser cada vez menores, ya que se invirtió la tendencia del saldo migratorio y comenzó a descender la población extranjera, lo que ha venido produciendo una pérdida neta de población residente desde el máximo de población alcanzado en 2012.

Para los próximos años, según las previsiones del INE continuará el descenso de la población en España, destacando el descenso de población entre los más jóvenes y en tramos intermedios, lo que condicionará la evolución futura de la población activa y del número de cotizantes, y afectará asimismo a la relación entre ocupados y pensionistas y, por tanto, a la sostenibilidad del sistema de pensiones.

En conjunto, la población en edad de trabajar del grupo de edad entre 16 y 64 años, donde se concentra la mayor parte de los considerados potencialmente activos, se reducirá en algo más de 1,1 millones de personas para 2025 (CEOE, 2016).

Gráfico 2.5. Pirámides de población de España 2016, 2031 y 2066



Fuente: INE (2016). Proyecciones de población 2016-2066

Según el INE (2016), de mantenerse la situación demográfica de la actualidad, la pérdida de población se concentraría sobre todo en el tramo de edad entre 30 y 49 años, que se reduciría en 4,2 millones de personas en los 15 próximos años (un 28,5% menos) y en 6,0 millones hasta 2066 (un 40,1% menos), mientras que los grupos de edad de la mitad superior de la pirámide no dejarán de aumentar. Este descenso de la población joven se debe a *“la disminución del número de nacimientos, que se va trasladando paulatinamente a otros grupos de edad a medida que va pasando el tiempo”* (CEOE, 2016: 14).

La tasa de natalidad es una variable importante a la hora de estudiar el proceso de envejecimiento de un país, ya que cuantifica el número de nacimientos que se producen a lo largo del tiempo. Se trata de un indicador bastante estable en el corto plazo y sus efectos necesitan mucho tiempo para reflejarse en las diferentes cohortes de edad, salvo en las más jóvenes.

Para Moral-Arce (2013: 13) el descenso de la tasa de natalidad que se produjo a partir del año 1975 *“ejerce un impacto demográfico notable en el número de cotizantes, puesto que condiciona la evolución de la fuerza laboral”*. Por lo tanto el descenso de la tasa de natalidad implica el efecto de que en el futuro se contará con una proporción cada vez menor de personas laboralmente activas y potenciales contribuyentes al Sistema, alterando en consecuencia la evolución del mercado laboral y suponiendo un importante desafío que afrontar a medio-largo plazo para la sostenibilidad de las pensiones debido al aumento esperado del número de pensionistas.

Según Arroyo Pérez (2003) la máxima pérdida absoluta de nacimientos se produjo en 1975-1996, con una disminución próxima al 46%, con una posterior recuperación que se ha mantenido hasta 2008, en parte debida al nacimiento de hijos de inmigrantes, con unas tasas de fecundidad más elevadas que las de las españolas (ver anexo II).

Tabla 2.5. Nacimientos 2005-2015 y número de nacimientos proyectados en España

Años	Número de nacimientos	Años	Número de nacimientos
2005	466.371	2020	366.402
2006	482.957	2025	338.836
2007	492.527	2030	334.595
2008	519.779	2035	345.206
2009	494.997	2040	353.467
2010	486.575	2045	344.150
2011	471.999	2050	322.799
2012	454.648	2055	304.344
2013	425.715	2060	294.977
2014	427.595	2065	294.003
2015	420.290		
2016 (*)	408.384		

(*) Datos provisionales.

Fuente: INE (2016) e INE (2017)

Desde 2008, cuando nacieron 519.779 niños (el máximo en 30 años), el número de nacimientos se ha reducido un 21,4%. En la actualidad continúa esta tendencia decreciente en el número de nacimientos iniciada en 2008, y sólo interrumpida por el ligero incremento del 0,44% que tuvo lugar en el año 2014. Según el INE (2016), el número de nacimientos seguirá reduciéndose en las próximas décadas, mostrando una tendencia decreciente hasta 2030, para después volver a crecer ligeramente hasta 2040, y de nuevo volver a caer hasta el final del periodo proyectado, situándose por debajo de los 300.000 nacimientos. Así, entre 2016 y 2030 nacerían en torno a 5,3 millones de niños, un 22% menos que en los 15 años previos. Y en 2031 la cifra anual de nacimientos habría descendido hasta 335.937, un 19,5% menos que en la actualidad.

Este paulatino descenso en el número de nacimientos vendría determinado por la propia estructura de nuestra pirámide poblacional, es decir, por la reducción del número de mujeres en edad fértil (de 15 a 49 años) pertenecientes a generaciones cada vez menos numerosas nacidas durante la crisis de natalidad de los 80 y primera mitad de los 90, tal y como se observa en la tabla 2.6. Según Arroyo Pérez *“este declive del número de nacimientos será debido a que salen de la vida fértil las mujeres de las generaciones del baby-boom de mediados de los sesenta y son reemplazadas por generaciones posteriores menos numerosas”* (2003: 146).

Para Joaquín Leguina (2015) cada nueva generación de jóvenes tiende a ser menor que la anterior, en un proceso acumulativo de carácter exponencial. Esto significa que si se mantuviese constante la tasa de fecundidad de los últimos años, por cada 100 adultos jóvenes de hoy (adultos jóvenes, es decir, de 18 a 34 años de edad), en 33 años habría sólo 60 en esa misma franja de edad, que serían 36 dentro de 65 años, y apenas 22 dentro de un siglo.

De hecho, el número de mujeres entre 15 y 49 años se redujo hasta 10,6 millones en 2016, manteniéndose la tendencia a la baja iniciada en 2009. Y según las proyecciones bajará en 1,8 millones (un 16,6%) en 15 años, y en 3,5 millones en 50 años (un 32,7%), debido también al menor aporte de la inmigración y a la emigración de jóvenes durante la reciente crisis (Bankia, 2016)

Tabla 2.6. Principales indicadores de natalidad y fecundidad

Años	Nacimientos	Tasa Bruta de Natalidad (1)	Indicador Coyuntural de Fecundidad (2)	Edad Media a la Maternidad (3)	Mujeres en edad fértil (millones)
1976	677.456	18,7	2,80	28,5	
1981	533.008	14,1	2,03	28,2	
1986	438.750	11,4	1,56	28,5	
1991	395.989	10,2	1,33	29,0	
1996	362.626	9,2	1,16	30,2	
2001	406.380	9,9	1,24	30,8	
2002	418.846	10,1	1,25	30,8	
2003	441.881	10,4	1,30	30,9	
2004	454.591	10,6	1,32	30,9	
2005	466.371	10,6	1,33	30,9	11,14
2006	482.957	10,8	1,36	30,9	11,27
2007	492.527	10,9	1,38	30,8	11,41
2008	519.779	11,3	1,44	30,8	11,57
2009	494.997	10,6	1,38	31,0	11,61
2010	486.575	10,4	1,37	31,2	11,55
2011	471.999	10,1	1,34	31,4	11,45
2012	454.648	9,7	1,32	31,6	11,36
2013	425.715	9,1	1,27	31,7	11,20
2014	427.595	9,2	1,32	31,8	10,98
2015	420.290	9,0	1,33	31,9	10,80
2016 (*)	408.384	8,8	1,33	32,0	10,61

(*) Datos provisionales

- (1) Es el total de nacimientos de madre perteneciente a un determinado ámbito en el año t por cada 1.000 habitantes
- (2) Es el número medio de hijos que tendría cada mujer a lo largo de su vida fértil si se mantuviera en la población la misma intensidad en la fecundidad que la observada en ese año. Se calcula como la suma de las tasas de fecundidad por edad (expresadas en tanto por uno), extendida al rango de edades fértiles (de 15 a 49 años).
- (3) Es la edad media a la que una mujer de un determinado ámbito tendría sus hijos, en caso de mantener la misma intensidad fecunda por edad que la observada en el año "t" en ese ámbito.

Fuente: INE (2017)

Relacionados con el bajo número de nacimientos lo están otros indicadores como son la tasa bruta de natalidad, la tasa de fecundidad o la edad media a la maternidad.

Según se puede observar en la tabla 2.6, la **tasa bruta de natalidad** en España ha descendido desde 1976 hasta la actualidad más de la mitad, situándose en el año 2016 en 8,8 nacimientos por cada mil habitantes, por lo que cabe esperar que el peso relativo de las personas mayores en la estructura

de la población sea cada vez mayor. Dicha tendencia decreciente se invirtió ligeramente con el cambio de siglo, pero a partir del año 2008, coincidiendo con el comienzo de la actual crisis económica, volvió a su senda de decrecimiento.

Por su parte, la **edad media a la maternidad** se elevó a 32,0 años, frente a los 31,9 de 2015. En 1975, la edad media a la maternidad se situaba en España ligeramente por debajo de los 29 años (Arroyo Pérez, 2003: 143), y desde comienzos de los 80 se inició un continuado incremento.

Este retraso en el calendario asociado al nacimiento de los hijos se debe a múltiples causas, tanto factores socio-económicos como ideológico-culturales, como la prolongación del periodo formativo y el aumento del nivel educativo (que ocasiona un aplazamiento de la procreación), el retraso en la emancipación del hogar paterno o la plena incorporación de la mujer al mercado laboral (Contreras, 2012) y la consiguiente modificación del status que tradicionalmente ocupaba como sustento del hogar familiar, así como a las transformaciones que están afectando a la estructura de las familias. La ruptura de los ámbitos familiares tradicionales y la aparición de núcleos familiares de nuevo cuño, como uniones de hecho, una proporción elevada de gente joven que no vive en pareja, parejas sin hijos, familias recompuestas a partir de procesos de divorcio, etc. han elevado la edad media a la maternidad (Herce y Alonso Meseguer, 2000).

Y tampoco se pueden olvidar las condiciones materiales: la falta de apoyo real a la conciliación de la vida familiar y laboral, el desempleo, el trabajo precario, el acceso a la vivienda, los bajos salarios y las escasas políticas públicas no ayudan a la reproducción. Así España encabeza el retraso en la maternidad en Europa, siendo la edad al primer hijo la más elevada del mundo en la actualidad, situándose en unas edades en las que la fertilidad decae de una forma acelerada. Y *“este retraso obedece principalmente a la dificultad de reunir las condiciones familiares y materiales que hagan viable la maternidad”* (Esteve, Devolder y Domingo, 2016: 3-4).

El conocimiento de los factores que explican estas transformaciones resulta de gran interés, ya que constituye para los poderes públicos un instrumento de mucha utilidad para el planteamiento y el desarrollo de políticas de apoyo a la familia.

Otro factor explicativo se halla en el indicador coyuntural de fecundidad o **tasa de fecundidad**, el cual fue de 1,33 hijos por mujer en 2016, muy por debajo del valor que normalmente suele usarse de fecundidad de reemplazo generacional, 2,1 hijos por mujer como promedio²⁶. Se puede observar un descenso del número promedio de hijos a partir de 1976, después del baby boom. Así, el indicador coyuntural de fecundidad cae desde el 2,8 en 1975 al 1,24 en 2001, una caída superior al 55% respecto al valor de partida (Arroyo Pérez, 2003: 139). Y este fuerte descenso de la fecundidad, si bien ha sido más tardío, también ha sido más rápido e intenso que en el resto de países de

²⁶ La fecundidad de reemplazo se refiere a la fecundidad mínima que necesaria para que una población cerrada (entendiéndose aparte las migraciones) se mantenga indefinidamente en el tiempo sin disminuir su volumen

la Unión Europea. Con el cambio de siglo y hasta el año 2008 se produjo un ligero repunte debido a la mayor tasa de fecundidad de las extranjeras frente a las españolas (1,70 y 1,27 en 2016, respectivamente, según datos del INE (2017)), pero a partir de dicho año se produce una nueva caída que se ha mantenido hasta la actualidad.

Según Arroyo Pérez (2003: 121) *“la fecundidad es una de las componentes que está incidiendo decisivamente en el volumen y estructura de la población y marcará, en gran manera, la trayectoria futura”*.

Sin embargo, tanto las proyecciones del INE como las de organismos internacionales contemplan que la fecundidad de las mujeres mantendrá una ligera tendencia al alza en las próximas décadas. Así, el número medio de hijos por mujer sería de 1,36 en 2031 y de 1,38 en 2065, frente al 1,33 actual (INE, 2016). Y según las proyecciones llevadas a cabo por la ONU en su *“World Population Prospects”* de 2017, la fertilidad aumentará en España en las próximas décadas, presentando valores algo superiores a los proyectados por el INE: 1,48 hijos por mujer en 2025-2030 y 1,61 a mediados de siglo.

2.1.1.2. El periodo de actividad

Otra de las variables que tienen influencia sobre los ingresos de la Seguridad Social es la vida laboral de los trabajadores, entendida como *“el número de años que están trabajando, y por lo tanto cotizando”* (Moral-Arce, 2013: 14). En las últimas décadas se han producido cambios importantes que han afectado a la carrera laboral de los trabajadores, en dos sentidos.

Por un lado, venimos asistiendo a una incorporación cada vez más tardía al mercado laboral, debido a un alargamiento en el nivel de estudios superiores, así como a las dificultades que encuentran los jóvenes para acceder al mercado de trabajo debido al deterioro que éste ha sufrido en los últimos años a consecuencia de la crisis económica. Las elevadas tasas de desempleo entre los jóvenes y las dificultades para encontrar un trabajo han favorecido el alargamiento de la etapa formativa o incluso el retomar los estudios, como vía para facilitar un mejor acceso al mercado laboral en el futuro (CEOE, 2016: 22).

Por lo tanto, la duración de la vida laboral y de la carrera de cotización de los trabajadores se reduce debido a ese retraso en la entrada al mercado, con lo que aportan recursos al Sistema durante menos años.

Y por el otro lado, nos encontramos la salida del mercado laboral. Debido a la crisis económica, en los años más duros de la misma las jubilaciones anticipadas pactadas se han convertido en un recurso enormemente empleado como fórmula de regulación del empleo para tratar de reducir el impacto social de los expedientes de regulación de empleo (EREs).

El descenso de la tasa de actividad que se ha producido en los grupos de más edad ha provocado una salida más prematura de la población activa entre los mayores de 60 años, especialmente entre los varones de 60 a 64 años. En este caso, las dificultades para volver a encontrar un empleo para las

personas de más edad puede provocar un cierto efecto desánimo entre las mismas, así como hacerles optar, en algunas situaciones, por finalizar su vida activa, accediendo a jubilaciones o prejubilaciones cuando su situación lo permite (CEOE, 2016). Las elevadas tasas de salida anticipadas del mercado se deben tanto al desempleo como al paso a la inactividad, puesto que se ha facilitado el paso del desempleo a la jubilación a muchos trabajadores de avanzada edad que no tenían posibilidades de reinserción en el mercado.

La tasa de desempleo de las personas con más de 55 años se ha multiplicado por tres desde 2007, pasando de un 5,7% a cerca del 16,4% en 2016 (UGT, 2017). Muchos de estos trabajadores en paro mayores de 55 años tienen verdaderas dificultades para reincorporarse al mercado laboral y mantenerse dentro de la población activa. Una gran mayoría han agotado la prestación o el subsidio por desempleo, convirtiéndose en parados de larga o muy larga duración y apartándose del mercado laboral, con lo que sus carreras laborales se ven reducidas drásticamente en comparación con haber seguido trabajando hasta la jubilación, lo que está ocasionando que se generen menores ingresos para el Sistema de la Seguridad Social.

UGT (2017: 26) estima que la Seguridad Social está dejando de ingresar al año alrededor de 4.043 millones de euros procedentes de las personas mayores de 55 años, una vez descontados los desempleados mayores de 55 años que reciben una prestación por desempleo y que por lo tanto sí cotizan a la Seguridad Social. En su informe *“Mayores de 55 años en el mercado de trabajo español”* se destacan los perjuicios que el desempleo en este colectivo de edad implica para los ingresos debido a la interrupción de la carrera laboral, y por lo tanto para la sostenibilidad del Sistema de la Seguridad Social.

2.1.1.3. El importe de las cotizaciones

Los elementos básicos a la hora de determinar la cotización son la base de cotización, el tipo de cotización y la cuota.

2.1.1.3.1. Base de cotización

A la hora de cuantificar las cotizaciones sociales efectuadas tanto por los trabajadores como por los empresarios, un elemento clave a tener en consideración es la base de cotización del trabajador, calculada en función de la remuneración bruta mensual que tiene derecho a percibir el trabajador. Por lo tanto el importe de las cotizaciones depende en gran medida del salario medio.

Cada año, la correspondiente LPGE establece unos topes de las bases máximas y mínimas de cotización que determinan el intervalo sobre el cual los trabajadores cotizan, de tal modo que los trabajadores cuyos ingresos se encuentren fuera de las bandas delimitadas cotizarán por la base máxima o mínima en su caso. Desde la década de los setenta y con las sucesivas reformas normativas que tuvieron lugar en la década de los 80 y principios de los 90, se ha venido produciendo una mejora de las bases de cotización y una progresiva convergencia y adecuación de estas con los salarios reales de los trabajadores, mejorando así la contributividad del sistema.

Aunque los límites mínimo y máximo de la base de cotización dependen, en general, del régimen y del grupo de cotización, a continuación, a modo de orientación, se presenta una tabla reflejando la menor de las bases mínimas y la mayor de las máximas vigentes cada año, desde 1995, para el Régimen General:

Tabla 2.7. Evolución bases de cotización del Régimen General 1994-2018

Año	Bases de cotización mensual del Régimen General por contingencias comunes			
	Base mínima	% Incremento	Base máxima	% Incremento
1994	424,80		2.103,24	
1995	439,58	3,48%	2.176,81	3,5%
1996	454,91	3,49%	2.253,07	3,5%
1997	467,17	2,7%	2.311,67	2,6%
1998	477,08	2,12%	2.360,17	2,1%
1999	485,74	1,82%	2.402,73	1,8%
2000	495,65	2,04%	2.450,87	2%
2001	505,75	2,04%	2.499,91	2%
2002	516,00	2,03%	2.574,90	3%
2003	526,50	2,03%	2.652,00	3%
2004	537,30	2,05%	2.731,50	3%
2005	598,50	11,4%	2.813,40	3%
2006	631,20	5,46%	2.897,70	3%
2007	665,70	5,47%	2.996,10	3,4%
2008	699,90	5,14%	3.074,10	2,6%
2009	728,10	4,03%	3.166,20	3%
2010	738,90	1,48%	3.198,00	1%
2011	748,20	1,26%	3.230,10	1%
2012	748,20	0%	3.262,50	1%
2013	753,00	0,64%	3.425,70	5%
2014	753,00	0%	3.597,00	5%
2015	756,60	0,48%	3.606,00	0,25%
2016	764,40	1,03%	3.642,00	1%
2017	825,60	8%	3.751,20	3%
2018	858,60	4%	3.751,20	0%

*Las bases anteriores a 2002 se han transformado en su equivalente en euros.

Fuente: Hasta 2016: Muestra Continua de Vidas Laborales (MEYSS, 2017:97). Años 2017 y 2018: Página web de la Seguridad Social²⁷

En 1995, por ejemplo, la Ley 41/1994, de 30 de diciembre, de PGE para 1995, fijó este tope máximo de la base de cotización en 362.190 pesetas mensuales (2.176,81 €) y diez años más tarde, en 2005, se encontraba fijado en 2.813,40 € mensuales (Ley 2/2004, de 27 de diciembre, de PGE para el año 2005) con lo que es posible apreciar el paulatino aumento de las mismas.

Tal y como se ve en la tabla 2.7., en los últimos años se ha producido una elevación considerable de las bases máximas y de las bases mínimas de cotización, en especial de estas últimas. La base mínima se ha incrementado un 14% en 5 años (de 2014 a 2018), lo que ha incidido positivamente en la cantidad recaudada en concepto de cotizaciones sociales. Sin embargo, la base máxima no ha aumentado en la misma proporción, ya que solamente lo

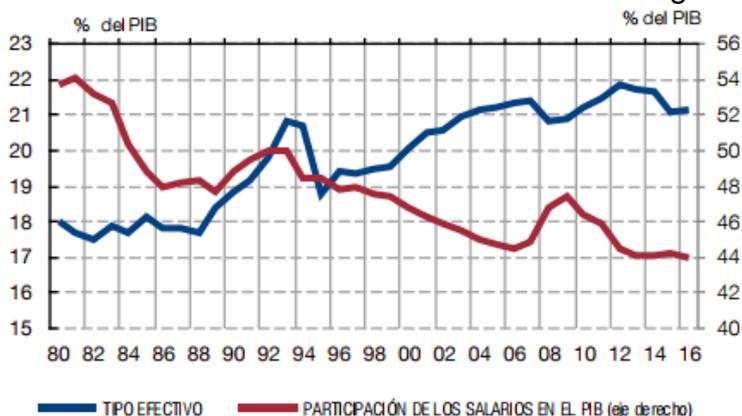
²⁷http://www.seg-social.es/Internet_1/Trabajadores/CotizacionRecaudaci10777/Regimenes/RegimenGeneraldeLaS10957/TablasResumendeBase9932/BasesdeCotizacion/index.htm

ha hecho un 4,28%. 2018 será el primer año en que la base máxima de cotización no se verá incrementada después de varios años seguidos encadenando incrementos, y continuará en la misma cuantía que ha estado vigente en 2017, mientras que la base mínima se verá incrementada un 4%.

Estas bases de cotización fijadas por la ley corresponden al Régimen General, pero el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos presenta una particularidad, y es que el propio trabajador puede elegir su base mensual de cotización dentro de los topes máximos y mínimos fijados por la LPGE para cada ejercicio, ya que la cuota es íntegramente a su cargo. Por lo tanto, esta elección determina las cuotas que se recaudan de los autónomos. La gran mayoría (más de un 90% según los datos de la UPTA²⁸) cotizan por la base mínima y conforme se acercan a la edad de jubilación van aumentando la base de cotización elegida a efectos de percibir una pensión de jubilación mayor. Esto supone que mes a mes realizan un desembolso menor durante los primeros años de vida laboral, lo que tiene sus efectos sobre la recaudación de ingresos.

A pesar de la existencia de estos topes, uno de los factores que repercute sustancialmente en la cantidad que se ingresa en concepto de cotizaciones es la **evolución de los salarios**. En los últimos años se ha producido una caída de la participación de los salarios en el PIB (Hernández de Cos, 2017) y por ello los ingresos no han crecido al mismo ritmo que la afiliación, debido a unas menores bases medias de cotización, a causa de unos salarios que no despegan.

Gráfico 2.6. Determinantes de las cotizaciones a la Seguridad Social



Fuente: Hernández de Cos (2017)

Esta situación podría mejorar en 2018, puesto que el ahora ex Gobierno y los interlocutores sociales alcanzaron un acuerdo y se anunció una subida del Salario Mínimo Interprofesional (SMI) del 4% para este año, fijándose en 735,90 € al mes²⁹. En la siguiente tabla se puede apreciar la evolución del valor

²⁸ Europa Press (18 de noviembre de 2017). Casi el 90% de los autónomos en España cotiza por la base mínima. Recuperado de: <http://www.europapress.es/economia/laboral-00346/noticia-casi-90-autonomos-espana-cotiza-base-minima-20161118125036.html>

²⁹ Real Decreto 1077/2017, de 29 de diciembre, por el que se fija el salario mínimo interprofesional para 2018. https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2017-15848

del SMI en España, basado en un modelo de 14 pagas, fijado por el Gobierno durante los últimos 17 años, desde el año 2002:

Tabla 2.8. Evolución del SMI

Año	Salario Mínimo mensual (€)	% Incremento	Año	Salario Mínimo mensual (€)	% Incremento
2002	442,20		2011	641,40	1,28%
2003	451,20	2,04%	2012	641,40	0%
2004	460,50	2,06%	2013	645,30	0,61%
2005	513,00	11,40%	2014	645,30	0%
2006	540,90	5,44%	2015	648,60	0,51%
2007	570,60	5,49%	2016	655,20	1%
2008	600,00	5,15%	2017	707,60	8%
2009	624,00	4%	2018	735,90	4%
2010	633,30	1,49%			

Fuente: <http://www.salariominimo.es/> y elaboración propia.

En los años de mayor bonanza económica se produjeron subidas significativas del salario mínimo, destacando el año 2005 con una subida por encima del 11%, mientras que en los años posteriores hasta el inicio de la crisis esta subida fue algo más moderada, de cifras en torno al 5%. Sin embargo, desde 2009 hemos sido testigos de unas insignificantes subidas del SMI, que incluso permaneció congelado en 2012 y 2014. En 2017 de nuevo se produjo una subida destacable, que fue de un 8%, tras unos periodos de duras negociaciones entre los principales partidos políticos, que obligaron al Gobierno a pactar con el PSOE dicha subida para obtener su respaldo a los objetivos de estabilidad presupuestaria.

Para este año 2018, la subida será la mitad que el año anterior, de un 4%, y aunque por el momento no sea más que una declaración de intenciones, la ex ministra de Empleo, Fátima Báñez, anunció la intención de alcanzar de forma progresiva los 850 euros para el año 2020. Esto supondría un incremento de casi un 30% en cuatro años. La propia ministra indicaba que este incremento del SMI beneficiará a 533.978 trabajadores, lo que supone el 3,5% de los afiliados al Régimen General de la Seguridad Social³⁰, y que tendrá un impacto positivo sobre los ingresos por cotizaciones de 33,22 millones de euros³¹. Sin embargo esta alza se encuentra condicionada a que la economía registre cada año un crecimiento del PIB real superior al 2,5%, y un incremento de la afiliación media a la Seguridad Social superior a 450.000 personas.

Esta elevación del SMI, que se fija con efectos del mes de enero de cada año, afecta a la cuantificación del tope mínimo de cotización del Régimen

³⁰ Munera, I. (19 de diciembre de 2017). El salario mínimo subirá un 4%, pasando de los 707,60 euros mensuales a 735,90. *El Mundo*. Recuperado de: <http://www.elmundo.es/economia/2017/12/19/5a39501646163f37158b459b.html>

³¹ EFE (19 de diciembre de 2017). El incremento del 4% del salario mínimo para 2018 beneficiará a 533.978 trabajadores. *ABC*. Recuperado de: http://www.abc.es/economia/abci-incremento-4-por-ciento-salario-minimo-para-2018-beneficiara-533978-trabajadores-201712191351_noticia.html

General y de aquellos Regímenes Especiales cuyas bases de cotización varían como las del Régimen General, puesto que este tope se calcula como el SMI vigente en cada momento, incrementado en un sexto.

Además de los salarios, otro factor que ha restado potencial al incremento de los ingresos por el aumento del número de cotizantes en los últimos años ha sido **la reducida calidad del empleo**. A pesar de la subida de la afiliación, los ingresos no han crecido al mismo ritmo a causa del aumento de la precariedad en el empleo (contratos temporales, a tiempo parcial, inestabilidad, fuerte rotación laboral...), presentando España uno de los porcentajes más altos de empleo temporal de la Unión Europea: el 25% según el Círculo de Empresarios (2017), frente al 11,4% de la OCDE.

En la siguiente tabla se puede observar el notable aumento de la parcialidad y de la temporalidad que ha caracterizado la contratación en los últimos años en nuestro país:

Tabla 2.9. Evolución afiliados último día del mes según tipo de contrato. Régimen General

AFILIADOS POR TIPO DE CONTRATO									
RÉGIMEN GENERAL (Excluidos los Sistemas Especiales Agrario y de Empleados de Hogar)									
FECHA	INDEFINIDO			TEMPORAL			APRENDIZAJE FORMACIÓN Y PRÁCTICAS	NO CONSTA	TOTAL
	J. Completa	J. Parcial	Suma	J. Completa	J. Parcial	Suma			
31.12.01	6.513.133	645.950	7.159.083	3.300.126	982.705	4.282.831	242.213	62.913	11.747.040
31.12.02	6.737.254	776.132	7.513.386	3.317.863	1.011.368	4.329.231	229.244	15.708	12.087.569
31.12.03	6.922.450	878.124	7.800.574	3.345.559	1.048.235	4.393.794	213.249	13.366	12.420.983
31.12.04	7.094.087	961.220	8.055.307	3.569.143	1.105.476	4.674.619	208.421	8.887	12.947.234
31.12.05	7.319.899	1.049.810	8.369.709	3.898.071	1.222.127	5.120.198	208.403	8.259	13.706.569
31.12.06	7.948.716	1.237.281	9.185.997	3.758.273	1.190.594	4.948.867	195.754	8.141	14.338.759
31.12.07	8.244.095	1.326.765	9.570.960	3.729.092	1.226.014	4.955.106	186.651	7.189	14.719.806
31.12.08	8.259.028	1.376.479	9.635.507	2.902.465	1.165.817	4.068.282	152.334	6.253	13.862.376
31.12.09	7.984.897	1.427.182	9.412.079	2.531.133	1.198.201	3.729.334	128.812	5.161	13.275.386
31.12.10	7.884.969	1.483.508	9.368.477	2.418.492	1.248.761	3.667.253	120.913	4.721	13.161.364
31.12.11	7.708.049	1.500.098	9.208.147	2.171.636	1.272.319	3.443.955	160.318	4.528	12.816.948
31.12.12	7.214.095	1.519.568	8.733.663	1.829.470	1.310.521	3.139.991	139.638	4.227	12.017.519
31.12.13	6.949.480	1.559.155	8.508.635	1.822.919	1.383.124	3.206.043	208.055	4.249	11.926.982
31.12.14	6.963.765	1.631.079	8.594.844	1.970.881	1.433.919	3.404.800	258.521	4.139	12.262.304
31.12.15	7.087.237	1.690.094	8.777.331	2.168.833	1.470.381	3.639.214	310.898	3.067	12.730.510
31.12.16	7.275.380	1.777.435	9.052.815	2.356.639	1.553.800	3.910.439	276.486	2.714	13.242.454
31.12.17	7.522.552	1.847.876	9.370.428	2.620.406	1.607.713	4.228.119	249.264	2.759	13.850.570
31.01.18	7.529.912	1.847.302	9.377.214	2.595.575	1.525.798	4.121.373	248.797	2.816	13.750.200
28.02.18	7.557.292	1.877.712	9.435.004	2.621.600	1.547.624	4.169.224	256.949	2.811	13.863.988

Fuente: Página web de la Seguridad Social.

En el año 2017 se han firmado más de 21 millones de contratos, lo que da una idea de la alta tasa de temporalidad que caracteriza al mercado laboral español en los últimos años. Se crea más empleo, sí, pero más precario, y

muchos de los contratos temporales son por periodos cortos o muy cortos de tiempo, incluso contratos por horas, muy sujetos a la estacionalidad de la economía. Firmar contratos por meses, semanas e incluso días se ha convertido en una fórmula habitual de contratación en nuestro país. Y los contratos indefinidos no crecen lo suficiente para que la temporalidad baje.

Igualmente, muchos trabajadores se han visto obligados a trabajar con contratos a tiempo parcial aun estando dispuestos a hacerlo a jornada completa, aumentando esta parcialidad cuanto más joven es el ocupado. Y esto ha tenido su reflejo en el ámbito de la remuneración. Según la última Encuesta de Estructura Salarial del INE del año 2015, que investiga la distribución de los salarios en función de variables como el tipo de jornada, en 2015 el salario medio anual a tiempo completo fue de 27.039,01 euros, mientras que el salario medio a tiempo parcial fue de 10.065,18 euros, un 62,8% inferior, puesto que corresponde a menos horas de trabajo que los de tiempo completo. Por ello, una variable relevante para comparar ambos tipos de jornada es la ganancia por hora. Y esta en los trabajadores a tiempo parcial fue inferior a la ganancia media por hora de los trabajadores a tiempo completo, 10,62 €/hora frente a 15,74 €/hora. Por tipo de contrato, los trabajadores con contrato indefinido tuvieron un salario medio anual de 24.561,81 euros y los de contrato de duración determinada, de 16.422,50 euros, un 33,1% inferior al de los contratados indefinidos.

Por tanto, no sólo se trata de crear más empleos, sino de crear mejores empleos para que estos puedan tener un impacto significativo sobre los ingresos del Sistema, ya que muchos de estas modalidades e instrumentos de reparto del empleo maquillan unas cifras de paro que no reflejan la realidad del maltrecho mercado de trabajo.

2.1.1.3.2. El tipo de cotización

El tipo de cotización es el porcentaje que se aplica a la base de cotización, dando como resultado la cuota mensual o importe a pagar por los sujetos obligados. Estos porcentajes se establecen cada año en la correspondiente LPGE (art. 19 TRLGSS/2015).

Tabla 2.10. Evolución de los tipos de cotización a la Seguridad Social por contingencias comunes (en %). Régimen General y Especiales asimilados

Año	Empresa	Trabajador	Total
1979	29,15	5,15	34,30
1980	28,55	5,05	33,60
1981	28,14	4,96	33,10
1982	27,28	4,82	32,10
1983	25,80	4,80	30,60
1984	24,30	4,80	29,10
De 1985 a 1992	24,00	4,80	28,80
De 1993 a 1994	24,40	4,90	29,30
De 1995 a 2018	23,60	4,70	28,30

Fuente: De 1979 a 1989 (Moreno Moreno, M^a C., 1990, p. 17, a partir de González-Páramo, J. M. (1989))
De 1989 a 2007. Gómez Gómez-Plana (2007, p. 143) a partir de Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales
De 2007 a 2018. MEYSS

En la tabla 2.10. se presenta la evolución de los tipos de cotización por contingencias comunes (los más relevantes cuantitativamente) del Régimen General y los Regímenes Especiales asimilados, siendo una característica de estos datos su relativa estabilidad en el tiempo. Los tipos aplicables a la empresa disminuyeron progresivamente desde 1979 a 1985 en un 17,67%, manteniéndose hasta 1992 en un 24%. En 1993 y 1994 aumentó ligeramente hasta el 24,40%, para a partir de 1995 disminuir nuevamente al 23,60%, porcentaje que se ha mantenido invariable hasta hoy.

Por su parte, el tipo aplicable a los trabajadores también disminuyó entre 1979 y 1984, pasando del 5,15% al 4,80%, manteniéndose sin cambios hasta 1993. En dicho ejercicio aumentó al 4,90%, y en 1995 disminuyó hasta el porcentaje que se aplica en la actualidad, el 4,70%.

El tipo total sufrió un importante descenso de 1982 a 1985, del 32,1% al 28,8%, para estabilizarse en ese último porcentaje hasta el año 1992, aumentar en medio punto porcentual en los años 1993-1994 y descender en un punto porcentual en el año 1995, de modo que en el Régimen General quedaron establecidos, para las contingencias comunes (y se mantienen vigentes en la actualidad), en el 28,3% (Pérez Infante, 1997).

Resulta relevante observar cómo *“desde la asunción del Pacto de Toledo y la toma de conciencia general de la necesidad de gobernar de forma acordada la evolución del sistema de pensiones, no se han vuelto a reducir los tipos, de forma generalizada”* (CCOO, 2016: 16). Esta estabilidad que caracteriza a los tipos de cotización se debe a su notable influencia sobre los costes de las empresas. De variar el tipo de cotización todos los años, se generaría inestabilidad en la estructura de costes de las empresas, con el consiguiente efecto de alteraciones en los precios de los productos y se producirían incertidumbres añadidas en la toma de decisiones económicas de trabajadores y empresas, que se verían dificultadas. De ahí que se utilice un sistema de cuota media, mediante el cual los ingresos son estables en el tiempo (Anido Crespo, 2014, p. 193).

Por tanto, debido a la estabilidad que caracteriza al tipo de cotización no es de esperar ni un aumento ni una disminución del mismo en los próximos años que influya notablemente en los ingresos.

2.1.1.3.3. Cuota de cotización. Bonificaciones y reducciones de las cotizaciones sociales.

También las bonificaciones y reducciones empresariales de las cotizaciones ejercen un impacto significativo sobre los ingresos. Se trata de deducciones en la cuota de cotización que tienen como finalidad la reducción de los costes de Seguridad Social de las empresas para incentivar la contratación y favorecer el acceso o la permanencia de determinados colectivos al mercado laboral.

Esta medida de fomento del empleo que se viene aplicando desde hace años hace que se presente la disyuntiva entre más trabajo y menos cotizaciones, puesto que el posible incremento del empleo se podría traducir en

una pérdida de recaudación por parte de la Seguridad Social, contribuyendo a agravar el déficit del Sistema.

Así, esta reducción temporal de las cotizaciones sociales constituye una herramienta adecuada en el corto plazo para impulsar una rápida generación de empleo, en especial empleo estable, reduciendo a su vez la dualidad del mercado laboral. Pero por otro lado, la aplicación de esta reducción supone una menor recaudación de ingresos para la Seguridad Social en unos tiempos de graves problemas de financiación del sistema de pensiones. Además, las reducciones en las cotizaciones son financiadas por la propia TGSS, por lo que la carga derivada de esta medida de estímulo del empleo pesa sobre las cuentas del Sistema de la Seguridad Social.

Para el ejercicio 2017 existe un número importante de bonificaciones y reducciones a la cotización de la Seguridad Social como medidas de fomento del empleo, que en conjunto ascienden a 3.342,46 millones de euros (PGSS 2017: 43).

2.1.2. Evolución de la recaudación por cuotas del Sistema

Esta evolución descrita del número de afiliados, de las carreras de cotización y del importe de las cotizaciones tiene su reflejo en la recaudación por cuotas del Sistema de la Seguridad Social. En la siguiente tabla se ofrece una evolución de los recursos liquidados del Sistema desde el año 2005 al 2016.

Tabla 2.11. Evolución de los ingresos liquidados (millones de euros)

AÑOS	Cotizaciones Sociales	Tasas y otros ingresos	Transferencias Corrientes	Ingresos Patrimonio	Enajenación de Inversio. Reales	Transfer. de Capital	Activos Financieros	Pasivos Financieros	TOTAL
2005	87.906,84	978,87	4.895,72	1.176,18	74,80	72,64	163,12		95.268,17
2006	95.401,95	1.007,15	5.313,46	1.633,32	34,87	86,45	399,99		103.877,19
2007	103.263,13	960,12	6.006,39	2.189,33	33,47	122,92	160,50		112.735,86
2008	108.103,72	1.125,13	6.911,44	2.827,99	14,46	132,84	854,56	0,61	119.970,75
2009	106.552,91	1.205,24	8.560,51	2.778,73	6,17	310,02	370,06		119.783,64
2010	105.491,02	1.282,73	8.665,00	2.794,40	6,53	55,84	2.934,15		121.229,67
2011	105.311,66	1.254,88	8.337,66	3.061,99	7,11	42,49	2.515,34		120.531,13
2012	101.059,19	1.503,88	9.182,56	3.311,11	7,35	21,19	8.074,27		123.159,55
2013	98.210,30	1.384,52	15.733,29	2.821,06	1,36	28,79	9.322,21		127.501,53
2014	99.198,48	1.235,51	13.130,04	2.631,13	9,05	18,84	13.149,43		129.372,48
2015	100.568,80	1.123,56	13.134,84	2.270,98	56,17	18,81	14.186,71		131.359,88
PL2016	103.640,02	1.008,02	12.977,82	1.722,80	37,92	15,65	19.285,64		138.687,86

Fuente: Cuentas y Balances del Sistema de la Seguridad Social 2005-2015 y Previsión de Liquidación 2016.

Como se puede observar, la fuente principal de financiación del Sistema de la Seguridad Social la constituyen las cotizaciones sociales, altamente dependientes de las variaciones cíclicas de la economía y de la creación o destrucción de empleo. Este último condiciona enormemente, junto con la evolución de los salarios, la cantidad que se recauda en concepto de

cotizaciones, creciendo mucho en las fases expansivas y descendiendo de manera sustancial en las fases depresivas.

Desde 2008 a 2013 la recaudación por cotizaciones sociales presentó una tendencia decreciente, pasando de una recaudación de 108.104 millones en 2008 a 98.210 en 2013, una disminución de casi 10 millones de euros. A esta pérdida de cotización contribuyeron la destrucción de empleos y el aumento de la tasa de parcialidad que pasó del 17,8% en 2008 al 23,6% en 2013. Desde dicho año, a pesar de que el número de afiliados ha crecido a buen ritmo, no ha sucedido lo mismo con los ingresos por cotizaciones sociales, que aumentan a un ritmo mucho menor.

Tabla 2.12. Sistema de la Seguridad Social. Recaudación – Cuotas (2009-2016) (millones de euros)

	Cuota trabajadores ocupados (*)	% Inc.	Cuotas Desempleados y Bonificaciones	% Inc.	Total Cuotas (**)	% Inc.
2009	95.393,31	-4,3	11.159,59	31,8	106.552,90	-1,4
2010	94.660,49	-0,8	10.816,19	-3,1	105.491,02	-1,0
2011	94.992,24	0,4	10.207,33	-5,6	105.311,66	-0,2
2012	90.530,41	-4,7	10.388,72	1,8	101.059,19	-4,0
2013	88.987,87	-1,7	9.079,96	-12,6	98.210,30	-2,8
2014	91.233,00	2,5	7.815,83	-13,9	99.198,48	1,0
2015	93.707,93	2,7	6.716,53	-14,1	100.568,79	1,4
2016 PL	97.279,43	3,8	6.226,42	-7,3	103.640,02	3,1

(*) La cuota de trabajadores ocupados corresponde a la suma de las cuotas por contingencias comunes y de las cuotas por contingencias profesionales

(**) En el total de las cuotas también se incluye la correspondiente al cese de actividad de los trabajadores autónomos.

Fuente: Informe Económico-Financiero a los PGSS 2017

Desde 2014 las cotizaciones a la Seguridad Social de los trabajadores ocupados han evolucionado favorablemente pasando a crecer en 2014, 2015 y 2016 un 2,5%, un 2,7% y un 3,8%, respectivamente (Actualización Programa Estabilidad 2017-2020: 47), mientras que las cotizaciones de los desempleados han sufrido un descenso continuado, debido al descenso del número de parados, aunque también al deterioro de la cobertura frente al desempleo, ya que parte de los perceptores de desempleo han perdido esta condición y otros han pasado a percibir subsidios.

Los ingresos por cotizaciones sociales aumentaron de 2015 a 2016 un 3,1% debido a la fuerte creación de empleo gracias a la favorable evolución del mercado laboral. Sin embargo, aunque la cuantía recaudada en concepto de cotizaciones sociales haya aumentado en términos absolutos, el dato verdaderamente relevante es su peso relativo en términos de porcentaje del PIB, el cual ha disminuido del 12,30% al 12,24% del PIB, debido a que durante el año 2016 el PIB mantuvo un crecimiento medio del 3,2%, superior al aumento que experimentaron los ingresos por cotizaciones.

Según el Plan Presupuestario 2018, la estrategia fiscal consiste en mantener el porcentaje de las cotizaciones sociales en un 12,2% del PIB en 2018. Debido a la buena marcha de la economía, las cotizaciones siguen una tendencia creciente, impulsadas por la recuperación del mercado de trabajo y por el impacto de ciertas medidas adoptadas en los últimos años.

2.2. Evolución de los gastos

Los gastos del Sistema de la Seguridad Social mayoritariamente son generados por el pago de prestaciones económicas, las cuales constituyen un derecho de contenido dinerario. Entre las prestaciones abonadas por la Seguridad Social se encuentran las pensiones, que son *“prestaciones económicas de pago periódico que la Seguridad Social abona mensualmente con carácter vitalicio o hasta alcanzar una edad determinada”* (MEYSS, 2016: 58). Entre las pensiones contributivas se encuentran las de jubilación, incapacidad permanente, viudedad, orfandad y en favor de familiares; y entre las no contributivas, las de invalidez y jubilación.

En los apartados siguientes se lleva a cabo un análisis de las principales variables que afectan a la variación del gasto en pensiones. Por ser el capítulo más importante del presupuesto de gastos, nos vamos a centrar únicamente en las transferencias a las familias, y más concretamente en las pensiones contributivas.

2.2.1. Variables que afectan a los gastos

A la hora de estudiar la evolución de los gastos del sistema, las variables más importantes de las que depende son:

1) El número de pensionistas, o más bien del número de pensiones, porque puede haber personas que sean beneficiarias de más de una pensión; si esta cifra se relaciona con la población en edad de trabajar permite calcular la tasa de dependencia.

2) El importe medio que se percibe como pensión, que posibilita calcular la tasa de sustitución de la pensión media sobre el salario medio; y esta cuantía que se percibe, al depender de las cotizaciones efectuadas, depende a su vez de la participación de los salarios en el PIB.

3) El número de años durante los cuales se percibe la pensión.

De cara a la evolución futura del gasto en pensiones, fundamentalmente hay que tener en cuenta el efecto que los factores demográficos van a ejercer sobre la evolución de la distribución por edades de la población de nuestro país. España se enfrenta a varios desafíos que afectan de manera directa a la sostenibilidad y a la adecuación del sistema de pensiones, todos ellos relacionados con el envejecimiento demográfico (aumento de la esperanza de vida y descenso de la tasa de natalidad).

2.2.1.1. El número de pensionistas

El primero de los factores que influyen en el gasto en pensiones es el número de pensiones y su variación, los cuales dependen fundamentalmente de la distribución por edades de la población, así como del número estimado de nuevas altas de pensiones en cada una de las clases. Esta evolución *“viene condicionada por tanto, además de por la evolución de la estructura poblacional, por las disposiciones legales que fijan los requisitos de acceso a cada a las pensiones de las distintas generaciones”* (PGSS, 2017:148).

Tabla 2.13. Censo de la población pensionista. Número de pensionistas y su relación con el número de pensiones.

Año/mes	Perceptores de pensiones del sistema no concurrentes con ajenas		Una o varias del sistema en concurrencia con otras ajenas (3)	Total pensionistas (4) = (1) + (2) + (3)	Total pensiones (*) (5)	Relación de pensiones sobre pensionistas (6) = (5) / (4)
	De una pens. (1)	De varias pens. (2)				
2012 (dic)	7.230.147	787.994	163.971	8.182.112	8.592.022	1,05
2013 (dic)	7.355.452	803.024	157.350	8.315.826	8.753.212	1,053
2014 (dic)	7.461.085	816.959	150.573	8.428.617	8.894.538	1,055
2015 (dic)	7.536.613	828.833	143.036	8.508.482	9.002.116	1,058
2016 (dic)	7.629.108	842.518	137.459	8.609.085	9.131.621	1,061
2017 (dic)	7.717.928	855.844	131.935	8.705.707	9.257.336	1,063
2018 (ene)	7.712.818	854.201	131.141	8.698.160	9.249.353	1,063

(*) No se contemplan las cifras correspondientes al S.O.V.I.

Fuente: MEYSS (2018, p. 292)

En enero de 2018 había 9.249.353 pensiones contributivas de Seguridad Social y 8.698.169 pensionistas, debido al hecho de la percepción simultánea por algunos pensionistas de dos o más pensiones. Según se contempla la tabla, alrededor del 10% de los pensionistas cobran dos o más pensiones. Además, cerca de un 1,5% de los pensionistas reciben una o varias pensiones del sistema en concurrencia con otras pensiones externas del sistema.

Según los datos de los PGSS de 2017, las personas con edad igual o superior a 65 años constituyen el grueso de los perceptores de pensiones de la Seguridad Social. En marzo de 2017 dicho grupo de edad representaba el 78,9% del total de las pensiones pagadas en el citado mes, que ascendieron a 9.474.556.

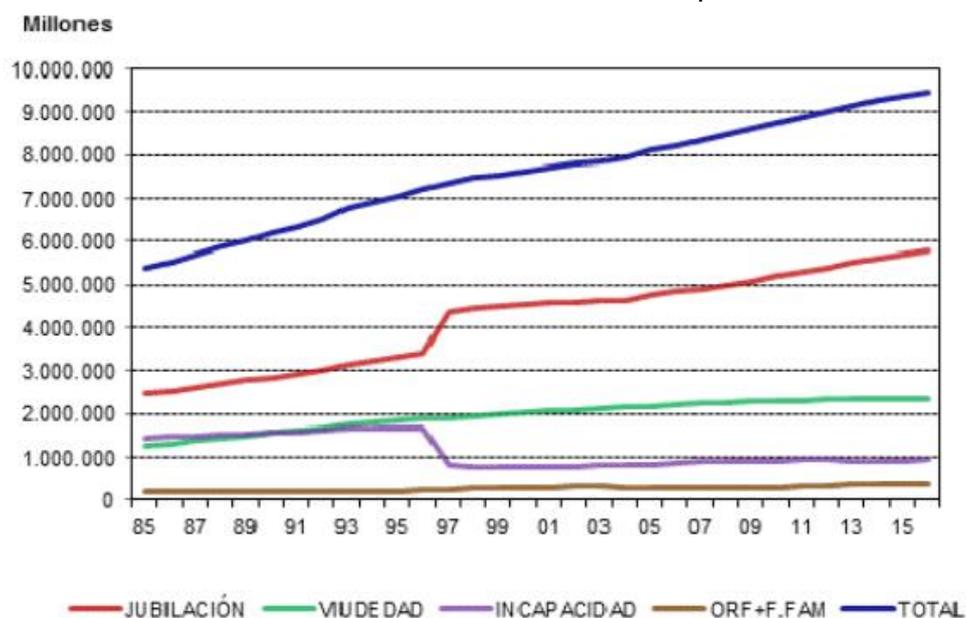
Según las últimas cifras disponibles en el INE (2016) sobre la evolución de la población española, entre 1997 y 2017 los mayores de 65 años han crecido el 57%, habiendo aumentado en casi 3 millones y medio de personas, siendo este el factor principal del incremento en el número de pensiones de jubilación, que ha crecido a tasas similares o incluso superiores a la de la población debido en parte a las jubilaciones anticipadas.

2.2.1.1.1. Evolución del número de pensiones por clases

Las pensiones de jubilación representan en torno al 61% del total de pensiones. En segundo lugar, en orden de importancia, se encuentran las pensiones de viudedad, con un 25% aproximadamente, y a continuación las pensiones de incapacidad permanente, con un 10% sobre el total, si bien hay que tener en cuenta que casi el mismo porcentaje se han clasificado como pensiones de jubilación al cumplir el pensionista los 65 años. Y en último lugar se sitúan las pensiones de orfandad y en favor de familiares, que representan el 4% del total.

En el siguiente gráfico se presenta la evolución que ha sufrido el número de pensiones desde la década de los ochenta hasta la actualidad, diferenciando entre las distintas clases de pensiones contributivas:

Gráfico 2.7. Evolución del número de pensiones



Fuente: Informe Económico-financiero PGSS 2017 (2017: 158)

Según el Gráfico 2.7. es posible diferenciar varias etapas en la evolución del número total de pensiones. Hasta 1997 el crecimiento se situaba en torno al 2% anual, con incrementos en la tasa al incorporarse nuevos colectivos que hasta ese momento cobraban pensión a través de una entidad diferente. Desde 1998 hasta 2004 el crecimiento se moderó considerablemente, situándose alrededor del 1% anual y a partir de 2005 vuelve a crecer, situándose en tasas ligeramente superiores al 1,5%.

Según se infiere del análisis de la Tabla 2.14., desde el año 2005 la evolución en el tiempo de las distintas clases de pensiones contributivas no ha sido homogénea.

Tabla 2.14. Evolución del número de pensiones en vigor por clases

Datos a 31 de diciembre

AÑO	INCAPACIDAD PERMANENTE	JUBILACIÓN (*)	VIUEDAD	ORFANDAD	FAVOR FAMILIARES	TOTAL
2005	845.667	4.777.953	2.183.358	260.720	39.570	8.107.268
2006	878.333	4.843.473	2.212.486	258.387	38.700	8.231.379
2007	902.484	4.900.756	2.240.408	256.966	37.932	8.338.546
2008	916.291	4.995.691	2.263.259	261.012	37.674	8.473.927
2009	930.831	5.097.112	2.282.687	266.436	37.810	8.614.876
2010	935.514	5.203.364	2.302.060	270.488	37.628	8.749.054
2011	941.490	5.296.851	2.319.896	275.077	38.121	8.871.435
2012	940.843	5.402.863	2.331.812	295.221	37.609	9.008.348
2013	932.045	5.523.066	2.345.930	315.546	38.030	9.154.617
2014	928.967	5.621.781	2.356.966	336.331	38.687	9.282.732
2015	934.846	5.686.975	2.354.686	338.208	39.273	9.353.988
2016	943.846	5.784.326	2.359.077	338.531	40.252	9.465.341
2017(*)	951.019	5.882.979	2.365.155	340.214	41.191	9.580.558

(*) Estimación

Fuente: PGSS (2017: 159)

Las *pensiones de incapacidad permanente* registraron aumentos considerables en los años previos al estallido de la crisis, debido a la elevada tasa de empleo. Sin embargo, a partir de 2008 y conforme se fue destruyendo empleo, los incrementos comenzaron a ser menores, iniciando incluso una tendencia descendente en 2012, que se ha invertido de nuevo a partir de 2015, registrándose de nuevo leves subidas a medida que se ha ido recuperando el empleo.

Las *pensiones de viudedad* han mantenido un ritmo de crecimiento bastante estable, con tasas de crecimiento en torno al 1%, si bien desde 2008 los incrementos son cada vez menores.

Por su parte, los perceptores de *pensiones de orfandad* son los que más fluctuaciones presentan, ya que se encuentran más condicionados por los descensos o repuntes de la natalidad. A partir de 2012 se ha producido un incremento importante de los mismos debido al aumento de la edad límite para percibir esta pensión que introdujo la Ley 27/2011, de 1 de agosto.

Las *pensiones en favor de familiares* han registrado tasas negativas en los últimos años, si bien a partir de 2012 se aprecia una tendencia positiva.

No obstante, en torno a dos tercios del incremento del número total de pensiones en los últimos años ha sido debido a la evolución sufrida por las *pensiones de jubilación*, por ello haremos especial hincapié en estas últimas.

Según Octavio Granado Martínez, ex Secretario de Estado de la Seguridad Social, en España en los últimos años hemos vivido un “*bonus demográfico*” (2010: 16), ya que se han estado jubilando las personas que nacieron entre el año 1925-45 del siglo pasado, unas cohortes de edad escasas en natalidad y en fecundidad marcadas por la República, la Guerra

Civil y la inmediata posguerra (ver anexo II). Por ello el incremento del número de pensionistas que hemos vivido en España en los últimos años ha sido muy moderado. Sin embargo, el número de pensiones de jubilación ha aumentado de manera continua desde el año 2000. Estas pensiones presentaron un ritmo de crecimiento comparativamente bajo al resto del conjunto de pensiones durante los primeros años, exceptuando el incremento puntual del año 2005³², y a partir de 2008 su tasa de crecimiento fluctúa de manera constante entre el 1,7% y el 2,2%.

Tabla 2.15. Evolución de las pensiones de jubilación (incluido SOVI)

AÑO	PENSIONES A 31 DIC.		ALTAS INICIALES		BAJAS DEFINITIVAS	
	NÚMERO	Δ %	NÚMERO	Δ %	NÚMERO	Δ %
2005	4.777.953	3,1	265.270	41,8	226.135	7,8
2006	4.843.473	1,4	235.129	-11,4	215.848	-4,5
2007	4.900.698	1,2	231.784	-1,4	224.885	4,2
2008	4.995.691	1,9	269.772	16,4	232.927	3,6
2009	5.097.112	2,0	287.904	6,7	244.146	4,8
2010	5.203.364	2,1	288.172	0,1	240.624	-1,4
2011	5.296.851	1,8	286.143	-0,7	245.951	2,2
2012	5.402.863	2,0	308.400	7,8	259.530	5,5
2013	5.523.066	2,2	314.204	1,9	256.718	-1,1
2014	5.621.781	1,8	298.496	-5,0	257.207	0,2
2015	5.686.975	1,2	289.721	-2,9	277.352	7,8
2016	5.784.326	1,7	307.511	6,1	263.878	-4,9

Fuente: PGSS (2017: 167)

En 2008 y 2009 se observa un aumento de las altas de jubilación debido a la recuperación de la cifra de nacimientos que tuvo lugar a partir de 1943. En 2010 y 2011 se produce un estancamiento de las altas de jubilación, que se rompe en 2012, aumentando un 7,8%, debido en gran parte a que muchos trabajadores decidieron adelantar su jubilación ante los importantes cambios legales que traería consigo la normativa en materia de jubilación que comenzaría a aplicarse en 2013 (Ley 27/2011 y RD-ley 5/2013). En 2013 también aumentaron las altas, pero a un ritmo mucho menor, del 1,9%, y en 2014 y 2015 registraron una caída del 5% y del 2,9%, respectivamente, a consecuencia, por un lado, de las anticipaciones en los dos años anteriores, y por otro, a que se empiezan a percibir los efectos de los nuevos requisitos de acceso a la jubilación (Informe PGSS 2017: 167). No obstante, en 2016 se registró un nuevo aumento del 6,1% y para 2017 se estimaba que las nuevas pensiones de jubilación crecerían alrededor del 1,7%.

Sin embargo, como se puede observar, en todo el periodo considerado el número de altas iniciales de jubilación es superior al de bajas definitivas, lo que explica el aumento incesante del número de pensiones de jubilación año tras año. Además, a los datos de las altas habría que añadirles los

³² En 2005 el aumento de las altas de jubilación fue del 41,8%, debido a circunstancias excepcionales como la compatibilidad de las pensiones del S.O.V.I. con otras y a que cumplieron 65 años y accedieron a la jubilación los nacidos en 1940, año en el que se registraron muchos nacimientos una vez acabada la Guerra Civil.

correspondientes a las pensiones de incapacidad permanente cuyos titulares cumplen 65 años, y que a efectos estadísticos pasan a considerarse jubilaciones, que no aparecen incluidas en las cifras de altas, pero sí en las columnas de bajas. En 2016, estas pensiones de jubilación procedentes de incapacidad fueron 54.500.

2.2.1.1.2. Envejecimiento demográfico. Estructura por edades de la población.

Esta evolución señalada del número de pensiones depende por tanto enormemente de la estructura por edades de la población. Las cifras de población y su comportamiento futuro que se presentan a continuación se corresponden con las últimas proyecciones de población a largo plazo publicadas por el INE, que corresponden al periodo 2016-2066³³:

Tabla 2.16. Evolución de la población española por grandes grupos de edad. Cifras absolutas y distribución porcentual

Año	Grupos de edad						Suma Cifras absolutas
	De 0 a 14		De 15 a 64		De 65 y más		
	Cifras absolutas	Distrib. %	Cifras absolutas	Distrib. %	Cifras absolutas	Distrib. %	
1994	6.893.846	17,70	26.779.243	68,77	5.267.467	13,53	38.940.556
1995	6.685.841	17,10	27.017.525	69,11	5.391.826	13,79	39.095.192
1996	6.493.243	16,55	27.214.620	69,36	5.526.882	14,09	39.234.745
1997	6.325.077	16,06	27.397.062	69,58	5.650.812	14,35	39.372.951
1998	6.185.206	15,65	27.545.673	69,71	5.786.330	14,64	39.517.209
1999	6.073.149	15,31	27.664.651	69,76	5.918.244	14,92	39.656.044
2000	5.991.173	15,05	27.787.316	69,81	6.026.647	15,14	39.805.136
2001	5.944.560	14,87	27.894.332	69,77	6.141.024	15,36	39.979.916
2002	5.516.974	13,44	28.151.479	68,60	7.366.823	17,95	41.035.271
2003	5.616.578	13,43	28.776.192	68,80	7.435.067	17,78	41.827.836
2004	5.726.449	13,46	29.374.722	69,04	7.446.279	17,50	42.547.454
2005	5.828.171	13,46	29.850.372	68,94	7.617.794	17,59	43.296.335
2006	5.947.398	13,51	30.375.965	69,02	7.686.611	17,47	44.009.969
2007	6.084.564	13,59	30.900.989	69,00	7.799.107	17,41	44.784.659
2008	6.248.605	13,68	31.461.620	68,89	7.958.713	17,43	45.668.938
2009	6.412.336	13,87	31.711.377	68,58	8.115.558	17,55	46.239.271
2010	6.512.916	14,01	31.684.780	68,16	8.288.924	17,83	46.486.621
2011	6.590.353	14,12	31.638.015	67,80	8.438.805	18,08	46.667.175
2012	6.646.975	14,20	31.568.013	67,43	8.603.227	18,38	46.818.216
2013	6.662.108	14,26	31.286.496	66,95	8.779.287	18,79	46.727.890
2014	6.626.856	14,25	30.954.378	66,55	8.930.965	19,20	46.512.199
2015	6.598.549	14,21	30.788.820	66,28	9.062.197	19,51	46.449.566
2016	7.003.710	15,07	30.696.967	66,06	8.767.425	18,87	46.468.102
2017	6.978.005	14,99	30.686.631	65,90	8.897.291	19,11	46.561.927

- ❖ Periodo 1991 - 2002: Estimaciones intercensales de población entre los Censos de 1991 y 2001.
- ❖ Periodo 2002 - 2012: Estimaciones intercensales de la población de España, calculadas a partir del Censo de Población de 2002 a 1 de enero de cada año.
- ❖ Periodo 2012 - 2017 Cifras de población.

Fuente: MEYSS (2018, p. 305-306)

³³ Estas proyecciones constituyen una simulación estadística del tamaño y estructura demográfica de la población que residiría en España en los próximos 50 años en caso de mantenerse las tendencias y comportamientos demográficos actuales (fecundidad, mortalidad y migraciones).

En el período entre 2002 y 2015, la población creció en más de 5,41 millones de personas. Sin embargo, este aumento de la población se ha presentado de manera muy desigual entre los distintos grupos de edad. Según la CEOE (2016: 10), mientras que en las cohortes entre 15 y 35 años de edad la población disminuyó en 2,2 millones de personas, en las cohortes de más edad se ha producido un considerable aumento poblacional, que se cifra en 4,9 millones de personas en los grupos entre 35 y 64 años de edad y de casi 1,7 millones de personas en el grupo de edad de los mayores de 65 años, lo que da una idea del envejecimiento que se está produciendo y que continuará en los años próximos.

Un punto de inflexión en nuestra historia demográfica fue el año 2001. Fue en este año cuando el porcentaje de población en edad infantil (de 0 a 14 años) fue superado por el de población de 65 y más años, y a partir de ese momento, la cifra de personas mayores supera a la de niños (Del Barrio Truchado y Abellán García, 2009).

Según los últimos datos publicados por el INE sobre la distribución por grupos de edad de la población que aparecen en la tabla 2.16., en 2017 hubo en España 8.897.291 personas de 65 y más años, lo que representó un 19,11% del total de la población. Diez años antes, en 2007, había 7.799.107 personas mayores de 65 años, lo que representaba el 17,41% del total de la población, y en 2001 España contaba con 6.141.024 mayores, lo que da una muestra del continuo proceso de envejecimiento de nuestro país.

En cuanto a las proyecciones de población a largo plazo del INE, sus previsiones manifiestan que este envejecimiento continuará acentuándose en las próximas décadas. La evolución de la estructura por edades de la población española desde el año 2020 y su proyección a largo plazo hasta 2065 según la proyección elaborada por el INE se puede observar en la siguiente tabla:

Tabla 2.17. Distribución por grandes grupos de edad de la población total. Cifras absolutas y distribución porcentual. Proyección a largo plazo

Año	Grupos de edad						TOTAL Cifras absolutas
	0-14		15-64		≥65		
	Cifras absolutas	Distrib. %	Cifras absolutas	Distrib. %	Cifras absolutas	Distrib. %	
2020	6.745.368	14,53	30.397.431	65,50	9.265.371	19,96	46.408.170
2025	6.063.075	13,12	29.916.564	64,73	10.235.781	22,15	46.215.420
2030	5.520.156	12,01	28.962.705	63,04	11.461.090	24,95	45.943.951
2035	5.255.858	11,51	27.615.935	60,50	12.775.829	27,99	45.647.622
2040	5.243.343	11,57	26.003.261	57,38	14.074.581	31,06	45.321.185
2045	5.320.159	11,85	24.356.707	54,25	15.218.339	33,90	44.895.205
2050	5.306.187	11,99	23.353.026	52,75	15.608.866	35,26	44.268.079
2055	5.134.550	11,83	22.893.871	52,73	15.390.159	35,45	43.418.580
2060	4.883.480	11,52	22.617.365	53,35	14.894.294	35,13	42.395.139
2065	4.680.441	11,34	22.318.365	54,05	14.291.369	34,61	41.834.611

Fuente: I.N.E. Proyecciones de Población de España 2016-2066

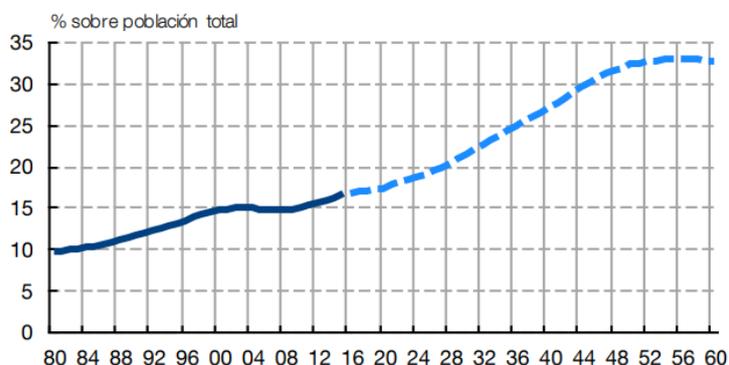
Como se puede observar, España tendrá que hacer frente a una nueva estructura demográfica. Durante el período objeto de proyección se pone de manifiesto que la proporción de personas en el grupo de 0 a 14 años muestra

una tendencia decreciente, mientras que el grupo de los mayores de 65 años presenta una tendencia creciente hasta el año 2055, pasando del 19,96% en 2020 al 35,45% en dicho año, para a partir de entonces comenzar a disminuir ligeramente. La población mayor llegará a representar un porcentaje tres veces superior sobre el total de la población que la población joven para mediados de siglo. Por su parte, la población en edad de trabajar, comprendida en el grupo de edad de 15 a 64 años, posee de manera gradual un peso cada vez menor sobre el total de la población hasta el año 2055, disminuyendo casi un 13% entre el 2020 y el 2055.

Sin embargo, aunque se suele pensar que este envejecimiento demográfico es un proceso que ha tenido lugar en las últimas décadas, esto no es así, ya que nunca a lo largo de todo el siglo XX ha dejado de crecer la proporción de mayores de 65 años. Ni tan siquiera durante los años correspondientes al baby boom, pasando su porcentaje respecto del total de la población de un 7,2% en la década de los 50 a un 9,7% en la década de los 70. Es cierto que más tarde este proceso se aceleró con la caída de la natalidad de las últimas décadas del siglo XX, pero siempre ha mantenido una tendencia creciente (Pérez Díaz, 2010). Por lo tanto se puede extraer una conclusión, y es que el verdadero impulsor de este crecimiento del porcentaje de mayores no han sido las variaciones de la natalidad, sino el continuo aumento de la esperanza de vida a lo largo de todo el siglo XX.

Junto con las proyecciones demográficas efectuadas por el INE existen otras proyecciones demográficas y económicas a largo plazo, como las efectuadas por instituciones comunitarias u organizaciones internacionales, que llevan a similares resultados. Por tanto la evolución futura del número de pensiones, está en gran parte determinada por la evolución demográfica comentada, ya que es en la población mayor de 65 años donde se concentran la mayoría de los pensionistas. Y es que prácticamente la totalidad de las personas mayores recibe alguna prestación económica del sistema público de pensiones (directamente o a través de la pensión del cónyuge) (Abellán García, Ayala García y Pujol Rodríguez, 2017).

Gráfico 2.8. Población mayor de 67 años



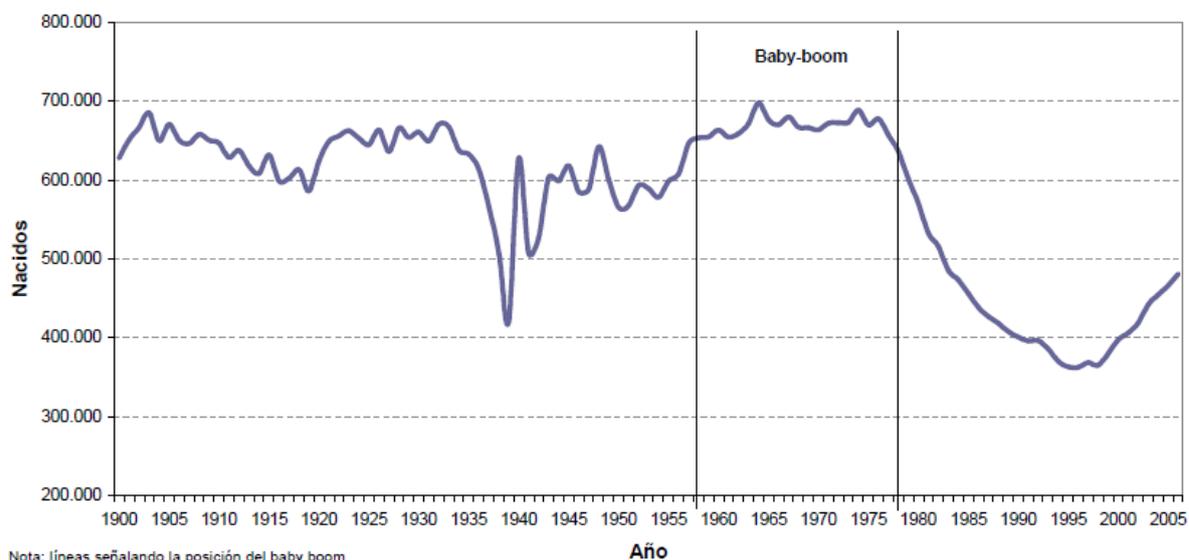
Fuente: Hernández de Cos (2017: 6)

En este gráfico del Banco de España, en el que se proyecta el porcentaje que representará la población mayor de 67 años sobre el total de la población española, se observa claramente el crecimiento acelerado en el

porcentaje de personas mayores que está originando el incremento de la esperanza de vida y la baja tasa de natalidad de nuestro país. Se ha utilizado la edad de 67 años ya que a partir de 2027 esta será la edad legal de jubilación. En el gráfico se puede observar cómo a partir de 1920 este crecimiento será mucho más pronunciado, ya que comenzarán a acceder a la jubilación las generaciones nacidas durante el periodo del baby-boom.

Entre 1957 y 1977 nacieron en España alrededor de 14 millones de niños, 4,5 millones más que en los veinte años siguientes y 2,5 más que en los veinte años anteriores, el periodo en el que más nacimientos se han producido en la Historia de España (Monteverde, 2006), años en los que el número de nacimientos superó los 650.000 anuales (ver anexo II). Sin embargo en España “este fenómeno fue mucho menos pronunciado que en otros países, volviendo sencillamente a niveles previos a la Guerra Civil, y se desarrolló con una media de diez años de retraso respecto al resto de Europa Occidental y Estados Unidos” (Barrio Truchado y Abellán García, 2009: 37). La delimitación de los años que abarca este baby-boom es una convención aceptada generalmente. Después de ese período se produjo un considerable descenso de la fecundidad y del número de nacimientos, debido en parte a la progresiva incorporación de la mujer al mundo laboral. La disminución del número de nacimientos a partir de 1977 fue muy pronunciada, pasando de 656.357 nacimientos en dicho año a 401.425 en el año 1990, poco más de diez años después (IMSERSO, 2008), conociéndose a este periodo como *baby-bust*, que invertiría de nuevo su tendencia a partir de 1998, recuperándose en parte la natalidad, circunstancias que se verán reflejadas en la evolución del número de pensionistas hacia mediados de siglo.

Gráfico 2.9. Nacimientos en España, 1900-2006

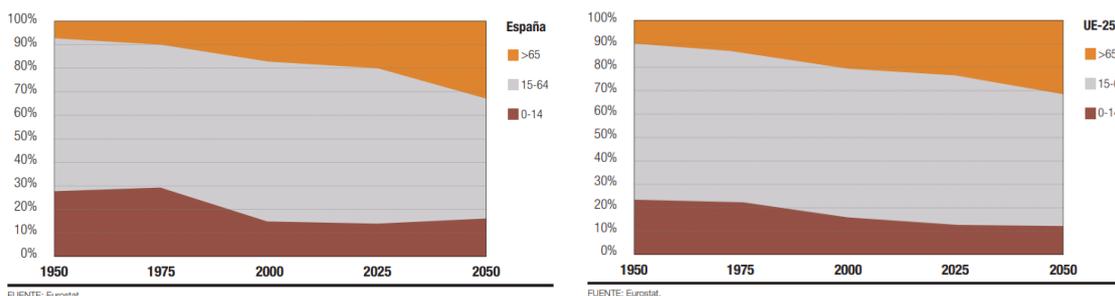


Fuente: IMSERSO (2008)

La jubilación de esta generación del baby-boom constituye uno de los problemas más importantes a los que se enfrentará España en los próximos años. Sin embargo, según Abellán García y Pujol Rodríguez (2015), en los años previos al baby-boom español la cifra de nacimientos también fue muy numerosa, por lo que la “transición” en la llegada de las generaciones del baby-

boom a la jubilación no será abrupta, en ningún caso. Por tanto, habrá una presión o tensión relativa, suave al principio, sobre el sistema de pensiones, que se irá incrementando de forma progresiva desde dicha fecha hasta mediados del siglo XXI aproximadamente, y a partir de entonces comenzará a descender. A pesar de que este envejecimiento de la población es un fenómeno generalizado en el conjunto de economías avanzadas, en el caso español el crecimiento de la población de mayor edad será más intenso y se observa especialmente acentuado en comparación con el resto de países europeos.

Gráfico 2.10. Crecimiento de la población mayor en España y en la UE-25

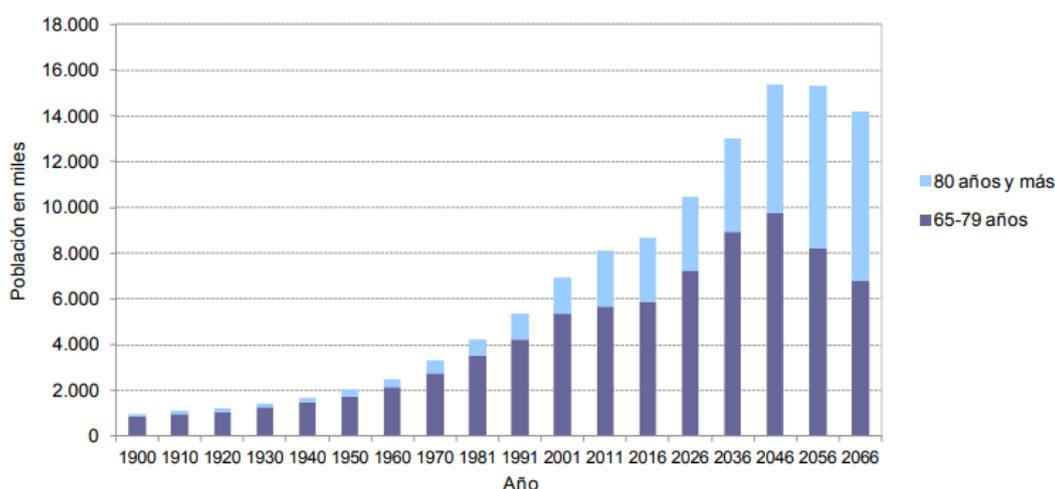


Fuente: Fernández, Parapar y Ruiz (2010: 8)

En el gráfico 2.10. se muestra la proyección realizada por el Eurostat en el año 2004 para España en comparación con el resto de países de la UE-25, donde la población aparece dividida en tres grandes grupos de edad durante un periodo de tiempo de 100 años, desde 1950 hasta 2050. En esta prospectiva, se aprecia un crecimiento bastante acentuado en la estructura de la población del porcentaje que representan los grupos de edad más avanzada en nuestro país, de 65 años en adelante, sobre todo a partir de 2025, de tal modo que del menos de 10% que representaba este grupo de población en 1950, pasará a superar el 30% para el año 2050. Y este crecimiento de la población de mayor edad en España, según estas estimaciones, será de manera general más rápido y acusado que la media del resto de países europeos.

Además, en nuestro país se producirá un aumento considerable en la estructura de la población del porcentaje que representan los grupos de edad de 65 a 79 años y especialmente de las personas de edad más avanzada (de 80 años en adelante). Según Fernández, Parapar y Ruiz (2010), a mediados de siglo los octogenarios llegarán a superar la cifra de 4 millones, lo que supondría más del 30% del total de la población mayor de 65 años, en lo que Abellán García y otros han calificado como *“un proceso de envejecimiento de los ya viejos”* (2017: 3).

Gráfico 2. 11. Evolución de la población de 65 y más años, 1900-2066



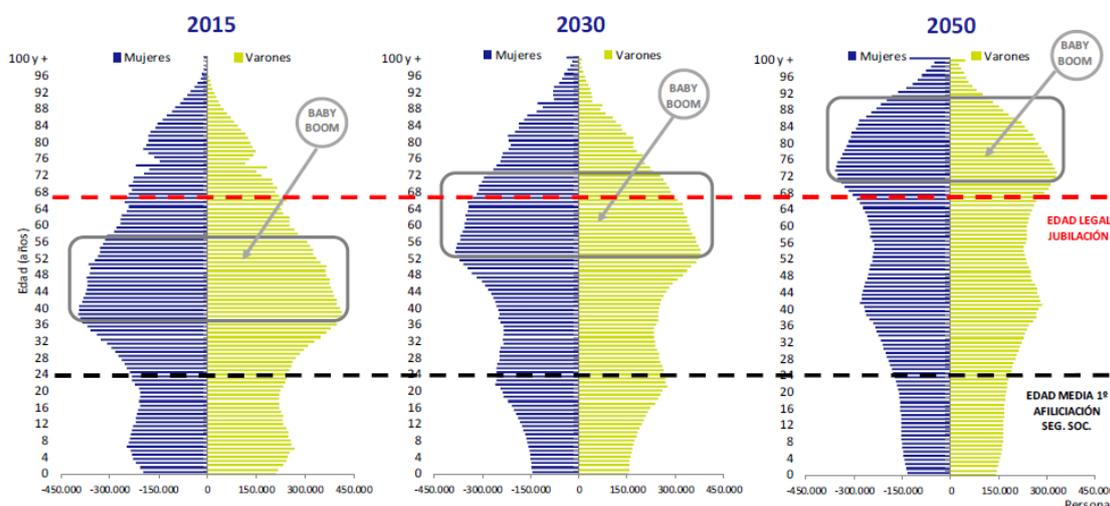
Fuente: Abellán García, Ayala García y Pujol Rodríguez (2017)

Según las proyecciones llevadas a cabo por la ONU (World Population Ageing, 2009), en 2009 España era el 18º país más envejecido de todo el mundo, con una proporción de personas mayores de 60 años del 22,2%. En 2017 este porcentaje era del 25,3%, manteniéndose en la misma posición en el ránking mundial, pero para 2050 España se situaría como el segundo país más envejecido del mundo únicamente por detrás de Japón, (42,4%) de cuya población el 41,9% se situaría por encima de los 60 años (World Population Ageing, 2017: 29).

2.2.1.1.3. La ratio de dependencia

Este envejecimiento de la población según las distintas previsiones demográficas, debido al aumento de la esperanza de vida y a la disminución de la tasa de natalidad y de los flujos migratorios, entre otras causas, está ocasionando una inversión de la estructura de la pirámide de población, lo que modifica la relación entre el número de pensionistas y la población activa, la llamada tasa o ratio de dependencia.

Gráfico 2.12. Pirámide de población en España



Fuente: Círculo de empresarios (2017)

El gráfico 2.12. muestra la evolución de la estructura poblacional en España en 3 años distintos, a partir de las proyecciones de población a largo plazo efectuadas por el INE. A pesar de que las proyecciones deben ser tomadas con cautela puesto que ciertos parámetros como la inmigración pueden variar profundamente en apenas varios años, es posible observar cómo la pirámide será cada vez más regresiva, haciéndose visible el prolongado descenso de la natalidad que ha tenido lugar durante más de 25 años y que afectará a los grupos de edad de población donde se concentra la mayor parte de la fuerza laboral, que disminuirá progresivamente en las próximas décadas, por lo que en el futuro próximo se contará con una proporción más reducida de personas profesionalmente activas. De igual modo, se prevé que el número de nacimientos siga reduciéndose en los próximos años. Entre 2016 y 2030 habrá un 22% menos de nacimientos que en los 15 años previos (INE, 2016). Todo ello unido al progresivo aumento de la proporción de efectivos de edades cada vez más altas (65 y más años) dentro de la población total, provocará un progresivo ensanchamiento en la parte superior de la pirámide y un estrechamiento de la base en las edades más jóvenes, y tendrá su repercusión en la ratio de dependencia.

Dicha ratio relaciona el número personas en edad de trabajar y potencialmente activas (de 15 a 64 años) que hay por cada persona mayor de 65 años. Esta población mayor que ya ha dejado el mercado laboral será la beneficiaria del sistema de pensiones y de otra serie de prestaciones que son financiadas con las aportaciones de las personas en edad laboral. Como en el caso concreto de España, el sistema público de financiación de las pensiones es un sistema de reparto, los trabajadores en activo financian las prestaciones de las personas que están cobrando una pensión en cada momento. Según afirma Herce, *“la naturaleza del método financiero de reparto de las pensiones públicas hace de la relación afiliados/pensionistas el eje físico de su sostenibilidad”* (2014: 351).

Por ello este suele ser el indicador sobre el que, con mayor frecuencia, se sustentan los análisis de los efectos del envejecimiento de la población, ya que su evolución en el tiempo es importante para conocer la situación del Sistema.

En la tabla 2.18. se refleja la serie de valores de este indicador en el período comprendido entre 1988-2017. De 1991 a 1996, la relación afiliados/pensionistas descendió hasta alcanzar el 2,06, y a partir de ese año mejoró notablemente iniciando una senda creciente hasta finales del año 2007, cuando se alcanzó el máximo, en un momento en el que los ocupados superaban con creces los 20 millones, según la EPA.

No obstante, esta relación entre la población en edad “productiva” y en edad “no productiva” también adolece de inconvenientes, pues *“no tiene en cuenta la productividad de los trabajadores, es decir, la calidad del empleo y la productividad de los distintos sectores de la economía”* (Pérez Díaz, 2010: 38).

Tabla 2.18. Relación afiliados/pensionistas

Año	Evolución afiliados/pensionistas (Datos a 31 de dic.)	Año	Evolución afiliados/pensionistas (Datos a 31 de dic.)
1988	2,34	2003	2,44
1989	2,38	2004	2,5
1990	2,41	2005	2,62
1991	2,39	2006	2,67
1992	2,29	2007	2,71
1993	2,18	2008	2,66
1994	2,12	2009	2,62
1995	2,07	2010	2,56
1996	2,06	2011	2,47
1997	2,09	2012	2,34
1998	2,15	2013	2,27
1999	2,23	2014	2,25
2000	2,29	2015	2,25
2001	2,34	2016	2,27
2002	2,39	2017	2,23

Fuente: Informe PGSS (2017: 244)

Para De la Fuente y Doménech el efecto demográfico, capturado por la tasa de dependencia, *“ha sido negativo exceptuando los primeros años del presente siglo, cuando el fuerte influjo inmigratorio que experimentó nuestro país durante este período se tradujo en un suave descenso de dicha tasa”* (2011: 21), invirtiendo temporalmente la clara tendencia al alza de esta variable. A partir de 2008, debido al descenso continuado del número de afiliados (más de tres millones en la fase más dura de la crisis) y a la destrucción de empleo, la relación volvió a descender, situándose en 2,25 afiliados por pensionista en 2014. Y España ha cerrado el 2017 con el menor número de cotizantes por pensionista desde 1999, 2,23 cotizantes por beneficiario, a pesar de que 2017 fue un año récord en términos de empleo y afiliación³⁴. Sin embargo, esta relación es aún peor si se elimina el efecto de los cotizantes desempleados en la ratio y solamente se tienen en cuenta los cotizantes ocupados.

Este indicador ha tenido altibajos, pero con una constante descendente, y sus variaciones son bastante reducidas. En el año 2007, cuando se registró la mayor proporción entre afiliados y pensionistas, éste era de 2,71 mientras que el dato más bajo registrado corresponde al año 1995, y fue de 2,07. En la actualidad, la proporción ocupados/pensionistas se caracteriza por unos efectivos en edad laboral numerosos, que financian a una cantidad de jubilados no muy numerosa. Sin embargo esta situación se invertirá en los próximos años, debido, como ya hemos comentado, a la jubilación de las generaciones del baby-boom, aumentando la cantidad del colectivo pensionable, que será sostenido por unas generaciones compuestas por un número de efectivos en edad laboral cada vez menor, los nacidos en las décadas posteriores al baby

³⁴ García Maroto, D. (3 de enero de 2018). España cierra 2017 con el menor número de cotizantes por pensionista desde 1999. *El Independiente*. Recuperado de: <https://www.elindependiente.com/economia/2018/01/03/espana-cierra-2017-con-el-menor-numero-de-cotizantes-por-pensionista-desde-1999/>

boom. Según Carabaña Morales, “*el resultado será una tasa de dependencia insuficiente para sostener el sistema de pensiones*” (2003: 166).

Según las proyecciones del Círculo de Empresarios (2017), la ratio cotizante/pensionista seguirá descendiendo hasta situarse en 1,3 en 2030 y en 1 en 2050. Y según las previsiones de población de la ONU, en 2050 España será el segundo país del mundo con la ratio de dependencia más elevada (69,5 personas de 65 o más años por cada 100 personas entre 15 y 64 años), tan sólo por detrás de Japón (cuya ratio será 70,9) y muy por encima de la media de las economías avanzadas (45,8) (CEOE, 2016: 12).

Por ello el mayor motivo de preocupación debería ser el nivel de ocupación de la población en edad laboral, ya que si éste no mejora, se producirá un serio problema para sostener el actual sistema de pensiones de reparto, pues el número de beneficiarios se acercará peligrosamente al de trabajadores. Cuanto mayor sea el número de personas trabajando, mayor garantía tendrá el sistema. También se consigue la misma garantía con la disminución de los pensionistas. “*Mientras que es más difícil aumentar el número de trabajadores, puede ser más fácil disminuir el número de pensionistas, por ejemplo retrasando la edad de jubilación o aumentando el número de años para tener derecho a la misma*” (Prieto García, 2011: 15).

A la misma conclusión llegan Abellán García y Pujol Rodríguez (2015). Para estos autores, más importante que efectivos, fechas de entrada en jubilación o aumentos en la esperanza de vida, es lo que suceda con los actuales y futuros niveles de ocupación de aquellos que deben mantener a los pensionables. Si no mejora la ocupación de toda la masa laboral existirá un problema de sostenibilidad del sistema de protección social, por lo que la ocupación futura debería ser incluso mayor que la de los mejores tiempos pasados.

2.2.1.2. Cuantía media que se percibe como pensión

Otro factor que afecta al gasto total en pensiones es la cuantía de la pensión media que se recibe y la evolución de sus distintos componentes. Las pensiones son abonadas en 14 pagas, correspondientes a cada uno de los meses del año y dos pagas extraordinarias que se devengan en los meses de junio y noviembre.

La pensión se puede desglosar en tres componentes: la pensión inicial, la revalorización y los complementos a mínimos de pensiones.

- La *pensión inicial* es la cuantía que resulta de aplicar el porcentaje correspondiente a la base reguladora de la pensión en el momento del reconocimiento inicial de la misma.
- La *revalorización* es el efecto acumulado de las subidas que se aplican periódicamente a las pensiones ya existentes, según las previsiones de la correspondiente LPGE.
- El *complemento a mínimos* de pensión es el importe que se añade a la suma de los dos conceptos anteriores cuando dicha suma,

incrementada en su caso con la de otras pensiones que pueda tener el pensionista, no alcanza la cuantía mínima mensual garantizada a la que el interesado tenga derecho³⁵, siempre que este no exceda el límite de ingresos establecido.

2.2.1.2.1. Pensión inicial. Efecto sustitución

En la siguiente tabla se puede examinar la evolución de la pensión media y del importe total de la nómina inicial de las distintas clases de pensiones contributivas. Como se puede apreciar a simple vista, tanto la pensión media como el importe total de la pensión inicial de todas las clases de pensión ha aumentado de manera notable en el periodo considerado, aunque se aprecian diferencias en la evolución del importe medio según clases de pensión. Así, la pensión media de incapacidad permanente se ha elevado un 33,7% entre 2005 y 2017 y la de jubilación un 54,89%, estando los incrementos de estas pensiones muy influidos por la pensión de las nuevas altas, que recogen la variación salarial; la de viudedad un 41,98%; la de orfandad un 41,6% y la pensión media en favor de familiares un 52,98%. Todos estos incrementos han hecho que el importe total anual de la pensión inicial de todas las pensiones se haya más que duplicado en poco más de 10 años, habiendo aumentado un 122%, pasando de 41.000 millones a 91.000 millones de euros.

Tabla 2.19. Series cronológicas de pensiones - Años (dato anual) por Clase de pensión

	Incapacidad permanente			Jubilación			Viudedad		
	Número pensiones	Pensión media	Importe pensión inicial	Número pensiones	Pensión media	Importe pensión inicial	Número pensiones	Pensión media	Importe pensión inicial
2005	832.788,58	700,05	6.122.508.153,81	4.678.268,92	686,61	28.640.580.153,02	2.165.881,33	55,26	5.707.557.444,32
2006	859.780,33	731,55	6.595.220.191,26	4.809.298,42	722,71	30.905.991.957,66	2.196.933,75	476,70	6.098.139.546,45
2007	888.776,42	760,71	7.162.244.552,62	4.863.256,42	760,00	33.155.375.876,08	2.225.501,42	498,30	6.508.439.555,55
2008	906.834,50	801,49	7.656.907.793,03	4.936.838,58	814,51	35.816.506.955,89	2.249.903,58	529,01	6.935.069.242,57
2009	920.862,83	831,49	8.117.141.525,69	5.038.861,33	854,12	38.976.669.301,42	2.270.283,17	553,89	7.366.966.455,47
2010	933.729,58	849,86	8.548.566.186,74	5.140.553,83	884,07	42.321.577.783,80	2.290.089,58	571,73	7.810.685.170,69
2011	938.491,17	869,48	8.906.965.409,37	5.246.241,33	915,24	45.870.083.196,25	2.309.332,00	586,42	8.263.443.120,47
2012	943.295,67	887,29	9.243.999.055,25	5.330.194,83	946,35	49.309.770.107,66	2.322.938,17	601,55	8.718.279.429,14
2013	935.220,25	907,64	9.438.725.447,29	5.451.464,58	979,52	53.382.560.883,19	2.336.240,00	617,60	9.173.969.299,85
2014	929.484,08	915,56	9.625.208.207,37	5.558.963,58	999,80	57.205.686.998,64	2.348.387,92	624,03	9.634.083.677,64
2015	931.668,25	923,28	9.884.634.749,97	5.641.907,58	1.021,19	60.902.423.696,99	2.353.256,92	630,61	10.088.923.465,93
2016	938.343,75	929,69	10.161.188.706,25	5.731.951,67	1.042,65	64.693.338.552,85	2.358.665,58	637,87	10.549.089.822,08
2017	947.129,50	936,00	10.436.921.073,54	5.826.122,50	1.063,50	68.519.930.302,45	2.360.395,33	646,40	11.009.058.970,39

³⁵ Cada año, se garantizan unas cuantías mínimas mensuales de las distintas pensiones, que varían en función de que el pensionista haya cumplido una determinada edad y de que tenga o no familiares a su cargo, siempre que este no supere el límite de ingresos establecido (sin incluir la pensión).

	Orfandad			Favor familiar			Todas las pensiones		
	Número pensiones	Pensión media	Importe pensión inicial	Número pensiones	Pensión media	Importe pensión inicial	Número pensiones	Pensión media	Importe pensión inicial
2005	262.697,25	267,96	472.211.474,14	40.071,00	349,89	63.890.697,97	7.979.707,08	609,75	41.006.747.923,26
2006	260.202,58	285,87	483.998.391,65	39.120,42	374,57	65.073.225,06	8.165.335,50	641,86	44.148.423.312,08
2007	258.121,50	300,92	498.468.379,40	38.282,83	398,24	66.619.502,86	8.273.938,58	673,69	47.391.147.866,51
2008	259.417,50	325,04	524.400.481,77	37.801,33	428,17	68.766.938,22	8.390.795,50	719,68	51.001.651.411,48
2009	264.197,17	339,71	561.026.545,35	37.730,17	446,82	72.109.268,15	8.531.934,67	754,06	55.093.913.096,08
2010	268.965,92	350,29	596.862.877,82	37.678,75	459,35	74.994.241,00	8.671.017,67	779,49	59.352.686.260,05
2011	273.201,33	359,11	629.336.827,92	37.898,25	472,39	78.556.378,05	8.805.164,08	804,96	63.748.384.932,06
2012	285.342,92	366,57	685.909.832,84	38.225,42	485,67	82.633.873,14	8.919.997,00	829,79	68.040.592.298,03
2013	305.192,08	371,13	763.420.865,61	37.712,58	500,86	84.288.099,19	9.065.829,50	856,37	72.842.964.595,13
2014	325.911,17	369,43	844.963.526,79	38.333,67	508,35	88.919.336,87	9.201.080,42	871,01	77.398.861.747,31
2015	338.757,92	370,40	905.474.187,20	38.964,42	517,20	94.875.225,73	9.304.555,08	886,80	81.876.331.325,82
2016	340.518,83	374,61	936.827.767,23	39.694,42	525,63	101.104.972,86	9.409.174,25	903,56	86.441.549.821,27
2017	340.427,08	379,43	963.456.224,50	40.726,83	535,27	109.366.144,75	9.514.801,25	920,60	91.038.732.715,63

Fuente: Sede electrónica de la Seguridad Social

Centrándonos en las pensiones de jubilación, entre los factores que explican este incremento de la cuantía de la pensión media inicial se encuentran:

- La favorable evolución de los salarios de los trabajadores, que se ha reflejado en unas mayores bases de cotización. Así, en los últimos años se ha venido produciendo un continuo aumento del salario medio de los trabajadores. Los nuevos jubilados cuentan con pensiones más altas, y su primera pensión dista menos del último sueldo, lo que refleja el incremento de la ratio entre pensión media y salario medio.
- Carreras de cotización más largas. En las pensiones de jubilación el porcentaje que se aplica sobre la base reguladora para calcular su importe depende de los años cotizados. Según los PGSS de 2017, la mayoría de las pensiones en vigor (el 62,6%) han sido reconocidas con 35 o más años cotizados, lo que da derecho al 100% de la base reguladora, aunque existen diferencias notables según regímenes. Así, en el Régimen General la proporción de pensiones vigentes con 35 o más años cotizados asciende al 68,10%, mientras que en el RETA este porcentaje es de tan solo el 43,13%. En cambio, las que han cotizado únicamente el período mínimo necesario de 15 años que da acceso al 50% de la base reguladora son el 4% del total.
- Su mayor concentración en el sexo masculino. Según el PGSS 2017, el 62,6% de las pensiones de jubilación corresponden a varones, que por lo general son de una cuantía superior a las de las mujeres (1.227,82€ frente a 774,92€ en el caso femenino). En promedio, las pensiones de jubilación de las mujeres son entre un 35 y un 40% más bajas que las de los hombres. Los hombres generan pensiones de cuantías superiores al tener salarios más altos y permanecer más tiempo en el mercado de trabajo, acumulando carreras de cotización más largas y continuas que las mujeres, que les permiten alcanzar

los años necesarios para cobrar el 100% de la base reguladora de la pensión de jubilación.

- Incremento de las pensiones mínimas por las mejoras aplicadas a las mismas. Algunos años las pensiones de menor cuantía se han beneficiado de incrementos por revalorizaciones superiores al crecimiento de los salarios.
- El importe medio de las nuevas altas de pensiones es superior al de las bajas de las pensiones en vigor. El denominado efecto sustitución recoge la diferencia existente entre la cuantía de las nuevas pensiones y la cuantía de los que causan baja en la pensión debido a distintas causas, siendo la más habitual el fallecimiento del beneficiario. Es decir, refleja el aumento de la pensión media del sistema como consecuencia de la renovación gradual del colectivo de pensionistas. En la tabla 2.20. se refleja la cuantía de la pensión media tanto de las altas como de las bajas de las diferentes clases de pensión, con las que es posible comprender la evolución del gasto en pensiones debido al efecto sustitución.

Tabla 2.20. Altas y bajas de pensiones - Años (dato anual) por clase de pensión. Pensión media de altas y pensión media de bajas

Sexo: Todos los sexos Regímenes: Todos los regímenes Clase de pensión: Todas las pensiones

	Incapacidad permanente		Jubilación		Viudedad		Orfandad		Favor familiar		Todas las pensiones	
	Pensión media de altas	Pensión media de bajas	Pensión media de altas	Pensión media de bajas	Pensión media de altas	Pensión media de bajas	Pensión media de altas	Pensión media de bajas	Pensión media de altas	Pensión media de bajas	Pensión media de altas	Pensión media de bajas
2005	750,17	741,53	800,12	608,51	483,37	394,64	282,62	255,58	278,63	241,14	681,80	534,67
2006	772,28	787,68	922,82	657,01	504,90	413,04	253,46	268,53	302,54	258,14	746,39	573,35
2007	800,60	809,19	994,34	702,08	529,39	434,11	263,67	282,18	332,05	282,95	791,70	611,55
2008	837,37	862,17	1.051,70	763,30	566,64	463,62	281,47	305,10	353,15	306,37	852,11	663,17
2009	864,68	902,16	1.110,04	808,69	595,28	486,86	301,67	316,05	360,31	325,38	901,50	701,24
2010	895,89	919,87	1.172,18	847,20	608,46	505,11	297,61	314,05	362,65	321,96	946,00	730,46
2011	921,51	946,87	1.202,07	874,55	619,67	520,60	305,99	310,41	358,37	333,75	967,59	752,08
2012	943,46	966,49	1.251,97	897,85	632,91	536,02	309,20	503,57	366,92	327,72	1.007,33	789,01
2013	955,24	1.007,75	1.295,64	941,07	647,07	551,32	315,21	518,91	368,23	327,65	1.040,88	824,69
2014	949,29	1.011,59	1.314,68	950,68	650,37	559,75	313,42	528,30	382,48	333,48	1.041,19	831,86
2015	941,18	1.033,09	1.342,94	943,86	656,42	566,90	318,85	336,79	404,17	342,36	1.049,60	805,71
2016	936,40	1.033,59	1.332,37	963,30	696,05	574,50	321,45	332,85	413,25	345,64	1.062,36	817,22
2017	935,71	1.035,84	1.318,47	969,68	704,94	582,31	324,04	336,61	427,33	348,37	1.057,69	822,62

Fuente: Sede Electrónica de la Seguridad Social

Del análisis de la tabla se desprende que únicamente en las pensiones de incapacidad permanente y orfandad la cuantía de la pensión media de las bajas es superior a la pensión media de las altas, lo que se traduciría en un ahorro de gastos para el sistema de no ser porque el número de altas de dichas pensiones es superior al de las bajas, sobre todo las de incapacidad permanente. En el resto de clases de pensión, la pensión media de las altas es significativamente superior a la de las bajas debido a la variación de los salarios, lo que está provocando que, año tras año, el efecto sustitución aumente.

Si nos centramos en las pensiones de jubilación, ya que representan el mayor número del conjunto de pensiones y analizamos la evolución de la cuantía media de las nuevas altas, en 2017 la cuantía media de las mismas fue un 36% superior a la de las bajas. En conjunto la pensión media de las altas (incluyendo también la de las altas anticipadas, de cuantía generalmente superior respecto a la jubilación ordinaria) fue de 1.318,47 €/mes, mientras que la cuantía media de las bajas fue de 969,68 €/mes. Por lo tanto, existe una diferencia sustancial entre ambos importes.

2.2.1.2.2. Revalorización

Una vez analizado el comportamiento de la pensión inicial, a continuación se examina el importe de la revalorización de las distintas clases de pensiones. Según el Presupuesto General de la Seguridad Social de 2017, actualmente la revalorización acumulada de pensiones representa el 19,6% de la nómina total de pensiones, siendo por lo tanto una componente muy importante de la evolución anual del gasto en pensiones del Sistema. Esta suma por sí sola da una idea de *“la gran trascendencia de las políticas de actualización de las pensiones y de su importancia sobre el gasto en pensiones”* (Álvarez Cortés, 2015: 284). Por ello han surgido diversas propuestas para aminorar o ralentizar dichos costes.

En tabla 2.21. se refleja la evolución del importe total de la revalorización de las distintas clases de pensiones contributivas en el período 2005-2017:

Tabla 2.21. Importe revalorización

	Incapacidad permanente	Jubilación	Viudedad	Orfandad	Favor familiar	Todas las pensiones
	Importe revalorización					
2005	1.965.212.193,40	14.328.127.596,72	6.505.004.811,15	385.871.284,50	113.950.045,55	23.298.165.931,32
2006	2.050.619.401,97	15.125.259.965,40	6.797.174.269,88	400.214.563,15	118.032.221,59	24.491.300.421,99
2007	2.254.635.664,68	16.339.159.866,01	7.288.173.502,01	428.800.969,41	125.220.517,20	26.435.990.519,31
2008	2.283.230.075,18	16.836.322.296,77	7.569.489.516,05	445.970.857,69	130.042.613,26	27.265.055.358,95
2009	2.270.489.116,70	17.167.142.109,54	7.794.979.836,97	462.601.706,45	134.328.963,14	27.829.541.732,80
2010	2.307.482.570,08	17.679.450.339,90	8.066.221.483,21	484.790.519,45	139.621.522,48	28.677.566.435,12
2011	2.093.621.249,85	16.905.509.901,01	7.977.918.726,71	481.871.315,99	140.824.696,75	27.599.745.890,31
2012	2.012.039.907,54	16.633.516.872,20	8.013.676.968,11	497.560.338,99	144.076.864,16	27.300.870.951,00
2013	1.972.183.615,54	16.685.783.441,68	8.181.838.289,37	528.435.746,64	147.085.352,42	27.515.326.445,65
2014	1.808.245.116,03	15.964.948.011,34	8.075.905.950,77	537.994.882,41	150.921.214,78	26.538.015.175,33
2015	1.666.727.690,83	15.205.659.601,59	7.931.100.443,67	542.096.811,30	154.915.818,81	25.500.500.366,20
2016	1.538.639.413,07	14.491.237.867,16	7.783.079.229,27	540.269.146,43	159.160.400,15	24.512.386.056,08
2017	1.419.013.176,67	13.772.651.320,57	7.612.431.638,20	538.373.637,44	164.397.924,71	23.506.867.697,59

Nota: Valores calculados sobre las nóminas mensuales de enero a diciembre de cada año.

Fuente: Sede Electrónica de la Seguridad Social

Es posible apreciar un aumento continuo del importe de la revalorización de todas las pensiones hasta el año 2010. Sin embargo, en el ejercicio 2011 se suspendió la revalorización general de las pensiones³⁶. En 2012, el incremento de las pensiones fue de tan solo el 1%, al igual que en 2013, salvo las que no

³⁶ A excepción de la relativa a las pensiones mínimas del Sistema, las no contributivas y las del S.O.V.I. no concurrentes.

superaban los 1.000 euros mensuales, que se incrementaron el 2%. Por ello en el cuadro se puede apreciar un aumento de la revalorización de las pensiones que por lo general no alcanzan dicha cuantía, como son la de viudedad, orfandad y en favor de familiares.

En 2014 se produjo un cambio importante, pues entró en vigor Ley 23/2013³⁷ y el nuevo Índice de Revalorización de las pensiones, calculado en función de los ingresos y gastos del Sistema. Debido a la situación de déficit de las cuentas de la Seguridad Social de los últimos años, el índice de revalorización resultante desde 2014 hasta 2018 se ha limitado al mínimo contemplado en la ley (el 0,25%), lo que se ha visto reflejado en una reducción significativa del importe de la revalorización desde dicho año de todas las clases de pensión, contribuyendo a contener el gasto del Sistema, y se espera que siga siendo el mínimo durante unos años hasta que se alcance el equilibrio de las cuentas del Sistema.

2.2.1.2.3. Complemento a mínimos de pensiones

En la tabla siguiente se muestra el importe total del complemento a mínimo de las distintas pensiones contributivas:

Tabla 2.22. Importe del complemento a mínimos

Regímenes: Todos los regímenes Clase de pensión: Todas las pensiones

	Incapacidad permanente	Jubilación	Viudedad	Orfandad	Favor familiar	Todas las pensiones
	Importe compl. mínimos					
2005	47.412.145,84	2.513.987.293,53	1.714.066.635,97	111.993.042,45	19.644.184,73	4.407.103.302,52
2006	65.793.133,76	2.816.648.123,44	1.787.225.348,60	126.157.760,64	21.813.917,91	4.817.638.284,35
2007	83.283.267,74	3.175.135.935,16	1.973.835.058,36	143.483.205,59	24.377.261,35	5.400.114.728,20
2008	101.895.437,49	3.452.138.435,14	2.150.915.676,11	175.293.325,53	27.237.212,06	5.907.480.086,33
2009	137.103.475,42	3.701.997.184,04	2.366.207.198,54	192.856.652,05	28.155.339,77	6.426.319.849,82
2010	178.975.557,70	3.982.380.881,07	2.603.843.766,85	213.621.066,30	29.225.727,99	7.008.046.999,91
2011	212.200.378,42	4.258.408.648,19	2.751.229.826,91	232.998.282,25	31.763.915,60	7.486.601.051,37
2012	223.127.805,15	4.236.172.956,72	2.741.060.915,03	240.658.658,93	31.639.067,33	7.472.659.403,16
2013	227.930.060,16	4.245.301.877,72	2.753.615.403,07	252.747.350,27	31.743.608,03	7.511.338.299,25
2014	229.855.903,56	4.181.399.055,82	2.712.798.749,07	261.180.963,23	31.694.384,34	7.416.929.056,02
2015	234.476.218,76	4.089.602.478,10	2.658.620.284,27	265.800.654,36	31.157.844,19	7.279.657.479,68
2016	240.893.127,51	4.002.066.259,46	2.607.613.095,51	265.695.528,37	30.723.497,19	7.146.991.508,04
2017	240.074.306,16	3.911.503.980,11	2.546.681.465,63	264.207.191,40	30.335.961,50	6.992.802.904,80

Nota: Valores calculados sobre las nóminas mensuales de enero a diciembre de cada año.

Fuente: Sede Electrónica de la Seguridad Social

En enero de 2018, el número de pensiones con complementos a mínimos fue de 110.606 de incapacidad permanente (un 11,77%), 1.371.736 pensiones de jubilación (el 24,51%), 737.658 pensiones de viudedad (el 31,62%), 156.033 de orfandad (el 46,52%) y 22.196 pensiones en favor de familiares (el 54,53%). En total, 2.398.229 pensiones contributivas se

³⁷ Ley 23/2013, de 23 de diciembre, reguladora del Factor de Sostenibilidad y del Índice de Revalorización del Sistema de Pensiones de la Seguridad Social

completan con complementos a mínimos, lo que representa algo más de un cuarto sobre el total (el 25,93%) (MEYSS, 2018: 162). Y el importe acumulado de la garantía de mínimos representa alrededor del 5% del importe total de la nómina de pensiones, el cual es financiado desde 2013 íntegramente mediante aportaciones del Estado.

En general, las pensiones que más complementos a mínimos reciben son las de menor importe, es decir, las de orfandad, en favor de familiares y viudedad. En el cuadro se puede apreciar un aumento prácticamente continuo del importe del complemento a mínimos de las distintas pensiones hasta 2013. Sin embargo en los últimos años este importe ha disminuido debido al incremento permanente y a las mejoras adicionales sufridas por las pensiones mínimas, así como a las nuevas altas de pensiones, de cuantías cada vez mayores.

2.2.1.3. Periodo durante el que se percibe la pensión

En resumen, el crecimiento de la pensión media de los nuevos jubilados, junto a la evolución creciente de la cuantía media de las pensiones en vigor, y todo ello unido al envejecimiento de la población y al incremento del número de pensionistas van a provocar un aumento persistente del gasto en pensiones, lo que ocasionará serios problemas sobre las cuentas del Sistema de la Seguridad Social. Pero además existe una tercera variable de la que depende la evolución de los gastos del sistema, que es el tiempo durante el cual se percibe la pensión. Como ya se ha explicado, las pensiones son abonadas con carácter vitalicio o hasta alcanzar una edad determinada, siendo su principal causa de extinción el fallecimiento del pensionista.

Centrándonos en la pensión de jubilación, el número de años durante los cuales un jubilado la recibirá estará determinado tanto por su edad de salida del mercado laboral como por su esperanza de vida.

El primero de los factores, la edad a la que se abandona el mercado laboral, se ha visto anticipada en los últimos años debido al recurso a las prejubilaciones y a otras fórmulas de jubilación anticipada (jubilación parcial, jubilaciones voluntarias...), lo que se ha traducido en un aumento del número de años que se recibe la pensión. Sin embargo, a raíz de las últimas reformas del sistema de la Seguridad que se han llevado a cabo se ha producido un retraso de las edades de acceso a las distintas modalidades de jubilación anticipada, lo que de cara al futuro supondrá unos menores gastos para el sistema. En 2013, primer año de vigencia de la nueva normativa, la jubilación anticipada total registró un descenso del 6,5%.

Un indicador de esta anticipación de la jubilación es la edad real de jubilación, que viene determinada por aquellos trabajadores que se jubilan a la edad legal vigente en cada momento, los que deciden retrasar su jubilación y quienes lo hacen anticipadamente. Así, la edad media de las nuevas jubilaciones en 2016 fue de 64,08 años en el total sistema, inferior en más de un año a los 65 años y cuatro meses establecidos como la edad legal en 2016.

Tabla 2.23. Edad media de las altas de jubilación por género

CLASES	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Hombres	63,30	63,43	63,54	63,64	63,71	63,71	63,70	64,14	63,88	63,82	63,78
Mujeres	63,86	63,90	63,90	63,95	64,15	64,21	64,30	64,70	64,61	64,57	64,55
TOTAL	63,47	63,57	63,65	63,73	63,84	63,87	64,33	64,33	64,14	64,09	64,08

Fuente: Informe Económico-Financiero PGSS (2017: 172)

A pesar de que con las últimas reformas se está tratando de elevar la edad de jubilación, lo cierto es que en los tres últimos años se ha producido un ligero descenso de la edad media de las altas de jubilación, tanto para los hombres como para las mujeres, lo que se traduce en un adelanto del tiempo durante el que se percibe la pensión.

2.2.1.3.1. El aumento de la esperanza de vida

La otra de las razones que afecta al tiempo de percepción es la esperanza de vida de la población. España posee una de las más altas del mundo, y se espera que siga creciendo a lo largo de las próximas décadas. Este aumento de la longevidad también prolonga el tiempo durante el que se percibe la pensión y, por lo tanto, deriva en un aumento del gasto para el Sistema.

El aumento de la esperanza de vida se debe a una combinación de causas de tipo demográfico, social, económico, sanitario y epidemiológico. El demógrafo García González (2014), en su estudio “¿Por qué vivimos más? Descomposición por causa de la esperanza de vida española de 1980 a 2009”, describe los factores demográficos que se encuentran tras el aumento de más de 40 años en la esperanza de vida al nacimiento de 1910 a 2009 y concluye que ese aumento se debe principalmente a dos aspectos: en una primera etapa, a una disminución de la mortalidad infantil (de 0 a 10 años); y en una segunda etapa, a la disminución de la mortalidad en las edades avanzadas.

Tabla 2.24. Esperanza de vida al nacer, a los 65 y a los 75 años, por sexo, 1900-2015

Años	Al nacer			A los 65 años			A los 75 años		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
1900	34,8	33,9	35,7	9,1	9	9,2	4,7	4,7	4,8
1910	41,7	40,9	42,6	10	9,8	10,1	5,4	5,4	5,4
1920	41,2	40,3	42,1	10,2	9,7	10,6	5,4	5,2	5,7
1930	50	48,4	51,6	11	10,4	11,5	5,9	5,7	6,1
1940	50,1	47,1	53,2	11	9,9	11,9	6,1	5,6	6,6
1950	62,1	59,8	64,3	12,8	11,8	13,5	7,2	6,8	7,6
1960	69,9	67,4	72,2	14,4	13,1	15,3	8,3	7,6	8,8
1970	72,4	69,6	75,1	14,7	13,3	15,9	8,6	7,8	9,1
1980	75,6	72,5	78,6	16,5	14,8	17,9	9,8	8,8	10,5
1990	76,9	73,4	80,5	17,5	15,5	19,2	10,5	9,3	11,4
2000	79,3	75,9	82,7	18,8	16,7	20,6	11,4	10,1	12,4
2001	79,7	76,3	83,1	19,0	16,9	20,8	11,6	10,2	12,7
2002	79,8	76,4	83,1	19,0	16,9	20,9	11,6	10,1	12,6
2003	79,7	76,4	83,0	18,9	16,8	20,8	11,5	10,1	12,5
2004	80,3	77,0	83,6	19,4	17,2	21,2	11,8	10,4	12,9
2005	80,3	77,0	83,5	19,3	17,1	21,1	11,7	10,3	12,8
2006	80,9	77,7	84,2	19,8	17,7	21,7	12,2	10,7	13,3
2007	81,0	77,8	84,1	19,8	17,6	21,7	12,2	10,7	13,3
2008	81,3	78,2	84,3	20,0	17,9	21,8	12,3	10,9	13,4
2009	81,7	78,6	84,7	20,2	18,1	22,1	12,5	11,1	13,6
2010	82,1	79,1	85,1	20,6	18,4	22,4	12,8	11,3	13,9
2011	82,3	79,3	85,2	20,7	18,6	22,6	12,9	11,4	14,0
2012	82,3	79,4	85,1	20,6	18,5	22,5	12,8	11,3	13,9
2013	82,8	80,0	85,6	21,1	19,0	22,9	13,2	11,7	14,4
2014	82,9	80,1	85,7	21,1	19,1	22,9	13,3	11,8	14,4
2015	82,7	79,9	85,4	20,8	18,8	22,7	13,0	11,6	14,1

Años 1900-1998. INE. Anuario estadístico de España 2004. Demografía
 Años 2000-2015. INE. Tablas de mortalidad de la población de España

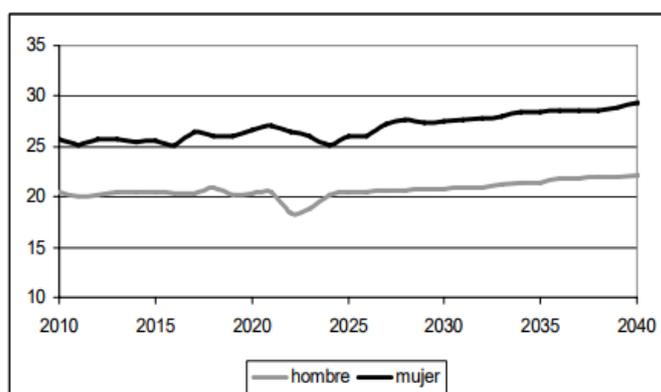
Fuente: Abellán García, Ayala García y Pujol Rodríguez (2017)

Tal y como se observa en la tabla, los cambios ocurridos en la esperanza de vida a lo largo de todo el siglo XX *“han sido excepcionales por su intensidad y rapidez y han tenido lugar pese a la existencia de graves crisis sociales y económicas”* (Viciano Fernández, 2003: 79). Para Carabaña Morales (2003) entre las razones por las que ha aumentado la esperanza de vida de los españoles están, desde luego, los avances de la medicina y la Sanidad, y luego su extensión a toda la población por la Seguridad Social y el Sistema de Salud. La esperanza de vida ha aumentado a todas las edades, pero es de destacar el aumento que se ha producido especialmente en los grupos de mayor edad (mayores de 75 años), y que cada vez más individuos alcanzan edades centenarias.

Tal y como apunta Herce, la creciente longevidad es para la mayoría una excelente noticia, pero *“tiene implicaciones muy variadas, no todas ellas positivas, si no se produce la necesaria adaptación social, productiva e institucional”* (2014: 351). Así, este aumento de la longevidad es un dato

determinante para los sistemas de pensiones, pues traerá consigo un incremento cuantioso del gasto en pensiones, fundamentalmente de jubilación, ya que se percibirán durante más años, puesto que la población económicamente inactiva lo será durante más tiempo.

Gráfico 2.13. Número de años recibe pensión



Fuente: Moral-Arce (2013)

Cabría preguntarse cuál es el límite a este aumento de la esperanza de vida, si en un futuro podrá seguir creciendo aún más. Según Herce (2014), la extensión de la vida humana es incesante y la esperanza de vida de cada generación aumenta a cualquier edad en la que se mida, pudiéndose caracterizar como un cambio estructural continuo. La duración de la vida humana se estima en unos 120 años, sobre la base del registro histórico de casos verificados y certificados de «supercentenarios» (personas que han vivido 110 o más años), por lo que cada vez un porcentaje más elevado de cada generación sobrevivirá a edades extremas. Sin embargo, aún existe incertidumbre sobre el límite biológico de la longevidad en el largo plazo, aunque hasta ahora siempre se había subestimado la ganancia de años a la muerte en las tendencias pasadas (IMSERSO, Libro Blanco sobre Envejecimiento Activo, 2011).

Tabla 2.25. Proyecciones esperanza de vida para hombres y mujeres

Año	Esperanza de vida al nacimiento		Esperanza de vida a los 65 años	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
2013	79,9	85,5	18,9	22,8
2014	80,1	85,6	19,0	22,9
2019	81,4	86,7	19,9	23,9
2024	82,8	87,7	20,9	24,8
2029	84,0	88,7	21,8	25,6
2034	85,2	89,6	22,7	26,5
2039	86,3	90,5	23,5	27,3
2044	87,4	91,4	24,4	28,1
2049	88,4	92,2	25,2	28,8
2054	89,3	93,0	26,0	29,6
2059	90,3	93,8	26,8	30,3
2063	91,0	94,3	27,4	30,8

Fuente: I.N.E (2016). Proyecciones de Población de España 2016-2066

Según las proyecciones del INE (2016), la esperanza de vida al nacer alcanzaría los 91 años en los hombres y los 94,3 años en las mujeres en 2063, incrementándose desde 2013 en 11 y 8,7 años, respectivamente. La esperanza de vida a los 65 años de edad también crecerá de manera continua, pasando en el caso de los hombres de los 18,9 años en 2013 a los 27,4 años en 2063, y en las mujeres de los 22,8 años en 2013 a los 30,8 años en 2063. Y es que otro fenómeno que se observa en el análisis de la pirámide poblacional es la progresiva feminización de la población a medida que esta envejece, siendo mucho más numerosos los grupos de edad de mujeres que de hombres en la cúspide de la pirámide.

2.2.2. Evolución de los gastos del Sistema

Teniendo en cuenta la evolución de todas las variables analizadas en los apartados anteriores, a continuación se muestra una evolución del gasto en prestaciones económicas del presupuesto liquidado de la Seguridad Social de los años 2005 a 2017.

Tabla 2.26. Evolución del gasto en prestaciones económicas (millones de euros). Años 2005-2017

AÑO	Pensiones			Incapacidad Temporal y Otras				TOTAL
	Contribut. (8)	No contrib. (1) (6) (9)	Total	I.T.	Mater., pater., riesgos embarazo y lactancia natural y cuidado menores afectados por cáncer (4) (5)	Otras prest. (2)	Prestación familiar y maternidad no contributivas (3)(7)(10)	
2005	68.950,14	1.848,76	70.798,90	6.406,70	1.319,49	379,42	916,77	79.821,28
2006	73.724,99	1.903,43	75.628,42	6.850,49	1.480,75	391,05	952,02	85.302,73
2007	79.805,40	1.978,10	81.783,50	7.253,60	1.787,40	417,71	1.016,62	92.258,83
2008	84.728,54	2.020,50	86.749,04	7.533,87	2.208,97	455,67	1.223,22	98.170,77
2009	89.972,08	2.038,36	92.010,44	7.176,03	2.292,84	458,65	1.308,97	103.246,93
2010	95.701,80	2.030,41	97.732,21	6.732,98	2.316,93	442,83	1.392,60	108.617,55
2011	99.533,71	1.996,14	101.529,84	6.241,07	2.351,59	433,59	1.326,43	111.882,53
2012	103.503,79	1.995,01	105.498,80	5.360,16	2.264,05	399,16	1.010,51	114.532,69
2013	108.564,30	2.524,31	111.088,62	5.014,65	2.128,49	371,07	1.377,97	119.980,81
2014	112.170,40	2.241,03	114.411,44	5.472,71	2.141,23	332,73	1.764,27	124.122,37
2015	115.515,50	2.257,44	117.772,94	6.149,45	2.166,25	326,56	1.481,02	127.896,22
2016 P.L	119.069,86	2.276,62	121.346,47	6.888,65	2.181,80	310,84	1.517,42	132.245,18
2017 Pto	122.777,09	2.320,23	125.097,32	6.986,36	2.449,05	350,17	1.568,92	136.451,83

Fuente: Informe Económico-Financiero a los PGSS 2017

Como se puede apreciar, el crecimiento progresivo del presupuesto de gasto ha sido considerable durante el periodo considerado. El gasto total en prestaciones económicas ha aumentado casi un 65% desde 2005, debido fundamentalmente a la evolución de los factores analizados que afectan a las pensiones contributivas (incremento del número de pensionistas, cuantía de la pensión, efecto sustitución, número de años durante los que se perciben, etc.), aunque también las pensiones no contributivas y el resto de prestaciones económicas han aumentado considerablemente, si bien a un ritmo menor.

En promedio, el gasto en pensiones contributivas ha crecido un 5% anual durante el periodo considerado, y en conjunto el total del gasto en prestaciones económicas lo ha hecho en promedio un 4,78% al año.

En la siguiente tabla aparecen los principales componentes que se encuentran detrás del aumento experimentado por el gasto en pensiones contributivas en los últimos años como son el importe de la nómina anual, la población pensionista, la revalorización aplicada y el efecto sustitución:

Tabla 2.27. Componentes del gasto liquidado por pensiones contributivas

AÑO	GASTO ANUAL DE PENSIONES		POBLACIÓN		Incr. %	Incr. %
	IMPORTE (En millones de euros)	INCREM. %	31-XII	INCREM. %	REVALORIZ.	OTROS EFECTOS (*)
2005	68.950,14	6,98	8.107.268	2,36 (1)	4,09	0,4
2006	73.724,99	6,93	8.231.379	1,53	3,99	1,3
2007	79.805,40	8,25	8.338.439	1,30	3,23	3,5 (4)
2008	84.728,54	6,17	8.473.927	1,62	4,70	(-0,2) (2)
2009	89.972,08	6,19	8.614.876	1,66	2,94	1,5
2010	95.701,80	6,37	8.749.054	1,56	1,56	3,1
2011	99.533,71	4,00	8.871.435	1,40	1,45	1,1
2012	103.503,79	3,99	9.008.348	1,54	1,41	1,0
2013	108.564,30	4,89	9.154.617	1,62	1,50	1,7
2014	112.170,40	3,32	9.282.732	1,40	0,25	1,6
2015	115.515,50	2,98	9.353.988	0,77	0,25	1,9
2016 P.L.	119.069,86	3,08	9.465.341	1,19	0,25	1,6
2017 Pto.	122.777,09	3,11	9.580.553	1,22	0,25	1,7

(*) Efectos de la variación entre la pensión media de las altas y bajas de pensiones y primeros pagos de las altas, además de:

(1) Por reconocimiento de la concurrencia de pensiones SOVI a partir de septiembre de 2005.

(2) Efecto de la paga única por desviación de 2,1 puntos del IPC en 2007. En 2008 la paga única fue inferior representando el 0,4 puntos de IPC, por lo que el efecto respecto del ejercicio anterior resulta negativo.

Fuente: Informe Económico-Financiero a los PGSS 2017

En resumen, el incremento del gasto en pensiones contributivas aparece determinado por dos componentes principales: la demográfica y la económica. La componente demográfica evoluciona en función del tamaño de las generaciones que van accediendo a cada prestación y en el caso de la jubilación teniendo en cuenta las jubilaciones anticipadas que ya se hayan producido en años anteriores. Así, el número de beneficiarios de pensiones contributivas aumenta en tasa interanual un 1,1%.

Sin embargo, el crecimiento de la componente económica del gasto en pensiones es aún mayor al crecimiento del número de pensionistas en términos reales, siendo el elemento más dinámico del gasto al contemplar el incremento debido a la revalorización y el mencionado efecto sustitución. Para 2017, el efecto sustitución previsto fue del 1,7% para el conjunto de pensiones y del 1,8% para las de jubilación, algo superior al de 2016, puesto que la pensión media mensual ha registrado aumentos superiores a la revalorización de las pensiones.

Según cifras del Banco de España (Hernández de Cos, 2017: 5), el gasto en pensiones aumentó desde el 7,6% del PIB en 2008 al 10,7% en 2016.

Con respecto al impacto futuro que tendrá la alteración de la estructura por edades de la población en España sobre la evolución del gasto y las necesidades financieras del sistema de pensiones contributivas, este puede variar considerablemente si se incorporan distintas hipótesis sobre la evolución de las componentes del cambio demográfico (mortalidad, natalidad y flujos migratorios). Sin embargo *“a largo plazo, el gasto en pensiones está determinado por una estructura demográfica heredada que resulta muy difícil de modificar”* (Peláez Herreros, 2008: 53)

Según el estudio llevado a cabo por Peláez Herreros en 2008 (antes de las reformas de 2011 y 2013), teniendo en cuenta las proyecciones del INE e incorporando una serie de hipótesis alternativas, el gasto en pensiones en 2040 podría oscilar entre el 11,79% y el 14,59%, y en 2050 entre el 13,58% y el 18,97%, dependiendo de la dinámica demográfica de la población, que es el factor que pondrá en cuestión la sostenibilidad del sistema de pensiones. El gasto en pensiones contributivas, expresado como porcentaje del PIB, *“se incrementará cuando lo haga la ratio de dependencia, la tasa de cobertura o la pensión media; y se reducirá si lo que aumenta es la tasa de empleo o la productividad del trabajo”* (Peláez Herreros, 2008: 49). Sin embargo, en todos los escenarios considerados se obtiene que el gasto en pensiones contributivas con relación al PIB mantendrá un nivel semejante al actual, cercano al 10% del PIB, hasta el final de la década de los veinte, iniciando una senda de crecimiento ascendente a partir de entonces que alcanzará su máximo hacia mediados de siglo para luego comenzar a descender.

Las últimas proyecciones demográficas del BdE estiman un aumento de 4 puntos porcentuales del gasto en pensiones en 2035 y de 11,6 pp en 2060 debido al envejecimiento de la población (Hernández de Cos, 2017), aunque todavía existe un alto grado de incertidumbre.

Las estimaciones de la Comisión Europea de 2009 sobre la evolución del gasto en pensiones en España, en las que se han basado las últimas reformas del Sistema de pensiones realizadas en nuestro país, calculaban que el coste de las pensiones en España aumentaría 7,1 puntos del PIB entre 2007 y 2050, pasando del 8,4% al 15,5% y triplicando el promedio de la UE (Zubiri, 2011: 124-125).

Sin embargo, las últimas proyecciones sobre el gasto público en pensiones publicadas en el Informe de Envejecimiento de mayo de 2015 (Ageing Report 2015), que incluyen la cuantificación del efecto de las últimas reformas del sistema pensiones adoptadas en 2011 y 2013, estiman que su efecto moderará el gasto en 2,5 pp de PIB en 2060 respecto a las proyecciones sin reforma, por lo que el gasto en pensiones se mantendrá a lo largo del periodo en niveles similares a los de 2013, registrándose incluso una caída de ocho décimas entre el principio y el final del horizonte de proyección.

Tabla 2.28. Proyecciones 2013-2060 del gasto asociado al envejecimiento en España (% PIB)

	Incremento 2013-2060	2013	2020	2030	2040	2050	2060
(A)Gasto en pensiones	-0,8	11,8	11,8	11,2	11,9	12,3	11,0
Pensiones de jubilación y jubilación anticipada (1)	0,0	8,3	8,6	8,3	9,1	9,6	8,3
Pensiones de incapacidad	-0,4	1,2	1,1	1,0	1,0	0,8	0,9
Otras Pensiones (viudedad y a favor de familiares)	-0,5	2,3	2,1	1,9	1,9	1,9	1,8
Gasto en cuidados de larga duración	1,4	1,0	1,2	1,3	1,6	2,1	2,4
Gasto en desempleo	-1,7	2,2	1,7	1,0	0,6	0,6	0,5
Pro memoria: Impacto reforma de pensiones							
Gasto en pensiones pre-reforma (AR2012)	3,3	10,4	10,6	10,6	12,3	14,0	13,7
(B)Gasto en pensiones pre-reforma (nuevo cuadro macroeconómico)	1,7	11,8	12,5	13,0	14,6	15,8	13,5
Ahorro por reforma 2013 (B) – (A)		0,0	0,8	1,8	2,7	3,4	2,5
Tasa de paro (15-64)	-19,0	26,5	19,5	12,3	7,5	7,5	7,5
Población mayor de 64/población 15-64	26,4	26,8	30,7	40,2	54,3	62,3	53,2

(1) Incluye pensiones mínimas y pensiones no contributivas

(2) La columna incremento 2013-2060 proporciona la media aritmética en el crecimiento del periodo.

Fuente: Actualización del Programa de Estabilidad 2017-2020, (2017: 70), a partir del AR2015

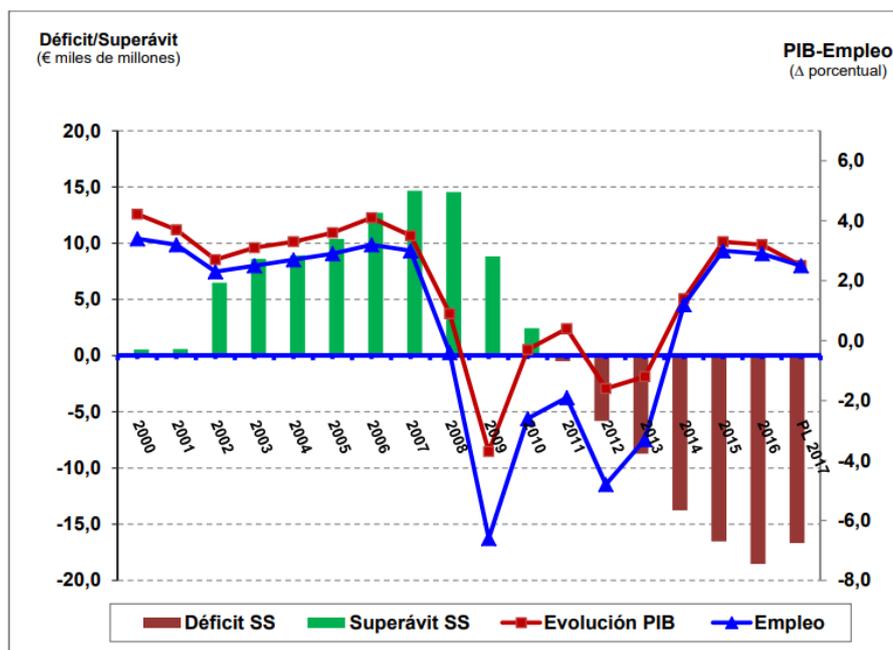
2.3. Evolución del saldo presupuestario de la Seguridad Social

Una vez analizada la evolución de las distintas variables que inciden tanto sobre los ingresos como sobre los gastos del Sistema, en este tercer apartado se estudia la evolución del saldo presupuestario de la Seguridad Social, una de las administraciones que presenta un mayor problema en sus cuentas desde 2011.

En el gráfico 2.14. se puede contemplar que hasta que comenzó la crisis económica, los ingresos por cotizaciones sociales resultaban suficientes para financiar los gastos del Sistema. El balance de la Seguridad Social empezó a deteriorarse en el año 2009 a consecuencia de un aumento del gasto en pensiones contributivas, mientras que la ratio de ingresos sobre el PIB se mantuvo relativamente estable hasta 2011, para después comenzar a decrecer. Todo ello ha hecho que el sistema entre en un déficit estructural y creciente y se abra una brecha cada vez mayor entre ingresos y gastos a medida que ha ido retrocediendo el conjunto de las aportaciones y ha crecido el volumen de recursos que se consumen.

El superávit/déficit incluye las tres administraciones que componen la Seguridad Social en las cuentas generales del Estado: Seguridad Social, Fondo de Garantía Salarial (FOGASA) y Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE).

Gráfico 2.14. Evolución P.I.B., empleo y déficit/superávit de la Seguridad Social



Fuente: Informe Económico-Financiero a los Presupuestos de la Seguridad Social de 2017

Como se puede observar tanto en el gráfico 2.14. como en la tabla 2.29., la Seguridad Social registró superávits de forma continuada en la década del 2000-2010, coincidiendo con una etapa de bonanza económica y de creación de empleo. Este superávit estuvo cerca de alcanzar los 15.000 millones de euros en 2007 y 2008.

Tabla 2.29. Superávit/déficit Sistema Seguridad Social

Años	(millones de euros)	Superávit/déficit % P.I.B.
2005	10.383,81	1,14
2006	12.710,41	1,29
2007	14.672,55	1,39
2008	14.553,27	1,34
2009	8.826,03	0,84
2010	2.444,05	0,23
2011	-487,30	-0,05
2012	-5.812,79	-0,55
2013	-8.725,36	-0,85
2014	-13.762,32	-1,32
2015	-16.530,14	-1,53
2016 PL	-18.537,00	-1,66
2017 Pto	-16.679,05	-1,44

PIB (SEC/2010) para 2010 y siguientes

Fuente: Informe Económico-Financiero a los Presupuestos de la Seguridad Social de 2017

Incluso durante los primeros años de la crisis siguió presentando superávit a pesar de la caída del PIB y del empleo. Como se percibe en el gráfico, los efectos de la evolución de la economía y del empleo se comienzan a sentir en las cuentas de la Seguridad Social con un retardo de varios años. Así, en 2008, la Seguridad Social registró un superávit del 1,34%, a pesar del

crecimiento del 0,9% de la economía y la disminución del empleo del -0,6%. Lo mismo ocurrió en 2009, con un superávit del 0,84% del PIB pese a que el PIB se deterioró un -3,7% y el empleo hasta un -6,6%, y también en 2010, aunque esta diferencia entre los ingresos y los gastos iba siendo cada vez menor.

La progresiva disminución del superávit del sistema fue provocada por la caída del número de afiliados a consecuencia de la crisis económica, y por lo tanto de los ingresos, algo que ya ocurrió también en la década de los noventa. Pero asimismo se ha producido un aumento de los gastos como consecuencia de una intensificación de las jubilaciones anticipadas, que se han convertido, básicamente, en una fórmula de regulación de empleo durante la crisis, y otra de las causas ha sido el paulatino aumento del número de pensionistas debido al proceso de envejecimiento demográfico.

2.3.1. La aparición del déficit público

En el ejercicio 2011, debido a la persistencia de la destrucción de empleo, ya se originó un déficit en el Sistema de -487,3 millones de euros, que se multiplicó exponencialmente durante los ejercicios siguientes. Por tanto, dicho año supuso un punto de inflexión en la capacidad de financiación del Sistema, al ser los ingresos por cotizaciones sociales inferiores al gasto en pensiones contributivas. Desde entonces, los ingresos han sido ligeramente inferiores a los gastos, pero si de los primeros se descuentan las cotizaciones vinculadas a las prestaciones por desempleo y se computan exclusivamente las procedentes de los ocupados (empresas y trabajadores), el balance es bastante peor (Seguí-Cosme, 2013).

En 2012 el déficit fue de -5.812,79 millones de euros; en 2013 aumentó a -8.725,36 millones de euros; en 2014 a -13.762,32 millones de euros; en el 2015 se elevó aún más hasta -16.530,14 millones de euros y en 2016 alcanzó su punto más alto, -18.537 millones de euros, llegando a representar un 1,66% del PIB.

Según la Actualización del Programa de Estabilidad 2018-2021 (27 de abril de 2018), la evolución del saldo de las AAPP entre 2011 y 2017 ha sido la siguiente:

Tabla 2.30. Capacidad/necesidad financiación (% PIB)

	Ejecución Déficit**							Ajuste acumulado (2011-2017)
	2011*	2012	2013	2014	2015	2016	2017	
AACC	-5,46	-4,26	-4,52	-3,55	-2,71	-2,48	-1,86	3,6
CCAA	-3,35	-1,87	-1,58	-1,78	-1,73	-0,84	-0,32	3,03
CCLL	-0,40	0,32	0,55	0,53	0,42	0,61	0,59	0,99
SS	-0,10	-0,98	-1,13	-1,04	-1,21	-1,59	-1,48	-1,38
AAPP	-9,31	-6,79	-6,67	-5,84	-5,23	-4,29	-3,07	6,24

*Déficit en términos de contabilidad nacional antes de practicar las liquidaciones negativas de 2009.

** Datos de capacidad o necesidad de financiación sin ayuda financiera.

Fuente: IGAE, MINHAFP. Actualización Programa Estabilidad 2018-2021

Como se observa en la tabla 2.30., las cifras ofrecidas por Ministerio de Hacienda son algo inferiores a las del MEYSS. Según estas, la Administración de la Seguridad Social cerró el ejercicio 2017 con un déficit del 1,48% del PIB, habiéndose reducido en 0,11 puntos porcentuales de PIB respecto a 2016, situándose en 17.209 millones de euros. El objetivo para 2017 era alcanzar un déficit del 1,4% del PIB, cifra que se ha sobrepasado ligeramente. Si observamos el ajuste acumulado desde 2011 a 2017, se constata que los Fondos de la Seguridad Social han empeorado su situación, y su déficit ha continuado aumentando prácticamente año tras año, comenzando a revertirse esta tendencia en 2017.

Según el Presupuesto de 2017, el déficit del Sistema de la Seguridad Social se reduciría alrededor de 2.000 millones de euros en dicho año con respecto a 2016, comenzando por tanto a partir de entonces a reflejarse en las cuentas del sistema la recuperación de la economía y del empleo iniciada en 2014, así como los efectos de las últimas reformas llevadas a cabo. Sin embargo, según la AIREF, a pesar de las cifras contenidas en el Presupuesto de 2017, el déficit de la Seguridad Social alcanzaría en dicho año la mayor cifra de su historia, superando el de 2016 en más de 300 millones y siendo muy superior a los 18.000 millones de euros.

Según confirmó la ahora exministra de Empleo, Fátima Báñez, en el Congreso de los Diputados en enero de 2018, la Seguridad Social cerró en 2017 con un déficit de 18.800 millones de euros, nuevo máximo histórico, representando el 1,61% del PIB³⁸. Así, el déficit de la Seguridad Social representa aproximadamente el 50% sobre el objetivo de déficit conjunto de las Administraciones Públicas (1,6% del PIB sobre el objetivo de déficit total del 3,1% del PIB para 2017). Por lo tanto, estas cifras no hacen más que confirmar que la Seguridad Social sigue presentando importantes desequilibrios y que incremento de la afiliación no es suficiente para estrechar el agujero entre ingresos y gastos, pues a pesar de la recuperación del mercado de trabajo, los gastos siguen creciendo a mayor velocidad. Por ello la Seguridad Social se está convirtiendo en uno de los principales obstáculos para que nuestro país cumpla los objetivos de déficit fijados por la Unión Europea.

Según los objetivos de estabilidad presupuestaria (en términos de capacidad o necesidad de financiación) a medio plazo fijados por el Consejo de Ministros e incluidos en la Actualización del Programa de Estabilidad³⁹ para el período 2018-2021, aprobada el 27 de abril de 2018, el objetivo de déficit para la SS en 2018 es del 1,1% del PIB. Dicho Programa de Estabilidad contiene la senda de consolidación fiscal referida a los tres ejercicios siguientes, tanto para el conjunto de Administraciones Públicas como para cada uno de sus

³⁸ Viaña, D. (31 de enero de 2018). La Seguridad Social cerró 2017 con el mayor déficit de su historia: 18.800 millones. *El Mundo*. Recuperado de: <http://www.elmundo.es/economia/macroeconomia/2018/01/31/5a7209abe2704e58408b45ed.html>

³⁹ Cada año, en el mes de abril, los Estados miembros de la Unión Europea tienen que remitir a la Comisión Europea su Programa Nacional de Reformas (PNR) y su Programa de Estabilidad, con el objetivo de coordinar las políticas económicas nacionales y así alcanzar los objetivos presupuestarios a medio plazo establecidos para la UE en su conjunto.

subsectores. En dicha senda se fija como novedad el objetivo de déficit a alcanzar en 2021, que asciende al 0,1% del PIB.

Tabla 2.31. Objetivos de estabilidad presupuestaria de las AA.PP para el periodo 2018-2021. Capacidad (+) o necesidad (-) de financiación (% PIB)

	Objetivos de Estabilidad				
	2017	2018	2019	2020	2021
Administración Central	-1,86	-0,7	-0,3	0,0	0,0
Comunidades Autónomas	-0,32	-0,4	-0,1	0,0	0,0
Corporaciones Locales	0,59	0,0	0,0	0,0	0,0
Seguridad Social	-1,48	-1,1	-0,9	-0,5	0,0
TOTAL AAPP	-3,07	-2,2	-1,3	-0,5	0,1

Fuente: Programa estabilidad 2018-2021 (27 de abril de 2018), IGAE, MINHAFP

Dichos objetivos permiten cumplir con los compromisos contraídos con la UE en materia de consolidación fiscal. Para 2021 todas las Administraciones Públicas alcanzarían el equilibrio presupuestario, incluida la Seguridad Social. Según la senda prevista, el subsector de la Seguridad Social irá reduciendo de forma progresiva aunque más moderada su objetivo de déficit. La senda de estabilidad presupuestaria fijada para la Administración de la Seguridad Social es de -1,1% PIB en 2018, -0,9% en 2019 y -0,5% del PIB en 2020, alcanzando el equilibrio en 2021, esencialmente debido a la previsible mejora de las cotizaciones sociales.

Por lo tanto, no se pueden negar los incuestionables avances realizados en el saneamiento de sus cuentas y que progresa en el proceso de consolidación fiscal. Sin embargo, la realidad presupuestaria de la Seguridad Social se ha visto atenuada con la utilización del Fondo de Reserva, que ha cumplido con su labor de aprovechar los tiempos de bonanza económica en los que se acumuló un excedente derivado del exceso de las contribuciones respecto a las prestaciones (Círculo de Empresarios, 2017: 8).

2.3.2. Financiación del déficit

2.3.2.1. El Fondo de Reserva de la Seguridad Social

Desde la aparición del déficit en el Sistema en el año 2011, el Gobierno ha tenido que recurrir al Fondo de Reserva y a los excedentes de la gestión de las mutuas en julio y diciembre de cada año para poder hacer frente a las pagas extras correspondientes, lo que ha ocasionado que esté a punto de agotarse el ahorro acumulado durante la época de bonanza económica.

Respecto a la disposición de activos del Fondo, la ley determina que su destino será con carácter exclusivo la financiación de las pensiones de carácter contributivo y demás gastos necesarios para su gestión, y solamente será posible en situaciones estructurales de déficit por operaciones no financieras del sistema de la Seguridad Social (art. 121 TRLGSS/2015). Además, se establece un límite cuantitativo, no pudiendo exceder en cada año del 3% de la suma de ambos conceptos, precisando de autorización previa del Consejo de Ministros.

A pesar de esta limitación de disposición de activos del Fondo, el Gobierno halló una fórmula para suspender de forma temporal ese límite y poder disponer del Fondo de Reserva para hacer frente al pago de las pensiones, y la aplicó desde 2012 para cubrir el déficit corriente de la Seguridad Social con sus activos. Así, debido a la incidencia de la crisis sobre las cuentas del sistema de la Seguridad Social y al elevado déficit que supuso ya durante el ejercicio 2012, con las consiguientes tensiones de liquidez, se aprobó el Real Decreto-ley 28/2012, de 30 de noviembre, de medidas de consolidación y garantía del sistema de la Seguridad Social, que determinó la imperiosa necesidad de establecer, durante los ejercicios 2012, 2013 y 2014 unas condiciones excepcionales para la disposición del Fondo, dejando sin efecto durante los mencionados ejercicios la limitación del 3% prevista en la ley.

De esta forma, se autorizó durante dichos ejercicios la disposición del Fondo de Reserva de la SS, a medida que surgieran las necesidades, hasta un importe máximo equivalente al importe de déficit presupuestario de las entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social por operaciones no financieras que pusieran de manifiesto las previsiones de liquidación de los presupuestos. En el mes de diciembre de 2012 se dispuso por primera vez de los activos del Fondo de Reserva para hacer frente al abono de las mensualidades ordinaria y extraordinaria de pensiones de la Seguridad Social.

Al continuar la situación de déficit estructural, la Disposición Adicional Décima de la Ley 36/2014, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2015, amplió para los ejercicios 2015 y 2016 el régimen excepcional de disposición de los activos del Fondo de Reserva, no resultando de aplicación tampoco durante dichos ejercicios el límite del 3%. Y lo mismo estableció la Ley 3/2017, de 27 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2017, para los ejercicios 2017 y 2018 (Disposición adicional centésima décima segunda).

Por lo tanto durante todos estos ejercicios el Gobierno ha podido sacar cuanto necesitaba del Fondo de Reserva, fundamentalmente para hacer frente a las mayores tensiones de liquidez en aquellos meses en que hay que abonar dos mensualidades de pensiones, ordinaria y extraordinaria.

Desde la primera dotación al FRSS aprobada por el Consejo de Ministros, con cargo a los excedentes presupuestarios de las Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social, en el año 2000 por valor de 601 millones de euros hasta el 31 de diciembre de 2016 estas alcanzaban los 52.113 millones de euros. Este rápido aumento de las reservas año tras año se debió en parte a que el Fondo se creó en plena fase expansiva de la economía española, y se benefició durante esos años de la positiva evolución del mercado de trabajo y del fuerte crecimiento del empleo que tuvo lugar desde el arranque del nuevo siglo.

Durante todo este periodo de bonanza económica, la Seguridad Social generó excedentes presupuestarios y el Fondo se nutrió de los excedentes obtenidos. De hecho, entre 2000 y 2008 las dotaciones aprobadas por el

Consejo de Ministros fueron crecientes año tras año, por lo que el Fondo no hizo más que aumentar su volumen. Incluso en los primeros años de la crisis también se hicieron algunas aportaciones (en 2008 y 2010), pero en 2010 se realizó la última aportación por esta vía, y de un importe muy inferior a las anteriores (menos del 20% de la última).

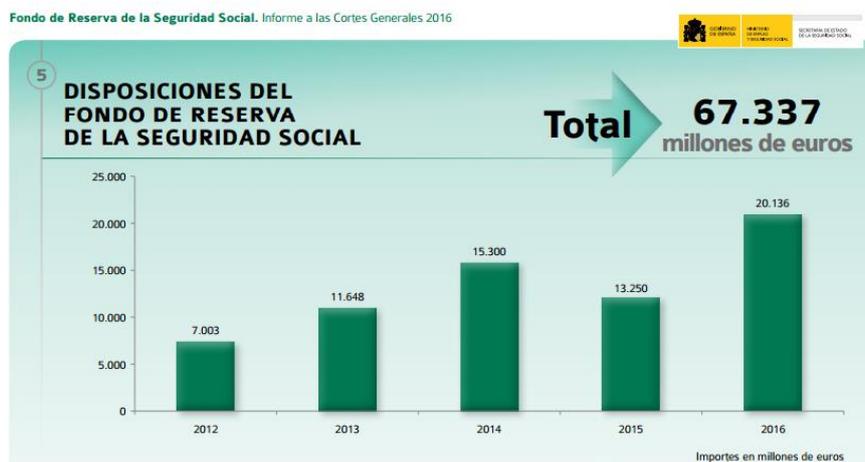
A estas dotaciones también habría que añadir el excedente derivado de la gestión por parte de las Mutuas Colaboradoras con la Seguridad Social de la prestación de incapacidad temporal por contingencias comunes, que a 31 de diciembre de 2016 alcanzaba los 1.485 millones de euros, conformando entre ambas una suma de 53.598 millones de euros a 31 de diciembre de 2016.

Y finalmente, los rendimientos netos generados por el propio Fondo que, de acuerdo a la normativa vigente, se integran de manera automática en sus dotaciones, fueron buenos debido en gran parte a los elevados tipos de interés de los títulos de deuda pública española en los que se encontraban materializados sus activos. En total, los rendimientos netos generados acumulados hasta diciembre de 2016 ascendieron a 28.759 millones de euros.

Esta senda creciente invitaba a pensar que las reservas del Fondo seguirían creciendo y permitirían acumular recursos para solventar los problemas financieros que de forma previsible se presentarían a medio plazo. Pero la prolongada y grave crisis que se inició en 2008 truncó las expectativas de aumento progresivo de los recursos del FRSS.

En cuanto a la disposición de los activos del FRSS, desde el ejercicio 2012, se hizo necesario recurrir ampliamente a los recursos del mismo para financiar las prestaciones, y así poder hacer frente, principalmente, a las pagas extra de pensiones en los meses de julio y diciembre. La insuficiencia de los ingresos contributivos para hacer frente a las crecientes pensiones contributivas y demás gastos asociados a su gestión fue creciendo año tras año. De esta manera, el tremendo agujero generado en el sistema ha provocado que las disposiciones del FRSS realizadas desde 2012 hasta el ejercicio 2016 alcancen los 67.337 millones de euros, tal y como se presenta en el siguiente gráfico:

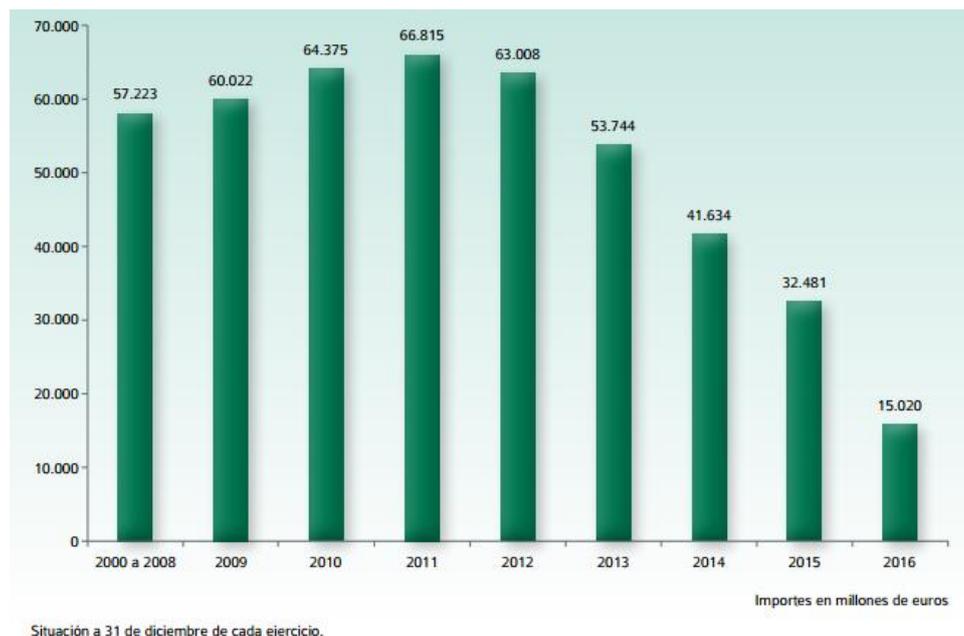
Gráfico 2.15. Disposiciones del Fondo de Reserva



Fuente: Secretaría de Estado de la Seguridad Social (2017)

El Fondo de Reserva de la Seguridad Social alcanzó su mayor valor en 2011, en uno de los años de mayor crisis económica, llegando a acumular 66.815 millones de euros, representando alrededor del 6% del PIB de la economía nacional, mientras que a comienzos de 2017 contaba solamente con 15.020 millones de euros, lo que representaba un 1,35% del PIB a valor de mercado (a 31 de diciembre de 2016), mientras que justo un año antes su valor era de 32.481 millones de euros, un 3,00% del PIB para 2015.

Gráfico 2.16. Evolución general del Fondo de Reserva a precio total de adquisición



Fuente: Secretaría de Estado de la Seguridad Social (2017)

Y durante el ejercicio 2017 se han retirado otros 7.100 millones de euros, con lo que su valor a comienzos de 2018 es de tan solo 8.095 millones de euros, incluyendo los rendimientos netos que obtiene el fondo por inversiones (intereses de la cuenta corriente, rendimientos de los activos, resultados por operaciones de enajenación...).

A causa de la crisis económica, se comenzó a disponer del Fondo once años antes de lo previsto según las proyecciones oficiales de ingresos y gastos de la Seguridad Social realizadas en 2008, que estimaban que el déficit del sistema surgiría a partir de 2023 y que la utilización del Fondo a partir de 2024 permitiría compensar los resultados negativos hasta el año 2029 (MEYSS, 2008: 76).

A este respecto, autores como Barea (2012) advirtieron que el Gobierno acudía muy pronto al Fondo de Reserva, afirmando que esta decisión del Ejecutivo de Rajoy pone de manifiesto la mala previsión del gasto en prestaciones de la Seguridad Social.

Si bien es cierto que la existencia de un fondo de reserva puede ayudar a aliviar tensiones de liquidez originadas por la insuficiencia de recursos

corrientes para financiar las pensiones, también se trata de un instrumento vulnerable contra riesgos económicos profundos y dilatados en el tiempo, o contra riesgos demográficos de cierta trascendencia.

A fin de cuentas, aunque un fondo de reserva puede resultar de gran utilidad para salvar situaciones críticas limitadas en el tiempo, no constituye una garantía absoluta de la sostenibilidad financiera de un sistema de pensiones. *“La mayor parte de la sostenibilidad del sistema de pensiones depende de la adecuación, presente y futura, de sus ingresos con respecto a sus gastos”* (Anido et al., 2014: 209). Es por ello que, ante su previsible agotamiento, se generó la necesidad de implementar reformas en el sistema público de pensiones y de recurrir a la emisión de deuda pública.

2.3.2.2. Préstamos del Estado a la Seguridad Social

Para contribuir al cumplimiento de las obligaciones de la Seguridad Social sin consumir definitivamente el Fondo de Reserva, el Estado incluyó en la Disposición adicional novena de los Presupuestos Generales del Estado para 2017 la dotación de un préstamo extraordinario a la Seguridad Social por importe de 10.192 millones de euros, concedido sin devengar intereses y con un plazo máximo de cancelación de 10 años a partir de 2018.

A pesar de que estos préstamos son vistos con naturalidad dentro de la Administración, suponen admitir que los recursos financieros del Sistema de la Seguridad Social afrontan un importante problema de sostenibilidad.

En diciembre de 2017, la Seguridad Social se ha servido de parte del préstamo que le concedió el Gobierno para 2017, pero también ha hecho uso de otros 3.586 millones de euros del Fondo de Reserva, con lo que tras esta nueva disposición para pagar la extra de Navidad y la que se hizo en verano, se ha dispuesto de alrededor de 7.000 millones de euros del Fondo de Reserva durante este año, de los 15.020 millones que quedaban del año anterior, por lo que el FRSS presentaba un saldo de 8.095 millones de euros (0,73% del PIB) a comienzos de 2018. Esto significa que el Fondo hoy ni siquiera tiene recursos para abonar una paga extra entera, que ronda los 9.000 millones de euros.

Previsiblemente, el déficit estructural del sistema puede hacer que el Estado tenga que conceder este tipo de préstamos en los años venideros, hasta que el sistema se equilibre. Por lo pronto, el Estado ha presupuestado en los PGE para 2018, dentro de las operaciones financieras, la dotación de un nuevo préstamo a la Seguridad Social para pagar las pensiones, y de una cuantía superior al anterior, por importe de 15.164 millones de euros, cuyo montante será obtenido mediante la emisión de deuda pública.

Pero aunque no pueda parecerlo, este aumento de la deuda también se produce cada vez que se dispone de activos del Fondo de Reserva. Esto se debe a que los recursos del Fondo son considerados activos financieros del Estado en los que invierte el Tesoro, y de hecho se encuentran invertidos en valores de deuda pública. Actualmente el 100% de la cartera del FRSS se encuentra invertido en deuda pública española (Letras del Tesoro y Bonos del

Estado), mientras que hace varios años también había recursos invertidos en deuda extranjera de máxima calidad crediticia como la alemana o la francesa.

Para obtener el importe efectivo necesario para hacer frente a las pagas extraordinarias de julio y diciembre se enajena Deuda Pública española por el importe suficiente, es decir, cuando el Estado retira dinero del Fondo, se deshace de estas inversiones. Estas enajenaciones de activos financieros suponen un aumento del volumen de deuda neta, pues éste se calcula deduciendo al total los activos del Estado. Así, durante el ejercicio 2016 se enajenaron activos financieros por un precio total de enajenación de algo más de 11.693 millones de euros para obtener el importe efectivo con el que hacer frente a las disposiciones de julio y diciembre de 2016.

Por lo tanto, ambas formas de pagar las pensiones (reduciendo los activos recurriendo al FRSS y aumentando los pasivos al emitir deuda pública) tienen los mismos efectos sobre la deuda pública neta, que aumenta, pues suponen recurrir al mercado para conseguir los fondos necesarios.

Sin embargo, no está previsto que la Seguridad Social reintegre este dinero dada la situación actual de sus finanzas⁴⁰, con lo que este préstamo extraordinario representaría, de hecho, una transferencia o un pago por parte del Estado de las partidas de pensiones. Tal y como plantea la AIReF, existe incertidumbre sobre la consideración en contabilidad nacional de este préstamo, ya que podría considerarse transferencia de capital por la parte subvencionada de intereses o por la totalidad del préstamo en caso de que el no devengo de intereses y/o la incertidumbre de reembolso impidieran su consideración como operación financiera (2017b: 38).

De cualquier modo, este préstamo se podría interpretar como una compensación por parte del Estado a la Seguridad Social, después de años en los que ésta ha financiado con cargo a sus recursos gastos de carácter no contributivo como los complementos a mínimos de pensiones. Antes de los años ochenta, las cotizaciones sociales se utilizaron para pagar las pensiones contributivas, las no contributivas y las prestaciones sanitarias de la población, por lo que la sociedad en su conjunto se benefició del ahorro detráido de los trabajadores (Peláez, 2008). Y por lo tanto se entiende que deduciendo estos gastos soportados en el pasado por el sistema, si se hubieran capitalizado todos los excedentes pasados, el déficit de la Seguridad Social en la actualidad no sería tan abultado.

Durante la década de los 90 la Seguridad Social ya recibió préstamos de la Administración Central que nunca han sido devueltos, prorrogándose de forma continuada la amortización de los mismos. Con este nuevo crédito es previsible que nada de esto cambie pese a que las cuentas anuales señalan que su reintegro está previsto a partir de 2018, con un plazo de 10 años, y que

⁴⁰ García Maroto, D. (24 de abril de 2017). La Seguridad Social no devolverá los 10.192 millones que el Estado le prestará para pensiones. *El Independiente*. Recuperado de: <https://www.elindependiente.com/economia/2017/04/24/la-seguridad-social-no-devolvera-al-estado-el-prestamo-de-10-192-millones-para-pensiones/>

se prorrogue de forma sucesiva su amortización hasta que se decida una forma de retirarlo de los balances de ambas administraciones.

El recurso al FRSS crea más inquietud pública que la emisión de deuda, y de lo que se trata con estos préstamos es de evitar agotar la hucha de las pensiones, con el alarmismo que ello provocaría entre la población y todos los titulares de prensa y la tensión política que llevaría aparejados.

Sin embargo, para Elisa Chuliá, el debate político generado en torno al agotamiento de las reservas del Fondo, “*constituye a la vez un imprevisto y una oportunidad*” (2017: 5), ya que ha contribuido a que la población visibilizara, probablemente mejor que nunca antes, el creciente gasto de la Seguridad Social como consecuencia de la evolución demográfica y la vulnerabilidad financiera del sistema ante shocks de empleo como el que se ha producido con la crisis. Y esa toma de conciencia social puede convertirse en una oportunidad para impulsar el debate y avanzar en la adopción de acuerdos políticos y sociales efectivos para la sostenibilidad financiera y social del sistema de pensiones a medio y largo plazo.



CAPÍTULO 3

Propuestas de reforma para mejorar la sostenibilidad del Sistema



La preocupación común por la sostenibilidad financiera del Sistema de la Seguridad Social, debida como ya se ha indicado a las presiones que en el largo plazo ejercen sobre la misma tanto factores demográficos estructurales como factores económicos coyunturales, ha suscitado un gran interés colectivo y ha despertado el debate de distintos grupos de interés, ocasionando diferentes reacciones para responder a la misma, proponiéndose múltiples reformas.

La crisis iniciada en 2007 ha acelerado la búsqueda de mecanismos alternativos frente a los esquemas asentados para financiar la Seguridad Social de forma más sostenible (Ruesga et al., 2012). Sin embargo, para estos autores sería un error alterar la financiación de la Seguridad Social en atención, exclusivamente, a la crisis económica, y sin tener en consideración los desafíos estructurales a los que se enfrentará nuestro modelo en el largo plazo.

Para Costa Reyes *“es importante distinguir las cuestiones estructurales (demográficas) de las meramente coyunturales (económico-financieras) e implementar reformas y medidas en función de la naturaleza de los riesgos a los que se enfrenta el sistema”* (2017: 4). Es decir, ante las dificultades en el corto plazo habría que adoptar medidas coyunturales de reequilibrio del sistema, mientras que ante los retos a medio y largo plazo habría que llevar a cabo cambios de carácter estructural.

Según afirma Domínguez Martínez (2012: 19-20), la causa primaria de la “crisis” de las pensiones en muchos países *“radica en un fallo en adaptarse a tendencias de muy largo plazo, como el aumento de la esperanza de vida y la fertilidad decreciente”*, puesto que los sistemas tradicionales de prestación definida *“han tenido un diseño estático sin un ajuste automático a las tendencias demográficas”*.

Del mismo modo, Valero (2014) opina que se debe armonizar y adecuar el sistema público de pensiones a la evolución de la sociedad a la que sirve y a sus profundos cambios en los últimos años. Y recuerda que la estructura del sistema público de pensiones sigue siendo en buena medida la diseñada hace más de 50 años, cuando se creó, pero hoy la sociedad y las familias son radicalmente distintas.

Por tanto, parece necesario diseñar un sistema de pensiones capaz de adaptarse a las cambiantes circunstancias económicas y demográficas, y que proporcione pensiones adecuadas y suficientes a los ciudadanos.

Además, para una mejor valoración de las alternativas, *“contamos con las lecciones que pueden extraerse de la experiencia de otros países que emprendieron este camino antes que España”* (Álvarez, 2010: 63). En este contexto, en los últimos años distintos países han puesto en marcha múltiples reformas en sus sistemas de pensiones. Algunas de estas reformas y cambios afectan a los modelos de financiación de la Seguridad Social, tratando de mejorar la sostenibilidad de los mismos.

Estas reformas pueden llevarse a cabo basándose en diversos instrumentos. Así, las opciones de reforma teóricamente pueden ser de dos tipos: reformas paramétricas o reformas estructurales (Álvarez-Santullano y López-Corrales, 2016).

- Las **reformas paramétricas** consisten en mantener la estructura y filosofía del sistema de pensiones y solamente se introducen cambios cuantitativos en algún parámetro del mismo (Pérez Alonso, 2016: 147). Según Alda García (2016: 65) son aquellas relacionadas con el cálculo de la pensión pública.

Medidas de este tipo serían por ejemplo aquellas que afectasen a la relación entre las cotizaciones y las prestaciones, a los períodos de cotización exigidos para tener derecho a la pensión, a la actualización de las bases de cotización, al cálculo de la base, incrementos en la edad de jubilación, incentivos a la prolongación de la vida laboral, modificaciones del índice de revalorización o la introducción de mecanismos correctores del importe de las pensiones.

Este tipo de reformas, más progresivas y adaptativas son preferidas por su mayor facilidad a la hora de ser implementadas ya que no suponen cambios súbitos y bruscos, y por sus resultados más ciertos. Sin embargo FEDEA considera que estas pequeñas modificaciones en el sistema *“sólo difieren el problema en el tiempo pero no lo solucionan”* (2010: 3-4). Además, para una planificación adecuada del ahorro y de la oferta de trabajo a lo largo de la vida laboral sería necesario que el sistema de pensiones no estuviese recurrentemente sometido a reformas que supongan cambios de la fórmula de cálculo de las pensiones. Por lo tanto, aunque defienden que no resulta prudente mantener inalterados los parámetros del sistema de pensiones ante circunstancias demográficas y económicas cambiantes, consideran que sería necesario permitir la adaptación automática de nuestro sistema de pensiones a posibles cambios sociales, demográficos y económicos⁴¹.

- Y por otro lado, las **reformas estructurales** serían aquellas que modifican la estructura misma del sistema de pensiones y suponen un cambio más radical del modelo. Teniendo en cuenta que existen básicamente tres tipos de sistemas: de reparto, de capitalización, y mixtos, una reforma de este tipo sería por ejemplo aquella que supusiese el paso de un sistema de reparto de prestación definida a uno de capitalización o a uno de cuentas nocionales de contribución definida, como el introducido por Suecia o Italia en los años 90.

En la siguiente figura se reflejan las principales opciones de reforma que se pueden llevar a cabo en nuestro país:

⁴¹ Tales como un aumento de la esperanza de vida, un descenso de la natalidad o cambios estructurales de la situación económica como, por ejemplo, un aumento sostenido de la productividad.

Figura 3.1. Opciones de reforma



Fuente: Domínguez Martínez (2012, p. 28)

En resumen, las principales soluciones propuestas y aplicadas se pueden resumir en: reformas paramétricas del sistema actual, cambios a otros sistemas (principalmente capitalización o cuentas nocionales) o soluciones intermedias como sistemas mixtos que combinen capitalización y reparto, tal y como propone el Banco Mundial (Vidal et al., 2002).

Sin embargo, las reformas propuestas carecen totalmente de unanimidad, encontrándonos una amplia variedad de respuestas sobre la manera óptima o la más adecuada de financiar las prestaciones de la Seguridad Social.

3.1. Reformas estructurales

Tal y como establece Domínguez Martínez (2012: 7), buena parte del debate académico se centra en la confrontación entre los dos principales esquemas para articular un sistema de pensiones: de reparto y de capitalización, cada uno de los cuales presenta ventajas e inconvenientes.

Según afirma este autor en nuestro país *“el sistema de reparto constituye un verdadero dogma de fe”* (Domínguez Martínez, 2012: 12). Pese a ello, no han faltado opiniones que respaldan la implantación de un sistema de capitalización frente al de reparto (Schwartz, 2010), a pesar de reconocer que la capitalización de las pensiones tiene también sus inconvenientes.

Para García López y Pérez Forniés, *“la cuestión relevante no es tanto la idoneidad de un modelo o de otro, sino si es posible el mantenimiento de lo existente”* (1997: 39), si los problemas a los que se enfrenta el reparto pueden

ser asumidos por las generaciones futuras, y en caso contrario, el escenario de transición de un modelo a otro.

Y en este escenario las propuestas de reforma van desde las más radicales, pretendiendo su sustitución por un sistema de capitalización total, como en el caso de Chile, a otras más moderadas, reformando el sistema de reparto actual mediante la introducción de un sistema de cuentas nocionales, siguiendo el ejemplo sueco. Según Morales-Arce aunque ambos son países que tienen diferente estructura política, social y económica de la existente en España, en todo caso, *“son referentes que, al menos, deberían ser tomados en consideración”* (2014: 41).

3.1.1. Implantación de un sistema de capitalización

El envejecimiento de la población, y por consiguiente la reducción de la ratio ocupados/jubilados, erosiona el mecanismo del sistema de reparto y cuestiona su viabilidad financiera. Ante esto muchos piensan que la única alternativa para garantizar un nivel aceptable de pensiones futuras es la capitalización (Zubiri, 2014).

Los sistemas de capitalización se basan en la idea de invertir las aportaciones o recursos de los trabajadores en los mercados de capitales con el objetivo de obtener una rentabilidad que capitalice las cantidades aportadas, para obtener a futuro un capital en el momento de la jubilación con el que financiar las prestaciones de sus beneficiarios. A diferencia de los sistemas de reparto, *“en los regímenes de capitalización las cantidades que ingresa cada afiliado financian sus propias prestaciones futuras”* (Anido Crespo, 2014: 191).

Ventajas:

Una de las ventajas que suele otorgarse al sistema de capitalización frente al de reparto es que incentiva el ahorro, lo que propicia una mayor acumulación de capital, y a su vez genera efectos positivos sobre la productividad y la oferta de trabajo (Doménech, 2014: 6).

Para Devesa y otros (1999: 4), los sistemas de capitalización individual permiten una consolidación de los mercados de capitales, una reducción de la carga estatal, una mayor participación de la gestión privada y de la persona en la previsión de los riesgos personales y, sobre todo, un aumento de la claridad y transparencia del sistema al hacerlo independiente de los vaivenes políticos.

Inconvenientes:

Por otro lado, el sistema de capitalización presenta como desventaja principal su falta de protección frente a la inflación. Además, exige un largo periodo de aportaciones para que los fondos capitalizados acumulen una cuantía relevante (Anido Crespo, 2014: 192).

Para Domínguez Martínez (2012: 8), por lo tanto, el principal riesgo de los sistemas de capitalización es el de obtener prestaciones inadecuadas, puesto que se pueden producir grandes pérdidas en el patrimonio de los ahorradores. Y es que con estos sistemas se hace depender la rentabilidad de las pensiones

de la evolución de mercados financieros especulativos, con rentabilidades volátiles (Ruesga et al., 2012: 7).

Otra de sus desventajas principales es que no facilita una redistribución más equitativa de la renta al no producirse transferencias entre distintas generaciones como en el sistema de reparto, por lo que tiende a perpetuar la distribución de la renta existente en la medida en que las pensiones son proporcionales al ahorro realizado por el trabajador (Doménech, 2014).

En la siguiente tabla se ofrece una comparativa de las principales características, ventajas e inconvenientes de los sistemas de reparto y capitalización:

Tabla 3.1. Reparto vs capitalización

REPARTO	CAPITALIZACIÓN
1. El individuo no cotiza para su propia pensión. Las cantidades aportadas por los activos determinan las pensiones actuales	1. El individuo cotiza para su propia pensión. La cantidad aportada por cada individuo determina su pensión futura.
2. Las cotizaciones-prestaciones no están ligadas por un fondo de capital, ya que las pensiones actuales se financian con lo que se recauda de cotizaciones de los activos.	2. Las cotizaciones-prestaciones están ligadas mediante un fondo de capital, ya que la pensión es una reasignación de renta del individuo de los periodos activos a los pasivos
3. Permite pagar pensiones de jubilación desde el momento en que se crea el sistema.	3. Deben transcurrir muchos años para obtener una pensión, ya que deben acumularse reservas suficientemente grandes para pagar pensiones.
4. El sistema de reparto tiene una rentabilidad implícita derivada del crecimiento de la base de cotización: crecimiento económico (productividad) y crecimiento demográfico (número de cotizantes).	4. El sistema tiene un rendimiento explícito por los fondos, que es el tipo de interés aplicable
5. Protege a las pensiones frente a la inflación, ya que los salarios reales se mantienen constantes por lo que las contribuciones de los activos están indicadas por la inflación.	5. No corrige el efecto de la inflación porque el rendimiento que se obtiene es el tipo de interés real y no nominal.
6. En un sistema de reparto hay tres tipos de generaciones implicadas. La inicial (no contribuye y recibe pensión), la intermedia (contribuye y recibe pensión) y la terminal (contribuye y no recibe pensión).	6. Con el sistema de capitalización desaparecen los riesgos de la coyuntura entre activos y pasivos así como desaparecen la distribución entre generaciones.
7. Se caracteriza como un acuerdo o contrato intergeneracional por el que las generaciones activas dan soporte a las jubiladas a cambio de un compromiso de que cuando alcancen la edad de jubilación también ellos recibirán la pensión. El carácter de seguro surge a través de un intercambio de promesas entre generaciones a través de un "contrato social" implícito.	7. No vincula a generaciones futuras a realizar contrato explícito porque solo está implicada una generación. Obliga a tener cuentas personales para cada uno de los cotizantes.
8. Ventajas: - Facilidad de gestión - Disponibilidad de recursos por vía contributiva - Capacidad redistributiva (transferencias de renta entre distintas generaciones) - Prestación definida (adaptable)	8. Ventajas: - Certeza de costes - Equidad actuarial - Transparencia
9. Inconvenientes: - Riesgo de insostenibilidad a LP - Dependencia de la situación del mercado de trabajo - Opacidad flujos financieros - Freno ahorro y empleo	9. Inconvenientes - Posible insuficiencia de las prestaciones - Complejidad gestión financiera - Elevados costes de gestión - Desigualdad distributiva

Fuente: Moreno Moreno (1997, p. 5) y Domínguez Martínez (2012, p. 8)

Según apunta Doménech (2014) ninguno de estos dos sistemas es superior al otro en todos los frentes en los que puede evaluarse su eficiencia para alcanzar los objetivos que debe satisfacer un sistema de pensiones. En numerosas ocasiones se propone uno u otro sistema únicamente basándose en una comparación de sus tasas de rendimiento.

En el tema relativo a los problemas financieros del sistema de reparto, ya desde los años 80 se inició en España una batalla contra la Seguridad Social afirmándose su inviabilidad económica (y que aún hoy continúa), y que motivó por entonces importantes reformas que endurecieron el acceso y la cuantía de las pensiones (Costa Reyes, 2017). Más adelante, ya en los años 90, surgieron con especial importancia las críticas al modelo público de reparto y las voces que anunciaban su inminente quiebra, ensalzando las virtudes del sistema de capitalización. Sin embargo, tales estimaciones nunca llegaron a cumplirse, pues sus cálculos tanto demográficos como económicos fallaron estrepitosamente.

Chile constituía en aquella época y aún hoy constituye el ejemplo paradigmático, pues su reforma de 1981 significó por primera vez una ruptura con el esquema existente, ya que supuso la sustitución de un sistema público de reparto por un sistema obligatorio de capitalización individual de administración privada. Este cambio inspiró múltiples reformas en todo el mundo, especialmente en el continente latinoamericano (Antón Pérez, 2009). Otros países de la zona, como Costa Rica, Colombia, México, Perú, República Dominicana y Uruguay siguieron este modelo con más o menos variaciones, salvo Brasil, cuyo sistema de capitalización es voluntario. (Martínez-Aldama, 2013: 157)

Para Schwartz (2010), esta sustitución en Chile y en numerosos países de América de un sistema por otro fue fácil porque la Seguridad Social quebró. Según Antón Pérez (2009), el principal problema en materia previsional al que se enfrentaba Chile antes de la reforma era la baja cobertura de la población ocupada, debida al dualismo existente en el mercado laboral entre el sector formal y el sector informal. Además, Chile contaba con la ventaja del escaso desarrollo de su sistema de reparto y disponía de una población activa joven y de una proporción reducida de jubilados, algo que no ocurre en España en la actualidad.

Y es que *“no debe obviarse que una transición hacia un sistema de capitalización conlleva importantes costes de transición”* (Antón Pérez, 2009: 69). Para sustituir el actual sistema de reparto por uno de capitalización, en primer lugar el Estado tendría que cuantificar sus obligaciones futuras para con los pensionistas presentes y su deuda para con todos los trabajadores que, hasta ese momento, hayan contribuido con sus cotizaciones a sufragar las pensiones de la Seguridad Social. Y tras reconocer el Estado explícitamente lo que se debe a cada cotizante en activo y a cada pensionista (quizá entregándoles títulos de la deuda), todas las contribuciones nuevas de los trabajadores actuales y futuros podrían capitalizarse (Schwartz, 2010).

Diversos cálculos actuariales de la deuda a reconocer, realizados por distintos autores a principios de siglo, cifran esa deuda pública latente en la

enorme magnitud de 2,5 veces el PIB anual de España. Incluso si se capitalizara una parte sustancial de las pensiones (sin llegar al total), el coste seguirá siendo prohibitivo (Herce et al., 1996)⁴²

Buchanan (1979, 1986⁴³), citado en Valiño (1988: 50), ya proponía en la década de los ochenta la sustitución del sistema de seguridad social por uno de capitalización y, en la transición, financiar los derechos contraídos con deuda pública, algo que en la actualidad resulta de primeras descartable debido al ya enorme endeudamiento del Estado, que supera la escandalosa cifra del billón de euros.

Además, según apunta Martínez Noval (2013: 13) no sólo el coste de la transición a ese sistema sería políticamente imposible, sino que si se acudiera al endeudamiento, esta posibilidad se tropezaría con las restricciones que impone el Tratado de Maastricht.

Para Zubiri, *“la capitalización no puede (por el coste de la transición) ni debe (por sus propiedades) ser la base un sistema de pensiones previamente basado en el reparto”* (2014:208), como es el caso del sistema español. Cuando se parte de un sistema de reparto maduro, la capitalización sólo puede desempeñar un papel complementario. Otra cuestión es que, como en Chile, hubiera previamente un sistema de reparto poco desarrollado, algo que no ocurre en nuestro país.

Tal y como establecen García López y Pérez Forniés, a la hora de elegir entre ambos sistemas influyen criterios tanto ideológicos, como demográficos y económicos. *“Desde un plano ideológico, el sistema de capitalización se asocia a valores más cercanos al liberalismo, a la idea de la solución individual de los problemas económicos, y por lo tanto a la economía de mercado y al capitalismo. Por contra, el sistema de reparto y su asignación intergeneracional se asocia con las ideas de solidaridad, solución colectiva de problemas y por tanto con el socialismo. Desde un punto de vista económico, se tienen en cuenta sus efectos sobre el ahorro, la inversión y la oferta de trabajo, en los que la doctrina no es concluyente, aunque aparentemente la capitalización se acercaría más a la eficiencia y el reparto a la equidad”* (1997: 38). Por ello la elección de uno u otro es un problema *“de preferencia social”* (Moreno Moreno, 1997: 6).

Ya el Pacto de Toledo de 1995 manifestaba que las demandas teóricas de sustituir el actual sistema de reparto y solidaridad intergeneracional por otro basado en la capitalización del sistema público de pensiones y en la previsión individual, eran rechazables por razones sociales de equidad e inviables

⁴² En su estudio, Herce *et al.* (1996) suponen que se capitaliza únicamente el 50% de las pensiones, que inicialmente sólo pueden optar por la capitalización los trabajadores entre 25 y 45 años, que posteriormente se puede optar a partir de los 25 años y que la mitad de los que pueden optar por la capitalización la escogen. Bajo estos supuestos, estiman que la deuda acumulada en el 2050 solamente para hacer frente a las pensiones de reparto sería del 73,3% del PIB.

⁴³ BUCHANAN (1979): *“Comentarios”* (a Browning 1979) en Campbell (ed), Financing Social Security. American Enterprise Institute for Public Policy Research, Washington, pp 208-212.

BUCHANAN (1986), *“Dismantling the Welfare State”*, en Liberty, Market and State Political Economy in the 1980s. Wheatsheaf Books, pp 178-185.

técnicamente. De igual manera, una hipotética transformación en profundidad del actual sistema, con reformas de tal envergadura que lo hicieran irreconocible era, asimismo, descartable por la injusticia que sufriría la actual generación de trabajadores en activo.

Además, según apunta Pérez Alonso, *“en los países donde se ha incorporado la capitalización individual los resultados han sido decepcionantes”* (2016: 151), como en el caso de Chile, de tal forma que dicho país y otros que siguen este modelo han tenido que incorporar mecanismos solidarios de financiación bien a través de cotizaciones sociales (como en Colombia, mediante Fondo de Solidaridad pensional colombiano) o bien mediante aportaciones generales del Estado (como en México, mediante la cuota social mexicana).

La crisis ha puesto de manifiesto *“la vulnerabilidad de los planes de pensiones de capitalización frente a las crisis financieras y los recesos económicos”* (Libro Blanco Pensiones, European Commission 2012: 14). A consecuencia de la misma, los ratios de rentabilidad de los Fondos privados de pensiones y mecanismos de capitalización similares se han visto muy disminuidos por la bajada de rentabilidad de los mercados organizados de valores (Ruesga et al, 2012).

Fernández, Linares y Fernández Acín (2014) analizan la rentabilidad de los partícipes en los fondos de pensiones españoles en un periodo de 15 años (1998-2013) y concluyen que en dicho periodo la rentabilidad media de los fondos de pensiones fue un 1,53%, presentando 25 fondos entre los 257 fondos de pensiones con 15 años de historia una rentabilidad promedio negativa.

Tal y como sostienen Ruesga et al., está claro que sobre este debate pesan indudablemente las opciones ideológicas y las pretensiones de verdad universal acerca de la superioridad de determinados sistemas. Sin embargo, las fórmulas de capitalización de los recursos ensayadas global o parcialmente no están cubriendo las expectativas esperadas por sus impulsores y *“no han resultado ser la “panacea” financiera que cabría esperar, desmitificando la idea extendida en el mundo de las pensiones de que los sistemas de reparto en la financiación pública de las mismas eran, financieramente hablando, inferiores a los sistemas de capitalización”* (2012: 82).

3.1.2. Implantación de un modelo de “cuentas nocionales”

Las reformas estructurales también pueden ser menos drásticas que el paso de un sistema de reparto a uno de capitalización individual privada, como pasar de un régimen de reparto de prestación definida puro a otro de contribución definida nocional (CDN), en el que *“la cuantía de la pensión que se percibe depende de las cotizaciones realizadas y de la edad a la que se accede a la misma, así como de la esperanza de vida en el momento de la jubilación”* (Pérez Alonso, 2016: 171). Además, la prestación a percibir depende del capital acumulado por el individuo a lo largo de su vida laboral en una “cuenta nocional”. Un ejemplo de reforma de este tipo sería la implantada por Suecia en 1999.

Vidal et al. definen formalmente el concepto de “cuenta nocional de aportación definida” como *“una cuenta virtual donde se recogen las aportaciones individuales de cada cotizante y los rendimientos ficticios que dichas aportaciones generan a lo largo de la vida laboral”* (2002: 142).

En cualquier caso, el modelo continúa financiándose en régimen de reparto. Los rendimientos se calculan de acuerdo con un tipo de interés o tanto nocional que está ligado a algún índice externo fijado por ley, como puede ser la tasa de crecimiento del PIB, de los salarios medios, de los salarios agregados, de los ingresos por cotizaciones, la tasa de inflación, etc.

Cuando el individuo se jubila, la cuenta nocional se convierte en una renta vitalicia, y se percibe una prestación que se deriva del fondo nocional acumulado, cuya cuantía depende de la mortalidad específica de la cohorte que en ese año se jubila y del tanto nocional utilizado. La cuenta es denominada nocional porque sólo existe en un registro contable, es una cuenta ficticia.

Para Valero et al. (2011), la idea en la que se basa un sistema CDN es separar la pensión pública de reparto en dos componentes: una estrictamente actuarial, la pensión determinada a través del sistema CDN propiamente dicho y funcionando como un sistema de reparto, pero mimetizando el esquema de un sistema de capitalización de contribución definida (CD); y la otra, de carácter redistributivo y financiada con impuestos.

Básicamente, para la persona afiliada, un sistema CDN es como si fuera un plan de ahorro con una rentabilidad fijada exógenamente pero que no depende de los rendimientos de mercado. Sin embargo, sigue siendo un modelo de reparto en el que el gobierno estipula tanto la cotización como la tasa de rentabilidad con la que se retribuyen las cotizaciones (tipo de interés nocional).

En Europa, además de Suecia, el modelo de Contribución Definida Nocional ha sido adoptado en distintas variantes por países como Noruega, Italia⁴⁴, Polonia y Letonia. También está presente en otros países como Brasil o China.

La situación del sistema de pensiones de reparto de prestación definida antes de la reforma era común en estos países: prestaciones excesivamente generosas, tasas de sustitución muy altas, falta de transparencia, incrementos esperados de la tasa de dependencia, amplios sectores con privilegios y gran heterogeneidad en el tratamiento de las distintas categorías de trabajadores.

En Suecia, el nuevo sistema entró en vigor en 1999, pero la transición al mismo se ha realizado en 16 años. Entre los objetivos perseguidos con la reforma se encontraban estrechar la relación entre cotizaciones y prestaciones, (aumentando así el grado de justicia actuarial del sistema), aumentar la

⁴⁴ Un país de idiosincrasia parecida a España, con un sistema público muy deficitario, pero con un gasto en términos de PIB de los más altos de Europa.

transparencia de la redistribución o conseguir una estabilidad financiera que hiciera frente a los cambios demográficos y económicos que afectaban al sistema (Vidal et al., 2002).

Ventajas:

Algunas de las ventajas que presenta este modelo respecto a los sistemas tradicionales de reparto de prestación definida son:

- Su invulnerabilidad frente al envejecimiento demográfico
- Una mayor justicia y equidad desde el punto de vista actuarial para cada participante
- Una mayor transparencia, ya que en cualquier momento es posible calcular la deuda implícita acumulada y el valor actual de las prestaciones de una persona según la suma acumulada en su cuenta.
- Posibilidad de ajustar periódicamente las pensiones, cotizaciones o edad de jubilación de forma casi automática, lo que implícitamente supone contribuir a la sostenibilidad.

Entre las ventajas de este mecanismo que destaca el Círculo de Empresarios (2017) se encuentran el mayor conocimiento de la situación financiera del sistema, al establecer una relación más estrecha entre las cotizaciones y las pensiones de los individuos. Por otro lado, mejora la percepción y la transparencia sobre las posibles rentas futuras de los individuos, facilitando su previsión y sus decisiones de ahorro.

Igualmente, Vidal et al. (2002) señalan como ventajas la menor volatilidad de los rendimientos de las cuentas nocionales frente a la volatilidad de los rendimientos de un plan de pensiones bajo el sistema de capitalización, que depende de la elección de la cartera y del mercado de capitales. Igualmente, su registro es mucho más sencillo y además, la introducción de reglas predeterminadas y anunciadas públicamente en el cálculo de la pensión hace que se puedan evitar las variaciones de las cuantías de las pensiones en el corto plazo, facilitando la planificación de éstas en el largo plazo.

Inconvenientes:

Sin embargo, según apuntan Valero et al. (2011) el sistema CDN también presenta algunos inconvenientes, ya que no vela por objetivos propios de un sistema de pensiones como son la reducción de la pobreza y la redistribución, y tampoco es totalmente neutral frente a los cambios demográficos. En este sistema *“sigue existiendo solidaridad intergeneracional, pero no intrageneracional”* (Pérez Alonso, 2016: 171).

Además, su sostenibilidad financiera a corto plazo solo está garantizada en condiciones de crecimiento constante de la productividad y nivel demográfico fijo (Valdés Prieto, 2000, citado en Vidal et al, 2002: 155). Y por otro lado, el gobierno debe tener suficiente capacidad, en términos económicos, para mantener estabilidad macro, en términos políticos, para que sus promesas de pensión en el largo plazo sean creíbles, y en términos

institucionales, para recaudar, contabilizar y mantener la información a lo largo de los años.

Vidal et al. (2002) señalan como elementos negativos su vulnerabilidad, al igual que un sistema de reparto de prestación definida, a los riesgos macroeconómicos, ya que no se absorben automáticamente los cambios que se producen en la productividad.

Igualmente, si la revalorización conseguida con el índice elegido es inferior a la rentabilidad alcanzada por los fondos de capitalización, el individuo considerará que en las cuentas nocionales hay un coste implícito equivalente al diferencial de revalorización. Otro de los inconvenientes por tanto es que el sistema no tiene en cuenta la distinta aversión al riesgo de los individuos, sino que están sometidos a una relación riesgo-rentabilidad del índice que ellos no han elegido.

Así pues, considerando tanto sus ventajas como sus inconvenientes, estos autores opinan que un sistema como este, basado en una estricta relación actuarial, no es óptimo para instrumentar todo el modelo de Seguridad Social. El sistema CDN puede ser una parte del sistema de pensiones, pero no todo el sistema. Las cuentas nocionales podrían ser atractivas para aquellos países que no tienen un mercado de capitales desarrollado y por tanto no pueden tener un auténtico sistema de capitalización porque no hay base suficiente de activos sobre los que se pueda invertir. Además, un sistema de CDN sin fondos adicionales puede no llegar a ofrecer tasas de sustitución adecuadas. Por ello sugieren la utilización del FRSS para suavizar el proceso de transición hacia el modelo CDN, algo que en la actualidad se torna complicado en nuestro país debido a su limitada cuantía.

Asimismo, Martínez Noval advierte de que aunque el sistema sueco parece inmune a los riesgos demográficos y socioeconómicos, la traslación del modelo sueco al sistema español conduciría a una *“una profunda depresión del valor de nuestras pensiones”* (2013:26). De igual forma, este sistema solo podría aplicarse a la prestación de jubilación, mientras que las prestaciones distintas de la jubilación, como incapacidad, viudedad, orfandad, deberían basarse en fórmulas tradicionales.

A pesar de todos estos inconvenientes, también en nuestro país se han planteado propuestas basadas en las contribuciones definidas nocionales (Hernández de Cos, 2017). Valero et al. (2011) proponen un modelo de pensiones para España que combine una pensión básica de carácter general financiada con impuestos, una pensión contributiva obtenida de la aplicación de un modelo de contribución definida nocional (CDN), y una tercera pensión derivada de un sistema complementario ocupacional de afiliación automática.

De igual modo, Herce (2014) defiende la consolidación del sistema público de reparto, pero con un fuerte equivalente actuarial (cuentas nocionales), en paralelo a la generalización de un esquema privado de capitalización.

3.2. Reformas paramétricas

La otra gran opción de reforma son las reformas de tipo paramétrico. Dado que la principal prioridad del sistema de pensiones a corto y medio plazo es conseguir su reequilibrio financiero, ello pasa por adoptar una serie de medidas tanto del lado de los ingresos como del lado de los gastos.

Según Stiglitz el problema de la Seguridad Social es *“simplemente un problema financiero: para lograr el equilibrio de las cuentas, o bien hay que aumentar los ingresos (las cotizaciones) o bien hay que reducir las prestaciones”* (2000: 400).

Sin embargo, tal y como expone Laura Flores Anarte, en la práctica tiende a *“identificarse de manera exclusiva y automática con esto último”* (2014: 323). En el mismo sentido se manifiesta José Luis Rey Pérez (2011) afirmando que las Administraciones Públicas únicamente materializan este estado de equilibrio reduciendo y recortando la protección efectiva de los derechos sociales, sin ofrecer ninguna vía alternativa que incida en los ingresos.

Zubiri considera que una de las claves de estos problemas financieros es la separación de las fuentes de financiación del sistema, que hace depender la sostenibilidad del sistema básicamente de la *recaudación por cotizaciones*, y considera que esta separación de fuentes en España *“no tiene demasiada justificación conceptual ni en base a la historia pasada del sistema o a la experiencia internacional comparada”* (2012: 68).

Para Domínguez Martínez *“la encrucijada en la que se encuentra el sistema de pensiones de reparto viene ilustrada por tasa de dependencia”* (2012: 37). Así, cuando disminuye la ratio cotizantes/pensionistas, solo hay tres alternativas: a) aumentar los salarios; b) aumentar el tipo de las cotizaciones; c) disminuir las prestaciones.

Hay quienes defienden que el sistema de pensiones es perfectamente sostenible desde el lado del gasto y que su supuesta insostenibilidad financiera futura no se debe a aumentos exagerados del gasto, sino a deficiencias notables de los ingresos debido a mecanismos inadecuados de financiación (Zubiri, 2012). Por tanto, las medidas a adoptar deberían estar encaminadas al incremento de los ingresos del sistema. Y argumenta que como en las últimas reformas de 2011 y 2013 los trabajadores ya han soportado una parte considerable del coste, en las sucesivas reformas *“el énfasis esencial debería estar en la búsqueda de recursos adicionales para el sistema”* (Zubiri, 2012: 59), mediante impuestos, un fondo de reserva adecuado y, si necesario y posible, deuda.

3.2.1.- Medidas para aumentar los ingresos del sistema

Debido a la centralidad de las cotizaciones sociales en la financiación de las pensiones, si lo recaudado a través de ellas no es suficiente, resulta lógico plantear nuevas vías de ingreso. Suárez Corujo (2013) alude a esas posibles

alternativas, clasificándolas en dos tipos: indirectas por un lado, incrementando la población activa y el número de cotizantes a través de la reducción del desempleo o los flujos migratorios; y directas por el otro, a través de medidas como aumentar los tipos impositivos, incrementar el porcentaje de los salarios que constituye la base de cotización y aportar ingresos adicionales al sistema de pensiones.

Las dos últimas reformas aprobadas en 2011 y 2013 se orientaron hacia una contención del gasto del Sistema, dejando de lado otra cuestión igualmente importante: aumentar los ingresos para así poder hacer frente a los problemas que encara el Sistema, a saber, la disminución considerable de la recaudación y la creciente proporción de jubilados sobre el número total de cotizantes.

A continuación se exponen las diferentes fórmulas propuestas del lado de los ingresos que permitirían aumentar la recaudación del Sistema:

3.2.1.1. Destopar las bases máximas de cotización

Una de las medidas más comentadas es el destope de las bases máximas de cotización. La recomendación número 3 del Pacto de Toledo prevé que *"Las bases de cotización deberán coincidir en todos los grupos plenamente con los salarios reales, con aplicación gradual de un único tope máximo de cotización para todas las categorías laborales, que fija el techo de aseguramiento del sistema público de protección"*.

Esta medida se justifica debido al establecimiento en la LPGE de unos topes máximos de cotización. De este modo, el sistema actual no grava los salarios que superan los 3.751,20 € mensuales. Esto significa que un trabajador que cobre 3.750 € al mes va a pagar la misma cuantía en concepto de cotizaciones que otro que gane 10.000 € mensuales.

Dentro de las propuestas de la Confederación Sindical de Comisiones Obreras para garantizar la calidad y sostenibilidad, actual y futura, del sistema público de pensiones, que se recogen en su informe (CCOO, 2016)⁴⁵, destaca el aumento o destope de las bases máximas de cotización. Así, estiman, a partir de los datos fiscales extraídos de la Muestra Continua de la Vida Laboral, que en 2016 había unos 26.775 millones de euros de base salarial no cotizada como consecuencia de la existencia de topes máximos de cotización. Si se gravara esta base exenta, la recaudación por contingencias comunes aumentaría en 7.577 millones de euros (CCOO b, 2016: 8).

El aumento/destope de las bases máximas de cotización se traduciría en una aportación neta de recursos al aumentar las cotizaciones sociales a los salarios más altos, con lo que la recaudación se incrementaría. Este incremento lo sería en mayor o menor medida, en el largo plazo, dependiendo del grado de contributividad del sistema, pues la ampliación de la base

⁴⁵ Presentado en la Comparecencia del Secretario General de CCOO en la Comisión parlamentaria de seguimiento y evaluación de los acuerdos del Pacto de Toledo celebrada el martes 28 de noviembre de 2016.

cotizable generaría derechos adicionales en el momento de la jubilación para los trabajadores que cotizan por la base máxima.

A futuro, el margen neto sería menor, pues el sistema tendría que asumir pensiones más altas para estas personas al elevarse, en paralelo, la pensión máxima para mantener la contributividad (CCOO, 2016: 12). No obstante, para que los ingresos aumenten siempre debe existir un margen neto, incrementándose la pensión máxima en una proporción menor a la de las bases de cotización.

Además, un destope de las bases máximas de cotización podría contribuir a mejorar el comportamiento distributivo de las CCSS. Onrubia Fernández y Rodado Ruiz (2015) valoran el papel redistributivo de los sistemas fiscales y su cometido para corregir la creciente desigualdad de la renta a la que se enfrentan numerosos países como España, concluyendo que las cotizaciones sociales, en su componente no empresarial muestran un comportamiento regresivo, que se explica fundamentalmente por la existencia de límites máximos a las bases de cotización. Por ello, en términos de impacto redistributivo, *“esta regresividad de las CCSS contribuye a aumentar la desigualdad de la renta”* (2015: 198). A las mismas conclusiones sobre la causa de la regresividad de las CCSS llega en su estudio Melguizo Esteso (1999).

Sin embargo, autores como Moral-Arce (2013) consideran que se debe evitar el destope de las cotizaciones con el objetivo de lograr mayores ingresos a corto plazo, ya que de cara al futuro, el problema de déficit de la SS se vería intensificado debido a que sería necesario pagar pensiones más altas dentro de 20-25 años, que es precisamente el momento de tiempo donde el problema causado por las variables demográficas va a ser más importante.

Igualmente, el Círculo de Empresarios también se muestra contrario a esta medida, debido a su impacto sobre la creación de empleo, el crecimiento de las empresas y la productividad. Esta medida *“supondría un incremento de los costes salariales, que tendría consecuencias muy negativas sobre el empleo”* (2017: 11), por lo que creen que eliminar los topes salariales debería responder a la voluntariedad del trabajador.

3.2.1.2. Eliminación de las reducciones de las cotizaciones sociales

Otra de las medidas propuestas es eliminar aquellos incentivos destinados a crear empleo que se basan en reducciones de las cotizaciones sociales, como por ejemplo las tarifas planas para trabajadores autónomos o para algunos tipos de contratos⁴⁶.

Tal y como manifiesta CCOO estas reducciones suponen una merma de ingresos que, en términos sociales, *“no en todos los casos está suficientemente justificada socialmente”* (2016: 14), y calcula que la cuantía de recursos que el

⁴⁶ Dichos beneficios en la cotización a la Seguridad Social por incentivos a la contratación o a la actividad autónoma y otras peculiaridades de cotización se pueden consultar en: <http://www.seg-social.es/prdi00/groups/public/documents/binario/146061.pdf>

sistema deja de ingresar como consecuencia de este tipo de medidas se acerca a los 1.800 millones de euros.

3.2.1.3. Mejora generalizada de los salarios de los trabajadores

La evolución de los salarios repercute considerablemente en la cantidad que se ingresa en concepto de cotizaciones, por lo que sería deseable una mejora de los sueldos, incluyendo el SMI, puesto que la devaluación salarial debida a la crisis económica se ha traducido en unos menores ingresos del sistema.

3.2.1.4. Mejorar la calidad del empleo

Tal y como afirma CCOO *“sin duda la fuente de financiación que mejor puede garantizar un buen sistema de pensiones pasa por la creación de más empleo y que éste sea de calidad”* (2016: 10). Para ello es necesaria una mejora de la productividad de los factores de producción y apostar por un modelo productivo basado en la innovación y la calidad, que genere un alto valor añadido, dado que actualmente nuestro modelo productivo se caracteriza por una producción de empleo de excesiva temporalidad que afecta y reproduce la baja productividad.

Un factor que favorece el aumento de ingresos a la Seguridad Social es que en la medida en que la productividad se incrementa, los salarios (y con ellos las cotizaciones sociales) aumentan, con lo cual los ingresos de la Seguridad Social también se incrementan.

Así, dentro de los objetivos de la Estrategia Europa 2020 se encuentra la idea de crear más y mejores puestos de trabajo, aspectos decisivos para que los trabajadores consoliden sus derechos de pensión.

3.2.1.5. Equiparar las bases medias de cotización del Régimen General y del Régimen Especial de Trabajadores Autónomos, y en general, mejorar las bases de cotización de los Regímenes Especiales.

Mientras que en el Régimen General existe una estrecha relación entre la base reguladora y los salarios efectivos, en el RETA se da la posibilidad de que el trabajador elija voluntariamente la base de cotización dentro de unos topes establecidos por la ley (Pérez Infante, 1997: 202).

Según manifiesta CCOO (2016: 17), esta situación ha desembocado en una situación de clara infra-protección respecto de la que el sistema es capaz de garantizar con carácter general en otros ámbitos. Así, las bases medias de cotización del RETA, sin que en muchos casos exista una situación objetiva que lo justifique, se vienen situando tradicionalmente en cuantías bastante inferiores a las que se dan en el Régimen General. Según Turmo Fernández (2011) la base media del RETA no llega ni al 60% de la base de cotización media del Régimen General. Ello se debe a que la gran mayoría de trabajadores por cuenta propia cotizan por la base mínima.

Para solucionar esto, CCOO propone la puesta en marcha a medio plazo en el RETA de un sistema de cotización por ingresos reales, que tendría como efectos positivos la convergencia entre las bases medias de cotización del RETA y el Régimen General, lo que conllevaría un aumento de los ingresos derivados de cotizaciones sociales del sistema de Seguridad Social en unos 7.000 millones de euros anuales (CCOO, 2016: 18). Aunque en el largo plazo también aumentaría el gasto en pensiones contributivas, también se produciría una minoración del gasto en complementos a mínimos, que en la actualidad es comparativamente más alto en el RETA que en el RG.

3.2.1.6. Completar las necesidades del sistema con cargo a la imposición general y los presupuestos del Estado.

Según establece el principio de separación de las fuentes de financiación consagrado en el Pacto de Toledo (1995), las prestaciones contributivas deben financiarse *“preferentemente”* con cotizaciones sociales, por lo que en principio nada impide que el Estado complete sus necesidades de financiación con cargo a los fondos presupuestarios generales en aquello en lo que las cotizaciones sociales no alcancen.

Lo mismo se establece en el art. 109 TRLGSS/2015. Las prestaciones contributivas serán financiadas *“básicamente”* con cotizaciones sociales, *“así como, en su caso, por las aportaciones del Estado que se acuerden para atenciones específicas”*.

Según López-Gandía *“una cosa es que la Seguridad Social no deba hacerse cargo de prestaciones indebidas, ya universalizadas y teóricamente redistributivas, y otra que el segmento contributivo tenga que renunciar, en su caso, a ser financiado también por vía fiscal, si se considera necesario o conveniente”* (2008: 184).

Ruesga et al. (2012) consideran que para asegurar la sostenibilidad de la financiación de la Seguridad Social española resulta adecuado un cierto cambio en la estructura de sus ingresos. Sin embargo, advierten que esto no debe realizarse de forma radical, ni sustituyendo totalmente a las cotizaciones sociales por otros recursos, ni sin tener en cuenta las otras dos partes básicas del funcionamiento del sistema, que son las prestaciones y la gestión.

La separación de fuentes de financiación ha provocado una crítica en algunos sectores al separar el brazo contributivo del no contributivo, ya que entienden que no es una mera «separación financiera», sino una segregación de la Seguridad Social del brazo no contributivo.

Por ello, Zubiri considera legítimo que, *“cuando las cotizaciones no son suficientes, el Sector Público use impuestos generales para financiar las pensiones”* (2012: 96), ya que de esta forma el coste del envejecimiento se reparte entre tipos de renta y entre generaciones. *“Usar impuestos es la vía para eliminar riesgos colectivos”* (envejecimiento, paro masivo, caída de los salarios, etc.) (Zubiri, 2014: 211). Y pone el ejemplo de varios países europeos que utilizan impuestos en sus sistemas de reparto: así, países como Reino Unido, Irlanda, Noruega Finlandia, Holanda y Austria están obligados a

financiar con impuestos cualquier déficit que resulte del sistema, mientras que otros financian con impuestos total o parcialmente una pensión básica, como Dinamarca y Suecia.

CCOO argumenta que, en el sentido inverso, durante décadas las cotizaciones se han utilizado como fuente de financiación para fines adicionales al pago de pensiones, como suplir la insuficiencia impositiva y financiar la sanidad y otras políticas públicas, transfiriéndose al Estado los superávits del Sistema de la SS. Y calculan que si dichas cotizaciones se hubiesen destinado a dotar el Fondo de Reserva y se hubiesen acumulado, se dispondría de un Fondo de Reserva de 519.104 millones de euros (CCOO, 2016: 19-20).

Por lo tanto, se podrían aumentar los ingresos a través de una mayor participación del Estado mediante un incremento en las transferencias que compensase aquellos años en los que las cotizaciones se usaron para fines distintos a la Seguridad Social.

3.2.1.7. Elevación de los tipos de cotización

CCOO (2016) considera que existen márgenes para aumentar los tipos de cotización, al menos transitoriamente, y lo justifica afirmando que los tipos de cotización actuales son los más bajos desde 1982, tal y como se ha analizado al estudiar la evolución de los ingresos en el Capítulo 2. Según la Confederación Sindical, cada punto de cotización adicional implicaría la mejora de ingresos en el sistema por importe de unos 3.200 millones de euros.

Actualmente, según un estudio del Banco de España (Hernández de Cos, 2017), el tipo de las cotizaciones sociales que haría sostenible el gasto en pensiones es del 24,5%, siendo en la actualidad el tipo efectivo del 21,2%⁴⁷

Otro argumento para justificar esta elevación es que el peso los ingresos por cotizaciones sociales como porcentaje sobre el PIB en España es inferior a la media de los países de nuestro entorno. En 2015, según los últimos datos publicados por la Comisión Europea, el peso de las cotizaciones sociales en España ascendió al 11,6% del PIB, siendo la media de la zona euro un 14,1%, y en la UE-28, el 12,0% (Comisión Europea, 2015).

Sin embargo, también existen argumentos contrarios al aumento de los tipos de cotización, centrados en la importancia que ya tiene el coste de las cotizaciones sociales sobre la remuneración total de los asalariados. Su explicación gira en torno a la idea de que si aumentan las cotizaciones, aumentan los costes salariales para el empresario y puede reducirse el empleo.

Ruesga et al. (2012) ponen de manifiesto que los efectos de las cotizaciones sociales sobre la demanda y la oferta de trabajo son negativos al menos en el corto plazo, pero vienen determinados por sus correspondientes elasticidades. Mientras que, en el largo plazo, su efecto sería neutral, puesto que el empresario consigue trasladar a los trabajadores (vía salarios) o a los

⁴⁷ Calvo, S. (2 de diciembre de 2017). La disyuntiva fiscal para pagar las pensiones a corto plazo: ¿subir el IVA o las cotizaciones?. *Libre Mercado*. Recuperado de: <https://www.libremercado.com/2017-12-02/la-disyuntiva-fiscal-para-pagar-las-pensiones-a-corto-plazo-subir-el-iva-o-las-cotizaciones-1276610056/>

precios el incremento del coste de producción derivado del aumento de las cotizaciones sociales. Sin embargo, recomiendan nuevos escenarios de reforma en el sistema de financiación que no impliquen un mayor coste sobre el factor trabajo, de manera que se incentive la contratación.

Autores como González de Lara y Sarria están convencidos de que *“la elevación de las contribuciones sociales no garantiza mayores ingresos”* (2011: 29), ya que la experiencia demuestra justamente lo contrario. Tal y como expone el Banco de España (2017) en un mundo globalizado con libertad de movimientos de capital y de trabajadores, el tipo impositivo de las cotizaciones sociales no puede ser muy superior a lo que ya es, por razones de eficiencia económica.

Según los datos de la Comisión Europea (2017), de media en la UE dos tercios de la imposición sobre el trabajo corresponden a las cotizaciones sociales pagadas por empresarios y trabajadores, mientras que en España esa proporción es de casi tres cuartos, lo que da una idea de la elevada fiscalidad sobre el trabajo en nuestro país.

En la distribución de las cotizaciones entre trabajadores y empresas, en España las cotizaciones empresariales son de las más altas de la OCDE (Círculo de Empresarios, 2014), siendo su rasgo diferenciador el gran peso que la cuota empresarial tiene con respecto al promedio de países.

Por ello es evidente que la importancia de este coste cuestione toda posibilidad de incrementar las cotizaciones, especialmente si se compara este peso al que tiene en las demás economías europeas (Pacto de Toledo, 1995: 11).

Para Melguizo Esteso se ha de tener en cuenta que *“aunque un aumento de las cotizaciones sociales no tenga en algunos casos efectos negativos elevados sobre el empleo en el largo plazo, éstos no son inexistentes, en especial en el corto plazo. Por tanto, su utilidad como medida para robustecer la sostenibilidad a largo plazo del sistema de protección social sería limitada”* (2009: 170).

3.2.1.8. Reducción del tipo de cotización y compensación mediante aumento de otros impuestos

También desde el lado de los ingresos, una exigencia tradicional de las organizaciones empresariales, especialmente en aquellos momentos en los que la tasa de desempleo alcanza niveles elevados, ha sido la reducción del tipo de las cotizaciones sociales, sobre todo la cuota empresarial, para aliviar la presión sobre los costes laborales, lo que se traduciría en un aumento de la demanda de trabajo.

Así, la CEOE expone entre sus prioridades llevar a cabo una rebaja del tipo de cotización a cargo del empresario, aproximando las cotizaciones empresariales a la media de los países de nuestro entorno europeo (CEOE, 2016).

Ello se debe a que las cotizaciones sociales influyen notablemente en el coste laboral bruto de las empresas, especialmente de aquellas que operan en el mercado con un fuerte componente de mano de obra. Por ello, estas empresas se quejan de que las cuotas a la Seguridad Social encarecen sus productos impidiéndoles competir en el mercado internacional (Moreno Moreno, 1990: 22).

Por tanto, estas propuestas de reforma se basan en la extendida idea de que las cotizaciones sociales constituyen un impuesto sobre el factor trabajo, y por lo tanto *“penalizan la utilización de este factor por parte del sistema productivo, abriendo el camino a procesos de sustitución de trabajo por capital”* (Ruesga et al., 2012: 13) y, en definitiva, agravando el problema estructural de desempleo que experimentan la gran mayoría de las economías desarrolladas.

Una reducción de los tipos abarataría el coste laboral de las empresas y, por tanto, se estimularía la contratación y el empleo, *“utilizando de este modo la financiación de las pensiones como instrumento de política de fomento de creación de empleo”* (Gallego Losada, 2014: 171), y también permitiría mejorar la competitividad exterior.

Ello sin embargo se traduciría en un descenso de los ingresos del sistema y de la recaudación fiscal, lo que resultaría particularmente gravoso en una situación de elevados déficit públicos como la actual, por lo que esta propuesta suele venir acompañada del planteamiento de un aumento de una o varias figuras impositivas para compensar la reducción de las cotizaciones y completar la estructura de ingresos del Sistema de la SS.

El incremento de los impuestos necesario para contribuir a financiar el sistema de pensiones puede adoptar numerosas formas, pero parece un esfuerzo perfectamente asumible dado el amplio margen de mejora de la recaudación fiscal que presenta nuestro país respecto a los países de nuestro entorno. Así, esta se podría hacer más equilibrada, equiparando el esfuerzo soportado por las rentas del trabajo al soportado por las rentas de capital o el patrimonio acumulado, por ejemplo.

Sin embargo, FEDEA (2010) considera que incrementar los impuestos sobre las rentas del capital tampoco es una opción viable, especialmente en un mundo con libertad de movimientos de capital. Además, la solución al problema de la sostenibilidad de las pensiones pasa también por incentivar el ahorro para la jubilación, lo que resulta contradictorio con el aumento de la imposición sobre el capital.

CCOO señala su preferencia por los impuestos directos dada su progresividad y por reducir la doble imposición sobre los jubilados, y considera que *“la alternativa de los impuestos indirectos como el IVA es regresiva, ya que hace contribuir al sostenimiento de las pensiones a colectivos vulnerables (como parados de larga duración, estudiantes...) y hace pagar dos veces a los pensionistas, que ya aportaron al sistema cuando trabajaban y tienen que volver a hacerlo cuando consumen”* (CCOO, 2016: 21). Pero hay quienes prefieren los impuestos sobre el consumo porque estos son más neutrales

sobre la actividad económica que otras figuras que recaen sobre el trabajo o el capital.

En lugar del IVA, también se podrían establecer recargos sobre los impuestos existentes más progresivos y que no impliquen un mayor coste sobre el factor trabajo, agravando los tipos del Impuesto sobre el Patrimonio, del Impuesto de Sociedades, de los Impuestos Especiales, o estableciendo un sobretipo en el IRPF (Ruesga et al., 2012).

Una de estas propuestas de compensación de la reducción de las CCSS por otros impuestos es la realizada por la Comisión Europea en 1993 en su "Libro blanco sobre crecimiento, competitividad y empleo", en el que proponía su compensación con el aumento de otros impuestos, como los que gravan la utilización de recursos naturales escasos y la energía (impuesto CO₂/energía), los impuestos sobre el tabaco y las bebidas alcohólicas o los impuestos sobre el capital (Pérez Infante, 1997: 232).

Otras fuentes para allegar nuevos ingresos serían a través de impuestos ecológicos, sobre transacciones financieras u otros (Frades Pernas, 2010). Incluso hay quienes sostienen la idea de implantar un impuesto sobre célibes, que compensaría la escasa aportación que los mismos realizan a la reproducción de la fuerza laboral (Peláez Herreros, 2008).

Sin embargo, la propuesta más extendida se enmarca en lo que últimamente se viene denominando "devaluación fiscal", es decir, reducir las cotizaciones sociales a cargo de los empresarios, al tiempo que se incrementan los impuestos indirectos, en concreto el IVA (en última instancia, trasladar impuestos de los empresarios a los consumidores), de manera que el saldo presupuestario permanezca inalterado, en ausencia de la posibilidad de devaluación del tipo de cambio en una unión monetaria (Bajo Rubio y Gómez Gómez-Plana, 2014). Ésta sería la "*regla genérica de neutralidad recaudatoria*" (Gómez Gómez-Plana, 2006: 48).

Este autor analiza si los resultados de la aplicación de una política fiscal de reducción de cotizaciones sociales en un modelo tendría unos efectos unívocos y dependería sólo de la regla de neutralidad recaudatoria utilizada, o también de ciertas características estructurales de la economía sobre la que se aplica (elasticidad de la oferta y de la demanda de trabajo), y concluye que los resultados también dependen de la estructura productiva y del mercado de trabajo, presentando distintos efectos sobre el empleo y el desempleo según el tipo de impuesto que se utilice.

Gómez Gómez-Plana (2007) también analiza los estudios de investigación realizados sobre las repercusiones que tienen las cotizaciones sobre el mercado de trabajo y concluye que de algunos de esos trabajos se infiere que una reducción generalizada de las cotizaciones sociales no tiene claros efectos sobre el empleo, mientras que reducciones sobre colectivos específicos podrían tener efectos más deseables (como por ejemplo sobre los trabajadores con menores niveles salariales y menor nivel de cualificación, desplazando así la demanda de trabajo hacia ellos).

Pérez Infante (1997) ya reflexionaba en 1997 sobre las consecuencias que en el empleo y la inflación tendría una sustitución de las cotizaciones sociales por otros impuestos como el IVA, en base al análisis de otros trabajos empíricos que estudiaban estas posibles repercusiones, determinando la dificultad de obtener conclusiones determinantes sobre los efectos sobre el empleo y la inflación de la sustitución de cotizaciones sociales por IVA, obteniéndose en la mayoría de estos estudios resultados muy moderados en relación a la reducción de los costes laborales y al aumento del empleo.

También en la década de los noventa Moreno Moreno (1990) analizó los efectos sobre el empleo, los precios y la competitividad en el mercado internacional de las empresas del IVA como alternativa de financiación, defendiendo sus efectos positivos sobre el empleo y sobre todo en el comercio exterior, aunque afirmando que el incremento del IVA acabaría finalmente trasladándose a los costes de producción vía precios.

Altuzarra Artola también concluye que *“proponer una reducción de las cotizaciones sociales en aras de la competitividad resulta injustificable”* (1997: 12), puesto que estas son parcial o totalmente trasladadas por la empresa a los trabajadores (vía contención de los salarios y/o del empleo) y hacia los consumidores (vía elevación de los precios de sus productos). Por ello afirma que *“únicamente cuando exista traslación parcial podrá acusarse a las cargas sociales de la elevación de los costes laborales”* (1997: 30).

Más recientemente, Bajo Rubio y Gómez Gómez-Plana (2014) han evaluado los efectos de una disminución de las cotizaciones sociales, acompañada o no de un incremento en los tipos del IVA, obteniendo que si se desean obtener unos efectos apreciables en términos de empleo y tasa de desempleo sería necesaria una reducción significativa de las cotizaciones sociales; y, si se desean eliminar los efectos indeseables sobre el déficit público que conllevaría esta medida, se deberían incrementar al mismo tiempo los tipos efectivos del IVA en una cuantía también significativa. Y en ambos casos se requeriría una decisión política no siempre sencilla de adoptar, especialmente en unas circunstancias como las actuales.

No obstante, este tránsito de un modelo de financiación a otro conllevaría dificultades financieras y organizativas. Reducir el peso de las cotizaciones a cambio de aumentar los impuestos en la financiación de la Seguridad Social constituye una técnica ampliamente utilizada en diversos países, con resultados variopintos y heterogéneos, sin que ninguno pueda considerarse como concluyente.

3.2.1.9. Creación de un impuesto “ad hoc” para financiar la Seguridad Social

Otra de las propuestas consiste en, siguiendo el ejemplo de Francia y su “Contribution Sociale Généralisée”, crear un impuesto específico para pagar las pensiones que no son cubiertas por las cotizaciones sociales.

Conviene recordar que en las primeras recomendaciones de 1995 del Pacto de Toledo estaba la de estudiar nuevas fuentes de financiación, y más

concretamente aquella de analizar la oportunidad de una «*contribución universal sobre todas las rentas*», a imagen de la Contribución Social Generalizada francesa⁴⁸, impuesto que en ese país se aplica a la mayor parte de los ingresos, sea cual fuere su naturaleza: rentas profesionales, pensiones y prestaciones sociales, ingresos no salariales de los trabajadores autónomos, ingresos patrimoniales y de inversión, entre otros. (Frades Pernas, 2010).

Zubiri (2012) es uno de los autores que propone la creación de un impuesto, denominado “Contribución a la Solidaridad”, cuyos recursos se afectarían al sistema de pensiones, y gravaría la riqueza de las personas (parte personal) y las ventas de las grandes empresas por encima de un determinado umbral (parte empresarial del impuesto).

3.2.1.10. Aumentar las dotaciones al Fondo de Reserva y su papel en la sostenibilidad del sistema de pensiones.

Debido a la disminución de sus activos y a su posible agotamiento en 2018, el FRSS ha ganado protagonismo durante los últimos años entre la opinión pública y ha recibido una especial atención en los medios de comunicación. Para Elisa Chuliá el Fondo se ha presentado desde su creación como “*una garantía de la sostenibilidad financiera del sistema de pensiones*” (2017: 4). De ahí que el descenso de sus activos se haya podido interpretar en el debate público como una ruptura de esa garantía.

De igual manera opinan Anido, Mareque y López-Corrales (2016), ya que aunque el FRSS forma parte de la solvencia del régimen, en la actualidad no garantiza la viabilidad futura del sistema de Seguridad Social dado su escaso importe, que hace que juegue un papel limitado si se compara su cuantía con el gasto total en pensiones (en 2012 su importe permitía únicamente cubrir el gasto en pensiones de siete meses consecutivos).

Existen una serie de recomendaciones orientadas a convertir al Fondo de Reserva en un elemento clave para alcanzar la sostenibilidad del sistema español de pensiones:

- En primer lugar, *ampliar y aumentar las fuentes de financiación* del mismo. En otros países las aportaciones que nutren los Fondos de Reserva pueden provenir de diversas fuentes, no sólo de los excedentes que se generen en el sistema contributivo. Por ejemplo, el Fondo de Reserva de Francia ha recibido contribuciones variables del gobierno, provenientes de una variedad de fuentes: excedentes del régimen contributivo del sistema de pensiones, impuestos adicionales sobre activos privados, contribuciones del sector bancario, ventas de activos... (Anido, 2014: 203). Igualmente, el FRSS de Polonia y Bulgaria se nutre

⁴⁸ La CSG grava a los asalariados –tanto rentas del trabajo como del capital– y a pensionistas con tipos impositivos que van desde el 8,3% para estos últimos hasta el 9,2%⁴⁸ y el 9,9% cobrados al salario bruto del trabajador y a las rentas del capital, respectivamente⁴⁸.

de ingresos procedentes de superávits de los presupuestos generales o de privatizaciones de bienes públicos.

- *Diversificar y optimizar los recursos del Fondo*, invirtiendo no solamente en deuda pública, sino también la posibilidad de invertir un porcentaje de los recursos en valores cotizados, aumentando su exposición al riesgo, aunque de manera regulada, y aprovechando mejor las oportunidades de inversión del mercado secundario. Así, respecto al tipo de activos que conforman las carteras de los Fondos de Reserva, la mayoría de los países de la OECD contemplan la posibilidad de invertir en valores de renta variable, a diferencia de España donde los recursos solo pueden estar invertidos en títulos de Deuda Pública. Es el caso de Suecia, Francia, Noruega, Irlanda, Portugal o Polonia. Para Elisa Chuliá (2017) la escasa o nula diversificación de las carteras de muchos fondos públicos de reserva para pensiones constituye la causa por la cual la rentabilidad de tales fondos se ha quedado sustancialmente por debajo de lo que habría cabido esperar.
- *Establecer en la legislación un objetivo cuantificable* respecto a la evolución futura del Fondo de Reserva; reglamentar un criterio objetivo –en lugar de una decisión política- para la determinación del importe de las aportaciones al Fondo. En muchos países, sus Fondos de Reserva tienen cuantías definidas en sus aportaciones u objetivos cuantificables concretos. Por ejemplo, en Irlanda, la ley que regula su Fondo de Reserva establece que cada año debe recibir una cantidad equivalente al 1% del Producto Nacional Bruto. Y algo similar sucede en Portugal.

Sin embargo en España, mientras que el excedente de las Mutuas se destina en su totalidad al Fondo de Reserva, el procedente de las Entidades Gestoras se destina total o parcialmente al Fondo de Reserva según decisión del Consejo de Ministros, por lo que existe cierta discrecionalidad y no se siguen unos criterios claros, dando lugar a situaciones en las que se efectúan dotaciones de importes inferiores a los excedentes generados (como de hecho ocurrió durante los años 2001 y 2002), significando por tanto un menor rendimiento para el Fondo de Reserva.

Por ello, ya el Comité de Expertos en su Informe de 2013 sobre el factor de sostenibilidad del sistema público de pensiones, consideró necesario que los superávits de caja que se produjesen pasasen íntegra y automáticamente al Fondo de Reserva.

3.2.1.11. Limitar de manera estricta la utilización masiva de jubilaciones anticipadas.

Como se ha apuntado en otros capítulos, las jubilaciones anticipadas han venido en los últimos años siendo utilizadas como fórmula de regulación de empleo, especialmente en empresas de gran volumen de empleo. Un primer paso para limitarlas se materializó en la reforma de 2011.

Se ha constatado que una estrategia bastante generalizada es la de permanecer dos años percibiendo la prestación por desempleo (acompañada de una probable indemnización de despido), mientras que, por convenio con la Seguridad Social, se contribuye por la base previa a la pensión, evitando así dos años de penalizaciones por la edad (Benítez, 2011: 23). Para Morales-Arce estas situaciones “*trasladan al sistema público de Seguridad Social una parte del coste de rejuvenecimiento de sus plantillas de personal*” (2014: 85). Por ello sería deseable una restricción de las vías de salida tempranas del mercado de trabajo.

Del Águila Cazorla (2009) propone suprimir paulatinamente las jubilaciones anticipadas y reordenarlas hacia la jubilación parcial.

3.2.1.12. Incrementar la población activa y el número de cotizantes

Patxot y Farré exponen la necesidad de recuperar activos de modo que se contrarreste la amenaza que supone el envejecimiento para el presupuesto público, “*bien sea directamente mediante la recuperación de la fecundidad por medio de políticas activas o la inmigración, o indirectamente, a través del mercado de trabajo, por medio de mejoras en el empleo y la participación*” (2008: 134).

Para el Círculo de Empresarios (2017) transformar el patrón demográfico actual, afianzar la creación de empleo de calidad e impulsar la productividad requiere actuar en diferentes ámbitos como la natalidad, la educación y formación de los trabajadores, el mercado de trabajo y la fiscalidad, entre otros.

Por lo tanto, se proponen medidas de muy diversa índole:

- *Reforma del mercado laboral* para permitir reducir nuestra tasa de desempleo estructural.
- *Medidas para mejorar la eficiencia en el diseño y gestión de las políticas activas de empleo* (Círculo de Empresarios, 2017: 11), favoreciendo la entrada de los jóvenes en el mercado laboral e incrementando la tasa de empleo, en particular de las mujeres y de los trabajadores de más edad (mayores de 55 años).

Según apunta Navarro (2004) España tiene una cantera enorme de trabajadores, las mujeres deseadas de trabajar (y cuyo grado de cualificación es, por lo general, mayor que el de los hombres), que no se está utilizando.

- *Potenciar el retorno al trabajo de desempleados e inactivos*. CCOO estima que los parados de larga duración representan cerca del 60% del total de desempleados y corren el riesgo de “*enquistarse en la desocupación*” (CCOOb, 2016: 6-7). Para evitarlo, propone un Plan de Choque para la Recuperación de los Parados de Larga Duración (PLD), que se financiaría vía impuestos y la redirección de las bonificaciones a la contratación existentes hacia este colectivo.

- *Potenciar el mantenimiento en el trabajo activo* de mujeres, de personas en edades próximas a la jubilación y también de las personas que han superado la edad legal de jubilación (Ruesga et al, 2012). Ello pasa por lograr una tasa de empleo mucho mayor que la actual en el grupo de edad de 55 a 65 años, creando mejores oportunidades y condiciones de trabajo para aumentar la participación laboral de los trabajadores de más edad y por recompensar a quien se jubile más tarde.

Según constatan Benítez y otros (2011) a partir de los 55, la probabilidad de trabajar cae continuamente, producto de una tasa de despido aún alta y una tasa de reempleo realmente baja, por lo que se debería incentivar la participación laboral a edades avanzadas mediante medidas que posibiliten y fomenten la posibilidad de cobrar la pensión de jubilación a la vez que se sigue trabajando.

- *Incentivos a la prolongación de la vida laboral.* Continuar con la oferta de estímulos a la prolongación de la vida laboral hasta los 67, e, incluso, hasta los 70 años para aquellas personas que estén en condiciones adecuadas para ello (Morales-Arce, 2014: 85).
- *Suprimir la posibilidad de pactar jubilaciones forzosas* en los convenios colectivos (Del Águila Cazorla, 2009).
- *Medidas de apoyo a la natalidad y a la familia.* Un aumento de la natalidad hace que a su vez aumente el gasto en transferencias dirigidas a los menores (educación, familia, etc.), mientras que los efectos beneficiosos de este cambio se producen más a largo plazo, como por ejemplo una reducción de la tasa de dependencia. Por lo tanto habría que valorar la posibilidad de influir por medio de políticas activas en la recuperación de la fecundidad. Según Patxot y Farré más que fomentar la natalidad, en la actualidad se trataría de “*crear las condiciones necesarias para no impedirla*” (2008: 138), dadas las dificultades asociadas a la incorporación de la mujer al mercado laboral y a la escasez de equipamientos de educación infantil en España.

Patxot y Farré entienden que no se puede hablar de una reforma del sistema de pensiones aislado, sino que es necesario ponerla en relación con el conjunto de políticas sociales, ya que por ejemplo las familias con hijos contribuyen doblemente al sistema, al aportar tanto cotizaciones como futuros contribuyentes. Por tanto estas familias deberían generar un mayor derecho a pensión. Estos autores consideran que “*los agentes no captan los beneficios y costes sociales que sus hijos –futuros trabajadores- reportan a la sociedad*” (2008: 30-31), y por ello proponen un sistema de pensiones de reparto que vincule las pensiones a las cotizaciones de los hijos, ya que consideran que el sistema de reparto actual redistribuye en contra de las familias con hijos y ello daría a los agentes la señal adecuada para que valoraran el beneficio y coste social de los hijos. Otra de las alternativas que proponen es mantener el sistema de reparto actual, pero compensarlo con un sistema de reparto de ayudas familiares.

Sinn (2000) sugería crear un sistema mixto en que todos los activos mantienen el sistema de reparto, pero sólo los que no tienen hijos crean el de capitalización.

En los últimos años se ha avanzado en el reconocimiento de la importancia social de la maternidad para el sostenimiento del sistema de pensiones y de la contribución que efectúan las familias con hijos al sistema. Así, la Ley 48/2015, de 29 de octubre, de Presupuestos Generales del Estado para 2016 en su disposición final segunda, estableció, con efecto de 1 de enero de 2016, un complemento por maternidad en las pensiones contributivas de la Seguridad Social⁴⁹.

Según Rodríguez Iniesta et al. dicho complemento tiene como finalidad “*el reconocimiento de la contribución demográfica al sistema de Seguridad Social de las mujeres trabajadoras que han compatibilizado su carrera laboral con la maternidad*” (2015: 20).

- *Políticas en materia de conciliación de la vida personal y laboral.* Costa Reyes (2017) afirma que deberían llevarse a cabo de manera coordinada políticas de conciliación que permitan acercarnos a aquellos países de nuestro entorno que mejor han actuado para cambiar radicalmente sus datos sobre natalidad. Por ello, habría que profundizar la reforma de los permisos parentales, las ayudas fiscales a las familias y los medios para el cuidado de niños en edad pre-escolar (Círculo de Empresarios, 2017).
- *Un aumento del volumen de inmigrantes en edad de trabajar* contribuiría a ensanchar la base de la pirámide de población y a contener el deterioro de la ratio de dependencia (Peláez Herreros, 2008: 55).

Según Teresa Castro Martín (2010), en su artículo “¿Puede la inmigración frenar el envejecimiento de la población española?”, aunque la inmigración no va a revertir ni a detener el proceso de envejecimiento demográfico, sí que podría contrarrestar o ralentizar esta tendencia demográfica y atenuar los desequilibrios, a través de la entrada de población joven en edad laboral y mediante el incremento del número de nacimientos, lo que tendría un efecto “rejuvenecedor” a corto plazo. Sin embargo, este efecto rejuvenecedor es transitorio, ya que los inmigrantes, obviamente, también envejecen y generan derechos para obtener pensiones, por lo que para reducir la ratio de dependencia de la población mayor en el futuro harían falta unos flujos inmigratorios muy voluminosos, crecientes y por tiempo indefinido. Y también porque la fecundidad de las mujeres inmigrantes en España, aunque superior a la de las españolas, no puede considerarse elevada y, además, con el

⁴⁹ Así pues, las beneficiarias de dicho complemento son aquellas mujeres que hayan tenido hijos biológicos o adoptados y sean beneficiarias en cualquier régimen de Seguridad Social de pensiones contributivas de jubilación (excepto jubilación anticipada voluntaria y jubilación parcial), viudedad e incapacidad permanente para hechos causantes a partir del 1 de enero de 2016 y con vigencia indefinida. El complemento consiste en un importe equivalente al resultado de aplicar a la cuantía inicial de las referidas pensiones, un porcentaje que estará en función del número de hijos nacidos o adoptados con anterioridad al hecho causante de la pensión, según la siguiente escala: 2 hijos: 5%; 3 hijos: 10%; y 4 o más hijos: 15%. Según la Actualización del Programa de Estabilidad 2017-2020, de este complemento se están beneficiando 180.943 mujeres pensionistas, de las que 93.495 son pensionistas de viudedad.

tiempo, se prevé una convergencia hacia las pautas reproductivas de las españolas.

Por ello, *“los efectos beneficiosos de la inmigración sobre la solvencia del sistema son limitados y transitorios, y se cifran en el entorno de la primera generación, pero no en sus descendientes”* (Jiménez-Ridruejo, 2008: 155).

Según Patxot (2008), en términos globales la entrada de inmigrantes favorece la sostenibilidad, pero ello depende de forma importante del ritmo de entrada –que sería especialmente beneficioso en los años de más envejecimiento-, de la distribución por edades, del ritmo de integración y de la cualificación de los mismos, puesto que hay que tener cuenta que los inmigrantes por lo general suelen tener salarios más bajos, por lo que contribuyen en menor medida al sistema, y también éstos reciben más transferencias, tanto debidas a la política social como a su mayor riesgo de desempleo.

Palacios Marqués considera que de cara a la sostenibilidad del sistema público de pensiones español se debería *“promover el carácter selectivo y fundamentalmente temporal de la inmigración”* (2010: 219), a través de políticas migratorias de naturaleza selectiva y que favorezcan la inmigración de carácter no permanente.

3.2.1.13. Otras

- Lucha contra el fraude y la economía sumergida

En España existe un margen de elusión fiscal muy elevado, con los efectos negativos que ello conlleva sobre la recaudación. Según establecía la Comisión de Seguimiento del Pacto de Toledo en su informe de 2010, el acceso indebido a la protección social y las conductas fraudulentas para poder percibirla, además de sus implicaciones en el coste para el sistema, constituyen un elemento grave de deslegitimación social.

Por ello sería conveniente aumentar y reforzar los recursos destinados a la lucha contra el fraude y la economía irregular (Inspección de Trabajo, Agencia Tributaria, etc.), mejorar su organización y sus posibilidades de intervención que permitiesen el afloramiento de la economía sumergida (CCOO, 2016: 24).

Según los datos de la Comisión de seguimiento y evaluación de los Acuerdos del Pacto de Toledo (2016) entre enero de 2012 y marzo de 2016 se hicieron 879.270 inspecciones, que han permitido aflorar 395.976 empleos y detectar más de 5.500 empresas ficticias que defraudaban al sistema; y todo ello supone unos ingresos para el sistema de Seguridad Social de más de 16.600 millones de euros.

- Compensaciones de tiempos de inactividad

En este sentido, Del Águila Cazorla (2009) propone tres medidas que compensen los tiempos de inactividad: incrementar el reconocimiento como periodos cotizados respecto de los tiempos dedicados al cuidado de hijos y mayores en situación de dependencia; reconocer como cotizados los tiempos de formación entre los 16 y los 18 años; y reconocer como cotizados los tiempos fijos de formación profesional y universitaria, transfiriendo, en su caso, la oportuna compensación total o parcial a lo largo de la vida laboral.

3.2.2. Medidas para reducir los gastos del sistema

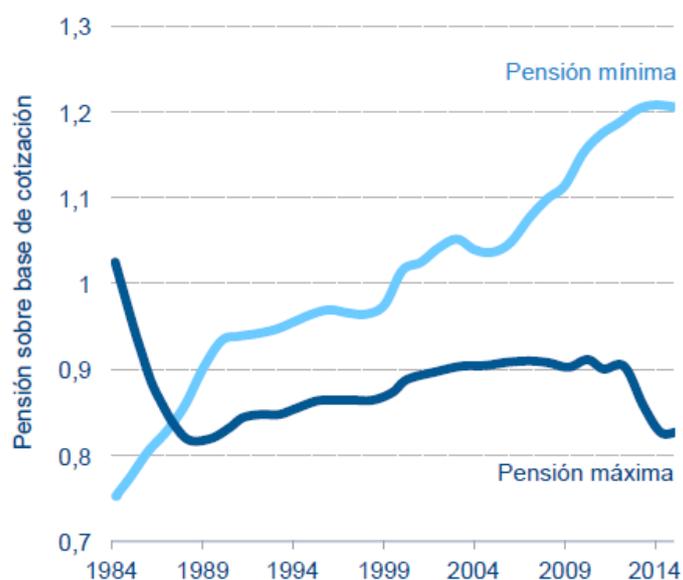
En los últimos años se están llevando a cabo importantes reformas que afectan al contenido de las prestaciones, orientadas a contener la evolución creciente del gasto. Estos cambios llevados a cabo para contener el gasto público han provocado una pérdida significativa del potencial redistributivo del Sistema de la Seguridad Social.

3.2.2.1. Topar la pensión máxima

Si se comparan los topes, mínimos por un lado y máximos por otro, de las bases de cotización y de las pensiones, se observa que la pensión máxima es bastante menor que la base de cotización máxima, mientras que la pensión mínima es bastante mayor que la base de cotización mínima.

Teóricamente, la pensión de un individuo con un historial completo que siempre cotizara por la base máxima debería ser igual a la pensión máxima. Sin embargo, las cifras muestran que por ejemplo en el año 2012 la pensión máxima era un 9,8% inferior a la base de cotización máxima, por lo que la ratio es inferior a 1.

Gráfico 3.1. Ratio entre pensión y base de cotización, pensiones máxima y mínima (1984-2015)



Fuente: Doménech, 2017, en base a MEYSS

Dicho de otra forma, *“a los que cotizan de forma continua por la base máxima el sistema les da una pensión más baja de la que merecerían dadas sus contribuciones, y viceversa para los que lo hacen por la base de cotización mínima”* (Conde Ruiz y González, 2012: 8). Por ello, esta forma de actualizar las pensiones y las bases de cotización *“hacen que el sistema se vuelva cada vez más atractivo para los individuos con ingresos bajos y cada vez menos atractivo para los individuos con ingresos altos”* (Gallego Losada, 2014: 167).

Según afirma Gallego Losada (2014), esta relación directa entre los límites de las bases de cotización y la cuantía de las pensiones máximas y mínimas ha venido siendo alterada periódicamente, aunque de forma más acusada durante los últimos años, de manera que las bases máximas de cotización se han incrementado de manera mucho más acusada que la pensión máxima, que ha tenido un crecimiento más moderado. El tope para la pensión máxima ha aumentado en línea con la inflación, pero no ha seguido a los salarios reales (Conde-Ruiz y González, 2012).

La modificación de estos parámetros del sistema supone cambios importantes en el grado de redistribución y generosidad del sistema que no son apreciables a corto plazo. Al aumentar la brecha entre estos ratios disminuye la contributividad y aumenta el carácter distorsionador de las contribuciones a la Seguridad Social (Doménech, 2017). Igualmente, su impacto es importante sobre la sostenibilidad financiera del sistema de pensiones, ya que *“actúa como mecanismo de contención del gasto al traducirse en un recorte de las prestaciones en el medio plazo”* (Conde Ruiz y González, 2012:1).

Sin embargo, la variación de estos elementos no ha contado con demasiada relevancia mediática ni política y ha pasado prácticamente inadvertida. Ello ha llevado a algunos autores a considerar la idea de que en España se está llevando a cabo una reforma silenciosa o encubierta. Entre estos economistas encontramos por ejemplo, Boldrin, Jiménez y Peracchi (2000), Jimeno (2002), Alonso y Herce (2003), Conde-Ruiz y Jimeno (2004) y Conde-Ruiz y Alonso (2004) (citados en Conde-Ruiz y González, 2012: 7).

Según Gallego Losada, el hecho de que las últimas reformas no actúen sobre pensiones máximas y mínimas y sus correspondientes bases de cotización de manera directa, al percibirse como factores secundarios para la sostenibilidad financiera del sistema, sitúa de nuevo este debate en un entorno periférico, a pesar de la tremenda importancia que tienen estos factores, pues *“al actuar sobre la equidad y la contributividad del sistema, también tienen un importante impacto sobre la sostenibilidad política y financiera de las pensiones”* (Gallego Losada, 2014: 3).

En palabras de Conde-Ruiz y González *“la “reforma silenciosa” es un mecanismo muy potente para evitar que los aumentos de productividad se trasladen a las pensiones”* (2012: 28), ya que de no existir este mecanismo los aumentos de la productividad se trasladarían a las bases de cotización y de ahí a la base reguladora, y de ésta a la pensión.

3.2.2.2. Convertir las reducciones, “tarifas planas”, etc. en bonificaciones

Según afirma Valeriano Gómez, ministro de Trabajo durante el último gobierno socialista, “*son medidas con dudosa efectividad y, en el caso de mantenerlas, deberían financiarse con impuestos y no con cargo a la Seguridad Social*”, y calcula que de suprimirse se ahorrarían unos 3.000 millones de euros adicionales⁵⁰.

Por tanto, en caso de que decidan mantenerse activas, se deberían convertir estas reducciones en bonificaciones, financiadas mediante la correspondiente partida presupuestaria, pero en ningún caso resulta admisible el mantenimiento de este tipo de medidas con cargo a la minoración de ingresos del sistema de Seguridad Social (CCOO, 2016: 15), y deberían servir para incentivar la contratación de ciertos colectivos en situación particularmente frágil en el mercado de trabajo (jóvenes, trabajadores de edad madura...). En este ámbito de separación de las fuentes de financiación existe coincidencia en la Comisión del Pacto de Toledo en que las reducciones a la Seguridad Social se financien vía presupuestos generales de Estado con el fin de aliviar el déficit del sistema⁵¹.

3.2.2.3. Asunción por parte del Estado de los gastos de administración de la Seguridad Social.

El de Seguridad Social es el único de los gastos de administración de Administraciones Públicas que no se financian con cargo a la imposición general, y sigue financiándose exclusivamente con cargo a cotizaciones sociales (CCOO, 2016: 15). La asunción por parte del Estado de los costes de administración de la Seguridad Social (salarios, gastos en bienes corrientes y servicios) se traduciría en un ahorro de alrededor de 4.000 millones de euros anuales para el Sistema, gasto que previsiblemente aumentará en el futuro, debido al incremento de prestaciones y de gestión que implicará la evolución demográfica.

Según explicó María Teresa Quílez, subdirectora general de Planificación y Análisis Económico-Financiero de la SS, hay consenso en la Comisión del Pacto de Toledo en que estos gastos de gestión y operativos del MEYSS sean abonados vía presupuestos, aunque este importe –estimado en un principio en 4.000 millones de euros- se reduciría a unos 1.100 millones⁵².

⁵⁰ Alarcos, A. P. (30 de noviembre de 2016). Subir las cotizaciones sociales o los impuestos, únicas vías para mantener intactas las pensiones. *Idealista*. Recuperado de: <https://www.idealista.com/news/finanzas/economia/2016/11/29/744457-las-unicas-vias-para-mantener-intactas-las-pensiones-subir-las-cotizaciones-sociales-o>

⁵¹ EFE (15 de julio de 2017). La subida de pensiones enriquece el debate en el Pacto de Toledo, que seguirá en septiembre. *Expansión*. Recuperado de: <http://www.expansion.com/ahorro/pensiones/2017/07/15/5969e63bca474160528b45ed.html>

⁵² EFE (15 de julio de 2017). La subida de pensiones enriquece el debate en el Pacto de Toledo, que seguirá en septiembre. *Expansión*. Recuperado de: <http://www.expansion.com/ahorro/pensiones/2017/07/15/5969e63bca474160528b45ed.html>

3.2.2.4. Financiar las pensiones de muerte y supervivencia con impuestos.

En el debate entre los distintos actores sociales y políticos suele haber coincidencia en la oportunidad que presenta la financiación de esta clase de prestaciones mediante impuestos para reducir los gastos del sistema, respetando en todo caso su régimen jurídico y su naturaleza contributiva.

El importe de estas pensiones (viudedad, orfandad y en favor de familiares) asciende a unos 23.000 millones de euros al año, por lo que de financiarse con impuestos supondría un ahorro, a medio plazo, del 2% del PIB (CCOO, 2016: 21-22).

CCOO considera que a pesar de que estas pensiones determinan sus cuantías en relación con la base reguladora de la persona que fallece, *“en tanto no las percibe quien generó el derecho, son más claramente susceptibles de financiación desde la imposición general”* (CCOO b, 2016: 9).

Sin embargo, autores como Doménech (2017) opinan que sacar del sistema viudedad y orfandad no resuelve el problema, lo mueve de sitio, ya que ello supondría reducir otras partidas de los Presupuestos o subir el resto de los impuestos para financiarlas.

3.2.2.5. Pensiones de viudedad asistenciales

Valero defiende que prestaciones como la de viudedad sean asistenciales y no contributivas, y propone un esquema de viudedad como el alemán, en el que existe una “pensión pequeña” durante dos años que ayuda a un cierto reajuste familiar, y una “pensión mayor”, esta sí de carácter vitalicio, pero sometida a prueba de medios (Valero, 2014).

Hay que recordar que las pensiones de viudedad representan el 24.9% del total de pensiones (Informe Económico-financiero PGSS, 2017) y suponen más de 21.000 millones de euros al año (21.369,14 millones de € en 2017), absorbiendo el 17,4% del crédito total de pensiones.

Morales-Arce también propone una modificación de la financiación de las pensiones de viudedad, *“sustituyendo su consideración vitalicia por una indemnización de pago único con cargo a los impuestos generales”* (2014: 40). Este autor también propone la asignación de la pensión de orfandad a las ayudas sociales financiadas por los impuestos generales.

3.2.2.6. Reforzar la contributividad del sistema. Aumento del periodo para el cálculo de pensiones

Una línea de reformas que se podría explorar es el refuerzo de la contributividad entre cotizaciones y prestaciones de los sistemas de pensiones, por ejemplo mediante la extensión a toda la vida laboral del número de años cotización que se toman en cuenta para el cálculo de la base reguladora a la hora de determinar las prestaciones. Felipe González (2010) defendía

reconsiderar los periodos de carencia y calcular la pensión por los salarios percibidos a lo largo de toda la vida laboral⁵³.

Con la reforma de 2011, este período aumentará progresivamente de 15 a 25 años, pero en el futuro podría considerarse toda la carrera de cotización para el cálculo de la base. Para González de Lara y Sarria así *“se valoraría con un criterio más realista el esfuerzo contributivo de cada trabajador”* (2011: 30). Esta medida aumentaría la proporcionalidad del sistema, es decir, la relación entre las pensiones percibidas y las cotizaciones efectuadas, como ocurre en países como Austria, Finlandia, Portugal y Suecia (Círculo de Empresarios, 2017).

Aumentar el número de años para el cómputo de la pensión es una forma de recortar las pensiones, en la medida en que la mayoría de los perfiles salariales de los trabajadores son ascendentes, es decir con salarios crecientes, menores al principio que al final de la vida laboral. Para estos casos, el aumento del período de cálculo aleja la pensión del último salario percibido (disminuye la tasa de sustitución). Pero también puede haber situaciones en que el efecto sea contrario: cuando el salario de los últimos años de actividad es menor o cuando el jubilado procede del paro, *“hasta ahora situaciones minoritarias”* (Fernández Córdón, 2010: 51-52).

Según el CES la introducción de esta reforma *“ocasionaría importantes implicaciones de género debido a la mayor discontinuidad de las trayectorias laborales de las mujeres”* (2011: 13), asociada en parte, aunque no exclusivamente, a la maternidad. Igualmente, aumentaría el número de mujeres que no conseguirían cumplir los requisitos necesarios para tener derecho a una pensión de jubilación y que quedarían fuera del sistema contributivo de la Seguridad Social.

Según los cálculos de Morales-Arce (2014), la extensión del cómputo de años a toda la vida laboral, representaría un ahorro potencial del 20% del importe de las prestaciones.

En otro sentido, y aunque ello supusiera un aumento de los gastos del sistema, hay otros autores como Zubiri (2012), que para reforzar la contributividad del sistema propone establecer una pensión contributiva para cualquiera que haya cotizado (aunque sea menos de quince años). A su juicio es sorprendente que a pesar de que se ha defendido la proporcionalidad como guía básica de la reforma de 2011, quien ha cotizado, por ejemplo 14 años y 11 meses sigue sin recibir ninguna prestación aunque pueda haber aportado al sistema mucho más dinero que otros que han cotizado más tiempo. Es más, recibe lo mismo que quien no ha aportado nada. Esto es, prestaciones no contributivas. Por ello es razonable eliminar la cota inferior de 15 años de cotización para tener derecho a una pensión contributiva.

⁵³ González, F. (25 de octubre de 2010). ¿Cómo garantizar las pensiones?. *El País*. Recuperado de: <https://www.siiis.net/documentos/hemeroteca/1010254.pdf>

3.2.2.7. Retrasar aún más la edad legal de jubilación

Esta medida, como ya se ha comentado, supone un mecanismo efectivo para la sostenibilidad del sistema, pues contiene el gasto en pensiones, reduciendo el período de percepción de la misma, y a la vez aumentan los ingresos al ampliarse el periodo en activo. La edad legal de jubilación podría aumentar todavía más en el futuro debido al progresivo crecimiento de la esperanza de vida.

Esta idea es defendida por Talavera (2016), justificando la necesidad de aumentarla a 70 años en el medio y largo plazo, en el previsible incremento de la ratio de dependencia en el futuro, por lo que sería necesario aumentar aún más la edad de jubilación para evitar que dicha ratio alcanzase niveles insostenibles. Según cifras del Banco de España (Hernández de Cos, 2017), ampliar la edad efectiva de jubilación, por ejemplo, a los 70 años permitiría reducir la tasa de dependencia en 12 puntos frente a la asociada a una jubilación a los 67 años, lo que permitiría reducir el gasto en pensiones entre 2 y 4 puntos de PIB en 2050, dependiendo del escenario considerado.

Para Herce, sin embargo, resulta *“impensable que si la edad equivalente” a los 65 años de 1900 se encuentra hoy entre los 80 y los 90 años, la edad de jubilación deba sufrir un ajuste de esta ni parecida entidad”* (2016: 46), y considera que habrá que aplicar otras medidas más inteligentes para asegurar la sostenibilidad y la suficiencia de las pensiones futuras.

Costa Reyes (2017) cree que pretender el aumento de la edad de jubilación como solución general al problema, amparándose para ello en las frías cifras de la tasa de supervivencia, supone desconocer no sólo la peor calidad de la salud, particularmente de las mujeres, tras los 70 años; sino muy especialmente la importancia que sobre ella tiene la diferencia social (entre clases altas y más empobrecidos, que suponen unos 10 años de diferencia).

Del Águila Cazorla (2009) propone el retraso voluntario en el acceso a la jubilación como alternativa a la elevación de la edad pensionable, ya que se trata de una medida menos drástica.

Sin embargo, según Patxot (2008) esta medida también podría tener efectos negativos para el sistema a causa de los incentivos establecidos con la finalidad de alargar la carrera laboral que llevan consigo un aumento de las transferencias, de tal forma que los efectos finales sobre el presupuesto de la Seguridad Social pueden ser inciertos.

3.2.2.8. Otras

- **Endurecer los coeficientes reductores por anticipación de la edad**, cuyo efecto sería una disminución de la pensión.
- **Aumentar el período mínimo de cotización necesario para tener derecho a la pensión**

El período mínimo de cotización para tener derecho a la pensión de jubilación se fijó en 1985 en 15 años, y desde esa fecha no ha sufrido ninguna modificación. Uno de los efectos de aumentarlo sería que se reconocerían menos pensiones, reduciéndose los gastos del sistema, y al mismo tiempo aumentarían los recursos del sistema al exigirse carreras de cotización más largas.

Según establece Martín Mora (2011) todo apunta a que seguramente se plantee elevar de 15 a 20 años –sin descartar incrementarlo aún más a posteriori y de forma progresiva– el periodo necesario para percibir el 50 por ciento de la jubilación, lo que supondrá un recorte de las pensiones del 5% y un ahorro de 10.000 millones para la Seguridad Social, según el Ministerio de Economía.

Otra opción sería reducir el porcentaje de la base reguladora que se percibe en el caso de haber cotizado el período mínimo. En la actualidad, son necesarios 15 años cotizados para tener derecho al 50% de la base reguladora de jubilación.

- **Aumentar el número de años de cotización necesarios para percibir el 100% de la pensión**

Su objetivo es retrasar la edad de salida del mercado de trabajo a través de la ampliación del período de cotización necesario para acceder a la pensión, con el fin de que solo tengan derecho al 100% de la pensión aquellos trabajadores que tengan una carrera profesional más larga, tal y como ocurre en numerosos países de nuestro entorno, donde se exigen alrededor de 40 años para percibir el 100% de la pensión. Esta medida presenta como ventaja que no se incrementa la edad mínima de jubilación.

- **Congelación de las pensiones.**

Este mecanismo es muy drástico pero al mismo tiempo muy efectivo a la hora de contener el gasto en pensiones. Durante los años más difíciles de la crisis se optó por la congelación de las pensiones, o por revalorizaciones mínimas.

- **Apostar por la eficiencia de las AAPP.** Emplear los recursos con mayor transparencia, control y calidad, y proveer los servicios y ayudas públicas con mecanismos propios del sector privado (Círculo de Empresarios, 2017).
- **Introducir medidas fiscales** orientadas a incentivar el ahorro privado, especialmente en planes y fondos de pensiones.

3.3. El papel potencial de las pensiones privadas complementarias

El sistema español de Seguridad Social funciona de acuerdo con el principio financiero de reparto. Según señala Ramos Quintana *“los sistemas de capitalización, por consiguiente, se encuentran extramuros del actual marco legal de nuestro sistema, excepto la cabida que pueden encontrar en los de previsión social complementaria de carácter privado”* (2014: 16).

Monereo Pérez (2013, citado en Pérez Alonso, 2016: 161) también nos recuerda que a la luz del actual artículo 41 CE *“el espacio propio de la protección social complementaria es el de complementariedad o suplementariedad respecto del sistema público de Seguridad Social”*. Los instrumentos de previsión social complementaria, son eso, complementarios, no una alternativa seria al modelo de reparto (CCOO, 2016).

Y es que, tal y como establece el artículo 41 de nuestra Constitución *“la asistencia y prestaciones complementarias serán libres”*, lo que significa que estos sistemas complementarios son voluntarios en nuestro país. Por lo tanto, no se podría hacer obligatoria la existencia de sistemas complementarios salvo reforma constitucional.

Tal y como constata Prieto García (2011), existe un insuficiente grado de desarrollo de la previsión complementaria en España frente a lo que ocurre en Europa, especialmente en el marco de la negociación colectiva, en lo que se refiere a los planes de empleo, por lo que se debería mejorar la fiscalidad de estos planes de empleo.

CCOO (2016) manifiesta que en la práctica, la previsión social complementaria en el ámbito del segundo pilar, el profesional y colectivo, se ha extendido casi exclusivamente en la gran empresa, principalmente en sectores de alto valor añadido y mejores salarios, mientras que su presencia en las pequeñas y medianas empresas es casi inexistente, con honrosas excepciones (Convenios sectoriales estatales de flores y plantas, centros de jardinería y el de bingos). Para Valero (2014) el desarrollo de estos sistemas en España se debería centrar en sistemas cuasi-obligatorios de pensiones de empleo, en el seno de las empresas y de los procesos de negociación colectiva.

Por su parte, los instrumentos del tercer pilar, o individuales, concentran el grueso de sus aportaciones en las personas con mayores rentas, constituyéndose como un instrumento que en mayor medida sirve a la planificación fiscal antes que con un objetivo propio de previsión social.

En este sentido, Antón Pérez (2009) analiza los efectos redistributivos de los incentivos fiscales para la suscripción de planes de pensiones voluntarios en España y concluye que son altamente regresivos, haciendo la distribución de la renta ligeramente más desigual, debido sobre todo a la escasa participación de contribuyentes de bajos ingresos en estos planes de previsión.

De la pensión que percibe un ciudadano, la parte a cargo de la Seguridad Social alcanza aproximadamente al 90%, y sólo el 10% restante lo recibe de sistemas complementarios. Para entender estos porcentajes y la infrarrepresentación de las pensiones privadas, hay que considerar que la pensión media representaba en 2011 el 82% del último salario, lo que produce un efecto de *crowding-out* o expulsión de lo privado por parte de lo público (Valero, 2014: 43).

Por lo tanto, la elevada tasa de sustitución (relación entre la pensión pública y el último salario) del sistema público de pensiones existente en nuestro país se configura como la razón principal del escaso desarrollo de los sistemas complementarios. No obstante, se espera que con la plena aplicabilidad de las últimas reformas acometidas en 2011 y 2013, que han afectado al cálculo de la pensión, dicha tasa se reduzca considerablemente, por lo que *“los sistemas complementarios de pensiones pueden convertirse en un elemento básico para lograr niveles de pensión globales suficientes”* (Valero, 2014: 56).

Para muchos trabajadores, *“la acumulación de un patrimonio durante su etapa activa es la única alternativa si quieren mantener un nivel de ingresos por encima de unas prestaciones públicas de cuantía más incierta conforme más lejana se sitúe la fecha de acceso a la jubilación”* (Corral y otros, 2011: 37). Según INVERCO, ante la incertidumbre sobre la evolución futura de las pensiones públicas, los Planes de pensiones se configuran como un instrumento óptimo de ahorro a largo plazo, que complementen la pensión pública de jubilación⁵⁴.

También Herce (2014) considera que después de las últimas reformas, da la impresión de que unos de los rasgos que conforman ya los sistemas de pensiones y que prevalecerán en esta primera mitad del siglo XXI es la doble renta de jubilación, compuesta por las pensiones públicas y privadas. Así, las pensiones futuras estarán compuestas de una pensión pública reducida y, al menos, una segunda renta de jubilación procedente de la industria privada de las pensiones, que reemplacen entre ambas no más del 80% del salario previo a la jubilación.

Por tanto, *“la previsible rebaja cuantitativa de las pensiones de jubilación abre las puertas al sistema complementario de pensiones a través de los planes y fondos de pensiones”* (Pérez Alonso, 2016: 161).

Los principales organismos internacionales (OCDE, Comisión Europea, FMI, etc.) propugnan el desarrollo de estos sistemas complementarios. Así, el Libro Blanco de pensiones (European Commission, 2012) recomienda a los estados miembros de la UE potenciar el desarrollo de los planes de ahorro privados complementarios de jubilación que contribuyan a garantizar unas tasas de reemplazo adecuadas en el futuro, incluyendo dentro de los mismos los planes de pensiones personales y de empleo, seguros de vida y otras formas de acumulación de activos que pueden ser utilizadas para mantener el nivel de vida tras la jubilación. Y para ello propone que los Estados miembros

⁵⁴ INVERCO. ¿Por qué ahorrar en planes de pensiones?. Recuperado de: <http://www.inverco.es/28/30/34>

tendrán que encontrar maneras de mejorar la rentabilidad, la seguridad de los planes de pensiones complementarios y el acceso igualitario a ellos (2012: 14).

El sistema privado de pensiones en España se regula de acuerdo al Real Decreto Legislativo 1/2002, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Regulación de los Planes y Fondos de Pensiones, el cual prevé un sistema de incentivos fiscales con el objetivo de incrementar la participación en este tipo de productos financieros.

Según se desprende de Corral y otros (2011) existe una amplia oferta de instrumentos que pueden utilizarse para canalizar ahorro hacia la fase de jubilación: depósitos bancarios (a la vista, a plazo fijo), activos de renta fija (valores de deuda pública y privada), inversión en activos de renta variable (acciones), fondos de inversión, planes de pensiones, seguros, planes individuales de ahorro sistemático, hipotecas inversas...

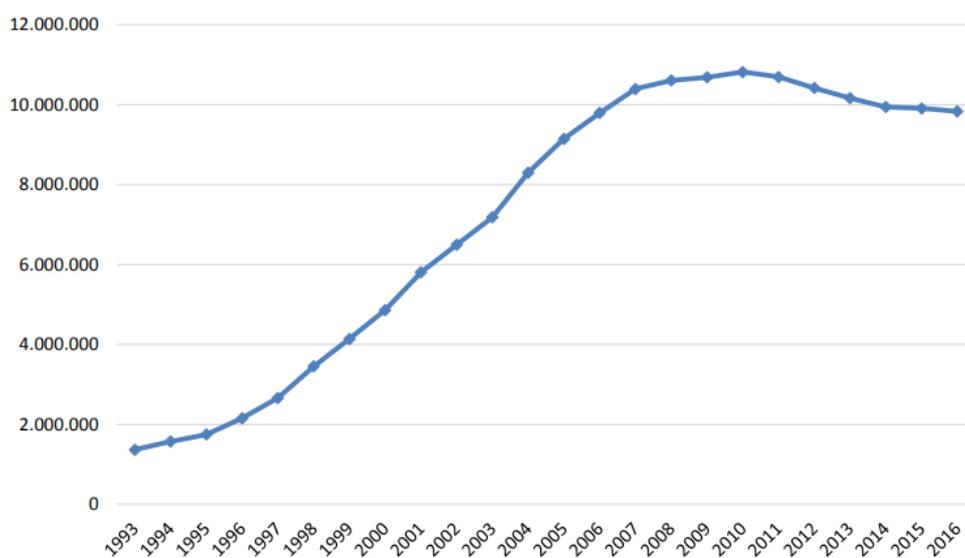
“La fiscalidad juega un papel crucial en la elección entre los distintos productos de ahorro” (Corral y otros, 2011: 40). De forma clara, el instrumento que goza de un mejor tratamiento fiscal es el plan de pensiones, seguido de los planes individuales de ahorro sistemático.

Para Ramos Quintana, un amplio segmento de la población *“difícilmente va a poder soportar las consecuencias económicas del deterioro del mercado de trabajo en España, lo que hará casi imposible que puedan acudir a la complementariedad de los seguros privados, entre otras razones y fundamentalmente, por falta de capacidad de ahorro”* (2014: 27).

Y es que si se analizan los datos acerca del desarrollo de los sistemas complementarios en España, se constata su insuficiencia y su lento desarrollo, y su concentración en las rentas más altas. En 2013, había 4,2 millones de personas que aportaban a sistemas complementarios de pensiones. La inversión en productos específicos (fondos de pensiones y seguros) era el 15% del ahorro financiero de las familias, lo que suponía aproximadamente un 12,5% del PIB. Este nivel representaba aproximadamente un 38% de la media europea, por lo que se encuentra considerablemente alejado de lo que sucede en los países de nuestro entorno. El 34,9% de las aportaciones a sistemas complementarios de pensiones se realizaban por personas cuya base imponible estaba entre 30.000 y 60.000 euros, y un 31,5% era realizado por aquellos cuya base imponible superaba los 60.000 euros (Valero, 2014: 55).

Según la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones (2017), en el cuarto trimestre de 2017 el número de cuentas de partícipes en planes y fondos de pensiones fue de 9.618.699, de las cuales 7.594.418 correspondían a planes individuales. Las aportaciones realizadas a planes de pensiones en dicho trimestre crecieron un 5,12% respecto a las aportaciones realizadas en el mismo trimestre del año anterior. Y en términos de aportaciones anuales, en 2017 se alcanzó la cifra de 4.832 millones de euros, lo que supone un aumento del 6,67% respecto al importe del año anterior.

Gráfico 3.2. Evolución número de cuentas de partícipes. 1993-2016



Fuente: DGSFP (2016, p. 33)

Sin embargo, a pesar de estas cifras, el número total de cuentas de partícipes de planes de pensiones sigue disminuyendo un año más, al igual que ha venido haciendo en los 7 años anteriores tras iniciar una senda decreciente en 2010.

Este escaso desarrollo se hace todavía más patente si lo comparamos con los países de nuestro entorno. La actividad internacional de planes y fondos de pensiones es mucho más intensa en el contexto de la Unión Europea (DGSFP, 2016), donde el número de partícipes ha aumentado en la mayoría de Estados miembros. Así, como resultado de las persistentes bajadas en los tipos de interés y del envejecimiento de la población, la tendencia en varios Estados miembros se está desplazando hacia planes de aportación definida en lugar de prestación definida, debido a la dificultad de estos últimos para alcanzar los objetivos fijados.

El peso de las pensiones complementarias (básicamente de empleo) es 7/8 veces más importante sobre el PIB en países como Holanda y Dinamarca y es 2/3 veces en otros como Irlanda o Suecia. De estos países, Dinamarca y Suecia presentan una importante reducción de pensiones públicas, en parte compensadas por las complementarias (Aldecoa, 2016).

En la siguiente tabla se puede observar el peso de los fondos de pensiones en la economía de varios países de la OCDE en función del porcentaje que representan del Producto Interior Bruto:

Tabla 3.2. Peso de los fondos de pensiones en la economía. Porcentaje de inversiones respecto del PIB 2016.

Ranking	País	2016
1	Países Bajos	181,8
2	Islandia	144,9
3	Suiza	127,9
4	Australia	120,9
5	Reino Unido	95,3
6	Canadá	86,0
7	Estados Unidos	81,0
8	Chile	70,1
9	Israel	55,7
10	Finlandia	49,1
11	Dinamarca	47,3
12	Irlanda	40,0
13	Japón	29,4
14	Nueva Zelanda	23,7
15	México	15,6
16	Estonia	14,8
17	Eslovaquia	11,2
18	Noruega	10,2
19	Corea	9,9
20	Portugal	9,9
21	España	9,5
22	Suecia	8,6
23	República Checa	8,5
24	Polonia	8,3
25	Italia	7,2
26	Alemania	6,8
27	Austria	6,0
28	Bélgica	5,9
29	Eslovenia	5,8
30	Turquía	4,7
31	Hungría	4,3
32	Luxemburgo	2,9
33	Letonia	1,5
34	Grecia	0,7
35	Francia	0,6

Fuente: DGSFP (2016, p. 19), a partir de OCDE Pensions funds in figures 2017 (OCDE Global Pension Statistics)

En la tabla se contempla la posición comparativa de España respecto al resto de países según el porcentaje de inversiones de los fondos de pensiones en relación al PIB de 2016. El nivel más alto de inversiones sobre el PIB se realizó en los Países Bajos, representando el 181,8% del PIB en términos porcentuales, y el más bajo en Francia, con tan solo el 0,6% del PIB. En

nuestro país, el peso de los fondos de pensiones en la economía era de un 9,5% del PIB en 2016, algo inferior a países como Noruega y Portugal, y superior a países como Suecia, Italia, Alemania o Austria.

Este reducido peso de los fondos de pensiones privados en nuestro país *“refleja la falta de capacidad de ahorro existente en España, y posee implicaciones y repercusiones negativas en el desarrollo del mercado de capitales y la financiación empresarial”* (Círculo de Empresarios, 2017: 9)

Tal y como afirma Valero (2014) estos sistemas complementarios se encuentran más desarrollados en aquellos países cuya cobertura de las pensiones públicas es de baja intensidad. Igualmente, en aquellos países en los que los sistemas complementarios son obligatorios o pseudo-obligatorios, este desarrollo también es mayor al que tienen los países en los que los sistemas son voluntarios.

Por ejemplo, existe la obligación de aportar a instrumentos privados de capitalización (empresas y/o trabajadores) en países como Austria, Dinamarca, Holanda, Polonia, Alemania, Reino Unido y Suiza (Martínez-Aldama, 2013). En países como Italia, Irlanda o Suecia existen modelos cuasiobligatorios. Y en países como el nuestro existen incentivos fiscales y financieros para potenciar el desarrollo de estos sistemas, lo que ha demostrado ser una medida poco eficiente, puesto que a corto plazo reduce la capacidad recaudatoria y se ha comprobado que no han sido suficientes para alcanzar niveles similares a los países de nuestro entorno.

Por lo tanto, *“la forma de aumentar la cobertura de los sistemas complementarios pasa por la aplicación de medidas de política económica”* (Valero, 2014: 53). Morales-Arce (2014) considera que para que estas figuras tuvieran un papel más activo en su desempeño como complemento para la jubilación, serían deseables algunas reformas, tanto en los incentivos fiscales que animen a su suscripción como en la gestión interna de tan importante volumen de ahorro. Igualmente resulta necesario mejorar el conocimiento y la información que, sobre los productos de pensiones, tienen los posibles interesados. Este autor aboga por una estructura mixta, de capitalización y reparto que serviría para *“apuntalar definitivamente el sistema”* (2014: 79), potenciándose los planes de pensiones instrumentados por las empresas.

Igualmente, Herce reconoce la relevancia de las reformas llevadas a cabo desde 2010, pero afirma que *“han abarcado únicamente a las pensiones públicas y ahora le toca el turno a las pensiones privadas”* (2014: 347).

Sin embargo, para González Rabanal, defender la previsión del individuo o el ahorro individual como alternativas *“supondría una vuelta atrás en el largo camino de la previsión social y del bienestar”* (2001: 25), demostrando una falta de solidaridad y una orientación hacia la descolectivización.

3.4. Mecanismos automáticos de ajuste. Aplicación de factores de sostenibilidad

La aplicación de factores de sostenibilidad pretende contener el gasto público en pensiones, mediante la introducción de mecanismos que ajusten de manera automática algunos de sus parámetros en función de factores demográficos o económicos. Así, la aplicación de estos factores se ha convertido en un elemento nuevo en los sistemas de reparto con el que se pretende garantizar su adaptación al previsible envejecimiento de la población. Estos factores de sostenibilidad también reciben el nombre de mecanismos de estabilización automáticos.

Según señala Suárez Corujo (2013: 15), un primer criterio relevante en el diseño del mecanismo es el que define los parámetros de referencia en la aplicación del factor. Dado que la principal amenaza para los sistemas de pensiones en el largo plazo es el envejecimiento demográfico, el parámetro que más habitualmente se utiliza es el que atiende a la evolución de la esperanza de vida. Y señala que igualmente importante en términos de envejecimiento es la reducción de la tasa de dependencia, por ello en algunos países es este indicador el que se utiliza como parámetro de referencia a la hora de revalorizar las pensiones.

También se podrían introducir otros elementos de referencia de manera complementaria, como variables económicas (evolución del PIB, evolución de los ingresos de la Seguridad Social...). Y es que según establece Pérez Alonso, además del factor de sostenibilidad de las pensiones que vincula las mismas a la esperanza de vida, existen otros mecanismos de ajuste automático de las pensiones, los “*factores de sostenibilidad impropios*” (2016:165), que tienden a equilibrar el sistema de pensiones en línea con la evolución de parámetros demográficos, económicos y financieros.

En segundo lugar, otro aspecto importante en la aplicación del factor es la identificación de la variable o variables afectadas, esto es, determinar qué colectivos van a soportar el correspondiente ajuste paramétrico (pensionistas actuales o futuros) (Suárez Corujo, 2013). Generalmente, las variables afectadas son la edad de jubilación, los años cotizados, la revalorización de las pensiones o la cuantía de la pensión inicial, tanto de los pensionistas ya existentes como de los nuevos pensionistas.

Una vez definidos los parámetros de referencia y las variables afectadas, Conde-Ruiz (2013) considera, de acuerdo a la experiencia internacional respecto al diseño del factor de sostenibilidad, que existen dos tipos de factor de sostenibilidad por los que puede optar un Estado:

- *Factores de primera generación.* Son aquellos que tienen como variable de referencia la evolución de la esperanza de vida, a la que vinculan la edad de jubilación o la cuantía inicial de la pensión. Por tanto estos factores solo se preocupan del riesgo de longevidad. También se incluirían aquellos que utilizan como parámetro de referencia la tasa de dependencia (evolución del número de pensionistas sobre cotizantes).

- *Factores de segunda generación.* Son aquellos que se ocupan tanto del riesgo de longevidad como del riesgo macroeconómico, y a parte de la esperanza de vida utilizan como variable de referencia variables económicas como el PIB, los salarios o el ratio entre pensionistas y cotizantes.

En España, el Factor de Sostenibilidad introducido en 2013 es calificado por Suárez Corujo como un factor de *“tercera generación”* porque actúa de manera simultánea en el cálculo de la pensión inicial y en la revalorización periódica, y es *“más amplio, completo, flexible y eficaz que el de otros países europeos”* (2013:34), ya que *“permite considerar todos los determinantes presentes y futuros del equilibrio presupuestario del sistema, incluidos los ingresos”* (Conde-Ruiz, 2013: 11).

Moral-Arce (2013) estudiaba el efecto que la aplicación de factores de sostenibilidad tendría sobre el sistema español, observándose una mejora en términos de solvencia del sistema, pero un descenso en las pensiones medias, especialmente en las pensiones de entrada, lo que incrementa las probabilidades de generar bolsas de pobreza en la población jubilada.

3.5. Elaboración de un balance actuarial

Una de las críticas que recibe el sistema español de pensiones contributivas es que no existe obligación de contabilizar o medir periódicamente sus compromisos. Tal y como establece Herce, *“cuando se mide la sostenibilidad de un sistema de pensiones, se hace únicamente en términos de balance anual de gastos e ingresos, a lo sumo proyectado a un horizonte más o menos lejano”* (2014: 353-354). Pero lo que no se hace es establecer el balance actuarial del sistema en una fecha dada, es decir, el conjunto de derechos y obligaciones del sistema desde ese mismo momento hasta el futuro indefinido.

Este balance se elabora, por un lado, con los derechos (en valor presente) a recibir por las cotizaciones de todos los trabajadores afiliados en un momento determinado hasta su fecha prevista de jubilación. Y por otro lado, se cuantifican las obligaciones por gastos en pensiones (en valor presente) de todos los pensionistas existentes en el momento de elaborar el balance, hasta su desaparición del sistema, así como los gastos por pensiones de todos los afiliados existentes desde el momento en que se jubilen hasta su futura desaparición del sistema.

Dicho de otro modo, se realiza una simulación del conjunto de ingresos y gastos de todos los trabajadores (que serán futuros pensionistas) y pensionistas existentes en el sistema en dicho momento, como si no fuese a afiliarse ni un solo trabajador más a partir de ese momento. Del cálculo de dicho balance actuarial resulta lo que se conoce como *“deuda implícita”* de la Seguridad Social.

Se trataría de un instrumento que permitiría determinar el total de obligaciones del sistema, así como su nivel de solvencia, tal y como lo hacen regularmente países como Suecia, EEUU, Canadá y Reino Unido (Anido, Mareque y López-Corrales, 2014).

Boado y otros (2011) intentan mostrar la conveniencia de incorporar al sistema público de pensiones español la obligatoriedad de elaborar un balance actuarial anual para mejorar su transparencia, solvencia y facilitar el trabajo de las comisiones habilitadas con la finalidad de establecer las líneas de actuación y las reformas a introducir en el sistema de pensiones contributivo español. Estos autores sugieren que la obligación de formular anualmente el balance actuarial reportaría múltiples ventajas: obligaría a los políticos españoles a renunciar al ejercicio del populismo en pensiones; los cotizantes y pensionistas tendrían una estimación fundada de cuál podría ser el grado de cumplimiento de las promesas que se les realizan respecto al pago de sus pensiones; y además, las propuestas de reformas podrían ser valoradas con mayor fiabilidad.

Boado y Vidal (2008) muestran la utilidad de este balance como indicador de la sostenibilidad o solidez financiera del sistema de reparto y como instrumento que es capaz de proporcionar incentivos positivos para la mejora de la gestión financiera. En su estudio realizan una estimación, a partir de datos oficiales, del balance y del resultado actuarial del sistema español de pensiones contributivas de jubilación, y concluyen que, ya en 2006, el indicador de solvencia del sistema español estaba lejos de ser considerado razonablemente solvente, pues en dicho año (cuando el sistema aún registraba importantes superávits), un 31,4% del pasivo actuarial no tenía cobertura. Por lo tanto estos datos revelaban que el sistema presenta un desequilibrio actuarial estructural, lo que provoca un aumento continuo del grado de insolvencia.



CONCLUSIONES

La sostenibilidad financiera del sistema público de pensiones español se encuentra en pleno centro del debate político en la actualidad, y es que los continuos déficits acumulados y la evolución de la economía española en los últimos años han puesto en tela de juicio los principios sobre los que se sustenta nuestro sistema de Seguridad Social. Sin embargo, es la evolución demográfica la que se encuentra en la base del cuestionamiento del actual sistema de reparto. Una de las causas del problema es la importancia que en la financiación de la Seguridad Social tienen las cotizaciones sociales de empresarios y trabajadores, y su suficiencia o insuficiencia para hacer frente al creciente gasto social.

Los orígenes del Estado de Bienestar y del actual sistema de reparto descansaron sobre una serie de acontecimientos como el extraordinario crecimiento de la población activa, debido en parte a la incorporación de la mujer al mercado laboral, una situación de pleno empleo y reducido paro, una pirámide de población joven y un porcentaje muy bajo de jubilados respecto al número de cotizantes. Sin embargo en la actualidad, resulta evidente que tales condiciones se han modificado de forma radical, lo que ha originado nuevos retos mucho más complejos a los que ha de enfrentarse el sistema de pensiones en nuestro país.

En el medio y largo plazo, el envejecimiento poblacional y el aumento del número de pensionistas plantearán desafíos importantes para la sociedad española, por lo que resulta necesario comenzar a reflexionar sobre los cambios que estas tendencias demográficas van a generar y comenzar a plantear soluciones, especialmente aunque no solo para el sistema de pensiones.

Para dar por concluido el trabajo se presentan una serie de conclusiones extraídas del análisis efectuado, que permiten vaticinar hacia dónde se dirige el sistema de pensiones en un futuro, y finalmente se establecen un conjunto de líneas futuras de investigación:

- La Seguridad Social, tal y como se encuentra configurada actualmente, es el resultado de un dilatado proceso histórico, fruto de sucesivos acuerdos entre los distintos agentes políticos y sociales y de las continuas reformas y modificaciones legislativas que ha sufrido a lo largo del tiempo, y que no pueden darse por concluidas. Del análisis histórico efectuado se desprende que la Seguridad Social es una materia inestable y cambiante, cuya extensión y alcance han variado mucho con el paso del tiempo, con los distintos regímenes políticos, modificaciones normativas y con el estado en el que se encuentra la economía. Con la realización de este trabajo he podido constatar que el estudio del sistema de pensiones encierra una especial complejidad, ya que son múltiples las variables y los factores que inciden en el mismo, tanto de tipo político como legislativo, demográfico, macroeconómico, social, del mercado de trabajo, etc.

El problema de su sostenibilidad financiera y la búsqueda del equilibrio financiero del sistema de Seguridad Social no es algo nuevo, sino que ha sido una cuestión siempre presente en los procesos de reforma del mismo a lo largo de más de treinta años, y de forma más agudizada desde que se estableciera la separación de las fuentes de financiación del sistema. Sin duda de todos los hitos, el hito clave que ha marcado la evolución y consolidación del sistema público de pensiones es el Pacto de Toledo de 1995. Desde entonces, las sucesivas reformas que se han acometido han girado en torno a sus recomendaciones, siempre con el propósito de garantizar la viabilidad y el perfeccionamiento del actual sistema público de reparto.

- La reforma aprobada en 2011, con la promulgación de la Ley 27/2011, consensuada con todos los interlocutores sociales en el marco del diálogo social, era absolutamente necesaria y trató de abordar de manera directa el problema de la sostenibilidad del sistema de pensiones. Tras analizar una serie de estudios y valoraciones sobre esta reforma, se constata que a pesar de que dicha reforma va a producir una mejora de la sostenibilidad del sistema, por sí sola resulta insuficiente para detener el fuerte deterioro proyectado de las cuentas del sistema y para garantizar la solvencia del mismo a largo plazo. Uno de sus principales efectos será un descenso de la tasa bruta de sustitución.

Por su parte la Ley 23/2013, con la figura del Factor de Sostenibilidad, va por el camino correcto, ya que permite anticiparse de manera automática a uno de los principales riesgos a los que se enfrenta el sistema español de pensiones, que es el aumento de la longevidad de la población, y cuyo principal efecto será una reducción de la cuantía inicial de la pensión de las nuevas cohortes de jubilados, provocando por tanto también una disminución de la tasa de sustitución. Sin embargo, dicho factor de sostenibilidad podría mejorarse e incorporar otra serie de parámetros para su cálculo, no solo la esperanza de vida. Y la otra parte de la reforma, el nuevo Índice de Revalorización de las Pensiones permite proteger al sistema de los potenciales riesgos demográficos asociados a la tasa de dependencia y los riesgos económicos de carácter estructural, garantizando el equilibrio presupuestario del sistema contributivo de la Seguridad Social a lo largo del ciclo económico.

Ambos mecanismos de ajuste conllevarán un ahorro creciente de gastos y permitirán una reducción de los desequilibrios de la Seguridad Social, contrarrestando el aumento del gasto debido a las presiones demográficas. Sin embargo, ambas reformas han incidido especialmente del lado del gasto, reduciendo la generosidad de las pensiones, sin proponer medidas que permitan aumentar los ingresos del Sistema.

La Ley 23/2013 fue adoptada de manera unilateral por el Gobierno, a pesar del rechazo frontal de todos los grupos políticos de la oposición y de los sindicatos, lo que ha influido en la legitimidad de las medidas que se han acordado, que todavía se siguen debatiendo en las últimas

reuniones del Pacto de Toledo. Ello ha afectado al bloqueo en el que se hallan actualmente los cauces del diálogo y las negociaciones sobre la renovación de las recomendaciones del Pacto de Toledo, ya que entre los distintos partidos laten profundas divergencias y conflictos y sus posiciones son muy discordantes acerca de la naturaleza de la reforma a realizar en los próximos años en materia de pensiones.

- A la hora de plantear soluciones, es importante distinguir las cuestiones estructurales (demográficas) de las meramente coyunturales (económico-financieras) e implementar reformas y medidas en función de la naturaleza de los riesgos a los que se enfrenta el sistema. Ante las dificultades en el corto plazo habría que adoptar medidas para reequilibrar el sistema, mientras que ante los retos a medio y largo plazo habría que llevar a cabo cambios de carácter estructural.

Se deberían seguir llevando a cabo reformas con el objetivo a largo plazo no solo de la sostenibilidad del Sistema, sino también que garantizaran su suficiencia y que lo hicieran más justo, transparente y adaptable a las circunstancias cambiantes. Una de las principales causas de la crisis del sistema de pensiones se debe a su diseño estático y su incapacidad de adaptarse a los profundos cambios demográficos y sociales que están teniendo lugar desde hace décadas. Por tanto, parece necesario diseñar un sistema de pensiones capaz de adaptarse automáticamente a las cambiantes circunstancias económicas, demográficas y sociales, por lo que la introducción del factor de sostenibilidad va por el buen camino.

Sin embargo, en mi opinión, no se puede hablar de una reforma del sistema de pensiones aislada, sino que es necesario ponerla en relación con el resto de políticas sociales y económicas, ya que son muchos los factores que influyen en el mismo.

- Del estudio realizado se desprende que los ingresos por cotizaciones sociales son una variable altamente dependiente de las variaciones cíclicas de la economía y de la creación o destrucción de empleo, creciendo mucho en las fases expansivas y descendiendo de manera sustancial en las fases depresivas, aunque con un cierto desfase temporal en relación a la actividad económica. Las principales variables que inciden sobre los ingresos tienen que ver con la evolución del empleo y los salarios, pero también con las tasas de ocupación y la capacidad de crear empleo de calidad. Igualmente, los ingresos dependen de la evolución de la población activa, determinada por una serie de indicadores de natalidad y fecundidad.

Por su parte, el aumento del gasto en pensiones se debe fundamentalmente al efecto que los factores demográficos van a ejercer sobre la evolución de la distribución por edades de la población de nuestro país: el incremento del colectivo de pensionistas debido a la jubilación de los nacidos durante el período del baby boom, así como al aumento del periodo durante el cual se percibe la pensión debido al

crecimiento de la esperanza de vida. El envejecimiento de la población no es un problema que sea exclusivo de nuestro país, sino que es una tendencia general inevitable que afecta a la mayoría de los países desarrollados del mundo, pero en nuestro país se revela especialmente intenso y acelerado. Según las distintas proyecciones elaboradas por instituciones tanto nacionales como internacionales, España es uno de los países de la UE donde se espera un mayor incremento del gasto en pensiones, que no irá acompañado de un incremento paralelo de los ingresos. Sin embargo, hay que tener en cuenta que todo ejercicio de prospectiva incorpora una variable de incertidumbre, que es mayor cuanto más se aleja el horizonte de la proyección, por lo que estas proyecciones deben ser tomadas con cautela, especialmente las referidas a los ingresos, puesto que las variables de las que dependen resultan mucho más inciertas a largo plazo.

En el aumento del gasto también influyen una serie de factores económicos, como unas carreras más largas de cotización o el aumento de la pensión media que se deriva del hecho de que las pensiones iniciales de los nuevos pensionistas son generalmente más altas que las de aquellos que causan baja en el sistema.

- La Seguridad Social es una de las administraciones que presenta un mayor problema en sus cuentas, y ello se debe a que gran parte del superávit que registró el sistema durante los años de expansión económica tuvo naturaleza cíclica o transitoria y encubrió algunos de los problemas estructurales del sistema como la reducida calidad del empleo creado, caracterizado por la temporalidad, la inestabilidad y la parcialidad, la baja productividad o la baja participación de los salarios en el PIB. En la actualidad, mientras que el número de afiliados crece a buen ritmo, no ocurre lo mismo con los ingresos por cotizaciones sociales, que crecen a un ritmo mucho menor. Así, la brecha entre los ingresos y los gastos no solo no se cierra, sino que previsiblemente será cada vez mayor debido al sostenido incremento de los gastos esperado a consecuencia del envejecimiento demográfico.

Además, en los últimos años, la realidad presupuestaria de la Seguridad Social se ha visto atenuada con la utilización del Fondo de Reserva, que ha cumplido la finalidad para la que fue creado y ha servido para aliviar las tensiones de liquidez originadas por la insuficiencia de ingresos corrientes para financiar las pensiones. Para evitar su completo agotamiento se ha recurrido ya desde 2017 a la emisión de deuda pública para pagar las pensiones, mediante préstamos del Estado a la Seguridad Social, por lo que esta parece ser la fórmula de financiación del déficit que continuará durante los próximos años.

- Las alternativas de reforma posibles se caracterizan por su gran heterogeneidad. En la práctica, en las últimas décadas se ha preferido realizar reformas paramétricas debido a su mayor facilidad a la hora de ser implementadas, ya que no suponen cambios súbitos y bruscos. La reforma del sistema de pensiones en nuestro país ha originado siempre

una gran controversia política y social. Sin embargo, desde la asunción del Pacto de Toledo y la toma de conciencia general de que las reformas del sistema de pensiones sean consensuadas y negociadas entre los distintos actores políticos y sociales, se ha dificultado la implantación de reformas más profundas del sistema que alcancen un amplio acuerdo de la base social y política y que cuenten con unanimidad, por lo que casi siempre se opta por llevar a cabo reformas de menor calado, de tipo paramétrico.

No parece posible la sustitución total del actual sistema de reparto por uno obligatorio de capitalización individual privada como en el caso de Chile, además de por los inasumibles costes de transición, que habría que financiar con deuda pública, y por los potenciales conflictos políticos, por razones sociales de equidad, ya que supondría abandonar uno de los principios fundamentales que caracterizan nuestro sistema, la solidaridad. Además, se ha desmontado el argumento de la supuesta mayor rentabilidad de estos modelos de capitalización, que no es tal en situaciones de crisis financiera y económica debido a las bajas rentabilidades de los mercados organizados de valores. Por tanto, cuando se parte de un sistema de reparto maduro, la capitalización sólo puede desempeñar un papel complementario.

La aplicación de un modelo de contribución definida nocional, tal y como han hecho Suecia o Italia, sí que parece más probable, ya que el modelo continuaría financiándose en régimen de reparto. Este modelo presenta una serie de ventajas respecto de un sistema de capitalización, pero también presenta una serie de inconvenientes, por lo que tampoco es óptimo para instrumentar todo el modelo de Seguridad Social, pero sí podría ser una parte del sistema de pensiones.

- La principal prioridad del sistema de pensiones a corto y medio plazo es conseguir su reequilibrio financiero, algo que se puede lograr o bien aumentando los ingresos o bien reduciendo los gastos. Tal y como se ha analizado, existen múltiples alternativas de ambos lados para lograr este objetivo, muchas de las cuales es probable que se lleven a la práctica en los próximos años.

A mi juicio, todo apunta a que se mantendrá el actual sistema de reparto, si bien introduciendo gradualmente una serie de reformas paramétricas, que harán que se reduzca aún más la tasa de sustitución de la pensión pública contributiva sobre el último salario. Y ello llevará necesariamente a tener que complementar voluntariamente una pensión pública cada vez más reducida con una segunda renta de jubilación procedente de pensiones privadas tanto individuales como colectivas si se quieren lograr niveles de pensión suficientes y garantizar unas tasas de reemplazo adecuadas en el futuro. Lo que parece claro es que difícilmente se volverá a disfrutar de unos parámetros de bienestar social como los del pasado.

Sin embargo, creo que en nuestro país existe una falta de educación financiera y de información acerca de estos sistemas privados

complementarios por parte de sus posibles beneficiarios, así como una escasa cultura y capacidad de ahorro debido a la excesiva confianza depositada sobre el sistema público de pensiones, que produce un efecto expulsión de lo privado por parte de lo público.

Igualmente, se debería mejorar el sistema de incentivos fiscales para la suscripción de planes privados, ya que hasta ahora han demostrado ser una medida poco eficiente en nuestro país, para que la previsión complementaria alcanzase un grado de desarrollo similar al de los países de nuestro entorno y no se concentrase únicamente en las personas con mayores rentas, promoviendo un acceso más igualitario a los mismos y mejorando la seguridad de este tipo de planes.

Ello se podría lograr mediante el establecimiento de sistemas complementarios obligatorios o cuasi-obligatorios, fundamentalmente instrumentados por las empresas y a los que contribuirían empresarios y trabajadores, tal y como ocurre en la mayoría de países de nuestro entorno como Dinamarca, Holanda, Austria, Reino Unido, Suecia, en los que se ha capitalizado una parte del sistema de pensiones.

Por tanto, como conclusión general se podría afirmar que las últimas reformas del sistema de pensiones eran necesarias para garantizar su sostenibilidad, pero este proceso no puede darse por concluido. Es indudable que cuando la coyuntura económica mejore, la situación financiera del sistema de pensiones también lo hará. No obstante, el verdadero problema del sistema tiene un origen marcadamente demográfico, el cual seguirá amenazando su viabilidad a largo plazo. Por tanto, promover una estructura mixta, basada en el reparto y en la capitalización, serviría para aprovechar las ventajas de ambos sistemas de financiación, asegurando de manera definitiva su sostenibilidad.

Tal y como establece García Moral (2011, p. 26) *“hay algo que no debemos olvidar nunca: el sistema de pensiones debe evolucionar a lo largo del tiempo, adaptarse a la evolución social y económica, ya que, si no, su viabilidad futura estará en entre dicho”*.

Por último, una de las posibles líneas de investigación futuras sería ampliar las investigaciones realizadas sobre los efectos del envejecimiento en los sistemas de pensiones a otras dimensiones, abordando sus efectos sociales, políticos, sobre el crecimiento, así como económicos sobre el incremento de otra serie de gastos afectados por el mismo, como la asistencia sanitaria, la dependencia, los cuidados de larga duración. Ello permitiría dar una respuesta consecuente a este reto, adoptando una estrategia amplia de política económica que realmente encare el problema en todas sus dimensiones.

Por otro lado, cuando se mide la sostenibilidad del sistema de pensiones, esta se mide únicamente en términos de balance anual de gastos e ingresos, proyectado a un horizonte más o menos lejano. Pero existen pocos trabajos en los que se elabore un balance actuarial del sistema en una fecha dada, es decir, que determinen el conjunto de derechos y obligaciones totales del sistema desde ese mismo momento hasta el futuro indefinido y que permitiría conocer su nivel de solvencia y solidez financiera.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABELLÁN GARCÍA, A.; AYALA GARCÍA, A.; PUJOL RODRÍGUEZ, R. (2017): “Un perfil de las personas mayores en España, 2017. Indicadores estadísticos básicos”, *Informes Envejecimiento en red* nº 15, 48 p. [Fecha de publicación: 31/01/2017; última versión: 27/03/2017]. <http://envejecimiento.csic.es/documentos/documentos/enred-indicadoresbasicos17.pdf>
- ABELLÁN GARCÍA, A.; PUJOL RODRÍGUEZ, R. (2015): “La jubilación del baby-boom en España, ¿motivo de preocupación?” *Blog Envejecimiento [en-red]*, 30 de junio, 2015. Disponible en: <https://envejecimientoenred.wordpress.com/2015/06/30/la-jubilacion-del-baby-boom-en-espana-motivo-de-preocupacion/>
- ADELANTADO, J. (coord.) et al. (2000): *Cambios en el Estado del Bienestar. Políticas sociales y desigualdades en España*. Icaria Editorial, Barcelona.
- AIReF (2017): “Opinión sobre la determinación del Índice de Revalorización de las Pensiones de 2017”. 13 de julio de 2017, págs. 1-22. En: <http://www.airef.es/documents/10181/510440/2017+07+13+Opini%C3%B3n+IRP+2017.pdf/c2796533-c899-41a4-bbcf-4aa41c5d0bea>
- AIReF (2017b): “Informe de cumplimiento esperado de los objetivos de estabilidad presupuestaria, deuda pública y regla de gasto 2017 de las Administraciones Públicas”. 17 de julio de 2017. En: <http://www.airef.es/documents/10181/524105/2017+07+27+Informe+prevision+de+cierre+2017.pdf/91ca231f-40bd-485d-ab25-9fc0fcea72d1>
- ALDA GARCÍA, M. (2016): “La última reforma del Sistema Público de Pensiones en España: de la ampliación a los 67 años al Factor de sostenibilidad”, *Análisis Financiero*, 130: 62-77. En: https://www.ieaf.es/comisiones-de.../711_f3f96d18b33994d9eb7ad424c788c1e9.html
- ALDECOA, J. (2016) “Las previsiones oficiales sobre las pensiones”, *Revista Actuarios*, Instituto de Actuarios Españoles, primavera 2016, 38: 56-59. En: <https://www.actuarios.org/category/revista/>
- ALTUZARRA ARTOLA, A. (1997): “Cotizaciones sociales, coste laboral y competitividad en la economía española”, *Cuadernos Europeos de Deusto*, 17/1997: 11-38. En: <http://www.deusto-publicaciones.es/deusto/pdfs/revistas/revistas17.pdf>
- ÁLVAREZ CORTÉS, J. C. (2015): “La actualización y revalorización de pensiones y el principio de retroactividad. Comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional 49/2015, de 5 de marzo”, *Temas Laborales*, 129/2015: 265-287.
- ÁLVAREZ, J. L. y MOLERO GARCÍA, J. C. (2010): “Las pensiones de jubilación en España: el debate que no llega”, *Revista Empresa y Humanismo*, 2, XIII: 41-66. En: <http://dadun.unav.edu/handle/10171/29140>
- ANIDO CRESPO, M; ÁLVAREZ-SANTULLANO, M. M.; LÓPEZ CORRALES, F. (2014): “El Fondo de Reserva de la Seguridad Social y su papel en la sostenibilidad del sistema de pensiones”, *CIRIEC-España*,

-
- Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, 80: 187-218. En: <http://www.redalyc.org/pdf/174/17431338008.pdf>
- ANTÓN PÉREZ, J. I. (2009): "Ensayos sobre Seguridad Social y desigualdad", *Colección Estudios*, Consejo Económico y Social, número 218, primera edición, noviembre de 2009, 244 págs.
 - ARROYO PÉREZ, A. (2003): "Tendencias demográficas durante el siglo XX en España. Fecundidad". Páginas 121-162. Editores: Instituto Nacional de Estadística. En: http://www.ine.es/ss/Satellite?L=es_ES&c=INEPublicacion_C&cid=1259924959283&p=1254735110672&pagename=ProductosYServicios%2FPYSLayou¶m1=PYSDetalleGratis
 - ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS (1948): Declaración Universal de los Derechos Humanos. http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/spn.pdf
 - AYUSO, M. y HOLZMANN, R. (2014): "Natalidad, pirámide poblacional y movimientos migratorios en España: su efecto en el sistema de pensiones", Instituto BBVA de pensiones, *Documento de Trabajo N.º 8/2014*. Madrid, Septiembre de 2014. En: <https://www.jubilaciondefuturo.es/recursos/doc/pensiones/20131003/post/s/2015-8-natalidad-piramide-poblacional-y-movimientos-migratorios-en-espana-esp.pdf>
 - BAJO RUBIO, Ó. y GÓMEZ GÓMEZ-PLANA, A. (2014): "Cotizaciones sociales y nivel de empleo", *Papeles de Economía Española (La fiscalidad en España: Problemas, retos y propuestas)*, 139: 1-20. En: www.funcas.es/publicaciones/viewarticulo_PDF.aspx?IdArt=21348
 - BANKIA (2016): "Bankia Estudios. Coyuntura demográfica". En: <http://www.bankia.com/recursos/doc/estudios/20160531/junio/movimiento-natural-de-la-poblacion-en-espana-2015.pdf>
 - BAREA, J. (2012): "Barea advierte de que el Gobierno acude 'muy pronto' al Fondo de Reserva de la Seguridad Social", *El Economista*, 3/10/2012. En: <http://www.eleconomista.es/economia/noticias/4294441/10/12/Barea-advierte-de-que-el-gobierno-acude-muy-pronto-al-fondo-de-reserva-de-la-seguridad-social.html>
 - BENÍTEZ SILVA, H.; GARCÍA-PÉREZ, J.I. y JIMÉNEZ-MARTÍN, S. (2011): "Incertidumbre de empleo y jubilación en España. Análisis comparado y evaluación de reformas", *Estudio 2011/10, financiado mediante un premio FIPROS*, págs. 1-101. En: <http://www.seg-social.es/prdi00/groups/public/documents/binario/174199.pdf>
 - BOADO, M. & VIDAL, C. (2008): "El balance actuarial como indicador de la solvencia del sistema de reparto", Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas (Ivie), *Working Paper*, WP-EC 2008-02. En: https://www.researchgate.net/profile/Carlos_Vidal-Melia/publication/5134853_El_balance_actuarial_como_indicador_de_la_solvencia_del_sistema_de_reparto/links/00b4953c015e3b6b5b000000/El-balance-actuarial-como-indicador-de-la-solvencia-del-sistema-de-reparto.pdf
 - BOADO, M., SETTERGREN, O. & VIDAL, C. (2011): "El balance actuarial del sistema de reparto. Modelo 'sueco' frente a modelo 'EEUU': posible aplicación al caso español", *Revista Española de Financiación y*

- Contabilidad*, 40(149): 97-123. En: http://www.aeca.es/old/refc_1972-2013/2011/149-4.pdf
- Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados. XII legislatura. “Acuerdo por el que se fijan los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública para el conjunto de Administraciones Públicas y de cada uno de sus subsectores para el periodo 2018-2020 y el límite de gasto no financiero del Presupuesto del Estado para 2018”. 13 de julio de 2017. Núm. 192. En: http://www.congreso.es/public_oficiales/L12/CONG/BOCG/D/BOCG-12-D-192.PDF#page=15
 - CARABAÑA MORALES, J. (2003): “Los cambios demográficos y sus consecuencias sociales”, *Veinticinco años de Constitución Española. Revistas ICE*. Diciembre 2003, 811: 153-174. Disponible en: http://www.revistasice.com/CachePDF/ICE_811_153-174_9895ED95A69622A83782E323ED9C50FB.pdf
 - CASTRO MARTÍN, T. (2010): “¿Puede la inmigración frenar el envejecimiento de la población española?”, *Real Instituto Elcano, Área Demografía y Población – ARI* 40/2010. En: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/a5d294004196d0a8a08df9bab65f87ff/ARI40-2010_Castro_inmigracion_envejecimiento_poblacion_espanola.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=a5d294004196d0a8a08df9bab65f87ff
 - CAVAS MARTÍNEZ, F. (2016): “El nuevo Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social... o la historia interminable”. *Foro, Nueva época*, 1, 19: 379-393. En: <http://dx.doi.org/10.5209/FORO.53398>
 - CCOO (2016): “Propuestas de la Confederación Sindical de Comisiones Obreras para garantizar la calidad y sostenibilidad, actual y futura, del sistema público de pensiones”, 28 noviembre 2016, págs. 1-29. En: <http://www.castillayleon.ccoo.es/6e594689f9bea14c27d03566f9105f74400001.pdf>
 - CCOO b (2016): “Tener hoy y en el futuro pensiones públicas de calidad es posible y sostenible”, 9 de junio de 2016, págs. 1-13. En: <https://www.ccoo-servicios.es/archivos/ibercajabanco/PptaPension.pdf>
 - CEOE (2016): “El envejecimiento de la población y sus efectos en el mercado laboral español”, *Informes y Estudios*, abril 2016, págs. 1-33. http://contenidos.ceoe.es/CEOE/var/pool/pdf/publications_docs-file-204-el-envejecimiento-de-la-poblacion-y-sus-efectos-en-el-mercado-laboral-espanol.pdf
 - CEOE b (2016): “Prioridades 2016”. Comisión de Seguridad Social, Prevención de Riesgos Laborales, Mutuas y Envejecimiento activo. Febrero 2016, págs. 1-4. http://contenidos.ceoe.es/resources/image/017_Ficha_Prioridades_2016_Com_SS_PREVENCION_MUTUAS_ENVEJECIMIENTO.pdf
 - CES (2011): “Adecuación de las pensiones en un contexto de reformas”, *CAUCES. Cuadernos del Consejo Económico y Social*, primavera 2011: abril/mayo/junio, 16: 6-18. En: http://www.ces.es/documents/10180/99102/cauces_16
 - CHULIÁ, E. (2017): “El agotamiento del Fondo de Reserva de la Seguridad Social: un imprevisto y una oportunidad”, Instituto BBVA de Pensiones, *Documento de Trabajo*: Nº 18/2017. Madrid, febrero de

-
2017. En: <https://www.jubilaciondefuturo.es/recursos/doc/pensiones/20160609/esfe/el-agotamiento-del-fondo-de-reserva-de-la-seguridad-social.pdf>
- CÍRCULO DE EMPRESARIOS (2014): “PGE 2015: Más prioridades políticas que económicas”, octubre 2014, págs. 1-43. En: <https://circulodeempresarios.org/app/uploads/2014/03/pge-2015-web.pdf>
 - CÍRCULO DE EMPRESARIOS (2017): “Un sistema de pensiones sostenible que asegure la cohesión y el equilibrio intergeneracional”, *Documentos Círculo*, febrero 2017, págs. 1-12. En: <https://circulodeempresarios.org/app/uploads/2017/01/Toma-posici%C3%B3n-Un-sistema-de-pensiones-sostenible-que-asegure-la-cohesi%C3%B3n-y-el-equilibrio-intergeneracional.pdf>
 - COMISIÓN EUROPEA (2009): “2009 Ageing Report: Economic and budgetary projections for the EU-27 Member States (2008-2060)”. En: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication14992_en.pdf
 - COMISIÓN EUROPEA (2010): “Libro verde en pos de unos sistemas de pensiones europeos adecuados, sostenibles y seguros”, Bruselas, 7-7-2010, COM(2010)365 final, 39 págs. En: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=752&news%20Id=839&furthernews=yes>
 - COMISIÓN EUROPEA (2012): “Libro Blanco, Agenda para unas pensiones adecuadas, seguras y sostenibles”. COM (2012) 55 final. Febrero. Bruselas. En: ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=7341&langId=es
 - COMISIÓN EUROPEA (2015): “The 2015 Ageing Report: Economic and budgetary projections for the 28 EU Member States (2013-2060)”. En: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2015/pdf/ee3_en.pdf
 - COMISIÓN EUROPEA (2017): “Taxation trends in the European Union. Data for the EU Member States, Iceland and Norway”. Eurostat Statistical Books 2017 Edition. En: https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/taxation_trends_report_2017.pdf
 - COMISIÓN NO PERMANENTE DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DE LOS ACUERDOS DEL PACTO DE TOLEDO (2010): “Informe de Evaluación y Reforma del Pacto de Toledo”. En: <http://www.seq-social.es/prdi00/groups/public/documents/binario/128563.pdf>
 - CONDE-RUIZ, J. I. (2013): “Los Retos del Factor de Sostenibilidad de las Pensiones: Presente y Futuro”, *FEDEA*, diciembre de 2013, 16 págs. En: <http://www.fedea.net/wp-content/uploads/2013/conde-ruiz.pdf>
 - CONDE-RUIZ, J. I. (2017): “Medidas para restaurar (o no) la sostenibilidad financiera de las pensiones”, *Fedea Policy Papers – 2017/04*, 15 págs. En: <http://documentos.fedea.net/pubs/fpp/2017/01/FPP2017-04.pdf>
 - CONDE-RUIZ, J.I. & GONZÁLEZ, C.I. (2012): “Reforma de pensiones 2011 en España: una primera valoración”, *Fundación de Estudios de Economía Aplicada, Colección Estudios Económicos 01-2012*: 1-37. En:

- <http://envejecimiento.csic.es/documentos/documentos/conde-reformapensiones2011-01.pdf>
- CONDE-RUIZ, J.I. y GONZÁLEZ, C.I. (2012): *La “Reforma silenciosa”: los efectos de los límites máximos y mínimos (de cotización y pensiones) sobre la sostenibilidad del sistema*, Ministerio de Empleo y Seguridad Social, 2012. En: <http://www.seg-social.es/prdi00/groups/public/documents/binario/174216.pdf>
 - CONDE-RUIZ, J.I. y GONZÁLEZ, C.I. (2013): “Reforma de pensiones 2011 en España”, *Hacienda Pública Española / Review of Public Economics*, 204-(1/2013): 9-44. En: http://www.ief.es/documentos/recursos/publicaciones/revistas/hac_pub/204_Art01.pdf
 - CEOE (2016): “Situación actual de España en el procedimiento de déficit excesivo”. 18 de julio de 2016. En: http://contenidos.ceoe.es/CEOE/var/pool/pdf/publications_docs-file-245-situacion-actual-de-espana-en-el-procedimiento-de-deficit-excesivo-nota-18-de-julio-de-2016.pdf
 - CONTRERAS, F. J (2012): “El invierno demográfico europeo: causas, consecuencias, propuestas”, *Fundación para el análisis y los estudios sociales*, enero/marzo 2012: 103-134. En: http://www.fundacionfaes.org/file_upload/publication/pdf/20130423222553el-invierno-demografico-europeo-causas-consecuencias-propuestas.pdf
 - CORRAL DELGADO, S.; DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ, J.M. y LÓPEZ DEL PASO, R. (2011): “Análisis comparativo de los instrumentos para la previsión social complementaria: características, tratamiento fiscal y rentabilidad financiero-fiscal”, *eXtoikos: Revista digital para la difusión del conocimiento económico del Instituto Econospérides*, Nº 2 – 2011: 37-45. En: <http://www.extoikos.es/pdf/n2/extoikos2.pdf>
 - CORTES GENERALES (2016): “Comisiones de seguimiento y evaluación de los Acuerdos del Pacto de Toledo”, Sesión núm. 2, celebrada el martes 22 de noviembre de 2016. Diario de sesiones del Congreso de los Diputados, XII Legislatura, Núm. 47. http://www.congreso.es/public_oficiales/L12/CONG/DS/CO/DSCD-12-CO-47.PDF
 - COSTA REYES, A. (2017): “¿Reformar las pensiones de nuevo? Cambio o desconfiguración”, *Revista Española de Derecho del Trabajo*, 2017, 198 (Mayo): 179-219. En: <https://pjenlinea3.poder-judicial.go.cr/biblioteca/uploads/Archivos/Articulo/6%20Reformar%20las%20pensiones%20de%20nuevo.pdf>
 - DE LA FUENTE, A. y DOMÉNECH, R. (2011): “El impacto sobre el gasto de la reforma de las pensiones: una primera estimación”. BBVA Research, *Documentos de Trabajo* Número 11/09. Madrid, 9 de marzo de 2011. En: https://www.bbvaesearch.com/KETD/fbin/mult/WP_1109_tcm346-250828.pdf
 - DEL ÁGUILA CAZORLA, O.; MARTÍN JIMÉNEZ, E. y MORENO ROMERO, F. (2009): “La reforma de la jubilación: políticas de pensiones y políticas de empleo”. Dirigida por Jose Luís Tortuero Plaza. Investigación de Protección Social – FIPROS –, 2009, págs. 1-417. En:

-
- <http://www.seg-social.es/prdi00/groups/public/documents/binario/143941.pdf>
- DEL BARRIO TRUCHADO, E. y ABELLÁN GARCÍA, A. (2009): “Informe 2008: Las personas mayores en España. Capítulo 1: Indicadores Demográficos”, *Fundación IGEMA, Colección Documentos, Serie Documentos Estadísticos*, 22019: 33-66. En: <http://www.imserso.es/InterPresent1/groups/imserso/documents/binario/nfppmm2008.pdf>
 - DEVESA, J.E. (2011). “Sobre la sostenibilidad del sistema reformado de pensiones de jubilación español”, *Revista Actuarios*, 29: 11-13. En: <https://www.uv.es/pensiones/docs/pensiones-jubilacion/Sobre-la-sostenibilidad-del-sistema-de-pensiones-Devesa.pdf>
 - DEVESA, J.E.; LEJÁRRAGA, A. y VIDAL, C. (1999): “La viabilidad financiera del sistema de pensiones de reparto: aplicación a la contingencia de jubilación del Régimen General de la Seguridad Social española”, *Documentos de Trabajo, Serie EC*, 1999-16, Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas, pp. 1-46. En: <http://web2011.ivie.es/downloads/docs/wpasec/wpasec-1999-16.pdf>
 - DIRECCIÓN GENERAL DE SEGUROS Y FONDOS DE PENSIONES (2016): “Informe estadístico de instrumentos de previsión social complementaria 2016”, pp. 1-201. En: <http://www.dgsfp.mineco.es/PlanesFondos/Documentos/2017/Informe%20estad%C3%ADstico%20de%20instrumentos%20de%20previsi%C3%B3n%20social%20complementaria%202016.pdf>
 - DIRECCIÓN GENERAL DE SEGUROS Y FONDOS DE PENSIONES (2017): “Boletín de Información Trimestral de Planes y Fondos de Pensiones. Cuarto trimestre 2017”, pp. 1-20. En: <http://www.dgsfp.mineco.es/PlanesFondos/Documentos/2017/Boletines%20trimestrales/Informacion%20Trimestral%20de%20planes%204T%202017.pdf>
 - DOMÉNECH, R. (2014): “Pensiones, bienestar y crecimiento económico”, *Documento de Trabajo BBVA Research*, 14/03, enero de 2014: 1-25. En: https://www.bbvaresearch.com/KETD/fbin/mult/WP_1403_tcm346-419456.pdf
 - DOMÉNECH, R. (2017): “El sistema público de pensiones en España. Propuestas de mejora”. Presentación realizada en la Comisión del Pacto de Toledo, Congreso de los Diputados. Madrid, 15 de marzo de 2017. En: <https://www.bbvaresearch.com/wp-content/uploads/2017/03/PPT-Domenech-Pensiones-Pacto-de-Toledo-15mar2017-vf-1.pdf>
 - DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ, J. M. (2012): “La reforma de las pensiones en España: una aproximación económica”, *Serie Documentos de Trabajo 02/2012*, Instituto Universitario de Análisis Económico y Social (IAES), Universidad de Alcalá, pp. 1-40. En: http://www3.uah.es/iaes/publicaciones/DT_02_12.pdf
 - ESTEVE, A., DEVOLDER, D. y DOMINGO, A. (2016): “La infecundidad en España: tic-tac, tic-tac, tic-tac!!!”, *Perspectives Demographiques*, 1: 1-4. En: http://ced.uab.es/wp-content/uploads/2015/12/Boletin-Demogra_CAS_8.pdf

- FEDEA (2010): “Hacia un sistema público de pensiones sostenible, equitativo y transparente”, *fedea propuestas*, 7 de octubre de 2010, págs. 1-4. En: <http://www.fedea.net/hacia-un-sistema-publico-de-pensiones-sostenible-equitativo-y-transparente/>
- FERNÁNDEZ CORDÓN, J.A. (2010): “Demografía y reformas del sistema de pensiones”, *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración. Seminario “Seguridad Social y envejecimiento demográfico: Una estrategia gradual y flexible de reformas”*, Santander 2010, Núm. Extraordinario, págs. 39-73. En: http://www.empleo.gob.es/es/publica/pub_electronicas/destacadas/revista/anyo2011/Revista_MTIN_Extra_SS_Seminario.pdf
- FERNÁNDEZ ORRICO, F. J. (2004): “La Seguridad Social en el XXV Aniversario de la Constitución”, *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, 49: 127-167. En: http://www.empleo.gob.es/es/publica/pub_electronicas/destacadas/Revista/numeros/49/est05.pdf
- FERNÁNDEZ, J.L., PARAPAR, C. y RUIZ, M. (2010): El envejecimiento de la población, *Revista Lychnos, Cuadernos de la Fundación General CSIC*, septiembre 2010, 2: 6-11. En: http://www.fgcsic.es/lychnos/upload/publicacion.6.ficPDF_castellano.Lychnos_02_esp.pdf
- FERNÁNDEZ, P., LINARES, P. y FERNÁNDEZ ACÍN, P. (2014): Rentabilidad de los fondos de pensiones en España. 1998-2013(mimeo). En: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2393382
- FLORES ANARTE, L. (2014): “El ataque constitucional al Estado Social. Un análisis crítico de la reforma del artículo 135 de la Constitución Española”, *Revista internacional de pensamiento político*, 9: 321-346. En: http://rabida.uhu.es/dspace/bitstream/handle/10272/10729/El_ataque_constitucional.pdf?sequence=2
- FRADES PERNAS, J. (2010): “Cambios sociológicos y modernización del Sistema de Seguridad Social español”, *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración. Seminario “Seguridad Social y envejecimiento demográfico: Una estrategia gradual y flexible de reformas”*, Santander 2010, Núm. Extraordinario, págs. 75-94. En: http://www.empleo.gob.es/es/publica/pub_electronicas/destacadas/revista/anyo2011/Revista_MTIN_Extra_SS_Seminario.pdf
- FUNCAS (2018): “IPC abril 2018. Previsiones hasta diciembre 2019”, 11 de mayo de 2018, págs. 1-3. En: <https://www.funcas.es/Indicadores/Indicadores.aspx?file=78>
- GALLEGO LOSADA, R. (2014): “El límite máximo de las pensiones públicas: generosidad y contributividad”, *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*. En: [http://www.juntadeandalucia.es/institutodeadministracionpublica/aplicaciones/boletin/publico/boletin64/Articulos_64/Gallego-Losada\(RGDTSS_39\).pdf](http://www.juntadeandalucia.es/institutodeadministracionpublica/aplicaciones/boletin/publico/boletin64/Articulos_64/Gallego-Losada(RGDTSS_39).pdf)
- GARCÍA DÍAZ, M. Á.; SERRANO PÉREZ, F. (2004): “Envejecimiento de la población, crecimiento económico y pensiones públicas en España”, *Información Comercial Española, ICE: Revista de economía* (Ejemplar dedicado a: Consecuencias de la evolución demográfica en la

- economía), 815:175-184. En: http://www.revistasice.info/cache/pdf/ICE_815_175-183_CD30EE82928E57AFEFF4CB8D43960A42.pdf
- GARCÍA GONZÁLEZ, J. M. (2014). «¿Por qué vivimos más? Descomposición por causa de la esperanza de vida española de 1980 a 2009». *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 148: 39-60. En: http://www.reis.cis.es/REIS/PDF/REIS_148_031413365444307.pdf
 - GARCÍA LÓPEZ, J.M. y PÉREZ FORNIÉS, C. (1997): “Sistemas alternativos de financiación de las pensiones”, *Proyecto social: Revista de relaciones laborales*, 4-5: 35-46. En: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/229715.pdf>
 - GARCÍA MARTÍNEZ, A. (2003): “Sinopsis artículo 50”. Congreso de los Diputados. Diciembre 2003. Actualizada por Sara Sieira. 2011. En: <http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=50&tipo=2>
 - GARCÍA MORAL, J. (2011): “La reforma del sistema público de pensiones en España”, *eXtoikos: Revista digital para la difusión del conocimiento económico del Instituto Econospérides*, 2 – 2011: 25-27. En: <http://www.extoikos.es/pdf/n2/extoikos2.pdf>
 - GARCÍA MURCIA, J. (2007): “El Instituto Nacional de Previsión: estructura, competencias y organización”. En García Murcia, J. y Castro Argüelles, M.A. *La previsión social en España: Del Instituto Nacional de Previsión al Instituto Nacional de Seguridad Social*. Ministerio de Trabajo e Inmigración, pp. 12-35. En: <http://www.seg-social.es/prdi00/groups/public/documents/binario/115798.pdf>
 - GOBIERNO DE ESPAÑA (2017): “Actualización del Programa de Estabilidad 2017-2020”, Ministerio de Economía, Industria y Competitividad, págs. 1-101. En: http://www.mineco.gob.es/stfls/mineco/comun/pdf/170503_np_estabilidad.pdf
 - GOBIERNO DE ESPAÑA (2018): “Actualización del Programa de Estabilidad 2018-2021”, Ministerio de Economía, Industria y Competitividad, págs. 1-112. En: http://www.mineco.gob.es/stfls/mineco/comun/pdf/180503_np_estabilidad.pdf
 - GOBIERNO, CEOE, CEPYME, CCOO y UGT (2011): “Acuerdo Social y Económico para el crecimiento, el empleo y la garantía de las pensiones”. En: <http://www.ccoo.es/7d6fa511bc3bd5c38caed0a838071a8b000001.pdf>
 - GOBIERNO, UGT, CC.OO, CEOE, CEPYME (2006): “Acuerdo sobre Medidas en Materia de Seguridad Social”, Madrid, 13 de julio de 2006. En: <http://www.seg-social.es/prdi00/groups/public/documents/binario/49497.pdf>
 - GÓMEZ GÓMEZ-PLANA. A. (2006): “Supuestos relevantes en política fiscal. El caso de las cotizaciones sociales”, *Revista de Economía Aplicada*, 40, XIV: 35-65. En: www.redalyc.org/service/redalyc/downloadPdf/969/96915877002/1
 - GÓMEZ GÓMEZ-PLANA. A. (2007): “Incidencia de las cotizaciones sociales en el mercado de trabajo español”, *Revistas ICE: Política*

- Económica en España*, julio-agosto 2007, 837: 139-156. En: http://www.revistasice.info/cache/pdf/ICE_837_139-156_4A60728F1FA2F6F4770B19E1E10BBB49.pdf
- GÓNZALEZ DE LARA Y SARRIA, J. (2011): “La reforma del sistema de pensiones en la encrucijada de la crisis”, *eXtoikos: Revista digital para la difusión del conocimiento económico del Instituto Econospérides*, 2: 29-30. En: <http://www.extoikos.es/pdf/n2/extoikos2.pdf>
 - GONZÁLEZ RABANAL, M.C. (2001): “La necesidad de repensar el Estado de Bienestar”, *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, (Ejemplar dedicado a: Economía y Sociología), 31: 15-36. En: http://www.empleo.gob.es/es/publica/pub_electronicas/destacadas/revista/numeros/31/INecesidad.pdf
 - GRANADO MARTÍNEZ, O. (2010): “Seguridad Social y envejecimiento demográfico: Una estrategia gradual y flexible de reformas”, *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, Número extraordinario, pp. 11-35. En: http://www.empleo.gob.es/es/publica/pub_electronicas/destacadas/revista/anyo2011/Revista_MTIN_Extra_SS_Seminario.pdf
 - HERCE, J. A. (2013): “La reforma de las pensiones en España”, *Cuadernos de Información Económica*, 235, julio-agosto: 33-40. En: www.funcas.es/publicaciones/viewarticulo_PDF.aspx?IdArt=21116
 - HERCE, J. A. (2014): “Las pensiones. Una reforma estructural ineludible y permanente”, *Mediterráneo económico*, (Ejemplar dedicado a: Un nuevo modelo económico para España. Reformas estructurales para la recuperación y el crecimiento), 25: 347-359. En: <http://www.publicacionescajamar.es/pdf/publicaciones-periodicas/mediterraneo-economico/25/25-669.pdf>
 - HERCE, J. A. (2016): “El impacto del envejecimiento de la población en España”, *Cuadernos de Información Económica*, 251, marzo/abril 2016: 39-48. En: <https://www.funcas.es/Publicaciones/Detalle.aspx?IdArt=22307>
 - HERCE, J.A. y ALONSO MESEGUER, J. (2000): “La reforma de las pensiones ante la revisión del Pacto de Toledo”, *Colección Estudios Económicos FEDEA*, 19, 130 págs. En: http://www.caixabankresearch.com/documents/10180/54279/ee19_esp.pdf
 - HERCE, J.A., SOSVILLA, S., CASTILLO, S. y DUCE. R. (1996): “*El futuro de las pensiones en España: Hacia un Sistema Mixto*”, *Colección Estudios e Informes*, n.º 8, Servicio de Estudios de la Caixa. En: http://www.caixabankresearch.com/documents/10180/54279/ee08_esp.pdf
 - HERNÁNDEZ DE COS, P. (2017): “El sistema público de pensiones en España. Situación actual y perspectivas”, Banco de España, Santander, 24 de julio de 2017, págs. 1-20. En: <https://www.bde.es/f/webbde/GAP/Secciones/SalaPrensa/IntervencionesPublicas/DirectoresGenerales/economia/Arc/Fic/eco240717.pdf>

- HERNÁNDEZ DE COS, P.; JIMENO, J. F. y RAMOS, R. (2017): “El sistema público de pensiones en España: situación actual, retos y alternativas de reforma”, *Documentos Ocasionales* N.º 1701. Banco de España. En: <https://www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/PublicacionesSerias/DocumentosOcasionales/17/Fich/do1701.pdf>
- IMSERSO (2008): “Los nacimientos en España, 1900-2006”. En: http://www.imserso.es/InterPresent1/groups/imserso/documents/binario/im_064355.pdf
- IMSERSO (2011): “Libro Blanco sobre Envejecimiento Activo. Capítulo 1: Tendencias demográficas actuales”, pp. 33-84. En: http://www.imserso.es/InterPresent1/groups/imserso/documents/binario/8088_8089libroblancoenv.pdf
- INE (2012): “Censos de Población y Viviendas 2011”. <http://www.ine.es/prensa/np756.pdf>
- INE (2015): “Encuesta Anual de Estructura Salarial. Año 2015”. http://www.ine.es/prensa/ees_2015.pdf
- INE (2016): “Proyecciones de Población 2016-2066”. <http://www.ine.es/prensa/np994.pdf>
- INE (2017): “Movimiento Natural de la Población (Nacimientos, Defunciones y Matrimonios). Indicadores Demográficos Básicos Año 2016. Datos provisionales. 22 de junio de 2017”. http://www.ine.es/prensa/mnp_2016_p.pdf
- Instituto de Mayores y Servicios Sociales. http://www.imserso.es/imserso_01/index.htm
- Instituto Nacional de Estadística. Sección prensa / Índice de Precios de Consumo (IPC). http://www.ine.es/prensa/ipc_tabla.htm
- INSTITUTO SOCIAL DE LA MARINA (2012): Impacto de la Ley 27/2011, de 1 de agosto, en el sistema público de pensiones. En: <http://www.seg-social.es/prdi00/groups/public/documents/binario/175166.pdf>
- INVERCO: “Modalidades de Planes y Fondos de pensiones”. En: <http://www.inverco.es/28/0/94>
- JIMÉNEZ-RIDRUEJO AYUSO, Z.; BORONDO ARRIBAS, C. y LÓPEZ DÍAZ, J. (2008): “Inmigración y sostenibilidad a medio y largo plazo del sistema de pensiones de jubilación en España”, *Ekonomiaz: Revista vasca de economía*, 69 – Perspectivas actuales de la política fiscal, 3er. cuatrimestre 2008:132-159. En: <http://www.ogasun.ejgv.euskadi.eus/r51-k86aekon/es/k86aEkonomiazWar/ekonomiaz/abrirArticulo?idpubl=64®istro=944>
- LEGUINA, J. (2015): El invierno demográfico, *El Siglo de Europa - La trinchera de papel*, 1104: 6-12, abril de 2015. En: <http://www.elsiglodeeuropa.es/siglo/historico/2015/1104/1104Leguina.pdf>
- LÓPEZ-GANDÍA, J. (2008): “El Fondo de Reserva de la Seguridad Social”, *Temas laborales: Revista andaluza de trabajo y bienestar social*, 94: 179-202. En: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2556760>
- MAREQUE ÁLVAREZ-SANTULLANO, M. y LÓPEZ-CORRALES, F. (2016): “¿Garantiza el Fondo de Reserva la sostenibilidad del sistema

- público de pensiones?, *REDALyC, Revista Galega de Economía*, 2, 25: 41-54. En: <http://www.redalyc.org/pdf/391/39148510005.pdf>
- MARTÍN MORA, P. (2011): “La reforma de las pensiones”, *Escritura Pública*, 67, enero-febrero 2011: 70-72. En: http://www.notariado.org/liferay/c/document_library/get_file?folderId=12092&name=DLFE-51703.pdf
 - MARTÍNEZ NOVAL, L. (2013): “El entorno de la secularmente inacabada reforma de la Seguridad Social”, *Revista Economía Española y Protección Social*, 5: 5-34. En: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4260672>
 - MARTÍNEZ-ALDAMA HERVÁS, Á. (2013): “Sistemas de pensiones: experiencia internacional”, *Pensiones: una reforma medular: reinventar la Seguridad Social para impulsar el bienestar y el crecimiento* / coord. por José Antonio Herce, 2013, págs. 157-174. En: https://www.fef.es/publicaciones/.../888_851a67aca1347bee8f14b52138ecf07c.html
 - MELGUIZO ESTESO, Á. (2009): “¿Quién soporta las cotizaciones sociales empresariales y la fiscalidad laboral? Una panorámica de la literatura empírica”, *Hacienda Pública Española, Revista de Economía Pública*, Nº 188-(1/2009): 125-182, Instituto de Estudios Fiscales. En: http://www.ief.es/documentos/recursos/publicaciones/revistas/hac_pub/ARTICULO5_188.PDF
 - MEYSS (2008): “Informe Nacional de Estrategias para la Protección Social y la Inclusión Social del Reino de España (2008-2010)”. En: <http://www.seg-social.es/prdi00/groups/public/documents/binario/110961.pdf>
 - MEYSS (2012): “Aula de la Seguridad Social. Temario de profesores”, Madrid. Págs. 1-95. Secretaría de Estado de la Seguridad Social. En: <http://www.seg-social.es/prdi00/groups/public/documents/binario/343997.pdf>
 - MEYSS (2013): “Memoria del análisis de impacto normativo del anteproyecto de ley reguladora del factor de sostenibilidad y del índice de revalorización del sistema de la Seguridad Social”. En: <https://www.uv.es/pensiones/docs/factor-sostenibilidad/Memoria.pdf>
 - MEYSS (2016): Proyecto de Presupuestos de la Seguridad Social. Ejercicio 2017. Presupuesto de gastos por programas y Memoria de Objetivos. Instituto Nacional de la Seguridad Social. Tomo I. 192 págs. En: <http://www.seg-social.es/prdi00/groups/public/documents/binario/223929.pdf>
 - MEYSS (2017): “Informe Económico-Financiero a los Presupuestos de la Seguridad Social de 2017”, 469 págs. En: <http://www.seg-social.es/prdi00/groups/public/documents/binario/226972.pdf>
 - MEYSS (2017): “Muestra Continua de Vidas Laborales. Guía de contenido”, octubre de 2017. 200 págs. En: <http://www.seg-social.es/prdi00/groups/public/documents/binario/190489.pdf>
 - MEYSS (2018): “Boletín Informativo de la Seguridad Social. Gestión económica”, enero 2018, 367 págs. En: <http://www.seg-social.es/prdi00/groups/public/documents/binario/230315.pdf>

- MEYSS (2018 b): Estadísticas, Presupuestos y Estudios. Nota explicativa: pensiones y pensionistas. En: http://www.seg-social.es/Internet_1/Estadistica/Est/Pensiones_y_pensionistas/197607
- MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA (2017): “Plan Presupuestario 2018 y remisión trimestral de información”, Reino de España, 16 de octubre de 2017. En: http://www.minhfp.gob.es/Documentacion/Publico/CDI/EstrategiaPoliticaFiscal/2018/PLAN_PRESUPUESTARIO_2018.pdf
- MOLINA MARTÍN, A. M. (2013): “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 Internacional de Doctrina y Jurisprudencia*. Universidad de Granada, págs. 1-5. En: https://w3.ual.es/revistas/RevistaInternacionaldeDoctrinayJurisprudencia/pdfs/2013-05/legislacion-real_decreto_ley_5_2013.pdf
- MONTEVERDE, Á. (2006): “La jubilación de la generación del baby boom”, *Capital Humano*, 195, enero 2006: 126-127. <http://pdfs.wke.es/2/6/0/7/pd0000012607.pdf>
- MORAL-ARCE, I. (2013): “Aplicación de Factores de Sostenibilidad en el sistema de pensiones español: Previsiones para el periodo 2012-2050”, *Instituto de Estudios Fiscales, Papeles de Trabajo n.º4/2013*. En: http://www.ief.es/documentos/recursos/publicaciones/papeles_trabajo/2013_04.pdf
- MORALES-ARCE, R. (2014): “Estado de Bienestar vs. Sistema de pensiones al comienzo de 2014”, *Documentos del Foro de la Sociedad Civil*, 8, mayo de 2014: 1-98. En: http://www.forosociedadcivil.org/wp-content/uploads/2014/05/Documento_n%C2%BA8.pdf
- MORENO MORENO, M^a C. (1990): “El papel de las cotizaciones sociales en la economía. El IVA como alternativa de financiación”, *Documentos de Trabajo de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales*, 15: 1-46. En: <http://eprints.ucm.es/25658/1/9015.pdf>
- MORENO MORENO, M^a C. (1997): “Análisis económico del sistema de pensiones públicas”, *Documentos de trabajo de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales*, Universidad Complutense de Madrid, 97-13: 1-41. En: <http://eprints.ucm.es/6644/1/9713.pdf>
- NAVARRO LÓPEZ, V. (coord.) et al. (2004): “El Estado de Bienestar en España”. *En Temas de Política y Sociología*. Editorial Tecnos, Barcelona, febrero 2004, 416 págs.
- OECD (2017): “Pensions at a Glance 2017: OECD and G20 Indicators”, OECD Publishing, Paris. En: http://dx.doi.org/10.1787/pension_glance-2017-en
- OECD (2017): “Revenue Statistics: 1965-2016”, StatExtracts, OECD 2017. En: <https://data.oecd.org/tax/social-security-contributions.htm#indicator-chart>
- OIT (1952): “Convenio sobre la seguridad social (norma mínima) núm. 102”, 27 de abril de 1955. Ginebra. En: http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C102

- OIT (2009): “De Bismarck a Beveridge: seguridad social para todos”, *Trabajo, la revista de la OIT*, N° 67 (Responder a la crisis: construir una protección social básica), diciembre de 2009. Ginebra. http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_122248.pdf
- ONRUBIA FERNÁNDEZ, J. y RODADO RUIZ, M^a del C. (2015): “El papel redistributivo del sistema fiscal: presente y futuro”, *Ekonomiaz: Revista vasca de Economía*, N.º 88, 2.º semestre, 2015 (Ejemplar dedicado a: El sistema fiscal a debate. Competitividad, equidad y lucha contra el fraude): 176-217. En: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5295745>
- PALACIOS MARQUÉS, D. (2010): “Efectos de la productividad, envejecimiento, empleo e inmigración sobre la sostenibilidad del sistema público de pensiones en España: propuestas de reforma”, págs. 1-261. En: <http://www.seg-social.es/prdi00/groups/public/documents/binario/161484.pdf>
- PATXOT, C. y FARRÉ, R. (2008): “Evaluación de la sostenibilidad del Estado de bienestar en España”, Editorial EDICIONES 2010, 184 páginas. Coordinado por: Josep Miró i Ardèvol.
- PEDRO PEÑA, A. (2003): “Sinopsis artículo 41”. Congreso de los Diputados. Diciembre 2003. Actualizada por Sara Sieira. 2011. En: <http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=41&tipo=2>
- PELÁEZ HERREROS, Ó. (2008). “Evolución del gasto en pensiones contributivas en España bajo distintos escenarios demográficos (2007-2050)”, *Principios*, 12/2008: 45-60. En: https://www.fundacionsistema.com/wp-content/uploads/2015/05/PPios12_Pelaez.pdf
- PÉREZ ALONSO, M. A. (2016): “El factor de sostenibilidad en España”, *Revista jurídica de los Derechos Sociales*, 2/2016, julio-diciembre 2016, 6:145-174. En: https://www.upo.es/revistas/index.php/lex_social/article/view/1979/1611
- PÉREZ DÍAZ, J. (2010): “El envejecimiento de la población española”, *Investigación y Ciencia*, noviembre 2010, págs. 34-42. En: <http://digital.csic.es/bitstream/10261/29071/1/2010Inv%2BCiencia.pdf>
- PÉREZ INFANTE, J. I. (1997): “Análisis económico de la financiación de la Seguridad Social española”, *Ekonomiaz: Revista vasca de Economía*, 38:190-237. En: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=274266>
- PÉREZ-DÍAZ, V. (presid.) (2013): “Informe del Comité de Expertos sobre el Factor de Sostenibilidad del Sistema Público [Español] de Pensiones”. Págs. 1-42. En: http://www1.seg-social.es/ActivaInternet/groups/public/documents/rev_anexo/rev_032187.pdf
- PRIETO GARCÍA, M. (2011): “Las claves del sistema de pensiones”, *eXtoikos: Revista digital para la difusión del conocimiento económico del Instituto Econospérides*, 2: 13-23. En: <http://www.extoikos.es/pdf/n2/extoikos2.pdf>
- PSOE (2016): “Programa Electoral PSOE. Elecciones Generales 26 de junio de 2016”. En: <https://www.psoe.es/media-content/2016/05/PSOE-Programa-Electoral-2016.pdf>

- QUESADA SEGURA, R. (2014): "Derechos fundamentales inespecíficos y Seguridad Social", Universidad de Málaga, 59 págs. En: http://academica-e.unavarra.es/bitstream/handle/2454/10905/Rosa_Quesada.pdf?sequence=1
- RAMOS QUINTANA, M. I. (2014): "El factor de sostenibilidad del sistema de pensiones en España: análisis crítico", *Anales de la Facultad de Derecho*, Universidad de La Laguna, 31, octubre 2014: 9-28. En: https://riull.ull.es/xmlui/bitstream/handle/915/5048/AFD_31_%282014%29_01.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- REDECILLAS LÓPEZ DE SABANDO, A. (2001): "El Mutualismo Laboral como medio de protección social: un estudio económico-financiero". Consejo Económico y Social. CES. *Colección Estudios*. Madrid, 2001. En: http://www.empleo.gob.es/es/publica/pub_electronicas/destacadas/revista/numeros/39/recen1.pdf
- REY PÉREZ, J. L. (2011): "La Reforma del artículo 135: Una alteración del Título Preliminar (Estado Social) por la puerta de atrás", *Revista jurídica Universidad Autónoma de Madrid*, 24: 231-245. <http://hdl.handle.net/10486/13752>
- RODRÍGUEZ CABRERO, G. (2002): "La reforma del sistema público de pensiones en España", *Documento de Trabajo* 02- nº 13, Unidad de Políticas Comparadas (CSIC), Universidad de Alcalá / University of Kent (Canterbury). En: <http://ipp.csic.es/sites/default/files/content/workpaper/2002/dt-0213b.pdf>
- RODRÍGUEZ INIESTA, G. et al. (2015): "El Derecho del Trabajo y la Seguridad Social en la encrucijada: retos para la disciplina laboral", *Ediciones Laborum*, 2015, 525 páginas. En: <https://idus.us.es/xmlui/bitstream/handle/11441/34282/derecho%20del%20trabajo.pdf;sequence=1>
- RODRÍGUEZ RAMOS, M. J; GORELLI HERNÁNDEZ, J. y VÍLCHEZ PORRAS, M. (2009). *Sistema de Seguridad Social*. Undécima edición. Ed. Tecnos, Madrid.
- ROSADO CEBRIÁN, B. y DOMÍNGUEZ FABIÁN, I. (2014): "Las reformas de 2011 y 2013 del sistema de pensiones de jubilación español", *Revista de Estudios Económicos y Empresariales*, 26: 15-38. En: http://dehesa.unex.es/xmlui/bitstream/handle/10662/3258/0212-7237_26_15.pdf?sequence=1
- RUEDA LÓPEZ, N. (2012): "Evolución del sistema tributario en España". *Extoikos* 2012, 7:25-37. En: <http://www.extoikos.es/n7/pdf/extoikos7.pdf>
- RUESGA, S., CARBAJO, D., PERAGÓN, L., DA SILVA, J. & PÉREZ, M. (2012): "Hacia un nuevo modelo de financiación de la Seguridad Social en España", *Resumen Ejecutivo*, Ministerio de Empleo y Seguridad Social, 160 págs. En: <http://www.seg-social.es/prdi00/groups/public/documents/binario/174266.pdf>
- SALVADOR PÉREZ, F. (2007): "El régimen de retiro obrero". En García Murcia, J. y Castro Argüelles, M.A. *La previsión social en España: Del Instituto Nacional de Previsión al Instituto Nacional de Seguridad Social*. Ministerio de Trabajo e Inmigración, pp. 36-55. En: <http://www.seg-social.es/prdi00/groups/public/documents/binario/115798.pdf>

- SÁNCHEZ-CASTAÑEDA, A. (2012): “Principales modelos de Seguridad Social y protección social”. En Sánchez Castañeda, *La seguridad y la protección social en México: su necesaria reorganización*. México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, pp. 5-23. En: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3120/4.pdf>
- SCHWARTZ, P. (2010): “¿Capitalizar las pensiones?”, *Expansión*, 23 de septiembre. En: <https://www.civismo.org/es/articulos-de-opinion/capitalizar-las-pensiones>
- SECRETARÍA DE ESTADO DE LA SEGURIDAD SOCIAL (2016): “Fondo de Reserva de la Seguridad Social. Informe a las Cortes Generales: Evolución, actuaciones del año 2015 y situación a 31 de diciembre de 2015”. En: <http://www.seg-social.es/prdi00/groups/public/documents/binario/212860.pdf>
- SECRETARÍA DE ESTADO DE LA SEGURIDAD SOCIAL (2017): “Fondo de Reserva de la Seguridad Social. Informe a las Cortes Generales: Evolución, actuaciones del año 2016 y situación a 31 de diciembre de 2016”. En: <http://www.seg-social.es/prdi00/groups/public/documents/binario/224118.pdf>
- SEDE ELECTRÓNICA DE LA SEGURIDAD SOCIAL. eSTADISS: Estadísticas de pensiones. <https://sede.seg-social.gob.es/wps/portal/sede/sede/Ciudadanos/CiudadanoDetalle>
- SEGUÍ-COSME, S. (2013): “Informe del Comité de Expertos sobre el Factor de Sostenibilidad del Sistema Público [Español] de Pensiones [Review of the report]”, *Research on Ageing and Social Policy*, 1(1): 102-106. En: <http://dx.doi.org/10.4471/rasp.2013.06>
- SEPE (2008): “Evolución del paro registrado según sectores. Años 2001 a 2008”. En: https://www.sepe.es/contenidos/que_es_el_sepe/estadisticas/datos_avance/pdf/empleo/evolparoseries2001.pdf
- SEPE (2018): “Evolución del paro registrado según sectores. Últimos 10 años”. En: https://www.sepe.es/contenidos/que_es_el_sepe/estadisticas/datos_avance/pdf/empleo/evolparoseries.pdf
- SINN, H. W. (2000): «Why a Funded Pension System is Useful and Why It is Not Useful», *International Tax and Public Finance*, 7: 389-410. En: http://www.hanswernersinn.de/dcs/2000_ITAX7_Funded_Pension_System.pdf
- STIGLITZ, J. E. (2000): *La economía del sector público*. Tercera edición. Columbia University. Traducción de M^a Esther Rabasco y Luis Toharia. Publicado por Antoni Bosch, editor. 737 págs. En: <https://finanzaspublicasuca.files.wordpress.com/2011/10/economia-del-sector-publico-stiglitz.pdf>
- SUÁREZ CORUJO, B. (2013): “El factor de sostenibilidad: ¿el caballo de Troya del sistema público de pensiones?”, *Revista Temas Laborales*, 121/2013: 13-35. En: http://www.juntadeandalucia.es/empleo/anexos/ccarl/33_1420_3.pdf
- TALAVERA, Á. (2016): “Pension system – iceberg ahead!”, *Oxford Economics*, 20 abril de 2016, págs. 1-8. En: <https://es.scribd.com/document/337631277/Spain-Pensions>

- TURMO FERNÁNDEZ, A. (2011): “Acuerdo para la reforma de las pensiones”, *eXtoikos*, 2: 31-33. En: http://www.extoikos.es/pdf/n2/extoikos2_acuerdoparalareformadelaspensiones.pdf
- UGT (2013): “Jubilación anticipada y parcial tras el RD Ley 5/2013, de 15 de marzo”, *Jornadas UGT Navarra*. En: <http://www.ugtcatalunya.cat/basell/wp-content/uploads/2013/09/jubilaci%C3%B3n-anticipada-y-parcial-tras-RD-ley-5-2013.pdf>
- UGT (2017): “Mayores de 55 años en el mercado de trabajo español”, febrero 2017, 32 págs. En: <http://www.ugt.es/Publicaciones/2017-04-01-%20INFORME%20MAYORES%2055%20A%C3%91OS-OK.pdf>
- UNITED NATIONS (2009): “World Population Ageing 2009”, *Department of Economic & Social Affairs*, New York, December 2009. http://www.un.org/esa/population/publications/WPA2009/WPA2009_WorkingPaper.pdf
- UNITED NATIONS (2017): “World Population Ageing 2017”, *Department of Economic & Social Affairs*, New York, 2017. http://www.un.org/en/development/desa/population/publications/pdf/ageing/WPA2017_Report.pdf
- VALERO, D. (2014): “Perspectivas del sistema público de pensiones y el papel de la previsión complementaria”, *Ekonomiaz: Revista vasca de economía*, 85, 1er. Semestre, 2014: 41-65. En: <http://www.ogasun.ejgv.euskadi.eus/r51-k86aekon/es/k86aEkonomiazWar/ekonomiaz/abrirArticulo?idpubl=81®istro=1301>
- VALERO, D.; ARTÍS, M.; AYUSO M., y GARCÍA, J. (2011): “Una propuesta de reforma del sistema de pensiones español basada en un modelo de contribución definida nocional”, *Revista de Métodos Cuantitativos para la Economía y la Empresa*, 11, junio, 2011: 91-113. En: <http://www.redalyc.org/pdf/2331/233118302006.pdf>
- VALIÑO CASTRO, A. (1988): “Seguridad Social (Un análisis de la investigación económica actual)”, *Documentos de trabajo de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales*, nº 33. En: <http://eprints.ucm.es/24346/1/8833.pdf>
- VICIANA FERNÁNDEZ, F. (2003): “Mortalidad”, *Tendencias demográficas durante el siglo XX en España*. págs. 79-118. Editores: Instituto Nacional de Estadística. En: http://www.ine.es/ss/Satellite?L=es_ES&c=INEPublicacion_C&cid=1259924959283&p=1254735110672&pagename=ProductosYServicios%2FPYSLayout¶m1=PYSDetalleGratis
- VIDAL, C., DEVESA, J.E., LEJÁRRAGA, A. (2002). “Cuentas nocionales de aportación definida: fundamento actuarial y aspectos aplicados”, *Anales del Instituto de Actuarios Españoles*, págs. 137-186.
- ZUBIRI ORIA, I. (2011): “La reforma de las pensiones en España: injusta, engañosa, insuficiente y extemporánea”, *Revista española de control externo*, 39, 13: 123-142. En: <http://www.tcu.es/export/sites/default/.content/PdfAbsys/Revista-39.pdf>
- ZUBIRI ORIA, I. (2012): “Reforma y sostenibilidad del sistema de pensiones: una valoración crítica”, *Economía Española y Protección*

- Social*, IV: 59-105. En: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo;jsessionid=4BE03D27EB65525CB0DD29EC2A1364C4.dialnet02?codigo=4014972>
- ZUBIRI ORIA, I. (2014): “Capitalización y reparto: un análisis comparativo”, *Ekonomiaz. Revista vasca de Economía*, Gobierno Vasco, 85 (1er. semestre): 208-232. En: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4740695>

LEGISLACIÓN CONSULTADA

- Carta Social Europea, hecha en Turín el 18 de octubre de 1961. Instrumento de Ratificación de 29 de abril de 1980. Publicado en BOE de 26 de junio de 1980. Vigencia desde 05 de junio de 1980. http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/cse.html
- Congreso de los Diputados (1995): “Aprobación por el Pleno de la Cámara del texto aprobado por la Comisión de Presupuestos sobre la base del Informe de la Ponencia para el análisis de los problemas estructurales del sistema de la Seguridad Social y de las principales reformas que deberán acometerse, así como votos particulares”, *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, V Legislatura, Núm. 134, 12 de abril de 1995. <http://www.in-formacioncgt.info/legislacion/acuerdos-marco/pacto-toledo.pdf>
- Constitución de la República Española. 9 de diciembre de 1931. http://www.congreso.es/docu/constituciones/1931/1931_cd.pdf
- Constitución Española de 1978. BOE núm. 311, de 29 de diciembre de 1978, páginas 29313 a 29424. https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-1978-31229
- Ley 3/2017, de 27 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2017. BOE núm. 153, de 28 de junio de 2017, páginas 53787 a 54396 (610 págs.). <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2017-7387>
- Ley 15/2006, de 26 de mayo, de reforma de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria. [Disposición derogada]. «BOE» núm. 126, de 27 de mayo de 2006, páginas 19957 a 19964. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2006-9293>
- Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria. «BOE» núm. 298, de 13 de diciembre de 2001, páginas 46819 a 46825 [Disposición derogada]. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2001-23523>
- Ley 193/1963, de 28 de diciembre, sobre Bases de la Seguridad Social. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1963-22667>
- Ley 23/2013, de 23 de diciembre, reguladora del factor de sostenibilidad y del índice de revalorización del sistema de pensiones de la Seguridad Social (BOE nº 309, 26 de diciembre de 2013), disponible en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2013-13617>
- Ley 24/1997, de 15 de julio, de Consolidación y Racionalización del Sistema de Seguridad Social. «BOE» núm. 169, de 16 de julio de 1997,

-
- páginas 21781 a 21787. https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-1997-15810
- Ley 26/1985, de 32 de julio, de medidas urgentes para la racionalización de la estructura y de la acción protectora de la Seguridad Social. [Disposición derogada]. BOE núm. 183, de 1 de agosto de 1985, páginas 24452 a 24454. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1985-16119>
 - Ley 26/1990, de 20 de diciembre, por la que se establecen en la Seguridad Social prestaciones no contributivas. [Disposición derogada]. BOE núm. 306, de 22 de diciembre de 1990, páginas 38246 a 38251. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1990-30939>
 - Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social (BOE nº 184, 2 de agosto de 2011), disponible en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2011-13242>
 - Ley 36/2014, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2015. BOE núm. 315, de 30 de diciembre de 2014, páginas 106153 a 106659 (507 págs.) <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2014-13612>
 - Ley 40/2007, de 4 de diciembre, de medidas en materia de Seguridad Social. BOE núm. 291, de 5 de diciembre. <http://www.seg-social.es/prdi00/groups/public/documents/normativa/104376.pdf>
 - Ley 52/2003, de 10 de diciembre, de disposiciones específicas en materia de Seguridad Social. Publicado en BOE núm. 296 de 11 de Diciembre de 2003. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2003-22716>
 - Ley de Accidentes de trabajo (1900). <http://www.boe.es/datos/pdfs/BOE/1900/031/A00363-00364.pdf>
 - Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. «BOE» núm. 103, de 30 de abril de 2012, páginas 32653 a 32675 (23 págs.). <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2012-5730>
 - Orden ESS/55/2018, de 26 de enero, por la que se desarrollan las normas legales de cotización a la Seguridad Social, desempleo, protección por cese de actividad, Fondo de Garantía Salarial y formación profesional para el ejercicio 2018. «BOE» núm. 26, de 29 de enero de 2018, páginas 11004 a 11037 (34 págs.). https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2018-1142
 - Real Decreto 84/1996, de 26 de enero, por el que se aprueba el Reglamento General sobre inscripción de empresas y afiliación, altas, bajas y variaciones de datos de trabajadores en la Seguridad Social. «BOE» núm. 50, de 27 de febrero de 1996, páginas 7349 a 7374 (26 págs.) <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1996-4447>
 - Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social. [Disposición derogada]. «BOE» núm. 154, de 29/06/1994. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1994-14960>

- Real Decreto Legislativo 1/2002, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Regulación de los Planes y Fondos de Pensiones. BOE núm. 298, de 13 de diciembre de 2002, páginas 43361 a 43383 (23 págs.) <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2002-24252>
- Real Decreto Legislativo 2/2007, de 28 de diciembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria. [Disposición derogada]. «BOE» núm. 313, de 31 de diciembre de 2007, páginas 53953 a 53961. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2007-22528>
- Real Decreto-ley 28/2012, de 30 de noviembre, de medidas de consolidación y garantía del sistema de la Seguridad Social. «BOE» núm. 289, de 1 de diciembre de 2012, páginas 83175 a 83179 (5 págs.) <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2012-14695>
- 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. «BOE» núm. 65, de 16 de marzo de 2013, páginas 21441 a 21474. https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2013-2874
- Real Decreto-Ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público. <https://www.boe.es/boe/dias/2010/05/24/pdfs/BOE-A-2010-8228.pdf>
- Reforma del artículo 135 de la Constitución Española, de 27 de septiembre de 2011. «BOE» núm. 233, de 27 de septiembre de 2011, páginas 101931 a 101941 (11 págs.). <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2011-15210>
- Versión Consolidada del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea. Diario Oficial de las Comunidades Europeas (24-12-2002). https://www.boe.es/legislacion/enlaces/documentos/ue/Trat_EC_consol.pdf



Anexo I: Principales leyes y reformas del sistema de Seguridad Social en España, 1964-2013

1963	Ley de Bases de la Seguridad Social. Modelo unitario e integrado, con una base financiera de reparto y de gestión pública
1972	Ley de financiación y perfeccionamiento. Aproximación de bases de cotización a salarios reales
1974	Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social. Sistema de consideración conjunta de las contingencias
1978	Constitución Española. Artículo 41. Régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos. Asistencia y prestaciones complementarias libres.
1978	Nuevo modelo de gestión institucional. Simplificación y racionalización de las Entidades Gestoras
1985	Ley 26/1985, de 31 de julio, de medidas urgentes para la racionalización de la estructura y de la acción protectora de la Seguridad Social. <ul style="list-style-type: none"> • Elevación del período mínimo de cotización a 15 años. • Elevación de la base de cálculo a 8 años.
1986	Ley General de Sanidad. Asistencia universal, pública y gratuita
1990	Ley 26/1990. Nivel no contributivo de prestaciones económicas (invalidez, jubilación y familiares por hijo a cargo)
1994	Aprobación del Texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social
1995	Aprobación del Pacto de Toledo. Análisis de los problemas y de las líneas de reforma. 15 recomendaciones
1997	Ley de consolidación y racionalización del sistema. <ul style="list-style-type: none"> • Plasmación legal parcial del Pacto de Toledo. • Revalorización anual automática en función del IPC • Elevación de la base de cálculo de 8 a 15 años
2001	Acuerdo para la Mejora y el Desarrollo del Sistema de Protección Social
2002	Ley 35/2002, de 12 de julio, de medidas para el establecimiento de un sistema de jubilación gradual y flexible
2003	Renovación parlamentaria del Pacto de Toledo. 22 nuevas recomendaciones
2003	Ley 52/2003, de 10 de diciembre, de disposiciones específicas en materia de Seguridad Social. <ul style="list-style-type: none"> • Ampliación del ámbito objetivo de protección de la Ley 26/1990 a la práctica totalidad de prestaciones familiares. • Medidas relativas a la acción protectora del sistema, a la gestión y financiación y profundas modificaciones sobre cotización y recaudación.
2006	Acuerdo sobre Medidas en Materia de Seguridad Social
2007	Ley 18/2007. Integración de los trabajadores por cuenta propia del REA en el RETA con efectos del 1 de enero de 2008.
2007	Ley 40/2007, de 4 de diciembre, de medidas en materia de Seguridad Social. Reforma global del sistema. Mayor equidad y

	estabilidad
2011	Informe de Evaluación y Reforma del Pacto de Toledo
2011	Acuerdo Social y Económico para el crecimiento, el empleo y la garantía de las pensiones
2011	<p>Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de la Seguridad</p> <ul style="list-style-type: none"> • Retraso edad jubilación de 65 a 67 años • Aumento periodo cotización de 35 a 37 años • Aumento cómputo base reguladora de 15 a 25 años • Introducción factor de sostenibilidad • Integración del Régimen Especial de los Empleados del Hogar en el RG como un Sistema Especial, con efectos de 1 de enero de 2012.
2011	Ley 28/2011. Integración los trabajadores agrarios por cuenta ajena en el RGSS configurado como un Sistema Especial, con efectos de 1 de enero de 2012.
2013	<p>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.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Endurecimiento jubilación anticipada
2013	Informe del Comité de Expertos sobre el factor de sostenibilidad del sistema público de pensiones. Junio de 2013
2013	<p>Ley 23/2013:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Nuevo Índice de revalorización de las pensiones desvinculado del IPC. • Factor de sostenibilidad: cuantía inicial ligada a la esperanza de vida

Fuente: Elaboración propia

Anexo II: Número de nacimientos en España, 1900-2016

Año	Total nacidos	Año	Total nacidos
1900	627.848	1959	654.474
1901	650.649	1960	663.375
1902	666.687	1961	654.616
1903	685.265	1962	658.816
1904	649.878	1963	671.520
1905	670.651	1964	697.697
1906	650.385	1965	676.361
1907	646.371	1966	669.919
1908	658.008	1967	680.125
1909	650.498	1968	667.311
1910	646.975	1969	666.568
1911	628.443	1970	663.667
1912	637.860	1971	672.092
1913	617.850	1972	672.405
1914	608.207	1973	672.963
1915	631.462	1974	688.711
1916	599.011	1975	669.378
1917	602.139	1976	677.456
1918	612.737	1977	656.357
1919	585.963	1978	636.892
1920	623.339	1979	601.992
1921	648.892	1980	571.018
1922	656.093	1981	533.008
1923	662.576	1982	515.706
1924	653.085	1983	485.352
1925	644.741	1984	473.281
1926	663.401	1985	456.298
1927	636.028	1986	438.750
1928	666.240	1987	426.782
1929	653.668	1988	418.919
1930	660.860	1989	408.434
1931	649.276	1990	401.425
1932	670.670	1991	395.989
1933	667.818	1992	396.747
1934	637.921	1993	385.786
1935	632.535	1994	370.148
1936	613.691	1995	363.469
1937	565.801	1996	362.626
1938	506.120	1997	369.035
1939	419.848	1998	365.193
1940	627.757	1999	380.130
1941	507.776	2000	397.632
1942	527.703	2001	406.380
1943	603.430	2002	418.846
1944	598.689	2003	441.881
1945	618.022	2004	454.591
1946	585.381	2005	466.371
1947	588.732	2006	482.957
1948	642.041	2007	492.527
1949	601.759	2008	519.779
1950	565.378	2009	494.997
1951	567.474	2010	486.575
1952	593.019	2011	471.999
1953	589.188	2012	454.648
1954	577.886	2013	425.715
1955	598.970	2014	427.595
1956	608.121	2015	420.290
1957	646.784	2016 (*)	408.384
1958	653.216		

Fuente: IMESERSO (2008) y el INE

