



Universidad de Valladolid
Facultad de Ciencias
Económicas y Empresariales
Trabajo de Fin de Grado
Grado en ECONOMÍA
Economía Social:
Evolución del sistema de
pensiones en España: reformas
y retos
Hugo Carreras Gutiérrez
Elena Inglada Galiana

Resumen

Este trabajo busca conocer la evolución que ha sufrido el Sistema de Pensiones desde su creación, pasando por la consolidación hasta la situación que atraviesa actualmente.

Por ello, comenzaremos hablando de cómo los movimientos obreros dieron origen a que las instituciones reaccionasen para satisfacer las demandas sociales. Posteriormente, estas exigencias fueron elevadas al máximo nivel legislativo al ser introducidas en la Constitución, tanto de 1931 como de 1978. Finalmente, entraremos en la etapa actual donde han surgido problemas entorno a la capacidad de perpetuidad del sistema debido a los problemas característicos de España, tales como la situación demográfica, la crisis económica o el paro estructural, por lo que veremos las propuestas de diversos organismos especializados en la materia, como el Banco de España, viendo las diversas medidas propuestas, tanto a corto como a largo plazo. Además abordaremos las ideas que proponen los partidos políticos y las compararemos con el resto de organismos para ver si el enfoque político es el correcto.

Concluiremos valorando las medidas más eficientes para la perpetuidad del sistema, desde el punto de vista de la implantación en otros países europeos, y si es posible la capacidad de implantación en España.

Palabras clave: pensiones, sostenibilidad, jubilación, España.

Abstract

The aim of this study is to analyze the development of the retirement pension system from its creation, going through its consolidation until its recent situation. With this purpose, we begin showing how the labor movement resulted in the reaction of the institutions to satisfy social demands. Later, these requirements were raised to the highest law level, since they were introduced in the Constitution of 1931 as well as in the Constitution of 1978. Finally, we will study the current, when problems related to its ability to perpetuate have emerged due to typical troubles of Spanish character as the demographic characteristics, economic crisis or the structural unemployment. This is the reason why we will see some proposals from different specialized institutions, as the Spanish Bank, in the short term as well as in the long term. Moreover, we will approach the ideas proposed by political parties and they will be contrasted with the ideas of other organizations to find out if the political approach is correct.

To conclude, we will evaluate the most efficient actions to help the perpetuation of the system itself from the point of view of other European countries and the possibility of implementation in Spain.

Key words: pensions, sustainability, retirement, Spain.

ÍNDICE GENERAL

1. INTRODUCCIÓN, OBJETIVOS Y METODOLOGÍA	2
1.1. Introducción.....	2
1.2. Objetivos	2
1.3. Metodología.....	3
2. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL SISTEMA DE PENSIONES EN ESPAÑA....	3
2.1. Antecedentes del Sistema de Pensiones	3
2.2. Garantías Constitucionales	7
2.3. Pacto de Toledo	9
2.4. Medidas para la consolidación del sistema	10
2.4.1 Ley 35/2002, de 12 de julio, para el Establecimiento de un Sistema de Jubilación Gradual y Flexible.....	10
2.4.2. Ley 24/1997, de 15 de julio, de Consolidación y Racionalización del sistema de la Seguridad Social	
2.5. Renovación del Pacto de Toledo y su reflejo legislativo.....	12
3. SOSTENIBILIDAD DEL SISTEMA DE PENSIONES EN ESPAÑA.....	15
3.1. Evolución demográfica: la población española.....	17
3.1.1. Variaciones sufridas en las tasas de población.....	17
3.1.2. La inmigración.....	20
3.2. Empleo y su efecto sobre las pensiones.	21
3.3. El Fondo de Reserva de la Seguridad Social.....	27
4. PRINCIPALES MEDIDAS DE REFORMA RECIENTES DE LAS PENSIONES EN ESPAÑA.....	29
4.1. Reformas del sistema de pensiones en el ámbito de los países de la Unión Europea.....	30
4.2. Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social	31
4.3. 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	32
4.4 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.....	33
5. PREVISIONES Y RETOS	33
6. PROPUESTAS PARA LA SOSTENIBILIDAD DEL SISTEMA.....	40

7. CONCLUSIONES.....	43
8. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	48

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 2.1.1 Número de afiliados a la Seguridad Social.....	8
Tabla 2.3.2: Coeficientes reductores por jubilación anticipada	17
Tabla 3.2.1: Evolución del ratio trabajadores/pensionistas	25
Tabla 4.2.1:Cálculo de la base reguladora.....	34
Tabla 4.3.2: Evolución de la revalorización de las pensiones	36
Tabla 5.1: Previsiones de natalidad en España	39
Tabla 5.2: Previsiones de longevidad en España.....	39
Tabla 5.3: Aportaciones a la Seguridad Social 2015.....	41
Tabla 5.4: Previsiones para el gasto en caso favorable	41
Tabla 5.5: Previsiones para el gasto en caso desfavorable	42

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 3.1: Crecimiento de la productividad en España.....	19
Gráfico 3.1.1.2: Evolución de la natalidad en España desde 1976 hasta 2016	21
Gráfico 3.1.1.3: Total nacional, a la edad de 65, de la tasa de mortalidad.....	22
Gráfico 3.1.1.4: Crecimiento vegetativo en España	22
Gráfico 3.1.2.5: Evolución de la migración exterior de España por años	24
Gráfico 3.2.6: Evolución del ratio trabajador/pensionistas.....	25
Gráfico 3.2.7: Flujos de personas que entran t salen de la ocupación	27
Gráfico 3.2.8: Evolución de la tasa de ocupados	27
Gráfico 3.2.9: Evolución de la tasa de parados	28
Gráfico 3.2.10: Evolución de afiliados e ingresos de la Seguridad Social	29
Gráfico 3.2.11: Evolución de gastos e ingresos de la Seguridad Social.....	29
Gráfico 3.3.12: Evolución del Fondo de Reserva de la Seguridad Social	31
Gráfico 5.1. Pirámide de población española.....	38

1. INTRODUCCIÓN, OBJETIVOS Y METODOLOGÍA.

1.1. Introducción.

Con este trabajo vamos a tratar de analizar, de la manera más objetiva posible, la situación que atraviesa el sistema de prestaciones sociales en España, centrándonos en las pensiones, con un análisis de la situación de partida, las reformas y los retos que se deben afrontar.

Para ser conscientes de la situación del sistema debemos preguntarnos: ¿cómo hemos llegado al sistema actual de pensiones?

La creación del Sistema de la Seguridad Social surgió de la necesidad de asegurar ciertos niveles de vida a los residentes de un país en situaciones difíciles. Por ello, surgió una esta entidad pública encargada de gestionar y pagar las pensiones públicas de jubilación en España. Su creación y desarrollo se puede resumir en las siguientes fases:

1. Etapa de definición prestacional e institucional.

Desde 1900 a 1962: Creación del Seguro Obligatorio de Maternidad en 1923.

2. Etapa de configuración normativa.

Desde 1962 a 1968: Aprobación de las bases de un sistema que trata de cubrir a toda la población y, por ello, engloba todas las prestaciones (viudedad, minusvalía, paro, etcétera).

3. Etapa de consolidación hacia el Estado de Bienestar.

Desde 1978 hasta hoy: Aprobación en la Constitución Española de los derechos fundamentas entre los que se aseguran el acceso de todos los ciudadanos a Seguridad Social; garantizando las prestaciones ante situaciones de necesidad.

En conclusión, las pensiones nacieron con el objetivo de garantizar unas condiciones de vida óptimas para los trabajadores que, cumpliendo una serie de condiciones en materia contributiva, finalizan su etapa laboral.

1.2. Objetivos.

Destacaremos los siguientes objetivos en este trabajo:

- Analizar la evolución histórica sufrida por el sistema español de pensiones desde sus orígenes hasta la actualidad.
- Identificar los factores demográficos y económicos que han motivado las protestas sociales y la necesidad de reforma.

- Analizar el contenido de las reformas más recientes aplicadas al sistema español.

1.3. Metodología.

Para la consecución de los objetivos previamente señalados, este trabajo seguirá un orden cronológico en el que aparezcan los inicios del sistema, pasando por sus reformas, hasta llegar a la situación de consolidación y crisis del sistema, que es lo que pretendemos analizar.

Para lograrlo se hará un visionado desde la primera regulación del modelo hasta llegar a las principales reformas sufridas; hablamos de las reformas de 2007 (etapa de crisis) y 2015 (etapa recuperación económica).

De este modo el análisis identificará los principales factores sociales, económicos y culturales que han influido en las autoridades públicas para las reformas cometidas en cada etapa.

Para recapitular lo anteriormente expuesto, y a modo de síntesis, se puede decir que el trabajo se estructura en torno a tres temas principales: evolución histórica del Sistema de Pensiones español desde sus orígenes hasta el comienzo de la crisis económica de 2007; la necesidad de emprender nuevas reformas una vez iniciada la crisis debido a la coyuntura social y económica; y por último, las reformas más recientes del sistema de pensiones desde 2007 hasta la actualidad.

Por último, el trabajo finalizará con un apartado de conclusiones en el que se expondrán los principales aspectos, además de un apartado de referencias bibliográficas en el que se podrán ubicar todas las fuentes consultadas para su elaboración.

Para ayudarnos a conseguir una mejor comprensión, el trabajo contiene gráficos y tablas actualizados hasta el último periodo disponible en legislación, en el Banco de España y en el INE, que nos darán una visión clara de las reformas y la evolución de los distintos factores que las motivan.

2. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL SISTEMA DE PENSIONES EN ESPAÑA.

2.1. Antecedentes del Sistema de Pensiones.

Desde inicios del siglo pasado, encontramos el nacimiento de movimientos sociales preocupados por la protección social del trabajador. En 1908 se

aprobó la Ley de Creación del Instituto Nacional de Previsión de 27 de febrero, organismo que tenía como objetivo la ampliación y la mejora de los sistemas de protección social.

El INP supuso un sistema de pensiones de retiro voluntario en el cual, los trabajadores que lo desearan, podían inscribirse, antes de su jubilación, para poder obtener una retribución tras finalizar su vida laboral. Este sistema sentó las bases de lo que actualmente se conoce como el Sistema de Seguridad Social.

El cobro de una retribución tras el fin de la vida laboral no fue obligatorio hasta 11 años después, con la aprobación del Real Decreto Ley de 10 marzo de 1919. Con esta nueva normativa se modificó el régimen, pasando de tener un carácter opcional a convertirse en el Retiro Obrero Obligatorio¹.

El Retiro Obrero Obligatorio estaba dirigido a la población empleada, entre 16 y 65 años, cuya retribución anual no superase las 4000 pesetas al año, lo que a día de hoy serían 24 euros. Este novedoso sistema pretendía garantizar un nivel de vida mínimo para cada trabajador una vez finalizará su etapa laboral; de este modo, un trabajador que alcanzase los 65 años de edad causaría baja en el sistema y pasaría a percibir una retribución económica vitalicia.

Como es evidente, este sistema necesitaba ser financiado y en este caso se usaron tres fuentes: la contribución del Estado, la cuota patronal de las empresas y la cuota aportada por el trabajador.

Las aportaciones que cada trabajador llevaba a cabo se acumulaban en una libreta de ahorros en las Cajas supervisadas por el denominado Ministerio de Gobernación. A cada trabajador le era asignada una libreta, la cual era intransferible e inalienable, para ingresar su aportación obligatoria y, una vez en la Caja, dicho capital era intocable por el trabajador; es decir, no disponía de la gestión de dicho fondo. De este modo, se creó un sistema de pensiones individualizado por el que se acumulan las aportaciones del trabajador y que se basó en la capitalización desde una perspectiva financiera².

Al final de la vida laboral del trabajador, las aportaciones guardadas en la libreta de ahorro, con los intereses generados durante el periodo de cotización,

¹ Unidad 1 del aula de la Seguridad Social, 2018.

² El sistema de capitalización consistía en abrir una cuenta a cada asegurado en la que se ingresasen sus cotizaciones para formar un capital integrado por las cuotas o primas de interés acumulativos, destinado a satisfacer las prestaciones futuras, Seguridad Social, 2018c)

constituían la renta vitalicia del trabajador al causar baja del sistema. En caso de fallecimiento del titular, se integraba a sus herederos la cuantía recaudada por las cuotas patronales y personales.

TABLA 2.1.1: Número de afiliados a la Seguridad Social

AFILIACIÓN INP Y CAJAS COLABORADORAS		
Año	N.º afiliados	⇒ %
1909	1.261	—
1910	8.313	559,24
1911	19.977	140,31
1912	27.412	37,22
1913	49.244	79,64
1914	60.291	22,43
1915	65.350	8,39
1916	69.549	6,43
1917	74.920	7,72
1918	78.166	4,33

Fuente: INP (1936): Memoria del Instituto Nacional de Previsión en 1935. Publicaciones del Instituto de Previsión, Imprenta y encuadernación de los sobrinos de M. Minuesa de los Ríos, Anexo núm. 11.

En esta tabla podemos cómo los trabajadores españoles van, progresivamente, registrándose en el sistema de cotización para garantizar un nivel de vida mínimo al llegar a los 65 años.

Durante los siguientes periodos no hubo modificaciones en el sistema del Retiro Obrero Obligatorio pero se puede destacar la introducción de derechos sociales importantes en la etapa preconstitucional y constitucional.

Durante la dictadura de Primo de Rivera se aprobaron medidas sociales tales como “el subsidio de las familias numerosas” en 1926 y el “seguro de maternidad” en 1929; derechos que ayudaron a los españoles en el desarrollo de su vida laboral y profesional.

En 1931 llegamos a un punto clave en materia de derechos sociales: la aprobación de la Constitución por la Segunda República. En este momento se reconocieron derechos sociales fundamentales, recogidos en la forma de Estado del Artículo 1 del texto constitucional: “España es una República democrática de trabajadores de toda clase, que se organiza en régimen de Libertad y Justicia. Los poderes de todos sus órganos emanan del pueblo. La

república constituye un Estado integral, compatible con la autonomía de los Municipios y las Regiones. La bandera de la República es roja, amarilla y morada.”

Estos principios democráticos se plasmaron en una amplia gama de derechos políticos y civiles protegidos por el Tribunal de Garantías Constitucionales. Así fue como los derechos fueron reconocidos e introducidos en la cúspide de la pirámide jerárquica legislativa. En los artículos 43 a 47 se asientan las bases del sistema de economía social que defendía esta Constitución. Destacaremos dos artículos principales:

Artículo 43 “La familia está bajo la salvaguardia especial del Estado. [...] El Estado prestará asistencia a los enfermos y ancianos, y protección a la maternidad y a la infancia, haciendo suya la “Declaración de Ginebra” o tabla de los derechos del niño.”

Artículo 46 “El trabajo, en sus diversas formas, es una obligación social, y gozará de la protección de las leyes. La República asegurará a todo trabajador las condiciones necesarias de una existencia digna. Su legislación social regulará: los casos de seguro de enfermedad, accidente, paro forzoso, vejez, invalidez y muerte.”

Estos dos artículos generaban una garantía constitucional de protección del trabajador tras su etapa laboral, asegurando también la regulación de sus prestaciones y beneficios.

La Ley del 1 de septiembre de 1939 transformó el régimen del Retiro Obrero Obligatorio en un régimen de Subsidio de Vejez, el cual fue integrado en 1947 en el denominado Seguro Obligatorio de Vejez e Invalidez o SOVI. Dicho régimen supuso un cambio de sistema desde el modelo de capitalización al modelo de reparto³; sistema apoyado en la idea de solidaridad intergeneracional por la que las cotizaciones de los trabajadores activos se acumulan en un fondo destinado a atender las prestaciones de trabajadores retirados.

El sistema SOVI estaba diseñado desde la perspectiva garantista para que, al finalizar la etapa laboral, los trabajadores afiliados al INP de entre 16 y 65 años

³ El sistema de reparto consiste en la distribución inmediata o a corto plazo de las cotizaciones e ingresos generales de la seguridad social que, sin tiempo para ser capitalizados, se convierten en prestaciones a percibir por los sujetos beneficiarios (Seguridad Social, 2018c)

cuya retribución anual no superase las 6000 pesetas tuvieran una ayuda económica. Posteriormente, se amplió el criterio a trabajadores cuya retribución no superase las 9000 pesetas.

Además de los requisitos económicos, era imprescindible tener 65 años o más y no realizar ningún trabajo remunerado para poder beneficiarse de este sistema. Se admitió que el trabajador pudiese beneficiarse de este sistema si era mayor de sesenta años y estaba incapacitado de manera permanente o total para el ejercicio de su profesión. Al igual que el Retiro Obrero Obligatorio, se trataba de un derecho de recepción de un subsidio vitalicio.

Con el SOVI nació la “hucha de las pensiones”, gestionada por la Caja Nacional del Seguro Obligatorio de Vejez e Invalidez.

En 1963 se implantó un modelo integrado de protección social mediante la Ley de Bases de la Seguridad Social. Con este sistema el Estado participaba en la financiación y gestión del mismo. Sin embargo, los modelos de cotización antiguos seguían vigentes, lo que distorsionaba los salarios reales de los trabajadores, debido a la ausencia de revalorizaciones y a la cantidad de organismos con competencias superpuestas.

2.2. Garantías constitucionales

En 1978 entra en vigor la Constitución Española, que establece y desarrolla el sistema de pensiones moderno y a la par que el modelo europeo, destacando el fortalecimiento de sus bases financieras. En cuanto al nuevo orden, podemos destacar que se creó un mantenimiento y protección por parte de los poderes públicos del régimen público de la Seguridad Social, incluyendo una serie de garantías mínimas ante las posibles situaciones de necesidad de todos los ciudadanos.

El sistema que impuso el texto constitucional debía ser justo, equilibrado y solidario; y, pese a ser universalista, establece una protección especial ante los riesgos que puede padecer un trabajador (como el desempleo). Finalmente el modelo es de elección libre, es decir, que también podrá haber una dotación privada de recursos económicos.

Ante esta nueva etapa y el nuevo modelo, es importante diferenciar las prestaciones de las que los ciudadanos pueden beneficiarse. Por un lado

encontramos las prestaciones no contributivas⁴ que están vinculadas a la condición de ciudadanía y financiadas con recursos procedentes de los impuestos. Por otro lado, las prestaciones contributivas⁵, propias de los trabajadores cotizantes y sus familias.

Las prestaciones no contributivas se complementan con la creación de la previsión social complementaria a través de instrumentos individuales, tales como Planes y Fondos de Pensiones, vinculados a la negociación colectiva y al ahorro personal⁶.

El desarrollo del sistema de la Seguridad Social por la Constitución de 1978 supuso la desaparición del Instituto Nacional de Previsión en beneficio del recién creado Ministerio de Sanidad y Seguridad Social; creado a través del Instituto Nacional de la Seguridad Social, que asumía las funciones del órgano previamente mencionado.

La Constitución trajo consigo la aprobación del Real Decreto Ley 36/1978, de 16 de Noviembre, por parte del ejecutivo para establecer los parámetros de lo acordado en los Pactos de la Moncloa. Se trató de crear un sistema de participación institucional de los agentes sociales para una mayor transparencia de la Seguridad Social. Este compromiso ético trajo consigo la creación de los siguientes organismos:

- El Instituto Nacional de la Seguridad Social, para la gestión de las prestaciones económicas.
- El Instituto Nacional de Salud, para las prestaciones sanitarias.
- El Instituto Nacional de Servicios Sociales, para la gestión de servicios sociales.
- El Instituto Nacional Social de la Marina, para la gestión de los trabajadores del mar.

⁴ La asistencia sanitaria, los servicios sociales, las pensiones no contributivas de vejez e invalidez, las prestaciones por nacimiento o adopción de hijo y las reconocidas a las familias vulnerables (con miembros discapacitados, monoparentales, numerosas, con carencia de recursos) así como la maternidad no contributiva y las prestaciones del sistema de dependencia.

⁵ Las prestaciones temporales por accidente de trabajo y enfermedad profesional o común, las prestaciones contributivas de jubilación, incapacidad permanente, viudedad, orfandad y favor de familiares de maternidad, riesgo durante el embarazo, paternidad, y riesgo durante la lactancia, y las prestaciones por desempleo para trabajadores por cuenta ajena.

⁶ Unidad 1 del aula de la Seguridad Social, 2018.

- La Tesorería General de la Seguridad Social, como caja única del sistema y siempre actuando bajo el principio de solidaridad financiera.

Durante los siguientes diecisiete años se sucedieron las reformas del sistema para lograr un ajuste entre lo ideado para el modelo de ayudas sociales y lo que se estaba ejecutando. Además, todos los artículos de las normas de la Seguridad Social fueron minuciosamente estudiados, siendo modificados o eliminados, para ajustarse al principio constitucional de igualdad; posteriormente se fue desarrollando este principio de igualdad entre sexos.

Los cambios previos a la década de los 80 (aumento del periodo mínimo de cotización de 10 a 15 años y aumento del número de años para el cómputo de la base), no fueron suficientes para aliviar la presión económica que suponía el sistema. Entre 1980 y 1995 el peso de las pensiones sobre el PIB español pasó del 5,6% al 8,4%. De este modo nos situamos en abril del año 1995, año de la creación del Pacto de Toledo.

2.3. El Pacto de Toledo⁷

La viabilidad y sostenibilidad de las pensiones ha sido un tema que ha suscitado inseguridad entre los españoles desde los inicios del modelo, por ello, nació el Pacto de Toledo, que tenía por objetivo principal, el debate periódico sobre el sistema de pensiones.

En el momento de la firma del pacto gobernaban los socialistas de Felipe González, pero la firma de esta hoja de ruta sobre la estabilidad de la Seguridad Social contó con el apoyo de todas las fuerzas políticas.

Este acuerdo estaba constituido por 15 recomendaciones, que hacían hincapié en la financiación del sistema, y que consisten en:

1. Separación y clarificación de las fuentes de financiación.
2. Mantenimiento del poder adquisitivo y mejora de las pensiones.
3. Fondo de reserva.
4. Financiación, simplificación e integración de regímenes especiales.
5. Adecuación de las bases y periodos de cotización.

⁷ Aprobación por el Pleno del Congreso de los Diputados del texto aprobado por la Comisión de Presupuestos en relación con el 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. Publicado en la serie E del Boletín Oficial de las Cortes Generales, del 12 de abril de 1995.

6. Incentivo al empleo.
7. Modernización e información al ciudadano.
8. Gestión del sistema.
9. Mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.
10. Lucha contra el fraude.
11. Contributividad.
12. Edad de jubilación.
13. Prestaciones de viudedad y orfandad.
14. Tratamiento fiscal de las pensiones.
15. Sistemas complementarios.

Además de las recomendaciones, el Pacto analizado, constituyó una Comisión no permanente para la valoración de los resultados, las previsiones de futuro y el cumplimiento de las características del sistema de Seguridad Social que permitiera la continuidad del modelo y la mejora del bienestar de los pensionistas.

2.4. Consolidación del Sistema de Pensiones: adaptación legislativa del Pacto de Toledo.

2.4.1. Ley 24/1997, de 15 de julio, de Consolidación y Racionalización del sistema de la Seguridad Social.

El Pacto de Toledo tuvo una gran aceptación, fue aplaudido por los analistas que valoraban muy positivamente el documento aprobado en el Congreso de los Diputados y se vio reforzado con la Ley 24/1997, de 15 de julio, de consolidación y racionalización del sistema de Seguridad Social.

En palabras de Juan Antonio Maldonado Molina «no es sino una transposición normativa de algunos no todos de los aspectos contemplados en el Pacto de Toledo y el Acuerdo Gobierno-Sindicatos de 1996, reproduciendo con mayor técnica jurídica sus contenidos, que pasan a integrarse en la legislación básica: no se trata de una norma superpuesta, sino de integración. Pese a su denominación, trata casi en exclusiva la reforma de las pensiones, especialmente la de jubilación»⁸.

⁸ Cita del texto "GÉNESIS Y EVOLUCIÓN DE LA PROTECCIÓN SOCIAL POR VEJEZ EN ESPAÑA" de Juan Antonio Maldonado Molina, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2002

Las anteriormente comentadas recomendaciones contenidas en el Pacto sentaron las bases para el acuerdo alcanzado entre el Gobierno y los sindicatos Comisiones Obreras (CCOO) y Unión General de Trabajadores (UGT) el día 9 de octubre de 1996. El reflejo de este acuerdo fue la Ley 24/1997, de 15 de julio, de Consolidación y Racionalización del Sistema de Seguridad Social, en la que podemos destacar las medidas destinadas a modificar aspectos financieros del sistema y, como comentaba el señor Molina Maldonado, medidas que afectan a la acción protectora de las pensiones de jubilación, además de la incapacidad permanente, la viudedad y la orfandad.

Concreción de las medidas detalladas en la Ley:

- Periodo mínimo de cotización para el acceso a la jubilación

Se amplía el periodo de determinación de la base reguladora de la pensión, pasando de ocho años a los quince años, exigiendo, al menos, dos años de cotización dentro de los quince años anteriores al momento de causar el derecho. De este modo se impide que los afiliados que han cotizado durante un largo periodo de tiempo, y han perdido su trabajo dos años antes de su jubilación, sean excluidos del sistema por no haber cotizado en los últimos años de su vida laboral.

- Requisitos para causar la pensión sin alta

Los trabajadores que concurran la pensión sin estar dados de alta como afiliados a la Seguridad Social deberán cumplir dos requisitos: tener la edad de 65 o más años y cumplir con las condiciones del periodo mínimo de cotización anteriormente expuestas.

- Determinación de la base reguladora de la pensión de jubilación

La base reguladora de la pensión de jubilación se calculará como el cociente que resulte de dividir por 210, las bases de cotización del beneficiario durante los 180 meses (15 años) inmediatamente anteriores al mes en que se produzca el hecho causante.

Las bases coincidentes a los 24 meses anteriores a que se produzca el hecho causante se computarán en su valor nominal, mientras que las demás bases se computarán atendiendo a la evolución del IPC del mes al que correspondan.

- Cuantía de la pensión de jubilación.

La cuantía de la pensión de jubilación se calculará aplicando a la base reguladora, el porcentaje que corresponda dependiendo de sus años de cotización. Dicho porcentaje se calcula de la siguiente manera:

Por los primeros quince años cotizados: el 50 %.

Por cada año adicional de cotización en un periodo de diez años, comprendido entre el decimosexto y el vigésimo quinto, ambos incluidos: el 3 %.

Por cada año adicional de cotización, a partir del vigésimo sexto: el 2 %, sin que el porcentaje total aplicable a la base reguladora pueda superar, en ningún caso, el 100 %.

- Cuantía de la pensión en los supuestos de jubilación anticipada.

Los trabajadores que tuvieran condición de mutualista el 1 de enero de 1967 podrán causar el derecho a la pensión de jubilación a partir de los sesenta años.

La cuantía de la pensión se reducirá un 8% por cada año o fracción de año que le falte al trabajador para cumplir la edad de jubilación (65 años) en el momento del hecho causante. Como excepción, para los trabajadores que lleven 40 o más años cotizados, su porcentaje reductor será de un 7%.

2.4.2. Ley 35/2002, de 12 de julio, para el establecimiento de un sistema de jubilación gradual y flexible⁹.

En el año 2001, nació el Acuerdo para el Desarrollo y la Mejora del Sistema de Protección social de 9 de abril de 2001, firmado por Comisiones Obreras (CCOO), la Confederación de Española de Organizaciones Empresariales (CEOE), la Confederación Española de la Pequeña y Mediana Empresa (CEPYME) y, por supuesto, el Gobierno. El objetivo: incluir un paquete de medidas en relación con la flexibilidad de la edad de jubilación, a fin de lograr una jubilación de gradual y progresiva de los trabajadores.

El consenso alcanzado por las diversas organizaciones laborales y el Gobierno, y teniendo como referencia las recomendaciones establecidas por el Pacto de Toledo, se plasmó en la Ley 35/2002, de 12 de Julio, para el establecimiento de un sistema de jubilación gradual y flexible.

⁹ BOE: Ley 35/2002, de 12 de julio, de medidas para el establecimiento de un sistema de jubilación gradual y flexible.

Con este acuerdo se estableció en España la primera ley que dotó al sistema social de la jubilación flexible, la cual permitió la jubilación anticipada en determinados casos, a la vez que permitía que los trabajadores de más de 65 años, y con derecho a pensión, continuaran en activo.

Además, se fija también la regulación para la “jubilación flexible”, gracias a la cual se puede compaginar la percepción de parte proporcional de la pensión a la vez que el beneficiario puede trabajar con un contrato a tiempo parcial; el trabajador cotiza mientras cobra la pensión.

2.5. Renovación del Pacto de Toledo y su reflejo legislativo

El Pacto de Toledo fue fruto del consenso alcanzado en 1995 por el Parlamento español mediante el que se expusieron 15 recomendaciones para la mejora del Sistema de Pensiones con un periodo de revisión del cumplimiento de cinco años. Es por esto, que en el año 2000 el Parlamento comenzó la revisión de las medidas legislativas aplicadas tras el pacto, concluyendo con un nuevo informe el 2 de octubre de 2003.

Dicho informe, aprobado por el Pleno del Congreso de los Diputados y elaborado por la Comisión no permanente, recogió 5 nuevas recomendaciones que se debían añadir a las 15 originales.

Estas son las cinco nuevas recomendaciones:

1. Nuevas formas de trabajo y desarrollo profesional.

El texto propone el seguimiento y estudio de la situación del trabajo a tiempo parcial, las incidencias del empleo temporal y las nuevas posibilidades de hacer compatible el salario percibido con una pensión o subsidio.

2. Mujer y proyecto social.

Eliminación de las barreras existentes en el mercado laboral para la equiparación salarial entre hombres y mujeres ante el desempeño del mismo puesto de trabajo.

Avanzar también en medidas reales, a través de políticas activas, de la conciliación entre vida laboral y familiar.

3. Dependencia.

Creación de un sistema bien estructurado que aborde el problema de la dependencia, destinando mayores y mejores recursos por parte de la Administración Pública, además de una protección regulada por ley.

4. Discapacidad.

Estudiar con detenimiento la situación de las personas con discapacidad para ofrecer un programa de ayudas ajustado a las necesidades especiales de cada en busca de la integración en el mercado laboral y en la vida social.

Se propone un estudio de la incidencia que han tenido las políticas públicas sobre estas personas; ha habido exclusión, posibilidades de mejora, etcétera.

5. Inmigración.

Se propone el estudio de medidas para la limitación de la llegada masiva de inmigrantes en pro de una afluencia más limitada y controlada que pueda garantizar la incorporación al mercado de trabajo y al sistema público de protección social.

Además, y al mismo tiempo, se propone incrementar las acciones de adopción. De nuevo el texto surgido del Parlamento español sirvió para sentar en la mesa de negociación al Gobierno con el sindicato Comisiones obreras, el sindicato Unión General de Trabajadores, la organización empresarial Confederación Española de Organizaciones Empresariales y a la Confederación Española de la Pequeña y Empresa.

Tras la negociación de todas las partes anteriormente expuestas, el día 13 de julio de 2006, se suscribió el Acuerdo sobre Medidas en Materia de Seguridad Social. Posteriormente, este acuerdo fue plasmado en la Ley 40/2007, de 4 de diciembre, de medidas en materia de Seguridad Social, y cuyas modificaciones en el ámbito que nos ocupa, la jubilación son, las que siguen:

1. La jubilación ordinaria.

Con el fin de aumentar la correspondencia entre cotizaciones, prestaciones y tiempo efectivo de cotización (15 años) se computaran solamente los días efectivos de cotización, quedando excluidas las pagas extraordinarias.

2. La jubilación anticipada.

Instauración y aplicación de unos nuevos coeficientes reductores en el caso de que el trabajador abandone el mercado laboral antes de la edad establecida de 65 años, habiendo cumplido un mínimo de 52 años de edad.

TABLA 2.5.2: Coeficientes reductores por jubilación anticipada.

Coeficientes reductores por jubilación anticipada	Porcentaje
30 – 34 años cotizados	7,5%
35 – 37 años cotizados	7%
38 – 39 años cotizados	6,5%
+ 40 años cotizados	6%

Fuente: elaboración propia a partir de la Ley 40/2007

3. Jubilación parcial.

Se establecen nuevos requisitos para permitir el acceso a esta modalidad de jubilación. Estos requisitos son:

- Tener 61 años de edad.
- En el momento de solicitar la pensión por jubilación, tener una antigüedad de 6 años (como mínimo) en el puesto de trabajo.
- Haber cotizado durante al menos 30 años.

4. Prolongación de la vida laboral.

Se comienza a aplicar los coeficientes de bonificación por cada año adicional que el trabajador, a partir de los 65 años de edad, decida permanecer en activo. Los coeficientes serán de:

- 2% por cada año que el trabajador siga en activo tras cumplir 65 años de edad.
- 3% por cada año que el trabajador siga en activo tras cumplir 65 años de edad y haya cotizado, al menos, durante 40 años

Posteriormente, y ante la situación excepcional vivida durante la etapa de crisis económica (crisis de deuda y déficit económico), el Parlamento aprobó y aplicó las siguientes medidas en materia de pensiones:

- Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social con la que se introduce el Factor de Sostenibilidad.
- Ley 23/2013, reguladora del Factor de Sostenibilidad y del Índice de Revalorización del Sistema de Pensiones de la Seguridad Social.

Ambas medidas serán analizadas más adelante, en el apartado 4 de este trabajo.

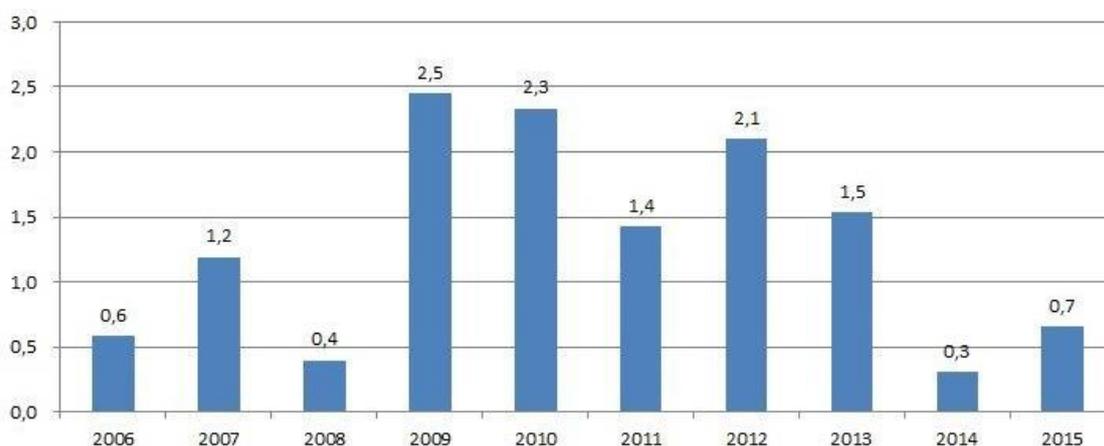
3. SOSTENIBILIDAD DEL SISTEMA DE PENSIONES EN ESPAÑA

Durante muchos años en España ha existido un debate sobre si el sistema de pensiones es realmente sostenible o no, dadas las características de la sociedad española, con una preocupación en particular: el envejecimiento de la población.

Otro aspecto destacable que pone en tela de juicio la sostenibilidad del sistema, es la situación que atraviese el mercado laboral, y es que España ha arrastrado problemas laborales de doble índole:

- Por un lado, la riqueza nacional se puede aumentar con un incremento de la productividad o con un mayor nivel de población ocupada. España ha recurrido sistemáticamente a la reducción de puestos de trabajo para conseguir un aumento de la productividad a través de la reducción de los factores utilizados. Este recurso tiene como consecuencia, un menor número de cotizantes al Sistema de Pensiones.
- Por otro lado, está la situación del mercado laboral, puesto que la tasa de temporalidad del país es de las más elevadas del entorno europeo. Esto supone menores contribuciones que las que proporcionarían un mayor número de contratos de larga duración.

GRÁFICO 3.1: Crecimiento de la productividad en España.



Fuente: OCDE

Ante las ideas expuestas surge la necesidad de contestar la pregunta ¿es sostenible el sistema de pensiones? Definamos primero qué significa la “sostenibilidad del sistema” y valoremos, en base las características del país, si es posible.

Cuando se habla de sostenibilidad del sistema de pensiones se hace referencia al equilibrio entre ingresos (cotizaciones) y gastos (pago de pensiones) durante un periodo de tiempo. Cabría pensar que el periodo de tiempo lógico para la valoración es anual pero, dada a la complejidad para igualar ambas ecuaciones¹⁰, se valora en un horizonte temporal que abarca un mayor número de años; generalmente suelen ser 5 años.

El resultado de la valoración del estado del sistema se mide en la suficiencia de recursos para hacer frente a los gastos (equilibrio), un mayor número de recursos que de gastos (superávit) o un menor número de recursos que de gastos (déficit). Normalmente estaremos ante los dos últimos casos por las diferencias entre las variables, por lo que España creó, a raíz de las recomendaciones del Pacto de Toledo, el Fondo de Reserva de la Seguridad Social para conseguir la ansiada sostenibilidad; más adelante analizaremos este fondo y sí realmente ha cumplido su objetivo.

Comencemos la valoración de la sostenibilidad del sistema a través de la situación demográfica para pasar, posteriormente, al estado del mercado laboral.

3.1. Evolución demográfica: la población española.

Lo que diferencia a un país desarrollado de un país en desarrollo, en términos el primero hay bajas tasas de natalidad pero también bajas tasas de mortalidad. Lo que se traduce en una mayor esperanza de vida de la población. A largo plazo, se genera una tendencia progresiva de envejecimiento en la población que puede poner en peligro el sistema de pensiones, ya que este se basa en la solidaridad intergeneracional, de modo que cuando nos hayamos en un contexto en el que hay un elevado número de personas en edad de percibir una jubilación y un reducido número de jóvenes capaces de cotizar estaremos ante el principal problema del mantenimiento del sistema.

3.1.1. Variaciones sufridas en las tasas de población.

En el gráfico 2 vamos a ver en qué situación se encuentra España.

¹⁰ Para igualar ambas ecuaciones habría que aplicar subidas y bajadas del tipo de cotización o variaciones en el importe de la pensión media.

GRÁFICO 3.1.1.2: Evolución de la natalidad en España desde 1976 hasta 2016



Fuente: INE¹¹

Como podemos ver, el gráfico muestra la evolución de la población española durante 40 años, partiendo de una situación de “país en vías de desarrollo” se llega a la condición de desarrollado al reducir la natalidad. Este proceso responde a diversos factores como la evolución de la medicina, la calidad de la alimentación y el desarrollo de estructuras sociales como la que tratamos de explicar.

Como datos clave del gráfico podríamos destacar los años 1996 como fin del proceso de desarrollo, 2002 como inicio de un crecimiento controlado y ascendente de manera lineal y el año 2008 como inicio de la caída.

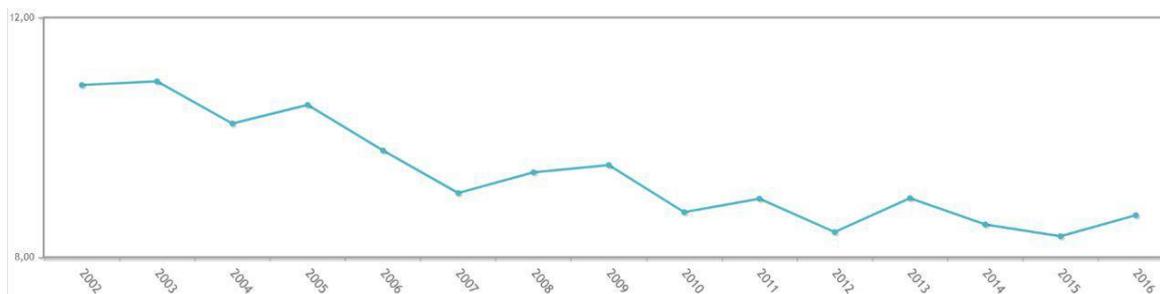
El problema que surge es el siguiente: durante los últimos diez años¹² el número de nacimientos sigue una tendencia decreciente que se acerca peligrosamente a mínimos históricos y, como se comentó anteriormente, habrá menos contribuyentes que mantengan el sistema.

¹¹ Última publicación del INE sobre tasas de mortalidad. Fecha de población 12 de diciembre de 2017.

¹² Aunque el gráfico muestre ocho años de descenso continuado, las previsiones para los años 2017 y 2018 son que el descenso seguirá y de manera más acentuada.

Veamos ahora qué sucede desde el lado de la mortalidad desde uno de los años clave anteriormente comentados, 2002.

GRÁFICO 3.1.1.3: Total Nacional, a la edad de 65 años, de la tasa de mortalidad.



Fuente: INE¹³

Tomando el mencionado año 2002 como referencia, destaca el crecimiento lineal de la natalidad y una tendencia inversa de la mortalidad, con una caída continuada.

En lo referente a la longevidad, para ver de forma más clara su evolución a lo largo del tiempo, vamos a utilizar como indicador la esperanza de vida a los 65 años, la cual coincide con la edad ordinaria de jubilación.

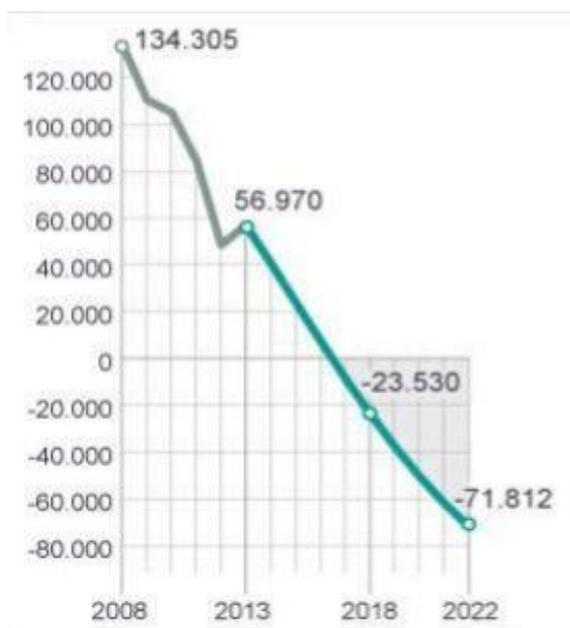
Uno de los datos que hay que destacar es el promedio de esperanza de vida en España, situado en los 82,8 años sitúa al país como el cuarto más longevo del mundo. Esto supone que, de media, la sociedad debe hacer frente al pago de una pensión durante 17,8 años; este dato lo comentaremos más adelante.

Nos encaminamos hacia uno de los problemas más graves que ha de hacer frente el sistema: una esperanza de vida en aumento y una natalidad en descenso.

Veamos gráficamente la diferencia entre la natalidad y la mortalidad.

¹³ INE

GRÁFICO 3.1.1.4: Crecimiento vegetativo español.



Fuente: INE

La conclusión a la que llegamos al ver este gráfico, y lo anteriormente expuesto, es que el crecimiento vegetativo (diferencia entre el número de nacimientos y de defunciones) ha experimentado un descenso continuado hasta llegar a ser negativo en el año 2016, lo que nos indica que actualmente hay más población envejecida que población joven.

Además, vemos que las expectativas a largo plazo son un continuo descenso del crecimiento vegetativo, lo que nos lleva a decir que hay un alto riesgo de que el sistema de pensiones quede comprometido al no contar con suficientes cotizantes para hacer frente a los solicitantes del sistema de pensiones.

Como es evidente, no podemos asegurar que el sistema vaya a ser insostenible sin tener otra variable en cuenta: la inmigración.

3.1.2. La inmigración.

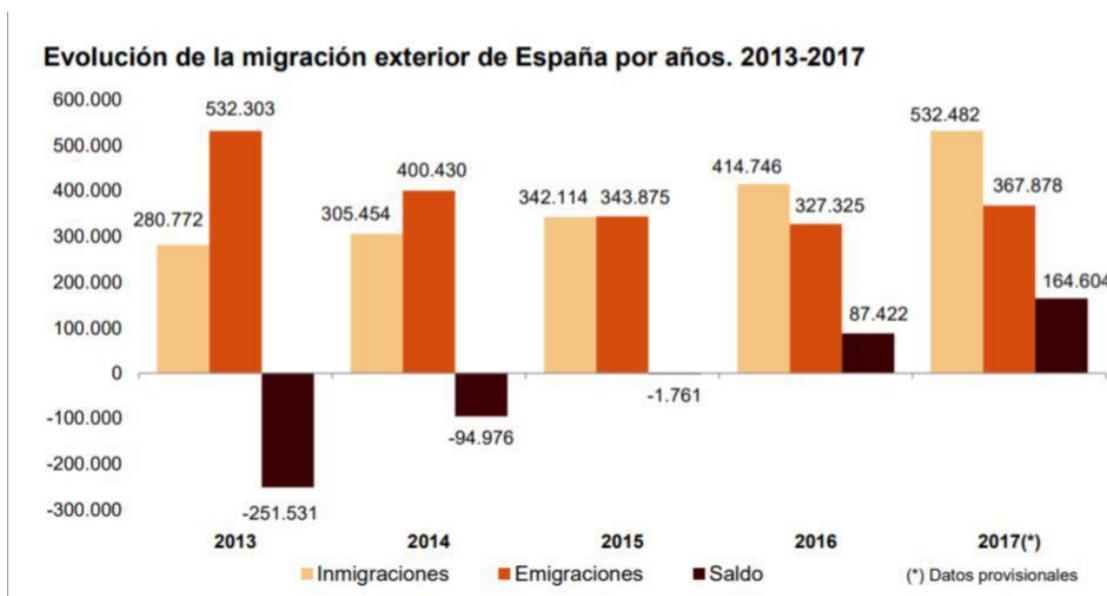
Como hemos visto anteriormente, España sufrió un desarrollo social y económico que le permitió situarse como una de las economías más importantes de la Unión Europea, haciendo que personas de países menos favorecidos la eligieran como lugar de residencia.

Este progreso se inicia durante los años 90 y continúa hasta el año 2007, cuando la crisis económica destruye gran parte de puestos de trabajo (sobre

todo de trabajadores no cualificados) haciendo que el proceso migratorio sufra un estancamiento.

En los últimos años, y como muestra el gráfico siguiente, la tendencia apenas ha variado; excluyendo los datos provisionales de 2017.

GRÁFICO 3.1.2.5: Evolución de la migración exterior de España por años.



Fuente: INE

El resultado de la crisis económica fue la desaceleración de llegada de inmigrantes y la salida de emigrantes, tanto nacionales como extranjeros residentes decidieron buscar una oportunidad laboral fuera del territorio español.

Durante muchos años ha sido la población inmigrante la que ha generado una solvencia financiera del sistema de pensiones español, ya que la mayoría de estas personas se encontraban en edad de trabajar y aportan sus cotizaciones a la Seguridad Social, de forma que se conseguían los ingresos de la población trabajadora española y extranjera en territorio nacional.

La inmigración supone un alivio del problema financiero del sistema de pensiones de forma transitoria, ya que únicamente aplaza dicho problema hasta que estas personas envejeczan y pasen de ser cotizantes a pensionistas. Lo que ahora queda por resolver es en qué situación se encuentran las personas que se quedaron, en qué situación están las personas que llegan y cómo afecta esto al sistema; lo abordaremos en el punto 5: "Previsiones y retos"

3.2. Empleo y su efecto sobre las pensiones.

Como se apuntó anteriormente, el sistema de pensiones español se basa en un reparto contributivo o, como comúnmente se conoce, un apoyo basado en la solidaridad intergeneracional, mediante el cual los trabajadores en el momento cero o actual pagan a los pensionistas la retribución de jubilación¹⁴. Estos trabajadores esperan que en el momento uno o futuro la siguiente generación les pague a ellos la cuantía de su jubilación.

El problema surge cuando las cotizaciones de los trabajadores son insuficientes para pagar las pensiones de jubilación ya que, como hemos visto en el apartado anterior, cada vez hay más personas en edad de solicitar la jubilación pero menos trabajadores para hacer frente a los costes debido a razones demográficas¹⁵ y a la destrucción de empleo durante los años de crisis.

En la siguiente tabla vamos a hablar de la evolución que sigue el ratio que resulta de dividir el total de afiliados entre el total de pensionistas.

TABLA 3.2.3: Evolución del ratio trabajadores/pensionistas.

AÑO	OCUPADOS	PENSIONISTAS	OCUP. / PENS
2007	19.195.755	7.586.574	2,53
2010	17.478.095	7.948.463	2,20
2013	16.258.042	8.315.826	1,96
2016	17.263.972	8.518.727	2,03

Fuente: Ministerio de Seguridad Social y Empleo¹⁶

En esta tabla apreciamos el número de trabajadores ocupados que son necesarios para pagar una pensión, a través del coeficiente entre ambos valores.

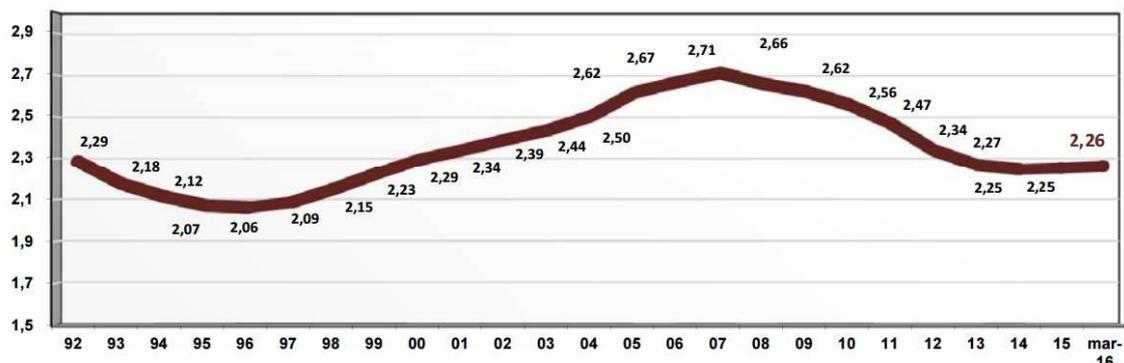
¹⁴ Los jubilados reciben una pensión gracias al trabajo de los cotizantes en el mismo momento que ellos trabajan, denominado para este ejemplo "momento cero"

¹⁵ Menor número de nacimientos, mayores tasa de migración, menores tasas de inmigración, etcétera.

¹⁶ Como anteriormente se ha visto en este trabajo, usaremos datos de 2016 para hacer las comparaciones de manera anual con datos agrupados cada 3 años.

Veamos esta tabla de manera gráfica para poder comentar la evolución.

GRÁFICO 3.2.6: Evolución del ratio trabajadores/pensionistas



Fuente: Ministerio de Seguridad Social y Empleo¹⁷

La tendencia que se muestra en el gráfico, y en los datos, es que en estos dos últimos años (2016 a 2018) el número de trabajadores necesarios para pagar una pensión de jubilación oscila entre 2,26 y 2,3 trabajadores cotizando.

Las previsiones para los años venideros, hechas por el Instituto de Actuarios Españoles (IAE)¹⁸, estiman que la ratio cotizante-pensionista será de 1,5 para él año 2030. Otra interesante previsión realizada es que el factor de sostenibilidad se verá comprometido por el incremento de la esperanza de vida, que, según los datos del IAE, cada día que pasa aumenta 4,8 horas al nacer y 3,6 horas a los 65 años.

Para que las previsiones sobre el factor de sostenibilidad no se cumplan, el empleo debe seguir una tendencia alcista que logre reducir el ratio cotizante – pensionista y aumentando, a su vez, el número de puestos de trabajo de manera que, aunque haya un mayor número de pensionistas y la natalidad decaiga, se pueda atraer a trabajadores al mercado laboral para que aporten sus cotizaciones¹⁹.

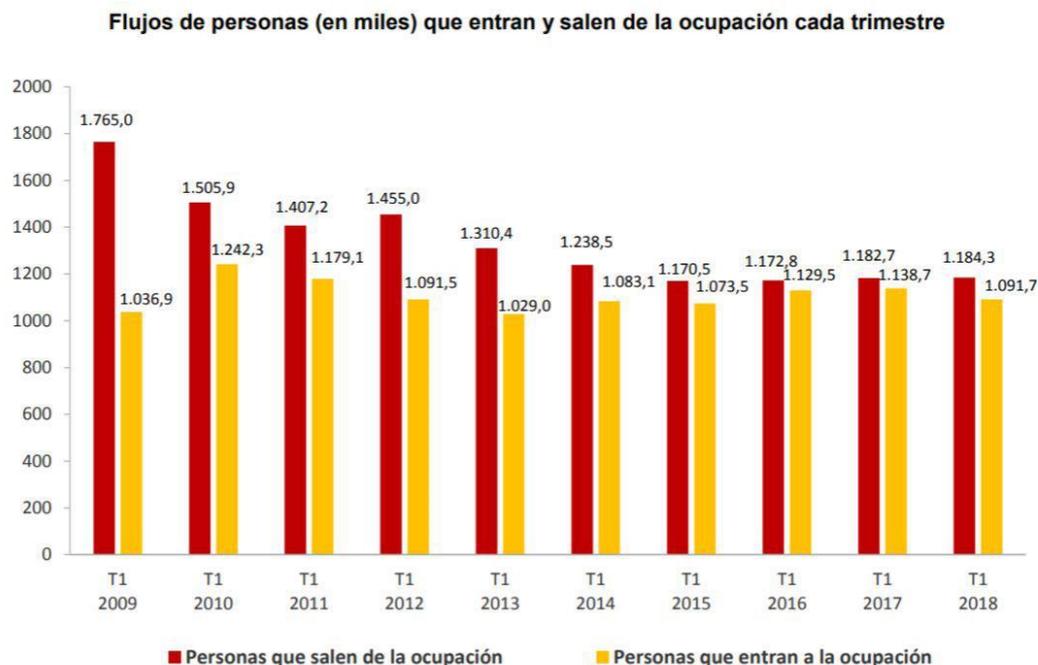
Veamos si el mercado laboral cumple esta necesidad de cantidad y calidad del trabajo.

¹⁷ Como anteriormente se ha visto en este trabajo, usaremos datos de 2016 para hacer las comparaciones ya que aún se están recogiendo y actualizando datos de 2017 y 2018.

¹⁸ Institución que agrupa a los profesionales de las empresas de seguros encargada de estudios y análisis de mercados.

¹⁹ Se trata de buscar la no salida de recursos (migraciones) y la atracción de recursos (inmigración) a través de un sistema que ofrezca trabajos estables y salarios dignos.

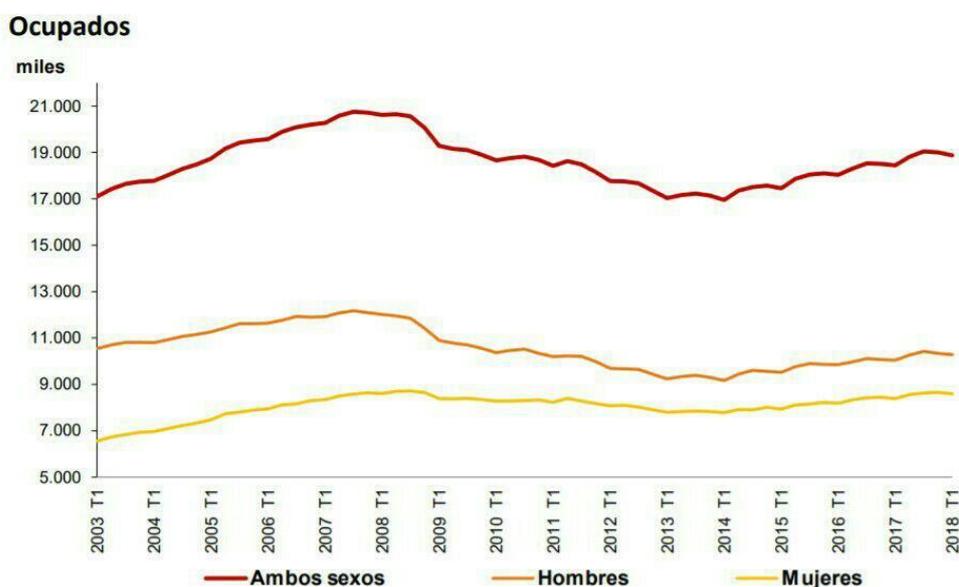
GRÁFICO 3.2.7: Flujos de personas que entran y salen de la ocupación.



Fuente INE

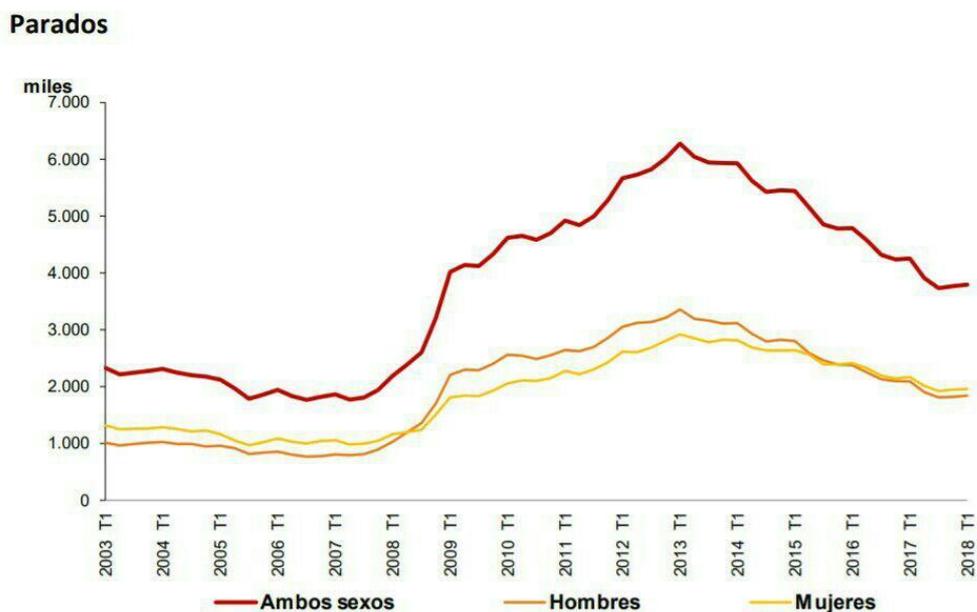
Vemos que existe una gran volatilidad en la entrada y salida de personas en el mercado laboral, sobre todo desde la crisis de 2007 (mostrado en el año 2009) hasta 2015, lo que genera una inestabilidad de puestos de trabajo y teniendo un efecto negativo sobre las cotizaciones, que se ven reducidas por la menor cantidad de cotizantes y la peor calidad de los empleos.

GRÁFICO 3.2.8: Evolución de la tasa de ocupados.



Fuente: EPA

GRÁFICO 3.2.9: Evolución de la tasa de parados.



Fuente: EPA

En estos gráficos, los cuales compararemos conjuntamente dado que ambos representan la evolución del mercado laboral pero con signo opuesto, vemos que el número total de parados ha sido siempre muy elevado.

Es reseñable también que en los gráficos ocupación y paro podemos apreciar como desde el año 2003 hasta el 2008 se encuentra una situación de crecimiento del empleo y una disminución del paro bastante estable, hasta que en ese mismo año estalla una fuerte crisis financiera y económica a nivel mundial, que genera graves repercusiones, generando que la tasa de desempleo comience a aumentar rápidamente hasta llegar a un dato preocupante, y record, de 27,2% de paro en el año 2013.

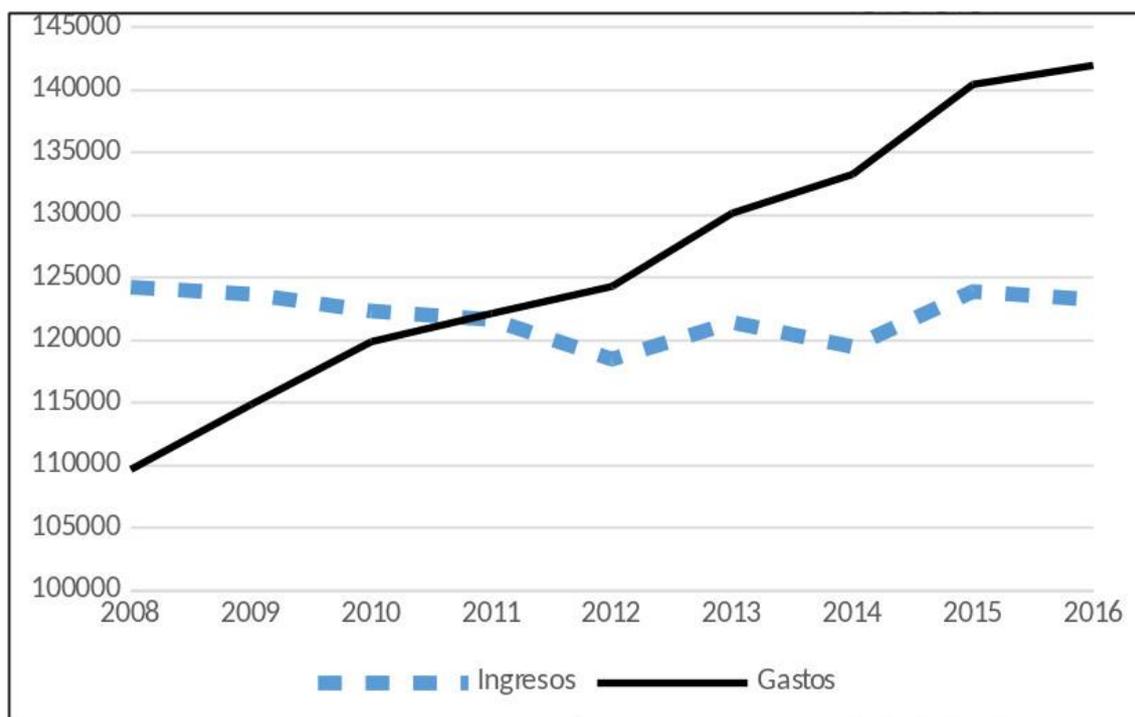
Los efectos de una alta tasa de paro generan menos cotizantes a la seguridad social, y por tanto menos ingresos para el sistema de pensiones. A la vez, el sistema del bienestar tiene que poner en marcha otras ayudas como el subsidio por desempleo lo que genera un gasto superior a sus ingresos.

GRÁFICO 3.2.10: Evolución afiliados e ingresos a la Seguridad Social.



Fuente: Ministerio de Seguridad Social y Empleo

GRÁFICO 3.2.11 Evolución gastos e ingresos a la Seguridad Social.



Fuente: Ministerio de Seguridad Social y Empleo

Como hemos comentado, y podemos ver en estos gráficos, el paro hace descender el número de afiliaciones y, por tanto, los ingresos los ingresos de la Seguridad Social. Como es una coyuntura económica complicada, con un

elevado número de personas que pierden su empleo, el sistema activa otras sociales como los programas de no exclusión o los subsidios por desempleo. Esto debe hacerse a la vez que mantiene el pago de las pensiones, las cuales pueden mantenerse estables o no²⁰.

Debido a la situación económica nos hemos encontrado con otro problema que el sistema mantiene para la sostenibilidad: el punto en el que el empleo cae de forma irremediable por una crisis.

Ante el problema de cómo se puede mantener, con el mismo número de pensionistas y menor número de trabajadores, el sistema del bienestar surge la necesidad de acudir al fondo de reserva.

3.3. El Fondo de Reserva de la Seguridad Social.

El Fondo de Reserva de la Seguridad Social surge de una de las 15 recomendaciones del Pacto de Toledo. La idea de este fondo era sencilla “acumular en el Fondo de Reserva, sin ningún tipo de límite, los excedentes que se produzcan después de pagar las pensiones del año anterior. De esta forma, se otorgará una mayor estabilidad en las fases bajas del ciclo económico sin tener que recurrir a un aumento de las cotizaciones”²¹.

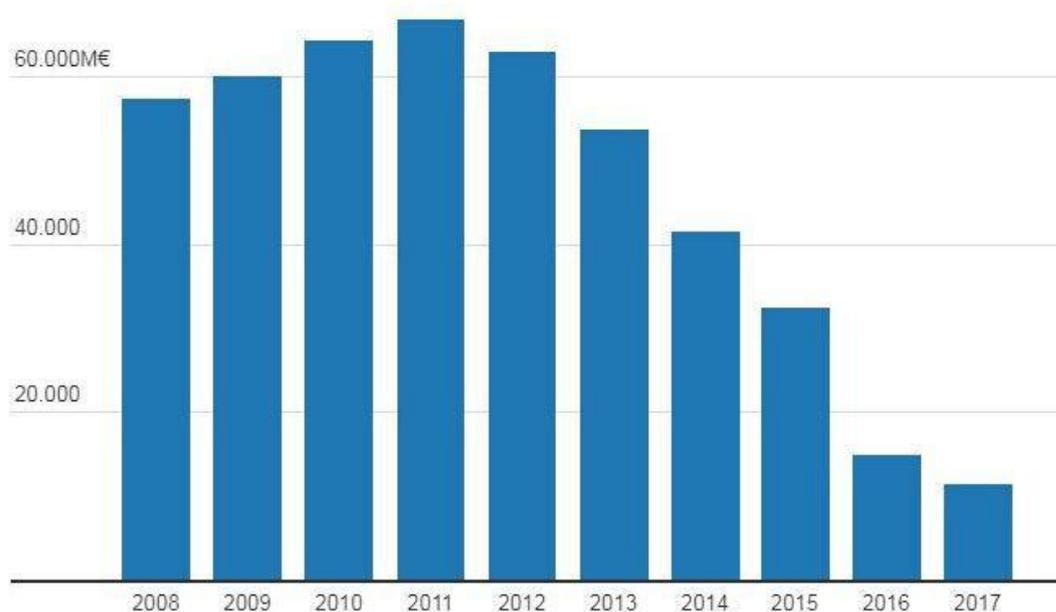
Este sistema de acumulación es conocido como “la hucha de las pensiones” ya que su funcionamiento es guardar el excedente resultante del pago de las pensiones en épocas de superávit en una hucha, de este modo se busca hacer frente a coyunturas económicas complicadas, como la que hemos visto anteriormente.

Como hemos apuntado antes, el periodo de crisis financiera (2007 – 2014) supuso una reducción de las cotizaciones que puso en riesgo el pago de las pensiones. Veamos de manera gráfica cómo afectó la tasa de paro y cómo evoluciona el fondo de pensiones.

²⁰ Posteriormente veremos que durante la crisis económica el número de pensionistas aumentó.

²¹ Recomendación del Pacto de Toledo (1995).

GRÁFICO 3.3.12: Evolución del Fondo de Reserva de la Seguridad Social



Fuente: Ministerio de Seguridad Social y Empleo

Observamos como la cantidad del fondo ha disminuido desde el año 2011. Esto se debe a que se han retirado del fondo más de 40 millones de euros en los últimos 6 años.

Un hecho que me gustaría comentar es que durante los primeros años de la crisis (2007 – 2008), que es cuando más empleo se destruyó, el fondo logró seguir aumentando sus ingresos. Esto se debe a que, como vimos en el gráfico 9, los ingresos no se situaron por debajo de los gastos hasta el año 2011. Es por esto que, como vimos en el gráfico 8, la grandísima destrucción de empleo de 2008 vino acompañada de una recuperación del mercado laboral²², hasta alcanzar cifras positivas en 2011, para volver a caer en 2012 y, ahora sí, tener que acudir al fondo de reserva para hacer frente a los gastos sociales dado que, con las cifras de empleo y el número de cotizantes, no se cubrían las necesidades.

Estas continuas retiradas de fondos se deben al déficit financiero de la Seguridad Social, por lo que se hicieron necesarias para poder hacer frente, principalmente, a las pagas extra de pensiones.

²² Esta recuperación fueron los llamados “brotes verdes” del Gobierno.

En cuanto a la composición del Fondo de Reserva, está formado por activos financieros (99,998%) y saldo en cuenta corriente (0,002%) depositado en el Banco de España en una pequeña parte.

En la composición del fondo radica su problema, pues los activos financieros están invertidos en deuda del Estado español a largo, medio y corto plazo. Estos activos no son fácilmente convertibles en dinero líquido, dado que en su mayoría son bonos y obligaciones que se convertirán en la fecha de vencimiento.

Debido a que el dinero esté invertido casi en su totalidad hay un problema ante la necesidad de dinero líquido de manera urgente para el pago de pensiones. En consecuencia, el pago de las pensiones está garantizado siempre que el importe necesario a retirar del Fondo de Reserva no exceda del dinero líquido disponible en ese momento, ya que el resto está invertido en deuda del Estado español y no se encuentra disponible hasta el vencimiento de los bonos y obligaciones.

4. PRINCIPALES MEDIDAS DE REFORMA RECIENTES DE LAS PENSIONES EN ESPAÑA

4.1. Reformas del sistema de pensiones en el ámbito de los países de la Unión Europea.

En el apartado anterior hemos explicado cuáles son los riesgos a los que se enfrenta la sostenibilidad del Sistema de Pensiones, destacando por encima de todos el envejecimiento de la población.

Este suceso no es único en España, en toda Europa preocupa la proporción trabajadores/pensionistas, lo que ha llevado a estos países a ejercer una serie de reformas que garanticen la viabilidad de sus sistemas.

Vamos a comentar algunas de las medidas aplicadas:

1. Incentivar la prolongación de la vida laboral.

Es una medida muy extendida, no exenta de polémica, que se ha basado en elevar la edad de jubilación en varios países de la eurozona²³ y a la vez que se ha incentivado, vía retribución, el continuar en activo a través de ofrecer

²³ No se modificará la edad de jubilación de manera directa sino que se elevará gradualmente.

pensiones más altas para aquellos que se jubilen con carreras laborales más duraderas. Irlanda es uno de los países que ha apostado por esta medida.

Otra medida para que los trabajadores se mantengan en el mercado laboral ha sido el fomento de los “mini Jobs” como modo de desarrollar, a tiempo parcial, una actividad laboral y continuar con la cotización, evitando de tener una jornada laboral completa. Uno de los países que más ha apostado por este tipo de trabajos ha sido Alemania.

2. Ampliación del periodo para el cálculo de las pensiones.

Se amplían el número de años cotizados necesarios para el cálculo de las pensiones, atendiendo a la media de cotizaciones de toda la vida laboral, y consiguiendo de este modo pensiones más bajas.

Un país que ha puesto en marcha esta medida es Francia, que toma en consideración los 25 mejores años, en términos de salario recibido.

3. Restricción y cierre de las jubilaciones anticipadas.

Para evitar los elevados costes que supone una pensión anticipada, debido a las perspectivas de longevidad de la población, se ha decidido elevar la edad para la jubilación anticipada. Finlandia y Dinamarca han introducido estas restricciones.

Otros países han optado por penalizar la jubilación anticipada. En esta postura encontramos a Portugal, Francia o Reino Unido.

4. Accesibilidad al sistema social.

Los distintos gobiernos han llevado a cabo reformas para fomentar la accesibilidad al sistema social por parte de los ciudadanos. Una de estas medidas es elevar las pensiones mínimas y reducir las más elevadas para igualarlas y no aumentar los gastos pero sí equiparar el nivel de vida de los ciudadanos.

4.2 Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social. ²⁴

El peligro para el mantenimiento del sistema provocado por el aumento de la esperanza de vida en la población, era cada vez más tangible. La Seguridad Social tiene que afrontar el pago de unas pensiones más elevadas durante un

²⁴ BOE núm. 184, de 2 de agosto de 2011 y corrección de errores en BOE núm. 240, de 5 de octubre

mayor número de años, en un país con la segunda tasa de esperanza de vida más elevada del mundo.

Para afrontar estas carencias y siguiendo las recomendaciones establecidas en el informe de Evaluación y Reforma del pacto de Toledo, se promulgó la Ley 27/2011, de 1 de agosto, que introdujo las siguientes modificaciones principales:

1. Modificación de la edad ordinaria de jubilación. Se estableció una ampliación hasta los 67 años que entraría en vigor el 1 de enero de 2013. De todas formas, esta ley incluía ciertas excepciones (trabajadores con una cotización superior a 38 años y 6 meses) y medidas de introducción gradual (incremento de un mes por año hasta 2018 y dos meses por año hasta 2027).
2. Modificación de la base reguladora para el cálculo de la pensión. Se implantó esta otra medida gradual consistente en el incremento de la base anualmente; es decir, comenzando en 2013, se incrementará la base en 12 mensualidades, pasando de 15 a 25 años en 2022.

El cálculo varía, de modo que el cociente pasará a ser 350 y las bases de cotización, los 25 años (300 meses) previos a la jubilación.

TABLA 4.2.4: Cálculo de la base reguladora.

AÑO	NUMERADOR		DENOMINADOR
Desde 2013	16 años	192 meses	224
Desde 2014	17 años	204 meses	238
Desde 2015	18 años	216 meses	252
Desde 2016	19 años	228 meses	266
Desde 2017	20 años	240 meses	280
Desde 2018	21 años	252 meses	294
Desde 2019	22 años	264 meses	308
Desde 2020	23 años	276 meses	322
Desde 2021	24 años	288 meses	336
Desde 2022	25 años	300 meses	350

Fuente: elaboración propia.

Se incluyeron, además, excepciones para mayores de 55 que hayan sido cesados en el trabajo por causas ajenas a su voluntad y que,

durante un mínimo de 24 meses, hayan sufrido una reducción en las bases de cotización respecto de la acreditada de forma previa al cese.

3. Modificación en el acceso a la jubilación anticipada. La ley recoge dos modalidades: la jubilación anticipada forzosa²⁵, para aquellos trabajadores mayores de 61 años, que hayan cotizado durante 33 años y que estén inscritos en el INEM al menos durante los 6 meses previos a solicitar la jubilación; y la jubilación anticipada voluntaria, para mayores de 63 años y con 35 años de cotización como mínimo.
4. Prolongación de la vida laboral. Se aplican porcentajes adicionales por cada año completo posterior a los 67 años de edad de retiro ordinario.
5. Modificación en la jubilación parcial. LA ley prevé una gradualidad hasta 2027 e introduce nuevos requisitos para la solicitud de esta modalidad. Requiere una antigüedad mínima de 6 años en la empresa, cotización de 33 años y que la reducción de jornada concedida sea entre el 25 y el 50% de la duración ordinaria.

Es preciso hacer referencia a las menciones sobre la tasa de sustitución y el factor de sostenibilidad, ya que son dos aspectos clave que reflejan el esfuerzo de esta ley para mantener la proporcionalidad entre las contribuciones y las prestaciones del sistema.

4.3 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.

Las reformas iniciadas con la ley previamente explicada, estaba encaminadas a paliar los efectos de la crisis económica y demográfica del país; pese a ello, fue necesaria una ampliación de la normativa mediante el RD 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 la Ley 23/2013, de 23 de diciembre, que tenían como objetivo solventar las insuficiencias de la anterior normativa.

²⁵ Cese en el trabajo no imputable al trabajador

En el año 2013 se encomendó a un comité de expertos el diseño de una reforma para garantizar la sostenibilidad del sistema. Para lograrlo, se trataron los siguientes temas:

1. Índice de Revalorización. Supone un incremento anual de las pensiones de jubilación en función del índice previsto en los Presupuestos Generales del Estado, que valora los ingresos y gastos estimados hasta el periodo t+6. La fórmula²⁶ valora un total de once periodos centrados en el año t+1, limitado por un incremento mínimo del 0,25% y un máximo igual a la variación porcentual del IPC anual (anterior al periodo t), más un 0,5%.

$$IR_{t+1} = g_{l,t+1} - g_{p,t+1} - g_{s,t+1} + \alpha \frac{I_{t+1}^* - G_{t+1}^*}{G_{t+1}^*}$$

TABLA 4.3.5 :Evolución de la Revalorización de las Pensiones

2012		2013		2014		2015		2016	
TRAMOS DE CUANTIA MENSUAL	REVALORIZACIÓN	TRAMOS DE CUANTIA MENSUAL	REVALORIZACIÓN	TRAMOS DE CUANTIA MENSUAL	REVALORIZACIÓN	TRAMOS DE CUANTIA MENSUAL	REVALORIZACIÓN	TRAMOS DE CUANTIA MENSUAL	REVALORIZACIÓN
Hasta 2.522,89 €	1% (1) El 2,9% las mínimas, SOVI y PNC	Hasta 1.000 €	2%	Hasta 2.554,49 € euros (1)	0,25%	Hasta 2.560,88 € euros (1)	0,25%	Hasta 2.567,28 € euros (1)	0,25%
Más de 2.522,89 €	0	Más de 1.000 € (1)	1%	Más de 2.554,49 euros	0	Más de 2.560,88 euros	0	Más de 2.567,28 euros	0
(1) La pensión revalorizada sin completamente no puede exceder de 2.522,89 €/ mes.		(1) La pensión revalorizada no puede exceder de 2.548,12 €/ mes		(1) La pensión revalorizada no puede exceder de 2.554,49 €/ mes		(1) La pensión revalorizada no puede exceder de 2.560,88 €/ mes		(1) La pensión revalorizada no puede exceder de 2.567,28 €/ mes	
El incremento de revalorización para el tramo de pensión entre 2.497,91€ y 2.522,89 € oscila de un 1% a un 0%.		El incremento de revalorización para el tramo de pensión entre 2.522,89 € y 2.548,12€/mes oscila de un 1% a un 0%.		El incremento de revalorización para el tramo de pensión entre 2.548,12 € y 2.554,49 €/mes oscila de un 0,25% a un 0%.		El incremento de revalorización para el tramo de pensión entre 2.554,49 € y 2.560,88 €/mes y oscila de un 0,25% a un 0%.		El incremento de revalorización para el tramo de pensión entre 2.560,88 €/mes y 2.567,28 €/mes oscila de un 0,25% a un 0%.	

Fuente: Anexo al Informe sobre el Desarrollo del Pacto de Toledo. Periodo 2011-2015.²⁷

2. Factor de Sostenibilidad. Pese a tener su origen en la ley anterior, la profunda crisis española llevó a la necesidad de adelantar su entrada en funcionamiento al 1 de enero de 2019. Es un instrumento automático de equidad intergeneracional, que relaciona la cuantía de las pensiones con

²⁶ Siendo: IR: índice de revalorización, $g_{l,t+1}$ la variación de ingresos del sistema, $g_{p,t+1}$: la tasa de variación del número de pensiones, $g_{s,t+1}$: efecto sustitución, α : parámetro entre 0,25 y 0,33, el cociente representa la tasa de variación de los ingresos y gastos del sistema.

²⁷ www1.seg-social.es

la esperanza de vida; es decir, busca tratar del mismo modo a personas que se jubilen con la misma edad y mismo historial laboral independientemente de la generación a la que pertenezcan.

Matemáticamente se calcula: $FS_t = FS_{t-1} * e^{*67}$ ²⁸

Mediante este factor de sostenibilidad, si la esperanza de vida aumenta, implica una disminución en la pensión inicial. Lo que cabría plantearse ahora, es la justicia de este sistema que carece de valoraciones personales, en palabras del economista José Ignacio Conde-Ruiz “Es injusto porque no todos los trabajadores tienen la misma salud ni la misma esperanza de vida. Aunque la esperanza de vida haya aumentado a nivel general, sigue habiendo personas que tienen una mayor mortalidad que la media. Y para esas personas es injusto obligarlas a jubilarse mucho más tarde”.²⁹

4.4 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.

Con la promulgación de este texto refundido, y la consecuente derogación de la normativa de 1994, se presentaron las siguientes novedades:

1. Integración de las Ley 23/2013, de 23 de diciembre y el Real Decreto-Ley 5/2013.
2. Regulación de las particularidades aplicables a los contratos a tiempo parcial, formación y aprendizaje.
3. Introducción de la regulación del RETA (régimen especial de los Trabajadores por Cuenta Propia), los trabajadores por cuenta ajena agrarios y empleados del hogar.

5. PREVISIONES Y RETOS

Las pensiones son un pilar fundamental del Estado de Bienestar español, sin embargo, cabe reconocer que si sostenibilidad es un reto y dependerá de la

²⁸ Siendo: FS_t : factor de sostenibilidad del año t, FS_{t-1} : factos de sostenibilidad del año t-1, e^{*67} : variación de la esperanza de vida a los 67 años revisada cada 5 años.

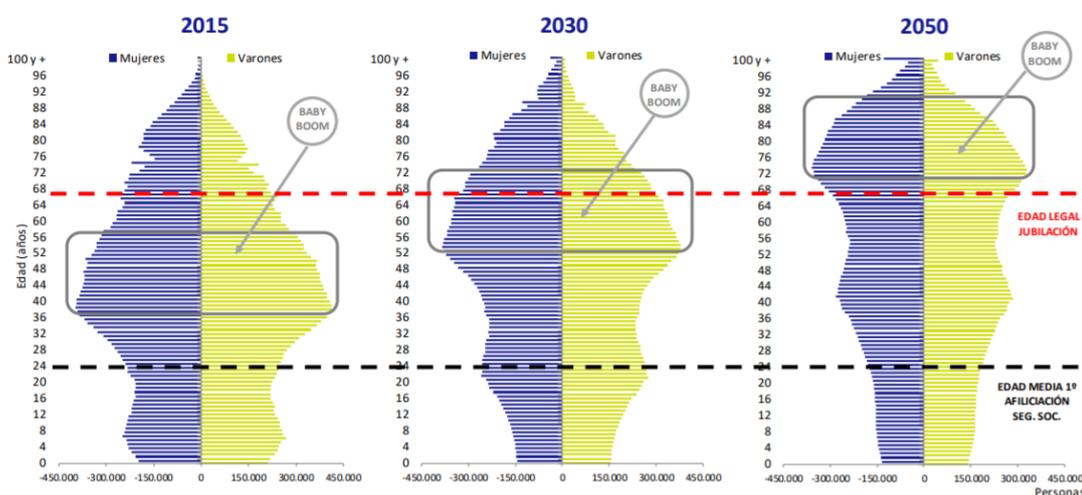
²⁹ CONDE-RUIZ J.I. (2014). ¿Qué será de mi pensión? (1ra Ed.)Ediciones Península.

viabilidad y la evolución de diversas variables como las tasas de dependencia, ocupación, productividad y la demografía española.

“El déficit del Sistema de la Seguridad Social español alcanzó un 1,5 % del PIB en 2015, que contrasta con el superávit observado antes de la crisis económica, del 2,2 % del PIB en 2007. Este deterioro se debe, sobre todo, a un incremento del gasto en pensiones contributivas (en % del PIB), como resultado del incremento de la tasa de dependencia, el aumento de la tasa de sustitución de las pensiones y la caída de la tasa de empleo. Más allá de esta situación de corto plazo, el sistema público de pensiones español se enfrenta, como los del resto de los países desarrollados, a retos importantes causados por la expectativa de un aumento significativo de la longevidad y, consecuentemente, de la proporción de la población en edad de jubilación.” (Pablo Hernández de Cos, Juan Francisco Jimeno y Roberto Ramos)³⁰

Uno de los principales retos consiste en hacer frente a los problemas demográficos previamente estudiados³¹. La tasa de fecundidad de nuestro país se sitúa en niveles inferiores a la OCDE y por debajo del nivel de remplazo generacional. La baja natalidad unida al aumento de la esperanza de vida, hace que la situación poblacional española sea peliaguda.

GRÁFICO 5.13: Pirámides de población en España



Fuente: Círculo de Empresarios, 2016

Las previsiones sitúan a nuestro España como el 4º país con una edad media más elevada (50,1 años) en 2030, superando un 25% del total los 65 años.

³⁰ Informe “EL SISTEMA PÚBLICO DE PENSIONES EN ESPAÑA: SITUACIÓN ACTUAL, RETOS Y ALTERNATIVAS DE REFORMA” realizado por Pablo Hernández de Cos, Juan Francisco Jimeno y Roberto Ramos para el Banco de España.

³¹ Epígrafe 3.1.

Si no se adoptan medidas que fomenten la natalidad y la llegada de más personas en edad de trabajar, para ese año la tasa de dependencia³² alcanzará el 62,2% y un alarmante 78,95% para 2041.

TABLA 5.6: Previsiones de natalidad en España

Natalidad	Año
9 nacimiento por cada 1000 habitantes	2015
6,6 nacimiento por cada 1000 habitantes	2030
5,6 nacimiento por cada 1000 habitantes	2060

Fuente: Elaboración propia con datos del Banco de España³³

TABLA 5.7: Previsiones de longevidad en España

Mortalidad	Año
Una persona con 65 años vivirá 6 años más que en 1975	2015
Una persona con 65 años vivirá 7,31 años más que en 1975	2030
Una persona con 65 años vivirá 8 años más que en 1975	2060

Fuente: Elaboración propia con datos del Banco de España³⁴

Otro factor que hay que tener presente son los movimientos migratorios; desde 1990 España contó con saldos migratorios positivos, que contribuyeron a un aumento de la población activa, la natalidad y la productividad hasta 2008, pese a ello, con la crisis económica y el continuo aumento de las tasas de paro, desde 2011 comienzas las variaciones negativas en los saldos y la consecuente reducción del número de contribuyentes a la Seguridad Social.

Pero además, el problema migratorio español se ha agravado, ya que en los últimos años, han sido los españoles en edad de trabajar los que más han abandonado el país. Tras soportar tasas de paro juvenil en torno al 50%, muchos jóvenes han salido de nuestras fronteras, y las cifras siguen creciendo. El 1 de enero de 2016 el Padrón de Españoles Residentes en el Extranjero,

³² Ratio entre la población menor de 15 años y mayor de 64 sobre el total de población entre 15 y 64 años.

³³ Informe "EL SISTEMA PÚBLICO DE PENSIONES EN ESPAÑA: SITUACIÓN ACTUAL, RETOS Y ALTERNATIVAS DE REFORMA" realizado por Pablo Hernández de Cos, Juan Francisco Jimeno y Roberto Ramos para el Banco de España.

³⁴ Informe "EL SISTEMA PÚBLICO DE PENSIONES EN ESPAÑA: SITUACIÓN ACTUAL, RETOS Y ALTERNATIVAS DE REFORMA" realizado por Pablo Hernández de Cos, Juan Francisco Jimeno y Roberto Ramos para el Banco de España.

cifró en 2.305.030 el número de españoles residentes en el extranjero, y de ellos, un 62,9% estaban en edad de trabajar.

En este aspecto, las proyecciones sobre el saldo migratorio vaticinan una entrada neta de personas, no en elevada cantidad pero sí de manera continua, hasta finales de la presente década. Esta entrada de flujos migratorios no será tan elevada como la sufrida durante los años de expansión económica pero al menos aportará trabajadores jóvenes al mercado laboral.

Esta es la conclusión a la que ha llegado el Banco de España³⁵ sobre las previsiones: “La combinación de estos tres factores, unido al peso de la llamada generación del baby boom (nacida entre finales de los años cincuenta y mediados de los años setenta), que entrará en edades de jubilación a partir de la segunda mitad de la próxima década, va a intensificar el proceso de transformación de la pirámide demográfica española, haciendo que se parezca cada vez más a una pirámide invertida. En efecto, 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.” (Pablo Hernández de Cos, Juan Francisco Jimeno y Roberto Ramos).

Otro reto fundamental es la salud financiera y mantenimiento del gasto del sistema de pensiones, para lograrlo, es esencial revisar la evolución del empleo y de la productividad. Durante los años más afectado por la crisis económica (2008 - 2013), se redujo el número de afiliados en más de 3 millones de personas y el desplome de los ingresos por cotizaciones. En 2014 se presentó la primera tasa positiva de los ingresos (1% anual), pero lastrado por la precariedad del mercado laboral español.

En este frente, el reto consiste en lograr que los Ingresos de la Seguridad Social, logren suponer un mayor porcentaje sobre el PIB (actualmente las cifras son inferiores a los de la UE28) y al mismo tiempo limitar los tipos de cotización que se sitúan en niveles superiores a la media europea, lo que dificulta la creación de empleo por su especial onerosidad, sobre todo para el empresario.

³⁵ Informe “EL SISTEMA PÚBLICO DE PENSIONES EN ESPAÑA: SITUACIÓN ACTUAL, RETOS Y ALTERNATIVAS DE REFORMA” realizado por Pablo Hernández de Cos, Juan Francisco Jimeno y Roberto Ramos para el Banco de España.

Este es uno punto clave ya que, como hemos visto anteriormente en el trabajo, existe un coeficiente de salud financiera medido por el ratio entre el número de pensiones y la población en edad, según las previsiones de trabajar, que será del 42,7 % en 2035 y del 64,3 % en 2050.

Por otro lado, las perspectivas sobre la tasa de empleo se mantienen entorno a dos valores: el valor actual del 60% de empleabilidad o, en un escenario futuro muy favorable, un aumento de la población ocupada hasta el 70% de población activa.

TABLA 5.8: Aportación cotizaciones a la Seguridad Social 2015

País	Tipo cotización SS empresa (%)	Tipo cotización empleado SS (%)	Total tipo cotización SS (%)	Recaudación empresa (% PIB)	Recaudación empresa + empleado SS (% PIB)	Salario medio (€)**	Tasa de paro (%)
Francia	37,5	13,2	50,7	11,4	18,9	36.491	9,6
Estonia	34	4	38	10,7	11,6	14.000	6,7
Bélgica	32,4	13,07	45,47	8,8	16,7	42.862	7,6
Italia	33,68	9,19	42,87	8,7	13,3	28.890	12
España	31,13	6,25	37,38	8,2	12,3	27.479	18,63
Finlandia	22,19	8,41	30,6	8,1	12,9	40.893	8,7
Austria	25,15	17,2	42,35	6,9	15,4	40.678	5,7
Alemania	20,58	20,18	40,75	6,6	16,5	37.613	3,9
Países Bajos	19,07	22,7	41,77	5,1	14,7	46.384	5,4
Portugal	23,75	11	34,75	5,1	11,6	16.368	10,2
Reino Unido	13,8	11,1	24,9	4,1	7,8	41.384	4,8
Suecia*	31,42	7	38,42	3,5	3,7	46.164	6,9
Irlanda	4,25	4	8,25	2,4	4,5	46.074	7,2
Dinamarca	0	8	8	0,1	1	50.024	6,2
UE28	22,2	12,5	34,7	6,9	13,2	-	8,2

Fuente: Eurostat, OCDE, 2017³⁶

Las deficiencias que estamos señalando por el lado de los ingresos, también afectan a la necesidad de mejorar la previsión de gastos en la política presupuestaria. Los gastos totales se han incrementado en mayor proporción que los ingresos desde 2007, lo que ha llevado a la necesidad de la utilización del Fondo de Reserva y la deuda pública para hacer frente a los pagos de los últimos años.

Veamos la evolución que sufrirá el gasto en pensiones.

³⁶ Dato en \$ para Dinamarca, Reino Unido y Suecia. Los datos de Suecia están distorsionados en cuanto al tipo efectivo, ya que está condicionado por la edad del trabajador.

TABLA 5.9: Previsiones para el gasto en caso favorable.

Escenario: Favorable	Año	Resultado en el gasto
El empleo sube hasta el 70% de la población activa	2035	Gasto inferior al 13% del PIB
	2050	Gasto superior al 19,4% del PIB

Fuente: Elaboración propia con datos del Banco de España³⁷

TABLA 5.10: Previsiones para el gasto en caso favorable.

Escenario: Desfavorable	Año	Resultado en el gasto
El empleo se mantiene en el 60% de la población activa	2035	Gasto rondaría el 15% del PIB
	2050	Gasto superior al 23,3% del PIB

Fuente: Elaboración propia con datos del Banco de España³⁸

Ambos escenarios ponen de manifiesto una realidad latente: es necesaria una política laboral adecuada para no tener que desviar demasiados recursos de la producción nacional al pago de pensiones.

Las pensiones han tenido el objetivo de proporcionar una seguridad económica a los trabajadores españoles en su retiro, sin embargo, con las nuevas medidas sobre actualización de las cuantías en función con la Ley de Presupuestos Generales del Estado sólo se ha conseguido crear un estado de incertidumbre y empobrecimiento de los jubilados. La actualización pareja al IPC otorgaba la protección ante la inflación y la normativa actual, así como la situación económica mundial incrementan la incertidumbre y la reducción del poder adquisitivo del pensionista medio.

Por ello, y como conclusión, el último reto del sistema consiste en la reforma de un sistema que garantice la seguridad y la protección de los trabajadores, en condiciones de eficacia y sostenibilidad. Este modelo debe sustentarse en un mercado de trabajo fuerte y una estructura de ingresos y gastos equilibrados y coherentes, que no se centren únicamente en el control del gasto, sino en la generación de recursos.

³⁷ "EL SISTEMA PÚBLICO DE PENSIONES EN ESPAÑA: SITUACIÓN ACTUAL, RETOS Y ALTERNATIVAS DE REFORMA" de Pablo Hernández de Cos, Juan Francisco Jimeno y Roberto Ramos para el BE.

³⁸ "EL SISTEMA PÚBLICO DE PENSIONES EN ESPAÑA: SITUACIÓN ACTUAL, RETOS Y ALTERNATIVAS DE REFORMA" de Pablo Hernández de Cos, Juan Francisco Jimeno y Roberto Ramos para el BE.

6. PROPUESTAS PARA LA SOSTENIBILIDAD DEL SISTEMA

Todo reto estructural, como los anteriormente expuestos, necesita un plan de actuación para su consecución que contenga reformas a corto, medio y largo plazo, garantizando la viabilidad del sistema con el paso de las generaciones.

El problema de España es que se ha centrado en cumplir objetivos fiscales impuestos por la Unión Europea y no ha abordado de forma eficaz los desafíos que se han planteado. El planteamiento de actuación ha sido a través de reformas paramétricas, como el alargamiento de la edad de jubilación o la ampliación de los años cotizados para el cálculo de la pensión, que contribuyen a la sostenibilidad a corto plazo del sistema, retrasando la solución y no garantizando el futuro de las pensiones.

Uno de los países más avanzado de la Unión Europea en materia de Seguridad Social es Suecia, el cual llevó a cabo una reforma estructural del Sistema de Pensiones y lo convirtió en un sistema mixto de reparto y de capitalización.

“La sostenibilidad financiera del sistema de pensiones dependerá de la evolución futura de la tasa de dependencia, del empleo, de la productividad y de la competitividad de la economía española. Es necesario alcanzar una mayor consolidación fiscal, ya que reducir la ratio de deuda pública sobre PIB permitirá absorber el incremento de gasto público social previsto en un futuro cada vez más cercano.” (Pablo Hernández de Cos, Juan Francisco Jimeno y Roberto Ramos)³⁹.

En resumidas cuentas, España ha iniciado medidas a corto y medio plazo (medidas paramétricas) pero no ha acometido medidas a largo plazo (reforma estructural). Estas últimas han sido implantadas por países de europeos, como Suecia, con un gran éxito.

Medidas paramétricas por el lado del gasto.

1. Creación de cuentas nacionales en las que se registren las aportaciones individuales de cada cotizante y los rendimientos correspondientes a su vida laboral, calculados con una tasa notional ligada a una variable macroeconómica.

Este sistema es usado en otros países de la zona euro, como Suecia, con el fin de conocer la situación financiera del sistema al establecer una relación más

³⁹ Informe del Círculo de Empresarios “Un sistema de pensiones sostenible que asegure la cohesión y el equilibrio intergeneracional”.

estrecha entre las cotizaciones y las pensiones de los individuos. Además, mejora la transparencia sobre las posibles rentas futuras de los individuos, facilitando las previsiones y la toma de decisiones.

La implantación de este sistema es básica para la elaboración de una reforma estructural. Por tanto, tendrá beneficios a corto, medio y largo plazo.

2. Incrementar progresivamente el número de años de cotización que se toman para el cálculo de la base reguladora de la pensión de jubilación, con el objetivo de extender el cálculo a toda la vida laboral en el futuro.

De este modo se equipararía la pensión percibida con la renta cotizada.

3. Desincentivar la jubilación anticipada y fomentar la ampliación voluntaria de la vida laboral, reduciendo los gastos en pensiones. Esta medida está condicionada al aumento de la esperanza de vida de la población, la cual llegará a vivir 19 años más después de su jubilación. Por lo tanto se hace de vital importancia retrasar la entrada al mundo laboral y mantener activos a los cotizantes.

4. Ligar la revalorización de las pensiones a la productividad, siguiendo el ejemplo de países europeos como Suecia. Esto en España puede ser un problema debido a los problemas que ha arrastrado siempre en cuanto a productividad del trabajo.

5. Acondicionamiento de las Administraciones Públicas para ofrecer un servicio eficaz en materia de empleo y asesoramiento, generando una confianza en las instituciones por parte de los contribuyentes.

Tan solo el 41% de los españoles afirma tener confianza en la Administración Pública⁴⁰.

Medidas paramétricas por el lado de los ingresos.

1. Financiar la totalidad de las pensiones no contributivas con cargo de los Presupuestos Generales del Estado, para lo cual se hace indispensable una reforma fiscal que apoye la creación de empleo, impulse la creación de empresas y aborde el problema de la economía sumergida. Con la siguiente reforma se lograría una recaudación suficiente para financiar las pensiones a corto, quizá más medio, plazo.

⁴⁰ Informe de World Value Survey sobre la confianza de los europeos en la Administración Pública.

2. Elevar los máximos de la base de cotización, aumentando los ingresos públicos. Esta medida puede ser problemática en España debido a que tiene repercusiones sobre la creación de empleo, el crecimiento de las empresas y/o la productividad. Algunos estudios hablan de un impacto muy negativo debido a que en España se integran en un 99,3% de pequeñas y medianas empresas que no podrían hacer frente a la medida.

3. Reformar el mercado laboral, enfocando las medidas a un problema clásico en España como es el paro estructural. La idea fundamental es acometer una reforma que vaya acompañada de medidas para mejorar la eficiencia en el diseño y gestión de las políticas activas de empleo. Destacar las siguientes medidas:

- Modernizar el sistema de contratación dotándolo de mayor racionalización y simplicidad, estableciendo un menú de tres grandes contratos, tanto a tiempo parcial como completo: indefinido, por necesidades empresariales (de duración determinada) y juvenil (de formación).
- Equiparar las indemnizaciones por la finalización de un contrato, independientemente si es temporal o indefinido.
- Establecer un sistema mixto de negociación colectiva adaptada a la empresa (en salarios y jornada laboral) y a los convenios sectoriales (en salario mínimo, formación y fondos de pensiones o de maternidad). En definitiva se trataría de un sistema que iguale las exigencias de las empresas con la protección de los trabajadores.
- Desarrollar un nuevo modelo de cotizaciones a la seguridad social, buscando un equilibrio entre la cuota patronal y la cuota obrera.

4. Incentivar el ahorro privado para fomentar las inversiones familiares en planes de pensiones privados.

5. Fomento de la natalidad y facilidades para la incorporación a la mujer tras la maternidad a través de la mejora de los permisos paternales, ayudas fiscales a las familias y medios para el cuidado de los niños en edades tempranas.

6. Mejora de la educación sobre finanzas personales y expectativas de futuro a través de la educación, impartiendo asignaturas durante la etapa de la educación secundaria.

Reformas estructurales.

Transformar progresivamente el actual sistema de reparto en uno mixto basado en tres soportes:

- Primer soporte, o reparto, estaría enfocado a garantizar un nivel de vida mínimo con unas pensiones básicas. Su funcionamiento sería el de un sistema público de pensiones de reparto con cuentas nocionales⁴¹, complementado con las pensiones no contributivas.
- Segundo soporte, o capitalización obligatoria, sería un sistema al que contribuirían empresarios y trabajadores. En objetivo sería equiparar la pensión al salario percibido durante la vida laboral.
- Tercer soporte, o aportaciones voluntarias, se trataría de un sistema de contribuciones a planes y fondos de pensiones. Mediante un marco fiscal favorable, se buscaría que los pensionistas tuvieran un complemento al finalizar su etapa activa.

La consecución del sistema mixto, en concreto el primer soporte (reparto), necesita de algunas medidas paramétricas con evolución a lo largo del tiempo, siendo las más necesarias:

- Incentivar la ampliación de la etapa activa.
- Nuevas fórmulas para el cálculo de la base reguladora que tuvieran en cuenta una mayor parte de la vida laboral del individuo.

Los beneficios de un sistema mixto son:

- Pensiones iguales a las cotizaciones del trabajador.
- Sistema redistributivo justo y simple, en el que cada agente entiende su papel y sus opciones.
- Se promueve la responsabilidad personal al haber una proporción sobre la carga que asume cada cotizante pero a la vez se fomenta la protección del mismo. Además cada trabajador podrá completar su pensión de manera voluntaria, siendo responsable de su futuro.
- Es un sistema financiable y sostenible, como se ha probado con la implantación en Suecia.

⁴¹ Medida paramétrica por el lado del gasto número 1.

7. CONCLUSIONES

Este trabajo busca el análisis de la situación del Sistema de Pensiones español buscando conocer cómo fue creado, cómo evolucionó, qué factores lo han condicionado y en qué situación se encuentra.

Iniciamos este análisis en 1908, con la aprobación del primer sistema de protección social gracias a la creación del Instituto Nacional de Previsión (INP), avanzamos hasta sus reflejos constitucionales en 1978 para llegar a la situación actual marcada por el Pacto de Toledo en 1995.

El Pacto de Toledo fue un punto de inflexión ya que supuso asumir que el sistema comenzaba a ser insostenible y se debían afrontar reformas, quince para ser exactos.

Tras su reflejo legislativo y su revisión en 2006, llegamos a una época aciaga para la economía española: la crisis financiera de 2007. Hasta entonces se habían venido comentando los fallos del sistema por diversos analistas y partidos políticos, pero no fue hasta el estallido de la burbuja que se vieron las dimensiones del problema.

El problema que se ha puesto de manifiesto es que, dado que el sistema de financiación es el de reparto, consistente en la distribución a corto plazo de las cotizaciones de los trabajadores y que se convierten en prestaciones a percibir tras la vida laboral, la viabilidad y sostenibilidad del sistema de pensiones español depende de las cotizaciones de la población ocupada.

Cuando la crisis destruyó puestos de trabajo a un ritmo exponencial, el sistema se vio comprometido por no tener trabajadores que lo sustentaran y se vio obligado a acudir al Fondo de Reserva.

Además la esperanza de vida no deja de aumentar, junto con el descenso de la tasa de mortalidad y natalidad está provocando que actualmente nos enfrentemos a un problema demográfico con datos de crecimiento vegetativo.

Antes de la crisis, el problema era frenado por la entrada de inmigrantes en España pero la contracción del mercado laboral supuso un freno a la llegada de población, además de una salida de trabajadores nacionales en busca de oportunidades fuera.

Es en el año 2011 cuando se empiezan a tomar medidas para salvaguardar el sistema. Legislación como Ley 27/2011 y Ley 23/2013 intenta dar sostenibilidad al sistema.

A modo de síntesis, veamos qué introdujeron estas reformas:

La reforma del 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social se modifican parámetros de las pensiones que jamás se habían modificado. La edad legal de jubilación pasa de los 65 a los 67 años (gradualmente), se modifica la base reguladora que se tiene en cuenta para el cálculo de la pensión pasando la base tenida en cuenta de 15 a los 25 años, por último se modifican las condiciones de acceso a la jubilación anticipada y a la jubilación parcial haciendo más duras las condiciones para acceder a estas.

La Ley 23/2013, reguladora del Factor de Sostenibilidad y del Índice de Revalorización del Sistema de Pensiones de la Seguridad Social. Con esta reforma se introduce el IRP, y el llamado Factor de Sostenibilidad.

Se podría comentar la aprobación del Real Decreto 8/2015 pero su objetivo fue hacer un texto refundido y aludir a nuevas formas de contratación.

A lo conclusión que llegamos con estas medidas es que España ha adoptado medidas cortoplacistas que posponen la solución del problema, como parches en un barco que se hunde lentamente.

En el apartado 6 “Propuestas para la sostenibilidad del Sistema de Pensiones” hemos visto medidas a medio y largo plazo que ya han sido implantadas en otros países de la Unión Europea con probado éxito por lo que, como es natural, surge la siguiente pregunta ¿por qué no se implantan estas medidas en España?

Por un lado creo que hay un problema con la información sobre el Sistema de Pensiones. Me parece que muchos de los ciudadanos que cotizan no son conscientes de cuánto cotizan y qué supone eso para el futuro. Una de las medidas comentadas es impartir, de forma obligatoria, una asignatura en el instituto enfocada a tratar este tema, dado que todos los ciudadanos queremos (o debemos) trabajar y aspiramos a retirarnos con una pensión digna.

Por otro lado veo un problema con los partidos políticos. Todos ellos llevan propuestas en sus programas para reformar el sistema de pensiones, veamos algunas por partidos:

1. Partido Popular.

- Consolidar la reforma de 2013.

- Aumentar la cantidad que da derecho a deducción en el IRPF por las aportaciones a sistemas de previsión social.
- Revisar la forma de cálculo del IRPF.
- Favorecer el envejecimiento activo y la prolongación voluntaria de la vida laboral.
- Políticas laborales de gestión de la edad y programas específicos para la reincorporación laboral de los mayores de 55 años.

2. Partido Socialista Obrero Español.

- Garantizar el poder adquisitivo de las pensiones.
- Derogar los cambios introducidos por el PP con las leyes de 2013 y 2011 y lo añadido por el Real Decreto de 2015.
- Creación de un recargo en todos los impuestos destinado a la financiación de las pensiones.
- Elevación gradual de la base máxima de cotización y de la mejora progresiva de las bases mínimas.
- Reforzar el Fondo de Reserva a través de una mejora de su regulación.

3. Unidos Podemos.

- La derogación de las dos últimas reformas del PSOE y PP.
- Eliminar los beneficios fiscales en la previsión complementaria individual, como en el caso de los planes de pensiones privados.
- Introducción progresiva de la financiación por vía impositiva.
- Revisión y progresiva supresión de los regímenes especiales de cotización para nuevas afiliaciones.
- Eliminar el tope máximo a las cotizaciones, sin tener que incrementar la pensión máxima en similar proporción.
- Aumento progresivo de las pensiones no contributivas.

4. Ciudadanos.

- Modernizar el sistema pensiones en España y hacerlo sostenible con un sistema similar al que existe en otros países europeos.
- Garantizar pensiones de jubilación adecuadas y periódicamente actualizadas, evitando situaciones de pobreza.
- Reabrir el Pacto de Toledo y consensuar entre todos los partidos políticos una nueva reforma del sistema público de pensiones.

- Flexibilidad para decidir a qué edad jubilarse en función de las cotizaciones realizadas a lo largo de la vida laboral.
- Transparencia para que los cotizantes sepan la futura cantidad de las pensiones de jubilación pública que recibirán.

Se habla de modernizar el Sistema de Pensiones pero no de medidas concretas para llevar a cabo el proceso. Esto atiende a que las pensiones son fácilmente aprovechables de modo populista, haciendo ganar votos con medidas que luego no son llevadas a cabo por falta de continuidad. Para mantener el actual sistema son necesarias medidas a largo plazo, a más de una legislatura y un partido político.

Entre estas medidas expuestas, pocas coinciden con las recomendaciones de organismos como el Banco de España, desarrolladas en el apartado anterior.

Aunque hay medidas a corto plazo beneficiosas, como la que propone el Gobierno Socialista a través del denominado “Impuesto Google” para financiar las pensiones con contribuciones especiales, faltan medidas eficaces como una reforma del mercado laboral que elimine el problema de la dualidad y añada competitividad al país.

Hasta que los cuatro grandes partidos no estén dispuestos a no mirar sus intereses y abogar por un pacto conjunto, similar al Pacto de Toledo, la consecución de reformas estructurales como la introducción de un sistema mixto, como el sueco, se hacen inviables.

Por tanto, y a modo de conclusión final, desde este trabajo instamos al consenso político para la consecución de lo que considero 3 reformas económicas urgentes y una no económica fundamental.

Medidas económicas de urgencia:

- Reforma del mercado laboral. Abordando el problema del paro estructural, la economía sumergida y la temporalidad.
- Creación de un sistema de cuentas nacionales. Para que el trabajador sepa de forma clara cómo se está desarrollando su cotización y qué pensión percibirá en el futuro.
- Adopción de un sistema mixto. Basado en el reparto, la capitalización obligatoria y las aportaciones voluntarias.

La medida no económica que considero más importante es la introducción de una asignatura, o de alguna forma educacional, que forme a los jóvenes sobre

cómo se realiza el cálculo de las pensiones, cómo se valoran sus cotizaciones y qué pasará tras su vida laboral. Recordemos siempre “El conocimiento es poder” Francis Bacon (1982).

8. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Ley 24/1997, de 15 de julio, de Consolidación y Racionalización del Sistema de Seguridad Social (2007). B.O.E. disponible en:

<http://www.boe.es/boe/dias/1997/07/16/pdfs/A21781-21787.pdf>

Ley 35/2002, de 12 de julio, de medidas para el establecimiento de un sistema de jubilación gradual y flexible (2002). B.O.E. disponible en:

<http://www.boe.es/boe/dias/2002/07/13/pdfs/A25633-25638.pdf>

Ley 40/2007, de 4 de diciembre, de medidas en materia de Seguridad Social (2007). B.O.E. disponible en:

<http://www.boe.es/boe/dias/2007/12/05/pdfs/A50186-50200.pdf>

Arellano Espinar, A. (2011): Crisis económica y sostenibilidad las pensiones de jubilación y los sistemas de provisión privados. Disponible en:

<http://www.segsocial.es/prdi00/groups/public/documents/binario/144087.pdf>

Banco de España (2010a): El efecto del ciclo económico en las entradas y salidas de inmigrantes en España. Dirección General del Servicio de Estudios. Disponible en:

<http://www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/PublicacionesSerias/DocumentosTrabajo/10/Fic/dt1016.pdf>

Banco de España (2010b): La reforma del sistema de pensiones en España. Dirección General del Servicio de Estudios. Disponible en:

http://www.bde.es/f/webbde/GAP/prensa/ficheros/es/mfo150409_notaserviciostudios.pdf

Banco de España (2014): “El nuevo factor de revalorización y de sostenibilidad del sistema de pensiones español”. Boletín Económico del Banco de España. Julio-Agosto, pp. 77-86. Disponible en:

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

Banco de España (2017) “El Sistema Público de Pensiones en España: situación actual, retos y alternativas de reforma.” Disponible en:

<https://www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/PublicacionesSerias/DocumentosOcasionales/17/Fich/do1701.pdf>

Congreso de los Diputados. Comisión no permanente de seguimiento y evaluación de los Acuerdos del Pacto de Toledo (2010): Informe de evaluación y reforma del Pacto de Toledo. Disponible en:

http://www.congreso.es/docu/comisiones/PactTole/153_000001_0000.pdf

Fondo de Reserva de la Seguridad Social (2014): Informe a las Cortes Generales (31 diciembre 2014): Evolución, actuaciones del año 2014 y situación a 31 de diciembre de 2014. Disponible en:

<http://www.segsocial.es/prdi00/groups/public/documents/binario/197708.pdf>

García Murcia, L. y Castro Argüelles, M.A (2009): “La previsión social en España: del Instituto Nacional de Previsión al Instituto Nacional de Seguridad Social”. Disponible en:

<http://www.segsocial.es/prdi00/groups/public/documents/binario/115798.pdf>

Jiménez-Ridruejo Ayuso, Z. (2007): “La sostenibilidad del sistema de pensiones en España: envejecimiento, inmigración y productividad”. Disponible en:

<http://www.segsocial.es/prdi00/groups/public/documents/binario/51591.pdf>

OECD (2007): Pensions at a Glance 2007: Public Policies across OECD Countries. Disponible en: http://dx.doi.org/10.1787/pension_glance-2007-en

Seguridad Social (2018a): Antecedentes y modelo actual del sistema español de Seguridad Social. Área de profesores del Aula de la Seguridad Social:

Unidad 1. Disponible en:

http://www.segsocial.es/Internet_1/PortalEducativo/Profesores/Unidad1/Antecedentesymodeloactual/index.htm

Seguridad Social (2018b): El modelo actual de Seguridad Social. Área de profesores del Aula de la Seguridad Social: Unidad 2. Disponible en:

http://www.segsocial.es/Internet_1/PortalEducativo/Profesores/Unidad2/ModeloactualdeSeguridadSocial/index.htm

Seguridad Social (2018c): Sistema de financiación. Área de profesores del Aula de la Seguridad Social: Unidad 5. Disponible en:

http://www.segsocial.es/Internet_1/PortalEducativo/Profesores/Unidad5/Financiacion/Sistemadefinanciacion/index.htm

Instituto Nacional de Previsión (1936): Reglamento general del Régimen Obligatorio del Retiro Obrero. Publicaciones. Disponible en:

http://bvingesa.msc.es/bvingesa/es/catalogo_imagenes/grupo.cmd?path=1001664&responsabilidad_civil=on

INE. Notas de prensa (28 de octubre de 2014): Proyección de la Población de España 2014–2064. Disponible en: <http://www.ine.es/prensa/np870.pdf>INE.

Notas de prensa (25 de junio de 2018): Cifras de Población a 1 de enero de 2018 Estadística de Migraciones. Disponible en:

http://www.ine.es/prensa/cp_e2018_p.pdf

INE. Notas de prensa (19 de junio de 2018): Movimiento Natural de la Población (Nacimientos, Defunciones y Matrimonios). Disponible en:

http://www.ine.es/prensa/mnp_2017_p.pdf

Revista científica-económica Nada es Gratis (15 de marzo de 2018): Pensiones bajo la perspectiva de Nada es Gratis: Una recopilación. Disponible en:

<http://nadaesgratis.es/admin/pensiones-bajo-la-perspectiva-de-nada-es-gratis-una-recopilacion>

Informe del Círculo de Empresarios (1 de febrero de 2017): Un sistema de pensiones sostenible que asegure la cohesión y el equilibrio intergeneracional. Disponible 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>

Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración (1 de abril de 2009): El Sistema de Pensiones Español ante el reto del envejecimiento. Disponible en:

http://www.empleo.gob.es/es/publica/pub_electronicas/destacadas/revista/numeros/Extra_Santander2008/estudios02.pdf

Constitución de España de 1931. Disponible en:

http://www.congreso.es/docu/constituciones/1931/1931_cd.pdf

Constitución de España de 1978. Disponible en:

<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1978-31229>

Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (1 de junio de 2017). Génesis y Evolución de la Protección Social por Vejez en España. Disponible en:

http://www.empleo.gob.es/es/publica/pub_electronicas/destacadas/revista/numeros/54/Recen02.pdf