



---

# **Universidad de Valladolid**

## **Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales**

**Trabajo de Fin de Grado**

**Grado en Economía**

**¿Es sostenible el actual  
sistema público de pensiones?**

Presentado por:

***Débora Ibáñez Martín***

Tutelado por:

***Baudelio Urueña Gutiérrez***

*Valladolid, 17 de Junio de 2019*

## RESUMEN

El actual sistema de pensiones español presenta problemas de sostenibilidad relativamente graves. Entre los agravantes del problema se encuentra la evolución del factor demográfico, (bajas tasas de natalidad y mortalidad, elevada esperanza de vida) y del mercado de trabajo (tasas de desempleo elevadas y salarios relativamente bajos). Por tanto, resulta necesaria una reforma en profundidad del sistema de pensiones, con el acuerdo amplio entre el gobierno y los diferentes partidos políticos, acorde a las diferentes alternativas que se plantean como un sistema de cuentas nocionales, el aumento de la edad de jubilación, el aumento de los tipos de cotización, etc.

Palabras clave: Pensiones públicas, Sostenibilidad, Reformas

Clasificación JEL: G23, H55, J26

## ABSTRACT

The current Spanish pension system presents relatively serious sustainability problems. Among the aggravating factors of the problem is the evolution of the demographic factor, (low birth rates and mortality, high life expectancy) and the labor market (high unemployment rates and relatively low wages). Therefore, an in-depth reform of the pension system is necessary, with the broad agreement between the government and the different political parties, according to the different alternatives that are proposed as a system of notional accounts, the increase of the retirement age, the increase in contribution rates, etc.

Key words: Public pensions, Sustainability, Reforms

JEL codes: G23, H55, J26

## ÍNDICE GENERAL:

<b>1. INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>4</b>
1.1. Justificación .....	4
1.2. Objetivos .....	5
1.3. Estructura.....	5
1.4. Metodología .....	6
<b>2. HISTORIA DE LAS PENSIONES EN ESPAÑA .....</b>	<b>7</b>
<b>3. CARACTERÍSTICAS Y PROBLEMAS DEL SISTEMA PÚBLICO DE PENSIONES ESPAÑOL.....</b>	<b>9</b>
3.1. Principios del sistema .....	9
3.2. Tipos de pensiones y de sistemas de pensiones .....	10
3.3. Determinantes del gasto en pensiones.....	16
3.3.1 Demografía.....	16
3.3.2 Mercado de trabajo .....	23
3.3.3 Factor institucional.....	27
3.4. Fondo de reserva.....	30
<b>4. REFORMAS DEL SISTEMA DE PENSIONES DESDE EL AÑO 1985.....</b>	<b>31</b>
<b>5. ¿ES SOSTENIBLE EL ACTUAL SISTEMA PÚBLICO DE PENSIONES? ALTERNATIVAS Y POSIBLES REFORMAS.....</b>	<b>34</b>
5.1. Aumento del tipo de cotización a la Seguridad Social.....	36
5.2. Separación de las fuentes de financiación de las pensiones .....	37
5.3. Incremento del número de años para el cálculo de la pensión. ....	38
5.4. Retraso en la edad de jubilación .....	39
5.5. Estudiar establecimiento sistema de cuentas nocionales .....	41
5.6. Incentivar el ahorro privado.....	41
<b>6. CONCLUSIONES.....</b>	<b>43</b>
<b>7. BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>46</b>
<b>ANEXO SOBRE NORMATIVA LEGAL .....</b>	<b>50</b>

## ÍNDICE DE GRÁFICOS:

Gráfico 3.1: Evolución en la Distribución del número de Pensiones Contributivas (Enero: 1981-2019).....	13
Gráfico 3.2: Distribución de las Pensiones No Contributivas (1992-2019).....	14
Gráfico 3.3: Esperanza de vida a los 65 años (1975-2017).....	18
Gráfico 3.4: Esperanza de vida al nacer (1975-2017).....	19
Gráfico 3.5: Tasa de fecundidad global (1975-2017).....	21
Gráfico 3.6: Tasa de Natalidad y Mortalidad (2002-2017).....	22
Gráfico 3.7: Evolución de la Tasa de dependencia e índice de envejecimiento (1975-2018).....	23
Gráfico 3.8: Pirámide de población 2018 y previsión 2033.....	24
Gráfico 3.9: Tasa de Actividad y de ocupación UE-28/España (2002-2018).....	26
Gráfico 3.10: Tasa de Paro UE-28/España (2002-2018).....	27
Gráfico 3.11: Factor Institucional del Sistema de Pensiones.....	30
Gráfico 3.12: Evolución Fondo de Reserva Seguridad Social (2000-2017).....	31

## ÍNDICE DE TABLAS:

Tabla 2.1: Evolución histórica del sistema de Pensiones español.....	09
Tabla 4.1: Reformas del sistema de pensiones Español, entre 1985 y 2007....	33
Tabla 5.1: Tipos de cotización España (%).....	37

## **1. INTRODUCCIÓN**

En la introducción del presente Trabajo de Fin de Grado (TFG), en primer lugar, se va a exponer la justificación en la elección del tema, los objetivos que se persiguen con el mismo, la estructura que va a tener el trabajo y la metodología que se empleó para la elaboración del mismo.

A continuación se va a empezar por explicar las razones que justifican el tema elegido.

### **1.1. Justificación**

Diariamente, en los principales medios de comunicación (periódicos, cadenas de televisión y radio, información digital) aparecen noticias sobre la sostenibilidad futura de las pensiones y diversos aspectos relacionados con el tema; por tanto, se trata de un tema que está de completa actualidad y figura en las agendas de los políticos. Además, en las campañas electorales también hay referencias en mayor o menor grado dedicadas al sistema de pensiones.

Por un lado, para los actuales pensionistas, una de sus mayores preocupaciones se relaciona con la revalorización de las pensiones, actualmente y desde la última reforma efectuada en el sistema de pensiones, éstas van a pasar a actualizarse a través de un Índice de Revalorización; sin embargo, los pensionistas exigen que esta actualización se haga acorde con la evolución del IPC y, para ello, han estado manifestándose en las calles, de manera semanal, para reclamar lo que consideran que les corresponde.

Por otro lado, no estrictamente opuesto, se encuentran algunos economistas de prestigio, estudiando a fondo el sistema de pensiones y tratando de buscar soluciones o alternativas para que el mismo sea sostenible.

No obstante, desde cualquier punto de vista, hay una cuestión que no tiene debate posible y es la necesidad de que el sistema público de pensiones español se reinvente para garantizar la sostenibilidad del mismo.

## **1.2. Objetivos**

Una vez expuesta la justificación del tema elegido y vista su relevancia, el principal objetivo a perseguir por el presente trabajo consiste en dar respuesta a la pregunta que lleva por título este TFG, es decir, determinar si el actual sistema público de pensiones es sostenible en el futuro. Además, se persigue tratar de proponer algunas soluciones que puedan llevar a cabo una mejora en la sostenibilidad del sistema público de pensiones.

Entre los objetivos de carácter secundario que se persiguen se pueden enumerar los siguientes:

1. Comprender la historia y la evolución que ha sufrido el sistema de pensiones, desde 1908 hasta nuestros días. Además, se exponen las reformas que se han llevado a cabo para ir adaptando distintos aspectos del mismo a la situación económica y social de cada momento concreto.
2. Conocer el funcionamiento del actual sistema público de pensiones, así como los problemas a los que se está enfrentando en la actualidad. Para ello se tratarán aspectos mencionados en el apartado anterior, como pueden ser los determinantes del gasto en pensiones.
3. En consonancia con el objetivo anterior, realizar un análisis de las causas que pueden influir en la sostenibilidad futura del sistema público de pensiones como puede ser la demografía o el mercado de trabajo.
4. Establecer y analizar algunas alternativas para mejorar la sostenibilidad del sistema de pensiones español.

Una vez vistos los objetivos que se pretenden alcanzar se va a presentar cuál es la estructura del trabajo.

## **1.3. Estructura**

A lo largo del presente trabajo se va a llevar a cabo, en primer lugar, en el capítulo 2, una relación de los hitos históricos más relevantes para el sistema de pensiones español. Posteriormente, en el capítulo 3, se efectúa una descripción de cuáles son los aspectos que caracterizan al sistema de pensiones español, tales como los principios del sistema de pensiones o los

determinantes del tipo de gasto, entre otros. Seguidamente, en el capítulo 4, se expondrán las reformas que se han llevado a cabo en dicho sistema, hasta llegar al sistema que se conoce hoy en día.

Posteriormente, y como tema principal, en el capítulo 5, se expondrá una opinión fundamentada en los estudios de distintos autores sobre el tema que da título al trabajo, tratando de determinar si el sistema de pensiones es sostenible, proponiendo algunas alternativas con la intención de mejorar el mismo, para lograr una sostenibilidad futura mayor. Por último, se reflejarán las conclusiones que se han podido extraer del trabajo realizado.

A continuación se expone la metodología empleada en la realización del presente trabajo.

#### **1.4. Metodología**

En cuanto a la metodología utilizada, principalmente se ha realizado un análisis del sistema público de pensiones español, mediante una revisión bibliográfica en profundidad, consultando literatura económica de economistas de prestigio como son Zubiri, I. o López-Casnovas, G. entre otros.

También se han consultado informes recientes de autores como Conde-Ruiz, J.I., De la Fuente, A. o Domenech, R. entre otros.

Se han consultado, adicionalmente, diversos documentos legislativos como puede ser la Ley 27/2011 de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del Sistema de Seguridad Social.

Adicionalmente a la literatura económica, se han utilizado fuentes estadísticas como la página web de la Seguridad Social, la página web del Instituto Nacional de Estadística o la página web del Ministerio de Trabajo entre otros. En este sentido, se han realizado diversos gráficos que se han incorporado al trabajo.

Después de revisar la metodología que se ha seguido para la elaboración del TFG, y finalizar el capítulo 1, que es la introducción, se pasa al capítulo 2 que analiza la historia del sistema de pensiones.

## **2. HISTORIA DE LAS PENSIONES EN ESPAÑA**

Como se ha mencionado anteriormente, en este apartado se van a exponer en una tabla aquellos momentos históricos que afecten de manera directa al actual sistema de pensiones español, dejando de lado aquellos hitos históricos que, aunque de gran relevancia general, no afecten directamente al tema que se está tratando, como puede ser la regulación del desempleo o de la maternidad.

Siendo conscientes, no obstante que, de alguna u otra manera, todas las reformas que se han efectuado en el ámbito de seguros sociales en España han afectado directa o indirectamente a las pensiones.

Según se recoge de forma resumida, en la tabla 1, la revisión de la historia comenzará en el año 1908, con la creación del Instituto Nacional de Previsión y finalizará en 1997, con la ley que recoge las medidas incorporadas en el conocido como Pacto de Toledo. Aquellos hitos históricos relevantes posteriores se tratarán en el apartado cuarto que trata sobre las reformas efectuadas en el sistema de pensiones español.

Una vez expuesta la historia del sistema público de pensiones con su correspondiente legislación, se va a pasar a explicar las características y problemas del sistema público de pensiones español.

TABLA 2.1: Evolución histórica del sistema de pensiones español.

FECHA LEY	PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS
LEY 27 DE FEBRERO DE 1908: Ley de Creación del Instituto Nacional de Previsión	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se crea el Instituto Nacional de Previsión, cuyo objetivo era difundir la protección social.</li> <li>• Podían pagar tres tipos de rentas: Rentas vitalicias, rentas diferidas o rentas temporales, además de las pensiones de retiro a favor de obreros del sector público.</li> <li>• Véase en el BOE de la época en: <a href="https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE/1908/060/A00875-00876.pdf">https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE/1908/060/A00875-00876.pdf</a></li> </ul>
REAL DECRETO 11 DE MARZO 1919: Intensificaba el Retiro Obrero	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El Retiro Obrero afectó a trabajadores por cuenta ajena con edades entre 16 y 65 años.</li> <li>• Se estableció una cuota obligatoria para los asegurados, para aumentar el importe de las pensiones futuras.</li> <li>• Creación de libreta de ahorros para las aportaciones de trabajadores y empresarios.</li> <li>• Véase en el BOE de la época en: <a href="https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE/1919/071/A00916-00918.pdf">https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE/1919/071/A00916-00918.pdf</a></li> </ul>
LEY 1 DE SEPTIEMBRE DE 1939: Convierte Retiro Obrero por Subsidio de Vejez	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se estableció derecho a pensión a aquellos ancianos que no habían aportado suficiente.</li> <li>• La cuantía de la pensión ascendió a 3 pesetas diarias.</li> <li>• Véase en el BOE de la época en: <a href="https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE//1939/252/A05017-05018.pdf">https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE//1939/252/A05017-05018.pdf</a></li> </ul>
LEY 14 DE DICIEMBRE DE 1942: Se implanta seguro de enfermedad	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se pretendía asistencia sanitaria en caso de enfermedad (común o profesional) o en caso de maternidad.</li> <li>• Compensación por las retribuciones que se dejaran de ganar a causa de la enfermedad.</li> <li>• Véase en el BOE de la época en: <a href="https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE/1942/361/A10592-10597.pdf">https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE/1942/361/A10592-10597.pdf</a></li> </ul>
REAL DECRETO 18 DE ABRIL DE 1947: Creación SOVI	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se crea la Caja Nacional del Seguro Obligatorio de Vejez e Invalidez. Integrando el Seguro de Vejez vigente.</li> <li>• Empresarios tenían la obligación de afiliar a los trabajadores con edades entre 16 y 65 años.</li> <li>• Edad general para cobrar la pensión 65 años. Había casos especiales antes de dicha edad.</li> </ul>
LEY 24/1997, DE 15 DE JULIO: Consolidación y Racionalización del Sistema de Seguridad Social	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Los diferentes partidos políticos llegaron a un acuerdo conocido como el Pacto Toledo<sup>1</sup>, de vital importancia en el ámbito de la protección social.</li> <li>• Recomendaciones del pacto de Toledo que se plasmaron en la ley:             <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Separación de las fuentes de financiación de la Seguridad Social.</li> <li>○ Constitución de reservas.</li> <li>○ Establecimiento de un tope máximo de cotización independientemente de las categorías profesionales.</li> <li>○ Establecimiento de elementos de proporcionalidad.</li> <li>○ Mejora en los límites de edad para las pensiones de orfandad.</li> <li>○ Mejora cuantía pensiones mínimas de viudedad.</li> <li>○ Revalorización de las pensiones en función de un índice de precios.</li> </ul> </li> <li>• Véase en el BOE de la época en: <a href="https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1997-15810">https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1997-15810</a></li> </ul>

Fuente: Elaboración propia a partir de la legislación del Boletín Oficial del Estado

<sup>1</sup> El pleno del Congreso de los Diputados, el día 6 de abril de 1997, aprobó un informe que se había creado para analizar los problemas del sistema de la Seguridad Social y las reformas que debían llevarse a cabo, conocido como Pacto de Toledo. Tal y como se indica en el Boletín Oficial de las Cortes Generales, con fecha 12 de abril de 1995, en su número 134. Disponible en: <http://www.in-formacioncgt.info/legislacion/acuerdos-marco/pacto-toledo.pdf>

### 3. CARACTERÍSTICAS Y PROBLEMAS DEL SISTEMA PÚBLICO DE PENSIONES ESPAÑOL

La Constitución española, en su artículo 41<sup>2</sup>, expone que: *“Los poderes públicos mantendrán un régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos que garantice la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad, especialmente en caso de desempleo. La asistencia y prestaciones complementarias serán libres.”*

El sistema de pensiones recoge las aportaciones, en forma de cotizaciones, que realizan los trabajadores a la Seguridad Social. Estas cotizaciones se guardan en la “Caja Única” que es un fondo que garantiza que todos los ciudadanos dispongan de su pensión, con independencia de la comunidad autónoma o ciudad en la que residan.

Las principales características del sistema de pensiones español se pueden estructurar en los principios inspiradores del sistema, los diferentes tipos de pensiones que existen, los determinantes del gasto en pensiones, el fondo de reserva y los tipos de sistemas de pensiones que se exponen a continuación.

#### 3.1. Principios del sistema

El sistema público de pensiones en España se apoya en cinco principios, tal y como se indica en la página web del BBVA, apoyado por el Instituto de pensiones<sup>3</sup>, los cuales son interesantes conocerlos antes de analizar en detalle los problemas o soluciones que necesita dicho sistema:

- Principio de reparto: El sistema español, está organizado de tal manera que los trabajadores del momento actual financian mediante sus cotizaciones las prestaciones de aquellos a quienes les corresponde una pensión en dicho momento. Este principio es lo que habitualmente se conoce como la solidaridad intergeneracional, las aportaciones de unos pagan las pensiones de otros.

---

<sup>2</sup> Disponible en:

<http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/titulos/articulos.jsp?ini=41&tipo=2>

<sup>3</sup> Disponible en: <https://www.bbva.es/general/finanzas-vistazo/planes-de-pensiones/sistema-pensiones-espana/index.jsp>

- Principio de proporcionalidad contributiva: Para el caso de las pensiones contributivas, (que posteriormente se explicaran), hay una relación directa entre las aportaciones que cada trabajador realiza al sistema y la cuantía en forma de pensión que recibe al momento de su jubilación.
- Principio de universalidad: Este principio se relaciona con el tipo de pensión no contributiva, este tipo de pensiones tiene como objetivo que aquellas personas que no hayan cotizado, o sus cotizaciones no hayan sido suficientes, puedan contar con una pensión de cuantía suficiente para cubrir las necesidades básicas.
- Principio de gestión pública: Este principio simplemente indica que los responsables de la gestión y financiación del sistema público de pensiones son entidades públicas.
- Principio de suficiencia de prestaciones: Este principio tiene como objetivo que las pensiones deben tener la cuantía suficiente para cubrir necesidades que se consideran protegidas. No obstante, este principio no puede restar importancia a la equidad de las diferentes generaciones y de los diferentes individuos.

Una vez que se han visto los principios del sistema de pensiones español, se va a pasar a realizar una revisión de los tipos de pensiones que existen en España en la actualidad.

### **3.2. Tipos de pensiones y de sistemas de pensiones**

En el sistema público de pensiones español se pueden encontrar dos grandes grupos de pensiones:

1. Pensiones contributivas: Son aquellas prestaciones a las que se accede cumpliendo unos determinados requisitos de cotización durante la vida laboral.

Los requisitos para acceder a las pensiones contributivas se mencionan a continuación:

- La acreditación de al menos 15 años de aportaciones mediante cotización a la Seguridad Social.

- La acreditación de, al menos 2 años de cotización, en los 15 anteriores al momento de la jubilación.
- Tener cumplidos 67 años de edad. Este último requisito entra en vigor en 2027, en los años anteriores la edad es inferior. Además, este requisito cuenta con algunas excepciones, como puede ser la jubilación parcial, para determinados colectivos.

No obstante, existen distintos rangos de cumplimiento que influirán en la obtención de una mayor o menor cuantía de la pensión.

Estas prestaciones tienen distinta duración según el tipo del que se trate, las más importantes en este grupo son las pensiones por jubilación, las cuales cuentan con una duración indefinida, desde que se produce el hecho causante (momento de la jubilación) hasta el fallecimiento del pensionista. En casos como la pensión de orfandad tiene unos límites de edad para su recepción.

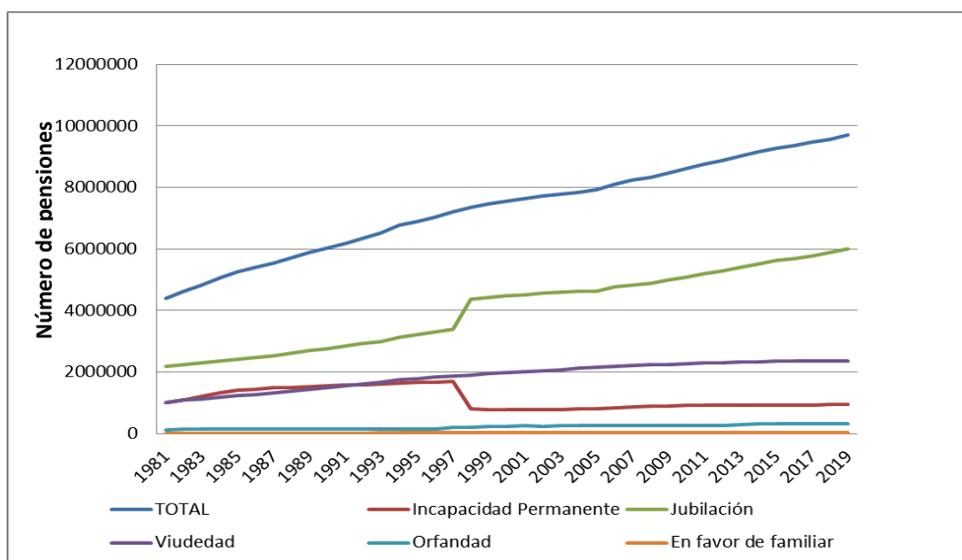
Como se ha mencionado en los principios que sustentan el sistema, la cuantía de dicha pensión se determina por las aportaciones a la Seguridad Social que hayan realizado, tanto el trabajador como el empresario contratante.

Entre ellas se pueden definir las siguientes:

- Pensión por jubilación, puede ser ordinaria o anticipada.
- Pensión por incapacidad permanente.
- Pensión por fallecimiento (viudedad, orfandad y en favor de familiares).

A continuación se muestra un gráfico donde se puede observar la importancia relativa y la evolución de cada uno de los tipos de pensiones contributivas respecto al total que se paga en este grupo de pensiones.

Gráfico 3.1: Evolución en la Distribución del número de Pensiones Contributivas (Enero: 1981-2019)



Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Trabajo.

En el gráfico 3.1 se muestra la evolución en la distribución de las distintas pensiones contributivas. Como se puede apreciar, con carácter general, han ido aumentando en número, exceptuando las pensiones por orfandad y las pensiones en favor de familiares que se han mantenido muy estables a lo largo de todo el período analizado. También cabe destacar el caso de las pensiones por Incapacidad Permanente que entre los años 1996 y 1999 sufrieron un descenso importante y no han vuelto a las cifras precedentes, además de mostrar una estabilidad a partir de dicha fecha.

2. Pensiones no contributivas: Son prestaciones para aquellos ciudadanos en situación de necesidad, que carezcan de recursos suficientes para subsistir, incluso cuando no hayan cotizado nunca o el tiempo suficiente para acceder a una pensión contributiva. Habitualmente, la duración de estas prestaciones es indefinida, encontrándose entre sus tipos pensiones de jubilación, como en el caso de las pensiones contributivas. Este grupo de pensiones se puede relacionar con el principio de universalidad mencionado con anterioridad.

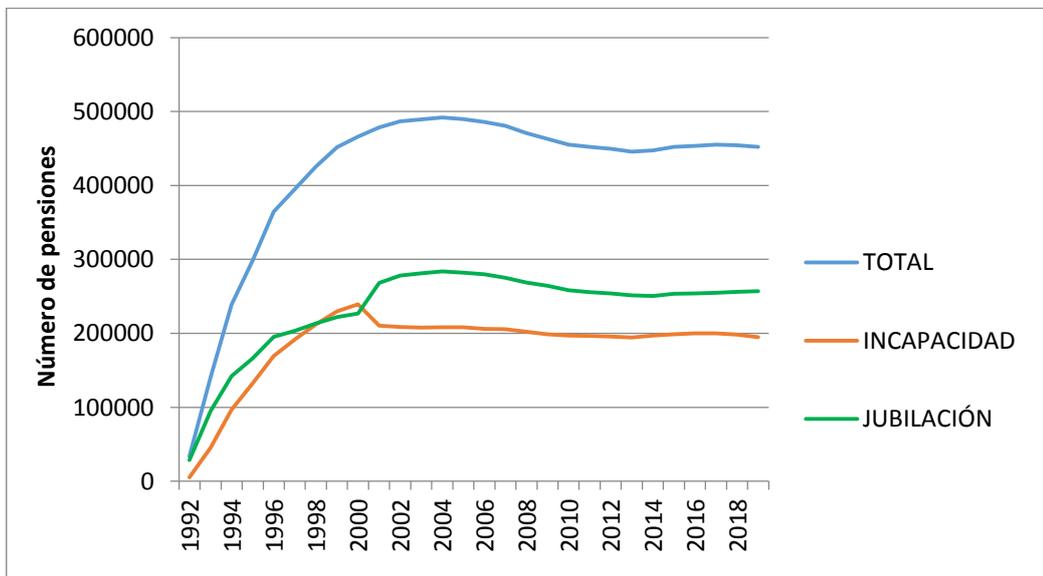
La cuantía de estas pensiones no guarda relación con las aportaciones realizadas al sistema en los años anteriores ya que, como se ha

mencionado, este tipo de pensiones se otorgan a ciudadanos que no hayan cotizado el tiempo suficiente para acceder a una pensión contributiva. La cuantía de estas pensiones puede variar en función de la edad del pensionista, y también varía si el pensionista tiene cargas familiares. En este grupo de pensiones existen de dos tipos:

- Invalidez o incapacidad
- Jubilación

Después de conocer cuáles son los tipos de pensiones no contributivas, se muestra en un gráfico la importancia relativa y la evolución de cada uno de ellos, dentro del total de pensiones no contributivas.

Gráfico 3.2: Distribución de las Pensiones No Contributivas (1992-2019)



Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Trabajo

En el gráfico 3.2, se muestra la distribución de las pensiones no contributivas, en la serie temporal que comienza en 1992 y termina en 2018, los datos están calculados a día 31 de enero de cada año. Los datos disponibles comienzan en 1992 ya que las pensiones no contributivas comenzaron en España en el año 1991, y a partir de ese momento comenzaron a crecer los beneficiarios de dichas pensiones, fundamentalmente en los primeros diez años desde su incorporación. Dentro del conjunto de las pensiones no contributivas, como se ha mencionado anteriormente, existen dos tipos, las de incapacidad y las de

jubilación, encontrándose ambas en niveles relativamente similares en cuanto a número de pensiones concedidas de dichos tipos. No obstante, prácticamente durante todo el período objeto de estudio, son las pensiones por jubilación las que presentan un número mayor. Desde el año 2001, aproximadamente, ambos tipos presentan una cierta estabilidad en la que no se muestran tendencias ascendentes ni descendentes.

Adicionalmente a los tipos de pensiones, en este apartado, se van a explicar algunas de las tipologías diferentes de los sistemas de pensiones que están activos en distintos países. Fundamentalmente, se pueden encontrar los siguientes sistemas de pensiones aunque con diversas variaciones entre ellos:

**1. Sistema de reparto:** *“Un sistema de pensiones de reparto es aquel que financia las prestaciones a las cohortes pasivas mediante las cotizaciones”* (Hernández de Cos, P. et al, 2017, pp.12)

Las cotizaciones de los trabajadores financian las pensiones de la generación jubilada en ese momento. Se le conoce como sistema de solidaridad intergeneracional, las cotizaciones de los trabajadores se emplean en el momento presente, tal y como indica su nombre, se trata de un sistema de reparto. En el caso español, existen bases de cotización máximas<sup>4</sup>, el cálculo de la base de cotización sirve para conocer cuál será la pensión que se va a recibir en el futuro. Cotizar en este sistema es de carácter obligatorio y realizan aportaciones, tanto los trabajadores, como empresarios contratantes.

**2. Sistema de capitalización:** Tal y como se expone en el Boletín Económico del Banco de España (julio-agosto 2011), cada generación cotiza para sus propias pensiones, quedando dichas cotizaciones en un fondo individual o colectivo.

---

<sup>4</sup> Recientemente el gobierno ha modificado las bases máximas, pasando de 3 803,7€ al mes a 4 070€. Real Decreto-Ley 28/2018, de 28 de diciembre, para la revalorización de las pensiones públicas y otras medidas urgentes en materia social, laboral y de empleo. Disponible en:

<https://boe.es/boe/dias/2018/12/29/pdfs/BOE-A-2018-17992.pdf>

No obstante, esta medida según Domenech, R. (2018, pp. 44): *“hace que el sistema sea menos contributivo, encarece el factor trabajo, reduce el empleo y genera problemas de credibilidad y reputación”*.

Las prestaciones que se obtendrán en el momento de la jubilación tienen una relación directa con las aportaciones que se hayan realizado en cada momento. Son voluntarias y pueden ser realizadas de manera periódica o extraordinaria.

Como ventajas del sistema, también según el Boletín Económico del Banco de España, se puede encontrar que se fomenta el ahorro y la oferta de trabajo, además de eliminar las distorsiones que se pueden producir por la demografía.

Entre los inconvenientes de este sistema se encuentra el impacto de la inflación, el riesgo del tipo de interés o el período de tiempo que se requiere para constituir un capital suficiente para la jubilación.

Los sistemas de capitalización obligatorios son característicos de algunos países latinoamericanos como Chile.

**3. Sistema mixto:** Acorde con los sistemas que se han mencionado anteriormente existe un sistema mixto, se trata de un sistema de reparto pero en el que se introducen incentivos al ahorro privado, mediante la contratación de planes privados de pensiones. Este tipo de sistemas es característico de países como Francia o Alemania.

**4. Sistema automatic enrolment<sup>5</sup>:** Se trata de un sistema de pensiones obligatorias que se estableció en Reino Unido mediante la Ley de Pensiones de 2008, denominada Pensions Act 2008<sup>6</sup>. El sistema auto enrolment es de capitalización, pero con la particularidad de que el empresario tiene como obligación la inscripción en el mismo de todos sus trabajadores<sup>7</sup>. No obstante, en el caso de los trabajadores pueden salir voluntariamente del mismo en los plazos establecidos por la ley.

---

<sup>5</sup> Tal y como se explica en la página web del Ministerio de Trabajo español:

<http://www.mitramiss.gob.es/es/mundo/Revista/Revista220/157.pdf>

<sup>6</sup> Véase en el siguiente enlace: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2008/30/contents>

<sup>7</sup> Aquellos que cumplan los siguientes requisitos:

- Deben ser mayores de 22 años y no tener la edad mínima de jubilación.
- Trabajar en Reino Unido.
- Ganar más de 10 000 libras al año.
- No estar incluido en otro sistema de pensiones.

Las contribuciones a este sistema se realizan por parte del trabajador y del empresario con distintos tipos imposables indicados en la legislación correspondiente.

Después de hacer una revisión de los distintos sistemas de pensiones existentes en España y algunos países del entorno, se procede a comentar los determinantes del gasto público en pensiones.

### **3.3. Determinantes del gasto en pensiones**

Dada la importancia de las pensiones y el aumento del gasto que generan día a día, a continuación se va a analizar cuáles son los determinantes del gasto en pensiones. Es muy importante conocer cuáles son esos determinantes para poder tratar de formular recomendaciones acordes a los aspectos que más afectan al gasto.

Fundamentalmente, el gasto se centra en tres aspectos según Domenech (2016), Conde-Ruiz (2017) y AIReF (2019), el primero que se va a mencionar es el factor de la demografía, que engloba las tasas de mortalidad, natalidad y la esperanza de vida. Por otro lado, se encuentra el factor del mercado de trabajo, en el que se encuentran las tasas de ocupación, paro y actividad, entre otras. En último lugar, el factor que se va a mencionar es el institucional, donde se hará una mención a cómo evoluciona el gasto en pensiones desde los diferentes gobiernos.

Todos tienen una importancia muy elevada, tanto en el ámbito económico, como en el social.

3.3.1 Demografía: Es un factor que está en continua evolución, los aspectos que se pueden destacar, en el caso español, son los siguientes:

- a) España se encuentra a la cabeza en esperanza de vida, tanto al momento del nacimiento, como a partir de los 65 años. Según indica Conde-Ruiz (2017), en 1919, solo un 33% de la población llegaba a

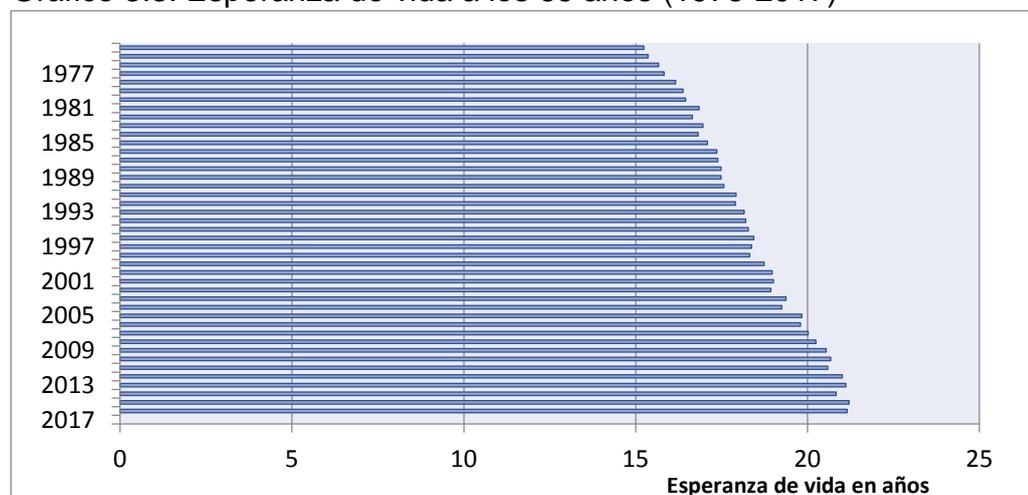
los 65 años, edad de jubilación, mientras que, en la actualidad, un 33% de la población llega a la edad de 89 años.

La esperanza de vida está aumentando, y este aumento genera cambios en la vida y costumbres de los individuos, derivándose algunas de las consecuencias relacionadas con la sostenibilidad futura del sistema público de pensiones. Entre los cambios de comportamientos más destacados podemos encontrar la tardanza de los jóvenes en independizarse o formar una familia, provocando una caída en las tasas de fecundidad y natalidad que se explicarán posteriormente.

- b) Otro de los cambios destacados es que cada vez son más los años que los individuos dedican a su formación académica y, por tanto, la entrada al mercado laboral se produce a edades más avanzadas de las que se hacía en el pasado. Adicionalmente, se puede comentar que la edad de jubilación no ha cambiado durante los años anteriores (antes de la reforma de 2011), esto indica que los individuos de la generación actual van a trabajar menos años de los que lo hacían sus antepasados al llegar al momento de la jubilación.

A continuación se expondrán unos gráficos para que se pueda observar con datos estadísticos la realidad mencionada.

Gráfico 3.3: Esperanza de vida a los 65 años (1975-2017)

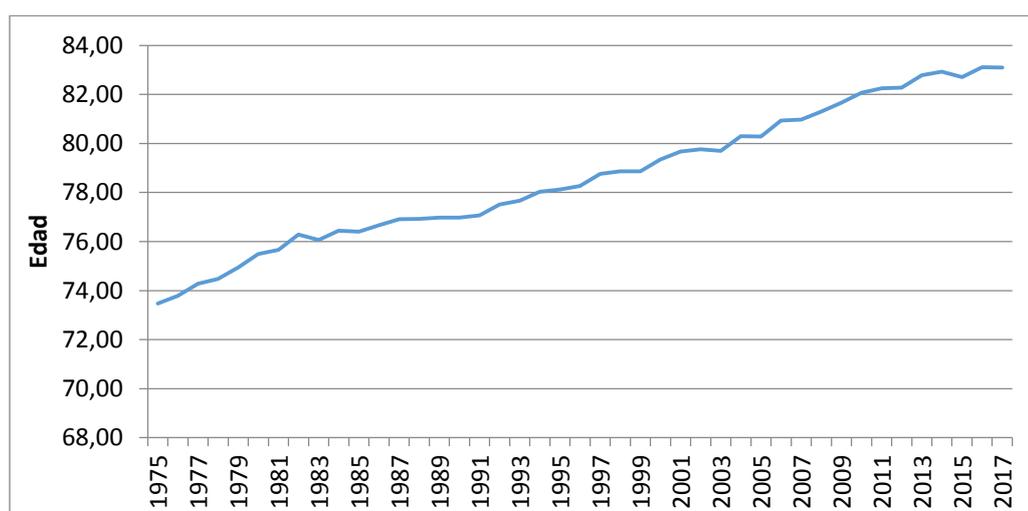


Fuente: Elaboración propia con datos del INE.

Como se puede apreciar en el gráfico 3.3, la esperanza de vida, a los 65 años, está experimentando una tendencia positiva, destacando en este sentido, que la edad de jubilación no ha sido modificada desde sus inicios, por lo que resulta sencillo comprobar que, el gasto en pensiones es ahora mayor, que hace décadas puesto que hay que pagar las pensiones durante un mayor número de años para cada pensionista. Según datos del INE, la esperanza de vida a los 65 años para el año 1975, era de 15 años y, en la actualidad, este dato se encuentra en 21 años, es decir, que actualmente a cada pensionista se le pagan 6 años más de pensión de media.

En el gráfico 3.4 se muestra la esperanza de vida en el momento del nacimiento en España, desde el año 1975 hasta el 2017. Se puede observar que los datos presentan una tendencia claramente creciente y que nada indica que esta tendencia pueda volverse estable ni mucho menos invertirse hasta la reducción de la esperanza de vida. Como es bien conocido, los avances en medicina son muy importantes, y además van acompañados de unas mejoras en las condiciones de vida y trabajo de las personas, una mejor alimentación, por tanto, parece probable que la esperanza de vida seguirá aumentando en años venideros.

Gráfico 3.4: Esperanza de vida al nacer (1975-2017)



Fuente: Elaboración propia con datos del INE.

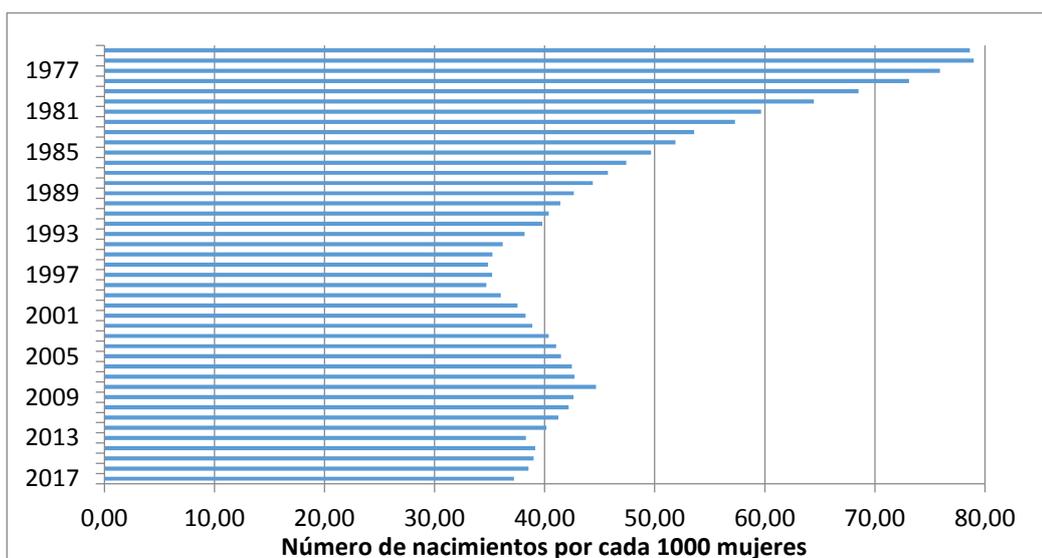
Con los dos gráficos mencionados se pretende dar a conocer la gran importancia que tiene la demografía para la sostenibilidad del sistema de pensiones.

El segundo de los aspectos a tener en cuenta respecto de la demografía incluye a las tasas de fecundidad, natalidad y mortalidad, las tres presentan datos bajos, lo que en el caso de la mortalidad es un aspecto positivo para un país; sin embargo, para la fecundidad y natalidad no son aspectos tan positivos.

La tasa de fecundidad muestra los nacidos por cada 1000 mujeres. En España, en los últimos años, como se puede comprobar en el gráfico siguiente, la tasa de fecundidad ha sufrido una caída importante, esta caída puede tener unos motivos diversos pero se pueden destacar fundamentalmente dos en el panorama actual: el primero de ellos, es la precariedad laboral que sufren los jóvenes y que les impide poder pensar en una “carga” para el resto de su vida. El otro motivo a destacar se encuentra en las dificultades que las mujeres encuentran en el mercado de trabajo para conciliar entre la vida laboral y la familiar. Además, la cultura, como en todas las economías desarrolladas, tiene un peso importante y dicha cultura tiene una tendencia hacia la autorrealización personal que ya no proporciona simplemente el hecho de ser madre.

Como se puede apreciar en el gráfico 3.5, esta tasa de fecundidad tiene una clara tendencia negativa, desde los primeros datos disponibles en 1975 hasta la actualidad. Se puede observar un ligero repunte de la natalidad para los años entre 2000 y 2010, las causas que pueden explicar este repunte estarían orientadas hacia la masiva llegada de inmigrantes, en términos relativos, hacia nuestro país. Respecto de los primeros años, se puede observar que, por cada mil mujeres, había en torno a 78 nacimientos, mientras que en la actualidad se encuentran en 37 nacimientos, una reducción de más de la mitad.

Gráfico 3.5: Tasa de fecundidad global (1975-2017)

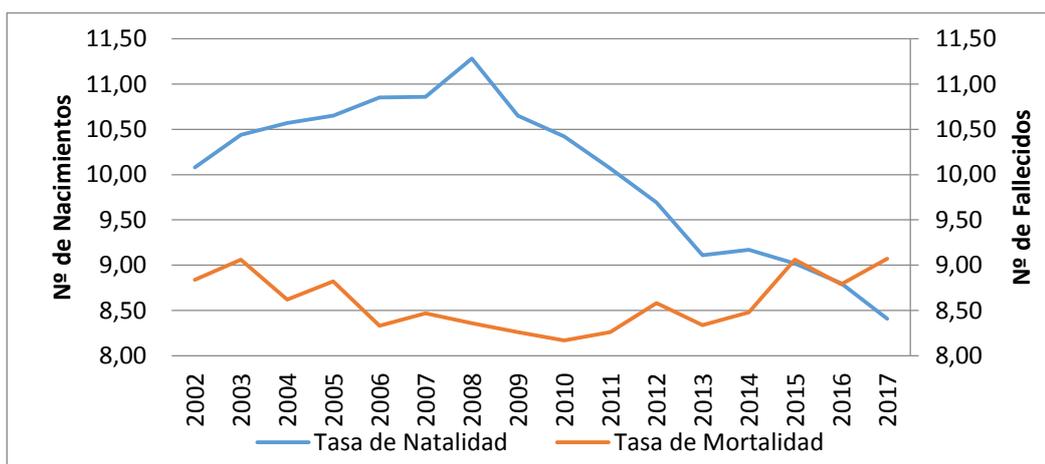


Fuente: Elaboración propia con datos del INE

Otros aspectos importantes respecto a la demografía son la tasa de natalidad, que representa los nacidos por cada 1000 habitantes en un lugar y período de tiempo determinado y la tasa de mortalidad, que representa el número de fallecimientos por cada 1000 habitantes.

En el gráfico 3.6 se muestran las tasas de natalidad y mortalidad. La primera de ellas tiene una tendencia negativa, ya que ha sufrido un fuerte descenso, especialmente desde el año 2008 hasta el último dato disponible, 2017. Tal y como se muestra, en la tendencia de dicha tasa no parece que pueda producirse un repunte de la natalidad, algo especialmente preocupante para la sostenibilidad del sistema público de pensiones, porque si no hay nacimientos, no habrá suficientes trabajadores en un futuro para hacer frente al pago de las pensiones. Aunque, siendo conscientes de que un aumento de la tasa de natalidad no resolverá el problema del sistema de pensiones, ya que dicho aumento contribuirá a un aumento de los pensionistas en el largo plazo. En el año 2002, nacían algo más de 10 niños por cada mil habitantes en España, pero en 2017 eran menos de 8,5 niños, una diferencia significativa pero no a los niveles que se ha observado para la tasa de fecundidad.

Gráfico 3.6: Tasa de Natalidad y de Mortalidad (2002-2017)



Fuente: Elaboración propia con datos del INE

Observando el gráfico 3.6 se puede comprobar que la tasa de mortalidad en España es muy baja, y se encuentra por debajo de la misma tasa para el conjunto de la Unión Europea, según datos del Banco Mundial, siendo en esta última la tasa de mortalidad de 10,04 fallecidos por cada mil habitantes, en 2016, frente al caso de España que se encontraba en 9 fallecidos.

En los picos más elevados de la serie disponible, como puede ser el año 1998 no llega a los 9,5 fallecimientos por cada mil habitantes. La tendencia que presenta la tasa de mortalidad, con algunos altibajos es una tendencia relativamente estable, los picos que se presentan oscilan en menos de 1 fallecimiento por cada mil habitantes.

Que la tasa de mortalidad sea baja es un dato positivo en general pero puede considerarse un dato negativo para la sostenibilidad futura del sistema de pensiones, sobretodo, al acompañarse de tasas de natalidad y fecundidad también muy bajas.

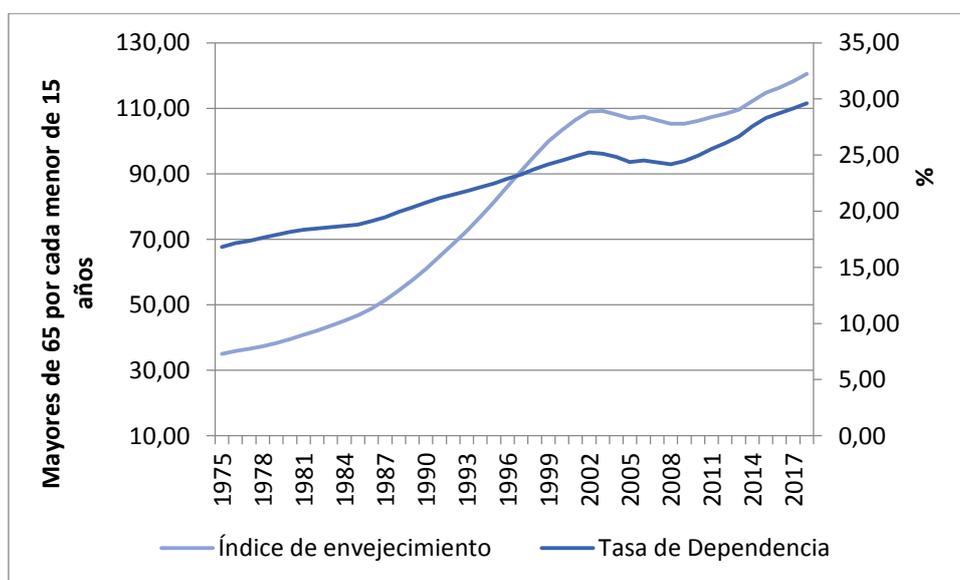
En relación con la tasa de natalidad, si no hay suficientes nacimientos, y la tasa de mortalidad es muy baja, eso quiere decir que paulatinamente el grueso de la población se va a encontrar en las capas de edades más avanzadas que, adicionalmente, son en general los beneficiarios de las pensiones.

Estos factores conjuntamente considerados son de gran incidencia en la elevada tasa de dependencia que existe en España en la actualidad y que se prevé que seguirá aumentando tal y como expone Conde-Ruiz (2017), definiendo como tasa de dependencia el ratio entre la población mayor de 67 años y la población que se encuentra entre 16 y 66 años de edad.

En el gráfico 3.7 se muestra, en el eje de la derecha, la tasa de dependencia calculada como se ha mencionado anteriormente, para el período comprendido entre los años 1975 y 2018. Al inicio de la serie se puede observar que había una tasa de dependencia reducida, en torno al 17% y a partir de ese momento va creciendo continuamente, llegando en 2003 a encontrarse cerca del 25%. En ese momento, la tasa de dependencia se estabilizó, llegando a reducirse, hasta el año 2009, cuando de nuevo comenzó a crecer fuertemente. Actualmente, la tasa de dependencia se encuentra muy cercana al 30%, aspecto negativo para la sostenibilidad futura del sistema de pensiones.

Un aspecto que guarda relación con la tasa de dependencia es el envejecimiento de la población. Para medir éste se utiliza el índice de envejecimiento, que se calcula como el cociente entre los mayores de 65 años, con respecto a los menores de 15 años.

Gráfico 3.7: Evolución de la tasa de dependencia y del índice de envejecimiento (1975-2018)

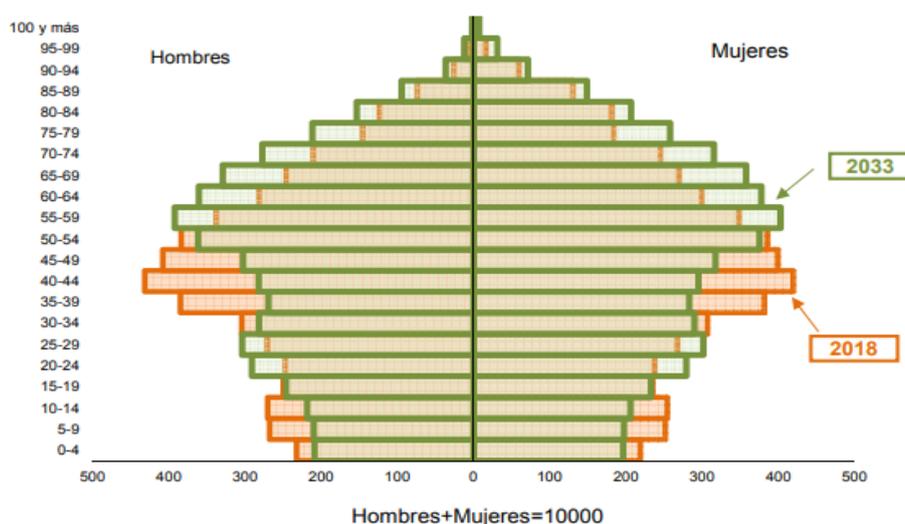


Fuente: Elaboración propia con datos del INE

En el eje izquierdo del gráfico 3.7 se puede observar que la tendencia del índice de envejecimiento es claramente positiva, y los datos indican que hay en torno a 120 personas mayores de 65 años, por cada 100 menores de 15, lo cual es un dato preocupante de cara a la sostenibilidad futura de las pensiones y al gasto en las mismas.

En el gráfico 3.8 se muestra la pirámide de población de España para el año 2018, en naranja y, para el 2033, en verde. Lo que se puede destacar del gráfico es que aumenta por la cúspide de la pirámide y continúa disminuyendo desde la base de la misma. También se puede deducir de la pirámide el envejecimiento que está sufriendo y que se prevé para la población española. Lo que incide también en el gasto y la sostenibilidad de las pensiones.

Gráfico 3.8: Pirámide de población 2018 y previsión 2033



Fuente: Nota de prensa INE Proyecciones de población 2018.

**3.3.2 Mercado de trabajo:** Otro factor relevante en relación con el gasto en pensiones y la sostenibilidad futura del sistema de pensiones español es la evolución en el mercado de trabajo y, por tanto, resulta muy importante conocer cuáles son las características del mismo.

El mercado de trabajo español se caracteriza, según el Informe del Mercado de Trabajo Estatal del SEPE (2018), principalmente por tener una tasa de desempleo muy elevada, además la tasa de temporalidad se encuentra entre las más altas de la Unión Europea. Dicho mercado

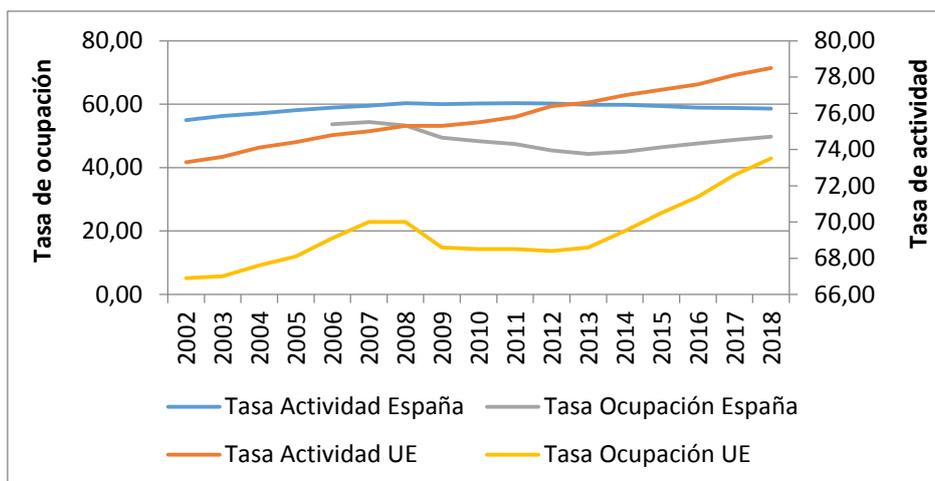
cuenta con unos salarios reales bajos y, como cabe esperar, también es destacable el alto número de contratos temporales que se llevan a cabo. Aún con estas características, en su mayoría negativas, del empleo en España, la sostenibilidad del sistema de pensiones no se garantiza con un aumento de los salarios, tal y como indica Conde-Ruiz (2017). Partiendo de la base, de que este no es el único problema del mercado de trabajo, pero es cierto que si se aumenta el salario de los trabajadores, lógicamente aumentan los ingresos por cotizaciones del Estado. No obstante, también es cierto que este aumento de los salarios va a generar que en el futuro, las pensiones a pagar tengan cuantías mayores. Adicionalmente, se debe tener en cuenta que un aumento de los salarios solo se puede asumir cuando viene determinado por un aumento de la productividad, tal y como indica Conde-Ruiz (2018). Si no se tiene en cuenta esta última reflexión, el aumento de los salarios provocará una caída en el empleo y, por tanto, se generará una tasa de paro elevada, con lo que en lugar de corregir el problema, se puede agravar.

En el gráfico 3.9 se muestra la evolución de las tasas de actividad y de ocupación para la Unión Europea de los 28<sup>8</sup> (UE-28), y España, entre los años 2002 y 2017. La tasa de actividad muestra el cociente entre la población activa y la población en edad de trabajar. La tasa de ocupación muestra el cociente entre la población comprendida entre 16-64 años y la población en edad de trabajar.

---

<sup>8</sup> La Unión Europea de los 28 está compuesta por los siguientes países: Alemania, Austria, Bélgica, Bulgaria, Chequia, Chipre, Croacia, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, Rumanía y Suecia.

Gráfico 3.9: Tasa de Actividad y Ocupación España/UE (2002-2017)



Fuente: Elaboración propia con datos de Ine y Eurostat

La tendencia de la serie para ambos casos es claramente positiva, al inicio del período la tasa de actividad en el caso español se encontraba por encima de la tasa para la UE-28. En el año 2013 hay una convergencia de ambas tasas, llegando a invertirse la situación a partir de ese momento. Para el último dato de la serie, la tasa de actividad española se encuentra por debajo la europea.

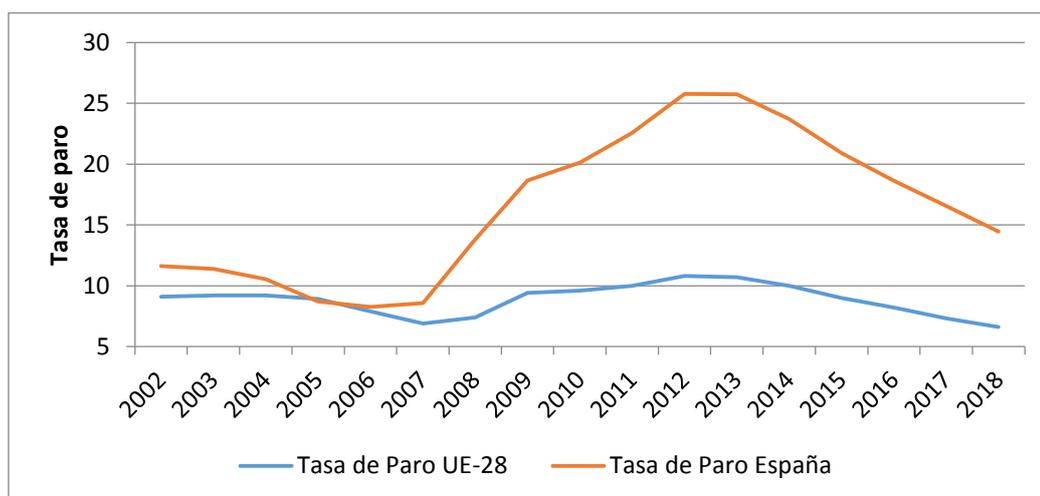
Como aspecto positivo queda destacar que, aunque la diferencia no es significativa, la tasa de actividad en España se encuentra alrededor de la tasa para la media de la Unión Europea.

Respecto a la tasa de paro, España se encuentra muy por encima de la correspondiente a la UE-28, durante el período 2006-2018. Sin embargo, en los últimos años la tasa de ocupación en ambas regiones presenta una ligera convergencia, que se puede explicar por el aumento de la tasa de actividad en el mismo período y para la misma región.

El gráfico 3.10 muestra la evolución de la tasa de paro armonizada<sup>9</sup>, para la UE-28 y para el caso español, la cual empieza en 2002 y termina en 2018, con el último dato disponible.

<sup>9</sup> Véase más información en: [https://ec.europa.eu/eurostat/cache/metadata/en/une\\_esms.htm](https://ec.europa.eu/eurostat/cache/metadata/en/une_esms.htm)

Gráfico 3.10: Tasa de Paro España/UE (2005-2018)



Fuente: Elaboración propia con datos de INE y Eurostat

Según los datos consolidados en el gráfico, la tasa de desempleo en España ha sido elevada durante todo el período, presentando al principio de este una ligera convergencia con la Unión Europea, la cual en menos de 2 años comienza a presentar una gran divergencia entre ambas estando siempre por encima de la media de la UE-28.

No obstante, a partir del estallido de la crisis económica de 2008, en la que se destruyó abundante empleo en España, esta tasa ha presentado unos valores muy elevados y distantes de la media de la UE.

A partir de 2013, momento en que se presenta el valor más elevado (25,73%), la tasa de desempleo española comienza a tener una significativa evolución positiva, llegando a reducir la distancia con la media de la UE.

Se puede pensar que, estableciendo reformas para conseguir el pleno empleo, podrían solucionarse los problemas de sostenibilidad que afectan al sistema de pensiones español, no obstante, como indica Conde-Ruiz (2017), el pleno empleo solo puede compensar una quinta parte del aumento del gasto en pensiones y, por tanto, el pleno empleo no puede solucionar por si solo el problema de las pensiones.

Por otro lado, se puede mencionar brevemente respecto a este factor la economía sumergida existente en España. Ésta recoge actividades que, generalmente, son legales (aunque también existen actividades ilegales) pero de las que no se declaran los ingresos, ni la actividad que se está

realizando. Por tanto, las tasas de actividad o de paro pueden estar alteradas, ya que existe más gente activa de la que se declara, o menos personas paradas de los que también lo declaran y que, adicionalmente, pueden estar recibiendo prestaciones por desempleo.

3.3.3 Factor institucional: Para tratar este aspecto se va a explicar un gráfico sobre la situación del sistema público de pensiones en España. La primera parte del gráfico 3.11 muestra la sostenibilidad financiera de las pensiones, como se puede observar, desde el año 2006 hasta la actualidad esta sostenibilidad tiene una tendencia negativa, a pesar de las fluctuaciones. A partir del año 2011, los datos presentan un déficit en la sostenibilidad, lo que puede ser provocado por la pérdida de empleos que acompañó a la crisis económica. Este déficit no se vería corregido en su totalidad con la aplicación del Índice de Revalorización de las Pensiones (IRP), tal y como se puede observar en el gráfico, habría una ligera mejora pero apenas podría percibirse.

En la segunda parte del gráfico, se muestra la tasa de prestación, que mide, tal y como se indica, la relación entre la pensión media y el salario medio. Como se puede observar la tendencia de esta tasa es positiva, alcanzando para el último dato disponible un 60%, esto indica que el sistema de pensiones público español se caracteriza por tener una gran generosidad. Además, en el gráfico se muestra una comparación con la generosidad media de los sistemas de pensiones de la UE, encontrándose muy por debajo de la española y, adicionalmente, manteniendo una tendencia estable y no creciente como en el caso de España. Es un aspecto positivo desde la perspectiva del Estado de Bienestar español. Sin embargo, desde la perspectiva de la sostenibilidad de las pensiones puede considerarse como negativo.

Al igual que en la primera parte del gráfico se muestra qué hubiera ocurrido con la aplicación del IRP y los resultados reflejan que la generosidad del sistema público de pensiones español se habría visto reducida en menos de tres puntos porcentuales.

La última parte del gráfico muestra el sesgo de la opinión pública con respecto a las pensiones, para ello utilizan un indicador que mide el sesgo de las publicaciones en Internet de los medios de comunicación. Este indicador realiza búsquedas de los textos de las noticias en diversos diccionarios con el objetivo de conocer las palabras que tienen connotaciones positivas y negativas para determinar el sesgo de cada noticia concreta. Como se puede observar en el gráfico, el sentimiento que se obtiene es negativo para todo el período, y la tendencia del mismo no muestra posibilidades de que vaya a cambiar en el corto plazo.

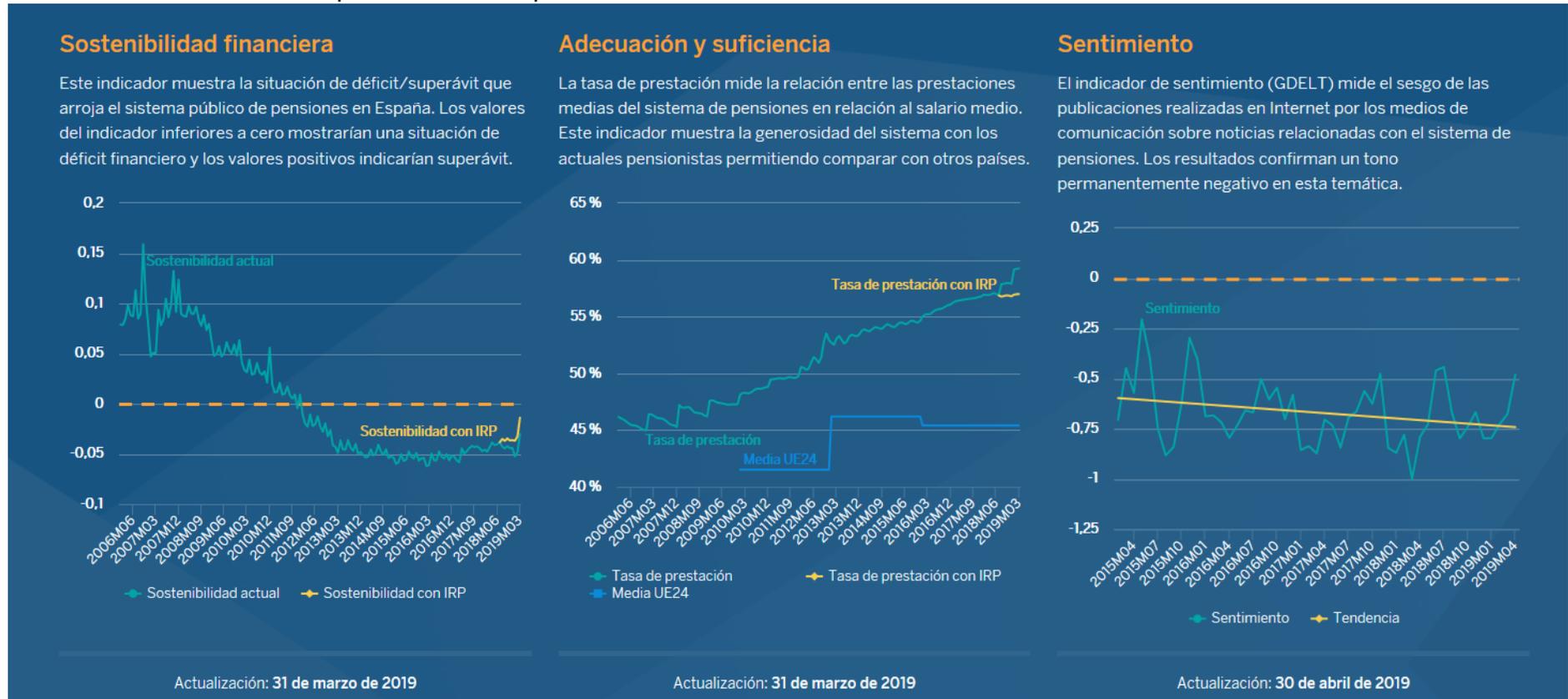
Los datos del gráfico son de carácter mensual, lo que resulta de gran utilidad para entender las fluctuaciones que se producen en el indicador de sentimiento.

En resumen, esto indica que las noticias que se muestran en los medios de comunicación respecto a las pensiones tienen un carácter fundamentalmente negativo y son pesimistas con el tema.

Adicionalmente, se debe mencionar que como las pensiones son un tema que genera mucho interés y preocupación entre la población, tanto los pensionistas como los trabajadores, los gobiernos tratan de evitar las reformas en este ámbito y dejar que vaya pasando el tiempo. Está claro que el sistema de pensiones español necesita una profunda reforma, pero a ningún partido político le interesa llevarla a cabo ni proponerla puesto que eso le haría perder votantes. Esto está en contraposición con lo sucedido en la firma del Pacto de Toledo, donde todos los partidos políticos demostraron estar a la altura de las circunstancias y llevaron a cabo las reformas que eran necesarias, independientemente, de los colores políticos de cada uno de ellos.

Después de conocer los determinantes del gasto en pensiones, se procede a comentar la evolución del fondo de reserva de las pensiones.

Gráfico 3.11: Estado de las pensiones en España



Fuente: BBVA Research<sup>10</sup>

<sup>10</sup> Disponible en: <https://www.jubilaciondefuturo.es/es/pensiones-en-cifras/>

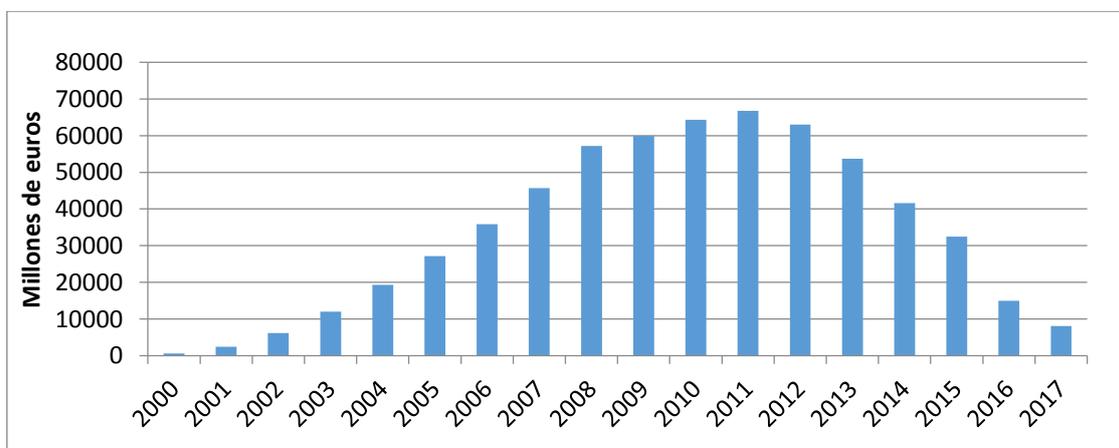
### 3.4. Fondo de reserva

El fondo de reserva, según indica la página web de la Seguridad Social<sup>11</sup>, surge como consecuencia de la exigencia de establecer fondos especiales de estabilización y reserva destinados a atender las necesidades futuras en materia de prestaciones contributivas que puedan tener su causa en las desviaciones entre ingresos y gastos de la misma.

En el gráfico 3.12 se representa la evolución del fondo de reserva mencionado, con los últimos datos disponibles, desde el año 2000 hasta el 2017. Es importante mencionar que está influenciado por el ciclo económico alcista o recesivo, en este sentido, el gran aumento del fondo en los primeros años de la serie, hasta los años 2010, 2011, momento en el cual el fondo de reserva empezó a disminuir y no ha podido tener una recuperación. Durante los primeros años de la crisis, el fondo de reserva seguía creciendo.

El último dato disponible es el de 2017, teniendo 8 mil millones de euros disponibles en el fondo de reserva, algo que se encuentra por debajo de las cifras que se manejaban 14 años atrás, en 2003. Teniendo en cuenta que, mensualmente, las pensiones suponen a la Seguridad Social 8.965 millones de euros, con la cantidad disponible actualmente no hay remanente suficiente para hacer frente a una única mensualidad de las pensiones.

Gráfico 3.12: Evolución Fondo de Reserva de la Seguridad Social (2000-2017)



Fuente: Elaboración propia con datos de [www.epdata.es](http://www.epdata.es)

<sup>11</sup> Disponible en: <http://www.seg-social.es/wps/portal/wss/internet/EstadisticasPresupuestosEstudios/FondoReserva>

#### 4. REFORMAS DEL SISTEMA DE PENSIONES DESDE EL AÑO 1985

En este apartado se van a exponer las distintas reformas que han tenido lugar en el sistema de pensiones español, desde el año 1985 hasta la actualidad. Las reformas más antiguas se analizarán con una tabla, mientras que las dos últimas reformas, al ser las más recientes, se explicarán posteriormente de manera más amplia y exhaustiva.

- Ley 27/2011 de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del Sistema de Seguridad Social<sup>12</sup>: Esta ley entró en vigor en 2013. Entre las modificaciones que se efectúan en ella se encuentran las siguientes:

1) el aumento de la edad de jubilación de forma progresiva desde los 65 hasta los 67 años, llegando a alcanzarse dicha edad en el año 2027.

2) Otra de las modificaciones es el aumento del número de años de cotización que se tendrían en cuenta para calcular las pensiones; anteriormente se establecían los últimos 15 años, a partir de esta modificación se tendrían en cuenta las cotizaciones de los 25 últimos años de vida laboral del trabajador, de forma progresiva.

3) Por otro lado, para cobrar el total de la pensión, se aumentó el número de años de cotización necesarios, pasando de 35 a 38 años de forma progresiva.

Es importante mencionar que las modificaciones establecidas en esta reforma inciden en el cobro del 100% de la pensión de jubilación, no hay modificaciones sobre aquellos requisitos para optar a una pensión, sin que esta sea del 100%.

Además, en esta reforma se introduce de manera poco explícita el factor de sostenibilidad, que se expondrá en la siguiente reforma.

---

<sup>12</sup> Véase en el siguiente enlace: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2011-13242>

Tabla 4.1: Reformas del sistema de pensiones Español, entre 1985 y 2007

FECHA LEY	PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS
LEY 26/1985, DE 31 DE JULIO: de medidas urgentes para la racionalización de la estructura y de la acción protectora de la Seguridad Social	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aumento del período mínimo de cotización, para la obtención de una pensión contributiva, en cinco años, de 10 a 15.</li> <li>• Aumento del número de años tenidos en cuenta para el cálculo de la pensión, pasando de 2 hasta 8 años.</li> <li>• Véase el siguiente enlace: <a href="https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1985-16119">https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1985-16119</a></li> </ul>
LEY 24/1997, DE 15 DE JULIO: Consolidación y Racionalización del Sistema de Seguridad Social	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aumento del número de años tenidos en cuenta para el cálculo de la pensión, pasando de 8 hasta 15 años.</li> <li>• Revalorización de las pensiones según el IPC.</li> <li>• Creación de un fondo de Reserva.</li> <li>• Vigencia de 5 años.</li> <li>• Véase en el siguiente enlace: <a href="https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1997-15810">https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1997-15810</a></li> </ul>
LEY 35/2002, DE 12 DE JULIO: de medidas para el establecimiento de un sistema de jubilación gradual y flexible	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Permiso de jubilación anticipada a los 61 años cumpliendo requisitos.</li> <li>• Incentivos para la jubilación después de los 65 años.</li> <li>• Véase en el siguiente enlace: <a href="https://boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2002-13972">https://boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2002-13972</a></li> </ul>
LEY 28/2003, DE 29 DE SEPTIEMBRE: reguladora del Fondo de Reserva de la Seguridad Social	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cuando existieran excedentes en los ingresos contributivos, estos debían depositarse en un fondo. El objetivo era tratar de tener un control sobre el ciclo económico para garantizar las pensiones, independientemente, del déficit que pudiera tener lugar como consecuencia del ciclo económico.</li> <li>• Véase en el siguiente enlace: <a href="https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2003-18089">https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2003-18089</a></li> </ul>
LEY 40/2007, DE 4 DE DICIEMBRE: de medidas en materia de Seguridad Social	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se trata de la revisión del Pacto de Toledo.</li> <li>• Computo de los días efectivos de cotización, ya no se tendrían en cuenta las pagas extra.</li> <li>• Establecimiento de los requisitos de la jubilación anticipada, complementando a la Ley 35/2002, de 12 de julio.</li> <li>• Véase en el siguiente enlace: <a href="https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2007-20910">https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2007-20910</a></li> </ul>

Fuente: Elaboración propia en base a la legislación del Boletín Oficial del Estado

- 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<sup>13</sup>.

En esta reforma se introduce el factor de sostenibilidad de manera desarrollada, aunque su aplicación será efectiva a partir de 2019<sup>14</sup>. Este factor tiene como objetivo que las cantidades recibidas por los pensionistas sean iguales para aquellos que hayan efectuado contribuciones iguales. Para ello hay que tener en cuenta los cambios que se puedan y de hecho se están produciendo en la esperanza de vida de la población.

Otro aspecto que introduce la reforma es el índice de revalorización (IRA) del sistema, tiene como objetivo conocer la situación del sistema público en cada momento y determinar el incremento de las pensiones en función de dicha situación.

*“Un sistema de pensiones de reparto solo puede pagar pensiones en función de los ingresos que recibe”* (Doménech, R., 2018, pp.9).

El funcionamiento de este índice es el siguiente: Las pensiones subirán de acuerdo a la inflación siempre y cuando los gastos sean iguales a los ingresos del sistema de pensiones. Sin embargo, cuando esto no ocurra, las pensiones se revalorizarán un 0,25%, pudiendo entender con este dato una congelación de las pensiones.

Con este factor no se trata de recortar las pensiones, ni implica que las pensiones sean menores en el inicio del cobro de la misma, sino que afecta a la revalorización de dichas pensiones, con el objetivo de que tenga un carácter más sostenible. En definitiva, se trata de mantener un equilibrio entre los ingresos y los gastos del Sistema de Pensiones.

El único requisito que establece el IRA es garantizar que no se paguen pensiones con una situación de déficit estructural, sin embargo, se aceptan el resto de medidas que se quieran establecer para el pago de las pensiones.

---

<sup>13</sup> Véase en el siguiente enlace: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2013-13617>

<sup>14</sup> Mediante la Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018, se retrasa la entrada en vigor del factor de sostenibilidad. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2018-9268>

En el caso de que los pensionistas pierdan poder adquisitivo no será por el aumento de la inflación, sino por el aumento de los gastos con respecto a los ingresos.

Una vez analizadas las reformas más recientes del sistema de pensiones, se van a exponer las principales ventajas de las mismas.

Entre las ventajas que se observan de las últimas reformas mencionadas, según Doménech (2016), están las siguientes:

- Respecto del factor de sostenibilidad, la aplicación automática de este hace que quede completamente desvinculado de las decisiones de carácter estructural de los recursos.
- En el caso del índice, permite el ajuste progresivo de los cambios en todas las variables que componen los gastos e ingresos del sistema de pensiones. Estando dichas variables corregidas por el ciclo económico para controlar la disminución que se pudiera ocasionar en las pensiones en épocas de recesión.
- Cuando existe superávit, los ahorros generados en el mismo se acumularán en el Fondo de Reserva, los pensionistas los recibirán en el futuro gracias a la aplicación del Índice.
- Se trata de construir un entorno de transparencia para el conjunto de la sociedad, con la intención de poder conocer con suficiente antelación los retos que aparezcan en este ámbito.

Después de exponer las ventajas de las reformas que se han llevado a cabo en el sistema de pensiones español, se va a desarrollar el apartado que constituye el objetivo principal de este TFG.

## **5. ¿ES SOSTENIBLE EL ACTUAL SISTEMA PÚBLICO DE PENSIONES? ALTERNATIVAS Y POSIBLES REFORMAS.**

Antes de responder a la pregunta que da título al presente TFG es necesario conocer algunos datos relacionados con el sistema de pensiones español.

Según datos del Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS), para el mes de febrero de 2019 había registradas más de 9,7 millones de pensiones, incluyendo en este número las de jubilación, incapacidad permanente o viudedad entre otras. El número de pensionistas, en el mismo período, ha sido de más de 8,8 millones de pensionistas. Esta brecha que muestra un mayor número de pensiones que de pensionistas se debe a que algunos de los pensionistas perciben más de una pensión, como puede ser el caso de quienes reciben pensión de jubilación y, adicionalmente, de viudedad.

Como se ha explicado durante el desarrollo del presente trabajo, las pensiones, en concreto las contributivas se financian con las cotizaciones de los trabajadores, por ello es importante conocer cuáles son las cotizaciones actuales para poder determinar la sostenibilidad o no del sistema.

En base a los datos del INSS para el mes de diciembre de 2018, había cerca de 19 millones de afiliados al sistema de Seguridad Social en la totalidad de los regímenes (general y especiales).

La agencia EFE, en agosto de 2018, indicaba que la pensión media recibida en España es de 1079,16 euros al mes, mientras que el salario medio mensual es 1844,24 euros.

Con los datos que se han mencionado, se puede observar que, en la actualidad, en España cada pensión la tienen que pagar dos trabajadores, algo que con las cifras de salarios y pensiones medias que se han manejado resulta muy difícil de poder sostener, tanto en el medio como en el corto plazo.

Es necesario explicar que los datos que se han tomado de pensionistas incluyen a todo el colectivo, no clasificando por las pensiones contributivas y las no contributivas, y que además de las cotizaciones de trabajadores y empresarios hay algunas partidas adicionales, como pueden ser los recargos, las multas y las transferencias del Estado para sostener el gasto en pensiones. A pesar de ello, se sigue manteniendo que el sistema de pensiones Español no es sostenible de la manera en que se conoce hoy día, y que son necesarias reformas de gran trascendencia, aunque no sean bien vistas de manera

social, para poder sostener a largo plazo el actual sistema y que haya una equidad intergeneracional.

Antes de proponer alternativas al actual sistema de pensiones, para mejorar su sostenibilidad es importante indicar cuáles son las características que debe cumplir cualquier reforma en el ámbito de las pensiones según el Banco de España (2014):

- Es necesario conocer cuál va a ser el impacto de la reforma que se pretende llevar a cabo sobre cada una de las generaciones existentes, la actual y la futura.
- También es de importancia para el Banco de España establecer sobre cuántas generaciones va a recaer el ajuste que se pretende en la reforma.
- Otra característica, muy importante, es determinar hasta qué punto se desean usar las pensiones como instrumentos con el objetivo de actuar sobre la desigualdad entre las distintas generaciones.

A través de este apartado se van a proponer algunas reformas que puedan tener lugar en el marco del sistema público de pensiones español para garantizar la sostenibilidad futura del sistema de pensiones.

### **5.1. Aumento del tipo de cotización a la Seguridad Social**

Una de las posibles reformas a llevar a cabo para mejorar la sostenibilidad de las pensiones es efectuar un aumento en los tipos de cotización a la seguridad social. Las cotizaciones a las arcas públicas se efectúan, tanto por parte de los trabajadores como por parte de los empresarios que les contratan, y los tipos a los que se cotiza son los que se muestran en el cuadro siguiente:

Tabla 5.1: Tipos de cotización España (%)

CONTINGENCIAS	EMPRESA	TRABAJADORES	TOTAL
Comunes	23,60	4,70	28,30
Horas Extraordinarias Fuerza Mayor	12,00	2,00	14,00
Resto Horas Extraordinarias	23,60	4,70	28,30

Fuente: Instituto Nacional de la Seguridad Social

Actualmente, los trabajadores aportan un 4,7% del total de su nómina en concepto de contingencias, y este porcentaje va a parar a las pensiones que se pagan en el momento actual, entre otras partidas de la Seguridad Social. Los empresarios, tal y como se muestra, aportan un 23,6% de lo que pagan a sus trabajadores. Desde el 1 de enero de 2019 la base máxima de cotización es de 4.070,10€/mes tal y como se indica en la Orden TMS/83/2019, de 31 de enero, por la que se desarrollan las normas legales de cotización a la Seguridad Social, desempleo, protección por cese de actividad, Fondo de Garantía Salarial y formación profesional para el ejercicio 2019.

Como cualquier reforma que se pretenda establecer va a tener algunos aspectos positivos y otros tantos negativos.

En primer lugar destacar, como aspecto positivo que con esta medida pueden aumentar los ingresos, y no hay que tener en cuenta una reducción de los gastos, como indica el Banco de España (2009).

No obstante, a pesar de que puede tener algunas ventajas, como aspectos negativos, se puede encontrar un posible impacto negativo en el empleo, tanto por parte de los trabajadores como de los empresarios, estos últimos tendrían que afrontar unos costes laborales mayores por llevar a cabo la contratación de empleados y, por tanto, evitarán hacerlo o incluso puede que traten de hacerlo utilizando la economía sumergida, mencionada anteriormente, para ahorrarse los costes laborales. Además, podría ocasionar distorsiones en el ahorro privado y la inversión, entre otras variables, tal y como indica Domenech (2018).

## **5.2. Separación de las fuentes de financiación de las pensiones**

Otra de las posibles reformas que se pueden plantear consiste en establecer una separación de las fuentes de financiación de las pensiones. Mediante dicha reforma se trataría de que las pensiones contributivas fueran asumidas a través de las cotizaciones de empresarios y trabajadores, mientras que las prestaciones no contributivas se financien con aportaciones del Estado a través de los Presupuestos Generales. Teniendo en cuenta que de llevarse a cabo

esta medida hay que buscar fórmulas para el aumento de los ingresos del sistema, ya que estos tienen que afrontar el pago de las pensiones no contributivas.

Una de las opciones para aumentar los ingresos del sistema es mediante un aumento de los impuestos generales, que pueden ser los directos o los indirectos, esta opción es defendida por Zubiri (2015) quién asegura que la utilización de impuestos para el pago de las pensiones es totalmente legítimo y que algunos países del entorno usan este tipo de ingresos para financiar tanto pensiones no contributivas como algunos tipos de contributivas. Un debate posible, que menciona Conde-Ruiz (2017), es qué tipo de impuestos y cómo aumentarlos, ya que en caso de que se aumentara el IRPF, este impuesto afectaría también a los pensionistas. O si se trata de aumentar el tipo impositivo del IVA, es difícil discriminar a quien no haya contribuido con el sistema.

La principal ventaja de esta medida es que las aportaciones que realizan los trabajadores y empresarios como cotizaciones, van directamente a parar a los pensionistas que, en su momento, también aportaron al sistema, es decir se reservan las aportaciones para aquellas pensiones contributivas y el resto de pensiones son financiadas por el Estado.

Entre los inconvenientes que se pueden encontrar destaca que al entrar las pensiones no contributivas en los Presupuestos Generales éstas puedan sufrir fluctuaciones por la aprobación de los mismos, ya que se pueden destinar partidas mínimas que puede provocar que no se llegue a cumplir el principio de suficiencia.

### **5.3. Incremento del número de años para el cálculo de la pensión.**

Con esta medida se pretende aumentar el número de años que se tienen en cuenta para el cálculo de la pensión, siendo extensibles al total de la vida laboral. Esta reforma va en consonancia con la opinión de la AIReF<sup>15</sup> (2019) que propone aumentar desde los 25 actuales a 35 el número de años a tener

---

<sup>15</sup> Las siglas indican Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF).

en cuenta para el cálculo de la pensión. En condiciones normales, al inicio de la vida laboral las personas suelen tener unos salarios más bajos que los que perciben cuando ya tienen años de experiencia.

En este sentido, se conseguiría reducir la cuantía media de las pensiones y, por tanto, habría una reducción en los gastos en pensiones. Siempre que, como indica Zubiri (2012), los primeros años de cotización se hayan cobrado salarios más bajos que en los últimos años de vida laboral.

De llevar a cabo esta medida, España no sería un país pionero ya que otros países del entorno ya han llevado a cabo reformas similares a la mencionada.

Hay que mencionar que, en las últimas reformas llevadas a cabo por los gobiernos, se ha incrementado el número de años usados para el cálculo como se ha comentado en el apartado anterior de las reformas. Aun así, debido a los problemas de sostenibilidad por los que pasa el sistema de pensiones español sería necesaria una reforma más severa en este ámbito.

En cuanto a esta medida, también sería posible una variante al aumento del número de años para el cálculo de la pensión, que sería el aumento del número de años necesarios para cobrar las pensiones contributivas mínimas, actualmente se encuentra en 15 años de cotización, se podría plantear un aumento de la misma y que, progresivamente, se modificasen los porcentajes de aumento de la cuantía de la pensión para que cobrar el 100% de la pensión requiriera más años de trabajo.

#### **5.4. Retraso en la edad de jubilación**

Al igual que para la propuesta anterior, en las últimas reformas se ha aumentado la edad de jubilación, pero es posible que este aumento no sea suficiente.

Como se ha comentado en apartados anteriores y basándonos en lo que indican Hernández de Cos, Jimeno y Ramos (2017), el aumento de la edad de jubilación se puede justificar porque la esperanza de vida en España ha aumentado, considerablemente, en los últimos años y también la calidad de

vida que las personas tienen a la edad actual de jubilación. Otro aspecto de justificación es que hace décadas la gente empezaba a trabajar a los 16 años aproximadamente, sin embargo en la actualidad no es extraño encontrar personas con 25 años y sin haber cotizado ningún día a la seguridad social. Si la gente empieza su vida laboral más tarde, no es lógico que se jubile a la misma edad que quienes empezaron a trabajar muchos años antes.

Además, también se puede justificar que, en la actualidad, la mayoría de los trabajos no requieren tanto esfuerzo físico como se podía requerir antiguamente y, adicionalmente, los lugares de trabajo tienen mejores condiciones de seguridad y salubridad.

Entre los aspectos negativos se puede destacar la situación del mercado de trabajo para los jóvenes. En este sentido, el mercado de trabajo juvenil está muy por debajo de las expectativas teniendo tasas de desempleo juvenil muy elevadas. Si se aumenta el número de años necesarios para acceder a la jubilación, aquellas personas mayores de 65 años que estén trabajando es posible que “quiten” puestos de trabajo que podrían ser para los jóvenes.

De acuerdo con esta medida, incluso aportando datos concretos se encuentra la opinión de la AIREF (2019), proponiendo retrasar la edad de jubilación 1 año, lo que puede suponer según sus proyecciones, una contención en el gasto de entre 0,4 y 1,2%.

Sin embargo, para Zubiri (2012) esta medida puede afectar a un porcentaje muy elevado de personas sobre todo en el largo plazo. En la reforma mencionada de aumento de la edad de jubilación se indica que 38,5 años cotizados dan derecho al 100% de la pensión, y un gran número de personas que están cerca de los 65 años, ya tienen cumplido el mínimo de cotización, por lo que no se verían demasiado afectados por este tipo de reforma.

### **5.5. Estudiar establecimiento sistema de cuentas nacionales**

Tal y como indica Conde-Ruiz (2017) un sistema de cuentas nacionales consiste en registrar apuntes contables de las cotizaciones que realizan los trabajadores. Mediante este sistema, el cálculo de la pensión a la que los trabajadores tendrán derecho, en el momento de la jubilación, se basa en las cotizaciones que hayan realizado a lo largo de su vida y en otros parámetros, como la esperanza de vida o el crecimiento del PIB.

Una de las ventajas que aporta este sistema es la de que los trabajadores pueden realizar aportaciones mayores en su cuenta nacional y, de esta manera, acceder en el futuro a pensiones de cuantía más elevada. Por tanto, se puede decir que, a través de este sistema, la relación entre las cotizaciones que se pagan y la pensión que se recibe es más directa.

Adicionalmente, en dicho sistema se pueden encontrar algunos inconvenientes, como que no hay una garantía de que los ingresos que se obtengan sean suficientes para cubrir las necesidades básicas que necesitan todas las personas.

Como cualquiera de las medidas que se están mencionando, en caso de llevarse a cabo este sistema habría que hacerlo de forma muy gradual, ya que hay muchas personas que empezarían con este sistema a edades muy avanzadas de su vida laboral.

Domenech (2018) indica que un ejemplo de país que ha adoptado este sistema es Suecia, un país que al igual que España cuenta con una esperanza de vida muy elevada. En Suecia, la transición al sistema de cuentas nacionales duró 15 años, Domenech (2017).

### **5.6. Incentivar el ahorro privado**

Como se ha argumentado en el apartado que da título a este trabajo, el sistema de pensiones español, tal y como se conoce actualmente, no es sostenible y, por tanto, hay que buscar nuevas vías para lograr la sostenibilidad del mismo. Entre ellas, se puede encontrar incentivar el ahorro privado de los trabajadores,

como argumentan y explican las ventajas e inconvenientes Hernández de Cos, Jimeno y Ramos (2017).

Mediante esta medida se trata por tanto de fomentar un sistema mixto, donde haya una parte de ahorro público y otra privada.

Como ventajas de este ahorro privado estaría la menor vulnerabilidad a los escenarios demográficos que se puedan presentar en el país, ya que cada trabajador tiene asegurado lo que ha pagado.

Esta medida también puede encontrar inconvenientes o dificultades para llevarlo a cabo. Los salarios medios en España son relativamente bajos y, por lo general, las personas tienen muchos gastos, siendo habitual escuchar que la gente no llega a final de mes. Por tanto, se puede pensar que aquellas personas que apenas pueden tener salidas de ocio una vez al mes, vayan a emplear una proporción de entre el 10 y el 15% de sus salarios en ahorrarlos en un fondo de pensiones.

Adicionalmente, al inconveniente mencionado se puede encontrar que, en la actualidad, a los trabajadores en sus nóminas se les retienen unos porcentajes de salario para las cotizaciones a la jubilación. Quiere decir que actualmente con las nóminas, como se ha mencionado, se están pagando las jubilaciones y, por tanto, la gente puede pensar y, de hecho se menciona en algunas noticias, que si finalmente la pensión de uno mismo va a tener que financiarse con las aportaciones que haya realizado durante su vida al sistema, no existe motivo para la retención de una parte de su salario en beneficio de los actuales pensionistas.

Mencionar también, que hay que tratar de evitar el riesgo de las inversiones y las fluctuaciones que puedan sufrir los ahorros privados de la gente en los diferentes planes de pensiones. Para que esto no ocurra, o al menos los ahorradores estén lo más protegidos posible, se debería llegar a implementar algún incentivo en este sentido, siendo necesario que el Estado tome medidas de cara a una regulación, que pueda garantizar que los ahorros estarán

seguros y que no se van a invertir en productos de riesgo elevado que pudiera suceder que se perdieran.

Respecto a incentivar el ahorro privado, los costes de transición que se generarían tratando de llevar un sistema de reparto en un sistema de capitalización serían muy elevados, tal y como refleja Zubiri (2003).

## **6. CONCLUSIONES**

Después de la realización de un análisis en profundidad sobre los distintos aspectos y alternativas que afectan al sistema público de pensiones en España, a continuación se procede a exponer las principales conclusiones que se han podido extraer de la realización del trabajo:

1. Los cinco principios sobre los que se apoya el sistema público de pensiones español son: reparto, proporcionalidad, universalidad, gestión pública y suficiencia. Todos ellos con gran presencia en cada una de las decisiones que se toman con el objetivo de reformar dicho sistema. Estos principios ponen de manifiesto que, en el sistema público de pensiones español, existe solidaridad intergeneracional y una relación directa entre las aportaciones de los contribuyentes y lo que se recibe como pensión, que todas las pensiones deben ser suficientes para garantizar un nivel de vida adecuado, y además, que serán gestionadas por el sector público. Además, en España hay dos tipos de pensiones, las contributivas y las no contributivas, que se clasifican en función de las aportaciones que se hayan realizado o no al sistema de pensiones durante la vida laboral.
2. El gasto en pensiones es muy elevado fundamentalmente por tres factores. El primero de ellos es la demografía, ya que las tasas de natalidad, fecundidad y mortalidad son muy bajas y no parece probable un cambio en su tendencia. Además la esperanza de vida, tanto a los 65 años, como al momento del nacimiento, está creciendo bastante rápido, lo que tampoco ayuda a contener el gasto en pensiones. El segundo de los factores destacables es el mercado de trabajo, donde la tasa de desempleo se encuentra muy por encima de la que se muestra para la

UE-28. Adicionalmente a ello, España tiene unos salarios relativamente bajos, lo que origina, junto con otros aspectos, que los ingresos por cotizaciones no cubran con suficiencia los gastos en pensiones. El tercer factor destacable del gasto en pensiones, es el denominado factor institucional, en el que se comenta la sostenibilidad financiera, la generosidad del sistema y el sentimiento que genera. España tiene uno de los sistemas de pensiones más generosos que existen, situándose muy por encima de la media de la UE que, en los últimos años, ha tenido una tendencia estable, mientras que para el caso español la generosidad ha seguido aumentando.

3. Durante la última década, en concreto en los años 2011 y 2013, se han efectuado dos reformas de gran importancia para el sistema público de pensiones. En la primera de ellas se propuso, entre otros, el aumento de: la edad de jubilación de forma progresiva desde los 65 a los 67 años y el número de años que se tendrán en cuenta para el cálculo de la pensión, pasando de 15 a 25 años. En la reforma de 2013, se introdujeron el factor de sostenibilidad y el índice de revalorización de las pensiones.
4. Las reformas establecidas por los diferentes gobiernos han generado diversas controversias, compartiendo los diferentes autores la necesidad de reformas en el sistema. Por un lado, hay autores como Conde-Ruiz que afirman que las reformas de 2011 y 2013 están en la línea de lo que el sistema público de pensiones español necesitaba; por otro lado, autores como Zubiri, consideran que las últimas reformas sólo han tratado de reducir la cuantía de las pensiones sin incidir en reformas para modificar sus ingresos o gastos.
5. A lo largo del TFG, se ha demostrado que el sistema público de pensiones español no es sostenible tal y como lo conocemos actualmente. Además, no existen recetas mágicas para que sea sostenible, es necesaria una reforma en profundidad que se aplique en diferentes ámbitos para lograr esa mejora. Las alternativas propuestas en este TFG son: aumento del tipo de cotización a la Seguridad social, separación de las fuentes de financiación de las pensiones, incremento

del número de años para el cálculo de la pensión, retraso en la edad de jubilación, estudiar el establecimiento de un sistema de cuentas nocionales e incentivar el ahorro privado.

6. Las diferentes propuestas tienen ventajas e inconvenientes y algunos economistas de prestigio tienen posturas contrapuestas respecto a las alternativas mencionadas. Con el aumento del tipo de cotización a la Seguridad Social se puede destacar el aumento de los ingresos del sistema, sin una reducción de los gastos, y entre los inconvenientes a destacar que generaría un aumento en los costes laborales lo que puede provocar una disminución del empleo y aumento en la tasa de paro. Con la separación de las fuentes de financiación se plantean inconvenientes en el establecimiento de las nuevas formas aunque, como aspecto positivo, se destaca que la relación entre aportaciones realizadas y pensión recibida sería más directa en el caso de las pensiones contributivas.
7. En consonancia con lo anterior, el establecimiento de un sistema de cuentas nocionales sería una reforma de gran calado para el sistema. Implantar este sistema tendría que tener en cuenta diversos aspectos como el período de tiempo necesario de adaptación al mismo o la forma en que se pagarían las pensiones que ya están concedidas. Para los ciudadanos podría tener un impacto positivo ya que, este tipo de sistema tiene entre sus características la transparencia del mismo, y los ciudadanos podrían saber en cada momento lo que tiene acumulado en sus cuentas.

Después de exponer las conclusiones del trabajo, para finalizar se expondrá una relación de la bibliografía utilizada.

## 7. BIBLIOGRAFÍA

En este apartado se pasará a hacer un listado de la bibliografía consultada para la elaboración del presente trabajo.

**AGENCIA EFE** (2019): “La pensión media de jubilación representa el 58.5% del salario medio en 2018”. Recuperado el 01 de abril de 2019 de: <https://www.efe.com/efe/espana/economia/la-pension-media-de-jubilacion-representa-el-58-5-del-salario-medio-en-2018/10003-3725236>

**AIReF** (2019): “Opinión sobre la sostenibilidad del sistema de seguridad social.” Opinión 1/19. Disponible en: [http://www.airef.es/wp-content/uploads/2019/01/opinion-pensiones/190109\\_Opinion\\_SS.pdf](http://www.airef.es/wp-content/uploads/2019/01/opinion-pensiones/190109_Opinion_SS.pdf)

**BANCO DE ESPAÑA** (2009): “La reforma del sistema de pensiones en España”. Dirección general del sistema de estudios Disponible en: [https://www.bde.es/f/webbde/GAP/prensa/ficheros/es/mfo150409\\_notaservicioestudios.pdf](https://www.bde.es/f/webbde/GAP/prensa/ficheros/es/mfo150409_notaservicioestudios.pdf)

**BBVA** (2019): “Cómo funciona el sistema de pensiones en España”. Recuperado el 23 de febrero de 2019 de: <https://www.bbva.es/general/finanzas-vistazo/planes-de-pensiones/sistema-pensiones-espana/index.jsp>

**BBVA** (2019): “Estado de las pensiones en España”. Recuperado el 07 de abril de 2019 de: <https://www.jubilaciondefuturo.es/es/pensiones-en-cifras/>

**BBVA** (2019): “Pensiones: Sistema de reparto vs sistema de capitalización”. Recuperado el 15 de marzo de 2019 de: <https://www.jubilaciondefuturo.es/es/blog/pensiones-sistema-de-reparto-vs-sistema-de-capitalizacion.html>

**BOLETÍN ECONÓMICO DEL BANCO DE ESPAÑA** (2019): “Reformas de los sistemas de pensiones en algunos países de la UEM”. Recuperado el 20 de febrero de 2019 de: <https://www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/InformesBoletinesRevistas/BoletinEconomico/11/Jul/Fich/art4.pdf>

**Conde-Ruiz, J.I.** (2013). “Los retos del factor de Sostenibilidad de las pensiones: Presente y Futuro.” Fedea. Disponible en: <https://www.fedea.net/wp-content/uploads/2013/conde-ruiz.pdf>

**Conde-Ruiz, J.I.** (2017). “Medidas para restaurar (o no) la sostenibilidad financiera de las pensiones.” Fedea & Universidad Complutense de Madrid. Disponible en: <https://www.fedea.net/medidas-para-restaurar-o-no-la-sostenibilidad-financiera-de-las-pensiones/>

**CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA** (1978): Artículo 41. Recuperado el 23 de febrero de 2019, de: <http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/titulos/articulos.jsp?ini=41&tip o=2>

**De la Fuente, A., García, M.A. and Sánchez, A. R.** (2017). “*La salud financiera del sistema público de pensiones español. Análisis retrospectivo, proyecciones de largo plazo y factores de riesgo*”. Estudios sobre la Economía Española. FEDEA. Disponible en: <https://www.fedea.net/la-salud-financiera-del-sistema-publico-de-pensiones-espanol/>

**De la Fuente, A., García, M.A. and Sánchez, A. R.** (2018). “*¿Hacia una nueva reforma de las pensiones? Notas para el Pacto de Toledo*.” Fedea. Disponible en: <http://documentos.fedea.net/pubs/fpp/2018/10/FPP2018-09.pdf>

**Díaz, J.** (2010). *Las pensiones públicas en España: Una reforma que no funciona*. Málaga: Analistas económicos de Andalucía.

**Doménech, R.** (2016). “*¿Es viable nuestro sistema de pensiones? Propuestas de mejora*”. BBVA Research. Disponible en: <https://www.bbvaesearch.com/publicaciones/es-viable-nuestro-sistema-de-pensiones-propuestas-de-mejora/>

**Doménech, R.** (2017). “*El sistema público de pensiones en España: reformas recientes y propuestas de mejora*”. BBVA Research. Disponible en: <https://www.bbvaesearch.com/publicaciones/el-sistema-publico-de-pensiones-en-espana-reformas-recientes-y-propuestas-de-mejora/>

**Domínguez-Fabián, I., Del Olmo, F. and Herce, J. A.** (2017). “*Reinventando la Seguridad Social. Hacia un sistema mixto de pensiones “por etapas”*”. Instituto universitario de Análisis Económico y Social. Disponible en: [https://www.researchgate.net/profile/Francisco\\_Garcia137/publication/327475226\\_Reinventando\\_la\\_Seguridad\\_Social\\_Hacia\\_un\\_sistema\\_mixto\\_de\\_pensiones\\_por\\_etapas/links/5b91513292851c78c4f2e9a1/Reinventando-la-Seguridad-Social-Hacia-un-sistema-mixto-de-pensiones-por-etapas.pdf?origin=publication\\_detail](https://www.researchgate.net/profile/Francisco_Garcia137/publication/327475226_Reinventando_la_Seguridad_Social_Hacia_un_sistema_mixto_de_pensiones_por_etapas/links/5b91513292851c78c4f2e9a1/Reinventando-la-Seguridad-Social-Hacia-un-sistema-mixto-de-pensiones-por-etapas.pdf?origin=publication_detail)

**EPDATA** (2019): Evolución del Fondo de reserva de la Seguridad Social. Disponible en: <https://www.epdata.es/evolucion-fondo-reserva-seguridad-social/17bcb053-c02d-419f-9a34-dec5cc482472/espana/106>

**EUROSTAT** (2019): Serie ajustada-desempleo. Recuperado el 07 de abril de 2019 de: [https://ec.europa.eu/eurostat/cache/metadata/en/une\\_esms.htm](https://ec.europa.eu/eurostat/cache/metadata/en/une_esms.htm)

**Fernández, E., Aspachs, O., Hernández, A., Martín, E.** (2017). “*Pensiones: Un debate necesario*.” CaixaBank, Planificación Estratégica y Estudios. Disponible en: <http://www.caixabankresearch.com/2017-04-01-000000>

**García, M.A.** (2019). “*El sistema público de pensiones: Mitos y realidades.*” Fedea. Disponible en: <https://www.fedea.net/las-pensiones-publicas-mitos-y-realidades/>

**García, J., Castro M. A.** (2007). “*La previsión social en España. Del instituto Nacional de Previsión al Instituto Nacional de Seguridad Social*”. Ministerio de Trabajo e Inmigración. Gobierno de España. Disponible en: <http://www.seg-social.es/wps/portal/wss/internet/Pensionistas/Pensiones/33467>

**Hernández, P., Jimeno, J. F. and Ramos, R.** (2017). “*El sistema público de pensiones en España: Situación actual, retos y alternativas de reforma.*” Banco de España. Disponible en: <https://www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/PublicacionesSerias/DocumentosOcasionales/17/Fich/do1701.pdf>

**INE.** (2019) Estadísticas. Disponible en: <https://www.ine.es/dynqs/INEbase/listaoperaciones.htm>

**INSTITUTO SANTALUCÍA** (2019): “Tipos de sistemas de pensiones: diferencias, ventajas e inconvenientes.” Recuperado el 23 de febrero de 2019 de: <https://institutosantalucia.es/tipos-pensiones-diferencias-ventajas-inconvenientes/>

**López-Casanovas, G. et al.** (2018). *Las pensiones en España.* Consejo General de Economistas.

**MINISTERIO DE TRABAJO, MIGRACIONES Y SEGURIDAD SOCIAL** (2019). “Análisis del sistema de pensiones obligatorias, Automático Enrolment”. Disponible en: <http://www.mitramiss.gob.es/es/mundo/Revista/Revista220/157.pdf>

**MINISTERIO DE TRABAJO, MIGRACIONES Y SEGURIDAD SOCIAL** (2019). Estadísticas. Disponible en: <http://www.seg-social.es/wps/portal/wss/internet/EstadisticasPresupuestosEstudios/Estadisticas>

**Ramos, R.** (2014). “*El nuevo factor de revalorización y de sostenibilidad del sistema de pensiones español*”. Boletín económico del Banco de España. Disponible en: <https://www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/InformesBoletinesRevistas/BoletinEconomico/14/Jul/Fich/be1407-art3.pdf>

**Sanchez, A.R.** (2016). “The automatic adjustment of pension expenditures in Spain: An evaluation of the 2013 pension reform”. *Banco de España, Documentos de Trabajo nº 1420.* Disponible en: <https://www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/PublicacionesSerias/DocumentosTrabajo/14/Fich/dt1420e.pdf>

**SEGURIDAD SOCIAL** (2019): “Fondo de Reserva”. Recuperado el 15 de marzo de 2019 de: <http://www.seg->

[social.es/wps/portal/wss/internet/EstadisticasPresupuestosEstudios/FondoReserva](http://social.es/wps/portal/wss/internet/EstadisticasPresupuestosEstudios/FondoReserva)

**SEPE** (2018): “Informe del Mercado de Trabajo Estatal”. Recuperado el 20 de mayo de 2019 de: [http://www.sepe.es/contenidos/observatorio/mercado\\_trabajo/3017-1.pdf](http://www.sepe.es/contenidos/observatorio/mercado_trabajo/3017-1.pdf)

**Suárez, B.** (2014). *El sistema público de pensiones: crisis, reforma y sostenibilidad*. Valladolid: Lex Nova-Thomson Reuters.

**Zubiri, I.** (2003). *El futuro del sistema de pensiones en España*. Madrid: Instituto de estudios fiscales.

**Zubiri, I.** (2012). *Reforma y sostenibilidad del sistema de pensiones: una valoración crítica*. Universidad del País Vasco. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/4014972.pdf>

**Zubiri, I.** (2015). *Cómo reformar las reformas de las pensiones...y el coste de no hacerlo*. Universidad del País Vasco. Disponible en: <https://revistas.ucm.es/index.php/CRLA/article/viewFile/50316/46765>

## ANEXO SOBRE NORMATIVA LEGAL

LEY 27 DE FEBRERO DE 1908: Ley de Creación del Instituto Nacional de Previsión. *Boletín Oficial del Estado*, 28 de febrero de 1908. Disponible en: <https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE/1908/060/A00875-00876.pdf>

REAL DECRETO 11 DE MARZO 1919: Intensificaba el Retiro Obrero. *Boletín Oficial del Estado*, 12 de marzo de 1919. Disponible en: <https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE/1919/071/A00916-00918.pdf>

LEY 1 DE SEPTIEMBRE DE 1939: Convierte Retiro Obrero por Subsidio de Vejez. *Boletín Oficial del Estado*, página 5017. Disponible en: <https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE//1939/252/A05017-05018.pdf>

LEY 14 DE DICIEMBRE DE 1942: Por la que se crea el seguro obligatorio de enfermedad. *Boletín Oficial del Estado*, 27 de diciembre de 1942. Disponible en: <https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE/1942/361/A10592-10597.pdf>

LEY 26/1985, DE 31 DE JULIO: de medidas urgentes para la racionalización de la estructura y de la acción protectora de la Seguridad Social. *Boletín Oficial del Estado*, de 1 de agosto de 1985, núm 183. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1985-16119>

Aprobación por el pleno del Congreso de los diputados [...]. *Boletín Oficial de las Cortes Generales de 12 de abril de 1995*, núm 134. Disponible en: <http://www.informacioncgt.info/legislacion/acuerdos-marco/pacto-toledo.pdf>

LEY 24/1997, DE 15 DE JULIO: Consolidación y Racionalización del Sistema de Seguridad Social. *Boletín Oficial del Estado*, de 16 de julio de 1997, núm 169. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1997-15810>

LEY 35/2002, DE 12 DE JULIO: de medidas para el establecimiento de un sistema de jubilación gradual y flexible. *Boletín Oficial del Estado*, de 13 de julio de 2002, núm 167. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2002-13972>

REAL DECRETO LEGISLATIVO 1/2002, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Regulación de los Planes y Fondos de Pensiones. *Boletín Oficial del Estado*, 13 de diciembre de 2002, número 298. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2002-24252>

LEY 28/2003, DE 29 DE SEPTIEMBRE: reguladora del Fondo de Reserva de la Seguridad Social. *Boletín Oficial del Estado*, de 30 de septiembre de 2003, núm 234. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2003-18089>

LEY 40/2007, DE 4 DE DICIEMBRE: de medidas en materia de Seguridad Social. *Boletín Oficial del Estado* de 5 de diciembre de 2007, núm 291. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2007-20910>

PENSION ACTS 2008. Recuperado el 05 de abril de 2019 de: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2008/30/contents>

LEY 27/2011 DE 1 DE AGOSTO, sobre actualización, adecuación y modernización del Sistema de Seguridad Social. *Boletín Oficial del Estado*, de

2 de agosto de 2011, núm 184. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2011-13242>

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. *Boletín Oficial del Estado de 26 de diciembre de 2013, núm 309*. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2013-13617>

LEY 6/2018, DE 3 DE JULIO, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018. *Boletín Oficial del Estado de 4 de julio de 2018, núm 161*. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2018-9268>

ORDEN TMS/83/2019, DE 31 DE ENERO, por la que se desarrollan las normas legales de cotización a la Seguridad Social, desempleo, protección por cese de actividad, Fondo de Garantía Salarial y formación profesional para el ejercicio 2019. *Boletín Oficial del Estado de 2 de febrero de 2019, núm 29*. Disponible en: [https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2019-1366](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2019-1366)

REAL DECRETO-LEY 28/2018, de 28 de diciembre, para la revalorización de las pensiones públicas y otras medidas urgentes en materia social, laboral y de empleo. *Boletín Oficial del Estado, de 29 de diciembre de 2018, núm 314*. Disponible en: <https://boe.es/boe/dias/2018/12/29/pdfs/BOE-A-2018-17992.pdf>