



Universidad de Valladolid

**Facultad de Ciencias
Económicas y Empresariales**

Trabajo de Fin de Grado

Grado en Economía

**Un análisis comparado de las
reformas de los sistemas de
pensiones en la UE**

Presentado por:

Laura Santiago Fernández

Valladolid, 8 de Julio de 2019

RESUMEN

Desde hace unos años, la sostenibilidad de las pensiones en España está en peligro. El sistema de pensiones español acumula un déficit, que de no intervenir, provocaría grandes consecuencias, no solo económicas sino también sociales. Los ingresos no son suficientes para sufragar los gastos, que se verán incrementados debido a los retos demográficos que tiene la población española. Las reformas de 2011 y 2013 han ayudado a frenar el creciente gasto, pero no lo disminuyen, lo que implica la adopción de nuevas medidas para conseguir un sistema de pensiones sostenible a medio plazo. El presente trabajo analiza las reformas implementadas en Suecia y Holanda, para identificar buenas prácticas, que puedan ser adoptadas para la reforma del modelo de pensiones en España.

Palabras clave: Pensiones, reformas estructurales, envejecimiento y sostenibilidad

Códigos JEL: H5, H53, H55

ABSTRACT

For a few years, the sustainability of pensions in Spain is in danger. The Spanish pension system accumulates a deficit, which if not intervened, would cause big consequences, not just economic but also social. Revenues are not enough to cover the expenditure, which will be increased due to the demographic challenges that the Spanish population has. The reforms of 2011 and 2013 have helped to slow down the growing expense, but they do not reduce it, which implies the adoption of new measures to achieve a sustainable pension system in the medium term. This paper analyzes reforms implemented in Sweden and the Netherlands, to identify good practices that could be adopted for the reform of the model of pensions in Spain.

Key words: Pensions, structural reforms, ageing and sustainability

JEL codes: H5, H53, H55

ÍNDICE GENERAL

1. Introducción	5
2. Características de los modelos de pensiones y de sus reformas	6
3. Factores condicionantes de la sostenibilidad de las pensiones.....	8
3.1. Demografía	8
3.2. Mercado laboral	16
3.3. Ingresos y gastos de los sistemas de pensiones	18
4. Evolución y reformas de los modelos de pensiones de España, Holanda y Suecia	22
4.1. Evolución del sistema de pensiones español.....	22
4.1.1. Reforma de 2011	26
4.1.2. Reforma de 2013	28
4.2. Evolución del sistema de pensiones holandés.....	29
4.3. Evolución del sistema de pensiones sueco.....	34
5. Mejoras para la sostenibilidad del sistema de pensiones español.....	39
6. Conclusiones	42
7. Referencias bibliográficas.....	44
8. Anexos.....	50

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 3.1.1: Tasa de crecimiento de la población proyectada	9
Gráfico 3.1.2: Crecimiento vegetativo proyectado.....	10
Gráfico 3.1.3: Pirámide de población de España	11
Gráfico 3.1.4: Pirámide de población de Holanda	12
Gráfico 3.1.5: Pirámide de población de Suecia.....	12
Gráfico 3.1.6: Saldo migratorio proyectado (Nº individuos).....	14
Gráfico 3.2.1: Tasa de actividad.....	18
Gráfico 3.3.1: PIB per cápita en € y tasa variación PIB (a precios de mercado)	19

ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro 2.1: Tipos de sistemas de pensiones contributivas	7
Cuadro 3.1.1: Tasa de reemplazo generacional (histórico y proyección).....	10
Cuadro 3.1.2: Esperanza de vida al nacer y a los 65 años proyectada (años)	15
Cuadro 3.1.3 Tasa de dependencia proyectada (65+/(15--64)).....	16
Cuadro 3.2.1: Tasa de desempleo	17
Cuadro 3.3.1: Gasto en pensiones y cotizaciones en % del PIB.....	20
Cuadro 3.3.2: Proyección del gasto público en pensiones, con las reformas adoptadas, en puntos porcentuales del PIB.....	21
Cuadro 3.3.3: Proyección de los ingresos y gastos del sistema de pensiones español en ausencia de reformas (%PIB)	22
Cuadro 5.1: Tasa de riesgo de pobreza (%).....	41
Cuadro 8.1: Porcentaje de inmigrantes según el rango de edad.....	50
Cuadro 8.2: Base reguladora, factor sostenibilidad e índice revalorización	51

1. INTRODUCCIÓN

La sostenibilidad de las pensiones es uno de los mayores desafíos a los que se enfrentan los gobiernos de Europa en la actualidad. En las últimas décadas, se han producido variaciones en la composición demográfica, marcadas por el incremento de la tasa de dependencia debido a una población envejecida, el aumento de la esperanza de vida y la disminución de la tasa de natalidad. Estos cambios intergeneracionales suponen un gran reto a la hora de establecer políticas sociales que garanticen la sostenibilidad de las pensiones, ya que solo se puede estimar que ocurrirá, pero no se puede conocer con certeza. De ahí la importancia de actualizar constantemente las medidas adoptadas, para ajustarlas a las nuevas necesidades que surgen, algo que llevan haciendo los países europeos desde los años 90.

El **objetivo** del presente trabajo, es evaluar los cambios que necesita realizar España en su sistema de pensiones para que estas puedan ser sostenibles a medio-largo plazo, a partir de la experiencia de dos países considerados un ejemplo a seguir, Holanda y Suecia. La elección de los mismos ha estado motivada, por un lado, por la similitud en la evolución de los factores demográficos que presentan con España, y por otro lado, porque han hecho frente a la insostenibilidad en sus sistemas de pensiones con éxito. Por ello, se han escogido como guía para establecer los posibles pasos que debería seguir España para dotar de sostenibilidad su sistema de pensiones.

En cuanto a la **metodología**, se han empleado dos técnicas diferentes: por un lado, se realizó un análisis cuantitativo, empleando la técnica de investigación social de análisis de datos secundarios, accediendo a fuentes de datos y realizando un análisis descriptivo. Por otro lado, se ha llevado a cabo un análisis cualitativo, utilizando la técnica de investigación social de análisis documental. En la primera parte del trabajo, se estudian los principales factores que condicionan la sostenibilidad de las pensiones. Posteriormente, se explica el funcionamiento de los diferentes sistemas que han establecido los tres países, y las principales reformas que se han llevado a cabo. Finalmente, se evaluarán las mejoras que España debe seguir para dotar de sostenibilidad a su sistema de pensiones.

2. CARACTERISTICAS DE LOS MODELOS DE PENSIONES Y DE SUS REFORMAS

El primer sistema de pensiones que se estableció en Europa, fue creado en 1881 en Alemania por Otto Von Bismarck, y consistía en el pago de rentas por vejez o invalidez. A esta medida se le unieron otras dos, el seguro por enfermedad creado en 1883, y el programa de indemnización a los trabajadores en 1884. Estas tres medidas supondrían el primer paso a los seguros sociales que conocemos en la actualidad, y que una vez establecidos en Alemania, comenzarían a extenderse, de diferente manera, por el resto de países europeos.

En Europa, no existen políticas sociales homogéneas a la hora de establecer cómo serán las jubilaciones, cada país ha ido adoptando medidas según sus necesidades particulares. Se pueden destacar tres modelos institucionales en Europa en la actualidad: el sistema de reparto, el de capitalización, y el sistema mixto, que está formado por un híbrido de los dos sistemas anteriores.

En el **sistema de reparto**, el pago de las jubilaciones en el presente se financia con las cotizaciones que se realizan en ese mismo instante de tiempo, por lo que los trabajadores no financian sus propias pensiones sino las de sus predecesores, variando la cuantía de las mismas en función de la vida laboral de cada individuo. Pero debe mantenerse necesariamente una población ocupada igual o superior a la población jubilada, porque de no ser así, se producen desajustes, y se rompe la redistribución en la que se basa.

En el **sistema de capitalización**, los trabajadores cotizan para financiar su propia jubilación, es decir, invierten parte de su renta en el momento actual, para poder disfrutarla en el momento futuro. La cuantía de la pensión dependerá de las aportaciones que el trabajador realice y de las rentabilidades de las inversiones. La ventaja que presenta frente al sistema de reparto, es que en este caso, como no hay efecto redistributivo, la reducción de la población ocupada frente a la jubilada no pone en peligro la garantía de poder percibir una pensión.

Como se puede observar en el cuadro 2.1, los diferentes tipos de sistemas de pensiones contributivas no sólo se clasifican según su forma de financiación, reparto o capitalización, sino también respecto a la determinación de las prestaciones, entre las que distinguimos dos:

- **Prestaciones definidas**, se caracterizan porque la cuantía de las pensiones depende del salario del individuo, y de los años cotizados a lo largo de su vida laboral, intentando mantener una equidad entre el salario percibido y la cuantía de la pensión.
- **Contribuciones definidas**, en este caso no se persigue mantener esa equidad, sino que cada individuo, a través de las cotizaciones, hace una aportación a una cuenta, y la cuantía de la pensión dependerá de las aportaciones que el individuo haya realizado a lo largo de toda su vida laboral, y de la esperanza de vida calculada para ese periodo.

Establece una relación más directa y transparente entre las cotizaciones y la cuantía de las prestaciones, incentivando la prolongación de la vida laboral, además de incorporar ajustes automáticos respecto a la esperanza de vida (García, D., Gordo, E. y Manrique, M., 2011).

Cuadro 2.1: Tipos de sistemas de pensiones contributivas

		Forma de financiación	
		Reparto	Capitalización financiera
Determinación de las prestaciones	Prestación definida	Sistema de reparto convencional con prestación en función del historial laboral	Sistema de capitalización con prestación en función del historial laboral
	Contribución definida	Sistema de cuentas nocionales individuales (sistema de reparto con prestaciones en forma de anualidades)	Sistema actuarial de capitalización

Fuente: Jimeno, J.F. (2004)

Aunque lo más habitual es clasificar los sistemas públicos de pensiones con modelos de reparto y prestación definida, y los sistemas privados de pensiones con sistemas de capitalización y contribución definida, en la actualidad existen numerosas posibilidades combinando las cuatro opciones.

Desde hace tres décadas, los países europeos se han visto obligados a realizar reformas que garanticen el cumplimiento de los objetivos básicos que se persiguen con las pensiones: por un lado, asegurar a las personas frente a la prolongación de la vida una vez finalice la etapa laboral, y por otro lado, reducir el riesgo de pobreza en la vejez (Jimeno, J.F., 2004).

Las principales reformas que se han llevado a cabo en Europa han sido de carácter paramétrico, las adoptadas por la mayoría de los países, pero también se han realizado reformas estructurales y coyunturales.

- Las **reformas paramétricas** son aquellas que modifican algunos parámetros que afectan directamente a las pensiones. Las principales reformas que se han llevado a cabo en Europa han sido: el retraso de la edad de jubilación, cambios en el cálculo de la base reguladora, incentivar la prolongación de la vida laboral e introducir el factor de sostenibilidad.
- Las **reformas estructurales** son las que cambian la estructura del sistema de pensiones, modificándolo por otro diferente al que había. En este sentido, la principal reforma llevada a cabo ha sido la privatización de las pensiones, bien en su totalidad o de manera parcial.
- Las **reformas coyunturales** son aquellos cambios puntuales que se establecen de manera excepcional para solventar un hecho concreto. Una de las medidas más aplicadas ha sido la congelación de las pensiones.

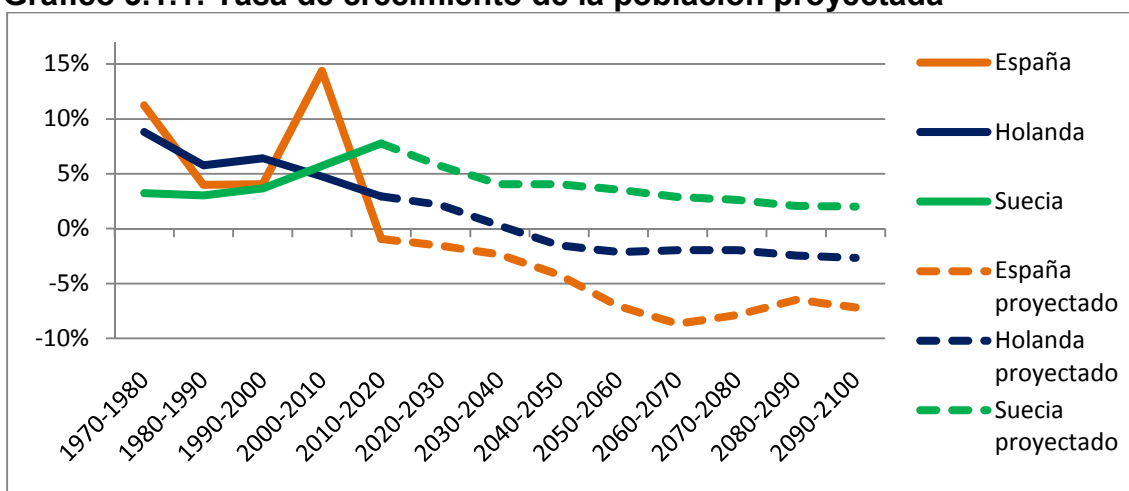
3. FACTORES CONDICIONANTES DE LA SOSTENIBILIDAD DE LAS PENSIONES

3.1. Demografía

Los cambios demográficos influyen directamente en el devenir de las políticas sociales. Es muy difícil cambiar a corto plazo los factores que influyen en las pensiones, pero sí que son predecibles, lo que permite un margen de actuación. Saber cómo varía la tasa de crecimiento de la población, los saldos migratorios, la esperanza de vida y la estructura de la población, permite saber que necesidades tiene y tendrá la población, facilitando las herramientas necesarias para decidir qué medidas se deben llevar a cabo.

La **tasa de crecimiento de la población** permite medir el aumento o la disminución que se produce en la población, debida a las variaciones en los nacimientos, defunciones o migraciones, en un intervalo de tiempo. Dicha tasa la encontramos representada en el gráfico 3.1.1, donde podemos observar como España en los últimos veinte años ha sufrido un brusco aumento, seguido de una gran disminución de la población, algo que no ocurre ni con Holanda ni con Suecia, quienes registran una tendencia más estable. Pese a esos incrementos en la población, la proyección futura para los tres países es negativa, ya que se prevé que la tasa de población disminuya de manera continuada a lo largo de las próximas décadas.

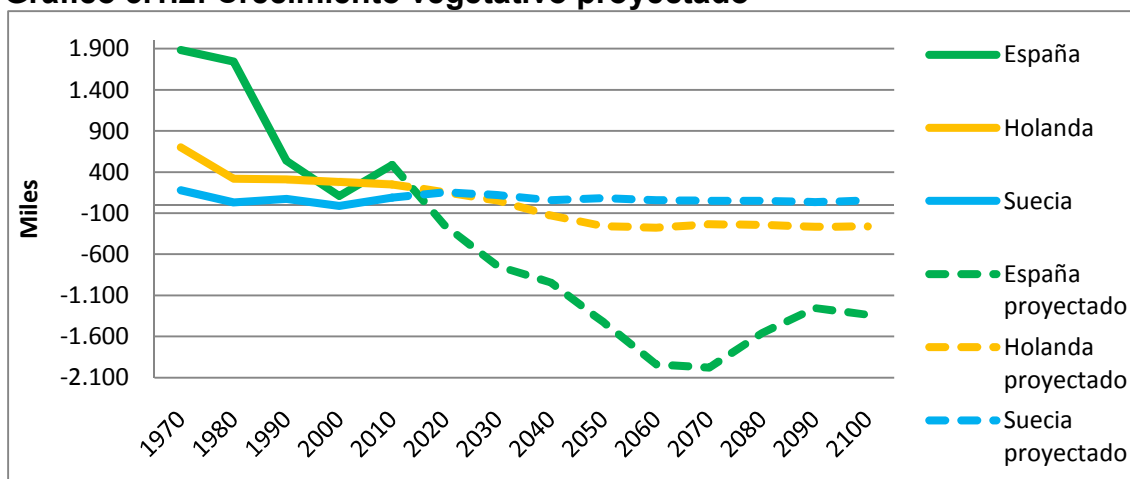
Gráfico 3.1.1: Tasa de crecimiento de la población proyectada



Fuente: elaboración propia a partir de los datos publicados por Naciones Unidas (2019)

Para evaluar si una población tiende al envejecimiento o no, es importante conocer su **crecimiento vegetativo**, que es la diferencia entre el número de nacimientos y el de defunciones. Como se aprecia en el gráfico 3.1.2, pese a que Suecia y Holanda siguen una tendencia constante y progresiva, ningún país logra vencer el envejecimiento de su población a lo largo del periodo de estudio. Suecia es la única que prevé mantener más igualado su crecimiento vegetativo, sin embargo España se encuentra en una situación complicada, marcada por un gran déficit en el crecimiento vegetativo, que no se espera que comience a disminuir hasta 2070.

Gráfico 3.1.2: Crecimiento vegetativo proyectado



Fuente: elaboración propia a partir de los datos publicados por Naciones Unidas (2019)

Estos datos se ratifican con la información recogida en el cuadro 3.1.1, dónde se representa la **tasa de reemplazo generacional** en función del número de hijos por mujer. Se observa como ninguno de los países analizados llega a la tasa de reemplazo establecida de 2,1 hijos por mujer, situación extrapolable al caso de la media europea.

No es la primera vez que la población se enfrenta a grandes disminuciones en la tasa de natalidad, esto ya ocurrió durante la primera mitad del siglo XX, aunque rápidamente hubo una recuperación en los niveles de fecundidad durante la época del “baby boom”, en torno a 1960. En la actualidad, toda Europa presenta tasas de reemplazo demasiado bajas, siendo en el sur más acusadas, y extendiéndose peligrosamente al resto del mundo. Esta disminución del número de hijos por mujer, está relacionada con la necesidad de tener un empleo estable antes de decidir tener hijos, y a la ausencia de facilidades para conciliar vida familiar y laboral (Esping-Andersen, G., 2015).

Cuadro 3.1.1: Tasa de reemplazo generacional (histórico y proyección)

País/Año	1950	1960	1970	1980	1990	2000	2010	2020
España	2,53	2,70	2,84	2,55	1,46	1,19	1,39	1,33
Holanda	3,05	3,10	2,79	1,60	1,55	1,60	1,75	1,73
Suecia	2,24	2,25	2,17	1,66	1,91	1,56	1,89	1,90
Europa	2,66	2,66	2,37	1,98	1,81	1,43	1,55	1,59

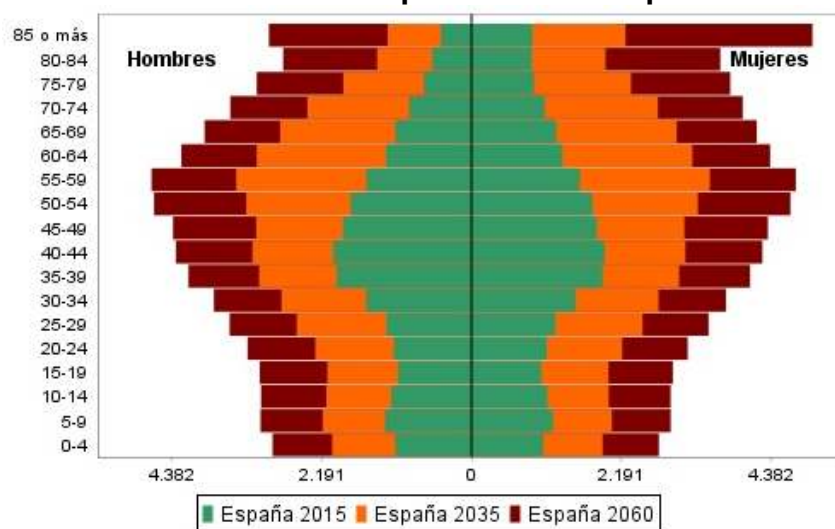
Fuente: elaboración propia a partir de los datos publicados por Naciones Unidas (2019)

Los países europeos han estado sufriendo un importante cambio en su estructura demográfica, marcada por escasos nacimientos y una gran población anciana, es lo que se denomina “pirámide invertida”.

En los gráficos 3.1.3, 3.1.4 y 3.1.5 encontramos representadas las pirámides de población de España, Holanda y Suecia. Se observa como la pirámide española es la que tiene una pirámide invertida más destacada, dado que su base es inferior a la de los otros dos países analizados.

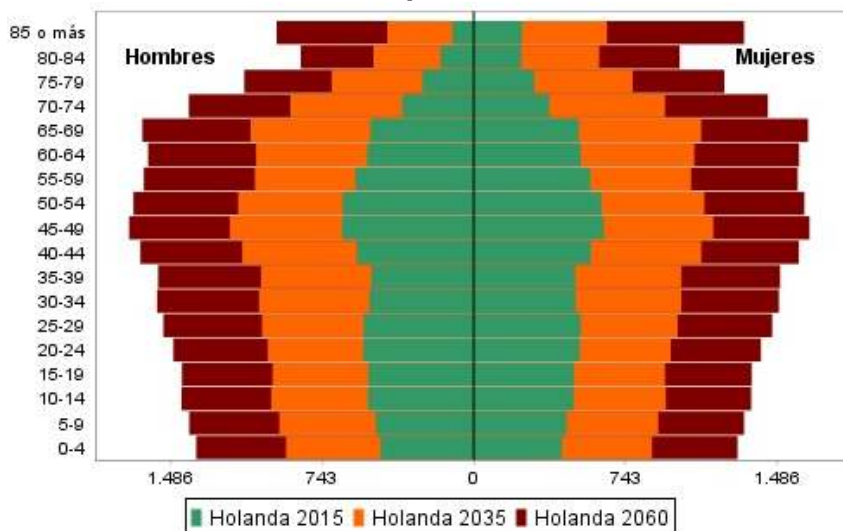
En España, si se mantiene la tendencia actual, dentro de 15 años se encontraría con un 28,5% menos de población entre el rango de edad de 30 y 49 años, llegando a reducirse un 40,1% en el año 2066. También disminuiría el porcentaje de niños entre 0 y 10 años en un 35,3% en menos de 50 años. Sin embargo, se incrementaría el número de personas mayores de 64 años, llegando a ser 3 millones de personas más que en la actualidad (INE, 2016).

Gráfico 3.1.3: Pirámide de población de España



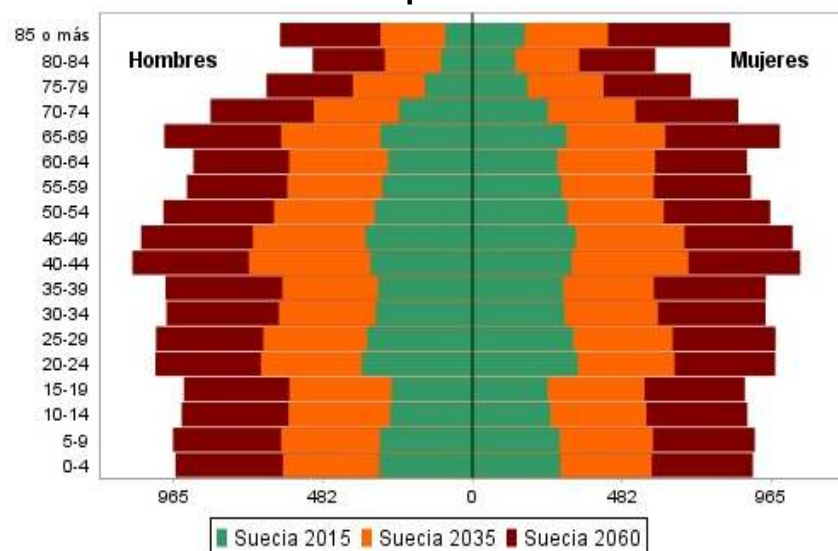
Fuente: elaboración propia a partir de los datos publicados por Naciones Unidas (2019)

Gráfico 3.1.4: Pirámide de población de Holanda



Fuente: elaboración propia a partir de los datos publicados por Naciones Unidas (2019)

Gráfico 3.1.5: Pirámide de población de Suecia



Fuente: elaboración propia a partir de los datos publicados por Naciones Unidas (2019)

A la hora de evaluar la tasa de crecimiento de la población, además del crecimiento vegetativo y la tasa de reemplazo generacional, necesitamos analizar otros dos factores muy importantes y que inciden directamente en la estructura demográfica, que son: los saldos migratorios y la estructura de edad de las inmigraciones.

El **saldo migratorio** es la diferencia que hay entre el número de inmigraciones¹ y el número de emigraciones² que tienen lugar en un país.

En el gráfico 3.1.6 aparece representado el saldo migratorio de España, Holanda y Suecia. Tanto Holanda como Suecia tienen un saldo migratorio positivo, pero no muy elevado, durante todo el periodo analizado, en cambio España sufre grandes fluctuaciones.

La crisis económica, marcada por el alto desempleo, ha obligado a los países a modificar sus políticas sobre inmigración, con el objetivo de ajustar los flujos de inmigración a las nuevas necesidades del mercado laboral. Los inmigrantes se sitúan en los sectores laborales más volátiles en tiempos de crisis, y en los países con mayor inmigración se han incrementado los efectos de la misma. En el caso de España, los sectores con mayor número de trabajadores inmigrantes son la construcción y la hostelería, sectores caracterizados por la contratación temporal y la inestabilidad laboral, y muy perjudicados en las épocas de crisis económicas (Garson, J.P. y Dumont, J.C., 2010).

Si comparamos el gráfico 3.1.6 con los gráficos 3.1.1 y 3.1.2, se observa que en los años en los que el saldo migratorio era mayor en España, también aumentaba su tasa de crecimiento de la población y el crecimiento vegetativo. También se aprecia que en los otros dos países, las fluctuaciones son menores, y el impacto que hay en las variables también.

La inmigración es uno de los componentes que más interfiere en la evolución demográfica de los países. En España, el crecimiento vegetativo en el año 2002 de la población inmigrante, supuso el 70,4% del crecimiento vegetativo total (León, B., 2005).

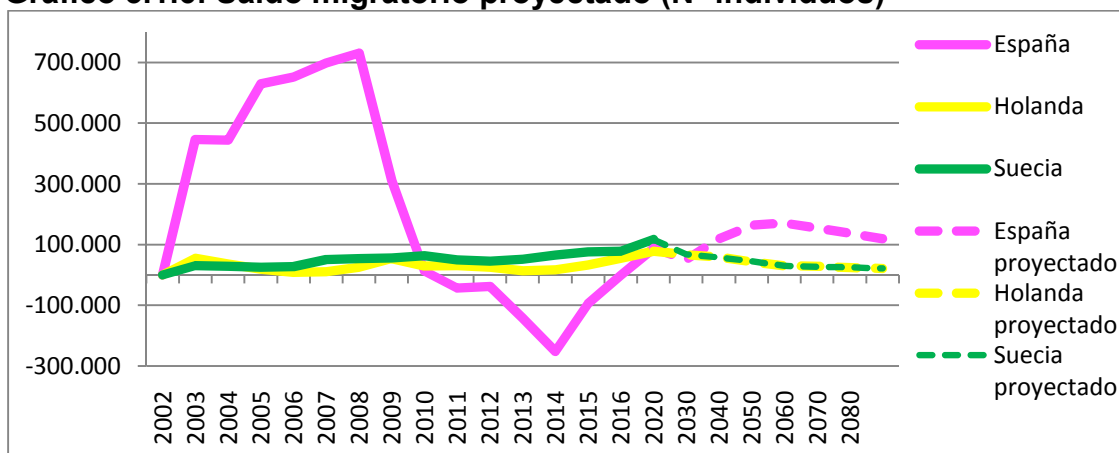
Por eso es importante conocer la **estructura poblacional de los inmigrantes**, que consiste en analizar la edad que tienen los inmigrantes que llegan a España. En el cuadro 8.1 (anexos) tenemos representados los porcentajes de población inmigrante según el rango de edad, y se puede observar como la

¹ La inmigración es la llegada de individuos a un país distinto a su país de nacimiento, para establecer allí su nueva residencia.

² La emigración es la salida de personas de su país de nacimiento, hacia otro país diferente con la intención de instalarse en él.

población que llega tanto a España, como a Holanda o Suecia, es una población joven, en edad laboral.

Gráfico 3.1.6: Saldo migratorio proyectado (Nº individuos)



Fuente: elaboración propia a partir de la base de datos de Eurostat

En las últimas generaciones se ha observado como la **esperanza de vida**, que es la previsión de años que se espera que un individuo vaya a vivir, ha ido en aumento. Y como se aprecia en el cuadro 3.1.2, se prevé que lo siga haciendo. Como consecuencia, desde 1980, se ha incrementado en 4,7 millones el número de personas mayores de 65 años, y se prevé que no pare de crecer hasta 2045, año a partir del cual se estima que disminuya, debido al descenso de la tasa de natalidad (García, M.A., 2019).

En los países europeos, y en todo el mundo, se está incrementando la esperanza de vida. Las mejoras sanitarias, el control de enfermedades, una mayor cobertura y eficacia en los servicios sanitarios, y las estrategias para reducir hábitos poco saludables, han derivado en la reducción de la mortalidad. Pero el aumento de la esperanza de vida, no implica necesariamente una mejor salud, ya que el porcentaje de enfermos aumenta según se analizan intervalos de edad más avanzados (OMS, 2014).

Cuadro 3.1.2: Esperanza de vida al nacer y a los 65 años proyectada (años)

País - Dato - sexo			2015	2020	2030	2040	2050	2060	2070	2080
España	Al nacer	Hombre	79,7	81	82,3	83,6	84,8	85,9	86,9	87,9
		Mujer	85,3	86,3	87,4	88,4	89,4	90,3	91,2	92
	A los 65 años	Hombre	18,8	19,6	20,6	21,5	22,3	23,2	23,9	24,7
		Mujer	22,7	23,4	24,3	25,1	25,9	26,6	27,3	28,0
Holanda	Al nacer	Hombre	79,6	80,7	82	83,2	84,4	85,5	86,5	87,5
		Mujer	83	84,1	85,5	86,7	87,9	89	90,1	91
	A los 65 años	Hombre	18,2	19,0	20,0	20,9	21,8	22,6	23,4	24,2
		Mujer	21,0	21,8	22,8	23,8	24,7	25,6	26,4	27,2
Suecia	Al nacer	Hombre	80,3	81,1	82,3	83,5	84,6	85,7	86,7	87,6
		Mujer	84	84,8	86,1	87,2	88,3	89,4	90,3	91,3
	A los 65 años	Hombre	18,8	19,4	20,3	21,2	22,0	22,8	23,6	24,4
		Mujer	21,5	22,1	23,1	24,0	24,9	25,8	26,6	27,4

Fuente: elaboración propia a partir de la base de datos de Eurostat

Por otro lado, la **tasa de dependencia** mide la proporción de gente jubilada (es decir, mayores de 65 años) que hay, frente a la población activa (entre 15 y 64 años).

De todos los factores que influyen en el bienestar social, las pensiones son las más sensibles al envejecimiento de la población. Una población envejecida supone un gran riesgo para la sostenibilidad de los sistemas de pensiones. Además, hay que tener en cuenta, que ninguna de las estimaciones sobre posibles incrementos en la fertilidad, presagia un descenso en la tasa de dependencia, de hecho no dejará de crecer, llegando a ser más del doble en 2050 que en la actualidad (De la Fuente, A. y García, M.A., 2018).

En el cuadro 3.1.3 está representada la tasa de dependencia proyectada, y nos refleja como España tendrá una tasa de dependencia superior a Holanda y Suecia, acentuándose cada vez más según avanzamos a lo largo del periodo analizado, y alejándose de la media europea. Esto viene a corroborar los datos anteriormente analizados en este trabajo, que indicaban un descenso en el número de hijos por mujer y una esperanza de vida que no deja de crecer, lo que derivará en un mayor número de pensionistas frente a trabajadores.

No obstante, la fuerte inmigración, acompañada de un rápido aumento de la población, ha hecho que las últimas estimaciones calculadas para Suecia, pronostiquen un crecimiento más lento de la tasa de dependencia. Aún así, los pensionistas crecerán en un 72%, frente al incremento de los cotizantes del 23%. (Sundberg,O. y Norlin,J., 2015).

Cuadro 3.1.3 Tasa de dependencia proyectada (65+/(15--64)

País/año	2015	2020	2030	2040	2050	2060	2070	2080	2090	2100
España	28,5%	31,2%	41,4%	57,8%	71,2%	67,7%	63,1%	65,3%	66,5%	66,5%
Holanda	27,4%	31,2%	40,9%	48,3%	48,2%	50,3%	53,2%	54,6%	56,3%	58,9%
Suecia	31,1%	32,8%	36,7%	40,3%	41,3%	46,3%	45,6%	47,8%	50,9%	53,6%
UE	26,4%	29,7%	37,4%	43,4%	48,7%	51,6%	49,4%	51%	53,4%	54,6%

Fuente: elaboración propia a partir de los datos publicados por Naciones Unidas (2019)

3.2. Mercado laboral

La situación del mercado de trabajo ha cambiado mucho en los últimos años. Durante la crisis económica vivida desde 2008, ha habido una destrucción de empleo considerable, y unas elevadas tasas de paro en toda Europa. Sin embargo, las variaciones en el caso español son más intensas debido al carácter pro-cíclico del mercado de trabajo, que intensifica las subidas de empleo en épocas de recuperación económica, y la destrucción de empleo cuando hay crisis.

La **tasa de desempleo**, mide el porcentaje de población, que teniendo edad para trabajar, está desempleada. Como se ve en el cuadro 3.2.1 España tiene una tasa de paro juvenil demasiado alta, llegando a alcanzar en 2013 un 55,5%, en cambio Holanda tiene la tasa más baja con un 13,2%. Si analizamos el paro no juvenil, España también presenta la tasa más alta de desempleo, frente a Holanda que vuelve a ser el país que posee la tasa de paro más baja.

El colapso de los mercados financieros, provocó una crisis en Europa que supuso un incremento en las tasas de paro. En el caso español, el desempleo es superior al del resto de países debido a la desproporcionada relevancia que tuvo el sector de la construcción a la hora de generar empleos, junto con la

temporalidad de los mismos, y el retraso con el que llegaron las primeras medidas frente a la crisis (Malo, M.A., 2011).

Los jóvenes tienen grandes dificultades para acceder al mercado laboral, y los que acceden lo hacen con contratos temporales, bajos salarios, y gran precariedad laboral, lo que limita su independencia económica y disminuye su bienestar social. Todo esto incide en las tasas de natalidad, y conlleva al envejecimiento de la población, incrementándose así el gasto social. Se debe facilitar la entrada de los jóvenes al mercado laboral, reducir la temporalidad de los contratos, y mejorar los salarios para solventar cuanto antes esta situación. Para ello, hay que revertir la preferencia de las empresas por la eventualidad, ya que esta conlleva a una pérdida de productividad, y a la inestabilidad laboral (Molina, J.A. y Barbero, E., 2005).

Cuadro 3.2.1: Tasa de desempleo

Edad	País	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
<25 años (%)	España	37,7	41,5	46,2	52,9	55,5	53,2	48,3	44,4	38,6	34,3
	Holanda	10,2	11,1	10	11,7	13,2	12,7	11,3	10,8	8,9	7,2
	Suecia	25	24,8	22,8	23,7	23,6	22,9	20,4	18,9	17,8	16,8
Total % sobre la población activa	España	17,9	19,9	21,4	24,8	26,1	24,5	22,1	19,6	17,2	15,3
	Holanda	4,4	5	5	5,8	7,3	7,4	6,9	6	4,9	3,8
	Suecia	8,3	8,6	7,8	8	8	7,9	7,4	6,9	6,7	6,3

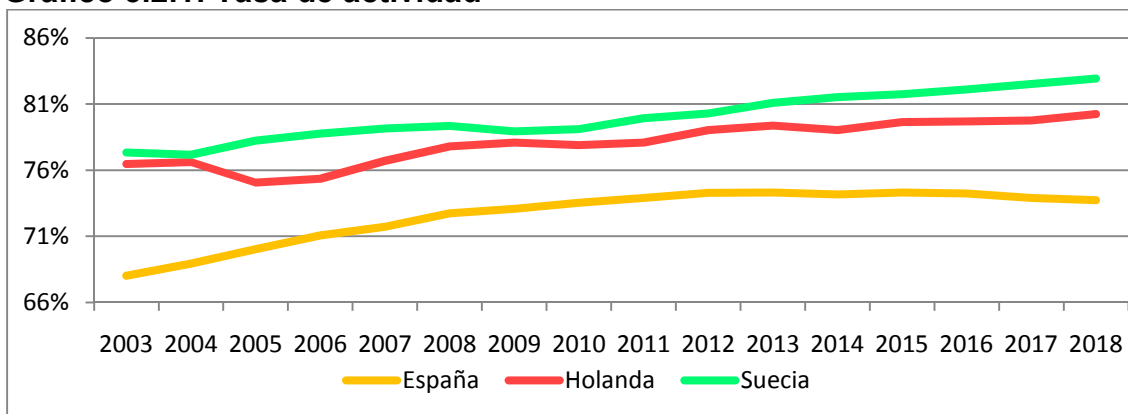
Fuente: elaboración propia a partir de la base de datos de Eurostat

Si analizamos el gráfico 3.2.1 donde se ha representado la **tasa de actividad**³, observamos como España es nuevamente la que presenta una tasa inferior respecto a los otros dos países. Si observamos conjuntamente el cuadro 3.2.1 y el gráfico 3.2.1, España que es la que presenta mayores tasas de paro, es la que tienen menor tasa de actividad. En cambio, pese a que Holanda es la que presenta menores tasas de paro, es Suecia la que tiene mayor tasa de actividad.

³ Cociente entre la población activa (población ocupada + población desempleada) y el total de individuos en edad de trabajar, mide la fuerza de trabajo de un país.

En anteriores crisis, la tasa de actividad en España y el resto de Europa, se vio afectada por los ciclos económicos, algo que no ocurrió con la última crisis, pese a lo dura y prolongada que fue. Esto se pudo deber, a la incorporación adicional en el mercado de trabajo, de miembros de la familia que no trabajaban y se vieron en la necesidad de aportar rentas al hogar (Montero, J.M. y Regil, A., 2015).

Gráfico 3.2.1: Tasa de actividad



Fuente: elaboración propia a partir de la base de datos de Eurostat

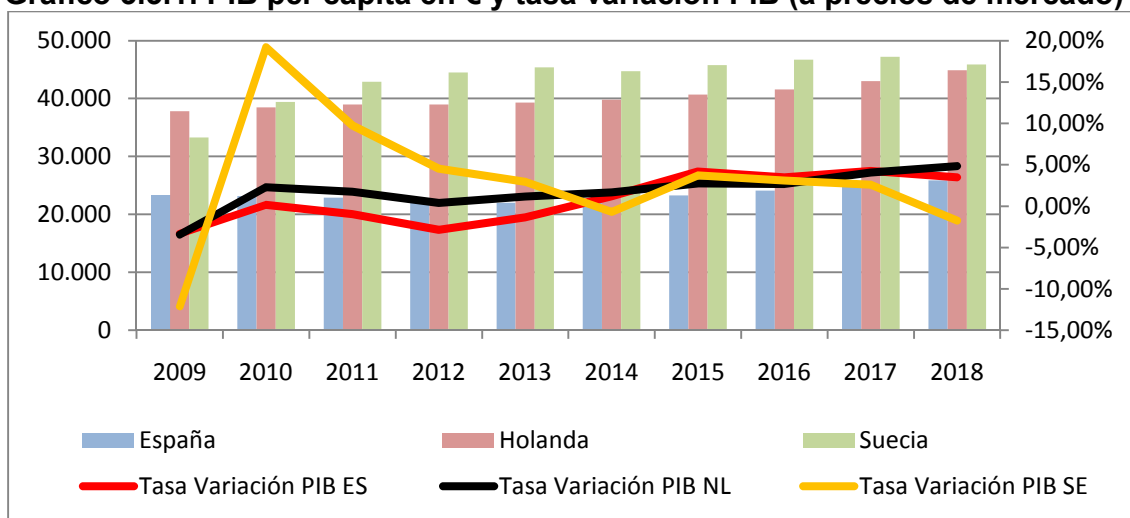
3.3. Ingresos y gastos de los sistemas de pensiones

Uno de los objetivos de los gobiernos es el de lograr el crecimiento económico, e incrementar la productividad de los países. Año tras año, es analizado el PIB de los países para evaluar su situación, y ver si estarán en recesión o no. Otro importante paso que deben dar, es el de distribuir ese PIB. A la hora de elaborar los presupuestos generales, deben decidir que dinero irá destinado a cada partida de gastos.

El **producto interior bruto** es un indicador macroeconómico, que representa el valor monetario de todos los bienes y servicios finales producidos por un país. Es difícil calcular su valor exacto, ya que todos los países tienen un porcentaje de economía sumergida. En el gráfico 3.3.1 tenemos representado el PIB per cápita en € a precios de mercado, y la tasa de variación del PIB. Se observa que el PIB per cápita es inferior en España que en Holanda y Suecia a lo largo de todo el periodo de análisis. Respecto a la tasa de variación del PIB, España y Holanda siguen una tendencia estable y parecida, mientras que Suecia no.

Tenemos que remontarnos al año 1931, para observar una disminución tan brusca del PIB en Suecia como la que ocurrió entre 2008-2009. El PIB cayó un 6%, lo que supone un 3% más que la media de los países de la OCDE. Suecia pudo hacer frente a esto, debido a las medidas que tomó desde la crisis de los años 90 hasta la actualidad, a que partía en 2007 con un superávit del 3,5%, y a que tenía una deuda pública reducida, lo que suavizó las consecuencias de la crisis (Hassler, J., 2010).

Gráfico 3.3.1: PIB per cápita en € y tasa variación PIB (a precios de mercado)



Fuente: elaboración propia a partir de la base de datos de Eurostat

No solo es significativo conocer el PIB de los países, también es importante saber qué porcentaje del PIB va destinado al gasto en pensiones. En el cuadro 3.3.1 se ha representado el gasto total en pensiones respecto del PIB, y los ingresos obtenidos a través de las cotizaciones de los trabajadores por cuenta ajena, cuenta propia y las empresas. Para la elaboración del cuadro, se ha tenido en cuenta el gasto total en pensiones, incluyendo no sólo las pensiones por vejez, sino la pensión por vejez anticipada, por discapacidad, pensión parcial, y la jubilación anticipada debido a las situaciones del mercado laboral, ya que todas conforman el gasto en pensiones aunque sea en menor proporción. Como rasgo principal cabe señalar que en España, según avanzamos a lo largo del periodo analizado, vemos como el porcentaje de gasto en pensiones frente al porcentaje de ingresos se aproxima cada vez más,

llegando a ser igual al final del periodo. Esto no ocurre con Holanda o Suecia, ya que sus ingresos son holgadamente superiores a los gastos.

El sistema de pensiones público español está acumulando déficit, se destina a pensiones una cuarta parte del gasto público total, siendo las contributivas las que mayor porcentaje de gasto presentan. La tasa de sustitución⁴ alcanzó en 2017 el 70,4% para las pensiones por jubilación, bajando al 60,9% en el caso de las pensiones por viudedad o incapacidad. Analizando el peso que tenía el gasto en pensiones en la última etapa expansiva de la economía española, frente al que tienen actualmente, se ve que es superior en el presente. Esto refleja la relación directa que existe entre nuestro sistema de pensiones y el crecimiento económico. También los ingresos se han visto afectados debido a la gran destrucción de empleo que se ha producido en España en los últimos años. Todo esto provocó que se pasara de un superávit en 2008 a un déficit en la actualidad (García, M.A., 2019).

Cuadro 3.3.1: Gasto en pensiones y cotizaciones en % del PIB

Año / país	Gasto en pensiones			Ingresos (Cotizaciones)									Total cotizaciones (1)+(2)+(3)		
				Empleados (1)			Empresas (2)			Autónomos (3)					
	ES	NL	SE	ES	NL	SE	ES	NL	SE	ES	NL	SE	ES	NL	SE
2006	8,7	11,5	11,1	1,9	10,6	2,6	10,6	9,5	13,2	1,0	0,1	0,2	13,5	20,2	16,0
2007	9,0	11,4	10,8	2,0	10,1	2,8	10,7	9,5	13,6	1,0	0,1	0,3	13,7	19,7	16,7
2008	9,2	11,2	11,3	2,0	10,8	2,8	10,9	9,9	12,6	1,0	0,1	0,3	13,9	20,8	15,7
2009	10,1	12,1	12,4	2,0	10,2	2,9	11,1	10,4	12,4	1,0	0,1	0,3	14,1	20,7	15,6
2010	10,5	12,2	11,6	2,0	10,4	2,7	10,6	9,8	12,5	1,0	0,1	0,2	13,6	20,3	15,4
2011	11,1	12,5	11,4	2,0	11,1	2,7	10,7	10,0	11,6	1,0	0,1	0,2	13,7	21,2	14,5
2012	11,8	12,9	11,8	1,9	11,7	2,8	10,4	10,4	12,2	1,0	0,1	0,2	13,3	22,2	15,2
2013	12,6	13,1	12,1	1,9	12,2	2,9	10,2	10,4	12,2	1,1	0,1	0,2	13,2	22,7	15,3
2014	12,8	13,2	11,7	1,9	11,4	2,7	9,9	10,8	12,0	1,1	0,1	0,1	12,9	22,3	14,8
2015	12,6	13,0	11,4	1,9	10,7	2,7	9,8	10,0	11,9	1,1	0,1	0,1	12,8	20,8	14,7
2016	12,6	13,0	11,3	1,9	11,3	2,7	9,7	9,8	12,2	1,0	0,0	0,1	12,6	21,1	15,0

Fuente: elaboración propia a partir de la base de datos de Eurostat

Si analizamos la evolución que seguirán los ingresos, se prevén periodos de déficits futuros en los sistemas de pensiones. Se estima que tanto España

⁴ O tasa de reemplazo, es la proporción que supone la pensión respecto al último salario recibido mientras se trabajaba, y nos indica el poder adquisitivo que se pierde al acceder a la jubilación.

como Suecia verán disminuidos sus ingresos en 1 ppPIB⁵, y en 0,2 ppPIB, respectivamente, en 2070 en comparación con los ingresos registrados en 2016. Holanda sería, junto con la media de la UE-27 la que registraría un incremento en los ingresos de 0,5 ppPIB y 0,4 ppPIB (Comisión Europea, 2018).

Observamos en el cuadro 3.3.2 el gasto en pensiones proyectado una vez acometidas reformas, y como se prevé que este disminuya en España (-1.5 ppPIB), Suecia (-1,2 ppPIB) y UE-27 (-0,5 ppPIB), mientras que en Holanda aumentaría en 0,6 ppPIB.

Cuadro 3.3.2: Proyección del gasto público en pensiones, con las reformas adoptadas, en puntos porcentuales del PIB

País/año	2016-2020	2020-2030	2030-2040	2040-2050	2050-2060	2060-2070	Variación de 2016-2070
España	0,1	0,3	1,4	-0,1	-2,5	-0,7	-1,5
Holanda	-0,3	0,5	1	-0,4	-0,3	0	0,6
Suecia	-0,5	-0,5	-0,4	-0,2	0,4	0	-1,2
EU-27	-0,1	0,5	0,4	-0,3	-0,6	-0,4	-0,5

Fuente: Comisión Europea (2018)

Se han realizado estimaciones sobre las variaciones del gasto en pensiones español ante cambios económicos o demográficos. Se ha llegado a la conclusión de que un incremento en las tasas de empleo, o el aumento de un año en la esperanza de vida, no influirían demasiado en el gasto en pensiones contributivas, sin embargo, un incremento en la productividad sí lograría reducir el gasto en pensiones. Por el contrario, la disminución de las migraciones provocaría un aumento notable en el gasto en pensiones (Banco de España, 2009).

Si no se hubiese realizado la reforma de 2011 en España, y el comportamiento de los demás factores hubiesen seguido la misma tendencia, el gasto en pensiones en España se incrementaría hasta el 19% del PIB en 2051, año en

⁵ De aquí en adelante ppPIB serán puntos porcentuales del PIB, salvo que se especifique lo contrario.

el que llegarían a la edad de jubilación la generación del “baby boom” y los inmigrantes que se habían instalado previamente en España, descendiendo 3 puntos porcentuales en 2071, como se puede apreciar en el cuadro 3.3.3. Esta reducción se debe al tamaño de la población que llegará a la edad de jubilación en esos años, que será inferior a las anteriores. Los ingresos también registrarían un descenso, pero menos acusado que los gastos (Conde-Ruiz, J.I. y González, C.I., 2013).

Cuadro 3.3.3: Proyección de los ingresos y gastos del sistema de pensiones español en ausencia de reformas (%PIB)

Año	2021	2026	2031	2036	2041	2046	2051	2056	2061	2066	2071
Ingresos totales	9,1	9	8,9	8,6	8,5	8,3	8,2	8,1	7,9	7,8	7,7
Gastos totales	8,6	10	11,6	13,6	16,1	18,3	19	18,7	18,1	17,4	16,9

Fuente: elaboración propia a partir de los datos de Conde-Ruiz, J.I. y González, C.I. (2013)

4. EVOLUCIÓN Y REFORMAS DE LOS MODELOS DE PENSIONES DE ESPAÑA, HOLANDA Y SUECIA

Las pensiones tienen una gran importancia para garantizar el bienestar social. Como se ha visto en el apartado anterior, en los últimos años, y en los próximos, los países tendrán que hacer frente a grandes cambios demográficos. Por ello España, Holanda y Suecia, han ido llevando a cabo una serie de reformas, con el objetivo de hacer que los sistemas de pensiones sean sostenibles a medio y largo plazo.

4.1. Evolución del sistema de pensiones español

En España, antes de establecerse los seguros de cobertura social, los trabajadores, una vez llegaban a la vejez o tuviesen una incapacidad para trabajar, quedaban desamparados y en situación de pobreza. Con el fin de evitar este hecho, se creó en 1900 el primer seguro social “La Ley de Accidentes de Trabajo”; y posteriormente, en 1908 se crea el “Instituto Nacional de Previsión”, como un organismo que garantizase a los más desfavorecidos, un futuro digno cuando no pudiesen seguir trabajando. Aunque previamente, ya se había mostrado interés en mejorar las condiciones de la clase obrera, quedando reflejado con la creación de la “Comisión de Reformas

Sociales” en 1883, cuya finalidad era estudiar el estado del bienestar de las clases trabajadoras y analizar cómo se podía mejorar su calidad de vida. A raíz de estos primeros pasos, se crearon una serie de seguros sociales como el “Retiro obrero” (1919), “Seguro de Paro Forzoso” (1931), y “Seguro Obligatorio de Vejez e Invalidez” (1947). Todos estos cambios no eran suficientes, y se decidieron establecer las denominadas “mutualidades laborales”, con la que se perseguía completar las medidas anteriores, pero con el tiempo se comprobó que no se conseguían los objetivos perseguidos. Por ello se elaboró la “Ley de Bases de la Seguridad Social” en 1963, cuya financiación se establecía mediante el llamado sistema de reparto, pero había grandes discrepancias entre lo que se cotizaba y los salarios. Para corregir estos problemas se creó, sin éxito, la “Ley de Financiación y Perfeccionamiento de la acción Protectora” (1972).

A lo largo de los siguientes años se llevaron a cabo una serie de reformas que perseguían corregir los problemas que se habían encontrado con las anteriores medidas. Además se tuvo que hacer frente a importantes cambios sociales, que ponían en riesgo la viabilidad de los sistemas de protección social.

La evaluación de la sostenibilidad de las pensiones, se lleva desarrollando desde hace casi 30 años, cuando se dieron cuenta de que había que tomar medidas, de forma urgente, si se quería garantizar el sistema de pensiones en el futuro. Había una gran disparidad entre los políticos a la hora de desarrollar medidas eficaces, y finalmente, todas las fuerzas políticas con representación en el Parlamento llegaron a un consenso, el cual quedó reflejado con la firma del **Pacto de Toledo** en 1995. Mediante este pacto, se perseguía hacer viable, mejorar y consolidar un sistema de pensiones, al mismo tiempo que se eliminaba la confrontación política. Fue el paso decisivo que fijó las bases, para llegar al sistema de pensiones que conocemos en la actualidad.

Las principales medidas que se adoptaron con este acuerdo quedan recogidas en la *Ley 24/1997, de 15 de Julio, de “Consolidación y Racionalización del Sistema de Seguridad Social”*. Las principales medidas que recoge son:

- La creación de reservas, mediante las cuales los excedentes resultado de las cotizaciones sociales, irán a un fondo de reserva, que servirá para satisfacer las demandas futuras del sistema de pensiones, en el caso de que no fueran suficientes las cotizaciones en ese momento.
- Separación de las fuentes de financiación de la Seguridad Social, de tal forma que, con una aplicación progresiva hasta el año 2000, las pensiones no contributivas y de carácter universal serían financiadas por el Estado, mientras que las pensiones contributivas las financiarían tanto los empleados como las empresas.
- Fijación de un mínimo de 15 años de cotización en la vida laboral, dos de los cuales deben haberse producido a lo largo de los 15 años anteriores a ejercer el derecho de pensión, para poder solicitar algún tipo de prestación contributiva.
- Establecimiento de un tope máximo de cotización, con la finalidad de equilibrar la relación entre los salarios reales y las bases de cotización.
- Implantación de una base reguladora⁶ para las pensiones contributivas, igual a las bases de cotización del individuo a lo largo de los 180 meses anteriores a la recepción de la pensión, dividido entre 210.

A la base reguladora explicada anteriormente, se le aplicarán los siguientes porcentajes; en los primeros 15 años el 50%; cada año posterior, entre los 16 y 25 años de cotización, se incrementará un 3%; a partir de los 26 años cotizados se incrementará un 2% por cada año adicional, sin que el total pueda sobrepasar el 100%, y así obtendremos la cuantía de la pensión.

- Revalorización anual de las pensiones según el índice de precios al consumo (IPC) de cada año.
- La edad mínima para acceder a las pensiones es de 65 años, pero si un individuo desea seguir trabajando una vez cumplidos los 65 años, se pueden producir desgravaciones en las cotizaciones sociales.
- Para la jubilación anticipada, se deberá tener al menos 60 años, y la pensión se reducirá un 8% por cada año que se haya adelantado la jubilación.

⁶ Ver cuadro 8.2 (anexos).

- También habrá prestaciones por incapacidad permanente, la cual será clasificada según su porcentaje de invalidez en parcial, total, absoluta o gran invalidez, independientemente de su causa. Si en la fecha del suceso que origina la incapacidad, el individuo cumple los requisitos establecidos por la ley para optar a la pensión por jubilación, no podrá acceder a la pensión de incapacidad permanente.

Estas reformas y medidas supusieron un gran avance, pero no eran suficientes para que el sistema de pensiones fuese sostenible. Sin embargo, la preocupación por la sostenibilidad fue decayendo, en parte, debido a que la economía española a partir de 1995 experimentó un gran crecimiento económico que se alargó durante años, a la vez que se incrementaba el número de inmigrantes y las expectativas de rejuvenecimiento de la población que eso traía consigo. No sería hasta casi 2008, con el comienzo de la crisis económica, que se abriría nuevamente el debate de las pensiones, ya que la Seguridad Social entró en déficit (cayó el empleo, y el número de cotizaciones), y España recibió presiones por parte de la Comisión Europea (Zubiri, I., 2016).

En este periodo de reformas tenemos que diferenciar entre dos tipos: por un lado las reformas coyunturales, y por otro lado las reformas paramétricas.

Respecto a las reformas coyunturales cabe destacar las siguientes: congelación e incrementos mínimos de las pensiones, y utilización del fondo de reserva para cubrir el déficit.

Mediante el Real Decreto-Ley 20/2011, de 30 de Diciembre, de “medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público”, se estableció la congelación de las pensiones en España. De esta forma se pretendía corregir el desequilibrio que había entre los ingresos y los gastos en las prestaciones por jubilación. En los años posteriores, se decidió que las pensiones aumentarían, pero los incrementos eran mínimos. También, debido al gran déficit que tenía el sistema público de pensiones, se decidió cubrir dicho déficit con el fondo de reserva.

España no ha sido el único país que ha tenido déficit, pero si ha sido el único que ha cubierto la totalidad de ese déficit con el fondo de reserva. Entre

Septiembre de 2012 y Diciembre de 2016, el gobierno ha extraído de dicho fondo un total de 65.401 millones. Dado este escenario, se plantea la duda de si los ingresos contributivos serán suficientes para financiar los gastos contributivos. Las últimas reuniones, parece que llevan a un consenso entre los partidos políticos, sobre la necesidad de ampliar las fuentes de financiación más allá de las prestaciones contributivas (Chuliá, E., 2017).

Por otro lado, las **reformas paramétricas** llevadas a cabo han sido la reforma de 2011 y la reforma de 2013.

4.1.1. Reforma de 2011

Las medidas que se tomaron con la reforma de 2011, se encuentran recogidas en la Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre “*actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social*”.

Las principales reformas que se acometieron con dicha ley han sido: la ampliación de la edad de jubilación, el incremento del número de años de cotización para poder acceder a la jubilación, el retraso en la jubilación mediante incentivos, y la modificación del cálculo de la base reguladora.

- Hasta el 2011 la edad legal de la jubilación era de 65 años, y se necesitaba tener al menos 15 años cotizados para acceder al 50% de la base reguladora. El porcentaje variaba en función de los años cotizados, incrementándose según se ampliaba el tiempo de cotización, alcanzando su máximo del 100% a los 35 años. Con la nueva reforma, se retrasa, progresivamente, la edad legal de jubilación hasta los 67 años, y se amplía el número mínimo de años que se debe cotizar para alcanzar el 100% de la base reguladora a 37 años. Mientras que se mantienen los 15 años mínimos de cotización para poder acceder al 50% de la base reguladora, siempre y cuando, al menos dos de esos años tengan lugar entre los últimos 15 años antes del momento de la jubilación, como se vio que establecía el Pacto de Toledo.
- Introducción de reformas paramétricas, principalmente mediante el retraso de la edad de jubilación, como se ha visto anteriormente, incrementando la vida laboral de los individuos, y retrasando el acceso a la jubilación, lo que conllevaría por un lado a incrementar los ingresos, debido a que los

trabajadores cotizarán más tiempo, y por otro lado a disminuir los gastos, ya que se percibirán las pensiones por menos tiempo.

Pese a que la edad de jubilación legal se fija en los 67 años, hay excepciones que permiten jubilarse antes. Si cumplidos los 65 años se tienen cotizados 38 años y seis meses, se puede acceder a la jubilación percibiendo el 100% de la base reguladora.

- La edad legal para acceder a la jubilación anticipada también sufre cambios, y pasa de los 61 a los 63 años, y se requerirá haber cotizado al menos 33 años, y una pensión final igual o superior a la pensión mínima que le correspondería si se jubilase a los 65 años. Además se admite la jubilación a los 61 años, en el caso de que se produzca una situación ajena al trabajador, como la quiebra de la empresa, debiendo permanecer inscrito en la oficina de empleo al menos seis meses después de que se haya finalizado el contrato con la empresa. En ambos casos se penalizará con una reducción sobre la cuantía de la pensión.
- Cambio en el cálculo de la base reguladora⁷. En sus orígenes, se comenzó teniendo en cuenta sólo los dos últimos años previos a la jubilación. Ya en 1985 se incrementó a 8 años, y no sería hasta el Pacto de Toledo en 1995, cuando se establecería, que para el cálculo de la base reguladora había que tener en cuenta los últimos 15 años. Con la reforma de 2011, este cómputo de años se amplía hasta los últimos 25 años.
- También han variado los porcentajes que se aplican sobre la base reguladora. Antes de la reforma, la variación del porcentaje se hacía por cada año cotizado, mientras que después de la reforma pasó a incrementarse por cada mes cotizado. De esta forma, antes de la reforma, se incrementaba un 3% por año cotizado entre los 15 y 25 años, pasando al 2% desde los 26 años hasta los 35 años de cotización, llegando a adquirir el 100% de la base reguladora. Con la nueva reforma se incrementa un 0,19% por mes cotizado desde los 16 años hasta los 35 años, pasando a aumentar un 0,18% los dos últimos años de cotización necesarios para alcanzar el 100% de la base reguladora.

⁷ Ver cuadro 8.2 (anexos).

Con la nueva reforma, se persigue fomentar la prolongación voluntaria de la vida laboral, a través de incentivos por cada año que se retrase la jubilación, llegando incluso a ofrecer un 4% más por cada año, para aquellos que tengan más de 67 años, y hayan cotizado al menos 37 años.

Esta reforma establece por primera vez, aunque no se desarrollará con más detalle hasta la reforma de 2013, el denominado “factor de sostenibilidad del sistema de Seguridad Social”, con el que se pretende hacer viable el sistema de pensiones. Para ello se revisarán las principales variables que afectan a las pensiones cada cinco años, teniendo en cuenta como varía la esperanza de vida ese año respecto a lo que varía en el año base, el cual fijaron en 2027.

4.1.2. Reforma de 2013

La reforma de 2013 viene recogida en la Ley 23/2013, de 23 de Diciembre, “*reguladora del factor de sostenibilidad y del índice de revalorización del sistema de pensiones de la Seguridad Social*”. El objetivo de esta ley es el mantenimiento de la proporcionalidad entre lo que se cotiza y lo que se reparte, y corregir la falta de equidad intergeneracional. Para ello, el factor de sostenibilidad permite ajustar el importe de las pensiones, de tal forma que la cuantía total que percibe un jubilado en el presente, sea equivalente a la de otro individuo que se jubile en el futuro y tenga una esperanza de vida previsiblemente superior. Dicho factor sólo será aplicado una vez, justo al inicio del acceso a la prestación de jubilación, y vincula las pensiones con la esperanza de vida mediante la siguiente fórmula⁸: $FS_t = FS_{t-1} * e_{67}^*$.

La segunda medida que se establece es un cambio en la revalorización de las pensiones, dejando de tomarse como referencia el IPC. A partir de la reforma, las pensiones se incrementarán anualmente al comienzo del año mediante el índice de revalorización. Dicho índice no podrá estar por debajo del 0,25%, ni tampoco superar la variación del índice de precios al consumo en el año anterior al año t más 0,50%. El índice de revalorización se calcula a partir de la siguiente fórmula⁹: $IR_{t+1} = \bar{g}_{i,t+1} - \bar{g}_{p,t+1} - \bar{g}_{s,t+1} + \alpha \left[\frac{I_{t+1}^* - G_{t+1}^*}{G_{t+1}^*} \right]$.

⁸ Ver cuadro 8.2 (anexos).

⁹ Ver cuadro 8.2 (anexos).

La aplicabilidad de esta ley debería de haberse producido a partir de las pensiones otorgadas el 1 de Enero de 2019, pero no ha sido así.

A partir de la Ley 6/2018, de 3 de julio, “de presupuestos Generales del Estado para el año 2018”, se da una fecha límite para aplicar el factor de sostenibilidad, el 1 de Enero de 2023, pero no se fija una fecha exacta, dejando un periodo de 5 años para que el Pacto de Toledo llegue a un acuerdo. (Villanueva, R., 2019).

En la reunión de Febrero de 2019, el Pacto de Toledo, no consiguió llegar a un consenso sobre las recomendaciones que deben seguirse para que el sistema de pensiones sea sostenible, y no se volverán a reunir antes de las elecciones de Mayo de 2019.

Además de aplazar la ley, se ha hablado de derogarla. Aquí surgen dos opiniones contrapuestas, por un lado los que están a favor de la derogación, y por otro los que están en contra.

Derogar la Ley de 2013 sobre las pensiones, no será una buena idea si no se establece un plan alternativo realista y bien detallado de como se pretende garantizar la sostenibilidad de las pensiones y la equidad intergeneracional a largo plazo, ya que nos enfrentamos a grandes cambios sociales. (De la Fuente, A., 2018).

4.2. Evolución del sistema de pensiones holandés

El modelo holandés se basa en “tres pilares”: el régimen general del seguro de vejez (AOW), las pensiones colectivas complementarias y la previsión privada e individual para la vejez. El primero es de carácter obligatorio, y puede ser combinado con alguno de los otros dos o con ambos (Dutch Association of Industry-wide Pension Funds, 2010).

1º) El régimen general del seguro de vejez (AOW), fue instaurado en 1957, y forma parte de la pensión pública que ofrece el Gobierno holandés. Se basa en el sistema de reparto, y sus ingresos los conforman las contribuciones de los trabajadores vía cotizaciones, y las aportaciones del Estado, mediante

las cuales se corrige el déficit que pueda surgir si no hay suficientes recursos en el fondo de reserva con las cotizaciones aportadas. Su cuantía se fija a partir del salario mínimo que se establezca en cada momento. Es considerado un ingreso básico y universal, de ahí, que toda persona que haya residido en el país desde los 15 años hasta los 65 tenga derecho a percibir esta pensión una vez cumplidos los 65 años. También pueden recibirla aquellos que aunque no hayan vivido en el país ese intervalo de tiempo completo, lo hayan hecho de manera parcial, de tal forma que por cada año que hayan residido o trabajado en el país, entre los 15 y los 65 años, acumularán un 2% de la cuantía de la pensión.

2º) Las pensiones colectivas complementarias son planes¹⁰ de pensiones, administrados a través de fondos¹¹ de pensiones. Su financiación se basa en la capitalización, es decir, las cotizaciones de los individuos se invierten en fondos que ofrecen una cierta rentabilidad, por lo que la cuantía acumulada dependerá de la cotización y de la rentabilidad de la inversión. Son de carácter cuasi-obligatorio, aunque puede darse el caso de que el Gobierno establezca que deban ser estrictamente obligatorios para algún sector, o profesión, según las circunstancias que se produzcan en ese momento, como puede ser la metalúrgica, la construcción, la agricultura, entre otros.

De los 92 planes existentes, 67 son de carácter obligatorio por ley, frente a 25 que son voluntarios. Pese a que las empresas no están obligadas a ofrecer planes de pensiones a sus empleados, más del 91% de los trabajadores están suscritos a alguno, denotando la importancia que tienen en Holanda este tipo de acuerdos entre las empresas y los empleados (Fundación Inverco, 2016).

3º) La pensión privada e individual para la vejez está destinada principalmente a autónomos, o sectores laborales que no tengan planes de pensiones

¹⁰ Un plan de pensiones es un instrumento que nos permite ahorrar e invertir a largo plazo, con el objetivo de complementar la pensión pública que ofrece la seguridad social.

¹¹ Los fondos de pensiones, son el instrumento financiero que consigue que se ejerzan los derechos y las obligaciones monetarias que se hayan establecido en el plan de pensiones.

colectivos, aunque cualquiera puede contratar estos productos de pensiones individuales, para obtener una cuantía adicional para la futura pensión.

Los fondos que administran los planes de las pensiones colectivas complementarias, son fundaciones con entidad jurídica independiente, que no forman parte de ninguna empresa. De esta forma, la situación financiera de la empresa no afecta directamente al fondo. En Holanda podemos encontrar tres tipos:

- Fondos de pensiones sectoriales, son los fondos destinados a sectores laborales. Se aplican sobre un sector completo, esto implica economías de escala, y lleva a acuerdos más rentables. Además, si el trabajador cambia de empleo dentro del mismo sector, no se verá afectada su pensión.
- Fondos de pensiones de empresas, son los fondos que ofrece una o un grupo de empresas. Como se ha dicho anteriormente, no forman parte de la empresa, por lo que la situación financiera de la misma no afecta directamente al fondo.
- Fondos de pensiones profesionales, son fondos destinados a una profesión concreta, como los médicos, odontólogos, o los autónomos.

Los fondos de pensiones pueden crearse de manera que solo puedan estar vinculados a un plan de pensiones o a varios.

Tanto en los fondos de pensiones sectoriales como de empresa, será la junta de administración, formada a partes iguales por empleados y empleadores, la encargada de la gestión de las condiciones de los planes de pensiones, y quien lleve un control interno para evaluar si se cumplen los objetivos y si es correcta la administración. En el caso de los fondos de empresa, podrán formar parte de la junta algunos pensionistas ocupando el sitio de algún empleado. Además, el fondo de pensiones sectorial debe tener un consejo de miembros, que represente a los empleados y pensionistas, cuya misión es la de asesorar a la junta de dirección.

La rentabilidad de las inversiones está exenta de pagar impuestos mientras dure la vida laboral, en el momento que el individuo se jubile y empiece a recibir su pensión, comenzará a pagar impuestos.

Pese a que los fondos tienen una gestión privada, la administración pública holandesa lleva a cabo controles exhaustivos sobre ellos. Para ello posee dos instituciones encargadas de dicha tarea: el Banco de Holanda (DNB) y la Autoridad de Mercados Financieros (AFM).

- Banco de Holanda (DNB)

Se encarga de evaluar la solvencia financiera de los fondos, y verificar si esta es sólida, y si podrá o no hacer frente al pago de las pensiones en el presente y en el futuro. El objetivo del banco es evaluar los fondos, pero no las empresas que los gestionan. Con la finalidad de garantizar que haya dinero en caja que financie las pensiones, la administración pública holandesa estableció un grado de cobertura, que es la proporción entre el capital del fondo y las pensiones que habrá que pagar, del 105%, es decir, que el capital del fondo debe ser un 105% de los gastos futuros en pensiones. También debe existir un fondo de reserva para poder sufragar posibles contratiempos, que suele ser del 20%. Por lo que el capital de los fondos ha de ser un 125% de las obligaciones en el futuro, ambos evaluados según el precio de mercado.

Puede darse el caso de que el grado de cobertura sea inferior al 105%, por lo que se tendrá que llevar a cabo un plan de recuperación, debiéndose restablecer el grado de cobertura en tres años a lo sumo, aunque en casos excepcionales este plazo puede alargarse.

- Autoridad de Mercados Financieros (AFM)

Su objetivo es controlar las acciones de los fondos con respecto a la información del estado de los mismos, y al asesoramiento de las inversiones, en caso de que estas sean de libre elección para los trabajadores. Estos deben estar bien informados, y ser conocedores de los riesgos y rentabilidades que pueden obtener, para que sus decisiones sean adecuadas y puedan obtener una rentabilidad correcta para mejorar la cuantía de su jubilación, y puedan decidir cuándo prefieren acceder a la jubilación.

Existen diferentes modalidades de planes de pensiones en Holanda. Los más destacados son: los planes de salario o también denominados de beneficio definido (planes DB), los planes de cotización definida (planes DC) y los planes de cotización definida colectiva (planes CDC).

- Planes de beneficio definido (DB)

Son planes que se basan en la cuantía de los salarios, y en el número de años que se cotiza. El importe que se acumula, depende de los ingresos medios que el trabajador haya tenido cada año, ajustando de esta forma la cuantía futura de la pensión a la variación de los salarios. Son los más utilizados en Holanda.

- Planes de cotización definida (DC)

Estos planes no sólo dependen de las cotizaciones pagadas, sino también de la rentabilidad que se obtenga del capital acumulado. Son muy poco utilizados, ya que los riesgos de las inversiones los asume el empleado, pero si es común contratar una combinación de ambos planes, utilizando el DB (beneficio definido) como plan principal, y el DC (cotización definida) como plan complementario.

- Planes cotización definida colectiva (CDC)

Son planes híbridos, y la pensión final depende de los salarios y los años que se coticen en el plan. El problema que tiene, es que la cotización queda fijada durante muchos años, por lo que puede ocurrir que la cotización que se decidió en el principio no sea suficiente para garantizar la pensión de jubilación deseada.

A la hora de acceder a las pensiones complementarias, no existe discriminación ni por sexo, edad, pese a que las mujeres tienen una esperanza de vida superior a la de los hombres, salud, está prohibido exigir reconocimientos médicos para acceder a los fondos, o ingresos, todos pagan la misma prima.

La edad legal de jubilación en Holanda estaba establecida en los 65 años y 6 meses en 2016, pasando a ser a los 66 años en 2018, y subiendo hasta los 67 años a partir de 2021. Pero con su sistema de pensiones, se incita a alargar la vida laboral, no habiendo establecido ninguna edad máxima para dejar de

trabajar. Un individuo puede retirarse antes de los 66 años, pero no tendrá acceso a la pensión básica hasta cumplida dicha edad, aunque si puede solicitar la pensión referida a los fondos, la cuantía que recibirá será inferior que si espera hasta cumplir los 66 años (OCDE, 2017).

Con la reforma que Holanda realizó en 2012, se fijó que partir de 2021 la edad de jubilación iría en función de la esperanza de vida. Se prevé que la edad de jubilación aumente hasta los 72 años en 2070 (Comisión Europea, 2017).

4.3. Evolución del sistema de pensiones sueco

El anterior sistema de pensiones sueco, caracterizado por ser de prestaciones definidas, se estableció en 1960, y consistía en dos tipos de pensiones:

- Una pensión básica, independiente de las contribuciones de los trabajadores, que recibían todas las personas, pero se necesitaba residir en el país al menos 40 años comprendidos entre el intervalo de edad de 16 a 65 años para poder acceder al 100% de la cuantía.
- Otra complementaria, directamente relacionada con las contribuciones aportadas; de tal forma que una vez que el trabajador había cotizado 30 años, se seleccionaban los 15 años con mayor grado de cotización, y se calculaba la pensión que obtenían los pensionistas.

Este sistema con el paso de los años, se quedó obsoleto, carecía de flexibilidad para adaptarse a las nuevas necesidades, tanto demográficas como económicas, que se presentaban en el corto-medio plazo. Se necesitaba un sistema que no fuera financieramente tan inestable (Ministry of Health and Social Affairs, 2016).

La transición del modelo antiguo al actual, fue larga y atípica, ya que no solo suponía la colaboración de las principales fuerzas políticas, sino el trabajo conjunto de dos partidos adversarios, los social-demócratas y los de centro derecha, algo que no suele ser muy habitual, y que permitió que este cambio fuera posible.

En Suecia se pasó de un sistema de pensiones totalmente público de reparto con prestación definida, a otro mixto que mantiene el sistema de reparto (las cuentas nocionales sirven para financiar las pensiones actuales, no las de los cotizantes en ese momento) pero siguiendo los principios de capitalización.

Así, en 1984, se crea una comisión cuya finalidad era comenzar con las propuestas para reformar el sistema de pensiones sueco, capacitándolo de estabilidad político-financiera, de transparencia y equidad entre las contribuciones y las prestaciones, bajo el principio de “una corona de contribución una corona de derecho”, al mismo tiempo que se disminuía la desigualdad intergeneracional. No sería hasta 1998, cuando el parlamento lo aprobaría, entrando en vigor en 2001, y aplicándose en su totalidad a partir de 2003. De esta manera se pasó de un sistema de reparto con beneficio garantizado (DB), hacia un modelo basado en contribuciones nocionales definidas (NDC) y contribuciones financieras definidas (FDC). Ambos modelos, obligatorios para todos los trabajadores, se basan en la creación de cuentas individuales, mediante las cuales se consiguió forzar a los individuos al ahorro. La tasa de cotización total de estos modelos es del 18,5% del ingreso anual de los trabajadores, siendo el 16% de las NDC (contribuciones nocionales definidas), y el 2,5% de las FDC (contribuciones financieras definidas).

El sistema de cuentas nocionales consiste en la creación de una cuenta virtual para cada trabajador una vez que este comience su vida laboral, en la que se añaden las cotizaciones que se van realizando. Dicha cuenta no contiene dinero real, sólo registra las cotizaciones realizadas. Sigue perteneciendo a la Seguridad Social, y sus ingresos vienen determinados por las cotizaciones de los trabajadores y las empresas a lo largo de toda la vida laboral del individuo, aportando cada trabajador el 16% de sus ingresos anuales, más la revalorización de las cuentas que será un porcentaje dependiente del valor de los salarios. Cuando los trabajadores lleguen a la edad de jubilación, se calculará la esperanza de vida en ese momento, y se dividirá el total de lo cotizado entre los años que se espera que el individuo viva, teniéndose en cuenta de esta manera todo lo que el individuo aportó a lo largo de su vida

laboral, y no sólo los últimos años, como se hacía con el anterior sistema. Además se valora la edad a la que se jubila el trabajador, ya que dependiendo de esa edad, variará el cálculo de los años que se espera que va a disfrutar de la pensión.

En cambio, los trabajadores, mediante el sistema de contribuciones financieras definidas, poseen cuentas reales e individuales, en las que depositan un 2,5% de los ingresos anuales obtenidos, debiendo decidir en qué fondos financieros desean invertir, dependiendo de esta decisión los rendimientos que obtendrán. Si no se decantan por ninguno de los fondos que existen en el mercado, automáticamente se invertirá su dinero dentro de los fondos de ahorro que hay en el Fondo Nacional Sueco, siendo una junta administrativa la encargada de su gestión.

Mediante estos sistemas, la prestación por jubilación no está definida desde el principio, sino que varía en función de las aportaciones de cada individuo, y la cuantía inicial de la pensión se ajustará automáticamente a las variaciones de la esperanza de vida.

A través del modelo nocional, se persigue terminar con las desigualdades que puedan surgir entre lo aportado y lo recibido, además se fomenta el retraso de la edad de jubilación, ya que cuanto mayor sea la vida laboral, mayor será la retribución que se recibirá una vez llegada la jubilación. Pero puede ocurrir que las aportaciones que un individuo realiza, tanto en el modelo nocional como en el financiero, no sean suficientes para alcanzar una pensión en la jubilación que garantice unas mínimas condiciones de vida. Debido a esto, Suecia ofrece una pensión mínima básica, financiada con ingresos fiscales generales, para aquellos individuos que no lleguen a una pensión suficiente para vivir. Para poder acceder a este tipo de pensión, se debe residir al menos 3 años en territorio sueco, pero para poder percibirla en su totalidad, el individuo debe haber residido al menos 40 años en el país.

La edad mínima para poder solicitar la pensión varía dependiendo del tipo de modelo. Mientras que el NDC (contribuciones nocionales definidas) y el FDC (contribuciones financieras definidas) se pueden solicitar a los 61 años, para la

pensión básica mínima hay que esperar hasta los 65 años. Si un individuo desea jubilarse anticipadamente, tendrá que tener al menos 61 años, y su pensión se verá reducida por dos factores:

- Un menor número de años de cotización, por lo que las reservas del NDC (contribuciones nocionales definidas) y del FDC (contribuciones financieras definidas) serán inferiores.
- Un mayor periodo de años entre los que hay que repartir el dinero acumulado a lo largo de la vida laboral del individuo.

Pese a los objetivos que persigue el nuevo modelo, se han encontrado situaciones que llevarían a un déficit del sistema de pensiones. Si baja la población activa, habrá menos cotizantes, pero eso no hará que baje su salario medio, por lo que la revalorización de las cuentas nocionales, que depende del salario medio, no variaría, pero la recaudación total se vería gravemente disminuida, lo que puede provocar déficit.

Por otro lado, si continúa aumentando la esperanza de vida y la edad de jubilación no se modifica, llevará a que el divisor se haga más grande, y la cuantía de la pensión más pequeña, lo que podría llevar a que los jubilados no lleguen a la pensión mínima que garantiza las condiciones básica de supervivencia, y tendrían que completar esa falta de ingresos con las pensiones mínimas básicas, lo que implicaría un exceso de demanda, provocando que los ingresos sean inferiores a los gastos, y nos podría llevar nuevamente a un déficit.

Finalmente, se espera que los fondos de reserva obtengan un crecimiento superior al de los salarios medios, pero no tiene porque ser así siempre, lo que nuevamente nos conduciría a un déficit.

Para solventar estos problemas, se introdujo un mecanismo financiero de ajuste automático. Si en algún momento se prevé que los activos van a ser inferiores a los pasivos, es decir, si el ratio de solvencia¹² es menor que uno, se reducirá la rentabilidad de las cuentas mediante dicho mecanismo hasta que el pasivo y el activo se igualen. Después de un tiempo, el ratio de solvencia

¹² Ratio de solvencia=Activos/Pasivos.

será mayor que uno, por lo que el mecanismo financiero de ajuste automático se activará, revalorizando las pensiones hasta igualar nuevamente el activo y el pasivo (Settergren, O., 2006).

De esta forma, el mecanismo de ajuste automático, no sólo reduce la rentabilidad, sino que también la aumenta, siempre y cuando haya sido previamente disminuida, para mantener el ratio de solvencia en uno.

Al igual que el Gobierno de Suecia estableció unos ingresos mínimos para las pensiones públicas, también ha establecido unos ingresos máximos. Esto perjudicó a los individuos cuyos ingresos eran elevados, por lo que surgieron los planes de pensiones complementarios. Estos planes son de carácter voluntario, y como su nombre indica, complementan el sistema público de pensiones ofrecido por el Gobierno, para que aquellos que lo desean puedan tener una pensión más elevada que el techo máximo establecido, o una retribución más elevada que la que obtendrían sólo con el modelo público. En muchos casos los empresarios y los trabajadores establecen acuerdos mediante convenios colectivos, para la contratación de este tipo de planes. Se estimó que los planes complementarios suponen un promedio del 3,5% de la cotización, lo que permite superar el techo del 18,5%, llegando hasta el 22%. Los trabajadores tienen a su disposición, siempre que lo deseen, toda la información sobre el estado de sus cuentas, además anualmente el Gobierno envía un informe detallado sobre la situación personal de las cuentas de cada trabajador en relación con los sistemas de pensiones públicos, NDC (contribuciones nocionales definidas) y el FDC (contribuciones financieras definidas).

Junto con las pensiones de vejez, Suecia tiene dos ayudas adicionales de cobertura básica para todos los individuos que tengan 65 años o más. Por un lado el suplemento de vivienda, que consiste en ayudas para alquiler o mantenimiento de gastos en los hogares, y por otro el soporte de mantenimiento para ancianos, que sirve de apoyo para quienes no han conseguido acceder a la pensión de garantía. Ambas ayudas están exentas de impuestos y son financiadas por el Estado (Sundberg, O. y Norlin, J., 2015).

5. MEJORAS PARA LA SOSTENIBILIDAD DEL SISTEMA DE PENSIONES ESPAÑOL

Las reformas que se han llevado a cabo en España desde el establecimiento del Pacto de Toledo, aunque han ayudado, han sido insuficientes para afrontar los problemas que sufre nuestro sistema de pensiones. Una reforma más ambiciosa, va a ser inevitable debido al cambio en la estructura demográfica que sufre el país en las últimas décadas, y que se verá agravado en el futuro. Se debe actuar con rapidez si queremos que la reforma sea lo menos agresiva posible, y tenga el menor impacto negativo, tanto para los jubilados en la actualidad, como para los que lo estarán a corto plazo, así como para facilitar la adaptación de los trabajadores actuales a la nueva situación. Se necesita que nuestro sistema de pensiones sea sostenible, equitativo y transparente, pero con las reformas que se han hecho hasta ahora, sólo se ha retrasado el problema, no solucionado (De la Fuente, A., 2010).

Con la reforma de 2011 y 2013 se empezó a atajar el problema demográfico que sufre España. Según los últimos estudios, la reforma del 2011 sólo era capaz de solucionar un tercio de la carencia de sostenibilidad financiera del sistema de pensiones. Y con la reforma del 2013, y la introducción del factor de sostenibilidad aparecen dos problemas. Por un lado, si no se realizan nuevas reformas, a largo plazo sólo se conseguirá financiar los gastos con subidas mínimas de las pensiones, lo que conlleva a una peligrosa pérdida de poder adquisitivo. Por otra parte, es políticamente insostenible, ya que cuando hay inflación, la presión social obliga a los políticos a dejar de aplicar el índice de revalorización, como así ocurrió con la subida de las pensiones en 2018 y 2019 (Conde-Ruiz, J.I., 2018a).

Hasta ahora los distintos gobiernos solo han seguido políticas que solventan el problema a corto plazo, con medidas suaves que no tuvieran un gran impacto social, pero que a largo plazo no garantizan la sostenibilidad del sistema de pensiones.

Se pueden llevar a cabo reformas paramétricas que no modifiquen nuestro sistema de reparto y de prestación definida. Algunas propuestas realizadas han sido: la ampliación del cálculo de la base reguladora a toda la vida laboral del individuo, reduciendo así la tasa de sustitución, disminuir la prestación que se percibe al cotizar el mínimo periodo, a la vez que se amplía el número de años para obtener el 100% de la misma y, por último, incentivar la prolongación de la vida laboral. También se ha propuesto fijar como pensiones contributivas solo las que se otorguen por jubilación, pasando a ser financiadas con impuestos generales todas las demás. Se debe señalar, que aunque algunas de estas medidas serían cercanas a las reformas que han llevado a cabo otros países europeos, y que España adoptó algunas de ellas tímidamente en la última reforma llevada a cabo, hasta la fecha, todas las reformas españolas han sido paramétricas (De Cos, P, Jimeno, J.F. y Ramos, R., 2017).

Son muchas las voces que aseguran que este tipo de reformas paramétricas no solventarán el problema de sostenibilidad de las pensiones, y abogan por las reformas estructurales que se han seguido en algunos territorios europeos. EL sistema de reparto convencional, pierde sostenibilidad a medida que la población envejece, y la pirámide de población se invierte. De ahí que varios países europeos, entre ellos Suecia, hayan optado por el sistema de cuentas nocionales, aunque debe tenerse en cuenta que este sistema no siempre garantiza unos ingresos suficientes una vez llegada la jubilación, por eso se debe establecer paralelamente, una prestación complementaria que garantice una calidad de vida razonable (Romero, A., 2017).

Pero, ¿sería posible establecer el sistema de pensiones holandés o el de cuentas nocionales sueco en España? Como se ha comentado en apartados previos, la cuantía de la pensión en el sistema holandés y en el de cuentas nocionales, depende de las cotizaciones que los trabajadores aporten a lo largo de toda su vida laboral, estableciéndose una relación directa entre lo aportado y la prestación recibida.

También se ha comentado previamente, que los factores que inciden en la estabilidad de las pensiones, son más desfavorables en España que en los

otros dos países, de hecho, la tasa de desempleo en España es cinco veces superior a la de Holanda, y casi triplica la de Suecia. Esto implica que las contribuciones de los trabajadores españoles son inferiores a las de los holandeses y suecos, lo que se traduce en una menor cuantía de la pensión. Debido a esto, la mayoría de la población española no conseguirá llegar a una pensión que garantice unas condiciones de vida óptimas, y será el Estado quien deberá, mediante impuestos generales, aportar la cuantía que falte para llegar a una renta suficiente.

Otro indicador que se debe tener en cuenta es la tasa de riesgo de pobreza, representada en el cuadro 5.1, que nos indica el porcentaje de población mayor de una determinada edad, cuya pensión no supera el 60% de la pensión media establecida. Se puede observar como la tasa de pobreza en Holanda y Suecia al principio del periodo analizado es inferior a la tasa de España, y según avanzamos a lo largo del tiempo, la tendencia se invierte. Por lo que implantar un sistema que tienda a disminuir la cuantía de las prestaciones, provocaría que cada vez menos individuos consigan una pensión que les permita sobrevivir sin necesidad de la intervención del Estado. Además, conllevaría a prolongar la vida laboral, para intentar frenar el aumento del gasto público provocado por dicha intervención.

Cuadro 5.1: Tasa de riesgo de pobreza (%)

Tasa de riesgo de pobreza para las personas de 65 años o más													
País/año	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
UE-27	18,8	18,9	19,1	18,9	17,9	15,9	15,8	14,4	13,6	13,6	14	14,5	14,9
España	28,8	29,3	26,1	25,5	23,8	21,8	19,8	14,8	12,7	11,4	12,3	13	14,8
Holanda	5,4	5,8	9,5	9,4	7,7	5,9	6,5	5,5	5,5	5,9	5,6	9	10
Suecia	10,1	11,3	9,9	15,3	16,2	14,2	15,9	15,9	15	13,6	15,9	16,8	15,8
Tasa de riesgo de pobreza para las personas de 75 años o más													
País/año	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
UE-27	21,7	22,2	22	21,4	20,3	18	17,8	15,7	14,7	15	15,4	16	16,5
España	32,1	32,3	29,3	29,1	26,9	24,9	22,6	15,9	13,3	12,5	12,7	14,7	15,8
Holanda	4,7	4,6	10,2	11,1	7,6	7,1	7,6	5,9	7,2	9	8,5	11	13,1
Suecia	13,9	17,4	15,2	21,6	23,5	19,9	23	22,6	21,9	19,8	22,2	24,5	22,8

Fuente: elaboración propia a partir de la base de datos de Eurostat

Con los datos analizados, está claro que establecer un sistema de pensiones como el holandés o el sueco en España, con el actual mercado de trabajo no sería viable, y pondría en riesgo la sostenibilidad de las pensiones a largo plazo. Cuando las nuevas generaciones de jóvenes, que actualmente sufren las consecuencias de la precaria situación laboral que vive el país, lleguen a la edad de jubilación, no tendrán cotizado lo suficiente, y no obtendrán una prestación suficiente. Si se quiere llevar a cabo una reforma estructural de las pensiones en España, se deben realizar cambios en otras áreas que garanticen el éxito de la implantación del nuevo modelo de pensiones. Mientras que el mercado laboral español no mejore, es peligroso establecer el modelo sueco o el holandés.

Algunas alternativas a la reforma estructural de las pensiones podrían ser las expuestas a continuación:

- Lo primero que debe hacer España, es llevar a cabo una reforma del mercado laboral que consiga reducir las tasas de desempleo y termine con la precariedad laboral, incrementando el número y la calidad de las cotizaciones.
- Financiar mediante las cotizaciones actuales, sólo las pensiones contributivas, sufragando las demás mediante impuestos generales.
- Establecer un pequeño retraso en la edad de jubilación en algunos sectores, excluyendo aquellos en los cuales el trabajo se realice en condiciones más duras.

6. CONCLUSIONES

Atendiendo a los análisis que se han realizado en este trabajo, se ha llegado a las siguientes conclusiones:

- El sistema público de pensiones español, tiene que hacer frente a un gran problema. En el corto-medio plazo, se verá en grandes dificultades para poder garantizar una renta adecuada a los pensionistas.
- La complicada situación demográfica, marcada por las bajas tasas de natalidad, una población envejecida, altas tasas de dependencia y una esperanza de vida que no para de crecer, ha derivado en un incremento en

el gasto público en pensiones. Además, la elevada tasa de paro española, ha provocado que los ingresos obtenidos, a través de las cotizaciones, no sean suficientes para sufragar los gastos.

- La reforma de 2011, fue un primer paso para reducir el creciente gasto en pensiones, pero no parece ser suficiente. Con la reforma de 2013 se perseguía un cambio más ambicioso para atajar el problema, pero tampoco era eficaz y suponía grandes pérdidas de poder adquisitivo, además se ha suspendido su aplicación.
- Hasta la fecha los diferentes gobiernos han llevado a cabo ligeras reformas, que sólo desvían el problema, pero no lo solucionan. Todas las medidas han estado enfocadas a la reducción del gasto, no al incremento de los ingresos, o a una combinación de ambos.
- Muchos expertos han propuesto llevar a cabo reformas estructurales, como hicieron Suecia y Holanda. Pero, ¿es posible trasladar dichos modelos a España?
- No sería posible establecer el modelo holandés de pensiones, o un sistema de cuentas nocionales en España, sin que previamente se mejore el mercado laboral, garantizando que las contribuciones de la mayoría de los individuos sean suficientes para obtener una pensión sin ayuda de las aportaciones del Estado.
- Las reformas que debe hacer España para convertir en sostenible su sistema de pensiones son: por un lado, disminuir la tasa de paro y la precariedad laboral, por otro lado, que las cotizaciones de los trabajadores financien solo las pensiones contributivas, sufragando los demás gastos con impuestos generales, y por último, incrementar la edad de jubilación sólo en aquellos trabajadores cuyas condiciones laborales lo permitan.

7. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Alda García, M. (2016): “La última reforma del Sistema Público de Pensiones en España: de la ampliación a los 67 años al factor de sostenibilidad”. Universidad de Zaragoza, Facultad de Economía y Empresa.

Autoridad Independiente de Responsabilidad fiscal (2017): “Opinión sobre la determinación del Índice de Revalorización de las Pensiones de 2017”. Disponible en: <https://www.airef.es/wp-content/uploads/2017/07/2017-07-13-Opini%C3%B3n-IRP-2017.pdf> [consulta: 10/05/2019].

Banco de España (2009): “La reforma del sistema de pensiones en España”. Disponible en: https://www.bde.es/f/webbde/GAP/prensa/ficheros/es/mfo150409_notaservicioestudios.pdf [consulta: 29/03/2019].

Chuliá, E. (2017): “El agotamiento del Fondo de Reserva de la Seguridad Social: un imprevisto y una oportunidad”. Instituto BBVA de pensiones, núm. 18/2017.

Comisión Europea (2012a): “La Seguridad Social en los Países Bajos”. Disponible en: http://ec.europa.eu/employment_social/empl_portal/SSRinEU/Your%20social%20security%20rights%20in%20Netherlands_es.pdf [consulta: 14/03/2019].

Comisión Europea (2012b): “La Seguridad Social en Suecia”. Disponible en: http://ec.europa.eu/employment_social/empl_portal/SSRinEU/Your%20social%20security%20rights%20in%20Sweden_es.pdf [consulta: 17/03/2019].

Comisión Europea (2017): “Country fiche on pensions for the Netherlands-the 2017 round of projections for the Ageing Working Group”. Disponible en: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/final_country_fiche_nl.pdf [consulta: 15/06/2019].

Comisión Europea (2018): "The 2018 Ageing Report". Disponible en https://ec.europa.eu/info/publications/economic-and-financial-affairs-publications_en [consulta: 29/06/2019].

Conde-Ruiz, J. y González, C. (2012): "Reforma de pensiones 2011 en España: una primera valoración". FEDEA y Universidad Complutense.

Conde-Ruiz, J. y González, C. (2013): "Reforma de pensiones 2011 en España". FEDEA y Universidad Complutense.

Conde-Ruiz, J. y González, C. (2018): "European pension system: Bismarck or Beveridge?". FEDEA, Universidad Complutense de Madrid y Banco de España.

Conde-Ruiz, J. (2018a): "Pacto nacional para unas pensiones sostenibles y suficientes". Instituto Santalucía. Disponible en: <https://institutosantalucia.es/wp-content/uploads/2018/07/conde-ruiz-pacto-nacional-pensiones-sostenibles.pdf> [consulta: 22/06/2019].

Conde-Ruiz, J. (2018b): "Pensiones: toda la vida laboral". En el blog Nada es Gratis. Disponible en: <http://nadaesgratis.es/j-ignacio-conde-ruiz/pensiones-toda-la-vida-laboral> [consulta: 20/6/2019].

De Cos, P.H., Jimeno, J.F. y Ramos, R. (2017): "El sistema público de pensiones en España: situación actual, retos y alternativas de reforma". Banco de España documentos ocasionales, núm.1701, pp. 7-51.

De la Fuente, A. (2010): "Hacia un sistema público de pensiones sostenible, equitativo y transparente". FEDEA.

De la Fuente, A. (2018): "¿Hacia una nueva reforma de las pensiones? Notas para el Pacto de Toledo". FEDEA.

De la Fuente, A. y García, M.A. (2018): “La salud financiera del sistema público de pensiones español: proyecciones de largo plazo y factores de riesgo”. FEDEA.

Díaz-Giménez, J. (2014): “Las pensiones europeas y sus reformas recientes”. Instituto BBVA de pensiones, núm.7, pp. 3-32.

Dutch Association of Industry-wide pension funds (2010): “The Dutch Pension System an overview of the key aspects”. Disponible en: <http://www.pensiondevelopment.org/documenten/The%20Dutch%20Pension%20System.pdf> [consulta: 03/04/2019].

Esping-Andersen, G. (2015): “El déficit de natalidad en Europa. La singularidad del caso español”. Obra Social La Caixa, núm. 36, pp.48-88.

Eurostat (2019): “Statistics by theme–database”. Disponible en <https://ec.europa.eu/eurostat> [consulta: Febrero 2019].

Fundación Inverco (2016): “Sistemas de pensiones Seguridad Social y sistemas complementarios-medidas para impulsar los planes de pensiones”. Disponible en <http://www.inverco.es/archivosdb/medidas-para-impulsar-los-planes-de-pensiones.pdf> [consulta: 16/05/2019].

García, M.A. (2019): “El sistema público español de pensiones: Mitos y realidades”. FEDEA.

García, D., Gordo, E. y Manrique, M. (2011): “Reformas de los sistemas de pensiones en algunos países de la UEM”, *Boletín Económico* - Banco de España, Nº 7-8, 2011, pp. 117-134.

Garson, J.P. y Dumont, J.C. (2010): "Crisis económica y migraciones: bases para la reflexión". OCDE. Disponible en: <https://www.raco.cat/index.php/AnuarioCIDOBInmigracion/article/view/355621> [consulta: 02/05/2019].

Hassler, J. (2010): "Sweden in past, current and future economic crises", Institute for international economic studies. Stockholm University.

INE (2016): "Proyecciones de población 2016-2066". Disponible en: <https://www.ine.es/prensa/np994.pdf> [consulta: 20/02/2019].

Jimeno, J.F. (2004): "La equidad intrageneracional de los sistemas de pensiones". Universidad de Zaragoza.

León, B. (2005): "La contribución demográfica de la inmigración: el caso de España". Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Xochimilco. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4143178> [consulta: 02/03/2019].

Malo, M.A. (2011): "Desempleo y crisis económica en España". *Encrucijadas-Revista Crítica de Ciencias Sociales*, núm. 1, pp.17-20.

Ministerio de Empleo y Seguridad Social España (1997): "Ley 24/1997, de 15 de Julio, de Consolidación y Racionalización del Sistema de Seguridad Social". Boletín Oficial del Estado, núm. 169, pp.21781-21787.

Ministerio de Empleo y Seguridad Social España (2011): "Ley 27/2011, de 1 de Agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social". Boletín Oficial del Estado, núm. 184, pp.87495 -87544.

Ministerio de Empleo y Seguridad Social España (2013): “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, núm. 309, pp.105137-105144.

Ministry of Health and Social Affairs (2016): “The Swedish old-age pension system – How the income pension, premium pension and guarantee pension work”. Disponible en:

https://www.government.se/49aff8/contentassets/f48ac850ff0f4ed4be065ac3b0bcab15/the-swedish-old-age-pension-system_webb.pdf [consulta: 18/05/2019].

Molina, J.A. y Barbero, E. (2005): “El desempleo juvenil en Europa y España”. Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales Universidad de Zaragoza.

Montero, J.M. y Regil, A. (2015): “La tasa de actividad en España: resistencia cíclica, determinantes y perspectivas futuras”. Banco de España documentos ocasionales, núm. 1502/2015.

Morales Peillard, P. (2017): “El sistema de pensiones en Suecia”. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile/BCN.

Naciones Unidas (2019): “World population prospects”. Disponible en <https://population.un.org/wpp/> [consulta: Febrero 2019].

OCDE (2017): “Pensions at glance 2017-country profiles-Netherlands”. Disponible en: <https://www.oecd.org/els/public-pensions/PAG2017-country-profile-Netherlands.pdf> [consulta: 25/06/2019].

OMS (2014): “Envejecer bien, una prioridad mundial”. Disponible en: <https://www.who.int/mediacentre/news/releases/2014/lancet-ageing-series/es/> [consulta: 11/04/2019].

Romero, A. (2017): “Pensiones en transición”. Instituto Santalucía. Disponible en: <https://institutosantalucia.es/pensiones-en-transicion-sistemas-de-pensiones/> [consulta: 01/06/2019].

Rubio-Ramírez, J. (2010): “Pensiones de jubilación ¿para qué, cómo y cuáles?”. Blog Nada es Gratis. Disponible en: <http://nadaesgratis.es/rubio-ramirez/pensiones-de-jubilacion-%c2%bfpara-que-como-y-cuales> [consulta: 21/06/2019].

Settergren, O. (2001): “The Swedish pension system annual report 2001”. Riksförsäkringsverket (RFV).

Settergren, O. (2006): “Balance de la reforma de la Seguridad Social Sueca”. *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*. Disponible en: http://www.mitramiss.gob.es/es/publica/pub_electronicas/destacadas/revista/numeros/ExtraSS07/Est07.pdf [consulta: 14/04/2019].

Sociale Verzekeringsbank (2019): “AOW pension”. Disponible en: <https://www.svb.nl/int/es/aow/index.jsp> [consulta: 25/03/2019].

Sundberg, O. y Norlin, J. (2015): “The pension system and pension projections until 2060”. Ministry of Finance Sweden, Regeringskansliet.

Vázquez Mariscal, A. (2004): “Las Reformas de los Sistemas de Pensiones en Europa”. *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*. Disponible en: http://www.mitramiss.gob.es/es/publica/pub_electronicas/destacadas/revista/numeros/54/Est02.pdf [consulta: 26/04/2019].

Villanueva, R. (2019): “Todo sobre el retraso de la entrada en vigor del Factor de Sostenibilidad de las pensiones”. BBVA. Disponible en: <https://www.jubilaciondefuturo.es/es/blog/todo-sobre-el-retraso-de-la-entrada-en-vigor-del-factor-de-sostenibilidad-de-las-pensiones.html> [consulta: 23/4/2019].

Zubiri, I. (2016): “Las pensiones en España: situación y alternativas de reforma”. Universidad del País Vasco.

8. ANEXOS

Cuadro 8.1: Porcentaje de inmigrantes según el rango de edad

Rango edad	País	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
0-18 años	España	21,15	22,25	21,11	20,42	20,53	21,52	20,95	20,88	21,16	20,12
	Holanda	16,97	18,94	19,74	19,01	18,58	20,24	19,94	21,89	21,81	21,39
	Suecia	25,09	24,07	21,97	23,91	25,91	30,22	28,24	29,36	30,57	32,88
19-50 años	España	68,82	65,34	65,27	64,98	63,53	61,92	62,31	62,73	62,60	64,17
	Holanda	76,56	74,28	73,36	73,89	73,88	72,26	72,70	70,90	70,99	71,16
	Suecia	67,41	68,49	70,69	68,46	66,51	62,31	64,47	63,34	62,21	60,40
51-65 años	España	7,40	8,76	9,57	10,17	10,73	10,98	11,07	10,87	10,82	10,51
	Holanda	5,18	5,26	5,37	5,49	5,76	5,64	5,64	5,43	5,52	5,61
	Suecia	5,82	5,71	5,60	5,85	5,73	5,51	5,59	5,66	5,59	5,21
66 años o más	España	2,63	3,65	4,04	4,43	5,21	5,58	5,68	5,52	5,41	5,20
	Holanda	1,29	1,53	1,53	1,61	1,78	1,86	1,73	1,79	1,67	1,85
	Suecia	1,68	1,73	1,74	1,78	1,84	1,96	1,69	1,64	1,63	1,51

Fuente: elaboración propia a partir de la base de datos de Eurostat

Cuadro 8.2: Base reguladora, Factor Sostenibilidad e Índice Revalorización

Pacto de Toledo	
Base reguladora	$B_r = \frac{\sum_{i=1}^{24} B_i + \sum_{i=26}^{180} B_i * \frac{I_{25}}{I_i}}{210}$
Reforma de 2011	
Base reguladora	$B_r = \frac{\sum_{i=1}^{24} B_i + \sum_{i=25}^{300} B_i * \frac{I_{25}}{I_i}}{350}$
Reforma 2013	
Factor de sostenibilidad	$FS_t = FS_{t-1} * e_{67}^*$ <ul style="list-style-type: none"> • FS= factor de sostenibilidad • $FS_{2018} = 1$; $FS_t \rightarrow$ siendo t el año de aplicación del factor de sostenibilidad, que tomará valores desde 2019 en adelante. • e_{67}^* = la variación interanual de la esperanza de vida a los 67 años que se produce en un periodo de cinco años.
Índice de revalorización	$IR_{t+1} = \bar{g}_{i,t+1} - \bar{g}_{p,t+1} - \bar{g}_{s,t+1} + \alpha \left[\frac{I_{t+1}^* - G_{t+1}^*}{G_{t+1}^*} \right]$ <ul style="list-style-type: none"> • IR=índice de revalorización de las pensiones (en tanto por uno) • t+1= año del cálculo de la revalorización de la pensión • $\bar{g}_{i,t+1}$=media móvil aritmética de once valores de la tasa de variación de los ingresos de la SS en t+1. • $\bar{g}_{p,t+1}$= media móvil aritmética de once valores de la tasa de variación del número de pensiones contributivas. • $\bar{g}_{s,t+1}$ = media móvil aritmética de once valores de la variación interanual de la pensión media en un determinado año, sin revalorizar dicha pensión ese año. • α = parámetro entre 0,25 y 0,33, siendo su valor durante los primeros cinco años de 0,25. • G_{t+1}^*= media móvil geométrica de once valores del importe de gastos de la SS.

Fuente: elaboración propia a partir de las leyes del BOE