



Universidad de Valladolid

Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales

Trabajo de Fin de Grado

Grado en Finanzas Banca y Seguros

La sostenibilidad del Sistema Público de Pensiones en España

Presentado por:

Esther Bravo Diez

Tutelado por:

Azucena Escudero Prieto

Valladolid, 26 de julio de 2022

RESUMEN

Tras la crisis en la que se vio envuelta España en 2008, el problema de sostenibilidad financiera y económica que se había venido notando en el sistema de pensiones en los últimos años, se acrecentó de manera más progresiva y se comenzaron a ver los verdaderos problemas de viabilidad del sistema.

En este trabajo hemos realizado un pequeño análisis de la evolución del Sistema de Pensiones en España y de los factores que han influido en él, centrándonos en las continuas reformas y mecanismos que se han ido implantando para alcanzar la sostenibilidad necesaria que permita atender las necesidades del sistema de público de pensiones.

LISTADO DE ABREVIATURAS

SPP: Sistema Público Pensiones

INP: Instituto Nacional de Previsión

SOV: Seguro Obligatorio de la Vejez

SOVI: Seguro Obligatorio de la Vejez e Invalidez

IPC: Índice de Precios al Consumo

UGT: Unión General de Trabajadores

CCOO: Comisiones Obreras

CEOE: Confederación española de Organizaciones Empresariales

CEPYME: Confederación española de Pequeñas y Medianas Empresas

INE: Instituto Nacional de Estadística

MEI: Mecanismo de Equidad Intergeneracional

LPGE: Ley de Presupuestos Generales del Estado

LGSS: Ley General de la Seguridad Social

IAPC: Índice Armonizado de Precios al Consumo

PIB: Producto Interior Bruto

INSS: Instituto Nacional de la Seguridad Social

AIReF: Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN.....	6
2. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL SISTEMA DE PENSIONES	8
2.1 Inicio y antecedentes del Sistema Público de Pensiones español.....	8
2.2 El pacto de Toledo y los constantes cambios en el sistema.....	9
3. FACTORES QUE CONDICIONAN LA SOSTENIBILIDAD DEL SISTEMA	13
3.1 Demográficos	13
3.2 Económicos	15
4. MECANISMOS QUE GARANTIZAN LA SOSTENIBILIDAD DEL SISTEMA	18
4.1 El Fondo de Reserva.....	18
4.2 El Factor de Sostenibilidad.....	21
4.3 El Mecanismo de Equidad Intergeneracional (MEI).....	22
4.4 Planes de pensiones de empleo.....	26
5. CONCLUSIONES.....	29
6. BIBLIOGRAFÍA.....	31

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Proyección Esperanza de Vida al Nacer 2016-2066	14
Tabla 2. Proyección del crecimiento natural de la población 2018-2068...	14
Tabla 3. Proyección del crecimiento vegetativo, migratorio, total y población residente en España 2018-2068.....	15
Tabla 4. Variables de un sistema de reparto	15
Tabla 5. Ecuación de equilibrio del sistema financiero de pensiones	16
Tabla 6. Evolución del Fondo de Reserva de la Seguridad Social de España (millones de euros).....	19
Tabla 7. Evolución del fondo de Reserva de la Seguridad Social (en millones de euros).....	20
Tabla 8. Altas de jubilación anuales e impacto en el Factor de Sostenibilidad.....	22
Tabla 9. Cotizaciones de empresas y trabajadores (en porcentaje del PIB, datos 2019).....	25

1. INTRODUCCIÓN

El sistema de Seguridad Social del que gozamos en nuestro país forma parte del denominado Estado de Bienestar. Está compuesto por varios ejes entre los que se encuentra el Sistema Público de Pensiones (SPP), este sea quizá el de mayor peso y el que más importancia tiene actualmente por el hecho de estar sufriendo desde hace ya varios años (concretamente desde la crisis de 2008) un debilitamiento que afecta a su sostenibilidad financiera.

Esta es la principal razón que justifica el estudio de esta materia, aunque se tengan en cuenta también otros aspectos que motivan el desarrollo y la investigación de este trabajo. Las circunstancias que se dan actualmente son propicias para incentivar el estudio, pues son numerosas las polémicas que desde hace tiempo se vienen generando debido al inevitable agotamiento del Fondo de Reserva de la Seguridad Social, el conocido más comúnmente como “hucha de las pensiones”. Que la sostenibilidad del sistema público de pensiones haya pasado a ser la principal preocupación entre la población es debido a que el grave problema al que nos enfrentamos está cada vez más próximo.

En nuestro país desde un punto de vista práctico podríamos decir que la Seguridad Social es una aseguradora pública, cubre riesgos como, por ejemplo: baja por maternidad, baja por accidente laboral, desempleo y jubilación, y los ciudadanos pagan una prima por ello en forma de cotizaciones. No todas estas prestaciones que cubre la Seguridad Social son financiadas con las aportaciones de los individuos que se encuentran activos, el Estado también cubre parte de estos gastos con los presupuestos generales.

Como ya hemos comentado anteriormente el objeto de estudio para nosotros es el SPP, su sostenibilidad financiera para ser más exactos y son las aportaciones de los trabajadores en forma de cotizaciones las que han hecho posible que el sistema se mantenga tal y como lo conocemos. Por tanto, podemos decir que esta crisis en la sostenibilidad financiera del sistema no es debida solamente a problemas económicos, sino que hay detrás otros factores que influyen en gran medida como es el caso de los demográficos, pues estamos experimentando una evolución que se caracteriza por el envejecimiento progresivo de la población, originada principalmente por la

caída de la tasa de natalidad y el incremento exponencial de la esperanza de vida.

La Seguridad Social es resultado de un proceso histórico que ha ido con el tiempo evolucionando, adaptándose a los cambios producidos tanto en el entorno social como económico. Para poder comprender su transformación, características y rasgos de cobertura actuales es necesario que observemos desde una perspectiva histórica todo el proceso de reforma y transformación del sistema en España.

Por tanto, en la exposición de este Trabajo Fin de Grado iremos analizando el proceso de desarrollo y reformas llevadas a cabo, junto con los cambios demográficos y económicos que han influido en la sostenibilidad financiera de nuestro sistema hasta llegar al punto en el que nos encontramos actualmente, pasando también por la posible alternativa que permita la viabilidad del SPP de cara a un futuro inmediato.

2. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL SISTEMA DE PENSIONES

2.1 Inicio y antecedentes del Sistema Público de Pensiones español

La Constitución Española establece en el artículo 41 que *“Los poderes públicos mantendrán un régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos, que garantice la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad, especialmente en caso de desempleo. La asistencia y prestaciones complementarias serán libres”* y como consecuencia de ello nace la Seguridad Social, que será el sistema encargado de gestionar y administrar las pensiones de jubilación.

La Seguridad Social está compuesta por un conjunto de medidas que los Estados utilizan para proteger a sus ciudadanos frente a los riesgos que existen en la sociedad. Nuestro actual sistema de la Seguridad Social fue en parte heredero del Instituto Nacional de Previsión creado en 1908 al amparo de la *Ley del 27 de febrero*. A raíz de una conferencia sobre seguros sociales que se celebró en Madrid se creó el Retiro Obrero Obligatorio mediante un Real Decreto a través del cual se implantaría por primera vez el Seguro Obligatorio de Vejez (SOV).

El SOV establecía que la edad para empezar a formar parte de este era entre los 16 y 65 años, además sus retribuciones salariales no podrían ser superiores a 4000 pesetas al año. Cada trabajador ingresaba en una libreta de ahorros de manera periódica las aportaciones correspondientes, de manera que en el momento de su retiro de la vida laboral tenía ahorrado lo que sería su pensión vitalicia. (Cavas Martínez, 2013) pp.120-127; (Montero, 2018)

En torno a 1939 se llevó a cabo una reforma normativa por la cual se creaba el Subsidio de vejez e invalidez, unos años más tarde se acabaría integrando en el SOV, a partir de ese momento pasaría a ser Seguro Obligatorio para la Vejez e Invalidez (SOVI). Estos cambios mejoraron la situación de los trabajadores gracias a que pasaron a tener una pensión vitalicia fija, basada en la proporción que les correspondiese en función de la base de cotización a la que perteneciesen y también los años cotizados. El SOVI se encargaba de cubrir la jubilación e incapacidad permanente y la pensión de viudedad a las mujeres de los trabajadores que habían fallecido.

No fue hasta 1963 cuando se publica la Ley de Bases de la Seguridad Social con la intención de establecer un modelo único que integrase la protección de toda la sociedad. Los cambios eran continuos y hasta la llegada de la Constitución en 1978 no se sentaron las bases de nuestra Seguridad Social, cuyo objetivo era ofrecer una protección social e íntegra a todos los ciudadanos garantizándoles una asistencia adecuada y numerosos beneficios de carácter social ante los problemas que pudieran sucederse. (Álvarez, 2013) pp.52-57

A la vez que se aprobaba la Constitución el INP desaparecía traspasando todas sus funciones al Ministerio de Sanidad y Seguridad Social.

Con la publicación del *Real Decreto-Ley 36/1978* se establece la creación de un sistema de participación institucional formado por agentes sociales, además de un sistema de gestión compuesto por el Instituto Nacional de Seguridad Social o el Instituto Nacional de Servicios Sociales, ambos servirían para gestionar prestaciones económicas y servicios sociales.

La *Ley 26/1985, de 31 julio, de medidas urgentes para la racionalización de la estructura y de la acción protectora de la Seguridad Social*, pretendía que la cuantía de las pensiones para las personas sin ningún tipo de recursos fuese más elevada. Además, trató de establecer dos medidas importantes, en primer lugar, aumentar el periodo de carencia pasando de exigir de 10 a 15 años; y en segundo lugar reestablecer la fórmula por la cual se calculaba la base reguladora que correspondía a cada pensión.

Con la *Ley 26/1900 de prestaciones no contributivas* quedaba cubierto todo ciudadano residente en nuestro país, que careciese de rentas, viviendo bajo el umbral de la pobreza y que por determinados motivos no pudiese acceder a un trabajo para poder cotizar en la Seguridad Social.

2.2 El pacto de Toledo y los constantes cambios en el sistema

Con la aprobación de la Constitución en 1978 se produjo un fuerte desarrollo y numerosos cambios en relación con el sistema de pensiones, lo cual se refleja en el *artículo 41* que hemos descrito al inicio de este punto. También es importante destacar el *artículo 50*: “Los poderes públicos

garantizarán, mediante pensiones adecuadas y periódicamente actualizadas, la suficiencia económica a los ciudadanos durante la tercera edad. Asimismo, y con independencia de las obligaciones familiares, promoverán su bienestar mediante un sistema de servicios sociales que atenderán sus problemas específicos de salud, vivienda, cultura y ocio”.

Posteriormente llegó una nueva etapa con el acuerdo denominado como “Pacto de Toledo”. Este se produjo por unanimidad de todos los grupos políticos que en ese momento formaban parte del parlamento, encontrándose además entre las recomendaciones propuestas por la Unión Europea y el Banco Mundial.

El origen del Pacto de Toledo (1995) proviene del debate que se produjo entre José María Aznar y Felipe González, presidentes de los partidos de las principales fuerzas políticas. El objetivo con el que nació el Pacto de Toledo en 1995 era debatir de manera periódica sobre la situación del sistema de pensiones públicas y acordar todas las reformas necesarias para poder asegurar su buen funcionamiento. (Molinas, 2010)

Este pacto sienta sus bases en 15 recomendaciones que tienen como finalidad hacer viable y sostenible el SPP.

En general, el Pacto de Toledo tuvo una gran aceptación, tras él llegó la *Ley 24/1997, de 15 de julio, de Consolidación y Racionalización del sistema de Seguridad Social*, cuya finalidad era lograr la consolidación financiera y presupuestaria del sistema de pensiones.

Estos objetivos exigían la adopción gradual de medidas concretas que permitiesen mejoras y adaptaciones de la Seguridad Social a la realidad actual, optando siempre por un proceso de reforma que se ajustase a los cambios exigidos y contando siempre con el mayor nivel de consenso posible. Con esta ley se introdujeron algunas medidas como: periodo mínimo de cotización para acceder a la jubilación, requisitos para causar la pensión sin estar dado de alta, establecimiento de una base reguladora de la pensión de jubilación, cuantía de la pensión de jubilación y cuantía de esta para los casos de jubilación anticipada.

El Gobierno, los sindicatos más representativos como CCOO y UGT, junto con la CEOE y CEPYME, incluyeron mediante la *Ley 35/2002, de 12 de julio*, un conjunto de medidas en relación con la flexibilidad de la edad de jubilación que tenían como principal objetivo la gradualidad y progresividad de esta.

Con esta ley se permitía por primera vez el acceso a una jubilación anticipada para casos determinados, al tiempo que se favorecía los trabajadores que aun habiendo cumplido 65 años y teniendo derecho a recibir su pensión, deciden continuar activos durante algunos años más. Además, se introdujo la opción de “jubilación flexible” que permitía al beneficiario cobrar la pensión (una parte proporcional), a la vez que seguiría trabajando a tiempo parcial, lo que supone que cotizaría mientras recibe la pensión.

En 2003 se aprobó un informe en el que se incluían 5 reformas adicionales basadas en: nuevas formas de trabajo y desarrollo profesional, la protección social y la mujer, dependencia, discapacidad e inmigración.

Después de las reformas introducidas se puso en marcha un acuerdo sobre medidas en materia de Seguridad Social, establecidas nuevamente por parte del Gobierno, los sindicatos UGT y CCOO y las organizaciones empresariales CEOE y CEPYME. La finalidad con la que se creó esta *Ley 40/2007, de 4 de diciembre*, venía dada por la necesidad de fijar un soporte normativo que se adecuase a los compromisos de acción protectora incluidos en este acuerdo y que afectaban directamente a la incapacidad temporal, incapacidad permanente, jubilación y supervivencia.

Una de las últimas reformas llevadas a cabo en materia de pensiones fue la *Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social* a través de la cual se introduce un nuevo factor de sostenibilidad que vino dado principalmente por la situación de crisis que se estaba produciendo, posteriormente y en relación con la anterior ley, se introdujo una nueva reforma con la *Ley 23/2013, reguladora del factor de sostenibilidad y del índice de revalorización del Sistema de Pensiones de la Seguridad Social*.

La reforma más reciente se ha producido el pasado año a consecuencia de la cual se ha aprobado la *Ley 21/2021, de 28 de diciembre, de garantía de poder adquisitivo de las pensiones y de otras medidas de refuerzo de la sostenibilidad financiera y social del sistema público de pensiones*, el Preámbulo de la *Ley 21/2021* hace referencia a este acuerdo del siguiente modo: “El pasado 19 de noviembre de 2020 el pleno del Congreso de los Diputados aprobó el Informe de evaluación y reforma del Pacto de Toledo en el que, por tercera vez desde su aprobación inicial en 1995, se recogen un conjunto de recomendaciones que reivindican la centralidad del sistema público de pensiones dentro del entramado institucional que conforma nuestro Estado social y marca las líneas de actuación para la defensa y mejora del citado sistema en los próximos años.

La relevancia de este gran acuerdo político es extraordinaria en, al menos, cuatro planos. Para empezar, la renovación del Pacto de Toledo supone el reforzamiento de las señas de identidad de nuestra Seguridad Social despejando las incertidumbres que derivan de la magnitud del reto demográfico provocado por la jubilación de la generación del baby boom...”

3. FACTORES QUE CONDICIONAN LA SOSTENIBILIDAD DEL SISTEMA

El mantenimiento futuro del sistema de pensiones se está viendo afectado por una serie de factores: demográficos, económicos y sociales. Nuestro sistema está basado en el reparto, por lo que debe existir una relación proporcional entre pensionistas y cotizantes. El intenso envejecimiento de la población, junto con las crisis y el desempleo han provocado un desequilibrio entre ambos.

Todo esto repercute de forma negativa en la sostenibilidad financiera del sistema de pensiones español.

En 2007 existía a nivel mundial una grave crisis económica que se hizo muy notable en nuestro país con la llamada “burbuja inmobiliaria”, sus efectos supusieron una disminución de la producción en las empresas, una caída considerable del producto interior bruto -PIB- y el crecimiento de manera exponencial de la tasa de desempleo. El sistema público de pensiones era bastante deficitario y vulnerable como para poder abarcar todas las adversidades que se iban sucediendo. (Fernandez, 2011) pp.1-18

A continuación, vamos a analizar los dos principales factores que condicionan la viabilidad del sistema.

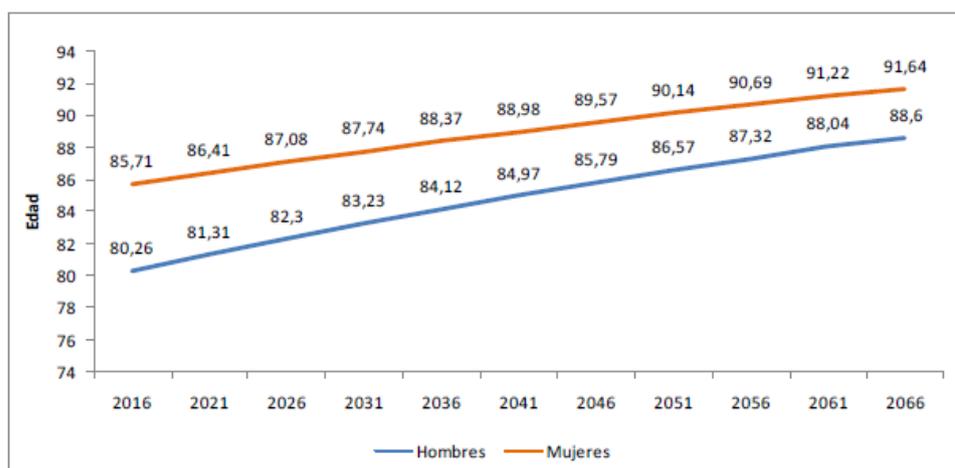
3.1 Demográficos

El primer factor que vamos a analizar es el demográfico, nos ayudará a comprender el cambio estructural que se está produciendo entre los habitantes tanto a nivel vegetativo como total del conjunto de la población; con todo ello estudiaremos cómo afecta esta evolución al sistema de pensiones.

De entre los numerosos fenómenos demográficos analizaremos los más importantes: aumento de la esperanza de vida, reducción de la tasa de mortalidad y fecundidad, y el saldo migratorio.

España es uno de los países con mayor esperanza de vida siendo actualmente de 83 años, aunque las previsiones apuntan a que en torno a 2040 estaremos a la cabeza.

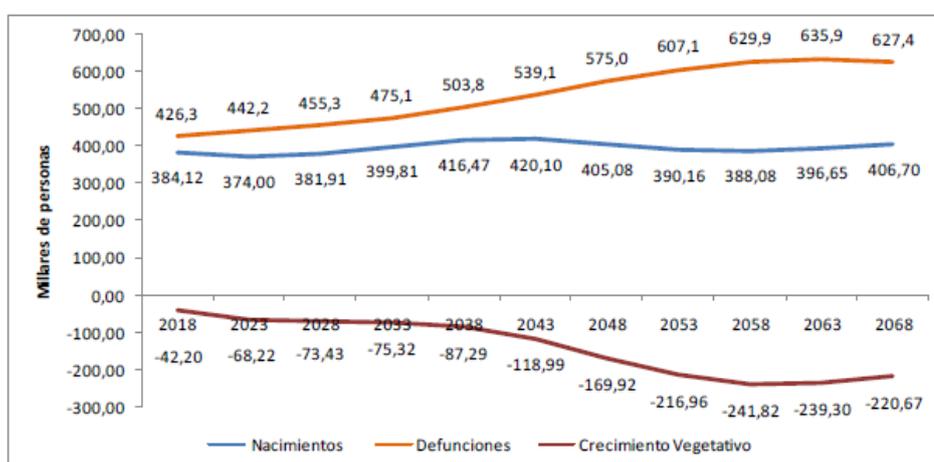
Tabla 1. Proyección Esperanza de Vida al Nacer 2016-2066



Fuente: Elaboración a partir de datos del INE

Por otra parte, la tasa de natalidad es una de las más bajas, situándose en una media de 1,31 hijos por mujer. Aunque se prevé que en los próximos años se experimente un ligero repunte, no servirá para aliviar el envejecimiento que sufre la población.

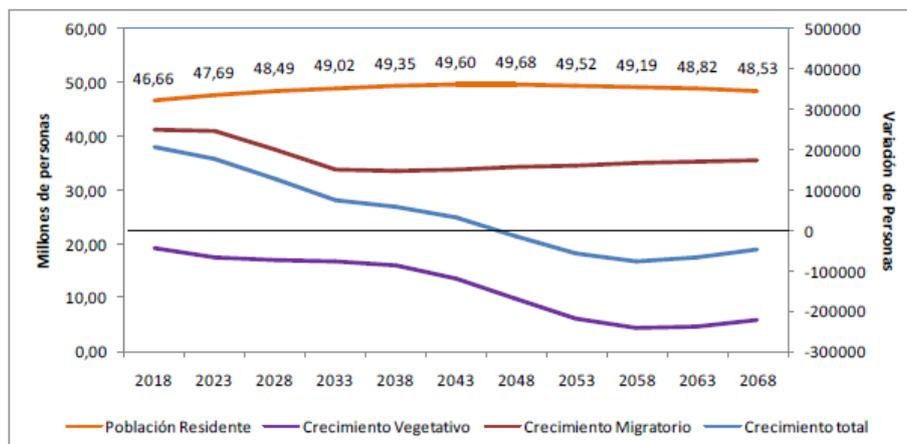
Tabla 2. Proyección del crecimiento natural de la población 2018-2068



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INE

Añadiendo el efecto migratorio a los factores anteriores, resultará que la población residente en nuestro país experimentará un aumento. Este saldo migratorio positivo será capaz de compensar el saldo vegetativo negativo al menos durante algunos años.

Tabla 3. Proyección del crecimiento vegetativo, migratorio, total y población residente en España 2018-2068



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INE

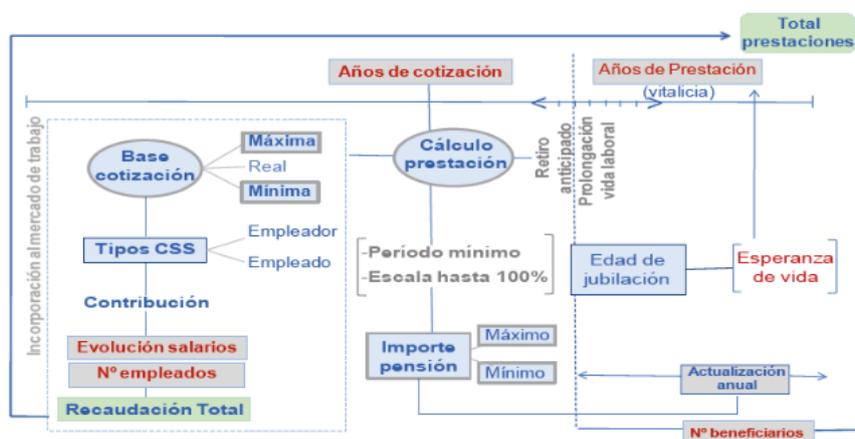
3.2 Económicos

En España está vigente un sistema público de pensiones de reparto, es un sistema que desafía la lógica económica y que fía su continuidad a la progresiva incorporación de cohortes al mercado de trabajo.

Por su propia configuración carece de consistencia económica intrínseca, siendo muy vulnerable al juego de variables económicas y demográficas.

El funcionamiento de este tipo de sistemas de pensiones viene dado por la interacción existente entre un conjunto de factores y variables que afectan tanto a los ingresos como al montante de las prestaciones a satisfacer.

Tabla 4. Variables de un sistema de reparto

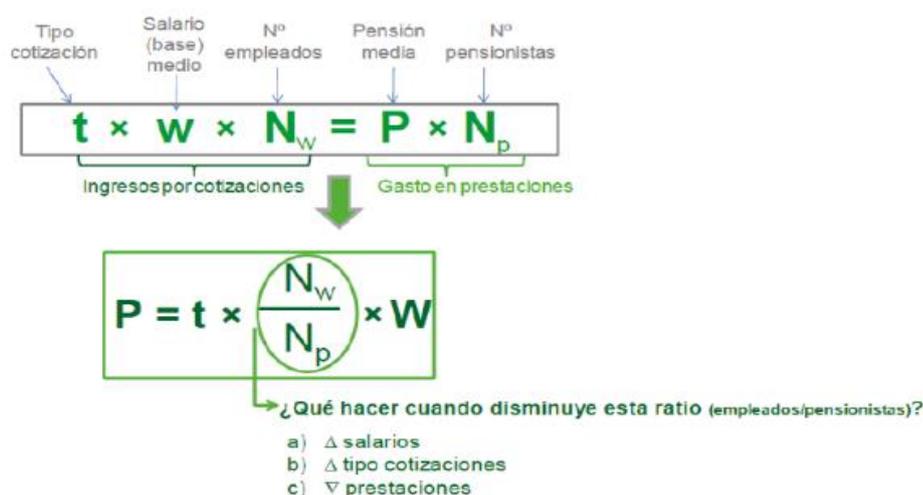


Fuente: Revista de Estudios Jurídico Laborales y de Seguridad Social (nº3, mayo-octubre 2021, p.279)

El principal riesgo que afecta a este modelo de sistemas es el de la posible insostenibilidad financiera. Para que este sistema sea sostenible, debe existir un equilibrio entre ingresos por cotizaciones y gastos en pensiones. Es una ecuación simple en términos agregados: en el momento en que disminuye el ratio de empleados/pensionistas, hay tres opciones posibles: aumentar salarios; aumentar el tipo de las cotizaciones; disminuir las prestaciones.

Como veremos en la siguiente ecuación, la condición fundamental es que la pensión media sobre el salario medio sea igual al producto de los ingresos totales sobre los salarios de la economía.

Tabla 5. Ecuación de equilibrio del sistema financiero de pensiones



Fuente: Revista de Estudios Jurídico Laborales y de Seguridad Social (nº3, mayo-octubre 2021, p.280)

El proceso de envejecimiento de la población que estamos viviendo tiene múltiples consecuencias sobre la oferta y la demanda agregadas, a lo que se suma las crisis económicas sufridas. Las más reciente, provocada por la COVID-19 ha afectado al sistema público de pensiones de forma muy notable a través de diversas ramas.

Ya desde 2012, y como consecuencia de la crisis económico-financiera de 2008, se ha ido abriendo una brecha entre recaudaciones por cotizaciones sociales y el montante de pensiones a las que hacer frente. De ahí que el déficit que presenta el sistema público de pensiones roce el 3% del PIB de nuestro país.

Para poder lograr la sostenibilidad de un sistema de pensiones es muy importante la equidad actuarial. Lo ideal sería, según lo estimado por el Instituto de Actuarios Españoles, que el sistema contributivo de jubilación devolviese un 51% más de lo que recibe.

En línea con esto, la AIReF expone la necesidad de llevar a cabo reformas parámetros: retrasar la edad de jubilación, ampliar la carrera de cotización e incluir el factor de sostenibilidad, aunque este último elemento como veremos más adelante, ha sido sustituido por el Mecanismo de Equidad Intergeneracional.

Al margen de estas reformas paramétricas, es necesario realizar alguna de carácter estructural tratando de rediseñar el sistema en tres pilares: a) prestaciones mínimas financiadas con impuestos para quienes no hayan podido acceder al segundo pilar; b) pilar contributivo, con la introducción de un enfoque de aportación definida; c) bloque complementario, basado en planes de pensiones privados de empleo e individuales. (Domínguez Martínez, 2021) pp.276-290.

4. MECANISMOS QUE GARANTIZAN LA SOSTENIBILIDAD DEL SISTEMA

Como hemos visto a lo largo del desarrollo de este trabajo, desde la creación del sistema público de pensiones se han ido instaurando una serie de mecanismos que han permitido adaptar el sistema a cada situación, tratando de garantizar la sostenibilidad de este.

Dentro de las últimas reformas llevadas a cabo para afrontar los problemas de sostenibilidad financiera existentes en el sistema público de pensiones, nos encontramos con dos mecanismos: el factor de sostenibilidad y el mecanismo de equidad intergeneracional.

El problema de la sostenibilidad financiera surge por la contracción de la economía. Se entiende por contracción económica al hecho económico en el que la economía sufre en general una reducción de bienes y servicios en el mercado. Como consecuencia de esta, el Producto Interior Bruto (PIB) se ve mermado. (Coll Morales, 2022)

Este fenómeno ha provocado una reducción de las aportaciones realizadas al sistema, a lo que se suma también una reducción de la natalidad y del número de personas jóvenes, lo que genera una desproporción de la estructura demográfica muy significativa.

Esta desproporción se agrava aún más con el fenómeno del baby boom. La llegada de esta generación a la edad de jubilación supone un reto adicional.

4.1 El Fondo de Reserva

Los cambios en el sistema se han venido sucediendo desde que se aprobara el Pacto de Toledo en 1995. La primera de las propuestas, orientada a garantizar la sostenibilidad futura del sistema de pensiones, fue la creación del Fondo de Reserva. *“Con cargo a los excedentes de cotizaciones sociales que puedan resultar de la liquidación de los presupuestos de la Seguridad Social de cada ejercicio económico, se dotará el correspondiente Fondo de Reserva”* lo cual aparece recogido en la *Ley 24/1997, de consolidación y racionalización del Sistema de Seguridad Social*.

El Fondo de Reserva de la Seguridad Social, coloquialmente denominado como “hucha de las pensiones”, es un fondo creado en el año 2000 con el

objetivo de hacer frente a las necesidades futuras del sistema de la Seguridad Social. Para poder dotar este fondo de recursos se utilizan los excedentes de ingresos que financian las prestaciones de carácter contributivo y demás gastos necesarios para su gestión “artículo 118 LGSS”. Es decir, cuando los ingresos que recibe el fondo sean mayores que los gastos, dicha diferencia positiva (superávit), se acumula en el fondo de reserva de la Seguridad Social.

En épocas de crisis, como ya ocurrió con posterioridad a la crisis económico-financiera del 2008, el Gobierno puede retirar una parte del fondo (como máximo un 3% del gasto en pensiones contributivas) para hacer frente a los gastos extras que se producen en épocas de recesión económica¹.

Fue entre 2012 y 2017 cuando el fondo de reserva comenzó a perder capital pasando de 66815 a 8095 millones de euros, consecuencia de la crisis financiera de 2008. En los últimos años la “hucha” ha llegado a alcanzar mínimos históricos y actualmente se encuentra en suspenso, es decir sin ingresos ni salidas de capital como muestran los datos de la siguiente tabla.

Tabla 6. Evolución del Fondo de Reserva de la Seguridad Social de España (millones de euros)

Año	Aportaciones	Ganancias	Capital retirado	Total Fondo
2000	601	3	-	604
2001	1.803	26	-	2.433
2002	3.575	161	-	6.169
2003	5.494	362	-	12.025
2004	6.720	586	-	19.330
2005	7.005	849	-	27.185
2006	7.542	1.152	-	35.879
2007	8.410	1.427	-	45.716
2008	9.520	1.987	-	57.223
2009	80	2.719	-	60.022
2010	1.809	2.544	-	64.375
2011	223	2.217	-	66.815
2012	227	2.970	7.003	63.008
2013	196	2.187	11.648	53.744
2014	279	2.911	15.300	41.634
2015	103	3.994	13.250	32.481
2016	11	2.664	20.136	15.020
2017	2	173	7.100	8.095
2018	1	-53	3.000	5.043
2019	-	10	2.900	2.153
2020	-	-15	-	2.138

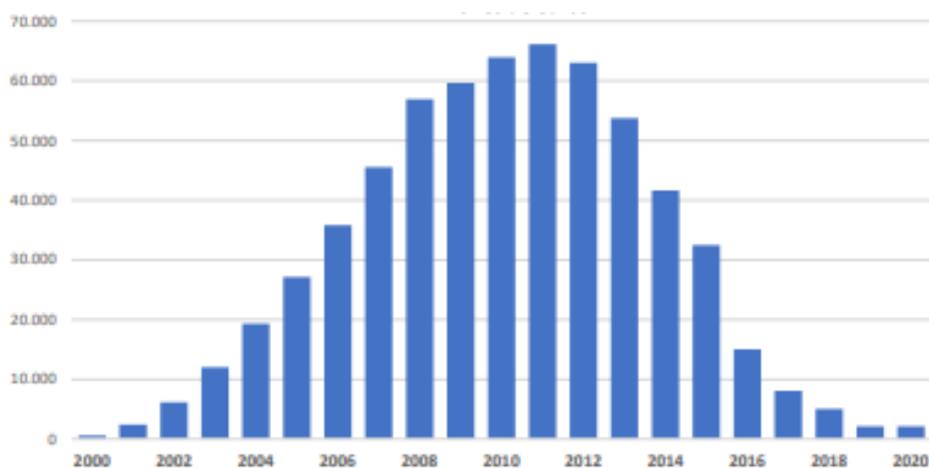
Fuente: Seguridad Social

¹ Se entiende por recesión económica al periodo de tiempo en que la tasa de variación del PIB es negativa durante dos trimestres consecutivos.

Una cuestión que destacar del fondo de reserva es la forma en que se gestionan sus dotaciones, pues están invertidas en activos financieros rentables que permiten incrementar así el patrimonio de este. Los recursos del fondo se invierten en títulos (letras del Tesoro, bonos y obligaciones del estado) – activos financieros rentables - que son emitidos por personas jurídicas, los cuales se negocian en el mercado de deuda pública. A la hora de elegir donde invertir, se tienen en cuenta los niveles de rentabilidad, riesgo y liquidez que se van a asumir. (Tortuero Plaza, 2022) pp.189-223.

La crisis económica y financiera de 2008 puso en jaque a los sistemas públicos de pensiones, obligándoles a desembolsar buena parte de los recursos de sus fondos, sin recibir por otra parte los ingresos suficientes para poder mantener el equilibrio financiero del sistema. Veamos en el siguiente gráfico como han ido evolucionando los recursos del fondo en los últimos años.

Tabla 7. Evolución del fondo de Reserva de la Seguridad Social (en millones de euros)



Fuente: Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones

La situación generada hacía necesaria la implantación de mecanismos que garantizaran la sostenibilidad financiera del sistema público de pensiones, por eso entre 2011 y 2013 se pusieron en marcha dos mecanismos: el Factor de Sostenibilidad y el Mecanismo de Equidad Intergeneracional (MEI), ambos en coordinación con políticas europeas como por ejemplo el “*Plan europeo de recuperación y principales políticas europeas para hacer frente a la crisis*”. (Pérez Carrillo, 2010) pp.306-351 (Cabero Morán, 2022) pp.1-11.

4.2 El Factor de Sostenibilidad

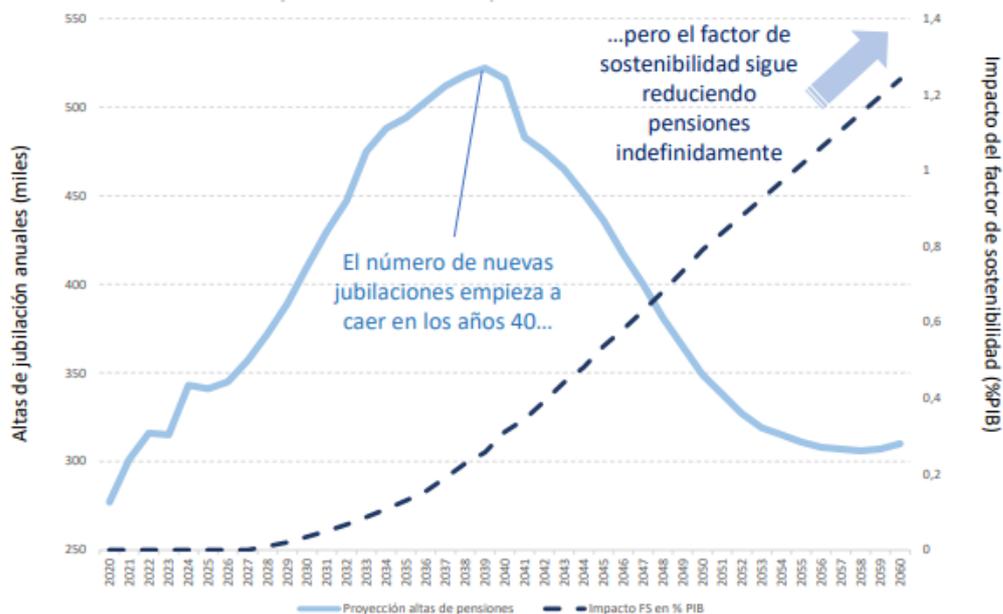
El Factor de Sostenibilidad es un indicador con el que se pretendía adecuar las pensiones de jubilación a una situación de sostenibilidad futura. Esta nueva figura irrumpió a raíz del *Acuerdo Social y Económico para el crecimiento, el empleo y la garantía de las pensiones* establecido en 2011 entre el gobierno y los interlocutores sociales (CEOE, CEPYME, CCOO y UGT).

Fue con la *Ley 27/2011, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social* a través de la cual se llevó a cabo una reforma de los parámetros de la pensión de jubilación que se implantaría de forma gradual y progresiva. El objetivo era adaptar los parámetros del sistema al aumento de la esperanza de vida, vinculando tanto la sostenibilidad financiera del sistema de pensiones como la proporcionalidad entre contribuciones y aportaciones al mismo.

Este mecanismo se introdujo con la *Ley 23/2013, de 23 diciembre*, quedando definido en su preámbulo como “*un instrumento que con carácter automático permite vincular el importe de las pensiones a la esperanza de vida de los pensionistas, a través de una fórmula regulada en esta norma, se ajustan las cuantías que percibirán aquellos que se jubilen en similares condiciones en momentos temporales diferentes*”. De alguna manera, venía a ajustar las jubilaciones de los españoles según la esperanza de vida de cada beneficiario. Poniéndonos en contexto, el escenario ante el que se encontraba el factor de sostenibilidad era necesaria su implantación, puesto que la inminente jubilación de la generación “baby boomers” suponía un gran reto para nuestro sistema público de pensiones. (Acuerdo Social y Económico para el crecimiento, el empleo y la garantía de las pensiones, 2022)

Con el Factor de Sostenibilidad, la cuantía de las pensiones se ve reducida de manera progresiva debido a que, a medida que aumenta la esperanza de vida de los cotizantes se reducen los recursos disponibles para hacer frente a estos pagos. Este mecanismo se aplicaría solo una vez y luego ya de forma automática para cada persona, haciendo asumir a los pensionistas el coste de envejecer.

Tabla 8. Altas de jubilación anuales e impacto en el Factor de Sostenibilidad



Fuente: Ministerio de inclusión, seguridad social y migraciones

Para hacernos una idea de en qué consistía el Factor de Sostenibilidad hay que recurrir primero a las tablas de mortalidad de la población pensionista del Instituto Nacional de Seguridad Social (INSS) y tomar los 67 años como referencia. A partir de ahí se aplica la siguiente fórmula matemática: **$FSt = FSt - 1 * e^{*67}$** ; FS es el Factor de Sostenibilidad, t el año de aplicación del indicador (contando a partir de 2023) y e^{*67} , la esperanza de vida que se calcula cada 5 años y representa la variación. (Gómez, 2022)

Los efectos de introducir este indicador en el sistema público de pensiones eran extremadamente desproporcionados y desfiguraban el sistema público de la Seguridad Social, siendo a la vez injusto para la mayor parte de los sujetos. Este indicador debería entrar en vigor en enero de 2023, pero el proyecto ha sido derogado definitivamente por el gobierno atendiendo a lo que se dispone en la *Ley 21/2021, de 28 de diciembre, de garantía de poder adquisitivo de las pensiones y otras medidas de refuerzo de la sostenibilidad financiera y social del sistema público de pensiones*.

4.3 El Mecanismo de Equidad Intergeneracional (MEI)

El Factor de Sostenibilidad no respondía a los retos que presentaba el sistema público de pensiones. El aumento progresivo de la esperanza de vida

junto con el desequilibrio temporal entre el tamaño de las generaciones que acceden a la jubilación y las que están en edad de trabajar, obtuvieron como respuesta la reforma de 2011 que aumentaba gradualmente la edad legal de jubilación hasta los 67 años y medidas que trataban de alinear gradualmente la edad efectiva con la edad ordinaria de acceso a la jubilación, a esto se sumaba un reforzamiento transitorio del sistema que acotaba el periodo de desequilibrio demográfico (jubilación de los baby boomers). (Congreso de los diputados , 2021)

La sustitución del Factor de Sostenibilidad por el Mecanismo de Equidad Intergeneracional (MEI) forma parte de las modificaciones que entrarían en vigor a través del *Componente 30, plan europeo de recuperación, transformación y resiliencia*. El contenido que aborda este plan pasa por asegurar la sostenibilidad financiera del sistema en el corto, medio y largo plazo, mantener el poder adquisitivo de las pensiones, preservando su adecuación y suficiencia y garantizando la equidad intergeneracional. “*La inadecuada configuración del factor de sostenibilidad implantado en 2013, que impacta sobre la presión de las generaciones más jóvenes, exige su sustitución por un nuevo mecanismo que preserve la equidad intergeneracional*”; “*Nuevo instrumento en virtud del cual los parámetros fundamentales del sistema serán objeto de revisión periódica en el marco del Pacto de Toledo*” (Gobierno de España, 2021)

De entre las recomendaciones que componen el Pacto de Toledo (renovado en 2021 por los interlocutores sociales), tres en concreto son las tomadas como base para el desarrollo del nuevo mecanismo. Recomendación 14: Jóvenes y Seguridad Social “*los jóvenes deben ser protagonistas esenciales del fortalecimiento del sistema de pensiones y del principio de solidaridad intergeneracional, como elemento clave del contrato social. Es imprescindible que recuperen la confianza perdida, lo cual exige la adopción de medidas que les haga partícipes de la necesidad de la preservación del sistema y sus virtudes*” Recomendación 3: Fondo de Reserva “*la Comisión entiende que el Fondo de Reserva puede ser una importante ayuda para resolver desequilibrios coyunturales entre los ingresos y gastos de la Seguridad Social. En este sentido, la Comisión manifiesta su preocupación ante la*

reducción del montante de activos del Fondo y la pérdida de capacidad para hacer frente a futuros retos financieros. La disposición y uso del fondo debe ceñirse al de las prestaciones contributivas de la Seguridad Social”

Recomendación 21: Control Parlamentario, seguimiento, evaluación y reforma del Pacto de Toledo *“resulta necesario a juicio de la Comisión, intensificar el seguimiento periódico de la suficiencia de las pensiones y del equilibrio financiero del sistema”* (Congreso de los diputados , 2021)

La reforma del Pacto de Toledo junto con el desarrollo del plan europeo *Componente 30*, sentaron las bases que dieron lugar al desarrollo de la *Ley 21/2021, de 28 de diciembre, de garantía del poder adquisitivo de las pensiones y de otras medidas de refuerzo de la sostenibilidad financiera y social del sistema público de pensiones*, en la cual se plasman todas estas recomendaciones.

El MEI tiene como objetivo tratar de repartir de manera equilibrada entre generaciones el esfuerzo que supone financiar las pensiones. Nuestro sistema público de pensiones está basado en el reparto intergeneracional, las personas trabajadoras financian de forma solidaria a través de sus cotizaciones las pensiones de los jubilados. Estas se encuentran tensionadas por el envejecimiento de la población. Actualmente, solo hay 2,3 cotizantes por pensionista, mientras que hace unas décadas el ratio era de 5,3 y dentro de otras muchas apenas habrá un cotizante por persona jubilada según las estimaciones realizadas por el INE. (Congreso de los diputados , 2021) (Instituto Santa Lucía, 2022)

A continuación, vamos a ver cuáles son los dos pilares entorno a los que se desarrolla este mecanismo:

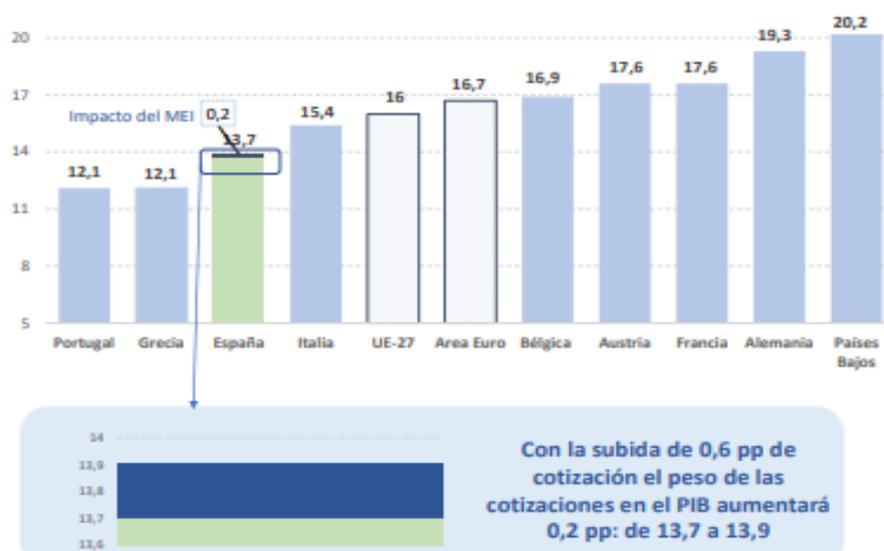
Primer componente: durante un periodo de 10 años (2023-2032) se va a fijar una cotización adicional que tiene como objetivo nutrir al Fondo de Reserva de la Seguridad Social, de esta forma se tratará de crear una reserva segura y calculable para afrontar las posibles desviaciones de gasto en cuanto a pensiones. En esta fase, se contempla también adaptar la normativa en cuanto al fondo para garantizar que la utilización de la cuota y los rendimientos

que genera se destine exclusivamente a atender las desviaciones en el nivel de gasto de las pensiones.

El objetivo sigue siendo el mismo, solo que ahora se modifica la forma de financiación, que pasa a ser estable y fija y ya no dependerá de los excedentes de cotizaciones sociales.

A continuación, veremos gráficamente como se refleja el peso de las cotizaciones sociales en el PIB de nuestro país y el impacto que tendría la entrada en funcionamiento del MEI. En el segundo gráfico veremos cómo el Fondo de Reserva acumuló una cuantía importante y ahora estaría más dotado su la eliminación de los gastos impropios se hubiese realizado antes.

Tabla 9. Cotizaciones de empresas y trabajadores (en porcentaje del PIB, datos 2019)



Fuente: Eurostat

Segundo componente: a partir de 2032 se procederá a verificar de manera trienal si, de acuerdo con las previsiones establecidas, el nivel de gasto en 2050 supera la previsión establecida para ese año, descontando el efecto del derogado factor de sostenibilidad. En función de esa valoración, si el nivel de gasto no supera el umbral previsto, no se aplicará ninguna medida; en caso contrario, se dispondrá de los activos del fondo de reserva para la financiación del gasto en pensiones contributivas con un límite de 0.2% del PIB anual. (Cabero Morán, 2022) pp.1-11; (López Gandía, 2022) pp.47-61.

En definitiva, el Mecanismo de Equidad Intergeneracional constituye una medida de carácter temporal, está acotado en el tiempo coincidente con el periodo en el que tendrá que afrontar el principal reto demográfico; contingente, puesto que solo se activará si el gasto en pensiones en términos del PIB se desvía por encima de lo previsto; en caso de ser necesario ponerlo en marcha sería con carácter secuencial, primero recurriendo al colchón generado entre 2023-2032 y en segundo lugar arbitrando las medidas enmarcadas en las recomendaciones del Pacto de Toledo destinadas a minorar gastos y/o aumentar ingresos; tratará de evitar rigideces, dando flexibilidad a los decisores futuros a operar sobre el conjunto de los parámetros del sistema. (Instituto Santa Lucía, 2022) (Congreso de los diputados , 2021)

4.4 Planes de pensiones de empleo

Un plan de pensiones de empleo es aquel que está promovido por empresas e instituciones para sus empleados con el objetivo de complementar la pensión pública que reciben de la Seguridad Social al jubilarse. Se trata de un instrumento de ahorro-previsión a largo plazo. Pueden estar promovidos por uno o varios promotores (empresas o instituciones), incluso pueden ponerlos en funcionamiento los sindicatos, sus federaciones y confederaciones siempre que estén legitimados para la negociación colectiva.

Hay tres modalidades de planes de pensiones de empleo:

- De aportación definida: está previamente definida la cantidad que cada uno aporta anualmente al plan. No se garantiza ni está definida la cuantía de las prestaciones futuras del plan.
- De prestación definida: en este caso, está determinada la cantidad que recibirán los beneficiarios al final del plan. Puede estar definida en términos absolutos, o en función de alguna magnitud como por ejemplo la antigüedad en la empresa.
- Mixtos: son planes que simultáneamente definen los dos anteriores.

La *Ley 12/2022, de 30 de junio, de regulación para el impulso de los planes de pensiones de empleo*, modifica el texto refundido de la *Ley de Regulación de los Planes y Fondos de Pensiones*, aprobado por el Real Decreto Legislativo

1/2002, de 29 de noviembre, añadiendo un nuevo capítulo XI dedicado a regular los fondos de pensiones de empleo de promoción pública abiertos.

En el preámbulo de esta norma, se expresan las razones por las cuales se cree importante la puesta en marcha de esta nueva regulación. Que los ciudadanos puedan disponer de ahorros acumulados durante toda su vida laboral hace que se mejoren sus condiciones de vida después de la jubilación, por eso es importante fomentarlo mediante esquemas de previsión social para la vejez.

Con los años el patrimonio relativo a estos planes de pensiones ha ido perdiendo peso respecto al total de los fondos, mediante la creación de esta nueva norma lo que se persigue es revertir esa tendencia, fomentando el acceso a estos planes a todos los colectivos.

En nuestro país, el nivel de ahorro a través de los planes de pensiones de empleo no llega al 1% de la masa salarial de la población ocupada, lo que supone que alcanza a poco más del 10% de los trabajadores, mientras que en Europa el número de empleados con complementos de pensión de este tipo varía entre un 25% y un 90%, dependiendo del tipo de plan que pongan en marcha.

Entre los objetivos esenciales de esta *Ley 12/2022* se encuentra el favorecer la existencia de fondos de pensiones de empleo de promoción pública, que garanticen menores costes de gestión, permitan una distribución de inversiones diversificada y mejoren los niveles de rentabilidad. Esta necesidad de promover la previsión social complementaria se ha manifestado en tres ámbitos: a través de la recomendación 16 del Pacto de Toledo 2020; en la reforma 5ª del Componente 30, Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia; y con la *Ley 11/2020 de Presupuestos Generales del Estado para 2021*.

La *Ley 12/2022* también introduce una nueva desgravación en el Impuesto de Sociedades, de tal manera que las empresas pueden deducirse de su cuota íntegra hasta el 10% de las aportaciones que hagan en favor de sus trabajadores con retribuciones inferiores a 27000 euros brutos. Además, se acompaña de una nueva modificación de la fiscalidad de estos productos,

focalizando en los planes de empleo los beneficios fiscales, siguiendo las recomendaciones del Pacto de Toledo y de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF). El objetivo es controlar todas las aportaciones a los planes de pensiones con el fin de fomentar parte de la transferencia a la Seguridad Social en los Presupuestos Generales del Estado.

5. CONCLUSIONES

Después de realizar este trabajo algunas de las conclusiones a las que he podido llegar son:

En la actualidad, el sistema público de pensiones español pasa por una situación deficitaria, lo que supone un problema que irá empeorando con el paso del tiempo si no se ponen en marcha medidas de carácter tanto estructural como coyuntural. Es imprescindible implantar mecanismos que permitan que el sistema siga siendo sostenible a largo plazo.

El sistema de reparto que existe en nuestro país obliga a realizar reformas constantes, ya que no se puede permitir entregar a los pensionistas más de lo que recibe el sistema en forma de cotizaciones. Existen varios factores que condicionan la sostenibilidad económica del sistema, afectándole de forma negativa. Por una parte, la evolución demográfica y concretamente el aumento de la esperanza de vida de la población junto con una reducción importante del número de cotizantes. Esto significa que, en los próximos años, la presión demográfica sobre el sistema de pensiones va a ser aún mayor, derivada también de la jubilación próxima de la generación del *baby boom*. Por otro lado, el escenario se agrava aún más con el factor económico, dejando ver en forma de ecuación porqué se produce el desequilibrio en el sistema público de pensiones.

Para poder garantizar la sostenibilidad del sistema público de pensiones, y hacer frente a estos factores que le afectan de manera negativa, se han puesto en marcha diversas reformas a través de las cuales se han instaurado mecanismos que tratan de revertir la situación. Entre las diferentes alternativas que se han ido adaptando nos encontramos con: el aumento de la edad de jubilación (justificado por el aumento en la esperanza de vida de la población); la puesta en marcha del Factor de Sostenibilidad, que posteriormente ha sido sustituido por el Mecanismo de Equidad Intergeneracional, ambos como herramientas extraordinarias para reequilibrar el sistema y lo más reciente, el impulso a los planes de pensiones de empleo, que se combinarían con la pensión recibida por parte de la Seguridad Social para tratar de conseguir un mayor nivel de bienestar de cara a la jubilación.

Tal y como expone Jaime García Moral en el artículo de la revista *La reforma del sistema público de pensiones en España: “hay algo que no debemos olvidar nunca: el sistema de pensiones debe evolucionar a lo largo del tiempo, adaptarse a la evolución social y económica, ya que, si no, su viabilidad futura estará en entredicho”* (García Moral, 2011) pp.25-27.

Por tanto, podríamos afirmar que estas últimas reformas realizadas al sistema público de pensiones son muy necesarias para poder garantizar su sostenibilidad, pero es un proceso que aún no puede darse por concluido. Está claro que cuando la coyuntura económica mejore, la situación financiera del sistema también lo hará. No debemos olvidar que el verdadero problema del sistema tiene un origen básicamente demográfico, el cual seguirá siendo una amenaza a largo plazo.

6. BIBLIOGRAFÍA

- Abades Porcel, M. y. (2012). *El envejecimiento en España: ¿Un reto o problema social?*, Gerokomos; nº23 (4), pp.151-155
- Álvarez, M. (2013). *Un sistema de pensiones sostenible*. Observatorio de Pensiones: Caser, pp.52-67 .
- Cabero Morán, E. (2022). Del factor de sostenibilidad de las pensiones al mecanismo de equidad intergeneracional. *Trabajo y Derecho*, nº87, pp.1-11.
- Cavas Martínez, F. L. (2013). *La pensión de jubilación*. Valencia : Tirant to Blanch, pp.120-127 .
- Domínguez Martínez, J. M. (2021). La sostenibilidad de las pensiones públicas en España: Aspectos básicos. *Revista de Estudios Jurídico Laborales y de Seguridad Social*, nº3, pp.276-290.
- Fernandez, J. L. (2011). *Demografía y reformas del sistema de pensiones* . Revista galega de economía; 29, nº 2 Especial, pp.1-18
- Francisco, V. T., Gutierrez Bengoechea, M., & Benítez Llamazares, N. (2022). Suficiencia y sostenibilidad en el marco de la Ley 21/2021. *Revista de Trabajo y Seguridad Social*, CEF.467, pp.119-147.
- García Moral, J. (2011). La reforma del sistema público de pensiones en España, pp. 25-27.
- López Gandía, J. (2022). Del factor de sostenibilidad al mecanismo de equidad intergeneracional, RDS.96, pp.47-61.
- Pérez Carrillo, E. F. (2010). Europa ante la crisis financiera. Plan europeo de recuperación y principales políticas europeas para hacer frente a la crisis. *Anuario Mexicano de derecho internacional*, pp.306-351.
- Tortuero Plaza, J. L. (2022). Retos y reformas en materia de pensiones. *Revista de trabajo y seguridad social*, pp.189-223.

Vila Tierno, F. (2022). La protección de los mayores frente a la carencia de rentas en un contexto de reformas por la sostenibilidad . *Revista general de derecho del trabajo y de la Seguridad Social*, nº61, pp.83-111.

Vila Tierno, F., Gutierrez Bengoechea, M., & Benítez Llamazares, N. (2022). Suficiencia y sostenibilidad en el marco de la Ley 21/2021. Especial atención al mecanismo de equidad intergeneracional . *Revista de Trabajo y Seguridad Social*, CEF.467, pp.119-147.

Webs consultadas

Acuerdo Social y Económico para el crecimiento, el empleo y la garantía de las pensiones. (2022). Obtenido de <https://www.upct.es/ce/documentos/Acuerdo%20social%20y%20economico%20de%20febrero%202011.pdf>

Coll Morales, F. (17 de junio de 2022). *Economipedia*. Obtenido de <https://economipedia.com/definiciones/contraccion-economica.html>

Congreso de los diputados . (noviembre de 2021). *El mecanismo de equidad intergeneracional y otros elementos de la reforma del sistema de pensiones*. Obtenido de 181121-_MECANISMO DE EQUIDAD INTERGENERACIONAL_v12 (2).pdf (lamoncloa.gob.es)

El Economista. (mayo de 2009). Obtenido de <https://www.eleconomista.es/economia/noticias/1256526/05/09/Donde-y-como-se-invierte-el-fondo-de-reserva-de-la-seguridad-social.html>

El Economista. (julio de 2022). Obtenido de <https://www.bbva.com/es/es/que-son-los-planes-de-pensiones-de-empleo>

Gobierno de España. (16 de junio de 2021). Obtenido de <https://www.lamoncloa.gob.es/temas/fondos-recuperacion/Documents/05052021-Componente30.pdf#:~:text=COMPONENTE%2030%20Sostenibilidad%20a%20largo%20plazo%20del%20sistema,de%20pensiones%20Plan%20de%20Recuperaci%C3%B3n%20Transformaci%C3%B3n%20y%20Resilienc>

Gómez, I. (junio de 2022). *Noticias Trabajo.es*. Obtenido de <https://www.noticiastrabajo.es/prestaciones/pensiones/factor-sostenibilidad-pensiones-que-es-para-que-sirve-jubilacion/>

INE. (202). Obtenido de <https://www.ine.es/jaxiT3/Tabla.htm?t=1433>

Informe de las Cortes Generales "Fondo Reserva de la Seguridad Social". (s.f.). Obtenido de <https://www.seg-social.es/wps/portal/wss/internet/EstadisticasPresupuestosEstudios/FondoReserva/39728/1726/1727>

Instituto Santa Lucía. (2022). Obtenido de <https://institutosantalucia.es/mecanismo-de-equidad-intergeneracional>

Molinas, C. (2010). *Nada es Gratis*. Obtenido de <https://nadaesgratis.es/rubio-ramirez/el-pacto-de-toledo-y-la-reforma-de-las-pensiones>

Montero, J. (8 de Mayo de 2018). *Izquierda Diario.es*. Obtenido de Historia del sistema público de pensiones del Estado Español (izquierdadiario.es)

Rodriguez Canfranc, M. (2020). *BBVA*. Obtenido de <https://www.bbva.com/es/es/que-son-los-planes-de-pensiones-de-empleo/>