



FACULTAD DE DERECHO

LA SOSTENIBILIDAD DEL SISTEMA DE PENSIONES EN ESPAÑA Y PROPUESTAS DE REFORMA

Autor: Ana Isabel Monedero Rubio

Director: Aldo Colussi

Madrid

Marzo 2015

Ana Isabel
Monedero
Rubio

**LA SOSTENIBILIDAD DEL SISTEMA DE PENSIONES EN ESPAÑA Y PROPUESTAS DE
REFORMA**



ÍNDICE:

| | |
|---|------------|
| RESUMEN EJECUTIVO: | III |
| 1. INTRODUCCIÓN | 1 |
| 2. MARCO TEÓRICO Y MARCO HISTÓRICO | 3 |
| 2.1 OBJETIVOS DE UN SISTEMA DE PENSIONES | 3 |
| 2.2 TIPOLOGÍA DE LOS SISTEMAS DE PENSIONES | 4 |
| 2.2.1 EL SISTEMA DE REPARTO | 4 |
| 2.2.2 EL SISTEMA DE CAPITALIZACIÓN | 6 |
| 2.3 LOS SISTEMAS DE PENSIONES DE LOS PAÍSES DE LA OCDE MÁS EJEMPLARES | 6 |
| 2.4 EL FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA DE PENSIONES ESPAÑOL | 8 |
| 2.5 MARCO HISTÓRICO DEL SISTEMA DE PENSIONES ESPAÑOL | 10 |
| 2.5.1 LOS ORÍGENES DEL SISTEMA | 10 |
| 2.5.2 LAS SUCESIVAS REFORMAS | 11 |
| 2.5.3 EL PACTO DE TOLEDO | 13 |
| 2.5.4 LA REFORMA DE 2011 | 14 |
| 3. EL SISTEMA DE PENSIONES ANTES DE LA REFORMA DE 2011 | 15 |
| 3.1 LAS CIRCUNSTANCIAS DEMOGRÁFICAS Y ECONÓMICAS | 15 |
| 3.2 LA EQUIDAD, LA EFICIENCIA Y LA SOSTENIBILIDAD FINANCIERA | 17 |
| 3.2.1 LA EQUIDAD | 17 |
| 3.2.2 LA EFICIENCIA O SOSTENIBILIDAD FINANCIERA | 20 |
| 3.3 TIPOLOGÍA DE REFORMAS | 24 |
| 3.3.1 LA REFORMA PARAMÉTRICA | 24 |
| 3.3.2 LA REFORMA ESTRUCTURAL | 25 |
| 4. LAS REFORMAS REALIZADAS POR LOS PAÍSES DE LA UE | 26 |
| 5. LA REFORMA REFORMA DE 2011 | 28 |
| 5.1 PRINCIPALES MODIFICACIONES DEL SISTEMA DE PENSIONES | 28 |
| 5.2 ESPECIAL MENCIÓN AL FACTOR DE SOSTENIBILIDAD | 31 |
| 5.2.1 EL RIESGO DEMOGRÁFICO | 32 |
| 5.2.2 EL RIESGO ECONÓMICO | 33 |
| 5.2.3 EL EFECTO DEL FACTOR DE SOSTENIBILIDAD | 34 |
| 5.2.4 LAS LIMITACIONES DEL FACTOR DE SOSTENIBILIDAD Y EJEMPLOS DE OTROS PAÍSES | 35 |
| 5.3 REPERCUSIÓN DE LA REFORMA EN LA EQUIDAD Y EN LA SOSTENIBILIDAD DEL SISTEMA DE PENSIONES | 36 |
| 5.3.1 EFECTOS DE LA REFORMA EN LA EQUIDAD | 36 |
| 5.3.2 EFECTOS DE LA REFORMA EN LA SOSTENIBILIDAD FINANCIERA | 40 |
| 5.4 LA INSUFICIENCIA DE LA REFORMA | 44 |
| 6. PROPUESTAS DE REFORMA ADICIONALES | 46 |
| 6.1 EL MODELO CHILENO, SUECO, ALEMÁN O AUSTRIACO | 46 |
| 6.2 SISTEMAS PRIVADOS | 47 |
| 6.3 MODELOS DE CONTRIBUCIÓN DEFINIDA NOCIONAL (CDN) | 48 |
| 6.4 EL MODELO DE CAPITALIZACIÓN COMO ALTERNATIVA | 48 |
| 7. CONCLUSIONES | 50 |
| 8. BIBLIOGRAFÍA | 52 |

ÍNDICE DE TABLAS:

| | |
|--|----|
| TABLA 1: TASA DE DEPENDENCIA DEMOGRÁFICA Y GASTO EN PENSIONES SOBRE EL PIB..... | 16 |
| TABLA 2: DATOS DEL 2010 Y PROYECCIONES A FUTURO SOBRE LA TASA DE ACTIVIDAD, LA TASA DE DEPENDENCIA Y LA ESPERANZA DE VIDA | 23 |
| TABLA 3: EVOLUCIÓN DEL GASTO EN PENSIONES (% PIB) CON Y SIN LA REFORMA | 41 |
| TABLA 4: SALDO DEL FONDO DE RESERVA DE LA SEGURIDAD SOCIAL (EN MILLONES DE EUROS) | 57 |
| TABLA 5: EVOLUCIÓN DE LA TASA DE DESEMPLEO, LA TASA DE ACTIVIDAD Y LA TASA DE DEPENDENCIA (2008-2014)..... | 57 |
| TABLA 6: EL EFECTO DEL FACTOR DE SOSTENIBILIDAD..... | 57 |

ÍNDICE DE GRÁFICOS:

| | |
|---|----|
| GRÁFICO 1: SALDO DEL FONDO DE RESERVA DE LA SEGURIDAD SOCIAL (EN MILLONES DE EUROS) | 21 |
| GRÁFICO 2: EVOLUCIÓN DE LA TASA DE ACTIVIDAD | 33 |
| GRÁFICO 3: EVOLUCIÓN DE LA TASA DE DESEMPLEO | 33 |
| GRÁFICO 4: EVOLUCIÓN DE LA TASA DE DEPENDENCIA | 33 |
| GRÁFICO 5: EL EFECTO DEL FACTOR DE SOSTENIBILIDAD | 35 |

Resumen ejecutivo:

El sistema de pensiones español se encuentra, en la actualidad, cuestionado en cuanto a su equidad y a su sostenibilidad en el largo plazo. Los retos demográficos, que han supuesto un incremento de la tasa de dependencia, junto con las dificultades planteadas por el paradigma económico, han puesto en riesgo la viabilidad del sistema de pensiones en el futuro. En este contexto, se llevó a cabo la reforma introducida por la Ley 27/2011, sobre la actualización adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social. La reforma ha cambiado aspectos muy relevantes del funcionamiento del sistema, como lo es la edad de jubilación. Sin embargo, a pesar de las modificaciones introducidas por la Ley 27/2011, la sostenibilidad financiera del sistema de pensiones no está garantizada. Por esta razón, es preciso hacer propuestas de reformas adicionales, para que los jóvenes de hoy puedan gozar de una vejez digna.

Abstract:

The pension system in Spain is now being questioned when it comes to its equity and its sustainability in the long term. The demographic challenges, which have increased the dependency ratio, along with the economic difficulties, have put at risk the future viability of the pension system. In this context, the Law 27/2011 introduced a deep reform. This reform has changed several relevant aspects that affect the way the pension system operates, such as the retirement age. However, despite the modifications that the Law introduces, the financial sustainability of the pension system is not completely guaranteed. For this reason, it is convenient to propose additional reforms, in order for the young population of today to enjoy a respectable retirement.

Palabras clave:

Pensión de jubilación, reforma de las pensiones, Factor de Sostenibilidad, equidad, eficiencia, sostenibilidad financiera, tasa de dependencia, esperanza de vida, Fondo de Reserva de la Seguridad Social, sistema de reparto, sistema de capitalización.

Keywords:

Retirement pension, the reform of the pension system, Sustainability Factor, equity, efficiency, financial sustainability, dependency ratio, life expectancy, Social Security's Reserve Fund, distribution system, capitalization system.

1. INTRODUCCIÓN

Parece que hoy en día las juventudes han comenzado, por primera vez, a preocuparse seriamente sobre el futuro del sistema de pensiones, preguntándose si éste seguirá en funcionamiento en el momento en el que alcancen la edad de jubilación. Esta preocupación no es baladí, pues las tendencias demográficas y las circunstancias económicas están poniendo en grave riesgo su viabilidad.

En España nos encontramos, al igual que el resto de países europeos, con un problema que ataca a la sostenibilidad de nuestro sistema de pensiones. El decreciente número de cotizantes por pensionista y el envejecimiento poblacional son realidades que hay que tener en cuenta, y que, sin duda, suponen un reto para un sistema de pensiones como el español, cuyas características se analizarán en profundidad a largo del presente trabajo. El Libro Blanco de las Pensiones (Comisión Europea, 2012), ya revelaba estos problemas. A los retos demográficos, se le ha unido en los últimos años las dificultades añadidas por las circunstancias de la reciente crisis económica, que han contribuido a que la sostenibilidad de nuestro sistema se viera amenazada.

Estos retos son los que llevaron a la decisión de llevar a cabo la reforma de 2011. La Ley 27/2011, sobre la actualización adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social, ha sido la reforma más profunda que el sistema de pensiones ha experimentado en toda su historia. Sin embargo, muchos autores (Devesa y Domínguez, 2013) argumentan que, pese a que se ha incrementado ligeramente la sostenibilidad del sistema, la reforma ha sido un fracaso, puesto que se ha desaprovechado una gran oportunidad para reformar por completo el sistema de pensiones.

Ante esta realidad, hay varias alternativas que se están planteando. Por una parte, es posible encontrarse con los firmes defensores de la necesidad de potenciar sistemas complementarios para garantizar la viabilidad futura de las pensiones. Otros proponen reformas estructurales, mientras que también hay quienes se limitan a exigir la realización de reformas paramétricas. En cualquier caso, es preciso tener en mente que los retos que se plantean son, sin duda, de gran envergadura, pero también superables.

En el presente trabajo se va a hacer uso una metodología deductiva. La hipótesis de partida de la investigación es que el sistema de pensiones actual no es sostenible a largo plazo, y que por tanto, es preciso plantear alternativas.

El objetivo es analizar cómo funciona el sistema de pensiones de jubilación actual en España, tratando de determinar si será viable en el futuro. Para ello, se va a realizar un análisis de una serie de variables económicas, tratando de determinar como la evolución de cada una de éstas incide su sostenibilidad. Principalmente, el análisis se ceñirá al sistema de pensiones de jubilación, a pesar de que se puedan hacer breves referencias a otros tipos de pensiones¹. Se va a realizar un estudio del comportamiento de estas variables en el momento anterior a la reforma de 2011 y en la actualidad. Finalmente, el objetivo es el de proponer una serie de medidas capaces de reducir los problemas que dicho sistema podría plantear en el futuro, incluyéndose aquí la posible reforma del funcionamiento del sistema de pensiones en su conjunto.

¹ Pensión de orfandad, pensión de viudedad, pensión de incapacidad...etc.

2. MARCO TEÓRICO Y MARCO HISTÓRICO

2.1 Objetivos de un sistema de pensiones

Todo sistema de pensiones debe tener dos objetivos fundamentales: la equidad y la eficiencia, todo ello relacionado con la adaptabilidad (Ayuso, Guillén y Valero, 2013:6). La equidad se define como la capacidad de éste para proporcionar a cada individuo una pensión que sea proporcional y justa, de acuerdo con el importe de sus aportaciones al sistema. En cuanto a la eficiencia, ésta es la capacidad de un sistema de pensiones para proporcionar a los contribuyentes la mayor rentabilidad posible, con el menor coste posible. La eficiencia se identifica con la sostenibilidad financiera del sistema de pensiones, esto es, con su viabilidad en el largo plazo (Ayuso, Guillén y Valero, 2013:10).

La equidad como objetivo de un sistema de pensiones es esencial. De lo que se trata es de que éste garantice unos ingresos mínimos durante la vejez, de manera que se eviten situaciones de pobreza en la población que sobrepasa una determinada edad. Así, cualquier sistema de pensiones debería buscar que sus prestaciones fueran suficientes y adecuadas para que la vejez se pudiera vivir con dignidad. Esto también está relacionado con la sostenibilidad financiera. Que un sistema de pensiones tenga la eficiencia o la sostenibilidad como objetivo es esencial, puesto que es importante que las generaciones futuras puedan gozar de los mismos beneficios a los que las anteriores generaciones pudieron acceder. A estos efectos, conviene destacar lo dispuesto por el Libro Blanco de las Pensiones (Comisión Europea, 2012) que establece que: *“El objetivo básico de los sistemas de pensiones es proporcionar unos ingresos adecuados por jubilación y permitir que la gente mayor disfrute de un nivel de vida digno y goce de independencia económica”*.

Tanto la equidad como la sostenibilidad financiera van encaminadas a proporcionar una seguridad y un bienestar social a los sujetos que han puesto ya fin a su carrera laboral. Así, la Comisión Europea y el Comité Social de la Unión Europea (Comisión Europea y Comité de Protección Social, 2012) han establecido que: *“El propósito de las pensiones es proporcionar un flujo de ingresos adecuados en la jubilación”*. De esta manera, determinó que para poder asegurar que una pensión adecuada, se tendría que atender a dos dimensiones, que son *“la sustitución de los ingresos y la protección contra la*

pobreza”. La clave está en lograr un equilibrio entre ambos objetivos: conseguir que la cuantía de las pensiones proporcione una renta mínima, pero respetando la proporcionalidad entre las aportaciones al sistema y las prestaciones que se obtienen (García y Pérez, 1996:36).

En el Libro Blanco de las Pensiones (Comisión Europea, 2012) se estableció como estos dos objetivos deberían entenderse siempre en el marco de un sistema de pensiones que se caracterice por su adaptabilidad. La clave para la sostenibilidad a largo plazo y para la equidad de un sistema de pensiones, es que éste se adapte de manera adecuada a las circunstancias cambiantes, tanto económicas como demográficas.

2.2 Tipología de los sistemas de pensiones

2.2.1 El sistema de reparto

El sistema de reparto es aquel en el que, en un periodo determinado, son las cotizaciones de los trabajadores, y de las empresas que los contratan, las que financian las pensiones que reciben los pensionistas que lo son en ese mismo momento. Las administraciones públicas también van a contribuir al funcionamiento del sistema mediante la adopción de políticas de redistribución de la renta, que permiten alcanzar el principal objetivo de este sistema, que más que la rentabilidad, es la equidad. Lo que prima en un sistema de reparto es la solidaridad intergeneracional, ya que son las cotizaciones realizadas en el presente las que contribuyen a la financiación de las pensiones del presente (Espínola, 2010:78). Es decir, que los trabajadores van transferir una parte de su renta a la población jubilada. Así, una de las ventajas de los sistemas de reparto es que son, en comparación con los de capitalización, unos mayores promovedores de la equitativa redistribución de la renta.

Para analizar cuáles son las diferentes variables que influyen en el equilibrio de un sistema de reparto se puede analizar la siguiente ecuación:

$$N_p \cdot P_m = N_c \cdot C_m; C_m = (N_p/N_c) \cdot P_m$$

A estos efectos, N_p sería el número de pensionistas; P_m sería la pensión media; N_c sería el número de cotizantes; y C_m sería la cotización media. Se muestra como para que un sistema de reparto se encuentre en equilibrio es necesario que el número de pensionistas multiplicado por la pensión media sea igual al producto que resulta de multiplicar el

número de cotizantes por la cotización media. Es una forma de decir que el gasto en pensiones ($N_p \cdot P_m$) debe ser igual a los ingresos del sistema de pensiones ($N_c \cdot C_m$). Se desprende claramente que la cotización media (C_m) depende directamente del ratio de dependencia (N_p/N_c) y del importe de la pensión media (P_m) (Espínola, 2010:78). Los ingresos, en la práctica, dependerán no sólo del número de cotizantes y de la cotización media, sino que también influirá el tipo de cotización. Si se asume que el tipo de cotización permanece constante, se muestra como la equivalencia anterior se cumple. Al establecer la equivalencia entre salarios y productividad del trabajo, los ingresos del sistema de la Seguridad Social va a tender a evolucionar de la misma manera que el PIB (Devesa y otros, 2014). Así, cabría también señalar que la Tasa Interna de Rentabilidad (TIR)² de un sistema de reparto, es equivalente a la suma del crecimiento de la población activa y del crecimiento de la productividad (Samuelson, 1958).

En consecuencia, es fácilmente observable como el sistema de reparto es un sistema especialmente vulnerable a los riesgos demográficos, pues su sostenibilidad y su equilibrio depende muy fuertemente de la estructura poblacional. Igualmente, se pone de manifiesto la dependencia que existe con respecto al importe de las cotizaciones y de las pensiones. El sistema español entraría dentro de esta tipología.

Dentro de los sistemas de reparto se puede hacer una distinción entre los sistemas de reparto de aportación definida y los de prestación definida. Los primeros, determinan la cuantía de las contribuciones que se deben hacer, y en función del total de las aportaciones efectuadas, se recibirá un importe de prestación. Por su parte, los sistemas de prestación definida, garantizan un determinado importe de pensión cuando se llegue a la edad de jubilación (García y Peláez, 2002:2). España se enmarcaría dentro de un sistema de reparto de prestación definida, mientras que los sistemas de aportación definida son los que se conocen como sistemas de cuentas nocionales (Devesa y otros, 2012b:7).

Cuando en un sistema de reparto aparece algún desequilibrio, la pregunta que surge inmediatamente es, ¿de dónde surge el capital para financiar la diferencia? En el sistema de pensiones español, se creó el Fondo de Reserva en el año 2000, que en la actualidad

² La Tasa Interna de Rentabilidad es la tasa de descuento o el tipo de interés al que el valor actual neto de los flujos de caja que genera una inversión es igual a 0. Es decir, el tipo de interés que debería proporcionar una inversión para no tener ni ganancias ni pérdidas.

está cubriendo los descubiertos que se vienen produciendo por el desequilibrio que existe entre los ingresos y los gastos en pensiones (Devesa y Devesa, 2009:4). Antes de que existiera el Fondo de Reserva, se proyectaba cuál iba a ser el gasto en pensiones en términos del PIB, suponiendo que los ingresos, en porcentaje del PIB, permanecían constantes. La viabilidad financiera se veía amenazada en el momento en el que el gasto en pensiones fuera superior al ingreso en pensiones.

2.2.2 El sistema de capitalización

El sistema de capitalización difiere del de reparto, puesto que se basa en principios actuariales. Aquí, las aportaciones que un individuo haga a lo largo de su vida laboral al sistema de pensiones más una rentabilidad, va a ser lo que financie, en un futuro, su propia pensión de jubilación (Espínola, 2010:78). En este caso se elimina esa interdependencia intergeneracional, haciendo de éste un sistema más equilibrado. Aquí, cada generación cotiza para financiar su propio sistema de pensiones. De esta manera, se observa como la equidad actuarial se encuentra implícita (Devesa y Domínguez, 2013:130). Otra ventaja de los sistemas de capitalización es que éstos incentivan el ahorro, propiciando así la acumulación de capital (El Economista, 2014a). Como ejemplo, se podría señalar a los sistemas privados de pensiones, que funcionan de esta manera.

La elección de un sistema u otro depende de cuáles de los objetivos se quiera hacer prevalecer en el sistema de pensiones. García y Pérez (1996) defienden que el sistema de capitalización es más eficiente, mientras que el sistema de reparto hace prevalecer la equidad.

2.3 Los sistemas de pensiones de los países de la OCDE más ejemplares

En este epígrafe se ha hecho una selección de los modelos de pensiones que, según la bibliografía analizada, resultan ser los modelos que poseen un mayor apoyo por parte de los expertos en materia de pensiones. Entre estos, se puede destacar el modelo chileno, el sueco, el alemán y el austriaco.

Un modelo que no siempre ha sido ejemplar, pero que sí que lo es en la actualidad, es el modelo chileno. Aquí, los trabajadores contribuyen mensualmente con un 10% de su salario a una cuenta de ahorro individual. La gestión de esta cuenta se realizará por parte de la entidad que elija el cotizante (Sánchez, 2013). En Chile, a los

administradores de los fondos de pensiones se les imponen una serie de restricciones a la hora de invertir las contribuciones de los partícipes. Así, para evitar quiebras que pudieran afectar negativamente a los trabajadores, la mitad de los fondos tienen que ser invertidos en bonos del Estado. De esta forma se limita a un 50% el importe de los fondos que pueden ser invertidos en valores privados (El Economista, 2014a). Con este sistema, Chile ha logrado ofrecer la mejor de las rentabilidades de todos los sistemas de pensiones de los países de la OCDE, con un 9% (Sánchez, 2013).

Suecia, por su parte, también ha mostrado ser un sistema de pensiones que funciona muy adecuadamente. Suecia es un caso especial, puesto que, tras su reforma en 1999, fue capaz de cubrir tanto el riesgo económico como el riesgo demográfico que puede amenazar a un sistema de pensiones. Para ello, ha hecho uso de un Factor de Sostenibilidad, que como se explicará posteriormente, trata de realizar ajustes automáticos en parámetros que influyen en el sistema de pensiones en función de la evolución de unas variables exógenas determinadas. Suecia ha indexado la revalorización de las pensiones al resultado de la revisión del balance actuarial del sistema. Cada año se calcula la relación existente entre el valor actuarial de las cotizaciones futuras y el valor actuarial de las futuras pensiones. Si el ratio es inferior a 1, entonces tiene lugar un ajuste a la baja de la revalorización de las pensiones (Devesa y otros, 2013:78). Lo más exitoso del modelo sueco es que las pensiones se calculan teniendo en cuenta la totalidad de la carrera laboral. Se caracteriza por ser un sistema que combina un sistema de reparto público con un sistema de capitalización privado de aportación definida. Los suecos destinan el 18,5% de su salario al sistema de pensiones, y el 2,5% de esta cantidad se invierte en fondos de inversión privados, elegidos por el cotizante, y el 16% se destina a una cuenta nocional (Mapfre, s.f). La gran ventaja es que la edad de jubilación es de libre elección, aunque sólo se permite disponer de lo ahorrado una vez se alcanza la edad de 61 años. Así, la dependencia intergeneracional se elimina (Villalba, 2014).

Alemania, también a través de un Factor de Sostenibilidad introducido en 2005, relacionó el ratio pensionistas-cotizantes a la revalorización de las pensiones (Devesa y otros, 2013:78). Estos diseños, en los que la revalorización de las pensiones va a depender de factores demográficos y económicos proporcionan una mayor estabilidad y sostenibilidad a largo plazo del sistema de pensiones (Devesa y otros, 2013:93).

Finalmente, el modelo austriaco se caracteriza por dotar de una mayor flexibilidad al modelo de pensiones. Las empresas que tienen contratados a los trabajadores cotizan mensualmente y de manera individualizada a un fondo en una institución de la Seguridad Social que es intransferible. Se constituye, por tanto, como un sistema en el que lo que el trabajador perciba como pensión dependerá de su propio trabajo individualmente considerado. En el caso en el que el trabajador cambie de empresa, este fondo no se pierde, sino que pasará a ser la nueva empresa contratante la que adquiera la obligación de cotizar a ese fondo. Lo más controvertido de este sistema, es que, en caso de despido, la empresa no tiene la obligación de indemnizar, sino que es este fondo individual al que venía cotizando la empresa el que aporta la indemnización. Ahora, en el supuesto en el que el trabajador nunca sea despedido, el fondo individual no se perderá tampoco, sino que será un complemento a la pensión de jubilación (Espínola, 2010:143).

2.4 El funcionamiento del sistema de pensiones español

Con el fin de lograr un mejor entendimiento del problema que afecta a la sostenibilidad del sistema de pensiones español, es conveniente detenerse en una explicación que, en términos generales, aclare cuál es el funcionamiento del mismo.

En primer lugar, cabe hacer referencia a la estructura de las pensiones. La pensión total percibida por un individuo se puede dividir en tres partes: la complementaria, la no contributiva y la contributiva. La complementaria se financia principalmente a través de las aportaciones que el sujeto haga a sistemas privados. Son sistemas que fomentan el ahorro, y que entregarán una cuantía equivalente a las aportaciones más una rentabilidad pactada. La no contributiva se financia principalmente a través de los impuestos. La cuantía a percibir en este caso debe ser aquella que garantice al individuo un nivel mínimo de bienestar. Dentro de las pensiones no contributivas se encuentran, por ejemplo, la pensión asistencial, o la pensión que deriva de la Ley de Integración en la Sociedad de los Minusválidos. Finalmente, la pensión contributiva es aquella que se financia a través de las cotizaciones de cada individuo. Su cuantía deberá determinarse de tal manera que se cumplan los objetivos de sostenibilidad y equidad (Devesa y otros, 2012b:7).

Tal y como se ha mencionado, el sistema de pensiones español se constituye como un sistema de reparto de prestación definida. Esto supone que cada individuo que contribuye mediante cotizaciones la financiación del sistema, estará financiando las pensiones de quienes son pensionistas en ese mismo periodo. Este sistema tiene una gran dependencia en los factores demográficos y económicos. Por esta razón, es bastante común que se den desequilibrios, provocando así la existencia de déficits o superávits. En el año 1997, con la Ley de Consolidación y Racionalización del Sistema de Seguridad Social, se constituyó el Fondo de Reserva del sistema de pensiones español, que empezó a funcionar en el año 2000, precisamente con la intención de constituir unas reservas en los periodos de superávit para cubrir los descubiertos que pudieran darse en los momentos de déficit (Banco de España, 2009:2). Para poder obtener un rendimiento de las cantidades que se encuentran en el Fondo de Reserva, el Gobierno español invierte esos fondos en deuda pública española (El Economista, 2014a). Esto beneficia adicionalmente al Estado español, que puede incrementar el gasto, pudiendo también esto tener un efecto positivo sobre la prima de riesgo del país.

En cuanto a la determinación de la cuantía de la pensión, ésta se determina aplicando los cocientes que correspondan a la base reguladora³. Para calcular la base reguladora se atenderá a la cotización media de los últimos 25 años cotizados⁴. A la base reguladora se le aplicara la tasa de sustitución y los coeficientes reguladores. La tasa de sustitución es la relación que existe entre el último salario y la primera pensión. Ésta variará en función de los años cotizados (Alonso y Pazos, 2010:17). Para poder cobrar el cien por cien de la base reguladora se exige que se cotice un mínimo 37 años⁵. Adicionalmente, se ampliarán los cocientes que corresponda aplicar en función de si se procede a una jubilación anticipada o, por el contrario, se retrasa voluntariamente la edad de jubilación. Así, la cuantía de la pensión sufrirá penalizaciones o recibirá incentivos, dependiendo del supuesto (Seguridad Social, 2015).

³ Pensión Inicial = Base Reguladora · Tasa de Sustitución · Coeficientes reguladores (Devesa y otros, 2012b:10).

⁴ Esto ha cambiado con la reforma de 2011: antes eran 15 años y ahora son 25.

⁵ Esto ha cambiado con la reforma de 2011: antes eran 35 años, y ahora son 37.

2.5 Marco histórico del sistema de pensiones español

2.5.1 Los orígenes del sistema

El sistema de pensiones español tiene sus orígenes en el año 1957 (García y Pérez, 1996:38). Desde ese momento, pocas han sido las reformas estructurales que ha experimentado el sistema. Desde sus inicios, el sistema de pensiones español, tenía como principal objetivo el de proporcionar unos ingresos adecuados a partir del momento en el que se alcanzaba la “*gran vejez*” (Devesa y Domínguez, 2013), momento que se situó a los 65 años. Se trataba de ofrecer una protección a estas personas, que, una vez ya habían abandonado su actividad laboral, sus ingresos se reducían, y podían verse amenazados por una situación de pobreza.

En la actualidad, el sostener que a los 65 años se llega a la *gran vejez* es algo absurdo, pues las condiciones de vida, la tecnología y los avances en medicina, han permitido que una persona de 65 años pueda estar en perfectas condiciones de salud. La esperanza de vida ha incrementado estrepitosamente, y por lo tanto, en la actualidad, el número de años que la población vive tras haber alcanzado los 65 es mucho mayor que en 1957. Según el INE, en 1950, la esperanza de vida de la población se situaba ligeramente por encima de los 60 años. Sin embargo, en 2015, la esperanza de vida de los hombres en España se sitúa ya en 80,1 años y la de las mujeres en 85,7 años.

También cabe señalar que, en los orígenes del sistema de pensiones español, el Fondo de Reserva que actualmente regula los superávits y los déficits, no existía. Antes de que éste existiera, se hacían proyecciones sobre los flujos de gasto en pensiones en términos del PIB, suponiendo que los ingresos, también como porcentaje del PIB, iban a permanecer constantes. En el momento en el que los gastos eran superiores a los ingresos, la sostenibilidad financiera se veía quebrada (Devesa y Devesa, 2009:4).

En definitiva, se puede concluir que el sistema de pensiones que se constituyó en 1957 está ya desfasado, y se debería ir adaptando a las necesidades que demandan las circunstancias demográficas y económicas cambiantes. Esto es lo que precisamente se ha intentado hacer con las reformas que han ido cambiando, ligeramente, el funcionamiento del sistema de pensiones español.

2.5.2 Las sucesivas reformas

Tras la constitución del sistema de pensión tal y como lo conocemos en 1957, la primera reforma de gran relevancia tuvo lugar en 1985. Con esta reforma se pasó de un periodo mínimo de cotización de diez años a uno de quince. Adicionalmente, se modificó el número de años que se tenían en cuenta para el cálculo de la base reguladora, pasando de los dos años previos a la edad de jubilación a los ocho años previos a ese mismo momento (Alonso y Pazos, 2010:13). Con estas medidas se consiguió liberar parte importante de la presión que ya existía sobre la sostenibilidad del sistema, sin embargo, no se pudo frenar el creciente número de pensiones y el cada vez mayor importe de la pensión media. El gasto en pensiones en términos del PIB incrementó de un 5,6% en 1980 a un 8,4% en 1995. También lo hizo la tasa de dependencia⁶, pues el ratio cotizantes-pensionistas se vio disminuido en ese mismo periodo de 2,7 a 2,1 (Banco de España, 2009:2).

En este contexto, en 1994, se aprobó el Pacto de Toledo, que acabó con la formulación de quince recomendaciones. Estas recomendaciones se recogieron en lo que posteriormente se denominó Acuerdo sobre Consolidación y Racionalización del Sistema de Seguridad Social. Así quedó recogido en la Ley de Consolidación y Racionalización del Sistema de la Seguridad Social, aprobada en 1997. Las principales modificaciones que se introdujeron fueron el incremento del número de años utilizados para calcular la base reguladora, de ocho a quince; la indexación de la revalorización de las pensiones al IPC; la creación del Fondo de Reserva de la Seguridad Social; y finalmente, se eliminaron gradualmente los topes que existían a la cotización por debajo del máximo (Banco de España, 2009:2).

En 2002, se aprobó la Ley 35/2002, de 12 de julio, que destacó por los incentivos que introducía para quien retrasara su jubilación más allá de la edad legal, y por permitir la jubilación anticipada a partir de los 61 años, siempre y cuando se cumplimentaran determinados requisitos (Banco de España, 2009:3).

El Pacto de Toledo tenía limitada su vigencia a un periodo de cinco años, con lo cual, en el año 2000, éste debía ser objeto de revisión. Como consecuencia de la revisión, se

⁶ A estos efectos, se va a entender por tasa de dependencia el cociente resultante de dividir el número de personas que reciben una pensión de jubilación entre la población activa.

valoraron los resultados de la aplicación de las recomendaciones. Esto resultó en la formulación de 22 recomendaciones adicionales, que serán las que se analicen en el epígrafe siguiente (Banco de España, 2009:3).

A continuación, y como consecuencia de las recomendaciones que se aprobaron en el Pacto de Toledo, la Ley 40/2007, que plasmó los acuerdos a los que se llegaron con la firma en 2006 del Acuerdo sobre Medidas en Materia de Seguridad Social, introdujo modificaciones en varios ámbitos. En primer lugar, se aumentó el número de años efectivos de cotización para calcular la pensión a quince. En segundo lugar, en cuanto a la jubilación parcial, se incrementó la edad límite hasta los 61 años, siempre y cuando el sujeto tuviera una antigüedad mínima de seis años en la empresa y un periodo de cotización de treinta años. Asimismo, se intensificaron los requisitos para poder acceder a las pensiones por incapacidad (Banco de España, 2009:3).

A partir de este momento, la principal reforma que tuvo lugar fue la del 2011, con la Ley 27/2011, sobre la actualización adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social. Las principales modificaciones introducidas por ésta en el sistema será objeto de un estudio en un epígrafe posterior.

Después de la reforma de 2011 y a raíz de ésta, el 23 de diciembre de 2013 se aprueba la Ley Reguladora del Factor de Sostenibilidad y del Índice de Revalorización de Pensiones de la Seguridad Social. En esta Ley se regula el funcionamiento de una de las principales novedades introducidas por la Ley 27/2011: el Factor de Sostenibilidad. Aquí lo que se hace constar es la indispensabilidad de introducir un índice que trate de llevar a cabo una revalorización de las pensiones, persiguiendo así el equilibrio presupuestario (Devesa y Domínguez, 2013:134). Inicialmente, estaba previsto que éste comenzara a funcionar en el 2027. Sin embargo, el Gobierno se reservó la facultad de adelantar su entrada en vigor en caso de que se previera un déficit a largo plazo del sistema de pensiones, así lo dispuso en la Ley de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (Devesa y otros, 2013:66). Esto es precisamente lo que se consigue con la Ley Reguladora del Factor de Sostenibilidad y del Índice de Revalorización de Pensiones de la Seguridad Social, que adelanta la entrada en vigor del Factor de Sostenibilidad del 2027 al 2019 (España, 2013). Igualmente, una de las principales novedades introducidas por esta Ley, es que se termina con la indexación de

las pensiones al IPC, sustituyendo este mecanismo por un índice de revalorización. Se acaba así con uno de los aspectos más criticados de la Ley de Consolidación y Racionalización del Sistema de la Seguridad Social, de 1997. Las críticas sostenían que la indexación al IPC suponía vincular más fuertemente los problemas demográficos y económicos de la sociedad al sistema de pensiones.

2.5.3 El Pacto de Toledo

El Pacto de Toledo (1995) consistió en un acuerdo entre los diferentes partidos políticos con el objetivo de no utilizar las pensiones en el debate político. Dada la relevancia de éstas en el ámbito económico y social, se acordó no usarlas para evitar posibles discursos demagogos que pudieran poner en peligro la estabilidad del sistema (García y Pérez, 1996:43).

Tal y como ya se ha mencionado, el Pacto de Toledo fue por primera vez suscrito en el año 1995, pero ha sido objeto de posteriores revisiones, como la que tuvo lugar en el año 2000, o la revisión del año 2011. Esta última revisión simplemente sostuvo la necesidad de apostar por el sistema público de pensiones y por su adaptación al contexto social y económico en el que éste se desenvuelve (Seguridad Social, 2011:17). A efectos de este trabajo, parece suficiente con hacer una mención a las 22 recomendaciones, que surgieron como consecuencia de la revisión del año 2000 (Devesa y otros, 2012a:10).

En primer lugar, se establece que la financiación debe ser distinta para las prestaciones contributivas y para las no contributivas. Las primeras deben financiarse, principalmente, con las cotizaciones sociales. Por su parte, las segundas, dependerían para su financiación de los Presupuestos Generales del Estado. Se dispuso también la necesidad de que se constituyeran unas reservas del sistema de pensiones.⁷ Adicionalmente, los partidos políticos se comprometieron a luchar activamente contra la economía sumergida. También se incluyó la posible reducción de las cotizaciones sociales, como medida para dinamizar el empleo. Por su parte, la búsqueda de la equidad del sistema era un fin prioritario. Se estableció así la necesidad de que existiera una mayor proporcionalidad en el sistema. Al mismo tiempo, el Pacto de Toledo estableció que se debería fijar un tope máximo de prestación, y adaptar otros tipos de

⁷ Estos son los orígenes del Fondo de Reserva de la Seguridad Social.

pensiones, como la de viudedad o la de orfandad, a las circunstancias específicas de las personas que las perciben, en la búsqueda, de nuevo, de una mayor equidad (García y Pérez, 1996:44) (España, 1995).

Se logró adicionalmente un compromiso de los partidos políticos para no incrementar la edad de jubilación, no obstante, sí que se mostró que existía la necesidad de que ésta se flexibilizara. Este fue el punto donde surgió un mayor desacuerdo entre los partidos políticos.

2.5.4 La reforma de 2011

La reforma llevada a cabo por la Ley 27/2011, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social se justifica, tal y como establece en el preámbulo porque *“la Seguridad Social tiene que seguir haciendo frente a importantes desafíos, afrontando a largo plazo las exigencias derivadas, entre otras, de las tendencias de evolución demográfica, a fin de garantizar la sostenibilidad financiera de aquél”*. Asimismo, la Ley marca la equidad como objetivo, es decir lograr *“una relación más adecuada entre el esfuerzo realizado en cotizaciones a lo largo de la vida laboral y las prestaciones contributivas a percibir”*. A modo de introducción, ya que la reforma va a ser objeto de un análisis posterior, cabe señalar que las principales reformas llevadas a cabo son de índole paramétrico, con la sola excepción de la introducción del Factor de Sostenibilidad (Devesa y otros, 2013:65).

3. EL SISTEMA DE PENSIONES ANTES DE LA REFORMA DE 2011

La Ley 27/2011 dio respuesta a una situación en la que una reforma del sistema era de urgente necesidad. Varios fueron los elementos que justificaron esta reforma: la tendencia demográfica hacia un envejecimiento poblacional, el aumento de la tasa de dependencia, la falta de proporcionalidad entre las cotizaciones y las pensiones, la reducción del periodo de vida laboral, y la crisis económica (Devesa y otros, 2012b:17). A todo esto se le debía añadir la preocupación de que, pronto, el número de pensionistas se vería incrementado en número, pues la generación nacida en el “*baby boom*” iba a alcanzar la edad de jubilación, y el incremento de pensionistas se podría observar en el periodo de 2025 a 2060 (España, 2013).

Así, la reforma de las pensiones del 2011 persigue varios objetivos. Trata de modificar el sistema para que éste incremente su estabilidad al enfrentarse con nuevos desafíos, garantizando la percepción de pensiones las generaciones futuras. Se incide así en su equidad y sostenibilidad financiera (Devesa y otros, 2012b:18).

3.1 Las circunstancias demográficas y económicas

En España, ya antes de la reforma de 2011, se planteaban, en relación con la sostenibilidad del sistema de pensiones, dos problemas estructurales importantes. En primer lugar, la tasa de dependencia estaba incrementando. Esto significaba que cada vez era mayor el número de individuos que podían recibir una pensión, mientras que la población activa disminuía. En segundo lugar, el envejecimiento poblacional también era un hecho. Este desequilibrio se constituía como un desequilibrio duradero, pues la reducción en la tasa de natalidad⁸ hacía que cada vez fueran menos las personas que se encontraban en edad de trabajar. Esto, unido a la mayor esperanza de vida, principalmente debida a los avances en sanidad, hacía que la mayor parte de la población se concentrara en el intervalo de edad superior a 65 años (Ayuso, Guillén y Valero, 2013:4). A continuación se muestran unos datos que podrían resultar preocupantes:

⁸ La tasa de natalidad se define como el número de nacimiento en un año entre la población total (Espínola, 2010:62).

Tabla 1: Tasa de dependencia demográfica y gasto en pensiones sobre el PIB

| Variable | 2010 | | 2060 | |
|---------------------------------|-------|--------|-------|--------|
| | UE-27 | España | UE-27 | España |
| Tasa de dependencia demográfica | 26,0 | 24,9 | 52,5 | 56,2 |
| Gasto en pensiones/PIB | 11,4 | 10,1 | 12,9 | 13,7 |

Fuente: Elaboración propia con los datos de la Comisión Europea y el Comité de Política Económica (2012), *Ageing Report*.

Hay que hacer referencia a los datos del *Ageing Report* de 2012 (Comisión Europea y Comité de Política Económica, 2012), en el que se muestran cuáles eran los datos en relación con las variables mencionadas, y la preocupación que existía en ese momento en España en relación con la sostenibilidad del sistema de pensiones. Como se muestra en la tabla, la tasa de dependencia demográfica iba a pasar, en la UE-27, del 26,0% al 52,5% desde 2010 hasta 2060. En España, la preocupación era todavía mayor, pues el incremento iba a ser del 24,9% al 56,2%. Por su parte, Naciones Unidas estimó en 2011, en el informe que se conoce como *World Economic Prospects*, que la esperanza de vida de la población en España iba a incrementar en 6,2 años del año 2000 al año 2050 (Naciones Unidas, 2011)⁹.

Asimismo, las circunstancias económicas tampoco favorecían a la situación. La crisis económica contribuía a la destrucción de empleo, con lo cual, el número de personas que se consideraban población activa por estar en el tramo de edad de los 16 a los 64 años, estaban, muchas de ellas, en situación de desempleo. En 2010, el año cerró con una tasa de paro en España de un 20,11%, la mayor que había existido en los últimos 13 años (INE, 2011).

La situación era claramente insostenible a largo plazo, pues tal y como proyectaba el *Ageing report* de 2012 el gasto en pensiones en España iba incrementar del 10,1% en 2010 a un 13,7% en el 2060. En Europa este incremento también iba a tener lugar, pero en menor medida, pasando de un gasto en pensiones en términos del PIB del 11,4% en

⁹ El incremento es consecuencia de pasar a una esperanza de vida de 79,6 años a una esperanza de vida de 85,8 años.

el 2010 a un 12,9% en el 2060. (Comisión Europea y Comité de Política Económica, 2012).

Ante esta situación se plantearon varias alternativas. La primera fue la de incrementar la financiación del sistema de pensiones a través de los impuestos. Sin embargo, Devesa y otros (2012a) sostienen que ésta no se debió plantear como una solución sostenible a largo plazo, ya que el margen que el Gobierno tenía para actuar era relativamente pequeño, además del descontento social que se generaría. La segunda alternativa planteada fue la emisión de deuda. Aquí, España tampoco tenía margen de actuación. Si se hubiera optado por esta vía, la deuda española hubiera incrementado hasta un 111% del PIB en el 2020 y un 766% del PIB en el 2060 (Devesa y otros, 2012a:13), niveles completamente insostenibles a largo plazo. La última alternativa que se existía era la de llevar a cabo una reforma del sistema de pensiones, que fue por lo que finalmente se optó.

3.2 La equidad, la eficiencia y la sostenibilidad financiera

3.2.1 La equidad

Como ya se ha mencionado, el principio de equidad aboga porque cada ciudadano reciba una pensión que sea proporcional y justa, teniendo en cuenta cuál ha sido su aportación al sistema. Se trata de un concepto que se encuentra íntimamente relacionado con el concepto de justicia social. A estos efectos, cabe distinguir entre varios tipos de equidad: la equidad contributiva, la equidad actuarial intrageneracional y la equidad actuarial intergeneracional (Ayuso, Guillén y Valero, 2013:6).

La equidad contributiva se refiere a que debe existir proporcionalidad entre la contribución que un sujeto realiza a lo largo de toda su vida activa y la pensión que recibe del sistema. La equidad actuarial intrageneracional supone que el importe de la pensión debe adaptarse a la edad de jubilación, de manera que no se produzca un perjuicio para los miembros de una misma generación que se jubilan en un momento posterior. Finalmente, la equidad intergeneracional hace especial hincapié en la esperanza de vida, sosteniendo que ha de tenerse en cuenta su incremento para contribuir así a una mayor sostenibilidad y garantizar las pensiones de las futuras generaciones (Ayuso, Guillén y Valero, 2013).

Por su parte, un sistema de pensiones alcanza la máxima equidad actuarial cuando es de aportación definida, puesto que se conoce exactamente la prestación que se recibirá, que será el importe de las aportaciones capitalizadas. Ayuso, Guillén y Valero (2013) sostienen que: “*La transformación de lo acumulado en una renta en función de la esperanza de vida generacional da lugar a pensiones con absoluta equivalencia actuarial*” (Ayuso, Guillén y Valero, 2013:8). Ahora bien, varios autores han concluido que el hecho de que se alcance la equidad actuarial no significa necesariamente que exista una equidad global del sistema (Ayuso, Guillén y Valero, 2013:8). En consecuencia, lo que procedería en estos casos sería una complementación de los modelos que poseen equidad actuarial para alcanzar la equidad global. El sistema español, como hemos visto, es un sistema de prestación definida, que se caracteriza porque la equidad es más difícil de alcanzar que en un sistema de aportación definida (Devesa y Domínguez, 2013:133).

La ausencia de equidad en el sistema de pensiones español ha sido puesta de manifiesto por varios autores¹⁰. Centrándonos en la situación que existía antes de la reforma de 2011, se puede observar una falta de equidad en el sistema de pensiones español en varios aspectos. En primer lugar, para el cálculo de la base reguladora no se tenía en cuenta toda la vida laboral, sino que únicamente se tenían en cuenta los últimos quince años. Tampoco se tenía en cuenta la inflación de los últimos años a la hora de efectuar este cálculo, lo que sin duda también podía afectar negativamente a la equidad tal y como ésta se ha definido. Asimismo, en cuanto a la base reguladora, existía un problema adicional en relación con la integración de las lagunas de cotización, que son periodos en los que el sujeto no tiene una obligación de cotizar. Antes de la reforma, las lagunas se integraban mensualmente. La cantidad mínima por la cual tenía lugar la integración era la base mínima de cotización que se correspondía con ese periodo.

La falta de equidad también se ponía de manifiesto en la tasa de sustitución. La tasa de sustitución se puede definir como el resultado de dividir la primera pensión entre el último salario. La tasa de sustitución no era completamente proporcional, ya que para su cálculo se consideraban los años cotizados y la edad de jubilación por tramos. Igualmente, las diferentes tasas de rentabilidad que se ofrecían a los distintos

¹⁰ Monasterio, Sánchez y Blasco (1996); Bandrés y Cuenca (1998); Jimeno (2003); Sánchez y Sánchez (2007); Devesa y otros (2012a).

contribuyentes tampoco favorecían a la equidad (Devesa, 2012). A priori, todos los individuos deberían tener una misma TIR, con la única excepción es la que existe en relación con los hombres y mujeres, ya que éstas últimas tienen una mayor esperanza vida que los hombres. A posteriori, es evidente que una misma TIR para todos los individuos difícilmente se puede garantizar, pues va a depender de una serie de contingencias relativamente aleatorias (Devesa y Domínguez, 2013:219).

Asimismo, es evidente que existían ventajas de las que solamente se podían beneficiar un grupo de contribuyentes, mientras que otros se veían perjudicados. Esto también se ha mantenido tras la reforma de 2011. A modo de ejemplo, cabe destacar que es evidente que solamente puede generar la pensión de viudedad o de orfandad quien tiene cónyuge o quien tiene hijos, respectivamente. Se pone de manifiesto entonces como las propias circunstancias personales de los individuos también dan lugar a una falta de equidad. Por ejemplo, dado que la cuantía de la pensión depende del número de años cotizados, esto es, de la duración de la carrera laboral y del nivel de cotización, también los diferentes niveles de estudios de los contribuyentes contribuían a una falta de equidad. Sin embargo, cabe señalar que es muy complicado que los factores personales se puedan tener en cuenta en las reformas, puesto que el número de escenarios que se pueden dar es muy numeroso.

Muchas y muy distintas han sido las propuestas de los diferentes autores para tratar de contribuir a una mayor equidad para el sistema. Es posible encontrar defensores de pasar a un sistema de contribución definida nocional, de cambiar de un sistema de reparto a un sistema de contabilización, o de prefijar una rentabilidad esperada o una TIR que sea homogénea entre los cotizantes, sin perjuicio de las correspondientes excepciones que surgen, por ejemplo, como consecuencia del reconocimiento de una pensión mínima.

Alcanzar la equidad global en el sistema de pensiones podría tener múltiples ventajas. Un sistema equitativo permite poder exigir más aportaciones y contribuciones a los cotizantes, puesto que ellos saben que la contraprestación que recibirán a cambio va a ser justa, pues tiene en cuenta el valor actual de las aportaciones, en relación con el valor actual de las prestaciones (Devesa y Domínguez, 2013:132).

3.2.2 La eficiencia o sostenibilidad financiera

La eficiencia es, sin duda, uno de los principales objetivos a los que un sistema de pensiones, adecuadamente constituido, debería aspirar. La eficiencia, en muchas ocasiones, se identifica con la sostenibilidad, y particularmente, con la sostenibilidad financiera. Ésta podría definirse como la capacidad de un sistema de pensiones para incurrir en unos costes mínimos, y al mismo tiempo proporcionar la mayor de las rentabilidades a sus contribuyentes. En definitiva, para que un sistema de pensiones sea eficiente, se requiere que éste pueda garantizar su sostenibilidad ante el riesgo demográfico del envejecimiento y ante el riesgo económico. Es decir, que pueda garantizar una TIR mínima, un efecto favorable sobre el ahorro y sobre la tasa de cobertura (Ayuso, Guillén y Valero, 2013:10)¹¹.

Muchos autores, entre los que se encuentran Alonso y Plazos (2010), que identifican la eficiencia con la sostenibilidad a largo plazo, hacen especial hincapié en la necesidad de controlar que no existe fraude en el sistema de pensiones. Otros, como Barr y Diamond (2012), defienden que la eficiencia de un sistema de pensiones se observa en su capacidad para actuar como un mecanismo asegurador y en su capacidad redistributiva.

Esto se relaciona mucho con el concepto de equilibrio presupuestario, que está íntimamente relacionado con las características que posee un sistema de reparto como el español (Devesa y Domínguez, 2013: 128). Este equilibrio supone que los ingresos sean iguales a los gastos, en el largo plazo. La sostenibilidad financiera debe tratarse de una aspiración del sistema de pensiones a lo largo de un periodo relativamente amplio (Devesa y Domínguez, 2013:126).

Con el fin de analizar la sostenibilidad financiera que presentaba el sistema de pensiones antes de la reforma de 2011, cabe hacer referencia a varios indicadores que muestran la sostenibilidad financiera del mismo. Entre estos, cabe destacar la evolución del coste de las pensiones en términos del PIB, al saldo de caja de la Seguridad Social, la TIR, o el precio por coste de pensión unitaria (Devesa y otros, 2011:11)¹².

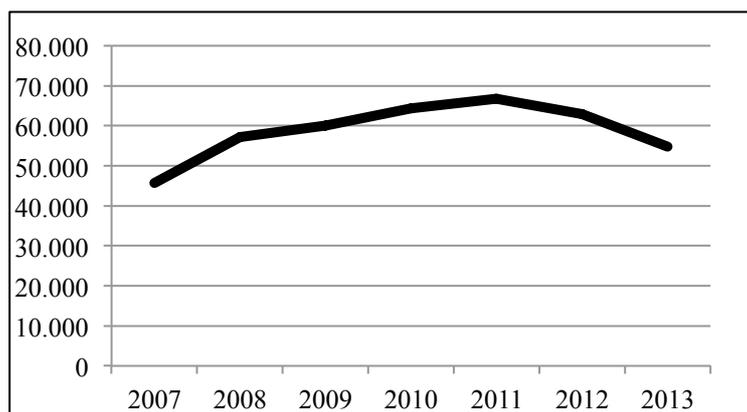
¹¹ La tasa de cobertura es sinónima a la tasa de dependencia.

¹² A parte de estos indicadores, existen otros, como por ejemplo la deuda implícita o el desequilibrio financiero actuarial.

Antes de que la reforma entrara en vigor, en el 2010, el gasto anual del sistema de pensiones se situaba en un 10,1% del PIB (Comisión Europea y Comité de Política Económica, 2012). Es importante siempre poner estos datos en contexto, esto es, en comparación con los datos de gasto en pensiones de los países próximos a España. En la UE-28 el promedio de gasto se situaba en 2010 en un 11,4% del PIB. En consecuencia, es posible concluir que el gasto en pensiones en España no era excesivamente alto, sino que, incluso, era inferior a la media. Ahora bien, la preocupación se situaba en las proyecciones a futuro, que revelaban como el gasto en pensiones no iba a hacer más que incrementar, poniendo así en riesgo la sostenibilidad financiera del sistema a largo plazo. En estudios llevados a cabo en el marco de la UE, se predijo que el gasto en pensiones sobre el PIB iba a alcanzar un 12,9% del PIB en el 2060, y en España el incremento del gasto iba a ser hasta un 13,7% del PIB (Comisión Europea y Comité de Política Económica, 2012).

Por otra parte, habría que hacer hincapié en el Fondo de Reserva, que contribuye, ya desde el año 2000, a garantizar que el sistema de pensiones español resulte sostenible a largo plazo. Así, se pone de manifiesto como el saldo del Fondo de Reserva opera como un buen indicador de la sostenibilidad financiera. A continuación se muestra como ha sido la evolución del saldo del Fondo de Reserva en los últimos años:

Gráfico 1: Saldo del Fondo de Reserva de la Seguridad Social (en millones de euros)



Fuente: Elaboración propia, con los datos de la Seguridad Social (2013).

El Fondo de Reserva llevaba a cabo una gestión adecuada de los superávits y de los déficits del sistema. Desde el 2000, su saldo siempre ha ido incrementando, hasta el año 2012, momento en el que el sistema sufrió las severas consecuencias de las crisis

económica (Devesa y otros, 2014). A raíz de las dificultades económicas, se tuvo que hacer uso de este Fondo, lo que muestra como en el año 2012 el sistema se encontraba en déficit, puesto que lo ingresado en concepto de cotizaciones era inferior al gasto por pensiones al que se tenía que hacer frente, razón por la cual se acude al Fondo de Reserva. Lo que se muestra con el gráfico es que, realmente, los verdaderos problemas del sistema de pensiones español son económicos. El único momento en el que éste comenzó a tener déficit fue a raíz del impacto de la crisis económica en 2012. Es decir, que aunque el riesgo demográfico es importante, la preocupación principal en España debe ser el riesgo económico.

En cuanto a la TIR, cabe recordar que Samuelson (1958) concluyó que para que un sistema de pensiones pudiera garantizar su sostenibilidad financiera era necesario que la TIR de las cotizaciones y de las pensiones para cada individuo igualara, en el largo plazo, a la suma de la tasa de crecimiento de la población incrementada por la tasa de crecimiento de los salarios. La TIR mide la rentabilidad que el sistema de pensiones proporciona al cotizante. Es decir, se trataría de calcular la diferencia entre el valor actual de las pensiones percibidas y el valor actual de las contribuciones satisfechas (Devesa y Domínguez, 2013:127).

En 2010, Devesa y otros sostenían que el sistema de pensiones en ese momento tenía una TIR de 3,78%, lo cual era superior al crecimiento del PIB en el largo plazo. Otros, situaban la TIR en 3,82% (MCVL, 2010). Así, lo que se podía concluir, de acuerdo con las aportaciones de Samuelson y Devesa, es que el sistema se encontraba en un gran desequilibrio. En consecuencia, otros autores concluyeron que era necesario reducir la tasa de sustitución en un 31% (Ayuso, Guillén y Valero, 2013:11). Por su parte, la Agenda 2020 de la UE estableció en el 2010 que si existiera una tasa de actividad del 75% en la población menor de 65 años, la financiación del sistema de pensiones se mejoraría. En el 2010, este porcentaje era de un 60,28% (INE, 2011), con lo cual, se muestra claramente como antes de la reforma el sistema de pensiones español ya se encontraba en desequilibrio.

Desde un punto de vista actuarial es posible atender al Coste por Pensión Unitaria (CPU), esto es, al coste que tiene para el sistema el entregar una unidad monetaria de pensión. El sistema estaría en equilibrio, y, por tanto, se consideraría sostenible, si éste

fuera inferior o igual a la unidad. En caso contrario, estaríamos ante una situación en la que el Estado estaría sufriendo pérdidas cada vez que pagara las pensiones (Devesa y Domínguez, 2013: 127). Según Domínguez y Rosado (2014), antes de la reforma, el CPU se situaba en un 1,63. Esto significa que por cada unidad de cotización que se invertía en el sistema de pensiones, el sistema le devolvía 1,63 unidades de pensión. Es decir, que para el sistema de pensiones, en ese momento, existía un gran desequilibrio, pues para el Estado tenía un coste el entregar una unidad de pensión. En otras palabras, el Estado ingresaba menos de lo que gastaba en pensiones.

La siguiente tabla muestra claramente cuál era la situación en el momento previo a la reforma de 2011:

Tabla 2: Datos del 2010 y proyecciones a futuro sobre la tasa de actividad, la tasa de dependencia y la esperanza de vida

| Variable | 2010 | Perspectiva de futuro |
|--|-------------|------------------------------|
| Tasa de actividad | 60,28% | 75,6% (en el 2026) |
| Tasa de paro | 23,13% | - |
| Tasa de natalidad (tanto por mil personas) | 10,42 | - |
| Tasa de dependencia | 24,9 | 56,2 (2050) |
| Esperanza de vida | 79,6 | 85,8 (2050) |

Fuente: Elaboración propia con los datos del INE, del 2012 Ageing Report y del World Economic Prospects (2011).

Como se ha expuesto, un modelo de pensiones eficiente debe tener capacidad suficiente para adaptarse a las diferentes circunstancias demográficas y económicas, pudiendo afrontar el pago de las pensiones con lo recaudado por medio de las cotizaciones. Para ello existen varias vías. Por ejemplo, la sostenibilidad financiera podría alcanzarse mediante un incremento de los ingresos o una disminución de los gastos, a través de una tasa de sustitución adecuada, controlando estrictamente el sistema para evitar comportamiento fraudulentos, o bien mediante una base reguladora determinada de

forma oportuna. Como se muestra en la Tabla 2, antes de que tuviera lugar la reforma de 2011, España se encontraba con varios retos en este sentido. La tasa de dependencia era cada vez mayor, puesto que el número de cotizantes disminuía por las decrecientes tasas de natalidad, por la creciente tasa de paro, y por las circunstancias de crisis económica en la que se encontraba el país, lo que también supuso que un importante número de trabajadores optaran por irse al extranjero en busca de mejores condiciones laborales. España, junto con el Reino Unido, Dinamarca y Francia, es el país en el que más se redujo la inmigración desde 2005 a 2010, en términos absolutos. Igualmente, como ya se ha expuesto, la creciente esperanza de vida tampoco favorecía a la situación (Ayuso, Guillén y Valero, 2013:3) (Comisión Europea y Comité de Política Económica, 2012).

3.3 Tipología de reformas

3.3.1 La reforma paramétrica

La reforma paramétrica no supondría cambios tan radicales, con lo cual, se podría decir que las medidas que se adoptan en una reforma de esta tipología son más fáciles de implementar, y por lo tanto, son las más utilizadas. Sin embargo, es cierto que necesitan ser revisadas con el paso del tiempo, porque pueden quedar desfasadas (Devesa y otros 2013:75). Ejemplos de este tipo de medidas podrían ser el aumento de la edad de jubilación, el aumento de los años cotizados para calcular la base reguladora, o los incentivos y penalizaciones para favorecer a quienes se jubilan con posterioridad a la edad legal y disuadir a la población de la jubilación anticipada (García y Pérez, 1996:38).

La reforma de 2011, tal y como ya se mencionado, supuso, en su gran mayoría, una serie de reformas paramétricas que no establecían ninguna vinculación con variables exógenas, salvo en lo que se refería al Factor de Sostenibilidad. Es decir, una reforma paramétrica, en el caso español, suponía mantener el sistema de reparto, pero introduciendo una serie de cambios cuantitativos en alguno de los parámetros, sin que tuviera lugar ninguna indexación automática a una variable exógena (Devesa y otros, 2013:75).

3.3.2 La reforma estructural

Una reforma estructural supone modificaciones de mayor intensidad en el sistema de pensiones. Supondría cambiar el núcleo del modelo. En España, este tipo de reformas podrían incluir la sustitución del sistema de reparto por un sistema de capitalización, el cambio a un sistema de cuentas nocionales, o la vinculación automática de algún parámetro del sistema a un factor exógeno, como por ejemplo la esperanza de vida (Devesa y otros, 2013:75).

La reforma de 2011 ha llevado a cabo la última de las mencionadas mediante la introducción en su artículo 8 del Factor de Sostenibilidad.

4. LAS REFORMAS REALIZADAS POR LOS PAÍSES DE LA UE

España no es un caso aislado en lo que a la preocupación por la sostenibilidad del sistema de pensiones se refiere. La gran mayoría de los países europeos también se han visto afectados por los mismos retos demográficos y económicos, que suponen una amenaza a la que hay que hacer frente. Así, muchos son los Estados que han llevado a cabo reformas para atacar estos riesgos y tratar de garantizar las pensiones de las generaciones futuras. Es importante reflexionar sobre las reformas de los países del ámbito europeo, puesto que siempre pueden servir como inspiración y ejemplo para el caso español. Igualmente, su análisis puede ser de gran utilidad para poder observar cuáles han sido las consecuencias de la adopción de los diferentes tipos de reformas. Dado que las reformas paramétricas son más sencillas y, por tanto, más comunes y más numerosas, el análisis se van a centrar exclusivamente en aquellas reformas de mayor profundidad que han ido teniendo lugar durante las últimas décadas en los países de la OCDE.

En los últimos 15 años, varios países como Suecia, Eslovaquia, Hungría, Letonia, Polonia y Estonia han optado por sustituir, parcialmente, el sistema de reparto por un sistema de capitalización. Otros países, como Italia, Letonia, Polonia y Suecia, han decidido pasar a un sistema de cuentas nocionales (Devesa y otros, 2013:76).

Muchos países han optado por incluir en sus reformas una vinculación o ajuste del sistema de pensiones a la evolución de la esperanza de vida de la población. Francia, por ejemplo, introdujo esta reforma en el 2009, manteniendo la proporción entre los años cotizados y la esperanza de vida en el momento de la jubilación (Ayuso, Guillén y Valero, 2013:7). Dinamarca ha optado por vincular la edad de jubilación a la esperanza de vida de los sujetos cuando éstos alcanzan los 60 años (Ayuso, Guillén y Valero, 2013:7). El sistema de Dinamarca entrará en funcionamiento en el año 2022 (Devesa y otros, 2013: 77). Portugal y Finlandia, en 2010, decidieron vincular la esperanza de vida al sistema de pensiones a través de ajustes en la pensión inicial (Devesa y otros, 2013: 77). Por su parte, Italia, también ha establecido una relación entre los años cotizados y la esperanza de vida. También es digno de mención el caso alemán. Alemania ha introducido un Factor de Sostenibilidad que depende, además de la esperanza de vida, del ratio entre el número de cotizantes y el número de pensionistas. Finalmente, otros

sistemas, tales como el sueco, han vinculado la revalorización de las pensiones al balance actuarial del sistema (Devesa y otros, 2013: 77).

Como se analizará posteriormente, este el camino que España pretende seguir mediante la introducción en la Ley 27/2011 del Factor de Sostenibilidad. Se quiere que la esperanza de vida se tenga en cuenta a la hora de calcular la pensión que corresponde a un individuo.

5. LA REFORMA REFORMA DE 2011

Cuando se planteó la reforma que introducía la Ley 27/2011, sobre la actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social, se mostró claramente las grandes aspiraciones de la misma. El Ministerio de Trabajo e Inmigración (2011) llevó a cabo una estimación que mostró que, gracias a ésta, el gasto de pensiones se reduciría en un 1,4% del PIB en 2030, un 2,8% en el 2040, y un 3,5% en el 2050.

5.1 Principales modificaciones del sistema de pensiones

Tal y como se ha expuesto, los datos demográficos y económicos ponían claramente de manifiesto la necesidad de que se adoptara una reforma del sistema. La Ley 27/2011, sobre la actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social, trató de dar soluciones a lo que la sociedad demandaba en este momento: una mayor sostenibilidad. Esta Ley, que entró en vigor el 1 de enero de 2013, ha supuesto una modificación profunda del sistema, introduciendo cambios en la edad de jubilación, en el mínimo de años de cotización necesarios para tener derecho al cien por cien de la pensión, y en el número de años cotizados que se tienen en cuenta para determinar la base reguladora. También ha sido muy novedosa la introducción de un artículo que claramente muestra la necesidad de ligar el sistema de pensiones a una serie de factores que tengan la capacidad de garantizar la sostenibilidad del sistema, como lo es por ejemplo, la esperanza de vida. Esto se ha conseguido a través de lo que la Ley ha llamado en su artículo 8 Factor de Sostenibilidad (Ayuso, Guillén y Valero, 2013:3).

La reforma se ha caracterizado también por otorgar un periodo de transición relativamente amplio para que, paulatinamente, se vayan introduciendo todos estos cambios en el sistema (España, 2011).

En lo que se refiere a la edad de jubilación, la Ley ha establecido un periodo de transición desde el 2013 hasta el 2027. En este periodo, se pretende ir trasladando la edad de jubilación de los 65 hasta los 67 años. Hasta 2018, la edad legal de jubilación se va ir incrementando en un mes por año. Así, en el año 2018 ésta se situará en los 65 años y seis meses. A partir del 2018 y hasta el 2027, la edad de jubilación incrementará por razón de dos meses por año, llegando así a alcanzarse la edad de jubilación de 67 años prevista por la norma (España, 2011).

Como ya se ha señalado, también se han introducido cambios relevantes en cuanto al número de años cotizados que son necesarios para cobrar la totalidad de la pensión. Antes de la reforma de 2011 el número se situaba en 35 años. Tras ésta, este periodo se ha incrementado en 2 años, pasando a ser de 37 años. Igualmente, se establece aquí también un periodo de transición, de manera que el incremento de 35 a 37 años no se produce de manera automática, sino que éste se producirá de manera paulatina, operando como límite de nuevo el año 2027. En este ámbito, cabe también destacar que la norma ha establecido una serie de regímenes transitorios que tienen por finalidad facilitar la adopción de las reformas introducidas por la Ley. Por ejemplo, cabe señalar la posibilidad que se prevé para que los individuos se jubilen a los 65 años, siempre que hayan cumplido con el mínimo de años cotizados que se exige, que en este caso se sitúa en 38 años y seis meses (España, 2011).

Otro de los grandes cambios introducidos por la reforma ha sido la ampliación del número de años que se tienen en cuenta para calcular la base reguladora. Hasta el 1 de enero de 2013, se tomaban en consideración los últimos 15 años cotizados a la Seguridad Social. Con la reforma se prevé que este periodo se vaya incrementando a razón de un año por cada año que pase desde 2013, hasta alcanzar los 25 años en el 2022. Así, en 2013, se tuvieron en cuenta los últimos 16 años, en 2014 los últimos 17 y así sucesivamente (España, 2011).

Junto con las anteriores, la tasa de sustitución también ha sido objeto de reforma. Antes, la tasa de sustitución se dividía en cuatro tramos. Con la reforma lo que se ha conseguido ha sido unificar los dos tramos centrales, pasando a ser tres los tramos usados para el cálculo de las pensiones (España, 2011)¹³ (Devesa y otros, 2011)¹⁴. Por lo tanto, mientras que previamente la tasa de sustitución del cien por cien correspondía a quien se jubilaba a los 65 años y a quien, al mismo tiempo, había cotizado durante 35 años, ahora, para conseguir la misma tasa de sustitución, un individuo debería jubilarse con 67 años, habiendo cotizado 37 años, o jubilarse con 65 años, habiendo cotizado 38,5 años.

¹³ Artículo 4.

¹⁴ A los primeros 15 años se les aplica una tasa de sustitución del 50%. A partir del 16º año, se produce un crecimiento mensual de esta tasa de un 0,19% durante los primeros 248 meses. A partir de ese momento, el incremento mensual será de 0,18%. Así, la tasa de sustitución a los 37 años alcanza el 100%.

La jubilación anticipada y su regulación también ha sido modificada con ocasión de la reforma de 2011. Antes de la reforma, Devesa y Devesa (2007) concluían que sí que existían desincentivos a la jubilación anticipada desde un punto de vista financiero actuarial, y que los incentivos que se ofrecían a la jubilación retrasada eran muy pequeños. Hasta la misma, se permitía que aquellos individuos que habían alcanzado los 61 años pudieran jubilarse de manera anticipada, siempre y cuando cumplieran con una serie de requisitos. Entre estos requisitos se incluían el haber cotizado durante más de 30 años a la Seguridad Social, o el de haber sido despedido. Sin embargo, la norma adoptaba medidas disuasorias de la jubilación anticipada, como era la reducción de la pensión global, que sería de un mayor porcentaje si el periodo cotizado era inferior, mientras que el porcentaje se iba disminuyendo a medida que el número de años cotizados incrementaba¹⁵. Ahora, la regulación ha cambiado en lo que se refiere a la penalización. En caso de que el cese se produzca por despido o por una causa no imputable al trabajador, se le permite la jubilación anticipada a los 61 años, siempre que al menos, fueran 33 los años cotizados. La penalización va a depender de los trimestres o fracción trimestral que resten desde el momento de la jubilación anticipada hasta la edad legal de jubilación (España, 2011)¹⁶. En cambio, si el cese es voluntario, la jubilación anticipada se permite a partir de los 63, con un mínimo de 33 años cotizados, siempre que el importe que resulte a percibir supere el cien por cien de la pensión mínima, aplicándose las mismas penalizaciones en el caso anterior (España, 2011)¹⁷.

En relación con lo anterior, también se ha modificado la regulación con respecto a los incentivos por retrasar la edad de jubilación. Antes, se establecían dos tramos, y con la reforma, pasan a ser tres. Por cada año completo cotizado una vez alcanzada la edad legal de jubilación, y siempre se hubiera cumplido con un mínimo de 25 años cotizados, se reconoce al individuo un porcentaje adicional a aplicar sobre la base reguladora, aumentando así la cuantía de su pensión. El porcentaje que se establece es de 2%, si los años cotizados son menos de 25; un 2,75% anual, si los años cotizados están entre 25 y 37; y un 4% si los años cotizados son superiores a 37.

¹⁵ Por ejemplo, si un individuo había cotizado entre 30 y 34 años, su pensión global se reducía en un 7,5%, mientras que si el individuo había cotizado más de 40 años, la reducción era de un 6% (Ayuso, Guillén y Valero, 2013:4).

¹⁶ La penalización es de 1,875% los años cotizados son menos de 38,5; y de 1,625% si, al menos, se han cotizado 38,5 años.

¹⁷ Artículo 5.

Por su parte, otra de las principales modificaciones que se ha producido, en relación con la regulación anterior, ha tenido lugar en la integración de las lagunas de cotización. Antes, como ya se ha mencionado, la integración tenía lugar mensualmente. Con la reforma se establece un máximo de 24 mensualidades que podrán integrarse como en el sistema anterior, esto es, siendo la cuantía mínima por la que se integrarán la de la base de cotización mínima correspondiente a ese periodo. Por su parte, el resto de las mensualidades en las que existan lagunas de cotización se integrarán, en su mayoría, por el 50% de la base mínima de cotización (Devesa, 2011).

5.2 Especial mención al Factor de Sostenibilidad

Como ya se ha mencionado, una de las principales novedades de la Ley ha sido la introducción en su artículo 8 del Factor de Sostenibilidad. Se podría definir como “*un mecanismo automático que ajusta alguno de los parámetros del sistema de pensiones a la evolución de alguna variable exógena que afecta al sistema*” (Devesa y otros, 2013:67). Se introduce en la reforma de 2011, pero se prevé que su entrada en funcionamiento tendría lugar a partir del 2027. A partir de ese año, se realizará una revisión de los principales parámetros del sistema con el fin de analizar la evolución de la esperanza de vida de la población a los 67 años. Las revisiones se continuarán realizando cada 5 años (España, 2011)¹⁸. Se prevé la posibilidad de que se adelante la entrada en vigor de este instrumento en el supuesto en que el Gobierno prevea un déficit a largo plazo del sistema de pensiones (España, 2012). Como ya se ha mencionado, esto se ha llevado a cabo a través de la Ley 23/2013, Reguladora del Factor de Sostenibilidad y del Índice de Revalorización de las Pensiones de la Seguridad Social, que adelanta la entrada en vigor al año 2019.

Dado que los factores de sostenibilidad tratan de ajustar algún parámetro que forma parte del sistema de pensiones a la evolución de un factor exógeno, cabría preguntarse sobre a qué parámetro se debería vincular la evolución de la esperanza de vida. Autores como Robert Meneu, José Enrique Devesa o Mar Devesa Carpio (2013) consideran que lo más adecuado sería, en caso de adelantarse la aplicación del Factor de Sostenibilidad, que el parámetro afectado fuera la revalorización de las pensiones. En el supuesto en el que el adelanto no hubiese sido tal y que, por tanto, el Factor de Sostenibilidad entrara

¹⁸ Artículo 8.

en funcionamiento en el 2027, estos autores consideran que sería adecuado que el parámetro afectado fuera la edad de jubilación, los años laborales que forman parte de una carrera laboral completa, o la pensión inicial.

El objetivo principal del mismo reside precisamente en lo que concierne especialmente a este trabajo de investigación: garantizar la sostenibilidad del sistema de pensiones español a largo plazo. Se trata de ofrecer un instrumento que vele por preservar el equilibrio que es tan necesario para el sistema y su viabilidad futura. Así, el Factor de Sostenibilidad persigue dar solución a los dos riesgos más relevantes que amenazan el sistema público de pensiones español: el riesgo demográfico y el riesgo económico.

5.2.1 El riesgo demográfico

El riesgo demográfico, al que ya se ha hecho una breve referencia, surge del incremento de la esperanza de vida de la población. Esto supone una amenaza para la sostenibilidad del sistema, porque el número de años que se espera que una persona viva una vez alcanzada la edad de jubilación no hace más que incrementar, mientras que las tasas de natalidad son cada vez menores (Ayuso, Guillén y Valero, 2013:6). En consecuencia, no se trata solamente de que cada vez son más los individuos que llegan a la edad de jubilación y que cobran una pensión, sino que también es cada vez mayor el periodo de tiempo por el cual estas personas van a estar dependiendo del sistema público de pensiones como principal ingreso. A esto se le añade que la población activa cada es menor, lo cual viene explicado por las decrecientes tasas de natalidad y el aumento de personas en edad de trabajar que emigran al extranjero en busca de mejores condiciones laborales.

Cabe destacar también el problema demográfico que surge en relación con el *baby boom* que tuvo lugar en España a finales de los años cincuenta y principios de los sesenta. Se espera que en los próximos años el número de pensionistas incremente, puesto que los *baby boomers* pronto van a alcanzar la edad de jubilación. No obstante, es preciso incidir en el hecho de que este incremento va a ser algo pasajero, y, en consecuencia, menos relevante, que los problemas demográficos que se han mencionado en primer lugar (Ayuso, Guillén y Valero, 2013:6). En definitiva, el riesgo que existe en el sistema de pensiones español es el del envejecimiento demográfico.

5.2.2 El riesgo económico

En cuanto al riesgo económico, este hace referencia a las crisis económicas o fases depresivas que tienen lugar de la economía como consecuencia del propio dinamismo y forma de funcionamiento de la economía. El riesgo económico se muestra a continuación en los siguientes gráficos:

Gráfico 2: Evolución de la tasa de actividad (%)

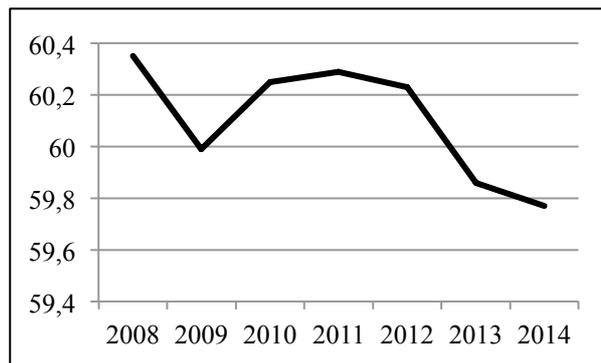


Gráfico 3: Evolución de la tasa de desempleo (%)

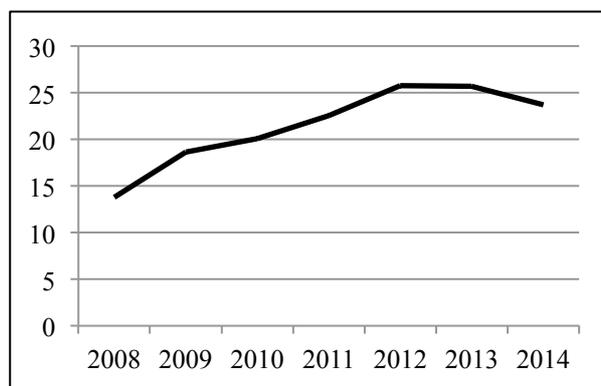
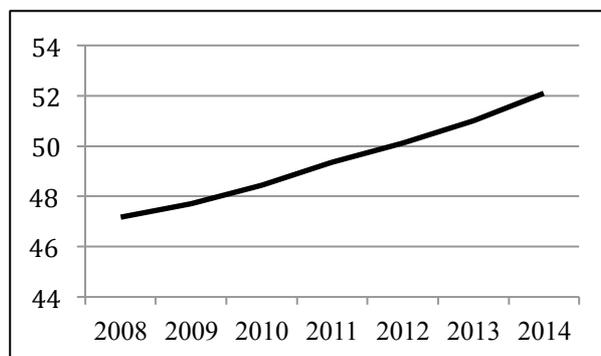


Gráfico 4: Evolución de la tasa de dependencia (%)



Fuente: Elaboración propia y tablas dinámicas del INE

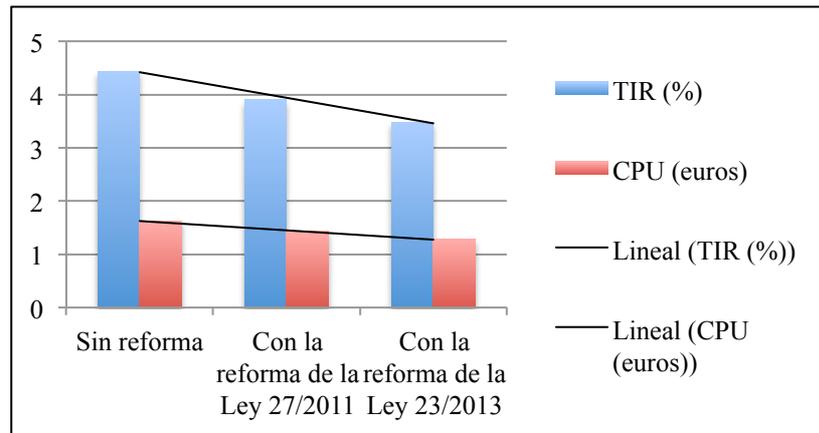
En los gráficos se muestra como la tasa de actividad no ha recuperado los niveles previos a la crisis, y parece que la tendencia no es muy alentadora. En cuanto a la tasa de desempleo, ésta incrementó en los años de la crisis económica, pero parece que ahora está disminuyendo. Finalmente, preocupa la tendencia alcista de la tasa de dependencia, Dentro de la economía es bien conocido, que existen ciclos expansivos y ciclos recesivos. Las fases recesivas pueden llevar a que variables tales como la tasa de dependencia, la tasa de actividad, la productividad, o la tasa de desempleo se vean negativamente afectadas, con la correspondiente repercusión que esto puede tener en el funcionamiento de un sistema de reparto de pensiones, como es el español. El problema reside en que el comienzo y el fin de estos ciclos no se puede predecir con certeza, lo que obliga a tener un sistema de pensiones que esté configurado de tal manera pueda adaptarse y ser viable en ambos momentos de la dinámica económica y en situaciones de incertidumbre (García y Pérez, 1996:40).

5.2.3 El efecto del Factor de Sostenibilidad

Así, los cálculos oficiales sobre el efecto del Factor de Sostenibilidad, incluidos en la Actualización del Plan de Estabilidad 2012-2015 del Ministerio de Economía y Competitividad, muestran que el gasto de pensiones se verá disminuido desde 2027 a 2060 en un 0,7%, pasando de un 13,7% a un 13%. Asimismo, también se espera que con la introducción del Factor de Sostenibilidad, la TIR y el CPU mejoren, aproximándose a los valores que deberían poseer para que el sistema fuera sostenible a largo plazo¹⁹.

¹⁹ Como ya se viene mencionando, para que el sistema de pensiones sea sostenible en el futuro, se exige que la TIR no sea superior al 3% y que CPU no sea superior a la unidad.

Gráfico 5: El efecto del Factor de Sostenibilidad



Fuente: Elaboración propia con los datos de Domínguez y Rosado (2014).

El gráfico muestra como con la introducción del Factor de Sostenibilidad, aunque todavía no se alcanzan los valores deseables para estas variables, la aproximación a los mismos es evidente, especialmente en el último de los escenarios, donde se refleja la introducción del Factor de Sostenibilidad y del Índice de Revalorización de las Pensiones.

Adicionalmente, del estudio de Domínguez y Rosado (2014) se puede extraer como la tendencia va a ser hacia la percepción de un mismo montante en pensiones por personas que pertenecen a una generación distinta. Es decir, el Factor de Sostenibilidad contribuye al alcance una mayor equidad intergeneracional (Devesa y otros, 2013:71).

5.2.4 Las limitaciones del Factor de Sostenibilidad y ejemplos de otros países

No es posible olvidar que hay varias causas que han supuesto un incremento de la población que se encuentra en el intervalo de edad superior a 67 años, siendo la esperanza de vida tan solo una de ellas. Esto significa que el Factor de Sostenibilidad va a tener sus propias limitaciones. Las fluctuaciones en las tasas de natalidad o la disminución de la población activa son importantes factores que influyen en la tasa de dependencia. Sin embargo, el Factor de Sostenibilidad solamente va a suponer un ajuste en los parámetros como consecuencia de los cambios en la esperanza de vida partir de los 67 años (Devesa y otros, 2013:69). Esto significa que solamente va a tener en cuenta la esperanza de vida, olvidándose de otros factores que también contribuyen a que la tasa de dependencia, y, en definitiva, la sostenibilidad financiera del sistema de pensiones se vea bajo amenaza.

Por último, cabe señalar que el uso del instrumento del Factor de Sostenibilidad es bastante común en los sistemas de pensiones de otros países. Lo que difiere de un país a otro es el parámetro que sufre el ajuste, la variable exógena a la que se vincula, y la fórmula que rige la relación entre ambos (Devesa y otros, 2013:72). Los parámetros que sufren el ajuste pueden ser varios: la edad de jubilación, los años cotizados que son necesarios para conseguir el cien por cien de la base reguladora, entre otros. Elegir un parámetro u otro es importante a la hora de determinar qué grupo será el que soporte principalmente el ajuste. Por ejemplo, en otros países como Alemania, se ha mencionado como se ha optado por elegir variables exógenas que atienden simultáneamente al riesgo económico y al riesgo demográfico, como lo es el ratio cotizantes-pensionistas. Lo mismo trata de hacer el modelo sueco, utilizando como variable exógena el balance actuarial del sistema (Devesa y otros, 2013:73).

5.3 Repercusión de la reforma en la equidad y en la sostenibilidad del sistema de pensiones

5.3.1 Efectos de la reforma en la equidad

Uno de los principales problemas que planteaba el sistema de pensiones con anterioridad a la reforma de 2011 era el de la equidad. Ésta ha mejorado ligeramente, pero la ausencia de equidad es todavía una preocupación que acecha al sistema de pensiones español.

En cuanto al cálculo de la base reguladora, éste se ha mejorado relativamente, puesto que se ha pasado de tener en cuenta los últimos 15 años, a tener en cuenta los últimos 25. Sin embargo, lo propio para garantizar la máxima equidad sería el tomar en consideración a totalidad de la vida laboral del sujeto (Ayuso, Guillén y Valero, 2013:12). En este sentido, muchos individuos que en los últimos años de su carrera laboral se han visto en situaciones de desempleo, están sufriendo las consecuencias de un sistema de pensiones mal diseñado. Esta medida ha contribuido a que el gasto en pensiones disminuya, incrementando así la TIR obtenida, pues la base reguladora, al tener en cuenta un periodo de tiempo mayor, se ve disminuida (Devesa y otros, 2011:5).

En cuanto al incremento de la edad legal de jubilación, ésta reduce el gasto en pensiones, puesto que incrementa el número de cotizantes y reduce el tiempo por el cual un jubilado estará cobrando una pensión del Estado. En cuanto a la equidad, el

incremento en la edad de jubilación no afecta directamente a la misma, puesto que un sistema de pensiones será equitativo si *“reportara la misma rentabilidad a todos los individuos sin perjuicio de que éstos puedan recibir una pensión distinta en función de las bases de cotización, del número de años cotizados y de la edad de jubilación”* (Domínguez y Rosado, 2014:152). En consecuencia, como no está claro cuál podría ser el efecto concreto del aumento de la edad de jubilación para la TIR, no es posible concluir nada sobre esta medida a efectos de la equidad. También se podría decir que ha mejorado la equidad al haberse producido un incremento más lineal por años cotizados del coeficiente que se aplica para el cálculo de las pensiones (Devesa y Domínguez, 2013:135). Asimismo, el ya analizado artículo 8 de la Ley, que introduce el Factor de Sostenibilidad, supone un avance innegable en lo que a la equidad intergeneracional se refiere, puesto que introduce un elemento dinámico en el cálculo de las pensiones, como la creciente esperanza de vida.

La tasa de sustitución, por su parte, ha sufrido cambios que han supuesto una mejora de la equidad. Con la reforma, se produce un crecimiento lineal de ésta una vez se han alcanzado 15 años de cotización. Así, se ha conseguido mejorar la equidad (Devesa, 2011). También se ha producido un recorte de las tasas de sustitución con el retraso de la edad de la jubilación, acercando la tasa de sustitución a la que sería actuarialmente justa (Devesa, y otros, 2012b:7).

En relación con la tasa de sustitución, Devesa, y otros (2012b:21) muestran como con la reforma, la tasa de sustitución va a disminuir. En consecuencia, la pensión inicial disminuirá, pues ésta se calcula multiplicando la tasa de sustitución por la base reguladora. Con la legislación anterior la tasa de sustitución del 100% correspondía a quién se jubilaba a los 65 años y a quien, al mismo tiempo, había cotizado durante 35 años. Ahora, para conseguir la misma tasa de sustitución, un individuo debería jubilarse con 67 años, habiendo cotizado 37 años, o jubilarse con 65 años, habiendo cotizado 38,5 (España, 2011). El efecto de esto es que se produce un doble ahorro para la Seguridad Social, que ahorra por el retraso de la edad de jubilación y ahorra por el desplazamiento de la tasa de sustitución, lo que también supone una mejora de la TIR. Es decir, los ciudadanos tendrán que cotizar durante más años, y las pensiones que recibirán serán igual en cuantía a las que existían anteriormente a la reforma (Devesa, 2011). Si se quitara el efecto del incremento de la esperanza de vida, el valor actuarial

de las pensiones a recibir sería menor, pues la cuantía sería la misma, pero el tiempo de percepción sería menor, dado el retraso en la edad de jubilación. No obstante, esto no es exactamente así, puesto que no se debe olvidar la influencia que ejerce la creciente esperanza de vida. Además, como para el cálculo de la tasa de sustitución se ha producido una reducción de tres a cuatro tramos, unificando los dos tramos centrales previos, se mejora la equidad contributiva.

La reforma no ha mejorado el sistema para la integración de las lagunas de cotización. El sistema que se ha introducido para la integración de las lagunas sigue presentando el problema anterior: se introducen unas cotizaciones ficticias, por cuantías muy bajas, que pueden perjudicar a quienes han tenido menos cotizaciones en los últimos años de su carrera laboral, alejando así al sistema del alcance de la equidad (Devesa, 2011). No obstante, la reforma en el sistema de integración de las lagunas, ya explicada anteriormente, ha supuesto una disminución en el gasto, mejorando así la TIR del sistema²⁰. Esto tiene como consecuencia que la equidad contributiva se ve afectada negativamente (Devesa y otros, 2011:5).

Igualmente, la reforma no ha sido exitosa en alcanzar unas tasas de rentabilidad homogéneas para los diferentes contribuyentes. Antes de la reforma, era posible observar la existencia de diferentes tasas de rentabilidad según si el sujeto era hombre o mujer, o era autónomo o no, o si tenía menos de 65 años o más de 65 años. Estas diferencias todavía existen. No obstante, es preciso mencionar que la TIR se ha reducido, tal y como se ha mostrado en el gráfico 5. Sin embargo, aunque la TIR se ha reducido, todavía está lejos del 3%, que se constituye como la rentabilidad máxima que debería ofrecer el sistema de pensiones español (Devesa y Domínguez, 2013:134).

En cuanto a las posibilidades de la jubilación anticipada y las nuevas penalizaciones introducidas, Devesa y Domínguez (2013) argumentan que éstas se alejan de lo que sería la justicia actuarial. Por el contrario, los nuevos incentivos por retrasar la edad de jubilación, afectan positivamente a la equidad. La reforma se acerca más a la justicia actuarial, logrando una mayor equidad intergeneracional (Devesa y otros, 2011:8).

²⁰ Conviene recordar que la reforma ha supuesto que las 24 mensualidades, en las que existieran lagunas de cotización, más próximas al momento de la jubilación, se van a integrar con el 100% de la base de cotización mínima para los mayores de 18 años. Las lagunas que excedan de estas 24 mensualidades se integrarán por el 50% de la base mínima (Devesa y otros, 2011:5).

Finalmente, los factores personales que, como se mencionó, pueden dar origen a desigualdades, tampoco han sido tenidos en cuenta en la reforma. No obstante, es preciso volver a destacar que es difícil que una reforma tome en consideración todos los factores personales, puesto las diferentes situaciones que habría que regular específicamente son casi infinitas en número.

Dado que con la reforma de 2011 no se ha podido alcanzar la equidad plena, cabría hacer propuestas de reforma que estuvieran encaminadas a este objetivo. La propuesta de Ayuso, Valero y Guillén (2013) es que se trate de alcanzar la equidad por medio de una mayor igualdad en cuanto a lo que el TIR se refiere. En consecuencia, estos autores abogan por que se realice un ajuste del importe de la pensión a la edad de jubilación de cada contribuyente, tomando en consideración la vida laboral completa, teniendo en cuenta las circunstancias económicas y la evolución de las variables demográficas. Con el fin de evitar que los pensionistas de diferentes generaciones tengan rentabilidades desiguales, lo que se propone es que se efectúe una actualización anual de las pensiones. A estos objetivos responde el Índice de Revalorización de las Pensiones (Devesa y Domínguez, 2013:135) que ha sido propuesto por el Ministerio de Empleo y Seguridad Social, y finalmente introducido con la Ley 23/2013, que pretende hacer frente al problema de la equidad de las pensiones ajustando los gastos futuros e incidiendo en los ingresos futuros. Igualmente, este índice también atiende a la demanda de que las pensiones sean suficientes para cubrir el riesgo de pobreza, y garantizar una renta mínima a las personas que han finalizado su carrera laboral.

Por su parte, Devesa y Domínguez (2013) argumentan que en un sistema de reparto de prestación definida, como el español, la equidad es algo más difícil que alcanzar que en un sistema de capitalización, en el que ésta está implícita, o que en un sistema de aportación definida. No obstante, son partidarios de que la equidad se puede alcanzar si se determina adecuadamente la fórmula para calcular la pensión inicial, o el volumen total de pensiones. Además, este objetivo de equidad será más fácil de conseguir con la introducción del Factor de Sostenibilidad. Sostienen que para garantizar una mayor equidad será necesario que se eliminen los privilegios de los que gozan algunos grupos²¹. Igualmente, defienden que es preciso calcular adecuadamente, desde un punto

²¹ El privilegio más comentado es el de los políticos del Congreso, pues se les permite gozar de la llamada pensión parlamentaria a quienes hayan sido Diputados o Senadores durante al menos siete años. La

de vista actuarial, las bonificaciones y penalizaciones que proceden por el retraso o el adelanto de la edad de jubilación. Finalmente, también son partidarios de que un sistema de reparto de aportación definida sería más equitativo, pero son conscientes de que llevar a cabo una reforma estructural del sistema es una labor más complicada.

Por su parte, Domínguez y Rosado (2014:160) también se encuentran en esta misma línea. Su propuesta es la siguiente:

Relacionar la edad de jubilación y la tasa de sustitución a través de coeficientes de edad basados en una regla actuarial en lugar de los coeficientes reductores y porcentajes adicionales actuales, y/o la incorporación de una nueva escala de porcentajes por años cotizados a través de los coeficientes contributivos basados en una regla proporcional que sustituya a la actual escala no proporcional.

5.3.2 Efectos de la reforma en la sostenibilidad financiera

Para entrar en el análisis de si la reforma de 2011 ha supuesto alguna mejora en relación con la sostenibilidad financiera del sistema de pensiones español, cabría hacer un estudio del coste de las pensiones en términos del PIB, del saldo de caja de la Seguridad Social, de la TIR, o del CPU (Devesa y Devesa, 2011: 4)

La situación era claramente insostenible a largo plazo, pues tal y como proyectaba el *Ageing report* de 2012 el gasto en pensiones en España iba incrementar del 10,1% en 2010 a un 13,7% en el 2060. En Europa este incremento también iba a tener lugar, pero en menor medida, pasando de un gasto en pensiones en términos del PIB del 11,4% en el 2010 a un 12,9% en el 2060. (Comisión Europea y Comité de Política Económica, 2012).

La sostenibilidad financiera sigue siendo una preocupación. Como ya hemos visto (Tabla 1), antes de que entrara en vigor la reforma, el gasto de pensiones se situaba en el 2010 en un 10,1% del PIB. En 2013, tras la entrada en vigor de la reforma, el gasto en pensiones se seguía manteniendo alrededor de ese 10%, pero las proyecciones no eran del todo alentadoras (Devesa y Domínguez, 2013:127). La proyección que hicieron Devesa y Domínguez (2013:127) fue que el gasto se situaría en un 14%, sin tener en

pensión parlamentaria se define como la diferencia entre la pensión máxima y la cuantía de la pensión percibida. Es decir, que por el solo hecho de ser diputado durante siete años, cobrarán la pensión máxima (España, 2006).

cuenta el efecto del Factor de Sostenibilidad, y en un 13% tomando en consideración su efecto, en el año 2050. Otras proyecciones, como la del *2012 Ageing Report* situaban esta cifra en un 13,7% del PIB en el 2060. Ahora, con la reciente elaboración de los Presupuestos Generales del Estado, se puede observar como el Gobierno espera incrementar el gasto en pensiones en este año en un 3,3% con respecto al 2014 (El Economista, 2014b). La tendencia ha sido alcista en los últimos años, habiéndose incrementado el gasto en pensiones en un 34% en los últimos siete años (El Economista, 2014b). La Tabla 4 muestra la evolución del gasto en pensiones:

Tabla 3: Evolución del gasto en pensiones (% PIB) con y sin la reforma

| Año | 2010- 2060 | 2009 | 2010 | 2020 | 2030 | 2040 | 2050 | 2060 |
|---|-----------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Gasto en pensiones pre-reforma | 6,6 | 9,5 | 10,1 | 10,9 | 11,8 | 14,5 | 16,8 | 16,7 |
| Gasto en pensiones con factor de sostenibilidad | 2,9 | 9,5 | 10,1 | 10,6 | 10,6 | 12,1 | 13,4 | 13,0 |

²²Fuente: *Elaboración propia, con los datos del Ministerio de Economía y Competitividad (2012).*

Como se muestra en la Tabla 4, el Ministerio de Economía y Competitividad (2012) hizo un estudio teniendo en cuenta los efectos de la reforma de 2011. Si no hubiese tenido lugar la reforma de 2011, el incremento del gasto en pensiones como porcentaje del PIB se situaría en 6,6 puntos porcentuales desde el 2010 hasta el año 2060. El Gobierno estimó que, a pesar de la reforma, el gasto en pensiones se incrementaría desde el 2010 al 2060 en 3,6 puntos porcentuales, sin tener en cuenta el Factor de Sostenibilidad. Considerando el Factor de Sostenibilidad, el incremento sería sólo de 2,9 puntos porcentuales en ese mismo periodo. Por lo tanto, se ve como el efecto de la reforma ya supone un ahorro de 3 puntos porcentuales del PIB²³.

El problema de la sostenibilidad financiera del sistema de pensiones español también se puede poner de manifiesto en los movimientos que están teniendo lugar respecto de los fondos que se encontraban depositados en el Fondo de Reserva. Desde el año 2000 hasta el 2012, éste siempre había tenido superávit. Sin embargo, a partir del 2012, y

²² La primera columna muestra el incremento desde 2010 hasta 2060.

²³ Estos datos son referidos a las pensiones en su totalidad, no solamente a las pensiones de jubilación.

como consecuencia de la crisis económica, el saldo del fondo ha seguido disminuyendo, situando al sistema de pensiones en una situación deficitaria (Devesa y otros, 2014).

En diciembre de 2014, el Fondo contaba con 42.675 millones de euros. En 2014, la Seguridad Social se vio obligada a hacer uso de este Fondo para poder cumplir con sus compromisos con los pensionistas. En 2014, un total de 8.000 millones de euros se usaron para poder hacer frente a las pagas extra de verano y de navidad y las devoluciones que correspondían por la liquidación del IRPF (El Economista, 2014a). La evolución del saldo del Fondo de Reserva de la Seguridad Social se puede apreciar claramente en Gráfico 1.

Conviene recordar a Samuelson (1958)²⁴, pues según el criterio Samuelson-Aaron (Devesa y otros, 2012b:29), la TIR del sistema de pensiones español no podía ser superior que su PIB real a largo plazo, esto es, un 3% (Devesa y otros, 2012b:29). Como ya hemos visto, la TIR antes de la reforma se situaba en un 4,44%, según Domínguez y Rosado (2014). Según sus cálculos, después de la reforma la TIR se situaría en un 3,90%, y una vez entrara en funcionamiento el Factor de Sostenibilidad, sería de un 3,48%. En otros estudios, como el realizado por Boado-Penas y Lanot (2012:32) consideran que, sin tener en cuenta la reforma, la TIR del régimen general se situaba en un 3,82%. Sin embargo, la TIR post-reforma sería de un 3,48%.

Igualmente, se puede usar el CPU para analizar la sostenibilidad financiera del sistema de pensiones. Como ya se ha podido observar en el Gráfico 5, se espera que el CPU tras la reforma mejore, y lo haga aún más una vez entre en funcionamiento el Factor de Sostenibilidad. Sin embargo, según Domínguez y Rosado (2014), tras la reforma éste se situará en 1,28. En consecuencia, se muestra como la reforma mejora la sostenibilidad, pero sigue siendo una mejora insuficiente, pues, a largo plazo, esta situación seguirá siendo insostenible.

Por su parte, no cabe olvidar que otros ratios y otras variables también pueden mostrar cómo ha evolucionado la sostenibilidad financiera del sistema. La tasa de dependencia y la tasa de paro eran variables importantes en lo que a la eficiencia del modelo se refiere. También es preciso analizar la tasa de sustitución, ya que, en 2010, Devesa y otros

²⁴ Estableció que un sistema de pensiones iba a ser sostenible financieramente siempre y cuando la tasa interna de retorno de las cotizaciones y de las pensiones para cada individuo igualara, en el largo plazo, a la suma de la tasa de crecimiento de la población más la tasa de crecimiento de los salarios.

autores, argumentaban que ésta se tendría que ver reducida en un 31% para poder garantizar la eficiencia del sistema. En 2010, la tasa de sustitución en España era ligeramente superior al 80%, situando a España en el grupo de países con mayores tasas de sustitución (Fedea, 2010:4). El informe de Fedea sostiene por tanto que *“para mantener el nivel de presión fiscal actual, se han de combinar el alargamiento del periodo de la vida laboral y la reducción de la tasa de sustitución”*. La Comisión Europea y el Comité de Protección Social (2012:89) revela como lo que es posible esperar es que en España, desde el periodo de 2010 a 2050, la tasa de sustitución neta disminuya en casi 10 puntos porcentuales.

Junto con ésta, igualmente importante es el estudio de la evolución de la tasa de actividad de la población menor de 65 años. La Comisión Europea en la Agenda 2020 de la UE alegó que era preciso que la tasa de actividad se situara en un 75%. Lo cierto es que en el último trimestre de 2014, esta tasa se ha situado en un 59,77%, cifra que todavía está lejos del objetivo que se marcaba en la Agenda 2020 de la UE (INE, 2015). Incrementar la tasa de actividad es prioritario, pues así se podría aumentar la financiación del sistema sin necesidad de que lo hagan los tipos de cotización (Ayuso, Guillén y Valero, 2013:14).

Finalmente, y tal y como se puede observar en el estudio llevado a cabo por la Comisión Europea y el Comité de Protección Social (2012), lo que cabe esperar en el futuro es que la pensión media en España disminuya, reduciéndose así ligeramente el gasto en pensiones.

Del análisis de los datos se puede concluir que aunque la reforma del 2011 ha supuesto una mejora en lo que a la sostenibilidad financiera se refiere, lo cierto es que el sistema todavía está lejos de ser sostenible en su totalidad.

Hay varias propuestas de autores que tratan de dar respuesta al problema que presenta la sostenibilidad financiera. Devesa y Domínguez (2013) son partidarios de que la pensión inicial sea calculada conforme a un fórmula que fuera respetuosa con la equidad actuarial. Argumentan que el índice de revaloración ya mencionado en el apartado de la equidad también supondría un gran avance en lo relacionado con la sostenibilidad a largo plazo del sistema.

5.4 La insuficiencia de la reforma

De los datos que se han examinado se puede observar que, a pesar de que la reforma sí que ha supuesto una mejora en relación con la sostenibilidad del sistema de pensiones a largo plazo, el problema todavía está lejos de quedar resuelto. Esta es la conclusión que se puede extraer tras el análisis de los indicadores de la sostenibilidad que se vienen examinando: el coste de las pensiones en términos del PIB, la TIR, el saldo del Fondo de Reserva, y el CPU.

Además, junto con los anteriores, también se puede reflexionar sobre la deuda implícita y sobre el desequilibrio financiero-actuarial. La deuda implícita, definida como la diferencia que existe entre el valor actual neto de las pensiones futuras y el valor actual neto de las cotizaciones futuras (Devesa, 2011), sigue planteando retos a la viabilidad del sistema. El desequilibrio financiero-actuarial todavía no es nulo, es decir, que sigue existiendo un desfase entre el valor actuarial de todas las pensiones, presentes y futuras, y el valor actuarial de todas las cotizaciones, presentes y futuras (Devesa, 2011). Esto se debe a que el sistema de pensiones, tal y como queda constituido, no ha resuelto por completo los problemas de adaptabilidad a los diferentes escenarios demográficos o económicos ante los que pueda enfrentarse.

Es cierto que esto se ha conseguido parcialmente a través del Factor de Sostenibilidad, que sin duda ha sido un avance muy positivo, haciendo uso de herramientas muy comunes entre los sistemas de pensiones de nuestros países vecinos. Sin embargo, tal y como se ha señalado, nuestro Factor de Sostenibilidad solamente va a cubrir el riesgo del incremento de la tasa de dependencia que se produce como consecuencia del incremento de la esperanza de vida a los 67 años. Existen otros factores²⁵, sin embargo, que se quedan fuera de la ecuación, y que pueden seguir suponiendo una amenaza para nuestras pensiones. Especialmente preocupante para España es el actual problema del paro y de creación de empleo, que afecta muy negativamente a la tasa de dependencia. Sin embargo, este riesgo, que sería el riesgo económico, no viene cubierto por el Factor de Sostenibilidad.

²⁵ Estos factores ya se han mencionado y son las fluctuaciones en la tasa de natalidad, la disminución de la población activa, y las dificultades económicas que llevan a escenarios con mucho desempleo.

En definitiva, la reforma está adecuadamente encaminada hacia la dirección correcta. Sin embargo, los valores ideales están todavía lejos de ser alcanzados (Devesa, 2011)²⁶. José Enrique Devesa y Mar Devesa (2009) son partidarios de que las medidas a adoptar para acabar con el desequilibrio financiero-actuarial, deben ir encaminadas a incrementar la tasa de cotización o a disminuir la tasa de sustitución, y a considerar la totalidad de la carrera laboral para el cálculo de la pensión inicial.

²⁶ Estos valores ideales serían una TIR máxima de un 3%, un coste por unidad de pensión igual o incluso inferior, o un desequilibrio financiero - actuarial nulo.

6. PROPUESTAS DE REFORMA ADICIONALES

6.1 El modelo chileno, sueco, alemán o austriaco

Los modelos expuestos son todos modelos que operan como modelos a seguir por España, pues todos son muestras de éxito y de un buen funcionamiento de un sistema de pensiones.

El modelo chileno se constituye como un ejemplo de éxito de un sistema que pasó de ser un sistema de reparto, a un sistema de capitalización. España se encuentra en una situación muy similar a la que se encontraba Chile antes de implantar su reforma estructural del sistema en 1980. Antes, la mayor parte de las pensiones se situaban en niveles muy bajos, pero en 2011 se ha mostrado como las pensiones percibidas alcanzan el 90% del salario previo (Sánchez, 2013). El miedo que existe en España es sobre el coste que esto supondría. Sin embargo, a Chile el cambio le supuso un gasto del 5% de su PIB (Sánchez, 2013), que teniendo en cuenta los grandes beneficios que ha obtenido, tampoco resulta ser desorbitante.

El sistema de Suecia sería también una muy buena alternativa, puesto que el sistema español ya tiene como base un sistema de reparto. Para aproximarnos en mayor medida a este sistema sería necesario introducir un sistema de capitalización de aportación definida que complementara el de reparto. Se trataría entonces de introducir un sistema de cuentas nocionales, que junto con un sistema de reparto, contribuyera a la sostenibilidad del sistema. Así, sería preciso no depender enteramente del sistema público, sino que también se requeriría la intervención de lo privado. Igualmente, el hecho de que su Factor de Sostenibilidad cubre los dos principales riesgos de cualquier sistema de pensiones, el demográfico y el económico, ofrece una mayor seguridad. Lo mismo se podría decir en relación con el modelo alemán.

El modelo austriaco también ha sido nombrado ya por varios presidentes del Gobierno como una alternativa válida. El sistema de capitalización que establece el modelo austriaco, en el que cada uno de financia su propia pensión, es, sin duda, liberador de los riesgos demográficos y económicos que acechan a nuestro actual sistema de reparto. Igualmente, y más allá del asunto de las pensiones, la contratación laboral se dinamizaría, pues las empresas no se verían disuadidas a la contratación indefinida por los altos costes de despido que éstas suponen en la actualidad. Es cierto que desde un

punto de vista de la seguridad laboral del trabajador podría resultar perjudicial, pero en la actualidad el problema del paro es de tal envergadura que, en mi opinión, se debería optar por cualquier medida que pudiera reducirlo. Así, si se consiguiera reducir la tasa de paro, incrementaría la tasa de actividad, reduciéndose la tasa de dependencia.

6.2 Sistemas privados

Los sistemas privados de pensiones podrían ser una alternativa, o más bien, un complemento muy adecuado al sistema público. Si estos se implantaran de manera generalizada, el sistema público quedaría liberado de la fuerte presión que existe en los sistemas de reparto como consecuencia de la evolución de los parámetros demográficos. En España se ha estimado que tan solo un 15% de la población activa posee un sistema complementario en su empresa. Es cierto que existen poco productos que aporten una mayor rentabilidad que el sistema de pensiones español, lo cual, en muchas ocasiones, disuade a que estos sean contratados por los cotizantes (Devesa y otros, 2012b:51). Ayuso, Guillén y Valero (2013) concluyen, en relación con este aspecto, que sería muy beneficioso que se adoptaran una serie de incentivos, como pueden ser los fiscales, para tratar de promover la contratación de estos sistemas privados de pensiones.

En cualquier caso, la población española debe tener en cuenta que la tendencia es hacia un sistema en el que las cantidades que se reciban de sistemas privados sean mayores, mientras que la pensión contributiva disminuirá (Devesa y otros, 2012b:8).

El contra-argumento sería el que sostienen algunas personas, como por ejemplo Antonio Pérez (2014)²⁷. Él considera que depender de los sistemas privados para garantizar unas pensiones dignas haría que la equidad se viera dañada, puesto que solamente podría complementar su pensión pública con un sistema privado de pensiones los que tuvieran ingresos suficientes. En cualquier caso, en mi opinión, el Estado debe garantizar una pensión que proporcione un nivel mínimo de bienestar. Ahora bien, cualquier persona que quiera vivir por encima de ese nivel mínimo debería tener muy en cuenta los sistemas privados de pensiones.

²⁷ Quien fue candidato en 2014 a la Secretaría General del PSOE.

6.3 Modelos de contribución definida nocional (CDN)

Este tipo de sistemas se caracterizan por ser sistemas de reparto, pero de aportación definida. Son partidarios de separar en dos fragmentos la pensión pública. Por una parte, el fragmento estrictamente actuarial, que funciona como un sistema de reparto de contribución definida. La segunda parte tiene un carácter redistributivo, y se financia con los impuestos (Artíz y otros, 2011:95). La parte actuarial se determina aplicando un determinado porcentaje al salario, y se incluye en lo que se denomina una cuenta individual nocional. A estas cantidades que se encuentren en esta cuenta, se les aplicará un tipo de interés nocional. Así, en el momento de la jubilación, el jubilado percibirá una renta vitalicia. Por lo tanto, podría argumentarse que el sistema de cuentas nocionales no es más que un sistema de aportación definida, pero sin pre-financiación (Artíz y otros, 2011:96).

Los sistemas de cuentas nocionales se basan fundamentalmente en dos principios. Por un parte, consideran que la proporcionalidad entre la pensión de jubilación y de las cotizaciones realizadas es esencial para un sistema sostenible. En segundo lugar, son partidarios de ofrecer una mayor flexibilidad a la edad de jubilación, teniendo en cuenta la evolución de la esperanza de vida. Además, los modelos CDN abogan porque en la base reguladora se tengan en cuenta todos los años de la carrera laboral, proporcionando así una mayor equidad (El Economista, 2014a).

De acuerdo con Boado-Penas y Lanot (2012:88), un sistema de cuentas nocionales haría que la TIR se situara entre un 1,28% y un 1,45%, lo cual estaría por debajo del promedio de crecimiento económico. En consecuencia, en este caso, la viabilidad futura del sistema de pensiones estaría garantizada.

6.4 El modelo de capitalización como alternativa

Ya se ha explicado como los sistemas de pensiones que se rigen por un modelo de capitalización tienden a ser más equilibrados, puesto que se elimina el riesgo demográfico que tanto amenaza al sistema de reparto español. Por esta razón, se podría deducir que una propuesta de reforma para garantizar la sostenibilidad del sistema de pensiones a largo plazo sería su conversión en un modelo de capitalización. Esto supondría llevar a cabo una reforma estructural y profunda del sistema. Sin embargo, no es posible olvidar la cantidad de costes que una reforma de esta envergadura podría

suponer. Hay que tener en cuenta, que durante la transición de un sistema a otro, se tendría que seguir haciendo frente a las pensiones, de ahí el gran coste que supondría la instauración de un sistema de capitalización.

Dentro de los países que han llevado a cabo este tipo de reformas cabría destacar el caso de Chile y el de Gran Bretaña, aunque no existe acuerdo entre los expertos acerca de su éxito o no (García y Pérez, 1996:44).

Devesa y Domínguez (2013) concluyen que ésta no es una alternativa para España, pues la deuda a la que tendría que hacer frente el Estado español sería de niveles insostenibles, tanto con los pensionistas de la actualidad como con los del futuro.

7. CONCLUSIONES

En un estudio llevado a cabo por Devesa y otros (2014), los autores tratan de elaborar un indicador que, a través de cálculos matemáticos, muestre si el sistema de pensiones es sostenible a largo plazo. Lo que muestran los resultados es que desde el año 2012 la solvencia financiera del sistema ha ido empeorando. Esto supone que en 2014 se llega a una situación en la que los niveles de crecimiento económico que serían exigibles para que el sistema pudiera mantenerse, sin que las pensiones perdieran poder adquisitivo y sin incremento de los impuestos, son inalcanzables. Se prevé que el Fondo de Reserva se agotaría en el 2018, ante un escenario de un crecimiento económico del 2% y manteniéndose el poder adquisitivo de las pensiones. En consecuencia, puede que en un periodo de tan sólo tres años, las pensiones ya no estén garantizadas.

Sin embargo, es conveniente tener en mente que el primer momento en el que se tuvo que acudir al Fondo de Reserva fue en el 2012, por circunstancias atribuibles a la crisis económica. Esto demuestra que, aunque el riesgo demográfico no se puede ignorar, el principal reto del sistema de pensiones español es el económico. Es decir, que es mayor el impacto que tiene la tasa de desempleo o la emigración de los trabajadores que el incremento de la esperanza de vida. Esto puede ser preocupante, porque las reformas más relevantes introducidas por la Ley 27/2011, como por el ejemplo la introducción del Factor de Sostenibilidad, tratan de neutralizar principalmente el riesgo demográfico. En mi opinión, serían necesarias otro tipo de reformas que consistieran en la reducción de la tasa de paro y en la recuperación económica, yendo así hacia la causa del problema del déficit en el sistema de pensiones español.

Convendría también hacer una pequeña reflexión sobre lo que se pretendía que fuera esta reforma. Antes de que ésta se llevara a cabo, los grupos políticos comentaron que ésta podría ser una oportunidad para que se acabara con la ya mencionada pensión parlamentaria y con los privilegios de la clase política en este sentido. Sin embargo, pronto esta iniciativa se vio frustrada, y finalmente, la pensión de los parlamentarios y lo ex-parlamentarios no se ha visto afectada por la reforma. Por otra parte, sí que se ha conseguido beneficiar en mayor medida a unos grupos frente a otros, como por ejemplo el grupo de los autónomos. A pesar de que con la reforma la pensión inicial se reduce para todos los grupos, esta reducción es inferior para los autónomos que para los que

forman parte del Régimen General. Lo mismo ocurre con la TIR, de manera que al rentabilidad del sistema de pensiones va a ser mayor para los autónomos que para quienes figuran en el Régimen General (Boado-Penas y Lanot, 2012:87).

El modelo ideal al que debería ir encaminado el sistema de pensiones español, quizá debería ser una combinación de todas las propuestas de reforma que se han señalado. Ayuso, Guillén y Valero (2013), argumentan que el ideal sería una combinación entre un sistema CDN, junto con una serie de prestaciones mínimas no contributivas, todo ello complementado con planes de pensiones privados. Así, concluyen, la equidad global podría estar garantizada (Ayuso, Guillén y Valero, 2013:14). Igualmente, en mi opinión, considero que tener en cuenta toda la vida laboral para calcular la pensión inicial sería lo más equitativo. Es cierto que con la reforma se ha avanzado en este asunto, sin embargo, como ya he mencionado, una reforma definitiva debería tomar en consideración toda la vida laboral para fijar la base reguladora. La estructura de los salarios actual, en vez de crecer a un ritmo sostenido, trata de proveer un salario muy inferior a la productividad al principio de la vida laboral, y un salario muy superior a la productividad al final. Así, en la Encuesta Estructural Salarial (2010), el salario medio anual para los trabajadores entre 20 y 25 años fue de 13.349,15 euros. Por su parte, los tenían entre 55 y 59 años fue de 28.234,60 euros. Si se tiene en cuenta toda la vida laboral, las empresas tendrán que cambiar su manera de retribución, haciendo que ésta sea más acorde a la productividad a lo largo de toda la vida laboral, y, en definitiva, esto contribuiría a una mayor equidad.

En definitiva, cabe concluir que un comportamiento pasivo ante el problema es algo completamente inviable. Es necesario tomar algún tipo de medida adicional, con lo cual, aunque la reforma de 2011 va bien encaminada, no puede entenderse como una reforma definitiva del sistema. Además, esta debería ser una cuestión prioritaria, pues el problema afecta a las personas cuyos ingresos mensuales dependen fuertemente de la prestación que les ofrece el Estado.

8. BIBLIOGRAFÍA

Alonso, D. y Pazos, M. (2010). “Equidad y eficiencia en el sistema español de pensiones: una revisión crítica”, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.

Artíz, M., Ayuso, M., García, J., y Valero, D., (2011). “Una propuesta de reforma del sistema de pensiones español basada en un modelo de contribución definida nocional”. *Revista de Métodos Cuantitativos para la Economía y la Empresa*, 11, pp. 91-113.

Ayuso, M., Guillén, M. y Valero, D. (2013). “Sostenibilidad del sistema de pensiones en España desde la perspectiva de la equidad y la eficiencia”. Universidad de Barcelona.

Banco de España. (2009). “La reforma del sistema de pensiones en España”. Dirección General del Servicio de Estudios.

Bandrés, E. y Cuenca, A. (1998). “Equidad intrageneracional en las pensiones de jubilación. La reforma de 1997”. *Revista de Economía Aplicada*, vol. 6, núm. 18: 119-140.

Barr, N. y Diamond, P. (2012). “La reforma necesaria. El futuro de las pensiones”. Ed. El hombre del tres. Madrid.

Boado, M.C., y Lanot, G. (2012). “Impacto Redistributivo y Solvencia ante Reformas en el Sistema de Pensiones Español. Una Aproximación a partir de la Muestra Continua de Vidas Laborales”. Disponible en: <http://www.seg-social.es/prdi00/groups/public/documents/binario/174268.pdf>. Fecha de consulta: 28 de febrero, 2015.

Comisión Europea y Comité de Política Económica. (2012). *The 2012 Ageing Report – Economic and budgetary projections for the 27 EU Member States (2010-2060)*, European Economy 2/2012.

Comisión Europea. (2010). *Libro verde, en pos de unos sistemas de pensiones europeos adecuados sostenibles y seguros*. Disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0365:FIN:ES:PDF>. Fecha de consulta: 22 de febrero, 2015.

Comisión Europea. (2012). Libro Blanco. Agenda para unas pensiones adecuadas, seguras y sostenibles.

Comisión Europea y Comité de Protección Social. (2012). “Pension Adequacy in the European Union 2010-2050”.

Comité de Expertos. (2013). “Informe del Comité de Expertos sobre el factor de sostenibilidad del sistema público de pensiones”. Ministerio de Empleo y Seguridad Social.

Devesa, J.E. y Devesa, M. (2007) “Hacia una fórmula más equitativa para el cálculo de la pensión de jubilación de la Seguridad Social en España”. *VII Jornadas de Economía Laboral*. Gran Canaria (España), julio de 2007.

Devesa, J.E. y Devesa, M. (2009) “El coste y el desequilibrio financiero-actuarial de los sistemas de reparto. El caso del sistema español”. Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas, S.A: Valencia.

Devesa, J.E. (2011). "Sobre la sostenibilidad del sistema reformado de pensiones de jubilación español". *Revista Actuarios*, nº 29: 11-13. Instituto de Actuarios Españoles. Madrid.

Devesa, J. E., Devesa, M., Domínguez, I., Encinas, B. Meneu, R. Y Nagore, A. (2011). “La reforma del sistema de pensiones de jubilación español de 2011: ¿Cuánto ha mejorado la sostenibilidad?”. *III Congreso Ibérico de Actuarios*. Madrid, 16 y 17 de junio, 2011.

Devesa, J. E., Devesa, M., Domínguez, I., Encinas, B. Meneu, R. Y Nagore, A. (2012a). “Equidad y sostenibilidad como objetivos ante la reforma del sistema contributivo de pensiones de jubilación”. *Hacienda Pública Española / Revista de Economía Pública*, 201-(2/2012): 9-38. Instituto de Estudios Fiscales.

Devesa, J. E., Devesa, M., Domínguez, I., Encinas, B. Meneu, R. Y Nagore, A. (2012 b). “Cómo aumentar el bienestar de las personas mayores desde la dimensión de la seguridad económica”. Ponente: José Enrique Devesa Carpio. Valencia, 11 de febrero, 2012.

Devesa, J. E., Devesa, M., Domínguez, I., Encinas, B. Meneu, R. Y Nagore, A. (2013). “El factor de sostenibilidad: diseños alternativos y valoración financiera-actuarial de sus efectos sobre los parámetros del sistema”. *Economía Española y Protección Social*, vol. V: 63-96.

Devesa, J. E., Devesa, M., Domínguez, I., Encinas, B. Meneu, R. Y Nagore, A. (2014). “E10: Una propuesta de indicador de equilibrio financiero a medio plazo para el sistema de pensiones español”. *Anales de Instituto de Actuarios Españoles*, 3ª época, vol. 20, pp. 117-164.

Domínguez, I. y Rosado, B. (2014). “Solvencia Financiera y Equidad en el Sistema de Pensiones Español tras las Reformas de 2011 y 2013”.

El Economista. (2014a). “El sistema de pensiones actual es insostenible: así pueden ser las soluciones del futuro”. Disponible en: <http://www.eleconomista.es/espana/noticias/6293400/12/14/Es-sostenible-el-sistema-publico-de-pensiones-Posibles-soluciones-para-el-futuro.html>. Fecha de consulta: 27 de enero, 2015.

El Economista. (2014b). “PGE 2015: pensiones, paro y deuda `se comen` más de la mitad del presupuesto”. Disponible en: <http://www.eleconomista.es/interstitial/volver/235581742/economia/noticias/6117763/09/14/Pensiones-desempleo-e-intereses-de-la->

deuda-se-comen-mas-de-la-mitad-del-gasto-presupuestario.html#.Kku89eLnojYqoku
Fecha de consulta: 1 de marzo, 2015.

España. (1995). Texto del Pacto de Toledo. *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, 12 de abril, 1995, Serie E, núm. 134.

España. (2006) Reglamento de pensiones parlamentarias y otras prestaciones económicas a favor de ex-parlamentarios. *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, 14 de julio, 2006, Serie A, núm. 278.

España. Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre la actualización adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social. *Boletín Oficial del Estado*, 2 de agosto de 2011, núm. 184, pp. 87495-87544.

España. Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. *Boletín Oficial del Estado*, 30 de abril de 2012, núm. 103.

España. Ley 23/2013, de 23 de diciembre, Reguladora del Factor de Sostenibilidad y del Índice de Revalorización de Pensiones de la Seguridad Social. *Boletín Oficial del Estado*, 26 de diciembre de 2013, núm. 309, pp. 105137 a 105144.

Espínola de, J.R. (2010). *Crisis y futuro de la economía española*. (115-156). Madrid: Editorial Universitas, S.A.

Eurostat. (2015). "Expenditure on pensions". Disponible en: <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&pcode=tps00103&language=en>. Fecha de consulta: 27 de febrero, 2015.

Fedea. (2010). "La Reforma de las Pensiones". Disponible en: <http://www.crisis09.es/pensiones/pensiones.pdf>. Fecha de consulta: 29 de enero, 2015.

García, A. y Peláez, F.J. (2002). "Planes de pensiones de prestación definida integrados con el sistema de la Seguridad Social". Disponible en: <http://www.uv.es/asepuma/XI/40.pdf>. Fecha de consulta: 27 de febrero, 2015.

García, J.M. y Pérez, C. (1996). "Sistemas alternativos de financiación de las pensiones". Universidad de Zaragoza: 35-46.

INE. (1900-1950). Esperanza de vida al nacer. Disponible en: <http://www.ine.es/inebaseweb/pdfDispacher.do?td=169681&L=0>. Fecha de consulta: 27 de febrero, 2015.

INE. (2011). "Encuesta de Población Activa: cuarto trimestre de 2010". 28 de enero, 2011. Disponible en: <http://www.ine.es/daco/daco42/daco4211/epa0410.pdf>. Fecha de consulta: 27 de febrero, 2015.

INE. (2012). "Encuesta de Estructura Salarial 2010". 26 de junio, 2012. Disponible en: <http://www.ine.es/prensa/np720.pdf>. Fecha de consulta: 8 de marzo, 2015.

INE. (2015). Proyecciones de población a corto plazo. Parámetros de evolución demográfica.

Jimeno, J.F. (2003). “La equidad intrageneracional de los sistemas de pensiones”, *Revista de Economía Aplicada*, vol. XI, núm. 33: 5-48.

Mapfre. (s.f). “Austria se prepara para calcular la pensión con cuentas personales”. Disponible en: www.jubilacionypension.com/tag/sistema-pensiones-austria/ Fecha de consulta: 21 de febrero, 2015.

Ministerio de Economía y Competitividad. (2012). “Actualización del Programa de Estabilidad 2012-2015”. Disponible en: http://www.mineco.gob.es/stfls/mineco/prensa/ficheros/noticias/2012/120504_PE%20v%2030%204%202012%20final.pdf Fecha de consulta: 21 de febrero, 2015.

Ministerio de Trabajo e Inmigración. (2011). “Una Reforma para la Garantía y Mejora de las Pensiones en España”. Consejo de Ministros de 25 de marzo, 2011.

Monasterio, C., Sánchez, I. y Blanco, F. (1996). “Equidad y estabilidad del sistema de pensiones en España”. Fundación BBV Documenta, Bilbao.

Muestra Continua de Vidas Laborales. (2010). Proyecto FIPROS. Orden TIN/731/2011 de 25 marzo.

Naciones Unidas. (2011). *World Economic Prospects: The 2010 Revision, Volume I. Comprehensive Tables*. United Nations Department of Economic and Social Affairs/Population Division. Disponible en: [http://esa.un.org/wpp/documentation/pdf/WPP2010_Volume-I_Comprehensive Tables. pdf](http://esa.un.org/wpp/documentation/pdf/WPP2010_Volume-I_Comprehensive_Tables.pdf). Fecha de consulta: 21 de febrero, 2015.

Pérez, A. (2014). “Economistas Frente a la Crisis, pregunta, José Antonio Pérez Tapias, Candidato a la Secretaria General del PSOE”. 28 de abril, 2014. Disponible en: <https://economistasfrentealacrisis.wordpress.com/2014/06/28/economistas-frente-a-la-crisis-pregunta-jose-antonio-perez-tapias-candidato-a-la-sg-del-psoe-responde/>. Fecha de consulta: 1 de marzo, 2015.

RTVE. (2011). “El paro cierra 2010 en el 20,3%, la tasa más alta en 13 años, con 370.100 desempleados más”. Madrid. Disponible en: <http://www.rtve.es/noticias/20110128/paro-cierra-2010-203-tasa-mas-alta-13-anos-370100-desempleados-mas/398940.shtml>. Fecha de consulta: 1 de febrero, 2015.

Samuelson, P. (1958). “An Exact Consumption-Loan Model of Interest with or without the Social Contrivance of Money”. *The Journal of Political Economy*, vol. 66, núm. 6: 467-482.

Sánchez, A. y Sánchez, V. (2007). “Cambio demográfico y sistema de pensiones en España: efectos redistributivos intra e inter-generacionales”, Proyecto FIPROS 2006/13.

Sánchez, D. (2013). “El sistema de pensiones de Chile, ejemplo para España”. ActiBva. Disponible en: <http://www.actibva.com/magazine/mercado-laboral/el-sistema-de-pensiones-de-chile-ejemplo-para-espana-por-diego-sanchez-de-la-cruz>. Fecha de consulta: 21 de febrero, 2014.

Seguridad Social. (2011). “Informe de Evaluación y reforma del Pacto de Toledo”. Ministerio de Trabajo e Inmigración. Disponible en: <http://www.seg-social.es/prdi00/groups/public/documents/binario/128563.pdf>. Fecha de consulta: 27 de febrero, 2015.

Seguridad Social. (2015). Disponible en: http://www.seg-social.es/Internet_1/Trabajadores/PrestacionesPension10935/Jubilacion/RegimenGeneral/Jubilacionordinaria/Cuantia/6159. Fecha de consulta: 21 febrero, 2015.

Seguridad Social. (2013). “Fondo de Reserva de la Seguridad Social: Informe a las Cortes Generales. Evolución, actuaciones del año 2013 y situación a 31 de diciembre de 2013”. Disponible en: <http://www.seg-social.es/prdi00/groups/public/documents/binario/175939.pdf>. Fecha de consulta: 27 de febrero, 2015.

Unión Europea. (2010). *Agenda 2020*.

Villalba, M. (2014). “¿Cómo es el sistema de pensiones en Suecia?”. Disponible en: <http://www.jubilacionypension.com/jubilacion/guia/suecia-un-referente-en-pensiones/> Fecha de consulta: 21 de febrero, 2015.

ANEXO:

A continuación, se incluyen los datos usados para la elaboración de los gráficos que se han utilizado en el trabajo de investigación.

Tabla 4: Saldo del Fondo de Reserva de la Seguridad Social (en millones de euros)

| Año | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
|----------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Fondos Totales | 45.716 | 57.223 | 60.022 | 64.375 | 66.815 | 63.008 | 54.744 |

Fuente: Elaboración propia, con los datos de la Seguridad Social (2013).

Tabla 5: Evolución de la tasa de desempleo, la tasa de actividad y la tasa de dependencia (2008-2014)

| Variable | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|---------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Tasa de desempleo | 13,79 | 18,66 | 20,11 | 22,56 | 25,77 | 25,73 | 23,70 |
| Tasa de actividad | 60,35 | 59,99 | 60,25 | 60,29 | 60,23 | 59,86 | 59,77 |
| Tasa de dependencia | 47,17 | 47,70 | 48,44 | 49,35 | 50,12 | 51,00 | 52,11 |

Fuente: Elaboración propia y tablas dinámicas del INE.

Tabla 6: El efecto del Factor de Sostenibilidad

| Escenario | TIR | CPU |
|----------------------------------|-------|------|
| Sin reforma | 4,44% | 1,63 |
| Con la reforma de la Ley 27/2011 | 3,90% | 1,44 |
| Con la reforma de la Ley 23/2013 | 3,48% | 1,28 |

Fuente: Elaboración propia, con los datos de Domínguez y Rosado (2014).