



ICADE

Sostenibilidad financiera del sistema de pensiones público en España: revisión y planteamiento de alternativas viables en el largo plazo.

Autor: Guillermo Moreton Figueira
Director: Antonio Javier Ramos Llanos

Índice

1	Introducción:	5
1.1	Objetivos	5
1.2	Metodología	5
1.3	Estado de la cuestión	5
1.4	Partes principales:	6
1.5	Contexto y problemática	7
2	Origen y evolución del sistema de pensiones	8
3	Características y funcionamiento	10
4	Situación actual del sistema de pensiones y predicciones a futuro:	13
4.1	Situación financiera (ingresos y gastos):.....	13
5	Problemática actual del sistema:	14
5.1	Visión general: parámetros a conocer:	14
5.2	Problemática específica:.....	15
6	Previsiones sobre la evolución del sistema público de pensiones	21
7	Reformas	24
7.1	Las reformas más importantes.....	25
7.2	Efecto de las reformas de 2011 y 2013	26
8	Soluciones y alternativas	29
8.1	Medidas para el control del aumento del gasto	30
8.2	Medidas para incrementar los ingresos	31
8.3	Otras medidas.....	33
9	Conclusiones	41
	Bibliografía	46

Índice de gráficos y tablas

Gráfico 1: Pensionistas por clase de pensión	10
Gráfico 2: Evolución de las cotizaciones de los ocupados y las pensiones contributivas	
2004-2011.....	14
Gráfico 3: Evolución de las etapas de la vida en Reino Unido	16
Gráfico 4: Pirámide poblacional de España: 1995, 2022, 2072 (proyección).....	17
Gráfico 5: Factores determinantes del gasto en pensiones durante la crisis (2007-2015)...	19
Gráfico 6: Previsión de la evolución del porcentaje de población mayor de 67 años.....	22
Gráfico 7: Proyecciones de inmigración y emigración 2022-2070	34
Tabla 1: Previsión de periodos de cotización y edades mínimas exigidas 2013-2022	12
Tabla 2: Previsiones de gasto en pensiones sobre el PIB según escenarios de empleo	23

Resumen

Este trabajo analiza las problemáticas existentes actuales de la sostenibilidad financiera del sistema de pensiones español. Para ello, se lleva a cabo una revisión histórica para contextualizar la evolución del sistema y entender las razones que lo han llevado a la situación actual. En este sentido, se hace hincapié en las reformas de 2011 y 2013. Asimismo, se analizan en profundidad las amenazas y potenciales riesgos del sistema, a través de las previsiones proporcionadas por el INE (Instituto Nacional de Estadística) y el Ministerio de Seguridad Social, y se proponen soluciones. Además, también se lleva a cabo una revisión de los sistemas de pensiones europeos mejor valorados en términos de sostenibilidad financiera con el objetivo de entender los factores que los han llevado al éxito. Por último, se proponen medidas para suavizar la transición hacia un sistema alternativo.

Palabras clave: *sistema de pensiones, sostenibilidad financiera, educación financiera, España, problemas demográficos, futuro, viabilidad, Europa, equilibrio financiero, reformas.*

Abstract

This thesis analyses the current issues which currently threaten the financial sustainability of the Spanish pension system. With that goal in mind, a historical review is carried out to create a framework in which to study the evolution of the system and understand the reasons that have led to the current situation. In this sense, a special emphasis is placed on the 2011 and 2013 pension system reforms. Further, the threats and potential risks of the system are thoroughly analysed, using the projections provided by the INE (the Spanish National Statistics Institute) and the Ministry of Social Security with the aim of proposing potential solutions. In addition, to understand the factors that have led to their success, a review of the European pension systems with the best ratings in terms of financial sustainability is carried out. Finally, a series of measures are suggested that may help smoothen the transition to an alternative system.

Keywords: *pension systems, financial sustainability, financial education, Spain, demographics, feasibility, Europe, financial balance, reforms.*

1 Introducción:

1.1 Objetivos

Como objetivo principal normativo, este trabajo buscará plantear una solución viable al sistema de pensiones actual en el medio-largo plazo.

Para ello se estudiarán una serie de objetivos específicos:

1. Realizar una revisión histórica sobre la evolución del sistema público de pensiones en España.
2. Analizar las problemáticas del sistema actual.
3. Analizar las posibles soluciones al sistema de pensiones sin reforma.
4. Estudiar sistemas alternativos y plantear medidas para suavizar una transición.

1.2 Metodología

Se empleará una metodología descriptiva, ya que busca detallar en profundidad la realidad del sistema de pensiones actual.

También se aportará una metodología explicativa al tratar de justificar los problemas que sufre el sistema de pensiones actual en España, y normativa al plantear las alternativas viables.

Se empleará una revisión de la literatura a través del uso de fuentes como Google Scholar, Dialnet, portales académicos como EBSCO y la biblioteca de la Universidad. También se emplearán fuentes de bases de datos tales como el INE (Instituto Nacional de Estadística), Mercer CFA Institute y el Ministerio de Empleo y Seguridad Social.

1.3 Estado de la cuestión

En las últimas décadas, en la sociedad española ha comenzado a surgir una creciente preocupación sobre el futuro del sistema de pensiones y sobre los diferentes mecanismos que aseguran su funcionamiento. En este sentido la preocupación es justificada: ante las dinámicas de envejecimiento generalizado de la población (debido a la baja natalidad y a la inversión de la pirámide poblacional, entre otras razones) y las presiones económicas que debilitan su capacidad de ahorro, el ciudadano promedio busca formas de salvaguardar sus necesidades de seguridad de recursos (Maslow, 1943).

Cada vez se hace más evidente la necesidad de reformar estructuralmente el sistema, ya que la población jubilada cada vez es más consciente de sus limitaciones y demanda nuevas alternativas que se adapten a sus necesidades y al entorno cambiante,

hecho que se evidencia a través de las diversas reformas que ha experimentado el sistema a lo largo de los últimos años.

Sin embargo, es importante entender que mientras el sistema mantenga su carácter puramente contributivo, es decir, financiado única y exclusivamente a través de las cotizaciones de los trabajadores en activo, muchos de los problemas actuales de sostenibilidad financiera continuarán perdurando en el tiempo. Es necesario llevar a cabo una reforma profunda, medida y estructural del sistema, si se pretende paliar los problemas que amenazan su continuidad.

Con tan sólo una puntuación de 61,8 y un rating de C+ según el informe que elabora anualmente Mercer CFA Institute (2022), el sistema de pensiones español carece de muchas de las características que convierten a los sistemas de otros países europeos como Islandia, Países Bajos o Dinamarca en referentes mundiales en términos de sostenibilidad financiera. La población es cada vez más consciente de ello, y de la función de cohesión que cumple el sistema de pensiones en la sociedad, así como su gran relevancia en el mantenimiento del Estado de Bienestar.

Periódicamente surgen debates con respecto a la potencial implementación de un sistema de capitalización en España. Estas ideas se discuten, pero a menudo acaban siendo descartadas, quizás debido al carácter de aversión al riesgo que tradicionalmente se asocia a la personalidad española.

Una transición suave hacia un modelo híbrido sí es posible, pero requiere de un esfuerzo colectivo que no sea objeto de debate electoral, sino que permita a la sociedad española mantener el Estado de Bienestar y la cohesión social a través de un sistema de pensiones robusto, fiable y solvente.

1.4 Partes principales

El trabajo se estructura en ocho partes. En primer lugar, se introduce el contexto y la problemática actual del sistema. A su vez, se describen y detallan los objetivos de la investigación. En un segundo apartado se trata la evolución histórica del sistema desde sus orígenes hasta las últimas reformas. El tercer punto explica el funcionamiento del sistema de pensiones español, así como sus principales características. El cuarto punto trata la situación financiera actual del sistema y las razones de su insostenibilidad, las cuales son desarrolladas durante el transcurso del punto cinco. El sexto apartado estudia las previsiones demográficas y financieras del sistema para determinar la extensión de su

problemática. El séptimo punto revisa las reformas que se han llevado a cabo en el sistema, haciendo hincapié dos de las más recientes (2011 y 2013). Por último, el punto ocho plantea potenciales soluciones a las cuestiones actuales, y propone alternativas de reforma estructural.

1.5 Contexto y problemática

El sistema público de pensiones en España es un asunto profundamente relevante en el análisis del estado de bienestar en España. Su función es la de garantizar una renta a la población jubilada que previamente había financiado el sistema a través de sus cotizaciones.

Sin embargo, este sistema se enfrenta a grandes problemas estructurales fruto del envejecimiento de la población y de su incapacidad de hacer frente a problemas demográficos y socioeconómicos profundos.

Por este motivo, recientemente se ha hecho aparente la necesidad de reformar y plantear alternativas realistas que permitan la viabilidad financiera del sistema a largo plazo, objetivo principal de este trabajo.

Para ello, se estudiarán una serie de objetivos específicos que ayudarán a la búsqueda y formulación de dichas alternativas:

En primer lugar, el estudio de la evolución del sistema a lo largo de la historia desde su concepción. Esto permitirá contextualizar el funcionamiento actual del sistema y conocer en profundidad la situación económico-social en la que se encontraba España en sus inicios.

Otro objetivo específico de gran relevancia para la consecución del presente trabajo es el estudio de las problemáticas existentes en el sistema actual. Esto permitirá a su vez analizar qué posibles soluciones existen a los riesgos que amenazan la viabilidad financiera del sistema, sin llevar a cabo una reforma estructural profunda, sino manteniendo las dinámicas de funcionamiento actuales.

Por último, cabe mencionar como otro de los grandes objetivos específicos del presente análisis el planteamiento y desarrollo de medidas cuya implementación implique la reforma estructural del sistema actual y suavice la transición hacia una alternativa.

Para la consecución de estos objetivos se llevará a cabo una revisión de la literatura y un análisis de diferentes modelos de sistemas de pensiones en distintos países de Europa que son valorados positivamente en términos de su sostenibilidad financiera.

2 Origen y evolución del sistema de pensiones

El concepto moderno del sistema de pensiones público nace en el s. XIX con Otto von Bismarck, quien creó un régimen de seguro social que regulaba la protección de los obreros ante accidentes laborales y enfermedades. Algunas de las leyes incluidas en este orden previsional incluían la Ley del Seguro Obligatorio de Enfermedad o la Ley del Seguro Obligatorio por Invalidez. Con estas leyes nace por primera vez una institución (Seguro Social Obligatorio) que protegía a los trabajadores por motivos coyunturales como la vejez o la enfermedad (Salas, 2001).

En otros países del mundo, se implementaron sistemas similares que imitaban el funcionamiento de los seguros privados, con la diferencia de que estos eran de naturaleza obligatoria (el empleado debía aportar parte de su salario para contribuir al pago del seguro). En Reino Unido, a partir del 1941, el Plan Beveridge. En Estados Unidos, la Ley de Seguridad Social (Social Security Act) en 1935. Y en Nueva Zelanda, en 1938, se implementa un sistema de asistencia social “sumamente amplio, marcadamente solidario y financiado por vía de impuestos, que prestaba especial atención y protección a los ancianos” (Salas, 2001, p. 3).

En España, el origen de este sistema se remonta al año 1883, con la Comisión de Reformas Sociales, para tratar asuntos relacionados con la mejora de la situación de la clase obrera. Posteriormente, en la primera mitad del siglo XX, se establecen una serie de mecanismos de garantías que ampliarían este régimen de protección social. Estas medidas de protección social se irían ampliando y reforzando gracias a las mutualidades laborales, desarrolladas por sectores e industrias (Seguridad Social, 2019).

No obstante, el sistema público de pensiones como tal nace en España en 1919 con el Retiro Obrero Obligatorio (Jimeno, 2000). Este sistema era financiado por empresas y Estado de manera mixta, y se destinaba a trabajadores de entre 16 y 65 años que tuviesen salarios por debajo de un umbral determinado por el Instituto Nacional de Previsión (INP) (Seguridad Social, 2019).

En la época de Primo de Rivera, el sistema experimenta avances notables con respecto a la cuantía de las aportaciones debido al encarecimiento de la vida y factores

como la inflación. Estas medidas se siguieron consolidando y adecuando al nuevo modelo de Estado durante la 2ª República (Maldonado, 2000).

Durante la Dictadura Franquista se implementa el Subsidio de Vejez, que sustituyó el Régimen de Retiro Obrero. Este sistema se implementa en 1947 en el Seguro de Vejez e Invalidez (SOVI), que era gestionado exclusivamente por el INP (Instituto Nacional de Previsión). Se buscaba una transformación del sistema de reparto, pasando de un reparto simple a un sistema en el que se respetara la proporcionalidad del volumen de cotizaciones ingresadas (Maldonado, 2000).

Sin embargo, el verdadero avance llega con la aparición de la Ley de Bases de la Seguridad Social en 1963, que tenía el objetivo de implantar un “modelo unitario e integrado de protección social” (Seguridad Social, 2019, párr 3). A través de esta ley se establecía que la cuantía de la pensión sería calculada proporcionalmente según bases de cotización establecidas por bases tarifadas, no el salario real. Asimismo, se garantizaba un nivel de pensiones mínimas uniformes en igualdad de periodos y bases de cotización. Esta ley continuaría reformándose más adelante con la Ley General de la Seguridad Social de 1966, ya que seguían existiendo mecanismos de cotización obsoletos que no favorecían la financiación de dicho sistema (Maldonado, 2000).

Las reformas implantadas no terminaban de dar los resultados esperados, ya que no existía la cobertura financiera necesaria para hacer frente a las demandas del sistema, como se demostró con La Ley de Financiación y Perfeccionamiento de la Acción Protectora de 1972 (Seguridad Social, 2019). No sería hasta la implantación de la Constitución de 1978 y la llegada de la democracia a España que realmente se generarían las condiciones necesarias como para desarrollar un sistema de Seguridad Social estable y que pudiese perdurar en el tiempo:

En efecto, el artículo 41 de la Constitución establece que los poderes públicos mantendrán un régimen público de seguridad social para todos los ciudadanos que garantice la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad, especialmente en caso de desempleo, indicando que la asistencia y prestaciones complementarias serán libres (Seguridad Social, 2019, párr 5).

La Constitución de 1978 permitiría la correcta implantación de la Ley General de la Seguridad Social de 1966, y el sistema de pensiones que sigue en vigor hoy en día. Sin embargo, las características del sistema han seguido evolucionando a lo largo del tiempo,

y se han implementado reformas que serán tratadas en profundidad más adelante durante el desarrollo del trabajo.

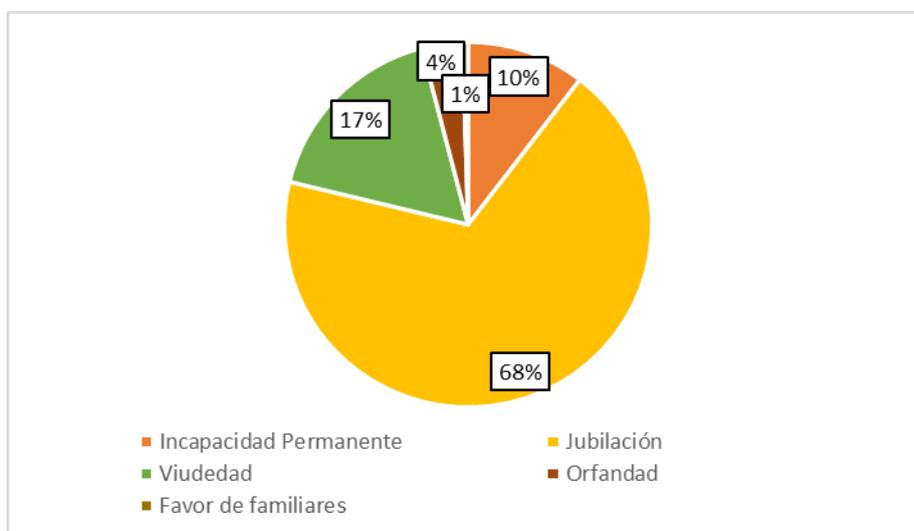
3 Características y funcionamiento

Una vez entendido el contexto histórico en el que se ha desarrollado el actual sistema de pensiones, es necesario explicar las características principales del mismo, y su funcionamiento.

En primer lugar, el sistema de pensiones en España se caracteriza por ser de modalidad contributiva, es decir, la cuantía de las pensiones se determina por las cotizaciones de trabajadores activos, así como los empresarios. Gracias a la aportación previa de estas cotizaciones durante un periodo continuado, los trabajadores tienen derecho a percibir la pensión una vez entren en etapa de jubilación (Seguridad Social, 2023d).

A diferencia de las pensiones no contributivas, el individuo solo percibe las rentas habiendo cotizado previamente. Las pensiones contributivas en España se agrupan en: pensiones por jubilación, pensiones por incapacidad permanente y pensiones por fallecimiento (Seguridad Social, 2023d). También existen pensiones de jubilación e invalidez en la modalidad no contributiva para “aquellos ciudadanos que, encontrándose en situación de necesidad protegible, carezcan de recursos suficientes para su subsistencia [...], aun cuando no hayan cotizado nunca o el tiempo suficiente para alcanzar las prestaciones del nivel contributivo” (Seguridad Social, 2023d, párr 6).

Gráfico 1: Pensionistas por clase de pensión



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la Seguridad Social (2023c)

Cómo se puede observar casi un 70% de las pensiones contributivas en España son de jubilación. Este trabajo hará referencia exclusivamente a las pensiones por jubilación ya que suponen la proporción más sustancial de las mismas.

Otro principio del sistema de pensiones español es que se basa en un modelo de reparto, es decir, el sistema se financia por las cotizaciones de los trabajadores en activo. (Hernández de Cos, P., Jimeno Serrano, J. F., & Ramos, R., 2017). A diferencia de los sistemas de capitalización, el trabajador no cotiza para sí mismo, sino que los trabajadores en activo financian los ingresos de los pensionistas actuales. Este modelo de reparto sirve una finalidad de cohesión social basada en la solidaridad intrageneracional e intergeneracional (Llanos, 2013).

Por último, el sistema de pensiones español se trata de un sistema de prestación definida, es decir la cuantía de las cotizaciones es fija y conocida por el contribuyente de antemano. En el sistema español “la cuantía de estas prestaciones se calcula en función del historial laboral del individuo (años cotizados y bases a las que cotizó)” (Hernández De Cos et al., 2017, p. 12).

Para poder continuar con el análisis del sistema de pensiones español, también es necesario entender su funcionamiento.

Según la Seguridad Social (2013) para poder percibir las rentas de la jubilación el trabajador debe haber cumplido la edad de 67 años o 65 años cuando se pueda acreditar un mínimo de 38 años y 6 meses de cotización. Como se puede observar en la Tabla 1, se espera que el período mínimo de cotización, así como la edad exigida para poder percibir una pensión continúe ascendiendo en los próximos años.

Tabla 1: Previsión de periodos de cotización y edades mínimas exigidas 2013-2022

Año	Períodos cotizados	Edad exigida
2013	35 años y 3 meses o más	65 años
	Menos de 35 años y 3 meses	65 años y 1 mes
2014	35 años y 6 meses o más	65 años
	Menos de 35 años y 6 meses	65 años y 2 meses
-		
2020	37 o más años	65 años
	Menos de 37 años	65 años y 10 meses
2021	37 años y 3 meses o más	65 años
	Menos de 37 años y 3 meses	66 años
2022	37 años y 6 meses o más	65 años
	Menos de 37 años y 6 meses	66 años y 2 meses
2023	37 años y 9 meses o más	65 años
	Menos de 37 años y 9 meses	66 años y 4 meses
2024	38 o más años	65 años
	Menos de 38 años	66 años y 6 meses
2025	38 años y 3 meses o más	65 años
	Menos de 38 años y 3 meses	66 años y 8 meses
2026	38 años y 3 meses o más	65 años
	Menos de 38 años y 3 meses	66 años y 10 meses
A partir de 2027	38 años y 6 meses o más	65 años
	Menos de 38 años y 6 meses	67 años

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la Seguridad Social (2013)

El organismo encargado de recaudar las cotizaciones de los trabajadores durante su vida laboral es la Tesorería General de la Seguridad Social. Esta institución garantiza a los cotizantes la percepción de las prestaciones (Seguridad Social, 2023a).

Las cotizaciones del sistema de pensiones por jubilación representan el 28,3% de los salarios percibidos por los trabajadores: el 23,6% de esta proporción es aportada por la empresa y el 4,7% restante corre a cargo del trabajador. No obstante, en términos económicos o reales, este reparto de la carga se da en función de las elasticidades de la oferta y demanda de trabajo (JIHG, 2021).

Existe a su vez una cotización mínima que se sitúa en un rango de entre 1108,3€ y 1547€ al mes, así como un máximo de cotización establecido cada año. En 2021 este techo se situaba en 4070,1 € al mes. Estas cotizaciones también cubren otras contingencias tales como incapacidad o cuidados del menor (JIHG, 2021).

Con respecto al cálculo de las pensiones, existen dos factores que determinan su cuantía.

En primer lugar, la base reguladora, que se calcula como la media aritmética de las bases de cotización de los últimos 25 años. En segundo lugar, el porcentaje que se aplica a la base reguladora, el cual es del 50% por los 15 primeros años cotizados, momento a partir del cual se irá incrementando ese porcentaje hasta alcanzar el límite del 100% (JIHG, 2021).

Existen a su vez límites inferiores y superiores aplicables a las pensiones. De esta manera un pensionista podrá percibir una cantidad máxima de 37904,86 € anuales, y como mínimo percibirá una cantidad que oscile entre 5639,20 y 12406,24 € anuales (año 2021) (JIHG, 2021).

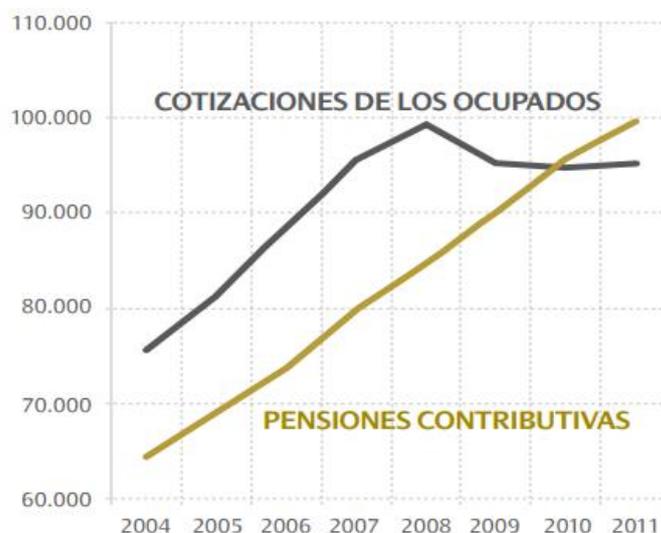
4 Situación actual del sistema de pensiones y predicciones a futuro:

4.1 Situación financiera (ingresos y gastos):

Existe un déficit sustancial en las cuentas de la Seguridad Social que ha incrementado desde el año 2011, alcanzando en 2015 una cifra de 1,5% del PIB (Producto Interior Bruto). Este deterioro se puede atribuir a un incremento de los gastos en relación con el PIB mayor que los ingresos, los cuales se han mantenido relativamente estables (Hernández De Cos et al., 2017).

En efecto, como se puede observar en el Gráfico 2, la principal fuente de ingresos del sistema de pensiones (las cotizaciones de los ocupados) no han crecido en la misma proporción que las pensiones contributivas (gastos) desde el año 2010. La ratio que se calcula como cotizaciones sociales/PIB se ha mantenido estable en torno a un 9,4% (Hernández De Cos et al., 2017). Según Argandoña, A., Díaz-Giménez, J., Díaz-Saavedra, J., & Álvarez, B. (2013), la brecha entre ingresos y gastos en el año 2010 ascendía a 1027 millones de euros, en 2011 a 4355 millones de euros, y en 2012 a 5350 millones de euros.

Gráfico 2: Evolución de las cotizaciones de los ocupados y las pensiones contributivas 2004-2011



Fuente: Argandoña, A., Díaz-Giménez, J., Díaz-Saavedra, J., & Álvarez, B. (2013)

Como resaltan Argandoña et al. (2013), “el sistema de reparto español actualmente vigente está quebrado. Desde 2010, y por primera vez en los últimos cuarenta años, las cotizaciones de los ocupados han sido insuficientes para financiar las pensiones contributivas” (p. 12).

Aunque bien es cierto que una parte del incremento de este gasto se puede explicar por el estancamiento del PIB nominal, no se puede obviar que desde el año 2010 ha existido un crecimiento del gasto en pensiones contributivas, a pesar de que estas tasas de crecimiento han ido moderándose debido al menor crecimiento de la pensión media. No obstante, el número de pensiones de jubilación en promedio entre el año 2005 y el año 2015 ha incrementado un 1,84% (Hernández De Cos et al., 2017).

Teniendo en cuenta la situación financiera actual del sistema de pensiones a continuación se procederá a profundizar en las razones detrás de esta aparente insostenibilidad financiera.

5 Problemática actual del sistema:

5.1 Visión general: parámetros a conocer:

Para poder entender la problemática actual del sistema de pensiones español, según Hernández De Cos et al. (2017), es necesario entender tres factores que afectan al gasto público en pensiones con respecto al PIB en España.

En primer lugar, el factor demográfico. Este factor explica el incremento del gasto en pensiones en base a una ratio conocida como tasa de dependencia. La ratio de dependencia se define como la relación entre el número de pensionistas y el número de cotizantes en activo (N_{pens}/N_{cot}). Se suele usar la aproximación de proporción de individuos de tercera edad con respecto a la proporción de los individuos de segunda edad ($3^{\circ}edad/2^{\circ}edad$). A mayor tasa de dependencia (es decir cuanto mayor es la proporción de pensionistas con respecto al número de cotizantes), mayor será el gasto en pensiones con respecto al PIB.

El segundo factor a considerar es la situación del mercado laboral, el cual queda explicado gracias a otra ratio denominada tasa de empleo (número de personas ocupadas/población en edad de trabajar x 100). Es una medida clave a la hora de entender la situación del mercado de trabajo. Si la tasa de ocupación es baja, el resultado será que el PIB también será menor, por lo que el gasto en pensiones con respecto al PIB será mayor.

$$\downarrow \text{TASA DE EMPLEO} = \downarrow \text{PIB}$$

$$\uparrow \text{GASTO EN PENSIONES RESPECTO PIB} = \frac{\text{GASTO EN PENSIONES}}{\downarrow \text{PIB}}$$

Por último, existe un tercer factor que relaciona la pensión media con la productividad media de la economía. Este factor se mide, por un lado, a través de una ratio conocida como tasa de sustitución, que indica qué proporción del último sueldo va a percibir el pensionista (pensión percibida/último salario x 100. Otra aproximación a este cálculo es: pensión media/salario medio x 100); y por otro, a través de la medida conocida como participación de los salarios en el PIB. De esta manera, un mayor gasto en pensiones se puede deber a una mayor tasa de sustitución, así como a una mayor participación de los salarios en el PIB (ya que implica una menor productividad aparente del factor trabajo).

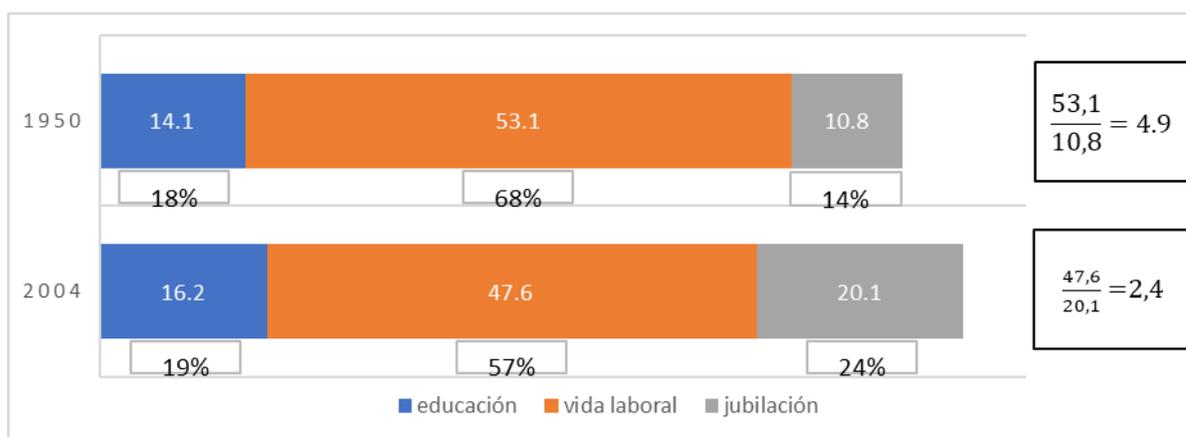
5.2 Problemática específica:

5.2.1 Demografía:

El crecimiento en gasto de pensiones desde los años 80 se puede atribuir a un incremento de la presión demográfica y, en consecuencia, a una tasa de dependencia mayor. También se observa un crecimiento significativo de la tasa de sustitución (Hernández De Cos et al., 2017).

Uno de los principales problemas demográficos a los que debe hacer frente el sistema de pensiones es el cambio en la duración de las etapas de la vida de la población española en la última mitad de siglo. La vida laboral del trabajador se puede dividir en tres etapas: educación, vida laboral y jubilación. La realidad es que esta disposición ha cambiado drásticamente en los últimos 50 años: ha habido un incremento de tiempo de la etapa educativa y de la etapa de jubilación, y una reducción de la etapa de vida laboral (Argandoña et al. 2013).

Gráfico 3: Evolución de las etapas de la vida en Reino Unido



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de Barr (2006)

Examinando la duración de las etapas de la vida en Reino Unido en el año 1950 y en el año 2004, se observa que ha habido un incremento drástico de la etapa de jubilación, de forma que, de media, una persona jubilada en 2004 disfrutaba de casi 10 años más de pensión que una persona jubilada en 1950. Esto significa que un jubilado en el año 1950 había cotizado un promedio de 4,9 años por cada año jubilado, más del doble que un jubilado en el año 2004 (2,4). Evidentemente esto afecta de manera drástica tanto a las tasas de sustitución, como a las tasas de dependencia de Reino Unido en el año 2004:

Es evidente que, para mantener la tasa de reposición de las pensiones –o sea, la proporción entre las pensiones y los salarios– los jubilados de 2004 tendrían que haber cotizado o ahorrado aproximadamente el doble que sus abuelos. O, si los tipos de cotización de los jubilados de 2004 o sus tasas de ahorro hubieran sido los mismos que los de sus abuelos, las tasas de reposición que garantizan la sostenibilidad del sistema habrían tenido que reducirse aproximadamente a la mitad (Argandoña et al., 2013, p. 13).

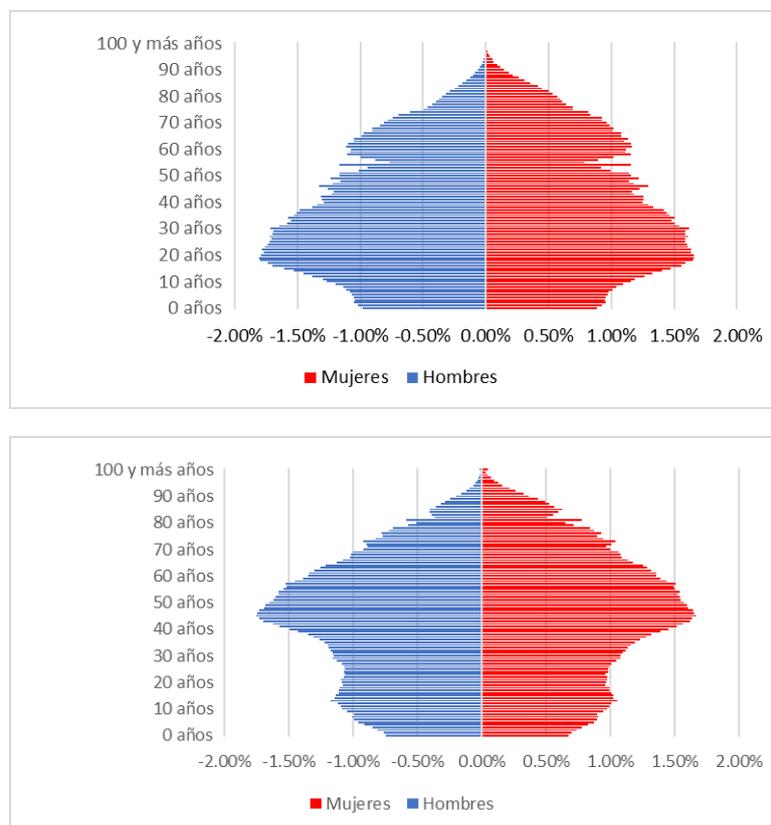
Es importante destacar que parte del incremento de la etapa de jubilación en los últimos 50 años puede explicarse por el aumento de la esperanza de vida. Asimismo,

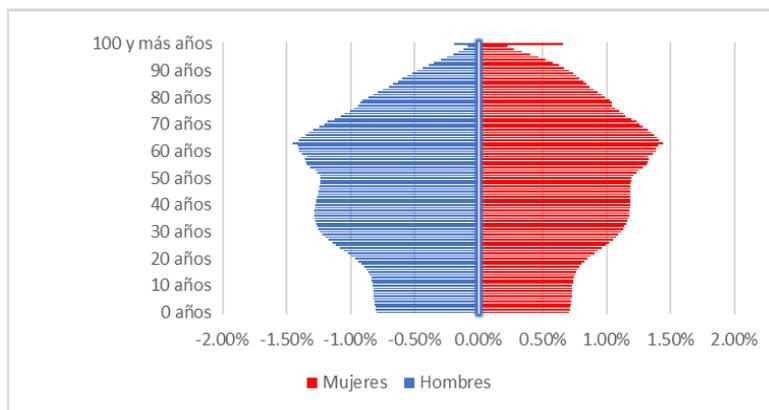
también es importante resaltar que Argandoña et al. extrapolan estos resultados a España, pero no resulta del todo patente que los resultados de Reino Unido se reproduzcan de la misma manera en la población española.

El siguiente gran problema demográfico al que debe enfrentarse el sistema de pensiones español es doble: por un lado, el creciente envejecimiento de la población, y por otro, la caída de la natalidad.

La situación demográfica actual en España no es favorable. Según las últimas publicaciones del Instituto Nacional de Estadística (INE), en el año 2050 las estimaciones muestran que la población española no superará los 47 millones. En 2011, la población en España se situaba alrededor de los 46 millones. Esto supone que la edad mediana pasará de 39.8 a 47.2 (o lo que es lo mismo, habrá un envejecimiento generalizado de 7.2 años), lo cual seguirá generando presiones sobre la estructura financiera del sistema. (Argandoña et al., 2013). Se calcula además que la tasa de dependencia alcanzará la astronómica cifra de 53,73% en este periodo (INE, 2023a).

Gráfico 4: Pirámide poblacional de España: 1995, 2022, 2072 (proyección)





Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del INE (2023b)

Como se observa en el gráfico esta situación no hará más que empeorar: la previsión es que poco a poco la pirámide poblacional empiece a invertirse como consecuencia de la pérdida de población de todos los grupos hasta los 59 años, y el incremento de población en todos los grupos a partir de 60 años (Argandoña et al., 2013).

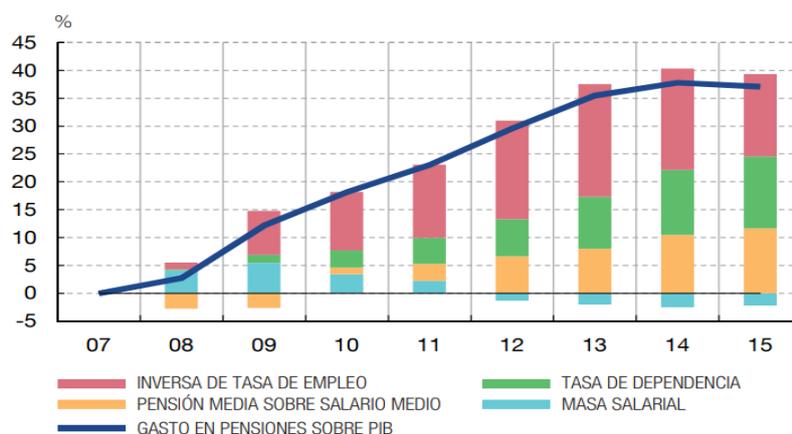
La previsión de la sostenibilidad del sistema es potencialmente catastrófica teniendo en cuenta el doble problema de alto envejecimiento y baja natalidad. Según Argandoña et al. (2013), por un lado, si la población activa y en edad de trabajar decrece (es decir aumenta la tasa de dependencia), el número de cotizantes disminuirá, así como la cuantía de las cotizaciones; y por otro, el envejecimiento de la población inevitablemente causará un aumento del número de pensionistas al igual que un aumento de la cuantía de las pensiones.

El análisis de las previsiones demográficas y el impacto que tienen sobre la sostenibilidad se estudiarán en profundidad más adelante en el desarrollo del trabajo.

5.2.2 Situación del mercado de trabajo

Más recientemente, otros factores como la tasa de empleo han tenido un impacto significativo sobre la estructura del gasto en pensiones con respecto al PIB, sobre todo en la última década. Esto se debe al fuerte “shock” que sufrió la tasa de ocupación como consecuencia de la crisis financiera del año 2008. En la siguiente gráfica se muestra la importancia que han tenido diferentes factores en el crecimiento del peso del gasto en pensiones durante los años 2007-2015 (Hernández De Cos et al., 2017).

Gráfico 5: Factores determinantes del gasto en pensiones durante la crisis (2007-2015)



Tasas de variación acumulada aproximadas

Fuente: Hernández De Cos et al. (2017)

Como se puede observar, el factor determinante durante la crisis fue indudablemente la tasa de empleo. No obstante, otros factores como la tasa de dependencia o la tasa de sustitución también fueron relevantes para explicar el aumento en el gasto en pensiones sobre el PIB durante este periodo (Hernández De Cos et al., 2017).

Otro factor relevante que ha influido en este aumento del gasto en pensiones en los últimos años ha sido el crecimiento de la pensión media por encima del salario medio y del IPC (Índice de Precios al Consumidor), causado principalmente por la revalorización de las pensiones y el efecto sustitución (los nuevos pensionistas, de media y por norma general, perciben una pensión mayor que aquellos pensionistas que fallecen) (Hernández De Cos et al., 2017).

5.2.3 Productividad

La tasa de sustitución de las pensiones es una ratio que se ve fuertemente influida por factores como la productividad. Es evidente que para asegurar el estado de bienestar y la viabilidad financiera del sistema de pensiones es necesario tener en cuenta este factor, ya que su efecto en la tasa de sustitución puede acarrear graves consecuencias para la sostenibilidad futura del sistema.

De media, ha habido un crecimiento de la productividad española en los últimos 20 años. Sin embargo, este crecimiento es escaso si se compara con otros países de la Unión Europea o incluso con Estados Unidos.

Según Daniel Palacios Marqués (2010) en el informe del Ministerio de Empleo y Seguridad Social sobre los efectos de la productividad, envejecimiento, empleo e inmigración en la sostenibilidad del sistema de pensiones, la productividad española creció desde el año 1988 hasta el año 2007, como consecuencia del crecimiento del PIB.

Con la llegada de la crisis en el año 2008, este crecimiento se frenó de golpe, aunque a partir del 2009 volvió a mostrar señales de crecimiento. Este repunte de la productividad puede explicarse en cierta medida por un aumento del número de horas trabajadas, lo cual resta competitividad a la economía española. Además, Palacios (2010) afirma que la productividad de la economía española sólo aumenta en momentos de recesión, es decir, las variaciones de productividad se producen como consecuencia de ajustes en la economía.

Otro factor que puede agravar este problema y reducir aún más la tasa de sustitución de las pensiones es la dinámica que están siguiendo muchos países de Europa al indexar las pensiones al IPC en vez de a los salarios. Esto puede provocar que, aunque España sea capaz de incrementar su productividad, esta no se vea reflejada en la cuantía final de las pensiones percibidas por los jubilados. En este caso la tasa de sustitución de las pensiones se mantendría estable o decrecería ya que la pensión media no dependería del salario medio, sino exclusivamente de la inflación. (Palacios Marqués, 2010).

5.2.4 Los ingresos

Con respecto a los ingresos, como se ha mencionado anteriormente éstos se han mantenido relativamente estables. La ratio cotizaciones sociales/PIB a pesar de haber sufrido algunas variaciones como resultado de la crisis se ha mantenido estable en torno a una cifra de 9,4%. El Fondo de Reserva también ha aportado rendimientos financieros, aunque estos han sido menores. Según Hernández De Cos et al. (2017): “La dotación actual del Fondo de Reserva es equivalente al 13 % del gasto anual en pensiones contributivas, aproximadamente” (p. 24).

Aunque las soluciones principales que se plantean en la actualidad con respecto a la situación de los ingresos del sistema de pensiones en España se desarrollarán más adelante, puede ser interesante el planteamiento de medidas más singulares, que, aunque no conforman parte del debate principal podrían servir para incrementar sustancialmente los gastos.

Estas medidas incluyen por ejemplo la cotización de robots que desarrollen trabajos previamente realizados por trabajadores. Autores como Miguel Ángel Gómez Salado (2018) ya plantean esta posibilidad, y abordan algunas cuestiones formales para llevarlo a cabo como la dotación de personalidad jurídica a los robots, o el desarrollo de mecanismos que posibiliten su cotización.

Otra medida que podría considerarse es el fomento de la cotización de otros grupos, como por ejemplo los estudiantes que realizan prácticas no remuneradas. Esta medida se ha implementado en España hace relativamente poco, por lo que su efectividad todavía no ha sido demostrada aún (Cinco Días, 2023).

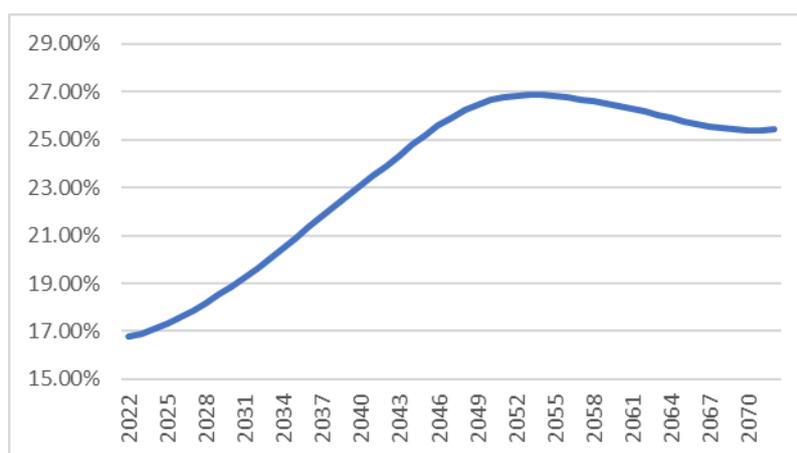
6 Previsiones sobre la evolución del sistema público de pensiones

Como se ha comentado anteriormente las proyecciones sobre el escenario demográfico español no son favorables. Tanto el decrecimiento en natalidad como el envejecimiento de la población están provocando que la pirámide poblacional se invierta paulatinamente. Las previsiones demográficas españolas proyectan que el proceso de envejecimiento se intensificará durante las próximas décadas.

Es especialmente preocupante la reducción esperada de la natalidad. En el año 2015 la natalidad se posicionaba en una cifra de 9 nacimientos por cada mil habitantes. Sin embargo, se prevé que para el año 2030 esta cifra caiga hasta los 6,6 nacimientos por cada mil habitantes, y siga descendiendo, situándose en 5,6 para el año 2060 (Hernández De Cos et al., 2017).

Asimismo, se proyecta que la esperanza de vida continúe creciendo, lo que se traduce en una mayor proporción de población envejecida sobre el total de la población (en concreto se espera que para el año 2052 el porcentaje de población mayor de 67 años se sitúe en aproximadamente 27%) (INE, 2023b).

Gráfico 6: Previsión de la evolución del porcentaje de población mayor de 67 años



Fuente: Elaboración propia según datos del INE (2023b)

La combinación de estos tres factores [tasa de natalidad baja, esperanza de vida alta y pequeña entrada neta migrante], unido al peso de la llamada generación del baby boom (nacida entre finales de los años cincuenta y mediados de los años setenta), que entrará en edades de jubilación a partir de la segunda mitad de la próxima década, va a intensificar el proceso de transformación de la pirámide demográfica española, haciendo que se parezca cada vez más a una pirámide invertida (Hernández De Cos et al., 2017, p. 26).

El informe del Banco de España sobre la sostenibilidad de las pensiones establece seis escenarios distintos en función de cuatro factores: la tasa de dependencia, la tasa de empleo, la tasa de sustitución y la participación de salarios en el PIB (Hernández De Cos et al., 2017).

Con respecto a la tasa de dependencia Hernández de Cos et al. (2017) tienen en cuenta las previsiones del INE citadas previamente y consideran que la población en edad de trabajar se sitúa entre los 16 y 66 años. Valorando estas condiciones, el primer escenario que se plantea es un aumento de la tasa de dependencia (incluyendo la población no activa menor de 16 años en el cálculo de esta medida), alcanzando una cifra de 42,7% en 2035 y una cifra de 64,3% en el año 2050. No obstante, otros estudios afirman que existe bastante incertidumbre con respecto a la previsión de población para el año 2050, y apuntan a que la tasa de dependencia se duplicará para ese año (Doménech, 2019).

Por otro lado, se plantean dos escenarios posibles con respecto a la tasa de empleo. Un escenario más favorable en el que la tasa de empleo aumenta hasta un 70% y un

escenario más desfavorable que asume que se mantienen los niveles actuales de empleo, es decir una tasa del 60%.

El siguiente escenario que se plantea también es doble. Un escenario considera que la tasa de sustitución de las pensiones se mantiene en niveles similares a los actuales, y el más desfavorable considera que la tasa de sustitución de pensiones se ve reducida a la mitad debido a diversos factores tales como cambios legales sobre los métodos de cálculo de las pensiones.

El último escenario que se plantea es que la participación de los salarios en el PIB se mantiene en torno al 48% (valor actual).

Teniendo en cuenta estos seis escenarios, y considerando especialmente la evolución de las tasas de empleo, la conclusión a la que llega el informe del Banco de España (Hernández de Cos et al., 2017) recalca la importancia de la evolución de la situación económica para el mantenimiento estable del gasto en pensiones con respecto al PIB.

Una tasa de empleo favorable puede reducir de forma notable el gasto en pensiones sobre el PIB: en el escenario en el que se plantea una tasa de empleo del 70%, el gasto en pensiones sobre el PIB en el año 2035 se situaría en un 13% y la tasa de sustitución en torno a un 44% (cifras similares a las actuales). No obstante, en el año 2050, el gasto en pensiones aumentaría hasta un 19,4%.

Asimismo, un escenario con una tasa de empleo desfavorable supondría que en el año 2035 el gasto en pensiones sobre el PIB ascendería al 15% y en 2050 al 22,6%, manteniendo una tasa de sustitución de 43,9%.

Tabla 2: Previsiones de gasto en pensiones sobre el PIB según escenarios de empleo

En porcentaje (%)	Escenario	Gasto en Pensiones en % del PIB	Factor demográfico	Tasa de sustitución	Tasa de empleo	Masa salarial	Tipo efectivo de las cotizaciones sociales que sostiene el gasto en pensiones
Situación actual		10.7	31	43.9	55.8	43.9	21.2
2050							
Tasa de sustitución actual							
Situación de empleo desfavorable	1	22.6	64.3	43.9	60	48	47.1
Situación de empleo muy favorable	2	19.4	64.3	43.9	70	48	40.4
2035							
Tasa de sustitución actual							
Situación de empleo desfavorable	1	15	42.7	43.9	60	48	31.3
Situación de empleo muy favorable	2	12.9	42.7	43.9	70	48	26.8

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de Hernández De Cos et al. (2017)

Un cálculo ilustrativo sobre la previsión de gasto como porcentaje del PIB en las pensiones es el que realiza Rafael Doménech (2019). Primero tiene en cuenta que la proyección del número de pensiones para el año 2050 es previsible, ya que el número de pensiones futuras se puede estimar en base al número de trabajadores en el presente. De esta manera, se puede calcular que para el año 2050 el número de pensiones crecerá hasta los 15 millones (actualmente hay aproximadamente 10 millones de pensiones en vigor (Seguridad Social, 2023c)).

Considerando esta proyección se plantea la siguiente ecuación: ¿cuántos trabajadores hará falta para mantener la tasa de sustitución de las pensiones y la presión fiscal de 2017 (21.4%) teniendo en cuenta que en el año 2050 habrá unos 15 millones de pensiones?

$$\frac{\text{cotizantes}}{\text{n}^{\circ} \text{ de pensiones}} \times \text{presión fiscal}$$

$$\underbrace{\frac{18.2m}{9.6m} \times 21.4\%}_{2017} = \underbrace{\frac{x}{15m} \times 21.4\%}_{2050}$$

Resolviendo la ecuación se llega a la conclusión de que para poder hacer frente a los 15 millones de pensiones previstas para el año 2050 se requerirían 28,5 millones de cotizantes, lo cual es una medida significativa de la presión a la que va a estar sometida la estructura financiera del sistema en ese año (Rafael Doménech, 2019).

7 Reformas

Como se ha evidenciado durante el desarrollo del presente trabajo, el sistema actualmente no es sostenible. Existe un riesgo muy real de que el sistema acabe quebrando por factores demográficos (inversión de la pirámide poblacional), económicos y financieros (ciclos económicos desfavorables, rentabilidades bajas, menores cotizaciones etc.).

Es por ello por lo que existe una necesidad manifiesta de estudiar reformas y alternativas factibles que aseguren la sostenibilidad financiera futura del sistema.

El siguiente capítulo se dedicará a explorar en primer lugar las reformas realizadas al sistema de pensiones español durante el transcurso de su existencia, y el efecto que las mismas han tenido sobre la sostenibilidad financiera del sistema.

7.1 Las reformas más importantes

Es necesario revisar las diferentes reformas realizadas en el sistema para poder estudiar más en profundidad sus efectos en la sostenibilidad, y así poder juzgar si estas fueron correctas en su elaboración y/o ejecución.

La primera reforma del sistema de pensiones se lleva a cabo en el año 1985 cuando se incrementa el periodo mínimo de cotización de diez a quince años, lo cual mejoró sustancialmente la situación financiera del sistema. No obstante, el gasto en pensiones con respecto al PIB durante estos años incrementó significativamente, pasando de un 5,6% hasta un 8,4%. Además, la ratio entre afiliados y pensiones se redujo, pasando de 2,7 a 2,1 (Hernández De Cos et al., 2017).

Debido a esto en el año 1995 se aprueba un informe conocido como Pacto de Toledo que emitiría quince recomendaciones generales que fundamentarían la Ley de Consolidación y Racionalización del sistema de Seguridad Social del año 1997. Algunas de las medidas que introdujo esta ley incluyen la creación de un Fondo de Reserva para hacer frente a las demandas del modelo, y la revalorización de las pensiones según las proyecciones futuras del IPC (Hernández De Cos et al., 2017).

En los últimos años se ha seguido reformando el sistema, introduciendo medidas tales como la modificación del método de revalorización de las pensiones (que las desvincula de los incrementos anuales del IPC y establece su cálculo en base a una fórmula que considera el balance de los ingresos y gastos del sistema), o el factor de sostenibilidad en el año 2013 (que establece la cuantía de las pensiones en base a la esperanza de vida) (Hernández De Cos et al., 2017).

Las reformas del 2011 y 2013 son probablemente las reformas más importantes hasta la fecha.

En el año 2011 se introduce una reforma que incrementaría la edad de jubilación de 65 a 67 años de manera gradual hasta el año 2027 (ver Tabla 1 del apartado “Características y funcionamiento”). Asimismo, se introducen cambios en el cálculo de la cuantía de las pensiones, incrementando el periodo sobre el que se calcula la base reguladora (previamente, se tomaban los últimos 15 años de cotizaciones; desde 2022, se consideran los últimos 25 años) (BBVA, 2019a).

También se introducen nuevos requisitos con respecto a la jubilación anticipada, y se premia la prolongación de la vida laboral a través de “incrementos en la base reguladora por cada año completo cotizado más allá de la edad ordinaria de jubilación” (BBVA, 2019a). Estos incrementos son progresivos: 2% si se acreditan 25 años cotizados al alcanzar la edad de jubilación, 2,75% al acreditarse 37 años cotizados, y 4% si se alcanza la acreditación de más de 37 años cotizados (BBVA, 2019a).

De igual manera, en el año 2013 se incorporan algunas reformas que han sido fundamentales en mantener la sostenibilidad del sistema y que sirven de complemento a las implementadas en 2011.

En primer lugar, el factor de revalorización, que desvincula parcialmente el IPC de la cuantía de las pensiones y añade otros tres factores determinantes de su valor: la diferencia entre ingresos y gastos de la seguridad social (brecha financiera), la variación interanual de la pensión media del sistema de pensiones y las variaciones en la cantidad de pensiones contributivas (BBVA, 2019a).

Asimismo, también se introduce el factor de sostenibilidad como elemento clave para el cálculo de las pensiones. Se considera la variación de la esperanza de vida para poder ajustarla a la pensión inicial de jubilación. El objetivo es tratar de igualar la pensión de un jubilado que entre en el sistema después de la introducción de este factor con la pensión de aquellos que ya habían entrado en el sistema previamente (BBVA, 2019a). Tiene dos componentes: el Factor de Equidad Intergeneracional (FEI) y el Factor de Revalorización Anual (FRA) (Cebrián & Fabián, 2014).

Ambas reformas han logrado atrasar el proceso de deterioro de la sostenibilidad del sistema de manera significativa, pero no será suficiente para detener los procesos de deterioro demográfico, ni tampoco para hacer frente a las posibles recesiones que puedan llegar a ocurrir. Asimismo, estas reformas no están exentas de potenciales deterioros que inevitablemente los pensionistas han de experimentar para asegurar sostenibilidad temporal del sistema.

7.2 Efecto de las reformas de 2011 y 2013

7.2.1 2011

Con respecto a la reforma de 2011, Moral-Arce, I., & Ferradans, H. (2018) analizan su impacto según dos factores: prestación de entrada y probabilidad sobre las altas de jubilación.

En primer lugar, el impacto que ha tenido la reforma sobre la prestación de entrada es significativo. El modelo que desarrolla Moral-Arce et al. (2018) es muy sencillo. Permite, a través del uso de una ecuación, comparar la cuantía de la pensión de entrada entre los años 2013 y 2015 (es decir, después de la implementación de la reforma del sistema de pensiones del año 2011) con la cuantía percibida en el caso de que no se hubiese llevado a cabo esta reforma. Si existe una diferencia significativa entre la pensión de entrada y la cuantía en caso de que no se hubiese aplicado la reforma, es probable que exista un impacto (positivo o negativo) en las pensiones de entrada observada entre 2013 y 2015.

El resultado según este modelo es que ese impacto existe y supone una reducción de la cuantía de la pensión. Esto se debe a que la reforma incluye mecanismos tales como la aplicación de coeficientes reductores que afectan tanto a la edad como al tiempo cotizado, resultando en un incremento de ambas variables para poder percibir la pensión máxima (Moral-Arce et al., 2018)

En segundo lugar, la probabilidad de alta de jubilación se ve incrementada. Según el modelo de Moral-Arce et al. (2018), la probabilidad de jubilación depende de dos factores: la acumulación de capital individual en la Seguridad Social y la esperanza de obtener ganancias de un año adicional de trabajo en las pensiones individuales (el trabajador sopesa las ganancias marginales de un año adicional de trabajo):

Como la implantación gradual de la reforma penalizará en cierto grado retrasar un año la jubilación, dado que implica la aplicación de reglas más estrictas para el futuro pensionista, esto supondrá una reducción de la pensión prevista en el futuro y por lo tanto un incentivo a que los individuos adelanten su jubilación (Moral-Arce et al. 2018, p.12).

En otras palabras, debido a factores que endurecerán las condiciones del pensionista como resultado de esta reforma, los trabajadores optarán por reducir el riesgo de que su pensión se vea reducida accediendo antes a la etapa de jubilación.

El modelo muestra, por un lado, que la reforma de 2011 ha modificado las preferencias de los trabajadores, incrementando los incentivos a que los individuos adelanten su etapa de jubilación; y por otro, que existe un impacto significativo reductor de la reforma sobre la prestación de entrada.

No obstante, esto no implica necesariamente un aumento del gasto público en pensiones. Según el modelo que desarrollan Conde-Ruiz, & González (2013), en el que

pormenorizan el efecto en el gasto de cada una de las medidas llevada a cabo por la reforma del 2011, existe el potencial de que esta reforma pueda reducir el gasto público en pensiones hasta 3 puntos del PIB en 2050.

Además, los cambios más profundos de la reforma, como el aumento hasta los 40 años cotizados como requisito para percibir el 100% de la base, el atraso de la edad de jubilación hasta 2027, o la introducción de 35 años de la trayectoria laboral del trabajador en el cálculo de la base reguladora, pueden ayudar a ahorrar 7 puntos porcentuales del PIB adicionales para 2050 (Conde-Ruiz, J. I. et al., 2013).

7.2.2 2013

La introducción del Factor de Sostenibilidad y el Índice de Revalorización de las Pensiones es una innovación importante respecto a las medidas introducidas en la reforma de 2011. La sostenibilidad financiera del sistema de pensiones a priori mejora mucho con la Ley 23/2013.

No obstante, esta sostenibilidad habría que entenderla estrictamente como equilibrio entre ingresos (por cotizaciones) y gastos (por prestaciones) del sistema de Seguridad Social. Si se pretende estudiar la sostenibilidad del sistema en términos de solvencia financiera y equidad (es decir, la igualdad entre las aportaciones realizadas por los trabajadores, y las prestaciones que recibirán durante su etapa de jubilación), se puede afirmar que existe un problema en ambos parámetros.

En términos de solvencia, aunque la rentabilidad financiera que ofrece la reforma de 2013 es menor a la ofrecida en 2011, sigue siendo bastante superior a las proyecciones de crecimiento económico a largo plazo de España (Cebrián et al., 2014).

Por otro lado, en términos de equidad, la reforma fracasa en ofrecer condiciones equitativas a todos los individuos. De hecho, según los resultados del modelo que elaboran Cebrián et al. (2014): “quiénes coticen por las bases de cotización más bajas, perciben una rentabilidad superior a la del sistema global, mientras que quiénes coticen por las más elevadas (más de 30.000 euros anuales) presentan una TIR inferior al sistema [...]” (p. 159).

En otras palabras, la implementación de esta medida supone un incremento de las pensiones mínimas en términos reales pero una actualización de las pensiones máximas con la inflación, lo que supone una reducción significativa del poder adquisitivo con

respecto al salario medio para los pensionistas que coticen por bases de cotización elevadas.

El balance de estas dos reformas, aunque positivo en términos de sostenibilidad financiera del sistema en el corto plazo, no asegura el mantenimiento del poder adquisitivo de los pensionistas, ni la solvencia del propio sistema en el largo plazo.

La reforma del sistema de pensiones del 2011 no logró solucionar los problemas de solvencia financiera, debido a que existía un desequilibrio entre las proyecciones de crecimiento económico a largo plazo y la rentabilidad financiera de la reforma. La reforma de 2013, aunque logró solucionar parcialmente estas dificultades, tampoco consiguió los resultados deseados. En términos de equidad, los objetivos tampoco se cumplen “ya que reporta diferentes rentabilidades a individuos que presentan idénticas características” (Cebrián et al., 2014, p. 159).

Asimismo, el incremento previsto de las cotizaciones del sistema como resultado de las reformas de 2011 y 2013 suponen un crecimiento de la base reguladora sobre la que se calcula la cuantía de las pensiones y un aumento de la pensión inicial. El resultado: más presión sobre la estructura de gastos del sistema (Cebrián et al., 2014).

La sostenibilidad financiera de estas reformas recae fundamentalmente en una caída de la tasa de beneficio de las pensiones. En ausencia de ingresos adicionales, Hernández de Cos (2021) afirma que España sufriría un fuerte decrecimiento de la tasa de beneficio de unos 20 p.p. entre 2013 y 2060, aunque seguiría estando por encima de la media europea.

Por ello, para asegurar tanto la sostenibilidad financiera, como la solvencia, y la equidad del sistema, es vital estudiar otras soluciones y alternativas viables que supongan una mejora sustancial de estos parámetros.

8 Soluciones y alternativas

Como se ha expuesto repetidamente durante el desarrollo del presente trabajo, la sostenibilidad financiera actual es prácticamente inexistente, incluso con la introducción del Factor de Sostenibilidad y el Índice de Revalorización de las Pensiones. El problema esencialmente radica en que las cotizaciones actuales no son suficientes para soportar la enorme estructura de gasto del sistema.

Es por ello por lo que en este capítulo se estudiarán medidas para controlar el aumento del gasto, así como para la obtención de ingresos adicionales. También se analizarán otras alternativas posibles. Después, se revisarán algunos sistemas de pensiones alternativos que existen en el resto de Europa, y se analizarán sus resultados. Por último, se tratará de proponer diferentes reformas viables al sistema vigente, así como alternativas realistas al actual sistema de pensiones en España que lo hagan sostenible en el largo plazo.

8.1 Medidas para el control del aumento del gasto

8.1.1 Incremento del factor contributivo del sistema

Una de las posibles soluciones que se podrían implementar para mejorar la sostenibilidad del sistema controlando el aumento del gasto es reformular las condiciones sobre las que se calcula la base reguladora mejorando su “contributividad”: “una mayor relación entre las contribuciones de los individuos y las prestaciones recibidas” (Hernández de Cos et al., 2017, p. 37).

Esto esencialmente se traduce en crecimientos del número de años que se utilizan para calcular la base reguladora. La reforma del 2011 ya incrementó el periodo de cálculo de la base hasta los 25 años anteriores a la jubilación (antes de la reforma se utilizaban los 15 años anteriores). Una solución sería extender ese periodo de cálculo a toda la vida laboral.

No obstante, según Hernández de Cos et al. (2017), las mejoras a la sostenibilidad financiera del sistema fruto de la implantación de esta medida serían limitadas si no se implementan otros mecanismos de forma adicional.

El carácter contributivo del sistema también se podría mejorar disminuyendo el porcentaje de la pensión al que da derecho el periodo mínimo de cotización (este porcentaje es del 50% en la actualidad), o incluso disminuyendo los incrementos de ese porcentaje inicial por cada año adicional cotizado, medidas que ya formaban parte de la reforma del 2011. Esto se traduciría en un incremento en el número de años necesarios cotizados para poder obtener el 100% de la pensión (Hernández de Cos et al., 2017). Actualmente:

[...] la mayor parte de los derechos de la pensión se generan en los primeros 15 años de la vida activa (que dan derecho al 50 % de la pensión, mientras que los 15 años siguientes dan derecho a un 34 % adicional) (Hernández de Cos et al., 2017, p. 37).

8.1.2 Retrasos en la edad de jubilación

Una manera efectiva de reducir el gasto en pensiones, como ya se ha comentado con anterioridad, es retrasar la edad de jubilación. La reforma de 2011 ya llevó a cabo esfuerzos en esta dirección. Este incremento en la edad de jubilación se puede justificar, entre otras razones, por el aumento de la esperanza de vida, la entrada tardía en el mundo laboral, la disminución de los requerimientos físicos de los trabajos, y la mejora de la condición física de los trabajadores más mayores (Hernández de Cos et al., 2017). Esta medida sería efectiva para aumentar el número de cotizantes (ya que el porcentaje de población activa incrementaría), así como para reducir el número de pensionistas y con ello, el gasto en pensiones.

En esta misma línea también ayudaría a mejorar la sostenibilidad financiera del sistema establecer mecanismos que desincentiven la jubilación anticipada. Un incremento, por ejemplo, hasta los 70 años de la edad de jubilación ayudaría a reducir la tasa de dependencia en 12 puntos, que se traduciría potencialmente en una reducción del gasto en pensiones con respecto al PIB de entre 2 y 4 puntos (Hernández de Cos et al., 2017).

No obstante, existen implicaciones sociales a la hora de llevar a cabo esta medida, como por ejemplo las marcadas diferencias entre la exigencia física de los distintos trabajos (es evidente que, por ejemplo, el oficio de albañil no tiene la misma longevidad laboral que el oficio de analista de datos en una empresa del sector servicios) que hasta cierto punto dificultarían su implantación.

8.2 Medidas para incrementar los ingresos

8.2.1 Aumento de los tipos impositivos de las cotizaciones sociales

Incrementar los tipos impositivos de las cotizaciones acarrea un riesgo significativo en términos de eficiencia económica: la libertad de movimiento de personas y capitales supone que un aumento demasiado drástico de los tipos impositivos puede provocar una huida de capitales y/o trabajadores. Es por ello por lo que este aumento debe llevarse a cabo con precaución, sin modificar los tipos legales (Hernández de Cos et al., 2017).

En línea con este razonamiento, existen medidas tales como la eliminación de “los topes salariales (máximos y mínimos) de las bases de cotización y las bonificaciones que aminoran dichos ingresos” (Hernández de Cos et al., 2017, p. 39). De esta manera, la tasa

de crecimiento de las cotizaciones dependería exclusivamente del aumento de los salarios nominales, lo que a su vez se traduciría en mayores ingresos para el sistema.

No obstante, esta medida podría tener consecuencias negativas para el empleo ya que supondría un incremento de los costes laborales fruto de los procesos para la implementación de una medida así. Otro problema que plantea esta medida es el incremento de las bases reguladoras sobre las que se calculan las pensiones, por lo que a largo plazo acabarían incrementando los gastos. Sin embargo, se podría mitigar este efecto limitando la pensión máxima percibida (es decir, que no exista proporcionalidad entre cotización y pensión en los trabajadores con mayor capacidad contributiva), pero no sin reducir la tasa de sustitución de los sectores que reciben prestaciones más altas (Hernández de Cos et al., 2017).

La reciente aprobación del Real Decreto-ley 2/2023, de 16 de marzo, de medidas urgentes para la ampliación de derechos de los pensionistas, la reducción de la brecha de género y el establecimiento de un nuevo marco de sostenibilidad del sistema público de pensiones ha llevado a cabo esfuerzos en esta dirección. La medida implementada en este proyecto de Ley es la eliminación progresiva de las bases máximas de cotización y pensión. No obstante, este destope no se realizará de manera proporcional, sino asimétrica, ya que la base de cotización máxima en estos casos se incrementará más que la prestación máxima percibida (Real Decreto-ley 2/2023, 2023).

La base máxima de cotización se incrementará un 38% entre 2024 y 2050 (incremento acumulado, considerando el porcentaje adicional aplicado por encima de la revalorización en el IPC). La Pensión máxima tendrá un incremento aproximado hasta el 2050 del 3% (BBVA, 2023).

8.2.2 Aumento de los impuestos generales

Esta medida ayudaría en gran medida a la sostenibilidad del sistema. Sin embargo, presenta un problema esencial: las pensiones estarían financiadas por toda la población, no solo los trabajadores. Esta medida ya ha sido implantada en otros países europeos como Francia a través de la “contribución social generalizada”, y aunque en teoría si ayudaría a generar más ingresos, la realidad es que se acabaría repercutiendo el mantenimiento de las pensiones en aquellos individuos cuyas rentas se pretende proteger (Hernández de Cos et al., 2017).

Esto se traduciría a efectos prácticos en una especie de reducción de la tasa de sustitución. En otras palabras, aunque como resultado de esta medida la población jubilada fuese capaz de mantener la cuantía de la pensión, el aumento de la presión fiscal reduciría la renta neta del jubilado (Hernández de Cos et al., 2017).

8.3 Otras medidas

8.3.1 Fomentar la inmigración

La cuestión de la sostenibilidad ya se había comenzado a plantear durante la década de los años 70 como una cuestión fundamental que podría afectar al bienestar de la sociedad española. No obstante, con la llegada de una oleada de inmigración durante la década de los 80-90, así como la posterior intensificación de esta dinámica durante los primeros años del S. XXI, la cuestión sobre la sostenibilidad quedó relegada a un segundo plano.

La medida consistente en incentivar la inmigración tiene una variedad de implicaciones positivas para la sostenibilidad futura del sistema.

En primer lugar, considerando el crecimiento de la población significativo que se produjo en España durante este periodo, (en 2009, la población extranjera representaba en torno al 12,1% de la población), una variación neta positiva de la inmigración regulada en España ayudó indudablemente a soportar la estructura de gastos del sistema. (Llanos, 2010).

Asimismo, esta población, por norma general, emigró en busca de empleo, y por lo tanto se encontraba en edad de trabajar, característica que se ve reflejada al comparar el porcentaje de inmigrantes en edad de trabajar (es decir, con una edad de entre 16 y 64 años) con el porcentaje de españoles del mismo rango de edad (79,7% frente a 66,2%) durante este periodo (Llanos, 2010).

Por otro lado, la tasa de natalidad en la población inmigrante de esta oleada era superior, lo que sin duda ayudó a solventar, al menos temporalmente, el problema demográfico (Llanos, 2010).

No obstante, es evidente que atraer inmigración tiene otro tipo de implicaciones menos favorables.

En primer lugar, el proceso de integración de población inmigrante, además de costoso, no siempre es satisfactorio. Un proceso de integración que no sea capaz de asumir una llegada masiva de inmigrantes puede llevar al surgimiento de tensiones

sociales, especialmente cuando se trata de áreas de alta concentración migratoria, lo que puede generar conflictos interculturales, racismo y xenofobia (Givens, 2007).

Los recursos que se deben destinar hacia este fin de integración son financiados por impuestos de la población general, lo que supondría, a efectos prácticos, una reducción de la tasa de sustitución de la población jubilada.

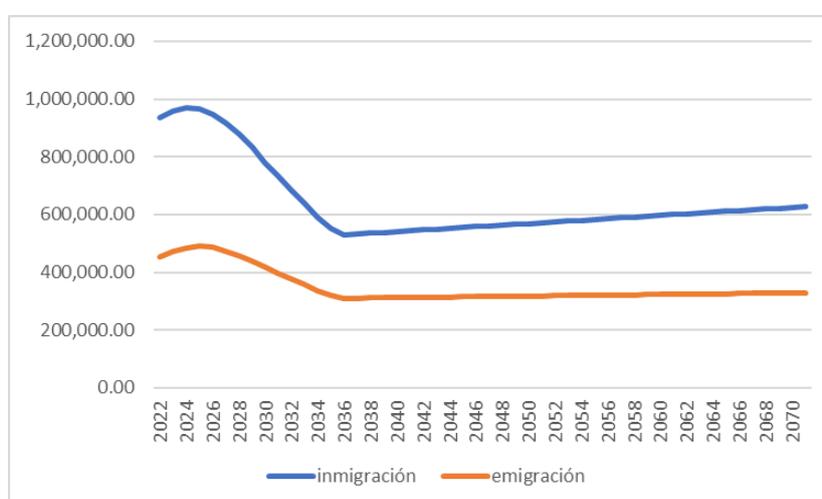
Asimismo, aunque una llegada de inmigrantes inicialmente suponga un aumento del número de cotizantes, sólo se lograría posponer el problema, ya que esta población eventualmente acabará entrando en edad de jubilación, y por tanto, tendrán que hacer uso de los recursos del sistema.

Por último, predecir cuales van a ser las siguientes olas migratorias es una tarea difícil, por lo que no se puede depender de proyecciones para abordar el problema. No obstante, el INE ofrece proyecciones con respecto a la evolución migratoria hasta el año 2070.

Como se puede observar en el Gráfico 7, se prevé que la inmigración actual alcance un pico en el 2024, año a partir del cual comenzará a decrecer hasta estabilizarse en el año 2034.

Asimismo, no sólo hay que tener en cuenta las proyecciones de inmigración, sino también las de emigración, ya que un crecimiento exponencial de la emigración en un periodo de tiempo relativamente corto puede provocar una disminución de la inmigración neta, resultando en una reducción de los ingresos percibidos por cotizaciones.

Gráfico 7: Proyecciones de inmigración y emigración 2022-2070



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del INE (2023b)

Si las previsiones actuales son correctas, la inmigración se estabilizará por encima de la emigración a partir del año 2036, resultando en un saldo migratorio neto positivo, lo que supone un mantenimiento de las cotizaciones actuales de la población inmigrante sin riesgo a una salida masiva de trabajadores que pueda resultar en una disminución de ingresos.

8.3.2 Fomentar el ahorro: implementar un sistema de capitalización

Existe una alternativa al actual sistema de distribución en el que el trabajador tiene una cuenta individual de ahorro en la que se depositan sus aportaciones, así como las del empleador. Este dinero es invertido en distintos tipos de instrumentos financieros con el objetivo de generar una rentabilidad que permita incrementar su fondo de pensiones para que el trabajador pueda hacer uso de este cuando alcance su etapa de jubilación (Hernández de Cos et al., 2017).

El principal problema de este sistema es que el riesgo es asumido en su totalidad por el trabajador, quien es en última instancia quien asume los posibles riesgos y beneficios derivados de su evolución. De esta manera, este sistema es más vulnerable a cambios en los mercados financieros, así como a las diversas crisis que se puedan dar durante el transcurso de la vida del trabajador. Hernández de Cos et al. (2017) sugieren estudiar en profundidad las condiciones de su implantación (periodos, carácter voluntario u obligatorio, rentabilidad en situación de estancamiento demográfico etc.), así como una definición de los diferentes mecanismos de gestión del riesgo y protección que deben establecerse para asegurar la máxima transparencia y fiabilidad del sistema.

El ejemplo más habitual de sistema de capitalización es lo que se conoce como la mochila austriaca, sistema que funciona a modo de protección del trabajador en caso de despido o cambio voluntario de empresa, y que pasa a ser liquidado en la etapa de jubilación en caso de no usarse durante la trayectoria laboral del trabajador (BBVA, 2019b).

En este sistema, el empresario aporta obligatoriamente un porcentaje del salario del empleado a un fondo el cual se irá revalorizando durante la vida laboral del trabajador. De esta manera, tanto las aportaciones, como las revaloraciones de la “mochila” contribuyen a incrementar el patrimonio del trabajador para que, en caso de despido, cambio de empresa o jubilación, este pueda afrontar los imprevistos con holgura (BBVA, 2019b).

En España ya ha habido varios proyectos en esta dirección, como por ejemplo durante la presidencia de José Luis Rodríguez Zapatero, o más recientemente con la propuesta electoral de Ciudadanos (Vidal-Folch, 2019).

8.3.3 Reducir la economía sumergida

La regularización de actividades relativas a la economía sumergida puede ser una medida efectiva para reducir los gastos y aumentar los ingresos del sistema de reparto. En este sentido, la reducción de la economía sumergida supondría un aumento de la base de contribuyentes, ya que pasarían a formar parte del sistema y por lo tanto estarían obligados a cotizar.

Rafael López del Paso (2013) estima que, en el año 2012, la economía sumergida representaba en torno al 21,3% del PIB en España, una cifra 7,3 puntos porcentuales por encima de la media. Sólo Italia y Grecia superan a España con cifras que superan el 25% del PIB.

Asimismo, la pérdida de recaudación tributaria como consecuencia de este hecho también es significativa. Se estima que, en el año 2012, la recaudación tributaria perdida como consecuencia de la economía sumergida se situaba en torno a los 70000 millones de euros, o lo que es lo mismo, un 6,6% del PIB. (López del Paso, 2013).

No obstante, para poder reducir la economía sumergida se requiere de una visión integral que pueda regularizar de manera efectiva estas actividades. Algunas de las medidas que se pueden desarrollar incluyen reducir el fraude fiscal y luchar contra la evasión de impuestos, implementar medidas que disminuyan la cantidad de dinero efectivo en circulación, mejorar la educación financiera de los ciudadanos y regularizar actividades de manera transparente (CEOE Tenerife, 2020).

8.3.4 Mejorar la situación del mercado laboral: tasa de empleo y productividad

Como se ha mencionado repetidamente durante el desarrollo del presente trabajo, uno de los factores determinantes a la hora de reducir el gasto en pensiones es la situación de la economía, que se puede evidenciar a través de medidas como la tasa de empleo y la productividad media.

Un crecimiento de la productividad del trabajo supone un incremento del PIB. Ante un crecimiento sustancial del PIB, manteniendo el gasto constante, la proporción del gasto con respecto al PIB se ve reducido. Sin embargo, la utilización de esta medida

oculta el comportamiento de otra variable aún más relevante para poder explicar esta reducción del gasto ante un incremento de la productividad de la economía: la tasa de sustitución.

Aunque el comportamiento de la economía española a largo plazo es impredecible, sí se pueden elaborar hipótesis sobre la sostenibilidad del sistema ante un crecimiento de la productividad del trabajo.

Suponiendo que la productividad media de la economía dentro de 10 años se duplicara, el sueldo medio también se duplicaría. Con ese sueldo, se podría pagar fácilmente una pensión como la actual, ya que con un sólo sueldo de dentro de 10 años se podrían pagar dos pensiones del presente. Sin embargo, para el pensionista del futuro, esta cantidad será insuficiente, y reclamará que la proporción entre su pensión media y su sueldo se mantenga: se habrá producido una reducción sustancial de la tasa de sustitución (Argandoña et al., 2013).

La tasa de sustitución es una medida de la productividad media de la economía, ya que un aumento del salario medio como consecuencia de un incremento de la productividad media de la economía se traduce en reducciones automáticas transitorias de la tasa de sustitución. Esto se debe a que las pensiones corrientes dependen de los salarios anteriores a ese aumento de la productividad, y por tanto no se actualizan inmediatamente con el incremento de productividad. Asimismo, si las pensiones se sitúan por debajo del crecimiento de productividad durante un periodo de tiempo lo suficientemente prolongado, este incremento de la productividad provoca una disminución permanente de la tasa de sustitución, y consecuentemente, del gasto (Hernández de Cos et al., 2017).

De esta manera, aunque los salarios crezcan como resultado del crecimiento de la productividad, si las pensiones no crecen en la misma proporción inevitablemente se producirá una reducción de la tasa de sustitución de las pensiones.

Por lo tanto, aunque una mejora de la productividad del trabajo reflejada en los salarios sí mejoraría la sostenibilidad financiera del sistema de reparto, lo haría a costa de una reducción de la tasa de sustitución de las pensiones, por lo que no se puede establecer como una medida idónea para resolver la cuestión de la viabilidad.

8.3.5 Implantación de un sistema híbrido: revisión de los modelos europeos

Como ya se ha mencionado, existen alternativas al sistema de pensiones actual, así como posibles reformas, algunas de las cuales ya se han hecho esfuerzos por plantear.

No obstante, estas medidas deben situarse dentro de un espectro. En uno de los extremos, se situaría el sistema de distribución puro, parecido al español, en el que la estructura de gastos se mantiene exclusivamente con las cotizaciones de la población activa. En el otro extremo, un sistema de capitalización puro, como la ya mencionada mochila austriaca. Los trabajadores tienen una cuenta de ahorro personal que se va revalorizando según las aportaciones periódicas del empresario y el rendimiento de los instrumentos financieros en los que está invertido el fondo (Pensioenfederatie, 2013).

Sin embargo, existen una variedad de modelos intermedios (los conocidos como “modelos híbridos”) que pueden proporcionar mayor sostenibilidad en términos financieros, y que muchos países han sabido implementar.

No existe el sistema de pensiones perfecto, pero sí existen alternativas viables “híbridas” que pueden proporcionar sostenibilidad y seguridad en el medio-largo plazo, y que pueden servir de referencia para solucionar algunos de los problemas del sistema español. No obstante, implementar un sistema híbrido no es sencillo, y se debe estudiar cómo llevar a cabo esa transición de la manera más eficiente posible.

En el presente capítulo se llevará a cabo una breve revisión de algunos de los diferentes sistemas de pensiones híbridos en Europa, con el objetivo de valorar sus resultados y estudiar si pudieran suponer alternativas viables para España.

Uno de los principales recursos que es ampliamente usado para llevar a cabo esta comparativa es el informe que elabora anualmente Mercer CFA Institute (2022), que permite estudiar los sistemas de pensiones en base a tres parámetros a los cuales asigna pesos específicos: adecuación, sostenibilidad e integridad. Los pesos que asigna a estos atributos son 40%, 35% y 25% respectivamente. Estos parámetros actúan como subíndices del índice principal que permite la medición de la calidad de los sistemas en base a: las pensiones percibidas en relación con sus ingresos antes de entrar en la etapa de jubilación (adecuación), la capacidad de los sistemas de pensiones de proporcionar beneficios a largo plazo (sostenibilidad), y la eficacia de la gobernanza y la regulación de estos (integridad). La puntuación final se presenta en una escala de 0 a 100, donde una puntuación más alta indica un sistema de pensiones de mayor calidad. Según la

puntuación obtenida, el país es clasificado desde la letra A hasta la letra E. España actualmente tiene una calificación de C+ y una puntuación de 61.8.

En el año 2022, los países con sistemas de pensiones mejor valorados son (en orden descendente) Islandia, Países Bajos y Dinamarca. A continuación, se procederá a estudiar individualmente cada sistema con el objetivo de valorar sus virtudes (Mercer, 2022).

Islandia:

Islandia se sitúa como primera del ranking del informe, con un índice de calidad de 84.7 y una calificación de A.

Su sistema se basa en un sistema mixto de pensiones conformado por tres pilares:

- Un sistema estatal de contribución obligatoria.
- Un sistema privado de contribución obligatoria financiado tanto por empleados como por empresas.
- Un sistema privado de contribución voluntaria que proporciona incentivos fiscales.

En el caso de Islandia, la principal fuente de ingresos del pensionista proviene del sistema privado de contribución obligatoria, estimando que, de media, el pensionista percibirá de este sistema entre un 50% y un 60% de su salario a tiempo completo, alcanzando una tasa de sustitución cercana al 70% cuando se añade la pensión básica del sistema de contribución obligatoria pública (Gudmundsson, 2001).

Países Bajos:

Holanda se sitúa como el segundo país con mejor clasificación según el informe de Mercer (2022). Actualmente tiene una puntuación de 84.6 y un rating de A.

El sistema de pensiones neerlandés es un sistema mixto basado en tres pilares fundamentales (Pensioenfederatie, 2013):

- El primer pilar se trata de una pensión pública conocida como AOW (régimen general del seguro de vejez). La cuantía de esta pensión va asociada al salario mínimo (actualmente de aproximadamente 1934€ al mes según Datos Macro (2023)), y el pensionista percibe entre un 50% y 70% del SMI según las condiciones personales de cada trabajador. Este pilar está financiado por un

sistema de distribución similar al español. La diferencia reside en que las cotizaciones no son la única fuente de ingresos del sistema, sino que una parte se paga por medios generales del estado holandés. En otras palabras, las pensiones de los jubilados no son financiadas exclusivamente por cotizantes, si no por todos: trabajadores y pensionistas.

- El segundo pilar se trata de un sistema de capitalización conformado por planes de pensiones sectoriales, de empresa, y profesionales, gestionado por fondos de pensiones. Los ingresos de este sistema radican en los rendimientos de estos planes privados de pensiones. No tienen fines lucrativos ni forman parte de ninguna empresa, de manera que los problemas económicos que pueda llegar a tener el mercado no se ven reflejados de manera directa en la sostenibilidad de este pilar.
- Por último, el tercer pilar se trata de productos de pensiones individuales que cualquier persona puede contratar de manera adicional y que a menudo se traducen en ventajas fiscales para el trabajador. A ella recurren a menudo autónomos o empleados en sectores que no estén incluidos en los planes ya descritos.

Adicionalmente, el gobierno holandés implementa una serie de mecanismos de control para vigilar la actitud y asegurar la solvencia de las entidades financieras que aplican los planes de pensiones (Pensioenfederatie, 2013).

Este robusto sistema permite a Holanda mantener de manera sostenible una tasa de sustitución de alrededor de 89% (OECD, 2023).

Dinamarca:

Dinamarca es el tercer país mejor valorado por el ranking de Mercer en 2022. Su puntuación se sitúa en 82.0 y tiene un rating de A.

De forma similar a los sistemas de Islandia y Holanda, el sistema danés también se trata de un sistema mixto que diversifica sus fuentes de ingresos:

- Pensiones públicas: están gestionadas por el estado y están financiadas por impuestos.
- Pensiones públicas suplementarias: en esta categoría entran las conocidas como ATP y SP. Son pensiones contributivas para trabajadores, tanto empleados, como autónomos.

- Pensiones ocupacionales por sectores: similar al sistema de Países Bajos, son pensiones sectoriales privadas que tienen el objetivo de mantener el poder adquisitivo del contribuyente
- Pensiones privadas adicionales: funcionan como suplemento a las anteriores.

Este sistema ha permitido a Dinamarca establecerse en las primeras posiciones del ranking del informe durante varios años consecutivos y ha conseguido que su tasa de sustitución de las pensiones se sitúe en torno al 84% (OECD, 2023).

Es evidente que existe un denominador común en todos los sistemas de estos países y que España quizás pudiera implementar: la diversificación de ingresos. El gran problema de la sostenibilidad española sin duda es su dependencia de las cotizaciones de los trabajadores en activo como única forma de financiación del sistema. No existe una solución perfecta, pero tomando ciertos elementos de estos países, España podría mejorar sus opciones de generar un sistema estable y viable en el largo plazo.

No obstante, la implantación de este tipo de medidas nunca es sencilla, por lo que se requiere de una visión estratégica, y de un consenso generalizado de la población que no fuese objeto de debate electoral, sino que fuese generador de un pacto de estado tal como ocurrió con el Pacto de Toledo.

9 Conclusiones

Durante el desarrollo del presente trabajo se han analizado las diferentes cuestiones que debilitan las proyecciones de sostenibilidad financiera del sistema de pensiones español.

Es imprescindible entender el sistema de pensiones como un mecanismo fundamental de cohesión intergeneracional que contribuye al mantenimiento del Estado de Bienestar, así como a la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos españoles.

Se han abordado diferentes asuntos que han permitido contextualizar la situación y problemática actual del sistema de pensiones español, incluyendo una breve revisión histórica de su evolución hasta llegar al sistema actual. Cabe resaltar de nuevo la importancia de hitos históricos tales como la Ley de Bases de Seguridad Social de 1963 o el Pacto de Toledo de 1995, acuerdo que surge fruto de un consenso común y generalizado de la población, que no fue apenas objeto de debate electoral y que propició la creación del Fondo de Reserva.

En este sentido, el planteamiento de un sistema alternativo es una tarea difícil si no se comprende la globalidad del sistema actual, y esto incluye conocer en profundidad no sólo la historia, sino su funcionamiento y principios esenciales. Así, se podría definir el sistema de pensiones español como un sistema de carácter contributivo (las aportaciones del trabajador determinan su derecho a percibir pensiones en un futuro), basado en un modelo de reparto (las cotizaciones de los trabajadores en activo financian las pensiones de los jubilados del presente), y de prestación definida (la cuantía de la pensión es conocida de antemano por el trabajador y se calcula en función de su historial laboral).

Pero sin duda uno de los aspectos más importantes que preocupan a la población española es la existencia de riesgos que potencialmente pueden llevar al sistema a la quiebra. En esta línea, la principal amenaza a la viabilidad financiera del sistema es, sin lugar a duda, el envejecimiento demográfico. Factores como la baja natalidad, la alta proporción de personas mayores de 67 años, o la inversión de la pirámide poblacional han contribuido a un incremento de la tasa de dependencia que se prevé continúe creciendo. Si no se buscan alternativas realistas, el gasto en pensiones seguirá incrementando, y ante la ausencia de una fuente alternativa de ingresos, la sostenibilidad financiera del sistema se verá seriamente comprometida.

Otro riesgo al que se enfrenta la estabilidad financiera del sistema es el estancamiento económico. En base a esta problemática, se han analizado las diferentes previsiones que tanto el INE como el Ministerio de Seguridad Social han proyectado, y su importancia a la hora de desarrollar alternativas que sean capaces de hacer frente a la creciente presión financiera a la que debe hacer frente el sistema de pensiones español.

En este sentido se destaca la importancia de medidas como la tasa de dependencia, la tasa de empleo o la tasa de sustitución de las pensiones a la hora de analizar estas problemáticas. La conclusión es la siguiente: ante la complejidad de realizar estimaciones sobre la situación económica de España durante los próximos años, el envejecimiento masivo de la población va a seguir disparando la tasa de dependencia, y un mantenimiento de la tasa de sustitución no va a contribuir a reducir los gastos del sistema. Asimismo, la incertidumbre sobre la evolución de la tasa de empleo impide realizar estimaciones fiables sobre ingresos. Lo que es absolutamente primordial es que se trabaje en la mejora de este parámetro de forma integral, ya que cualquier medida que logre incrementar la tasa de empleo desde diferentes ámbitos del gobierno va a contribuir a la mejora de la

sostenibilidad del sistema. Es evidente que una mejora de las tasas de empleo no sólo acaba repercutiendo sobre el sistema de pensiones, sino también sobre la productividad, el PIB y, en última instancia, sobre el Estado de Bienestar del país.

Ante este escenario ciertamente preocupante, se han revisado las diferentes reformas que ha desarrollado el Gobierno de España en la historia, destacando especialmente las del 2011 y 2013.

Estas reformas han introducido cambios importantes tales como el retraso gradual de la edad de jubilación hasta 2027, o el Factor de Revalorización y el Factor de Sostenibilidad como mecanismos para recalcular la cuantía de las pensiones pero que, en esencia, funcionan como parches para posponer la problemática actual. Aunque es cierto que las reformas del 2011 y 2013 han contribuido sustancialmente a paliar algunos de los riesgos de insostenibilidad en términos puramente financieros (no existe un desequilibrio significativo en términos de ingresos y gastos si se cumplen las proyecciones), lo cierto es que en términos de equidad y solvencia no logran cumplir sus objetivos: las reformas ofrecen rentabilidades distintas a pensionistas con características idénticas, de manera que las pensiones máximas se actualizan en base al IPC, mientras que las mínimas incrementan en términos reales. Además, las previsiones de las rentabilidades financieras ofrecidas por las reformas son superiores al crecimiento económico proyectado, por lo que es probable que existan problemas de solvencia en el largo plazo. Asimismo, los mecanismos de revalorización que implementan estas reformas suponen un aumento de la base reguladora sobre la que se calcula la cuantía de las pensiones y un aumento de la pensión inicial, lo que en definitiva se traduce en una mayor presión sobre la estructura de gastos del sistema.

En otras palabras, las reformas del 2011 y 2013 no suponen un cambio estructural del sistema actual, por lo que, ante las crecientes demandas de la población jubilada, se espera que el sistema continúe reformándose.

Son múltiples las soluciones y alternativas mencionadas durante el desarrollo del trabajo, algunas de las cuales ya se han intentado implementar en el pasado. En este sentido cabe destacar que ninguna de estas soluciones va a lograr solventar el problema por sí sola, sino que se deben analizar todas y cada una de las potenciales medidas para determinar cuáles son las que mejor encajan con el sistema de pensiones español.

Algunas de las medidas propuestas que podrían ayudar a paliar algunos de los problemas incluyen:

- Incrementar el carácter contributivo del sistema: se plantean soluciones tales como disminuir el porcentaje de pensión al que da derecho el periodo mínimo de cotización (actualmente del 50%), o extender el periodo de cálculo de la base reguladora a toda la vida laboral del trabajador.
- Retrasar la edad de jubilación: esta medida ayudaría en gran medida a controlar el gasto del sistema, pero las implicaciones sociales que acarrea llevar a cabo una medida así dificultan mucho su implementación. Asimismo, la heterogeneidad en la tipología de empleos impide aplicar esta medida de manera efectiva.
- Incrementar los impuestos generales: el incremento de la recaudación vía impuestos generales es una medida que en otros países como Francia ya se ha implementado, pero que en último término disminuiría la capacidad adquisitiva del jubilado, ya que tendría que financiar el mantenimiento de las rentas que él mismo percibe.
- Eliminación de la proporcionalidad entre la base de cotización máxima y los topes de pensión percibida: aunque recientemente ha surgido un proyecto de ley que precisamente pretende llevar a cabo esto, la realidad es que se compromete el carácter equitativo del sistema.
- Otras medidas: considerar medidas alternativas tales como el fomento de la inmigración, la reducción de la economía sumergida o el incremento de la productividad, así como el planteamiento de sistemas estructuralmente diferentes al español (como por ejemplo la mochila austriaca), es esencial cuando se trata de determinar cuales son las soluciones que mejor pueden encajar con el sistema actual y mejorar su viabilidad financiera.

Por último, resaltar la importancia de transicionar hacia un sistema híbrido que diversifique las fuentes de ingresos del sistema para que no dependan únicamente de los cotizantes en activo. Para ello es esencial desarrollar una fuerte labor de educación de la población general, así como establecer mecanismos transparentes y fiables que permitan diversificar el riesgo de la proporción de la pensión del trabajador que proviene de fondos de capitalización.

En este sentido, cabe recalcar medidas como las desarrolladas por el gobierno holandés: los planes privados de pensiones que conforman una proporción de los ingresos del jubilado no pertenecen a ninguna entidad con fines lucrativos, sino que el objeto exclusivo de su rendimiento es únicamente asegurar el mantenimiento de la pensión del individuo. Esto permite que los potenciales problemas que pueda sufrir la economía española durante el transcurso de la vida del trabajador no afecten de manera directa (o se minimice su efecto) a la cuantía de la pensión del trabajador.

Bibliografía

- Argandoña, A., Díaz-Giménez, J., Díaz-Saavedra, J. y Álvarez, B. (2013) *El reparto y la capitalización en las pensiones españolas*. Madrid: Senda Editorial.
- Barr, N. (2006). Pensions: Overview of the Issues. *Oxford Review of Economic Policy*, 22, Vol no. 1: 1–14.
- BBVA. (2019a). Los cambios recientes de la jubilación en España y las posibles reformas futuras. BBVA Mi Jubilación. <https://www.jubilaciondefuturo.es/es/blog/los-cambios-recientes-de-la-jubilacion-en-espana-y-las-posibles-reformas-futuras.html#:~:text=La%20reforma%20de%202011&text=Se%20mantiene%201a%20posibilidad%20de,e1%20a%C3%B1o%202027%20y%20sucesivos>
- BBVA. (2019b). ¿Qué es la Mochila austriaca? BBVA Mi Jubilación. <https://www.jubilaciondefuturo.es/es/blog/que-es-la-mochila-austriaca.html>
- BBVA. (2023). Principales medidas del Real Decreto-ley de Reforma de las Pensiones: periodo de cálculo pensión de jubilación, cotización de solidaridad, subida pensiones mínimas, destope de base y pensión máxima. BBVA Mi Jubilación. <https://www.jubilaciondefuturo.es/es/blog/principales-medidas-del-real-decreto-ley-de-reforma-de-las-pensiones-periodo-de-calculo-pension-de-jubilacion-cotizacion-de-solidaridad-subida-pe.html>
- Bufete Ortega. (2018). La denominada "Mochila" austriaca como alternativa a las indemnizaciones por despido en la normativa laboral española. Recuperado el 10 de marzo de 2023, de <https://www.gremieditors.cat/wp-content/uploads/2017/09/Circular-Laboral-16-2017-La-denominada-mochila-austriaca-como-alternativa-a-las-indemnizaciones-por-despido.pdf>

- Cebrián, B. R., & Fabián, I. D. (2014). SOLVENCIA FINANCIERA Y EQUIDAD EN EL SISTEMA DE PENSIONES ESPAÑOL TRAS LAS REFORMAS DE 2011 Y 2013. *Anales del Instituto de Actuarios Españoles*, 20, 117-164.
- CEOE Tenerife. (2020). Acciones para paliar los efectos de la economía sumergida. Recuperado de <https://ceoe-tenerife.com/wp-content/uploads/2020/11/ACCIONES-PARA-PALIAR-LOS-EFECTOS-DE-LA-ECONOMIA-SUMERGIDA.pdf>
- Cinco Días. (2023, 18 de marzo). Los estudiantes en prácticas empezarán a cotizar a la Seguridad Social desde el 1 de octubre. *El País*. <https://cincodias.elpais.com/economia/2023-03-18/los-estudiantes-en-practicas-empezaran-a-cotizar-a-la-seguridad-social-desde-el-1-de-octubre.html>
- Conde-Ruiz, J. I., & González, C. I. (2013). Reforma de pensiones 2011 en España. *Hacienda Pública Española/Review of Public Economics*, 204(1), 9-44.
- Datosmacro. (2023, 31 de enero). SMI de los Países Bajos 2023. Datosmacro. <https://datosmacro.expansion.com/smi/paises-bajos>
- Doménech, R. (2019). El sistema público de pensiones en España: proyecciones y propuestas de mejora. Madrid, BBVA Research, *Análisis Económico-Financiero sobre el Futuro de las Pensiones en España*.
- Givens, T. E. (2007). Immigrant Integration in Europe: Empirical Research. *Annual Review of Political Science*, 10(1), 67-83. doi: 10.1146/annurev.polisci.10.072805.103103
- Gómez Salado, M. Á. (2018). Robótica, empleo y seguridad social: la cotización de los robots para salvar el actual estado del bienestar. *Revista Laboral de Derecho Europeo*, (3), 87-99.

- Gudmundsson, M. (2001). The Icelandic pension system. *Central Bank of Iceland Monetary Bulletin*, 1, 42-59.
- Hernández de Cos, P. (2021). El sistema de pensiones en España: una actualización tras el impacto de la pandemia: contribución del Banco de España a los trabajos de la Comisión de Seguimiento y Evaluación de los Acuerdos del Pacto de Toledo, 2 de septiembre de 2020. *Documentos Ocasionales/Banco de España*, 2106.
- Hernández de Cos, P., Jimeno Serrano, J. F., & Ramos, R. (2017). El sistema público de pensiones en España: situación actual, retos y alternativas de reforma. *Documentos ocasionales/Banco de España*, 1701.
- Instituto Nacional de Estadística. (2023a). Cifras de población y Censos demográficos. Tabla de datos. Madrid, España: Instituto Nacional de Estadística (INE). <https://www.ine.es/jaxiT3/Tabla.htm?t=36668>
- Instituto Nacional de Estadística (INE). (2023b). Proyecciones de población de España. Tabla de datos. Madrid, España: Instituto Nacional de Estadística (INE). Recuperado de <https://www.ine.es/dynt3/inebase/index.htm?padre=6671&capsel=6677>
- JHGG. (2021). Sistema público de pensiones en España. Características y riesgos - Laboral Pensiones. Laboral Pensiones. <https://laboralpensiones.com/sistema-publico-de-pensiones-en-espana-caracteristicas-y-riesgos/>
- Jimeno, J. F. (2000). El sistema de pensiones contributivas en España: cuestiones básicas y perspectivas en el medio plazo.
- Llanos, A. J. R. (2010). Viabilidad financiera del sistema público de pensiones e inmigración en España. *Estudios empresariales*, (134), 4-17.

- Llanos, A. J. R. (2013). Sostenibilidad financiera del sistema público de pensiones en España. el factor de sostenibilidad y el índice de revalorización. *Estudios empresariales*, (143), 46-57.
- López del Paso, R. (2013). La economía sumergida en España. *eXtoikos*, (10), 63-66.
- Maldonado Molina, A. J. (2000). La protección de la vejez en el sistema español de seguridad social (Tesis doctoral, Universidad de Granada). Recuperado de <http://hdl.handle.net/10481/35679>
- Maslow, A. H. (1943). A theory of human motivation. *Psychological Review*, 50(4), 370-396. <https://doi.org/10.1037/h0054346>
- Mercer. (2022). Global Pension Index 2022: The Future of Retirement Security. Recuperado de: <https://www.mercer.com/our-thinking/global-pension-index.html#contactForm>
- Moral-Arce, I., & Ferradans, H. (2018). Evaluación de impacto de la reforma del Sistema de pensiones de 2011 en los Nuevos pensionistas: Periodo 2013-2015. *Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal*.
- OECD. (2023). Net pension replacement rates (indicator). doi: 10.1787/4b03f028-en. Recuperado el 10 de marzo de 2023 de: <https://doi.org/10.1787/4b03f028-en>
- Palacios Marques, D. (2010). Efectos de la productividad, envejecimiento, empleo e inmigración sobre la sostenibilidad del sistema público de pensiones en España: propuestas de reforma.
- Pensioenfederatie. (2013). El sistema de pensiones neerlandés. Recuperado de <https://www.yumpu.com/es/document/view/14230507/el-sistema-de-pensiones-neerlandes-pensioenfederatie>
- Real Decreto-ley 2/2023, de 16 de marzo, de medidas urgentes para la ampliación de derechos de los pensionistas, la reducción de la brecha de género y el

establecimiento de un nuevo marco de sostenibilidad del sistema público de pensiones. *Boletín Oficial del Estado*, 68, de 17 de marzo de 2023.b
<https://www.boe.es/eli/es/rdl/2023/03/16/2>

Salas, M. M. M. (2001). Algunas anotaciones sobre los sistemas de pensiones y las reformas implementadas en América Latina, con especial referencia a Venezuela. *Revista de Economía Mundial*, (6), 179-197.

Seguridad Social. (2023a). Cotización y recaudación de trabajadores. <https://www.seg-social.es/wps/portal/wss/internet/Trabajadores/CotizacionRecaudacionTrabajadores/9896/38386/38387>

Seguridad Social. (2023b). Módulo 2: El sistema español de Seguridad Social. Retrieved from <https://www.seg-social.es/wps/portal/wss/internet/PortalEducativo/Profesores/Unidad1/PESS51/PESS52>

Seguridad Social: Estadísticas. (2023c). Seg-Social.es. <https://www.seg-social.es/wps/portal/wss/internet/EstadisticasPresupuestosEstudios/Estadisticas/EST23/EST24>

Seguridad Social: Historia de la Seguridad Social. (2019). Seg-Social.es. <https://www.seg-social.es/wps/portal/wss/internet/Conocenos/HistoriaSeguridadSocial?changeLanguage=es>

Seguridad Social: Pensiones. (2023d). Seg-Social.es. <https://www.seg-social.es/wps/portal/wss/internet/Pensionistas/Pensiones/33467#33470>

Seguridad Social: Prestaciones / Pensiones de Trabajadores. (2013). Seg-Social.es. <https://www.seg-social.es/wps/portal/wss/internet/Trabajadores/PrestacionesPensionesTrabajadores/10963/28393/28396/28472>

Seguridad Social. (2023e). Series históricas de altas iniciales y bajas definitivas Metodología febrero de 2023. Recuperado el 22 de febrero de 2023, de https://www.seg-social.es/wps/wcm/connect/wss/a59fc4a1-faa7-48dd-9a0e-a20302891ae3/PTAS202301+%28actualizado%29.pdf?MOD=AJPERES&CONVERT_TO=linktext&CACHEID=ROOTWORKSPACE.Z18_2G50H38209D640QTQ57OVB2000-a59fc4a1-faa7-48dd-9a0e-a20302891ae3-opkyfKE

Vidal-Folch, X. (2019). Mochila austriaca: reformas que pueden gustar a Pedro Sánchez. La Vanguardia. Recuperado el 10 de marzo de 2023, de <https://www.lavanguardia.com/economia/20190502/461997913711/mochila-austriaca-reformas-pedro-sanchez-empleo-jubilacion-despido.html>